

# Službeni list

## Europske unije

# C 75



Hrvatsko izdanje

## Informacije i objave

Godište 60.

10. ožujka 2017.

### Sadržaj

#### I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

##### MIŠLJENJA

##### Europski gospodarski i socijalni odbor

##### 521. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 14. i 15. prosinca 2016.

2017/C 075/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Funkcionalnoj ekonomiji” (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	1
2017/C 075/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Promicanju inovativnih poduzeća brzog rasta” (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	6
2017/C 075/03	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Odgovarajućem okviru za transparentnost trgovačkih društava” (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	14
2017/C 075/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Glavnim čimbenicima koji utječu na zajedničku poljoprivrednu politiku nakon 2020.” (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	21
2017/C 075/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Zalaganju za ideju nukanja u politikama EU-a” (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	28

#### III Pripremni akti

##### EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

##### 521. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 14. i 15. prosinca 2016.

2017/C 075/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Europski program za ekonomiju suradnje (COM(2016) 356 final) . . . . .	33
2017/C 075/07	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Godišnji program rada Unije za europsku normizaciju za 2017.” (COM(2016) 357 završna verzija) . . . . .	40

# HR

2017/C 075/08	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1286/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o dokumentima s ključnim informacijama za upakirane investicijske proizvode za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode” (COM(2016) 709 <i>završna verzija</i> – 2016/0355 (COD)) . . . . .	44
2017/C 075/09	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 345/2013 o europskim fondovima poduzetničkog kapitala i Uredbe (EU) br. 346/2013 o europskim fondovima za socijalno poduzetništvo” (COM(2016) 461 <i>završna verzija</i> ) . . . . .	48
2017/C 075/10	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 99/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o europskome statističkom programu od 2013. do 2017. njegovim produljenjem na razdoblje od 2018. do 2020.” (COM(2016) 557 <i>završna verzija</i> – 2016/0265(COD)) . . . . .	53
2017/C 075/11	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EU) br. 1316/2013 i (EU) 2015/1017 u pogledu produljenja trajanja Europskog fonda za strateška ulaganja i uvođenja tehničkih poboljšanja za taj fond i Europski savjetodavni centar za ulaganja” (COM(2016) 597 <i>final</i> — 2016/0276 (COD)) . . . . .	57
2017/C 075/12	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Preispitivanje/revizija višegodišnjeg financijskog okvira sredinom provedbenog razdoblja 2014.–2020. Proračun EU-a usmjeren na rezultate” (COM(2016) 603 <i>final</i> ) – o Uredbi Vijeća o izmjeni Uredbe (UE, Euratom) br. 1311/2013 kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.–2020. (COM(2016) 604 <i>final</i> – 2016/0283 (APP)) – o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2012/2002, uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1305/2013, (EU) br. 1306/2013, (EU) br. 1307/2013, (EU) br. 1308/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014, (EU) br. 652/2014 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke br. 541/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća (COM(2016) 605 <i>final</i> – 2016/0282 (COD)) . . . . .	63
2017/C 075/13	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2016/1164 u pogledu hibridne neusklađenosti s trećim zemljama (COM(2016) 687 <i>final</i> – 2016/0339 (CNS)) . . . . .	70
2017/C 075/14	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi zapošljavanja visokokvalificiranih radnika” (COM(2016) 378 <i>završna verzija</i> – 2016/0176 (COD)) . . . . .	75
2017/C 075/15	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (COM(2016) 128 <i>final</i> – 2016/0070 (COD)) . . . . .	81
2017/C 075/16	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka)” (COM(2016) 465 <i>final</i> ) i „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite i o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem” (COM(2016) 466 <i>final</i> ) i „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU” (COM(2016) 467 <i>final</i> ) . . . . .	97

2017/C 075/17	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uključivanju emisija i uklanjanja stakleničkih plinova iz korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva u okvir za klimatsku i energetska politiku do 2030. te o izmjeni Uredbe (EU) br. 525/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o mehanizmu za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova i za izvješćivanje o drugim informacijama u vezi s klimatskim promjenama (COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD)) i o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o obvezujućem godišnjem smanjenju emisija stakleničkih plinova u državama članicama od 2021. do 2030. za otpornu energetska uniju i ispunjenje obveza u okviru Pariškog sporazuma te o izmjeni Uredbe (EU) br. 525/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o mehanizmu za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova i za izvješćivanje o drugim informacijama u vezi s klimatskim promjenama (COM(2016) 482 final – 2016/0231(COD)) . . . . .	103
2017/C 075/18	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju višegodišnjeg plana za pridnene stokove u Sjevernome moru i za ribarstvo kojim se iskorištavaju ti stokovi i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 676/2007 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 1342/2008” (COM(2016)0493 final — 2016/0238 (COD)) . . . . .	109
2017/C 075/19	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o Paketu za zrakoplovstvo II. koji sadrži „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća” (COM(2015) 613 završna verzija – 2015/0277 (COD)) i „Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Europski program za sigurnost u zračnom prometu” (COM(2015) 599 završna verzija) . . . . .	111
2017/C 075/20	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Internetske platforme i jedinstveno digitalno tržište – Mogućnosti i izazovi za Europu” (COM(2016) 288 final) . .	119
2017/C 075/21	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Jačanje europskog sustava kibernetičke sigurnosti i poticanje konkurentne i inovativne industrije kibernetičke sigurnosti” (COM(2016) 410 final) . . . . .	124
2017/C 075/22	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Jačanju bilateralnih trgovinskih odnosa EU-a i Turske i modernizaciji carinske unije” . . . . .	129
2017/C 075/23	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Živjeti dostojanstveno: od ovisnosti o pomoći do samostalnosti – prisilno raseljavanje i razvoj” (COM(2016) 234 final) . . . . .	138
2017/C 075/24	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Integriranoj politici Europske unije za Arktik” (JOIN(2016) 21 final) . . . . .	144



## I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

## MIŠLJENJA

## EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

521. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 14. I 15. PROSINCA 2016.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Funkcionalnoj ekonomiji”**

(samoinicijativno mišljenje)

(2017/C 075/01)

Izvjestitelj: **Thierry LIBAERT**

Pravni temelj:	članak 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Odluka Plenarne skupštine:	21. siječnja 2016.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4. listopada 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	15. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	169/0/3

### 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO u ovom mišljenju izražava svoju želju da društvo otpočne ekonomsku tranziciju iz faze prekomjernog iskorištavanja resursa i rasipanja u održiviju fazu koja je usmjerenija na kvalitetu nego na kvantitetu i nudi više radnih mjesta. EGSO potvrđuje kako bi želio da Europa preuzme inicijativu u pogledu osmišljavanja novih oblika ekonomije.

1.2. EGSO smatra da se funkcionalno gospodarstvo mora podupirati jer ono može odgovoriti na sve ili na neke spomenute izazove. Funkcionalno gospodarstvo nije samo sebi svrhom, već sredstvo koje pomaže u ostvarivanju novih ciljeva postavljenih za model potrošnje.

1.3. Imajući u vidu da postoji mnogo neizvjesnosti i nepoznanica u pogledu navodnih koristi od funkcionalnog gospodarstva na gospodarskom, ekološkom i društvenom polju, trebalo bi provesti sveobuhvatnu procjenu vrsta proizvoda ili usluga kako bi se mogle utvrditi prednosti i, prema potrebi, uvjeti za pozitivan razvoj funkcionalnog gospodarstva.

1.4. Trebalo bi promicati označivanje utjecaja (ekološkog, društvenog, gospodarskog itd.) koji imaju proizvodi ili usluge dobiveni putem funkcionalnog gospodarstva – „pristup” ili „uporaba” naspram „vlasništva”. Takvo označivanje omogućit će potrošačima da uvide je li najbolje da se odluče za kupnju proizvoda ili usluge i da donesu informirane odluke. U tom pogledu od ključne su važnosti kvaliteta i vjerodostojnost informacija koje pružaju poduzeća. Potrebno je stoga utvrditi koja će tijela i mehanizmi to jamčiti u očima potrošača.

1.5. EGSO preporučuje da države članice i dionici potiču odgovornu potrošnju, posebice tijekom obrazovnog razdoblja, te da naglasak stave na funkcionalno gospodarstvo. Pod uvjetom da bude provedeno na inteligentan način, funkcionalno gospodarstvo može pomoći u prevladavanju brojnih izazova povezanih s današnjom potrošnjom.

1.6. Općenitije, EGSO preporučuje da se ubrzaju istraživanja i dostignuća u pogledu novih načina proizvodnje i potrošnje povezanih s funkcionalnim gospodarstvom:

- ekološko osmišljavanje proizvoda koje omogućuje da se od samog početka osigura trajnost korištenih resursa uzimajući u obzir utjecaj dobara na okoliš tijekom cijelog njihovog životnog ciklusa. Funkcionalno gospodarstvo može uključivati nove dizajne proizvoda koji se mogu lakše popraviti, koji su prilagodljivi itd.,
- kružno gospodarstvo, povezano s mišljenjem EGSO-a o paketu za kružno gospodarstvo <sup>(1)</sup>, čiji je cilj uspostaviti pristup „*cradle to cradle*” (od kolijevke do kolijevke) kako bi se otpad jednog poduzeća pretvorio u resurse drugoga poduzeća. Funkcionalno gospodarstvo može pomoći da se bolje iskoriste suproizvodi i vanjski učinak jednih poduzeća za proizvodne svrhe drugih poduzeća,
- ekonomija suradnje, posebice razrađena u mišljenju EGSO-a od 21. siječnja 2014. <sup>(2)</sup>, koja se u svojim teoretskim temeljima oslanja na funkcionalno gospodarstvo. Zajednički razvoj tih oblika razmjene može, pod određenim uvjetima, dovesti do bržeg stvaranja prednosti funkcionalnog gospodarstva, posebice onih povezanih s okolišem,
- Gospodarstvo za opće dobro, povezano s mišljenjem EGSO-a od 17. rujna 2015. <sup>(3)</sup>,
- Ekonomija dijeljenja, kojoj je posebno posvećeno mišljenje EGSO-a od 13. svibnja 2016. <sup>(4)</sup>.

1.7. Europski zakonodavni paket omogućio bi strukturiranje usluga koje se nude putem funkcionalnog gospodarstva, posebice u pogledu novih pitanja koja se odnose na potrošnju, kao što su zajednička potrošnja, zastarijevanje, bolje shvaćanje tih modela od strane potrošača, te povoljniji pravni i porezni okvir za inovativna poduzeća.

1.8. Teritorijalizacija funkcionalnog gospodarstva omogućuje odgovaranje na nove izazove održivog razvoja područja kroz eksperimentiranje s novim gospodarskim modelima. Funkcionalno gospodarstvo korisno je za isticanje prednosti područja, napuštanje standardizirane masovne proizvodnje, koja je djelomično odgovorna za razbijanje iluzija o postojećim obrascima potrošnje, i uzimanje u obzir cjelokupnog vanjskog učinka proizvodnog sustava. Nadalje, zahvaljujući gustoći koja pospješuje udruživanje, gradovi su među najpogodnijim područjima za razvoj rješenja funkcionalnog gospodarstva.

1.9. U cilju suočavanja s temeljnom tranzicijom prema novom gospodarskom modelu koja za sobom povlači velike i sistemske posljedice u brojnim područjima, preporučuje se da se u okviru EGSO-a osnuje nova stalna međusektorska struktura za analizu razvoja stanja na tom polju.

1.10. Bilo bi korisno imati platformu za razmjenu koja bi inicijative funkcionalnog gospodarstva učinila vidljivima na razini Europe, uzimajući u obzir da su dobre prakse i dalje malobrojne i ne dobivaju uvijek pažnju koju zaslužuju. Ta bi se platforma mogla integrirati u projekt europske platforme o kružnom gospodarstvu koju je odobrio EGSO prilikom izglasavanja mišljenja o paketu o kružnom gospodarstvu koji je predstavila Europska komisija.

1.11. Funkcionalno gospodarstvo može omogućiti preustrojavanje različitih vrijednosti koje čine vrijednost određenog proizvoda. Tako je potrebno naći način da upotrebne vrijednosti, kao i radna vrijednost, nađu svoje jednakopravno mjesto u okviru funkcionalnog gospodarstva.

1.12. Pojašnjenje i pojednostavljenje pitanja osiguranja u okviru modela funkcionalnog gospodarstva bit će od presudne važnosti, pa stoga moraju biti jasnija za krajnjeg potrošača kako bi se mogle razviti nove usluge funkcionalnog gospodarstva.

<sup>(1)</sup> SL C 264, 20.7.2016., str. 98.

<sup>(2)</sup> SL C 177, 11.6.2014., str. 1.

<sup>(3)</sup> SL C 13, 15.1.2016., str. 26.

<sup>(4)</sup> SL C 303, 19.8.2016., str. 36.

## 2. Definicija i sadržaj: od vlasništva do uporabe

2.1. Funkcionalno gospodarstvo usmjereno je više na uporabu proizvoda nego na posjedovanje istih. Međutim, to nadilazi puko uključivanje „usluga” vezanih uz „proizvod” i odnosi se na sve promjene u obrascima potrošnje, pri čemu se u većoj mjeri uzimaju u obzir krajnji korisnici, resursno učinkovitiji gospodarski modeli, pa i stvaranje dodatne koristi za teritorije. Gledajući na taj način, poduzeća ne prodaju proizvod nego funkciju koja se naplaćuje prema uporabi. Stoga, proizvođačima je *a priori* u interesu svoje poslovne modele usmjeriti prema razvoju kvalitetnih predmeta koji se mogu popravljati i koji su jednostavni za održavanje, te osigurati odgovarajući proizvodni lanac i logistiku.

2.1.1. Temeljna ekonomska paradigma ostaje to da vrijednost proizvoda leži u koristi koja proizlazi iz njegove upotrebe (njegova upotrebna vrijednost), ali i u samom proizvodu ili usluzi ili u njegovoj vrijednosti u očima drugih (njegova radna ili prometna vrijednost).

2.1.2. U tradicionalnom gospodarskom modelu proizvođači stvaraju vrijednost, a potrošači je korištenjem uništavaju. U funkcionalnom gospodarstvu interesi objiju strana moraju se spojiti ili barem približiti tako da svaka od njih očuva ili čak stvara vrijednost. Uz digitalnu revoluciju koja je u tijeku, stvaranje i iskorištavanje podataka dobivenih od uporabe i znanja predstavlja, primjerice, jedan od tih novih resursa i vrijednosti koje stvaraju obje strane.

2.1.3. Nove dinamike u vezi sa zasad samo teoretskim pojmom „prosumer” (neologizam koji se sastoji od dvije povijesno odvojene uloge proizvođača i potrošača) ilustriraju ovaj preustroj vrlo linearnih ili vertikalnih gospodarskih odnosa u isprepletenje ili horizontalne sheme i strukture.

2.1.4. Funkcionalno gospodarstvo može promicati dematerijalizaciju gospodarstva uključivanjem svih troškova u konačnu cijenu. Ono mora pomoći u promicanju odvajanja gospodarske aktivnosti od njezina utjecaja na okoliš.

2.2. Postoje dvije teorijske škole koje nude dva manje ili više uspješna modela za primjenu pojma funkcionalnog gospodarstva. Prva obuhvaća pružanje usluge usmjerene na uporabu i odnosi se na opću ideju o uslužnom gospodarstvu. Ona preispituje vlasničke odnose, ali ne dovodi u pitanje proizvode. Druga je usredotočena na vanjski učinak funkcionalnog gospodarstva koji može dovesti do novih rješenja, pri čemu se prodaja dobara i usluga doživljava kao integrirana cjelina (pri čemu se preispituje rad ili proizvodnja nematerijalnih resursa, posebice na regionalnoj razini), a potrošač je sastavni dio osmišljenog rješenja.

2.3. EGSO preporučuje uravnotežen pristup ovom pitanju. Ideja nije da se ravnomjerno potiče funkcionalno gospodarstvo, već da se to učini samo pod uvjetom da ono donosi odgovore na nove izazove.

## 3. Izazovi

3.1. Funkcionalno gospodarstvo zanimljivo je jer u teoriji, ili barem pod određenim uvjetima, može odgovoriti na višestruke izazove povezane s današnjom potrošnjom: gospodarske, socijalne, ekološke ili kulturne.

3.2. U sklopu cjelovitog pristupa, posebice na regionalnoj razini, ono može stvoriti dodatnu korist ili imati pozitivan vanjski učinak. Tako primjerice kroz zajednički i međusektorski način rada, zajednice u svoje usluge javne rasvjete uključuju gospodarsku učinkovitost, osiguranje javnih prostora, ali i smanjenje svjetlosnog onečišćenja kao i smanjenje potrošnje energije. Integracija tih različitih ciljeva, umjesto optimiziranja samo jednog parametra, omogućuje odgovaranje na višestruke izazove uz kontrolirane troškove.

3.2.1. Zahvaljujući udruživanju ulaganja funkcionalno gospodarstvo predstavlja sredstvo za promicanje inovacija za održivi razvoj, a posebice čistih i zelenih tehnoloških inovacija. Ove potonje, koje često iziskuju veći kapital od konvencionalnih rješenja, na taj način pronalaze gospodarski model koji pogoduje njihovu širenju posredstvom potrošača koji, kao pojedinci, ne bi raspolagali dostatnim novčanim sredstvima. Na primjer, ugovor o energetske učinku moći će omogućiti korisniku da raspolaze tehnologijama i uslugama energetske učinkovitosti, koje su ponekad skupe, putem jeftine usluge koja se plaća mjesečno.

3.3. U smislu zaštite okoliša, trenutačni obrasci potrošnje koji se temelje na individualnom vlasništvu dovode do nedovoljnog iskorištavanja dobara i samim time do znatnog gubitka prirodnih resursa (npr. automobil se danas ne upotrebljava 95 % vremena, a u gradovima ga općenito upotrebljava malo više od jedne osobe (1,2).



3.3.1. Nabava usluge mobilnosti (primjerice sjedalo za određeni broj kilometara, automobil za određeno vrijeme i kilometražu itd.) pridonosi intenzivnoj uporabi tih sredstava. Funkcionalno gospodarstvo stoga može povećati intenzitet uporabe mnogih proizvoda široke potrošnje, a time i stvoriti veću vrijednost uz manje utjecaja na okoliš.

3.3.2. Cijene usluga funkcionalnog gospodarstva koje uključuju sve troškove proizvoda i usluga, a ne samo marginalni trošak, korisniku omogućuju bolje razumijevanje stvarnih troškova. To daje precizniji cjenovni signal o stvarnom učinku proizvodnje, a također potiče odgovornije ponašanje. (Na primjer, kupnjom jednog sata dijeljenja prijevoza korisnik plaća amortizaciju vozila, osiguranje, parkiranje, gorivo itd., tj. ukupno sve razmjerno izračunate troškove. Potrošač će na taj način biti pažljiviji u pogledu razumne uporabe tog vozila u odnosu na uporabu „vlasnika”, gdje se samo gorivo općenito smatra troškom uporabe.)

3.4. U društvenom smislu, smanjenjem troškova pristupa proizvodu ili usluzi, bilo putem udruživanja ulaganja više strana, bilo ograničavanjem troškova planirane uporabe samo na troškove pristupa, funkcionalno gospodarstvo može omogućiti većem broju potrošača da pristupe uslugama koje im prethodno nisu bile dostupne. Ključno pitanje, iz gospodarske, ali i pravne ili osiguravateljske perspektive, jest ono vezano uz ulagača i vlasnika kapitala koji se stavlja na raspolaganje korisnicima. U pogledu tih pitanja, izazovi novih propisa koji se trebaju izraditi čine se vrlo velikima.

3.4.1. Društvena pitanja su mnogobrojna te se, na isti način kao i pitanja zaštite okoliša, moraju ozbiljno istražiti kako bi se donijela odluka o tome donosi li funkcionalno gospodarstvo korist u tom području, a posebice o uvjetima uvođenja funkcionalnog gospodarstva u svrhu društvenog napretka.

3.5. Promjena paradigme koja uključuje prijelaz s „vlasništva” na „pristup” nije bezazlena. Ona je temelj za prelazak s modela razmetljive potrošnje i mimetičke želje na umjereniju potrošnju, koja u manjoj mjeri počiva na kompulzivnom ponašanju, te koja je u svakom slučaju manje ovisna o vlasništvu nad materijalnim dobrima.

3.6. Digitalizacija može pridonijeti širenju polja funkcionalnog gospodarstva i njegovom izlasku iz ograničene, i svakako početne, sfere B-to-B (poslovanje među tvrtkama). Ako se smanje troškovi distribucije i razvoja, digitalna rješenja mogu svakom korisniku učiniti dostupnima rješenja funkcionalnog gospodarstva u vrlo različitim područjima (glazba, mobilnost, oprema, stanovanje itd.). U okviru navedenih perspektiva potrebno je brzo osmisliti i uvesti prilagođeni fiskalni i regulatorni okvir kojim će se poticati suživot s postojećim gospodarskim modelom.

3.7. Novije aktivnosti i povratne informacije o njima pokazuju da prakse funkcionalnog gospodarstva uspijevaju i da se usvajaju ako rješenja poboljšavaju iskustva korisnika i kvalitetu života potrošača, te da više ovise o tome nego o isključivo gospodarskim ili ekološkim kriterijima. Dobar primjer toga je dijeljenje prijevoza koji rješava ključni problem parkiranja u središtu grada, ili pak primjer *streaminga* koji omogućuje gotovo trenutni pristup ogromnom katalogu.

#### 4. Prepreke i ograničenja

4.1. Funkcionalno gospodarstvo u nekim slučajevima može dovesti do ubrzanja potrošnje i obnavljanja proizvoda. U mobilnoj telefoniji ili prodaji vozila na *leasing* nije intuitivno sigurno da ti modeli (općenito, dugoročni zakup uz mogućnost kupnje) pridonose produženju vijeka trajanja proizvoda ili poboljšavanju recikliranja po isteku vijeka trajanja.

4.2. Premda su velike industrijske grupacije najpoznatije po konkretnim primjerima, i tradicionalniji sektori poput poljoprivrede (uz pomoć kolektivne kupovine), pa i novoosnovana inovativna poduzeća, imaju svoju ulogu u jačanju i širenju funkcionalnog gospodarstva u društvu. Povrh toga, čini se da i mala i srednja poduzeća mogu pronaći nova rješenja za svoje klijente u ovoj ideji i njezinoj primjeni. Strukture u obliku zadruga također mogu odabrati načine upravljanja koji su više horizontalni i u kojima je korisnik u potpunosti uključen.

4.3. Zahvaljujući smanjenju troškova pristupa proizvodu ili usluzi, funkcionalno gospodarstvo može donijeti prednost za najsiromašnije građane. Ono omogućuje određenu prilagodljivost i fleksibilnost u pristupu uslugama i proizvodima. Međutim, istodobno se njime može povećati osjetljivost tih najsiromašnijih građana ako više ne budu u mogućnosti plaćati prava pristupa, uporabe ili pretplate na uslugu. Iz te perspektive te u trenutačnom kontekstu rastuće gospodarske nesigurnosti u mnogim europskim državama, ugroženi korisnici mogu smatrati vlasništvo boljom opcijom koja pruža više sigurnosti. Povrh toga, kad je riječ o pristupu određenim dobrima i uslugama, nejednak pristup nije pitanje samo ekonomskog kapitala (financijskih sredstava), već i kulturnog ili obrazovnog kapitala (društvenog okruženja, obrazovanja).



4.4. S društvenog stajališta, funkcionalno gospodarstvo može dovesti do toga da potrošač, a time i građanin, postane još malo ovisniji o gospodarskim organizacijama ili određenom tehničkom i gospodarskom sustavu. Kad se jednom integrira u određenu uslugu, teško je, pa čak i nemoguće popraviti, izmijeniti, preinačiti itd. proizvod koji je stavljen na raspolaganje. Dakle, funkcionalno gospodarstvo može ojačati heteronomiju ako usluge nedovoljno povezuju korisnike s osmišljavanjem proizvoda i rješenja koji se razvijaju. Treba tražiti i poticati gospodarske modele i modele vladavine koji pogoduju neovisnosti potrošača (u njihovim izborima, praksama i načinu uporabe).

4.5. Digitalizacija može proširiti opseg funkcionalnog gospodarstva kako bi bili uključeni svi potrošači. No, tu se otvaraju i brojna pitanja: zadržavanje vrijednosti do kojeg dolazi na određenim platformama, optimizacija ili izbjegavanje poreza, poštovanje privatnog života (posebice korištenjem prikupljenih podataka), ekonomska koncentracija (monopol platformi) i pitanja koja se tiču rada (kao što je navedeno u točki 1.6).

4.6. Sam prijelaz na „uslužno gospodarstvo” ne može zaštititi funkcionalno gospodarstvo od takvih rizika. Međutim, njih se može prevladati usvajanjem integriranijeg pristupa funkcionalnom gospodarstvu kojim se istodobno preispituje upravljanje poduzećem, rad i odnos prema području te kojim se uzima u obzir potrošače već od samog osmišljavanja usluge i tijekom cijelog životnog ciklusa proizvoda.

4.7. Međutim, za neke od tih elemenata, a posebno u pogledu tržišnoga natjecanja ili poštovanja privatnosti, zasigurno su potrebne određene pravne mjere.

## 5. Za europsku dinamiku funkcionalnog gospodarstva

5.1. Mnogobrojni su razlozi zbog kojih se Europska unija mora baviti temom funkcionalnog gospodarstva. Oni su ekološke, socijalne, kulturne, ali i gospodarske naravi. Osim toga, digitalni izazovi i općenito odnos s novim gospodarskim modelima, kao što su ekonomija dijeljenja, kružno gospodarstvo itd., važni su u kontekstu ovog procesa, posebice s obzirom na brzinu kojom dolazi do promjena.

5.2. U Europi se funkcionalno gospodarstvo pojavljuje kao način na koji poduzeća mogu ponovno stvoriti dodanu vrijednost i promicati rješenja koja podrazumijevaju intenzivno zapošljavanje (osobito na kraju lanca u području održavanja, popravaka itd., ali i u ranoj fazi u razvoju inovativnih gospodarskih modela i osmišljavanju pripadajućih usluga) te posebice jačati konkurentnost pojedinih sektora. Razvijanjem ponude usluga koje su najbliže potrebama potrošača, za razliku od standardizirane proizvodnje koja nije prilagođena, funkcionalno gospodarstvo može pomoći u ponovnom uspostavljanju povjerenja između poduzeća i potrošača i dati novo značenje potrošnji.

5.3. Dok se inovativne službe velikih poduzeća, regionalna tijela i velik broj stručnjaka zalažu za promicanje funkcionalnog gospodarstva, iznenađujuće je koliko je slaba dinamika na europskoj razini. Iako se funkcionalno gospodarstvo nalazi u središtu kružnog gospodarstva, ono nije ni na koji način navedeno u nedavnom izvješću Komisije o toj temi pod nazivom „Zatvaranje kruga”.

5.3.1. Unatoč tim neizvjesnostima i ograničenjima, u neizvjesnoj političkoj i gospodarskoj situaciji koja prevladava u Europi danas, funkcionalno gospodarstvo predstavlja priliku za Europu da iskoristi i razvije znanja i vještine mnogih dionika.

Bruxelles, 15. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Promicanju inovativnih poduzeća brzog rasta”****(samoinicijativno mišljenje)**

(2017/C 075/02)

Izjavitelj/ica: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Odluka Plenarne skupštine:	21. siječnja 2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	29. studenoga 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	220/1/8

**1. Zaključci i preporuke**

1.1. EGSO potiče Komisiju da nastavi ulagati napore u razvijanje preporuka o politikama usmjerenih na promicanje osnivanja inovativnih poduzeća brzog rasta i preporučuje da te inicijative provodi, predvodi i koordinira jedinstveni odjel odgovoran za ocjenjivanje, praćenje i postizanje sinergija među inovativnim politikama izrađenim u različitim glavnim upravama. Te preporuke o politikama trebale bi ojačati jedinstveno tržište, klastere i ekosustave u kojima nastaju novoosnovana poduzeća, razviti vlasnički kapital europskih tržišta kapitala, potaknuti uvođenje znanstvenog programa usmjerenog na poslove budućnosti i maksimalno smanjivanje troškova i birokracije koje sa sobom donosi pokretanje novih poduzetničkih projekata.

1.1.1. Komisija bi trebala nastaviti raditi na provedbi postojećih pravila jedinstvenog tržišta: dugoročni projekti za usklađivanje, kao što su računovodstveni standardi i standardi povezani s nelikvidnošću, automatsko priznavanje stručnih i akademskih kvalifikacija, ubrzana provedba strategije jedinstvenog digitalnog tržišta te potpuna provedba inicijative za uniju tržišta kapitala <sup>(1)</sup> uvelike bi doprinijeli EU-u u pogledu iskorištavanja punog potencijala istinskog jedinstvenog tržišta. Jednostavna i učinkovita pravila u vezi s prekograničnim ugovorima trebala bi pospješiti prekograničnu e-trgovinu smanjujući tako pravnu rascjepkanost zakona o potrošačima i troškove izvršenja za poduzeća.

1.1.2. Financiranje vlasničkim kapitalom potrebno je dodatno proširiti kako bi se pružila potpora novoosnovanim inovativnim poduzećima u fazi razvoja. To, među ostalim, podrazumijeva neutralniji porezni sustav koji jednako tretira financiranje zaduživanjem i financiranje vlasničkim kapitalom tako što omogućuje odbijanje plaćenih kamata i isplate dividendi <sup>(2)</sup>. Novoosnovana poduzeća trebala bi imati mogućnost korištenja paketa „dioničkih opcija” kako bi privukla i zadržala talente.

<sup>(1)</sup> EGSO je izrazio svoju podršku inicijativama za uniju tržišta kapitala u svojim mišljenjima „Akcijski plan za uniju tržišta kapitala” (SL C 133, 14.4.2016., str. 17.), „Sekuritizacija” (SL C 82, 3.3.2016., str. 1.) i „Prospekt” (SL C 177, 18.5.2016., str. 9.).

<sup>(2)</sup> EGSO je više puta pozivao na uvođenje mjera za uklanjanje pristranosti zaduživanju u poreznim sustavima, primjerice u svom mišljenju „Financiranje poduzeća: istraživanje alternativnih mehanizama financiranja” (SL C 451, 16.12.2014, str. 20.).

1.1.3. Treba stvoriti i poticati kulturu privatnog vlasničkog kapitala, uključujući obrazovne i nezakonodavne inicijative. Europski financijski sustav treba razviti proizvode temeljene na likvidnim ulaganjima pogodne za male ulagače kako bi ih se potaknulo na ulaganje u inovativna mala poduzeća.

1.1.4. Smanjivanje nepotrebne birokracije i prekomjernih propisa također je ključno kako bi se što više smanjila administrativna opterećenja te izbjegli nepotrebni troškovi i vremenska neučinkovitost za poduzetnike.

1.1.5. Razvoj novih vrsta suradnje između sveučilišta i poduzeća u koje su uključeni velika industrija i manja poduzeća mora se osnažiti i ubrzati u državama članicama koje poduzimaju nove političke mjere usmjerene na pretvaranje EU-a u magnet za talente.

1.1.5.1. EGSO potiče Komisiju da ukloni sve zakonske prepreke razmjenama studenata i mladih<sup>(3)</sup>, primjerice pokretanjem programa Erasmus za mlade poduzetnike.

1.1.5.2. U cilju podizanja svijesti o obećavajućim poduzećima, EGSO se zalaže za uspostavljanje informacijske baze podataka u obliku platforme koja bi bila integrirana u Europski savjetodavni centar za ulaganja (EIAH) i Europski portal projekata ulaganja (EIPP)<sup>(4)</sup>. Ona bi uključivala poduzeća brzog rasta iz EU-a, iz različitih sektora, odabrana na temelju objektivnih i transparentnih mjerila, a omogućivala bi i unakrsnu usporedbu poduzeća te njihovo vrednovanje.

1.1.6. EGSO smatra da razmjena i procjena primjera dobrih praksi omogućuju korisna saznanja za potrebe eksperimentiranja s novim politikama<sup>(5)</sup>.

1.2. Europski investicijski fond (EIF) i Europska investicijska banka (EIB) pozivaju se da pomognu inovativna poduzeća poduzetničkim i početnim kapitalom radi olakšavanja tehnološkog prijenosa sa sveučilišta i iz istraživačkih centara. To bi se moglo izvesti u obliku jamstava za prve zajmove što bi doprinijelo prevladavanju početnog otpora u pogledu privatnog financiranja.

1.3. Europski fond za strateška ulaganja (EFIS), vrijedan 21 milijardu eura i sačinjen od jamstava Europske unije i kapitala Europske investicijske banke, trebao bi igrati ključnu ulogu u pomaganju inovativnim projektima u pogledu doseganja razmjera i plasiranja na tržište. Pored toga, ESFI bi mogao poslužiti kao model za buduće proračune EU-a, uz odmak od tradicionalne metode temeljene na bespovratnim sredstvima i prelazak na učinkovitiji model vođen ulaganjima koji bi privlačio sredstva za projekte. Iz EFIS-ja su se uspješno financirali relativno riskantni sektori koji su se lako mogli previdjeti<sup>(6)</sup>.

1.4. EGSO poziva na izradu sveobuhvatnijeg seta investicijskih alata u cilju poticanja ulaganja u fazi rasta, uključujući „asimetrične fondove” koji donose različitu zaradu različitim kategorijama ulagača kapitala te omogućuju alternativne metode financiranja poput skupnog financiranja (*crowdfunding*)<sup>(7)</sup>. U obzir treba uzeti i stvaranje podržništva kako bi se europskim MSP-ovima olakšao pristup tržištu.

1.5. Komisija bi trebala riješiti pitanje regulatornih razlika između Europe i SAD-a u pogledu odnošenja prema ulaganjima u softver i ukloniti regulatorna ograničenja koja kočje europski financijski sektor u ulaganju u digitalni razvoj.

## 2. Analiza trenutnog stanja

2.1. Mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) ključan su element europskoga gospodarstva jer znatno pridonose stvaranju radnih mjesta i gospodarskom rastu<sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> Vidjeti također mišljenje EGSO-a „Sveučilišta uključena u oblikovanje Europe” (SL C 71, 24.2.2016., str. 11.).

<sup>(4)</sup> Europski savjetodavni centar za ulaganja: <http://www.eib.org/eiah/index.htm>.  
Informacije o Europskom portalu projekata ulaganja: <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/hr/index.html>.

<sup>(5)</sup> Vidjeti točku 4.

<sup>(6)</sup> Europski digitalni forum, *From Start-up to Scale-up: Growing Europe's Digital Economy* („Prijelaz sa novoosnovanih na rastuća poduzeća: rast europskog digitalnog gospodarstva”), Sergey Filippov i Paul Hofheinz, 2016., str. 3.–5.

<sup>(7)</sup> Ibid., str. 5.

<sup>(8)</sup> Definicija EU-a o MSP-ovima (SL L 124, 20.5.2003., str. 36.).

2.1.1. Tijekom 2015. godine više od 22,3 milijuna MSP-ova u Europskoj uniji činilo je 99,8 % svih nefinancijskih poduzeća, zapošljavalo 90 milijuna osoba (66,9 % ukupnog broja zaposlenih), ostvarilo 57,8 % ukupne dodane vrijednosti <sup>(9)</sup> i osiguralo 85 % novih radnih mjesta. Europa treba zajamčiti da će se stvoriti nova vrsta MSP-ova kako bi se nadomjestilo onih 200 000 poduzeća koja svake godine odu u stečaj <sup>(10)</sup>, što utječe na 1,7 milijuna radnika. Međutim, za budući gospodarski rast još su važnija ona poduzeća koja žele uvoditi inovacije, razvijati se i izvoziti.

2.2. Osnivanje novih inovativnih poduzeća sa snažnim stopama rasta od ključne je važnosti jer su takva poduzeća usredotočena na inovacije u brzorastućim sektorima s visokom dodanom vrijednošću. To su poduzeća koja će u budućnosti stvarati radna mjesta i poticati rast produktivnosti, što je ključno za poboljšanje životnog standarda. Iako Europa u određenim područjima bilježi napredak, zaostaje u pogledu faze prijelaza sa novoosnovanih na rastuća poduzeća, što bi u konačnici trebalo dovesti do rasta i otvaranja radnih mjesta potrebnih Europi <sup>(11)</sup>.

2.3. Ovo samoinicijativno mišljenje usredotočuje se na rastuća poduzeća: poduzeća brzog rasta i s prosječnim povećanjem broja zaposlenika (ili kretanjem zaposlenika) na godišnjoj osnovi većim od 20 % tijekom trogodišnjeg razdoblja te s deset ili više zaposlenika na početku razdoblja promatranja <sup>(12)</sup>. Ključna značajka rastućih poduzeća njihovi su izrazito prilagodljivi poslovni modeli. Prilagodljivost predstavlja sposobnost rasta u pogledu pristupa tržištu, prihoda i strukture, koja nastaje, primjerice, brzom replikacijom tog poslovnog modela na različitim tržištima ili novim upravljačkim praksama.

2.3.1. Studijom OECD-a kojom je obuhvaćeno 11 zemalja <sup>(13)</sup> utvrđeno je da su rastuća poduzeća činila manje od 10 % poduzeća u svih 11 zemalja, ali su osiguravala do dvije trećine svih novih radnih mjesta <sup>(14)</sup>.

2.4. Novoosnovana poduzeća kratkoročno su uglavnom manje isplativa te ovisе o vanjskom financiranju. Ako ta inovativna poduzeća ne mogu financirati svoje planove proširenja, onda ne uspijevaju rasti te će se temeljni potencijal za rast produktivnosti i stvaranje radnih mjesta vjerojatno zaustaviti.

2.4.1. U analizi Svjetske banke <sup>(15)</sup> procjenjuje se da je 2007. godine prosječna stopa nenaplativih kredita MSP-ova na razvijenim tržištima iznosila 6,93 %, a ta je stopa više nego dvostruko veća od stope kredita velikih poduzeća koja iznosi 2,54 %. Tijekom krize u Portugalu, Španjolskoj, Italiji i Irskoj postotak nenaplativih kredita znatno je porastao te je iznosio između 10 % i 25 %.

2.4.1.1. Politike kojima se banke potiču da odobravaju kredite rizičnijim poduzećima, posebno onima u ranoj fazi razvoja i s ograničenim kolateralom, mogle bi stvoriti niz rizičnih banaka, smanjenje kreditiranja i sve veću financijsku nestabilnost <sup>(16)</sup>.

2.5. Europa se treba usredotočiti na nesmetano funkcioniranje „tranzicije financiranja” koja je trenutačno prekinuta.

2.5.1. Spomenuta tranzicija odvija se u četiri faze: početna ili *start-up* faza (financiranje bespovratnim sredstvima, početnim kapitalom i sredstvima rodbine i prijatelja); faza rasta vlasničkog kapitala (skupno financiranje, mikrofinanciranje, poslovni anđeli); faza održivog rasta (sekuritizacija, privatni vlasnički kapital, rizični kapital, institucijski ulagači, svrstavanje privatnog duga) i izlazna faza (kupovina, tržišta javnog kapitala).

<sup>(9)</sup> [http://www.eif.org/news\\_centre/publications/eif\\_annual\\_report\\_2015.pdf](http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf).

<sup>(10)</sup> *Bankruptcy and second chances for honest failed entrepreneurs* („Stečaj i druga prilika za poštene poduzetnike koji nisu uspjeli”) – politika Europske komisije. Dan poduzetnika, 12. studenog 2015.

<sup>(11)</sup> Novoosnovano poduzeće obično se definira kao poduzetnički projekt osmišljen za pretraživanje ponovljivih i prilagodljivih poslovnih modela. Ta novoosnovana poduzeća uglavnom su visokoinovativna i obično se temelje na idejama, tehnologijama ili poslovnim modelima koji ranije nisu postojali. Suprotno tomu, rastuće poduzeće karakterizira brzo širenje i rast u pogledu pristupa tržištu, zarade ili broja zaposlenih. Vidjeti *Octopus High Growth Small Business Report 2015* („Izješće Octopus-a o malim poduzećima brzog rasta 2015.”) (London: Octopus, 2015.)

<sup>(12)</sup> <https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies>.

<sup>(13)</sup> Ujedinjena Kraljevina, Španjolska, Italija, SAD, Kanada, Norveška, Danska, Novi Zeland i Austrija.

<sup>(14)</sup> *Supporting investors and growth firms* („Potpora ulagačima i poduzećima u rastu”) – T. Aubrey, R. Thillaye i A. Reed, 2015., str. 11.

<sup>(15)</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemirgucKuntMartinezPeria.pdf>.

<sup>(16)</sup> *Supporting investors and growth firms* („Potpora ulagačima i poduzećima u rastu”) – T. Aubrey, R. Thillaye i A. Reed, 2015., str. 21.

### 3. Sastavni elementi za razvoj ekosustava inovacija povoljnog za rastuća poduzeća

3.1. Značajke uspješnih inovativnih ekosustava koji potiču rastuća poduzeća uključuju snažne međusobno povezane mreže istraživačkih i obrazovnih ustanova, velike industrije, ulagače rizičnog kapitala te prisutnost kreativnog i poduzetničkog talenta<sup>(17)</sup>.

3.1.1. Novoosnovana poduzeća obično nastaju u tehnološkim središtima izgrađenima oko prvorazrednih sveučilišta koja imaju ključnu ulogu u razvoju dinamičnog poslovnog okruženja jer su izvor talenta: kako studenata, tako i znanstvenika. Snažni i dobro povezani klasteri povećavaju produktivnost poslovanja, određuju smjer i brzinu inovacija te potiču stvaranje novih poduzeća. SAD i Kina, kao i određena europska središta, vode dugotrajanu bitku kako bi privukli talent i kapital te potaknuli inovacije.

3.1.2. Međutim, rascjepkanost europskih tržišta rada sprečava prijelaz sa novoosnovanih na rastuća poduzeća. U tom pogledu, iznimno je važno olakšati mobilnost radne snage diljem EU-a te privući talent iz trećih zemalja koji će poslužiti kao magnet, stvarajući tako pozitivan začarani krug.

3.1.3. Trebalo bi potaknuti pokretanje programa Erasmus za mlade poduzetnike. Dobro se uklapa u vodeće načelo rasta i otvaranja novih radnih mjesta te predstavlja inicijativu koja bi olakšala mobilnost i koju bi poduzeća dobro prihvatila.

3.1.3.1. Nedavno su usvojene određene politike s ciljem privlačenja talenata iz trećih zemalja. Plavom kartom, koja je uvedena 2009. godine, ubrzan je ulazak kvalificiranih radnika koji su zaposleni u poduzećima iz EU-a<sup>(18)</sup>. Na nacionalnoj razini neke su europske zemlje već uspostavile posebne postupke izdavanja viza poduzetnicima, uz rastući broj zemalja koji im se danas u tome pridružuje<sup>(19)</sup>.

3.1.4. Iznimno uspješan slučaj tehnološkog središta bio bi „Oxbridge”, što se odnosi na utjecajnu regiju koja obuhvaća sveučilišta Oxford i Cambridge u Ujedinjenoj Kraljevini. Ta zajednica za razvoj visoke tehnologije u Ujedinjenoj Kraljevini nastavila je rasti i uvoditi inovacije tijekom dugog razdoblja gospodarske recesije i stagnacije od 2008. do 2012. godine<sup>(20)</sup>.

3.1.4.1. Međutim, mnoga europska sveučilišta nemaju položaj, strukturu ili spremnost za stvaranje uvjeta za razvoj poduzetništva na svojim kampusima ili zalaganje za taj program pred vladama<sup>(21)</sup>. Sveučilišni čelnici i vlada trebali bi razviti veze s industrijom ulažući u urede za prijenos tehnologije na kampusu i obrazovanje u poduzetništvu<sup>(22)</sup>.

3.1.5. Supsidijarna poduzeća nastala kao posljedica tehnoloških prijenosa sa sveučilišta suočavaju se s teškoćama u pogledu daljnjeg razvoja zbog nedostatka novca i specijaliziranog upravljanja. Stoga je izuzetno važno da se mogu osloniti na institucijsku javnu potporu kako bi prevladali početnu nespornost pružatelja privatnog financiranja da ulažu u supsidijarna poduzeća tehničkog profila, kao posljedica toga da ih se doživljava kao suviše tehnička i rizična te da često nisu dobro shvaćena.

3.2. Unatoč tome što imaju sličnu razinu obrazovanja, Europljani nova poduzeća osnivaju znatno rjeđe od Amerikanaca. Mnogi su razlozi za to, a između ostalog i sljedeći: veoma izražena nesklonost riziku, administrativna opterećenja, nedovoljno razvijena kultura drugih prilika, nedovoljna razvijenost obrazovnih programa povezanih s poduzetništvom i nepostojanje kulture privatnog vlasničkog kapitala. Također treba obratiti pažnju na rani razvoj poduzetničke kulture na razini osnovnih i srednjih škola.

<sup>(17)</sup> Tataj, D. *Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe beyond the Crisis* („Inovacije i poduzetništvo. Model rasta za Europu nakon krize.”), Tataj Innovation Library, New York, 2015.

<sup>(18)</sup> <https://www.apply.eu/directives/>.

<sup>(19)</sup> <http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa>.

<sup>(20)</sup> [www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf](http://www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf).

<sup>(21)</sup> *Clustering for Growth, How to build dynamic innovation clusters in Europe* („Stvaranje klastera kako bi se ostvario rast. Kako izgraditi dinamične inovacijske klaster u Europi”), str. 11.

<sup>(22)</sup> Vidjeti također mišljenje EGSO-a „Sveučilišta uključena u oblikovanje Europe” (SL C 71, 24.2.2016., str. 11.).

3.2.1. Zapravo se pri osnivanju poduzeća Europljani najviše boje stečaja: 43 % u Europi za razliku od 19 % u SAD-u. Spremnosti na riskiranje u SAD-u<sup>(23)</sup> pridonose prilično učinkoviti i nerepresivni sustavi za stečaj poduzeća, kao i općenito bolje prihvaćanje neuspjeha poduzeća. Razvijanje kulture naklonjenije poduzetništvu trebalo bi postati prioritet kako za tvorce politika, tako i za obrazovne ustanove.

3.2.1.1. Nedavna studija pokazala je da poduzeća koja su osnovale osobe koje su iznova krenule poslovati imaju veći promet i rast zaposlenika te veću vjerojatnost da će osigurati vanjska financijska sredstva<sup>(24)</sup>. U Španjolskoj uspijeva samo 20 % poduzetnika koji osnivaju svoje prvo novoosnovano poduzeće, dok stopa uspješnosti onih koji po drugi put osnivaju svoje poduzeće iznosi i do nevjerojatnih 80 %.

3.3. Često postoji veća vjerojatnost da će se poduzećima brzog rasta i inovativnim poduzećima odbiti zahtjev za financiranje bankovnim zajmom jer nemaju dovoljno kapitala, a taj je podatak ključan dio kreditne procjene koju provode banke<sup>(25)</sup>. Stoga je financiranje vlasničkim kapitalom temeljno za novoosnovana poduzeća i za poslovanje s planom znatnog širenja, ali s predviđenim nesigurnim ili negativnim novčanim tokom. Stoga bi zajmove koje daju banke trebalo upotpuniti povećanjem raznolikosti i fleksibilnosti izvora financiranja, s posebnim naglaskom na ulozi financiranja vlasničkim kapitalom.

3.4. Treba stvoriti i promicati kulturu privatnog vlasničkog kapitala u Europi, a europski financijski sustavi trebaju razviti proizvode ulaganja pogodne za male ulagače te im osigurati potrebnu likvidnost kao poticaj na ulaganje u inovativna mala poduzeća.

3.4.1. Zbog nedovoljnog financiranja u kasnijim fazama europska novoosnovana poduzeća ne mogu pratiti sve brži tempo svojih kolega u SAD-u te moraju ostvariti prihode ranije kako bi se održala; u protivnom se prodaju prerano i po niskim cijenama. Do 2009. godine samo je 5 % europskih poduzeća osnovanih od 1980. godine ni iz čega bilo u prvih 1 000 po tržišnoj kapitalizaciji. U SAD-u je taj udio iznosio 22 %<sup>(26)</sup>.

3.4.1.1. Zanimljivo je da je više od polovice ukupnog svjetskog rizičnog kapitala dodijeljeno u SAD-u, a samo 15 % u Europi. Tijekom 2013. godine u SAD-u je osigurano 26 milijardi EUR rizičnog kapitala, a u Europi 5 milijardi EUR, dok su poslovni anđeli europskim novim inovativnim poduzećima osigurali 6 milijardi EUR, a novim inovativnim poduzećima u SAD-u 20 milijardi EUR.

3.4.1.2. Dakle, EU se suočava s golemim manjkom u pogledu financiranja poslovnih anđela, koje je tri puta veće u SAD-u, i kod financiranja rizičnim kapitalom, koje je pet puta veće u SAD-u. To je ključna razlika s obzirom na to da je riječ o vrsti kapitala potrebnog za rast i uspješnost poduzeća.

3.4.1.3. Glavni razlog za to, pored nacionalnih granica, je visoka razina rascjepkanosti industrije rizičnog kapitala u EU-u. S vrijednošću od oko 60 milijuna EUR, prosječni europski fond rizičnog kapitala upola je manji od prosječnog fonda u SAD-u, dok je 90 % ulaganja u fondove rizičnog kapitala u EU-u koncentrirano u samo osam država članica (Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj, Španjolskoj, Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini)<sup>(27)</sup>. Zbog raznolikosti propisa u državama članicama, društva rizičnog kapitala suočavaju se s visokim troškovima povezanim s prikupljanjem sredstava diljem Europe. Posljedica toga je njihova smanjena veličina i raspolaganje s manje kapitala za podupiranje rastućih poduzeća. Da je europsko tržište rizičnog kapitala bilo na istoj razini s onim iz SAD-a, čak 90 milijardi EUR dodatnih sredstava bilo bi na raspolaganju za financiranje poduzeća u razdoblju 2008.–2013.<sup>(28)</sup>

3.4.1.4. Problematična je i nedovoljna uključenost privatnih ulagača. Tijekom proteklog desetljeća, europski sektor rizičnog kapitala postao je sve ovisniji o institucijama javnog sektora koje su u 2015. doprinijele s 31 % ukupnih ulaganja<sup>(29)</sup>, što je povećanje u odnosu na udio iz 2007. koji je iznosio tek 15 %<sup>(30)</sup>. Cilj ne bi trebao biti manje javnog novca nego više privatnih izvora. Ulađačku bazu treba proširiti i učiniti raznolikijom ako se želi postići dugoročna samoodrživost ovog sektora.

<sup>(23)</sup> *Bankruptcy and second chances for honest failed entrepreneurs* („Stečaj i druga prilika za poštene poduzetnike koji nisu uspjeli”) – politika Europske komisije.

<sup>(24)</sup> Istraživanje profesorice Kathryn Shaw s Poslovne škole Sveučilišta Stanford.

<sup>(25)</sup> *Supporting investors and growth firms* („Potpora ulagačima i poduzećima u rastu”) – T. Aubrey, R. Thillaye i A. Reed, 2015., str. 40.

<sup>(26)</sup> <http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf>

<sup>(27)</sup> Europska komisija, Zelena knjiga o stvaranju unije tržišta kapitala, op. cit.

<sup>(28)</sup> Ibid.

<sup>(29)</sup> <http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf>

<sup>(30)</sup> [http://www.investeurope.eu/media/340371/141109\\_EVCA\\_FOF\\_scheme.pdf](http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf)



3.4.1.5. Za poticanje javno-privatnih partnerstava u obzir bi se mogli uzeti asimetrični fondovi. Riječ je o fondovima rizičnog kapitala u okviru kojih se ulagačima ponude različiti uvjeti i povrati ulaganja na temelju njihovih ciljeva ulaganja, uzimajući u obzir različite interese partnera u kontekstu različitih suradnji. Oni već postoje u Finskoj, Grčkoj, Ujedinjenoj Kraljevini i Nizozemskoj.

3.4.2. U obzir treba uzeti i stvaranje podržista kako bi se europskim MSP-ovima olakšao pristup tržištu. Ona bi trebala omogućiti niske troškove kotacije i usvajanje pristupa koji je fleksibilan i prilagođen potrebama manjih, dinamičnih poduzeća. Dobri primjeri za to su londonski Alternative Investment Market (AIM), pariški Nouveau Marché ili madridski Mercado Alternativo Bursatil (MAB). Sustav fleksibilnog zakonskog uređenja može biti dvosjekli mač. S jedne strane manja poduzeća mogu lakše pristupiti burzi za trgovanje dionicama dok se s druge neiskusni ulagači mogu suočiti s teškoćama u procjenjivanju točnog profila rizičnosti određenih poduzeća.

3.4.3. U usporedbi s poduzećima iz SAD-a, zakonsko uređenje određenih sektora ponekad ograničava ulagačke kapacitete poduzeća iz EU-a kod ulaganja u tehnološki razvoj. Primjerice, regulatorne razlike između europskih, američkih i švicarskih financijskih subjekata vidljive su na primjeru potrebnih ulaganja u softver i drugu nematerijalnu imovinu koja je ključna za digitalni razvoj.

3.4.3.1. Bankarski sektor je uvjerljivo najveći sektor informacijske tehnologije u svijetu: 700 milijardi USD troši se na inovacije u tom sektoru – 1 od 5 EUR troši se u financijskom sektoru kao i 5–10 % ulaganja <sup>(31)</sup>. Slijedom toga, banke su istodobno glavni akteri u području digitalne transformacije i glavni izvori financiranja digitalnog gospodarstva.

3.4.3.2. Ipak, zakonodavnim okvirom sankcioniraju se njihova prijeko potrebna ulaganja u sektor informacijske tehnologije. Financijski propisi trebali bi tretirati softver kao uobičajenu imovinu i ne bi trebali prisiljavati banke iz EU-a na oduzimanja te vrste ulaganja u svrhu temeljnog kapitala.

3.5. Drugačiji porezni tretmani među državama članicama i među različitim vrstama financiranja predstavljaju prepreku razvoju paneuropskih tržišta kapitala, što ima učinak na ulagače i izdavatelje.

3.5.1. Većina sustava poreza na dobit u Europi prednost daje financiranju zaduživanjem, a ne vlasničkim kapitalom, omogućujući odbitak za troškove kamata. U slučaju financiranja vlasničkim kapitalom nema odbitka za isplatu dividendi. Pristranost zaduživanju mogla bi se otkloniti poreznim odbicima za trošak financiranja i vlasničkim kapitalom i zaduživanjem <sup>(32)</sup>.

3.5.1.1. Porezni poticaji imaju važnu ulogu u stavljanju sredstava na raspolaganje poduzećima u ranoj fazi brzog rasta, a neke vlade u svijetu odobravaju porezne odbitke za pojedince i poduzeća koji su uključeni u novoosnovana poduzeća za visoku tehnologiju ili kvalificirane fondove rizičnog kapitala <sup>(33)</sup>.

3.5.1.2. Zaposlenike i vlasnike inovativnih i novoosnovanih poduzeća tradicionalno se može privući pokretanjem programa dioničkih opcija, budući da bi se mnogi od njih bili voljni odreći naknada u vidu plaće. U većini država članica porezni tretman dioničkih opcija vrlo je represivan budući da ih se tretira kao uobičajeni dohodak koji se oporezuje prema graničnoj stopi. Treba poticati povlaštene porezne tretmane na sličan način kao što je slučaj s poticajnim dioničkim opcijama (ISO) <sup>(34)</sup> u SAD-u.

3.5.2. Podmirivanje obveza u vezi s PDV-om skupo je svim poduzećima, a posebno onima koja prodaju robu i usluge u inozemstvu. EGSO je zadovoljan činjenicom da je Komisija, u okviru svoje strategije jedinstvenog digitalnog tržišta, najavila da će podnijeti zakonodavne prijedloge do kraja 2016. godine za smanjenje administrativnog opterećenja koje snose poduzeća, a koje je uzrokovano različitim sustavima PDV-a. Kao jednu od tih mjera Komisija predlaže uvođenje praga bez PDV-a kako bi se pomoglo novoosnovanim poduzećima i mikropoduzećima <sup>(35)</sup>.

<sup>(31)</sup> Europska bankarska federacija, 16. rujna 2016.

<sup>(32)</sup> Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn i Gaëtan Nicodème, *The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions*, dokumenti Europske komisije o oporezivanju/radni dokument 33-2012: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_33\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_en.pdf)

<sup>(33)</sup> Npr. točka 4.3.

<sup>(34)</sup> <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2>

<sup>(35)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1024\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm)



3.6. Oslobađanje punog potencijala jedinstvenog tržišta nužno je kako bi novoosnovana poduzeća mogla ponuditi svoje usluge i proizvode diljem EU-u već u ranoj fazi te se brzo razvijati kako bi mogla biti konkurentna na svjetskim tržištima.

3.6.1. Jednostavna i učinkovita pravila za potrošače i poduzeća u vezi s prekograničnim ugovorima prioritet su strategije jedinstvenog digitalnog tržišta, koja bi doprinijela promicanju prekogranične e-trgovine u EU-u otklanjanjem pravne rascjepkanosti u području zakona o potrošačkim ugovorima. Uklanjanje prepreka nastalih zbog razlika među ugovornim pravima povećalo bi potrošnju u EU-u za 18 milijardi EUR dok bi u odnosu na trenutnu razinu bruto domaći proizvod porastao za 4 milijardi EUR <sup>(36)</sup>.

3.7. Nepotrebna administrativna opterećenja također su uzrok dodatnih troškova i vremenske neučinkovitosti za poduzetnike.

3.7.1. U razdoblju od 2013. do 2015. godine prosječan trošak za osnivanje poduzeća u EU-u iznosio je 4,1 % BDP-a po stanovniku, dok je u SAD-u iznosio 1,17 % <sup>(37)</sup>.

3.7.2. Što se tiče vremena potrebnog za osnivanje trgovačkog društva u EU-u, registracija je u prosjeku trajala 11,6 dana. U SAD-u osnivanje poduzeća traje samo 6 dana.

3.8. Asimetričnost informacija još je jedan od razloga iz kojeg se u Europi ne osniva dovoljan broj poduzeća brzog rasta. Ulagačima nedostaje potpuna perspektiva svih mogućnosti ulaganja. Pored toga, neeuropski ulagači suočavaju se s dodatnim ograničenjima kada nastoje razumjeti posebnosti različitih nacionalnih tržišta. Pokretanje zasebnog portala posvećenog tom pitanju, integriranog s Europskim savjetodavnim centrom za ulaganja (EIAH) i Europskim portalom projekata ulaganja (EIPP) <sup>(38)</sup>, doprinijelo bi osiguravanju vidljivosti projektima brzog ili velikog rasta i smanjivanju asimetričnosti informacija.

#### 4. Izdvojeni primjeri dobrih praksi

4.1. U brojnim zemljama osmišljene su dobre prakse u cilju pružanja podrške novoosnovanim i rastućim poduzećima. EGSO preporučuje da Komisija pažljivo razmotri mogućnosti njihove provedbe na europskoj razini.

4.1.1. U Njemačkoj su tvrtke dužne učlaniti se u Njemačku gospodarsku komoru koja zauzvrat osigurava pomoć i savjetovanje <sup>(39)</sup>.

4.1.2. Trebalo bi razmotriti programe državnih kreditnih jamstava kao što su oni u Italiji, Ujedinjenoj Kraljevini, Poljskoj i Francuskoj te sufinanciranje državnim sredstvima kao što je slučaj u Njemačkoj i Švedskoj <sup>(40)</sup>.

4.1.3. Ujedinjena Kraljevina pruža programe za porezne poticaje radi povećanja toka sredstava u rizičniju imovinu preko svojih programa EIS, SEIS i CVT <sup>(41)</sup>.

4.1.4. Regija Pijemont u Italiji razvila je mreže u 12 industrijskih klastera, okupljajući poduzeća, sveučilišta i lokalnu vlast <sup>(42)</sup>.

4.1.5. U regiji Baskija u Španjolskoj, zadruga Elkar-lan promiče stvaranje drugih zadruga s pomoću potpune analize održivosti projekta, osposobljavanja te pristupa subvencijama i financijskoj potpori <sup>(43)</sup>.

<sup>(36)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6264\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_en.htm)

<sup>(37)</sup> [www.theglobaleconomy.com/USA/Cost\\_of\\_starting\\_business](http://www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business)

<sup>(38)</sup> Vidjeti bilješku 4.

<sup>(39)</sup> <http://www.dihk.de/en>

<sup>(40)</sup> *Supporting investors and growth firms* („Potpora ulagačima i poduzećima u rastu”) – T. Aubrey, R. Thillaye i A. Reed, 2015., str. 36.

<sup>(41)</sup> Program poduzetničkih ulaganja (EIS), Program ulaganja početnoga kapitala u poduzeća (SEIS) i Trust rizičnog kapitala (VCT).

<sup>(42)</sup> [cordis.europa.eu/piedmont/infra-science\\_technology\\_en.html](http://cordis.europa.eu/piedmont/infra-science_technology_en.html)

<sup>(43)</sup> [www.elkarlan.coop](http://www.elkarlan.coop)

4.1.6. Digitalizacija uprave, kako se pokazalo u slučaju Estonije, mogla bi biti revolucionarna u olakšavanju rasta visokotehnoloških inovativnih poduzeća. Na paneuropskoj razini razvoj e-uprave mogao bi imati golem utjecaj.

4.1.7. U doba podatkovnoga gospodarstva, konkurentna prednost može se oslanjati na nematerijalnu imovinu koju je teško procijeniti i vrednovati služeći se tradicionalnim financijskim mehanizmima. Ured za zaštitu intelektualnog vlasništva Ujedinjene Kraljevine osmislio je metode prepoznavanja i mjerenja ove vrste imovine na osnovu novčanih tokova<sup>(44)</sup>.

4.1.8. U Ujedinjenoj Kraljevini osnovan je zasebni tim pod nazivom *Future Fifty* koji djeluje u sklopu tehnološkog središta Tech City UK i osigurava podršku za 50 vodećih digitalnih poduzeća u fazi razvoja. Taj program osigurava pristup stručnoj podršci iz vlade i privatnog sektora, povezuje poduzeća s institucijskom ulagačkom bazom Ujedinjene Kraljevine i nudi prilagođenu podršku koja doprinosi brzom rastu poduzeća i osiguravanju temelja za njihovu spremnost u pogledu inicijalne javne ponude (IPO)<sup>(45)</sup>, spajanja i preuzimanja i globalnog širenja<sup>(46)</sup>.

4.1.9. Tijekom 2015. godine federalna vlada SAD-a uspostavila je program STEM, kojim se želi potaknuti djecu da studiraju prirodne znanosti, tehnologiju, inženjerstvo i matematiku. Osnova je pripremiti učenike za buduće potrebe tržišta rada<sup>(47)</sup>. Sve se veća pozornost pridaje prenosivim vještinama i STEAM-u u kojem se „A” odnosi na umjetnost (od eng. *arts*).

## 5. Inicijative koje je poduzela Europska komisija radi poticanja stvaranja i rasta novoosnovanih poduzeća

5.1. Europska komisija uložila je značajne napore kako bi podržala poduzetnike pokrenuvši brojne inicijative tijekom posljednjih nekoliko godina, a niz različitih glavnih uprava predvodio je taj postupak: GU za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije<sup>(48)</sup>, GU za obrazovanje i kulturu<sup>(49)</sup>, GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike<sup>(50)</sup>, GU za istraživanje i inovacije<sup>(51)</sup> te GU za financijsku stabilnost, financijske usluge i uniju tržišta kapitala<sup>(52)</sup>.

5.2. Mnoge od tih inicijativa još su nove i zasad je prerano za procjenjivanje njihovih učinaka. No, EGSO smatra da je Komisija na pravom putu te je potiče da se nastavi kretati u istom smjeru uz obvezno savjetovanje s relevantnim europskim i nacionalnim dionicima.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

<sup>(44)</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip>

<sup>(45)</sup> Inicijalna javna ponuda ili izlazak na burzu.

<sup>(46)</sup> <http://futurefifty.com/>

<sup>(47)</sup> <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen>

<sup>(48)</sup> Akcijski plan za Poduzetništvo 2020.

<sup>(49)</sup> Program Erasmus.

<sup>(50)</sup> Strategija jedinstvenog tržišta.

<sup>(51)</sup> Program za istraživanje i inovacije Obzor 2020.

<sup>(52)</sup> Unija tržišta kapitala.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Odgovarajućem okviru za transparentnost trgovačkih društava”****(samoinicijativno mišljenje)**

(2017/C 075/03)

Izvjestiteljica: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Odluka Plenarne skupštine:	21. siječnja 2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika Samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	29. studenoga 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	219/3/14

**1. Zaključci i preporuke**

1.1. Odbor smatra da je transparentnost trgovačkih društava ključna i podržava svaku inicijativu kojom se pridonosi dugoročnoj održivosti i predvidljivosti poslovanja. Transparentnost je važna za sve strane, za sama društva te za unapređenje njihova imidža i jačanje povjerenja radnika, potrošača i javnosti.

1.2. Odbor priznaje da je većina trgovačkih društava koja posluju u EU-u uistinu transparentna. Pa ipak, niz skandala nedavno je ukazao na potrebu unapređenja transparentnosti kako bi ona općenito postala dijelom održivih strategija društava. Ulagači i dioničari sve više pažnje posvećuju ne samo pokazateljima isplativosti poduzeća, već i kvalitativnim pokazateljima društveno odgovornog poslovanja <sup>(1)</sup> koji doprinose smanjenju socijalnih rizika i osiguravanju održivog razvoja poduzeća. Kako bi se zadovoljile potrebe poduzeća i drugih dionika, informacije bi trebale biti relevantne, a njihovo prikupljanje troškovno učinkovito.

1.3. Odbor napominje da bi vlade država članica trebale motivirati i poticati trgovačka društva da transparentnost pretvore u svoju prednost jer ona predstavlja i dobru poslovnu priliku te im pružati potporu u ispunjenju tih obveza.

1.4. Odbor smatra da je važno istodobno se usmjeriti na učinkovitost i opseg podnesenih informacija te na njihovu kvalitetu i vjerodostojnost. Unapređenje transparentnosti trebalo bi biti usmjereno na postignute rezultate i postupak izvješćivanja i objavljivanja informacija. Izvješćivanje bi trebalo biti usmjereno na budućnost, ali i uključivati pružanje informacija o prijašnjim rezultatima.

1.5. Odbor preporučuje Komisiji da poduzme daljnje korake kako bi se trgovačkim društvima omogućilo ispunjavanje obveza transparentnosti i zadržavanje konkurentnosti na svjetskoj razini.

1.6. EGSO općenito uvažava da mala i srednja trgovačka društva posluju u različitim uvjetima. Stoga bi pravila koja za njih vrijede trebalo pojednostavniti kako bi im se omogućilo podnošenje izvješća na primjereniji način u cilju osiguravanja potpune transparentnosti. EGSO pozdravlja projekt izgradnje kapaciteta kako bi se malim i srednjim poduzećima pomoglo u suočavanju s tim izazovima.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 681 final

1.7. Odbor smatra da bi se svaka daljnja inicijativa o objavi informacija trebala usmjeriti na informacije koje su dionicima doista potrebne, što bi trebalo uključivati zajednički niz pokazatelja te pri čemu treba istodobno uzeti u obzir narav trgovačkog društva i sektora u kojem posluje.

1.8. Odbor naglašava da su društveno odgovorno poslovanje i politika transparentnosti unutar poduzeća neučinkoviti bez predanosti zaposlenika koji bi stoga trebali sudjelovati u savjetovanjima između socijalnih partnera.

1.9. Dok korporativno izvješćivanje pobuđuje sve veći interes, sve je više skupina dionika zainteresirano za sve više aspekata poslovanja poduzeća. Odbor smatra da je stoga važno ocijeniti postojeći model izvješćivanja i prilagoditi ga njegovoj svrsi.

## 2. Opći kontekst

2.1. Komisija je 2010. objavila **komunikaciju koja je sadržavala 50 prijedloga za unapređenje unutarnjeg tržišta**. U njoj je navedeno da poduzeća također moraju sudjelovati u zajedničkom naporu pokazujući svoju odgovornost i transparentnost ne samo prema svojim zaposlenicima i dioničarima, nego i prema društvu u cjelini. Komisija je naglasila da postoji prostor za poboljšanje u pogledu upravljanja poduzećima, posebice u vezi sa sastavom i raznolikošću upravnih odbora, uključujući zastupljenost žena, kako bi se unaprijedilo zapošljavanje, poslovanje i trgovina<sup>(2)</sup>. Prepoznat je doprinos koji poslovna etika i vrijednosti pružaju gospodarskom oporavku.

2.2. Komisija je 2011. objavila **obnovljenu strategiju EU-a za društveno odgovorno poslovanje za razdoblje 2011.–2014.**<sup>(3)</sup> u kojoj je iznijela novu definiciju tog poslovanja kao „odgovornosti poduzeća za svoj učinak na društvo”. Sastavni dio strategije bio je i akcijski plan za integraciju financijskog i socijalnog izvješćivanja.

2.3. Odbor je 2012. usvojio mišljenje o obnovljenoj strategiji EU-a za društveno odgovorno poslovanje<sup>(4)</sup> u kojem naglašava da se inicijativom za donošenje politike o društveno odgovornom poslovanju pruža mogućnost uspostave pozitivne suradnje s poslovnom zajednicom u teškoj gospodarskoj i političkoj klimi. Važno je prepoznati različite pobude koje potiču društveno odgovorno poslovanje. U Komunikaciji se navode razne prednosti koje je potrebno više promicati zajedno s primjerima dobre prakse kako bi se poduzećima pružile informacije i kako bi ih se potaknulo da preuzmu veće obveze u pogledu društveno odgovornog poslovanja.

2.4. Zadnjih je godina Odbor izradio brojna druga mišljenja, koja se spominju u ovom tekstu. U tim se mišljenjima naglašava važnost društveno odgovornog poslovanja, transparentnosti trgovačkih društava, objavljivanja nefinancijskih informacija i uključenosti u postupak relevantnih dionika kao što su ulagači, potrošači, zaposlenici i njihovi sindikalni predstavnici te nevladine organizacije. U ovom mišljenju Odbor želi staviti naglasak na odgovarajući okvir za cijeli postupak.

## 3. Za društveno odgovorna i transparentna trgovačka društva

3.1. Gospodarska kriza iz 2008. godine i njezine socijalne posljedice u određenoj su mjeri narušile povjerenje građana u poduzeća te se pažnja javnosti i ulagača usmjerila na socijalne i etičke aspekte poslovanja. Trenutačno je sve više skupina dionika zainteresirano za sve više aspekata poslovanja poduzeća.

3.2. Ulagači žele transparentnost i kontrolu nad svojim ulaganjima te žele znati ima li njihov novac pozitivan ili negativan učinak na okoliš i društvo. Najvažniji izvori nefinancijskih informacija za ulagače su izvješća o održivosti/društveno odgovornom poslovanju i godišnja izvješća. Kvalitativne izjave o politici važne su za procjenu financijskog dobitka, ali neizostavnima se smatraju kvantitativni ključni pokazatelji uspješnosti.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 608 final

<sup>(3)</sup> COM(2011) 681 final

<sup>(4)</sup> SL C 229, 31.7.2012., str. 77.

3.3. Radnici su prve žrtve trgovačkih društava koja ne mare za pravne propise i vlastiti manjak transparentnosti, pa ipak oni igraju središnju ulogu u razvoju svojih poduzeća: sigurnost njihova zaposlenja te njihova plaća, zdravlje i radni uvjeti ovise o tomu. Imaju pravo zahtijevati transparentnost te biti obaviješteni i uključeni u odlučivanje o financijskom stanju te socijalnim i gospodarskim politikama u svojim poduzećima, kao i politikama koje se tiču okoliša.

3.4. Potrošači žele transparentnost te je očekuju u određenim područjima koja su im važna. Uvelike je u interesu trgovačkih društava, u pogledu njihova odnosa s drugim dionicima (radnicima, građanima i potrošačima), da provode politiku transparentnosti. To često jednostavno podrazumijeva da potrošačima pomognu pružanjem činjenica na temelju kojih mogu donijeti odluku pri kupnji. U konačnici će upravo ta poduzeća steći vjernost upućenijih potrošača <sup>(5)</sup>. Prehrambena industrija veoma je osjetljivo područje u tom pogledu. U najnovijem istraživanju Centra za integritet hrane (CFI) <sup>(6)</sup>, u sklopu kojeg je dokazano da povećana transparentnost dovodi do povećanja povjerenja potrošača u pogledu hrane, iznose se jasne smjernice za ostvarenje tog cilja.

3.5. Usljed globalizacije velik broj poslovnih partnera i dionika zainteresiran je za više informacija o više aspektata poslovanja poduzeća iz velikog broja zemalja.

3.6. Transparentnošću se izgrađuje povjerenje, a poduzećima je potrebno povjerenje društva. Međutim, često postoji jaz između onoga što javnost očekuje i njezine percepcije poslovanja poduzeća. Taj je jaz djelomično uzrokovan neodgovornim ponašanjem nekih poduzeća, kao i time što neka poduzeća uveličavaju svoja socijalna postignuća i postignuća na području okoliša. Nedovoljna javna svijest o postignućima poduzeća i ograničenjima pod kojima ona posluju također pridonosi tom nesrazmjeru.

3.7. **Zbog toga je Europska komisija 2009. pokrenula niz radionica o transparentnosti poduzeća.** Europska su poduzeća pozdravila tu inicijativu jer je pokrenuta baš u pravo vrijeme, odnosno usred krize, kad su transparentnost i društveno odgovorno poslovanje općenito mogli pridonijeti obnovi povjerenja javnosti u poduzeća, koje je također u nekoj mjeri bilo narušeno aktualnom krizom. Inicijativa je bila usmjerena na različite grupe dionika (zaposlenike, sindikate, nevladine organizacije i medije) te je ispitivanje trebalo služiti kao smjernica za daljnje korake koje će poduzeti Komisija.

3.7.1. Sljedeće su pouke proizašle iz spomenute inicijative:

- Mnoga su trgovačka društva već postigla pozitivne rezultate na području transparentnosti. Društveno odgovorno poslovanje sad je dio poslovnih strategija društava.
- Pristup informacijama važan je za niz dionika, ali su im potrebne različite informacije u različite svrhe. Uvjeti i potrebe razlikuju se od sektora do sektora.
- Mišljenja se posebice razlikuju u pogledu ključnih pokazatelja uspješnosti. Većina ostalih zainteresiranih strana u državama članicama prednost daje uspostavi skupa jasnih pokazatelja koji obuhvaćaju i pitanja u vezi s radnom snagom i okolišem. Poduzeća smatraju da je fleksibilnost potrebna i da jednak model za sve nije pravo rješenje.
- Za mala i srednja poduzeća ključno je pitanje sposobnosti za pružanje informacija. Ako postoji širok spektar dionika, od kojih svaki zahtijeva različite informacije i ima različita očekivanja, može doći do velikog administrativnog opterećenja poduzeća.
- Postupak transparentnosti trebao bi biti usmjeren na postignute rezultate, kao i na postupak izvješćivanja i objave informacija. Društveno odgovorno poslovanje treba uključiti u poslovne strategije, a integrirano izvješćivanje jedan je od načina da se to postigne.

<sup>(5)</sup> <https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing-and-won/>

<sup>(6)</sup> Jasan pogled na transparentnost i način na koji se njome izgrađuje povjerenje potrošača, 2015., istraživanje povjerenja potrošača, Centar za integritet hrane.

- Transparentnost i praksa objavljivanja izvješća o društveno odgovornom poslovanju dodatna je prednost za trgovačka društva i njihove zaposlenike, korisnike njihovih proizvoda i usluga, odnosno potrošače i građane, te ulagače.

#### 4. Komisija pooštava zahtjeve u pogledu transparentnosti i nefinancijskog izvješćivanja

4.1. U strategiji EU-a za društveno odgovorno poslovanje Komisija navodi da objava informacija u vezi sa socijalnim aspektima i okolišem, uključujući informacije u vezi s klimatskim pitanjima, može olakšati suradnju s dionicima i utvrđivanje bitnih rizika za održivost. To predstavlja važan element preuzimanja odgovornosti i može pridonijeti izgradnji povjerenja javnosti u poduzeća. Kako bi se zadovoljile potrebe poduzeća i drugih dionika, informacije bi trebale biti konkretne.

4.1.1. Komisija također prepoznaje da sve veći broj trgovačkih društava objavljuje informacije u vezi sa socijalnim aspektima i okolišem. MSP-ovi često neformalno objavljuju takve informacije na dobrovoljnoj osnovi. Jedan izvor procjenjuje da otprilike 2 500 europskih trgovačkih društava objavljuje izvješća o društveno odgovornom poslovanju ili o održivosti, što EU stavlja u vodeći položaj na globalnoj razini <sup>(7)</sup>.

4.2. Komisija je 2013. na temelju inicijative Europskog parlamenta izradila zakonodavni prijedlog o **transparentnosti informacija u vezi sa socijalnim aspektima i okolišem koje pružaju poduzeća u svim sektorima** <sup>(8)</sup>. „Računovodstvene direktive” izmijenjene su radi uvođenja zahtjeva za određena velika trgovačka društva (trenutačno oko 6 000 društava i subjekata u EU-u) u pogledu objave relevantnih nefinancijskih informacija i informacija o raznolikosti u svojim godišnjim izvješćima.

4.2.1. Direktiva je u nekim zemljama prenesena u nacionalno pravo nakon savjetovanja s poduzećima pa se provedbom iskorištava fleksibilnost Direktive, ne premašuje njezino područje primjene, pruža pravna sigurnost za poduzeća i ispunjavaju njihovi stvarni zahtjevi. EGSO je u vezi s time sastavio mišljenje <sup>(9)</sup> u kojem naglašava pravo na iskorištavanje tog fleksibilnog i primjerenog mehanizma za poboljšanje komunikacije s dioničarima, ulagačima, radnicima i drugim dionicima te pozdravlja činjenicu da je taj prijedlog usmjeren samo na velika trgovačka društva.

4.2.2. Komisija upravo na temelju rezultata javnog savjetovanja priprema neobvezujuće smjernice o nefinancijskom izvješćivanju. Kako bi se olakšalo naknadno savjetovanje s dionicima <sup>(10)</sup>, Komisija uvodi u uporabu ilustrativni popratni dokument u kojem se utvrđuju ključna načela za objavljivanje nefinancijskih informacija. Nefinancijske informacije koje su predmet izvješćivanja trebaju biti relevantne, pouzdane, uravnotežene i razumljive, sveobuhvatne i sažete, strateške i usmjerene na budućnost, usmjerene na dioničare, svojstvene određenom društvu/sektoru, kvalitativne i kvantitativne te dosljedne.

4.3. U skladu sa strategijom Europa 2020., kojom se poziva na unapređenje poslovnog okruženja u Europi, Komisija je 2014. objavila **prijedlog direktive čiji je cilj pružanje potpore uspostavi modernog i učinkovitog okvira korporativnog upravljanja za europska poduzeća, ulagače i zaposlenike** <sup>(11)</sup> koji odgovara potrebama današnjeg društva i promjenjivom gospodarskom okruženju.

4.3.1. Prijedlogom bi se trebalo pridonijeti dugoročnoj održivosti trgovačkih društava iz EU-a i dugoročnijoj perspektivi za dioničare kojom se osiguravaju bolji uvjeti poslovanja za društva čijim se dionicima trguje na uređenim tržištima u EU-u. U svome mišljenju <sup>(12)</sup> Odbor je naglasio da će prijedlog dovesti do stabilnijeg, održivog korporativnog upravljanja i investicijskog okruženja u Europi te je konstatirao da Komisija u svojoj procjeni učinka tvrdi da će njezini prijedlozi izazvati tek neznatno povećanje administrativnog opterećenja za trgovačka društva uvrštena na burzu. Bit će važno ocijeniti tu ravnotežu prilikom evaluacije direktive.

4.4. Komisija je u listopadu 2015. objavila novu strategiju pod nazivom „Trgovina za sve – Prema odgovornijoj trgovinskoj i ulagačkoj politici”, kojom se pruža vizija politike EU-a usmjerene na odražavanje potrebe za odgovornijom i transparentnijom trgovinskom politikom.

<sup>(7)</sup> CorporateRegister.com

<sup>(8)</sup> COM(2013) 207 final

<sup>(9)</sup> SL C 327, 12.11.2013., str. 47.

<sup>(10)</sup> Radionica s dionicima o neobvezujućim smjernicama o objavljivanju nefinancijskih informacija koju je 27. rujna 2016. u Bruxellesu organizirala Glavna uprava FISMA Europske komisije.

<sup>(11)</sup> COM(2014) 213 final

<sup>(12)</sup> SL C 451, 16.12.2014., str. 87.



4.4.1. U poglavlju pod nazivom „Trgovinska i ulagačka politika utemeljena na vrijednostima” Komisija najavljuje osnaživanje prava potrošača jačanjem inicijativa društveno odgovornog poslovanja i dubinske analize u cijelom proizvodnom lancu s naglaskom na poštovanju ljudskih prava te na socijalnim (uključujući prava radnika) i okolišnim aspektima vrijednosnih lanaca. Sljedeći korak koji Komisija želi poduzeti je poboljšanje dimenzija sporazuma o slobodnoj trgovini koje se odnose na održivi razvoj.

4.4.2. U mišljenju<sup>(13)</sup> o pristojnom radu u globalnim lancima opskrbe Odbor tvrdi sljedeće: „EGSO ima mnogo iskustva u području održivosti, uz sudjelovanje u provedbi i praćenju namjenskih poglavlja u sporazumima o slobodnoj trgovini, sudjelovanje u cijelom nizu odbora civilnog društva koji mu omogućuju predlaganje pravedne ravnoteže između potrebnih zakonskih zahtjeva u području ljudskih i radničkih prava, transparentnosti, borbe protiv korupcije i potrebne fleksibilnosti multinacionalnih poduzeća da organiziraju i razviju svoje globalne lance opskrbe na učinkovit način prilagođen različitim lokalnim situacijama.”

4.4.3. Viši standardi u pogledu objavljivanja izvješća o nefinancijskim pitanjima mogli bi biti važno pitanje u trgovinskoj politici. Regulativa na globalnoj razini, uključujući trgovinske sporazume, trebala bi dovesti do veće transparentnosti u objavljivanju nefinancijskih informacija u zemljama poput SAD-a i Kine kako bi se osigurali jednaki uvjeti za europska trgovačka društva.

4.4.4. Komisija namjerava jače potaknuti, i to posebice multinacionalna poduzeća, na pružanje informacija o dužnoj pažnji, na **ambiciozniji pristup vađenju minerala na sukobima pogođenim područjima**<sup>(14)</sup>, na potragu za novim područjima za uspostavu poboljšanih partnerstava u okviru odgovornih lanaca vrijednosti i na objavljivanje pregleda izvješća društava o odgovornom lancu vrijednosti.

4.4.5. Što se tiče zahtjeva Komisije u pogledu etične trgovine te promicanja i zaštite ljudskih prava, novi zahtjevi za poduzeća mogu se očekivati i slijedom provedbe Komisijina Akcijskog plana za ljudska prava za razdoblje 2015.–2018.<sup>(15)</sup> U svojim zaključcima Vijeće za vanjske poslove (lipanj 2016.) naglašava presudnu ulogu poslovne transparentnosti u omogućivanju tržištima da prepoznaju, potaknu i nagrade poštovanje ljudskih prava.

4.5. Komisija je u siječnju 2016. predstavila svoj **Paket mjera za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza** radi osiguranja učinkovitijeg oporezivanja i veće porezne transparentnosti.

4.5.1. Jedno od područja koje se pažljivo preispituje i koje **će utjecati na multinacionalna poduzeća i grupe je izvješćivanje po zemljama** (obveza pripreme izvještaja koji sadrži transakcije u grupi, podatke o prihodima, dobiti, plaćenom porezu na dobit itd., kao i njegova podnošenja poreznim tijelima). Paket u ovoj fazi obuhvaća razmjenu informacija između poreznih tijela država članica.

4.6. Komisija je početkom travnja 2016.<sup>(16)</sup> predložila da multinacionalna poduzeća objavljuju zasebni izvještaj o porezu na dobit koji plaćaju, zajedno s ostalim poreznim informacijama. Multinacionalna poduzeća s konsolidiranim neto prometom koji premašuje 750 milijuna EUR morat će ispuniti te dodatne zahtjeve u vezi s transparentnošću bez obzira na to imaju li sjedište u EU-u ili ne. Ta se obveza odnosi i na njihove podružnice i društva kćeri. Odbor je u vezi s tim upravo usvojio mišljenje o borbi protiv utaje poreza<sup>(17)</sup> u kojem potiče Komisiju da bude ambicioznija u zahtijevanju porezne transparentnosti od trgovačkih društava smanjivanjem praga od 750 milijuna EUR ili izradom rasporeda za postupno smanjenje tog praga.

4.6.1. Međutim, Komisija bi trebala uzeti u obzir načela unutarnjeg tržišta EU-a i konkurentnost Unije. Jednostrani zahtjevi unutar EU-a mogli bi dovesti do neželjenih posljedica ako bi poduzeća koja nisu iz EU-a bila izuzeta od te obveze. Stoga bi poduzeća koja nisu iz EU-a trebala biti obuhvaćena tom obvezom posredstvom pregovora o međunarodnim trgovinskim sporazumima.

<sup>(13)</sup> SL C 303, 19.8.2016., str. 17.

<sup>(14)</sup> JOIN(2014) 8 final

<sup>(15)</sup> SWD(2015) 144 final

<sup>(16)</sup> COM(2016) 198 final

<sup>(17)</sup> SL C 487, 28.12.2016., str. 62.



4.7. Europska komisija surađuje s drugim međunarodnim organizacijama, kao što su Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD), Međunarodna organizacija rada (ILO), Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) i Svjetska banka, te jača sinergiju s njihovim instrumentima za dobro korporativno upravljanje, transparentnost i odgovorno poslovanje<sup>(18)</sup>. Ti se instrumenti redovito revidiraju te se njima uspostavljaju zahtjevi za odgovornost i transparentnost trgovačkih društava u pogledu njihovih socijalnih politika i politika u vezi sa zaštitom okoliša i ljudskim pravima. Njima se također potiče sprečavanje i analiza rizika te propisuju mjere o dužnoj pažnji. Instrumenti su prvenstveno namijenjeni multinacionalnim poduzećima, ali bi trebali služiti i kao smjernice za društva koja posluju na nacionalnoj razini. Revizija tih instrumenata treba biti u svakom slučaju usmjerena na njihovu bolju provedbu.

4.8. Sve veći zahtjevi na svjetskoj i europskoj razini u pogledu transparentnosti poduzeća prenose se na trgovačka društva koja posluju u državama članicama. Uloga EK-a treba obuhvaćati usmjeravanje i koordinaciju politika država članica EU-a, čime se smanjuje rizik od različitih pristupa<sup>(19)</sup>.

4.8.1. Strategija Komisije za odgovorno poslovanje i preporuke državama članicama često navode na pretpostavku na nacionalnoj razini da samo država treba biti nadležna za upravljanje odgovornim poduzetništvom i transparentnošću te njihov nadzor.

4.8.2. Poduzeća prepoznaju svoju ulogu pokretača transparentnog i odgovornog ponašanja. To je i Komisija potvrdila u komunikaciji „Provedba partnerstva za rast i zapošljavanje: Europa kao središte izvrsnosti u pogledu društveno odgovornog poslovanja”<sup>(20)</sup>.

4.8.3. Glavna je odgovornost svakog trgovačkog društva stvaranje vrijednosti, ne samo za dioničare, nego i za zaposlenike, okoliš i zajednicu te otvaranje i očuvanje radnih mjesta. Države članice trebale bi stvoriti prave uvjete kako bi to olakšale i pružiti potporu društvima koja nastoje biti odgovorna i transparentna.

## 5. Iznalaženje odgovarajućeg okvira za korporativno izvješćivanje

5.1. Odbor potvrđuje da je nefinancijsko izvješćivanje veoma važno za korporativno izvješćivanje jer pridonosi stvaranju cjelovite slike poslovanja poduzeća.

5.2. Regulatorno okruženje za poslovanje postaje sve složenije za trgovačka društva. Kako bi se na bolji način zadovoljile potrebe dioničara, potrebno je uspostaviti odgovarajući okvir za korporativno izvješćivanje, no istodobno treba spriječiti nepotrebna administrativna i financijska opterećenja. Društveno odgovorno poslovanje i transparentnost treba također promicati i iskoristivati kao priliku za trgovačka društva da izbjegnju socijalne rizike i osiguraju vlastiti održiv razvoj.

5.3. Tijekom zadnjeg desetljeća stavlja se sve veći naglasak na različite aspekte nefinancijskih informacija. Postoji određeni broj međunarodnih okvira za objavu informacija u vezi sa socijalnim aspektima i okolišem, uključujući Globalnu inicijativu za izvješćivanje (GRI).

5.4. Postavlja se pitanje *može li se udovoljiti svim tim dionicima istim izvješćem ili nizom izvješća?* Treba li postojati niz različitih izvješća ili koncept jedinstvenog sveobuhvatnog izvješća – poput koncepta „Core&More” („Osnovno i šire”) <sup>(21)</sup> koji je 2015. predložila Europska federacija računovođa (FEE)?

5.5. U okviru rasprave o korporativnom izvješćivanju u budućnosti trebaju se uzeti u obzir različite potrebe za informacijama različitih skupina dionika ovisno o veličini i naravi subjekta koji podnosi izvješće.

<sup>(18)</sup> Smjernice OECD-a za multinacionalna poduzeća; Tripartitna deklaracija Međunarodne organizacije rada (ILO) o načelima koja se odnose na multinacionalna poduzeća i socijalnu politiku.

<sup>(19)</sup> COM(2011) 681 final

<sup>(20)</sup> COM(2006) 136 final

<sup>(21)</sup> Budućnost korporativnog izvješćivanja – stvaranje dinamike za promjenu, FEE, listopad 2015.

5.6. Kao što Europski gospodarski i socijalni odbor ističe u mišljenju „Objavljivanje nefinancijskih informacija”, Komisija se poziva da započne ili pojednostavi postupak kojim se okupljaju „mnogobrojne zainteresirane strane” <sup>(22)</sup> kako bi se bolje definirala vodeća načela i referentna mjerila koja će olakšati uspoređivanje, a dugoročno i normizaciju.

5.6.1. Odbor je u tom pogledu već istaknuo potrebu korektivnih mjera usmjerenih protiv narušavanja korporativnih vrijednosti kratkoročnim razmišljanjem. U mišljenju „Uključivanje zaposlenika” <sup>(23)</sup> pozvao je i na razradu načina na koje politika EU-a može preusmjeriti postojeću tendenciju jednostrane transparentnosti poduzeća u interesu dioničara prema širem razumijevanju poduzeća kao „održivog društva”, što je u interesu dugoročnog korporativnog razvoja.

5.7. Svaka daljnja inicijativa u vezi s objavom informacija treba biti usmjerena na stvarne potrebe dionika, čak i ako je budućnost održivog poslovanja snažno povezana sa socijalnim okruženjem i poštovanjem potrošača.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(22)</sup> SL C 327, 12.11.2013., str. 47.

<sup>(23)</sup> SL C 161, 6.6.2013., str. 35.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Glavnim čimbenicima koji utječu na zajedničku poljoprivrednu politiku nakon 2020.”**

**(samoinicijativno mišljenje)**

(2017/C 075/04)

Izvjestitelj: **Simo TIAINEN**

Odluka Plenarne skupštine:	21. siječnja 2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	24. studenoga 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	15. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	188/2/8

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. ZPP već pola stoljeća pomaže u izgradnji Europske unije. Povratak osnovama u ovom bi trenutku trebao poslužiti kao prilika za novu dugoročnu viziju ZPP-a koja bi dala jasne i konkretne smjernice ne samo poljoprivrednicima nego i milijunima građana. Kao što je Odbor dosljedno isticao, budući ZPP trebao bi štiti europski poljoprivredni model zasnovan na načelima prehrane neovisnosti, održivosti i prilagodljivosti stvarnim potrebama europskih građana, bilo da je riječ o poljoprivrednicima, zaposlenicima u poljoprivredi ili potrošačima.

1.2. EGSO pozdravlja početne rasprave i razmišljanja o budućnosti ZPP-a nakon 2020. godine. Iako ciljevi ZPP-a navedeni u Ugovoru – nepromijenjeni od 1957. godine – i novi izazovi koje ZPP mora svladavati nikad nisu bili važni kao sada, iznimno je bitno provesti detaljnu analizu sadašnjeg ZPP-a i rezultata prethodne reforme. Svrha je ovog mišljenja iznijeti neke prijedloge i sudjelovati u promišljanjima o budućnosti ZPP-a.

1.3. Ponajprije, s obzirom na složenost ZPP-a i teškoće u provedbi posljednje reforme, poljoprivrednicima je potrebna politička stabilnost i dugoročna vizija poljoprivredne politike. Proces u skladu s Ugovorom iz Lisabona iziskivat će nekoliko godina za promišljanje i razmjenu ciljeva, za raspravu o izazovima i pronalaženje rješenja. Stoga bi se europske institucije trebale brzo složiti oko toga da se rok trenutnog ZPP-a produlji za najmanje dvije godine.

1.4. ZPP bi trebao poticati pokretanje poslovanja mladih i novih poljoprivrednika i poljoprivrednica, i to ne samo pomoću posebnih alata nego i stvarnom stabilnošću u politici. Doista, poljoprivrednicima je potrebno više stabilnosti kako bi desetljećima mogli ulagati i nositi se s izazovom generacijske obnove.

1.5. S jedne strane, budući ZPP trebao bi uzeti u obzir raznolikost modela poljoprivrede i regionalne posebnosti, a s druge strane, raznolikost svojih ciljeva: gospodarskih, društvenih i ekoloških. Vlastita proizvodnja hrane i vlastita poljoprivreda važni su i predstavljaju dio kulture svakog naroda u svijetu. Europska prehrambena politika trebala bi se temeljiti na zdravoj i kvalitetnoj hrani i stvarati sinergije sa ZPP-om. Jedno od glavnih načela ZPP-a trebalo bi biti održavanje snažne i održive poljoprivrede u svim regijama EU-a.

1.6. Prvi i osnovni prioritet iduće reforme ZPP-a trebalo bi biti pojednostavljenje. Potrebno je olakšati provedbu ZPP-a te razviti racionalniji sustav nadzora i sankcija. Od iznimne je važnosti osigurati pravovremenu isplatu poljoprivrednicima.

1.7. S obzirom na to da je ZPP politika s izravnim djelovanjem na europskoj razini i da će ukidanje povlaštenosti Zajednice dovesti do smanjenja proizvođačkih cijena, budući ZPP mora biti u stanju odgovoriti na sve izazove s kojima se suočava, uključujući previranja na tržištu. Stoga je potrebno preusmjeriti politički okvir kako bi se svladali svi ti novi izazovi i osigurala odgovarajuća sredstva na europskoj razini.

1.8. Tijekom 2017. godine Europska komisija nastavit će sa svojim radom i provesti opsežna savjetovanja o pojednostavljenju i modernizaciji ZPP-a. Važno je da europsko civilno društvo ima aktivnu ulogu u tom procesu. EGSO bi trebao uspostaviti studijsku skupinu koja će pratiti taj proces i pridonositi mu.

## 2. Uvod

2.1. Poljoprivreda je od presudne važnosti za strateške, gospodarske, ekološke i društvene izazove sutrašnjice. ZPP je polučio uspjeh u Europi, uglavnom stoga što su europski potrošači tijekom posljednjih desetljeća imali koristi od sigurnije hrane po sve nižim cijenama. Međutim, u nekim se područjima suočavamo s problemima u pogledu biološke raznolikosti, okoliša i krajolika, pa ih trebamo riješiti. Proizvodnja visokokvalitetne hrane održivom poljoprivredom od ključne je važnosti za građane i potrošače. Kako bi se ispunila ta očekivanja, potrebna je zajednička poljoprivredna politika radi jamčenja zdrave i sigurne hrane, visoke kvalitete po pravednoj cijeni, zaštite okoliša, očuvanja krajolika te dinamičnog gospodarstva u ruralnim područjima.

2.2. Kada poljoprivrednici proizvode hranu u našem društvu usmjerenom na tržište, osiguravajući pritom sigurnost opskrbe hranom, oni također utječu na dostupnost i kvalitetu vode te na kvalitetu zraka i tla, odnosno na okoliš kao cjelinu, uz istodobno omogućavanje zapošljavanja u ruralnim područjima i održavanje ruralnih krajolika. Mnogi od tih nusproizvoda trebali bi se smatrati javnim dobrom.

2.3. Poljoprivreda i šumarstvo usko su povezani jer se za njih koristi velik dio zemljišta u EU-u. Stoga šumarstvo često sudjeluje u pružanju javnih dobara.

2.4. Čimbenici koji utječu na ZPP nakon 2020. ponajprije se odnose na izazove s kojima se suočava poljoprivreda, ali i na činjenicu da je to europsko pitanje, s posebnim postupkom reforme i dostupnosti proračuna, a iznad svega jasna vizija za sljedeća desetljeća.

2.5. Zajednička poljoprivredna politika uvijek je bila jedna od glavnih politika EU-a. ZPP je poglavito u interesima europskog civilnog društva. Stoga je važno da EGSO proaktivno sudjeluje u pripremi sljedeće reforme ZPP-a koja se odnosi na razdoblje nakon 2020.

## 3. Poljoprivreda se suočava s velikim izazovima

### *Izazov u pogledu sigurnosti opskrbe hranom*

3.1. U skladu s očekivanim globalnim demografskim trendovima, 2050. godine trebat će prehraniti otprilike 9 milijardi ljudi. S poboljšanjem životnih standarda u određenim regijama u svijetu primjećujemo povećanu potražnju za hranom i pomak prema prehrani koja uključuje više životinjskih proizvoda. Ti događaji doveli bi do udvostručenja potražnje za hranom 2050. godine. EU mora preuzeti svoj dio odgovornosti za sigurnost opskrbe hranom na globalnoj razini. Međutim, izvoz europskih poljoprivrednih proizvoda ne rješava problem gladi u svijetu. Važno je napomenuti da se sigurnost opskrbe hranom treba temeljiti na održivim lokalnim prehrambenim sustavima. Svaka nacija treba snositi odgovornost za vlastitu sigurnost opskrbe hranom, što preporučuje i FAO. EGSO smatra potrebnim da se EU usredotoči i na prijenos znanja i razmjenu iskustava o tome kako u drugim dijelovima svijeta proizvesti veću količinu kvalitetnije hrane na lokalnoj razini i na održiv način.

3.2. Istodobno se očekuje da će potražnja za hranom u Europi ostati poprilično stabilna, ali raznolika u pogledu kvalitete, zdravlja, etike, podrijetla itd.

### *Ekološki izazovi*

3.3. Poljoprivreda i okoliš vrlo su usko povezani na čitav niz načina u svim regijama. Poljoprivreda i šumarstvo ključni su za očuvanje prirode, zaštitu bioraznolikosti, kvalitetu vode, kvalitetu tla i smanjenje onečišćenja.

### *Energetski izazov*

3.4. Klimatski i energetski okvir EU-a postavio je cilj povećanja udjela energije iz obnovljivih izvora na barem 27 % potrošene energije do 2030. godine. Taj će udio u budućnosti rasti. Poljoprivreda i šumarstvo mogli bi osigurati biomasu potrebnu za postizanje tog cilja u okviru ekonomije zelenog rasta. Oni također trebaju poboljšati vlastitu energetska učinkovitost.

### *Klimatske promjene: prilagodba i ublažavanje posljedica*

3.5. Komisija je 20. srpnja 2016. predstavila paket zakonodavnih prijedloga s detaljnim pravilima za okvir za klimatsku i energetska politiku EU-a do 2030. godine. To će biti odgovor EU-a za ublažavanje posljedica klimatskih promjena kako je dogovoreno sporazumom COP21 u prosincu 2015. godine. Poljoprivreda i šumarstvo dio su rješenja za smanjenje emisija i pohranu ugljika u tlu ili drvu. Kako bi se odgovorilo na izazov u pogledu sigurnosti opskrbe hranom te ublažile klimatske promjene, bit će potreban zeleni rast, agro-ekološki pristup i održiva intenzifikacija u okviru učinkovite poljoprivredne proizvodnje. Osim toga, prilagodba klimatskim promjenama bit će ključna za buduću poljoprivredu.

### *Uravnoteženi ruralni razvoj*

3.6. Poljoprivreda i šumarstvo te svi s njima povezani dijelovi biogospodarstva ključni su za održavanje ruralne dinamičnosti i jačanje uravnoteženog ruralnog razvoja. Važni za zapošljavanje, kulturu, teritorijalnu koheziju i turizam u ruralnim područjima diljem EU-a. Depopulacija i starenje stanovništva u mnogim udaljenim područjima, planinskim regijama ili siromašnim područjima i dalje su glavni demografski trend. Javne politike, posebice ZPP, trebale bi djelovati u svrhu održavanja poljoprivrede i podržavanja proizvođača diljem EU-a, uključujući regije s posebnim problemima. Poticaji poljoprivrednim gospodarstvima u ruralnim područjima s prirodnim nedostatcima ključni su za ruralni razvoj. U suprotnome poljoprivreda u takvim područjima ne bi bila moguća.

3.7. Sinergije između dvaju stupova ZPP-a važne su i potrebno ih je ojačati. Najnovija reforma jača vezu i dosljednost između svih europskih strukturnih i investicijskih fondova, i to bi se trebalo nastaviti.

3.8. EGSO podržava širenje i uvođenje obaveze primjene metode CLLD (lokalni razvoj pod vodstvom zajednice) u okviru svih fondova ESI radi postizanja uravnoteženog razvoja ruralnih područja. Pri financiranju projekata na lokalnoj razini, uloga lokalnih akcijskih grupa (LAG-ova) u sklopu lokalnih partnerstava uz sudjelovanje poljoprivrednika ima pozitivan učinak na kvalitetu života stanovništva. Time bi se učinkovito spriječila depopulacija i starenje stanovništva u ruralnim područjima EU-a.

3.9. Ključno pitanje za održavanje poljoprivrede jest generacijska obnova, a pokretanje poslovanja mladih i novih poljoprivrednika i poljoprivrednica trebalo bi jačati pomoću svih raspoloživih alata. S tim povezani poticaji također su potrebni za one sektore ili regije u kojima su specifične vrste poljoprivrede ili specifični poljoprivredni sektori posebno važni iz gospodarskih, socijalnih ili ekoloških razloga. ZPP se također mora jasno usredotočiti na poticanje aktivnih poljoprivrednika i proizvodnje.

### *Nestabilnost cijena i prihoda*

3.10. Poljoprivreda je posebna gospodarska djelatnost koja nije u skladu s uobičajenim gospodarskim pravom. U tržišnom gospodarstvu razlike u cijenama i приходima posljedica su pomaka u ponudi i potražnji. No priroda hrane kao osnovne potrebe znači da je ona po definiciji cjenovno neelastična. Opskrba hranom također ne može brzo odgovoriti na promjene u pogledu cijena. Stoga neočekivane promjene u proizvodnim količinama često zahtijevaju dulje razdoblje i velike cjenovne promjene kako bi se obnovila tržišna ravnoteža. Iz tih razloga poljoprivredna tržišta smatraju se izrazito nestabilnima. Mogli bi se ispitati i drugi inovativni tržišni mehanizmi.

### *Zahtjevi potrošača*

3.11. Potrošači zahtijevaju sigurnu, održivu, hranjivu i visokokvalitetnu hranu po pristupačnim cijenama, što je uslijed gospodarske krize postalo još izraženije. Mnogi potrošači cijene sljedivost i lokalno proizvedenu hranu. Posebno istraživanje Eurobarometra 410 pokazuje da većina sudionika u svim državama članicama smatra potrebnim poznavanje podrijetla mesa. Zadaća je svih dionika u prehrambenom lancu suočiti se s tim izazovom.

#### *Održivi razvoj*

3.12. Sljedeći ZPP, kao i druge politike EU-a, trebao bi biti u skladu s ciljevima održivog razvoja (COR-ovi). ZPP je relevantan za brojne ciljeve, ali najvažniji je cilj 2.: „iskorjenjivanje gladi, postizanje sigurnosti opskrbe hranom i poboljšane prehrane te promicanje održive poljoprivrede”.

#### *Nesigurnosti u međunarodnoj trgovini*

3.13. Uloga međunarodne trgovine u budućnosti će se neizbježno povećati. No nedavna zabrana koju je Rusija uvela na proizvode porijeklom iz Europske unije stvorila je velike nesigurnosti u pogledu međunarodne trgovine. Poljoprivredna tržišta EU-a, posebice u nekim državama članicama, zbog ruskog su se embarga našla pod golemim pritiskom. Borba protiv izazova povezanih s međunarodnom trgovinom bit će ključna za budućnost poljoprivrede.

#### *Promjena odnosa snaga u pregovaranju*

3.14. Posljednjih je godina unutar lanca opskrbe hranom došlo do promjene odnosa snaga u pogledu pregovaranja, uglavnom u korist maloprodajnog sektora i određenih transnacionalnih poduzeća, a na štetu dobavljača, prije svega poljoprivrednika. Budući ZPP trebao bi osnažiti pregovaračku poziciju poljoprivrednika.

### **4. Poljoprivreda u EU-u europsko je pitanje**

4.1. Poljoprivreda je ključno pitanje za EU. Ciljevi zajedničke poljoprivredne politike postavljeni u prvobitnom Ugovoru iz Rima iz 1957. godine i dalje su valjani. No pojavili su se i novi izazovi, poput pitanja okoliša, razvoja ruralnih područja, kvalitete i zdravlja, ali i gladi u svijetu, a Ugovori još uvijek nisu prilagođeni tim izazovima.

4.2. ZPP je temeljna europska i integrirana politika koja se sve više povezuje s drugim politikama kao što su zapošljavanje, okoliš, klima, tržišno natjecanje, proračun, trgovina i istraživanje s posebnom europskom dodanom vrijednošću.

4.3. ZPP je preduvjet za postizanje jedinstvenog tržišta u prehrambenom sektoru EU-a. Europska industrija hrane najveći je industrijski sektor u EU-u koji osigurava više od pet milijuna radnih mjesta.

#### *Priprema za sljedeću reformu ZPP-a*

4.4. Složenost i supsidijarnost ključne su riječi u pogledu prilagodbe svim sektorima i teritorijima. Te značajke poboljšale su se posljednjom reformom. Priprema i pregovaranje o zajedničkim pravilima u okviru Ugovora iz Lisabona, uz sudjelovanje 28 država članica i Europskog parlamenta, bili su posebno složen zadatak.

4.5. Procjene trenutačnih mjera politike još nisu provedene. Procjena provedbe obveza u pogledu ekologizacije u prvoj godini još je u tijeku. Isto vrijedi i za područja od ekološkog značaja. Važno je ne zalijetati se u drugu reformu ZPP-a bez jasne i temeljite procjene trenutačnog ZPP-a, kako bi se utvrdilo koliko su mjere politike postigle svoje ciljeve politike. To zahtijeva ispravnu procjenu, posebice za mjere za koje je potrebno više vremena da bi se vidjeli rezultati, npr. obveze u pogledu ekologizacije.

4.6. S obzirom na to da je posljednja reforma pokrenuta 2010., a njezina provedba započela 2015., trebalo je pet godina da se reforma okonča. Tijekom trenutačnog mandata Komisije i EP-a neće biti vremena za okončanje sljedeće reforme ZPP-a za potrebe moguće provedbe 2021. godine. Stoga je potrebno prijelazno razdoblje, odnosno nastavak postojećeg ZPP-a dovoljno dugo nakon 2020. godine.

#### *Supsidijarnost i europska dodana vrijednost*

4.7. ZPP se od 1962. godine temelji na trima osnovnim načelima: jedinstvu tržišta, povlaštenosti Zajednice i financijskoj solidarnosti. Jedinstveno tržište danas je činjenica, ali povlaštenost Zajednice i financijska solidarnost moraju se potvrditi na političkoj razini.

4.8. SAD zbog globalizacije koristi financijsku potporu za promicanje svoje poljoprivrede među potrošačima, i to programom kupona za hranu i zakonom kojim se potiče kupnja američkih proizvoda (*Buy American Act*). Europska unija trebala bi provoditi recipročne mjere te bi mogla naglasiti stratešku važnost povlaštenosti Zajednice zakonom kojim se potiče kupnja europskih proizvoda (*Buy European Act*).

## 5. Opće napomene

### *Brexit*

5.1. Brexit će imati velik utjecaj na EU, posebice na jedinstveno tržište i međunarodnu trgovinu, a samim time i na budućnost ZPP-a. Ako Ujedinjena Kraljevina uslijed pregovora o Brexitu napusti carinsku uniju EU-a, trenutna trgovinski tokovi trebali bi se upotrijebiti kao glavni kriterij za raspodjelu kvote WTO-a za EU-28 između Ujedinjene Kraljevine i novog EU-a.

### *Konkurentnost, produktivnost i održivost*

5.2. Od reforme provedene 1992. godine, odnosno uvođenja izravnih plaćanja, konkurentnost je postala bitan prioritet ZPP-a. Međutim, radi unapređenja konkurentnosti, produktivnosti i održivosti potrebni su novi poticaji kojima će se promicati inovacije (razvoj, širenje i uporaba novih tehnologija).

5.3. Sektor poljoprivrede treba velika ulaganja koja se mogu postići ako je očekivani prihod dovoljan, a ekonomski rizici sagledivi. U trenutnoj je situaciji potrebno podupiranje poljoprivrednih prihoda izravnim plaćanjima.

### *Upravljanje rizicima i krizom u poljoprivredi*

5.4. Europski proizvođači više nisu izolirani od svjetskog tržišta i njegove veće nestabilnosti cijena. Štoviše, poljoprivreda je podložna ekstremnim prirodnim pojavama i većim zdravstvenim problemima zbog povećane mobilnosti robe i ljudi (pandemije), uz znatne gubitke za proizvodnju. ZPP bi trebao sadržavati posebne alate kako bi poljoprivredni sektor mogao ograničiti te rizike i upravljati njima.

5.5. U trenutnom ZPP-u postoje neki alati za upravljanje rizicima. Potrebno je održavati ili razviti interventnu cijenu, privatno skladištenje, promicanje ili tržišta budućnosnica te alate koje omogućuje jedinstveni ZOT.

5.6. No postoji jasna potreba za razvojem novih alata:

- Potrebno je dodatno razviti **mehanizme za promatranje tržišta**. Europska komisija trebala bi definirati različite razine krize kako bi učinkovitije djelovala u njihovu sprečavanju. Bolja tržišna transparentnost u vezi s obujmom proizvodnje i cijenama ključna je za ispravno funkcioniranje lanca opskrbe.
- Trebalo bi eksperimentirati sa sustavima uzajamnih fondova ili **programima osiguranja** (usjev, promet ili dobit) kako bi se utvrdilo jesu li društva za osiguranje ili druga tijela u stanju ponuditi učinkovite opcije. Napominjemo da je najnovijim američkim zakonom o poljoprivredi uvedena mogućnost korištenja programa osiguranja, ali da nijedan naš trgovački partner ne koristi zelenu kutiju kako bi obavijestio WTO o takvom instrumentu osiguranja. Nijedan korak u tom smjeru ni u kojem slučaju ne bi smio povećati narušavanje tržišnog natjecanja među proizvođačima. Također je potrebno utvrditi trošak tog mehanizma.

### *Ekološka dimenzija ZPP-a*

5.7. Ekološka pitanja jasan su prioritet u poljoprivredi. Kao posljedica toga u posljednjoj reformi uvedena je ekologizacija. Tvorcima politika iznova naglašavaju taj značajni razvoj ZPP-a. Ekološka dimenzija ZPP-a istodobno je globalna i složena jer se poljoprivreda bavi tлом, vodom, bioraznolikošću, šumarstvom i emisijama CO<sub>2</sub>. Učinkovitija politika trebala bi biti razumljivija, izvodljivija i jednostavnija za poljoprivrednike.

5.8. Poljoprivrednicima bi trebalo isplaćivati naknade za pružanje javnih dobara (posebice usluga ekosustava).



### *Zajednička prehrambena politika*

5.9. Nizozemsko predsjedništvo EU-a posebno je promicalo ideju zajedničke prehrambene politike. U novom ZPP-u EU prepoznaje da europska poljoprivreda mora dosegnuti viši stupanj održive proizvodnje sigurne i kvalitetne hrane. ZPP promiče program opskrbe škola voćem i mlijekom kako bi učenici već u ranoj dobi stekli dobre prehrambene navike. Također promiče ekološku proizvodnju omogućavanjem donošenja odluka na temelju informiranosti, i to pomoću jasnih pravila za označavanje i programa posebne potpore u okviru politike ruralnog razvoja.

5.10. Promicanje javnog zdravlja, zdrave prehrane i načina života trenutačno je u nadležnosti nacionalne razine. No Europska unija mora posredstvom održivih prehrambenih sustava osigurati pristup zdravoj i kvalitetnoj hrani za sve građane Europe. Premda se nacionalne mjere upotpunjuju i koordiniraju europskim djelovanjem, trebalo bi razvijati veće sinergije između ZPP-a i buduće europske prehrambene politike.

5.11. S obzirom na očekivanja javnosti i potražnju potrošača, treba uložiti posebne napore u razvoj lokalnih prehrambenih sustava (LFS), a samim time i kratkih opskrbnih lanaca, posebno u sektoru masovnog ugostiteljstva.

### *Klimatska politika i ZPP*

5.12. Ekološki se otisak poljoprivrede od 1990. godine smanjio. Ipak, i dalje postoji potreba za smanjenjem poljoprivrednih emisija do 2030. godine. To se mora provesti usklađivanjem s europskim modelom poljoprivrede i isplativom politikom smanjenja emisija. Postoji potencijal za povećanje udjela ugljika u tlu i zamjenu fosilne energije i petrokemijskih proizvoda poljoprivrednim i šumarskim proizvodima.

5.13. Trebalo bi uzeti u obzir višestruke ciljeve sektora poljoprivrede i korištenja zemljišta s njihovim nižim potencijalom ublažavanja, kao i potrebu da se osigura usklađenost između sigurnosti opskrbe hranom u EU-u i ciljeva u pogledu klimatskih promjena <sup>(1)</sup>.

### *Istraživanje, inovacije i savjetodavni sustavi*

5.14. Na razini poljoprivrednih gospodarstava, u pokusnim stanicama i laboratorijima stalno se otkrivaju važne inovacije. Treba pojačati napore u polju istraživanja i razvoja kako bi se pratio napredak u smjeru održivijih poljoprivrednih sustava. Također je ključno upoznati druge dionike s tim inovacijama. Trebalo bi promicati usluge proširenja, suradnju između dionika i druga sredstva širenja inovacija i razmjene najboljih praksi.

5.15. U sljedećem programskom razdoblju potrebno je ojačati istraživački program EU-a u pogledu poljoprivrede kako bi se u obzir uzeli izazovi i geostrateška važnost hrane u 21. stoljeću. Nakon zelene revolucije 20. stoljeća digitalno gospodarstvo moglo bi predstavljati sljedeću „poljoprivrednu revoluciju”.

### *Funkcioniranje lanca opskrbe*

5.16. Postoje jasni dokazi lošeg funkcioniranja lanca opskrbe u gotovo svakoj državi članici zbog visoke koncentracije na kraju lanca. Raspodjela dodane vrijednosti između dionika u opskrbnom lancu nije pravedna.

5.17. Ovaj problem trebao bi se rješavati na europskoj razini zbog sposobnosti EU-a u pogledu pitanja koja se odnose na tržišno natjecanje i jedinstveno tržište. Europska komisija trebala bi predložiti europske regulatorne okvire za uređivanje ugovornih odnosa unutar lanca te pravnih mogućnosti za organizaciju kolektivnih akcija poljoprivrednika. Doista, organizacije proizvođača važni su akteri u lancu opskrbe hranom te pridonose jačanju položaja proizvođača. Sljedeći ZPP trebao bi pojačati pregovaračku poziciju organizacija proizvođača. Treba uzeti u obzir rezultate rada Radne skupine za poljoprivredna tržišta (AMTF).

5.18. ZPP se treba prilagoditi stvarnosti i brzini gospodarskih promjena. Članke od 219. do 222. Uredbe (EU) br. 1308/2013 u ZPP-u potrebno je razviti kako bi ih Europska komisija i proizvođači mogli primjenjivati i ostvarivati.

---

<sup>(1)</sup> Točka 2.14., Zaključci Europskog vijeća, 23. i 24. listopada 2014.

*Međunarodna trgovina*

5.19. Svjetska trgovina i otvorena tržišta jačaju konkurentnost i mogli bi smanjiti cijenu hrane. Ipak, pravedno trgovanje od ključne je važnosti za EU kako bi se uz iste metode proizvodnje i pravila mogao natjecati s trećim zemljama. Nekarinske prepreke mogle bi ugroziti međunarodni razvoj. U okviru različitih, mnogobrojnih rješenja za postizanje globalne sigurnosti opskrbe hranom, uloga trgovine očituje se u povećanju izvoza poljoprivrednih proizvoda.

5.20. Ipak, ZPP i trgovinska politika trebali bi europskim proizvođačima omogućiti da se natječu s uvezenim proizvodima pod jednakim uvjetima. Stoga bi EU trebao zahtijevati da uvezeni proizvodi ispunjavaju jednake standarde.

*Europski proračun*

5.21. ZPP se u prošlosti financirao na europskoj razini. ZPP čini znatan udio u proračunu EU-a (38 % 2015.), ali na njega otpada samo otprilike 0,4 % europskih javnih rashoda. Proračun ZPP-a niži je od njegovih istovrijednica u SAD-u ili Kini. Štoviše, bio je stabilan ili se smanjivao tijekom nekoliko godina, unatoč proširenju EU-a. ZPP mora odgovoriti na mnoge važne izazove s kojima će se suočavati u budućnosti. Stoga je potrebno povećati proračun za poljoprivrednu politiku na europskoj razini.

5.22. Posebni aspekti europskog proračuna, kao što je načelo jedne godine, predstavljaju veliko ograničenje za izradu ZPP-a. Uzajamni fondovi ili krizne mjere time su ograničeni. Osim toga, raspodjela proračuna izvor je političkih napetosti i mogla bi rezultirati neučinkovitošću.

*Pojednostavljenje*

5.23. Premda je pojednostavljenje godinama bilo prioritet ZPP-a, a osobito tijekom prvih godina provedbe reforme ZPP-a iz 2013., ono bi također trebalo biti prvi i osnovni prioritet iduće reforme te politike. Posebno bi trebalo poboljšati odgovarajuće kontrole i sustave proporcionalnih sankcija. U ovom bi trenutku smanjenje isplata za mjere ekologizacije i unakrsne sukladnosti bilo nerazborito i nerazmjerno. Od iznimne je važnosti osigurati pravodobnu isplatu izravnih potpora.

*Struktura ZPP-a*

5.24. Struktura ZPP-a posljednjih desetljeća temeljila se na dvama stupovima. Dok I. stup u cijelosti financira EU, II. stup sufinancira se i prilagođava ovisno o potrebama svake države članice s pomoću višegodišnjih programa. Različite potrebe i okolnosti u državama članicama i regijama iziskuju da se i u budućem ZPP-u zadrže dva stupa.

*Pripreme za ZPP nakon 2020.*

5.25. Komisija u svom Programu rada za 2017. godinu objavljenom 25. listopada 2016. navodi da će raditi na opsežnoj provedbi savjetovanja o pojednostavljenju i modernizaciji ZPP-a kako bi ZPP u najvećoj mogućoj mjeri pridonio ostvarivanju deset prioriteta Komisije i ciljeva održivog razvoja. Važno je da u taj proces bude aktivno uključeno i europsko civilno društvo.

Bruxelles, 15. prosinca 2016.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Zalaganju za ideju nukanja u politikama EU-a”****(samoinicijativno mišljenje)**

(2017/C 075/05)

Izvjestitelj: **Thierry LIBAERT**

Odluka Plenarne skupštine:	21. siječnja 2016.
Pravni temelj:	članak 29. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	24. studenoga 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	15. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	162/3/3

**1. Zaključci i preporuke**

1.1. Ideja nukanja javlja se kao dodatno sredstvo javne politike uz sredstva kojima se europska javna tijela već služe (informiranje i podizanje razine osviještenosti, financijski poticaj, zakonodavstvo i pružanje primjera). Međutim, čini se osobito zanimljivim sredstvom kao odgovor na određene društvene, okolišne i gospodarske izazove.

1.2. **Ohrabriti upotrebu nukanja u javnim politikama** kao dodatak tradicionalnim sredstvima, a osobito potaknuti promjenu pristupa u individualnom ponašanju koji ono predlaže. Nukanje bi se moglo uklopiti u sveobuhvatne javne politike i ubrzati njihovo provođenje uz manje troškove. Zbog prilagodljivosti i jednostavnosti tog pristupa mogu ga u raznim okolnostima istodobno primijeniti različite kategorije aktera: međuvladina tijela; u okviru unutarnjih odjela svakog ministarstva; tijela lokalne vlasti; nevladine udruge; privatni dionici itd.

1.3. **Posebice dati prednost nukanju koje je u skladu sa socijalnim ciljevima, ciljevima povezanim sa zaštitom okoliša itd.** (energetska i ekološka tranzicija, borba protiv rasipanja resursa, društvena dobrobit, poboljšanje zdravstvenog stanja stanovništva itd.). Taj se pristup može uklopiti u okvir mjera koje odgovaraju zajedničkim, unaprijed utvrđenim ciljevima, ali za koje su se tradicionalna sredstva javnih politika pokazala neučinkovitima i/ili preskupima.

1.4. **Poticati razmjenu informacija i dobrih praksi o nukanju** među svim kategorijama aktera na koje bi se ono moglo odnositi (javna tijela, zajednice, poduzeća, udruženja, nevladine udruge...) na razini Europe. Moglo bi se razmisliti o platformi koja bi sadržavala inicijative i/ili o posebnoj promatračkoj skupini.

1.5. **Podrobnije ispitati razne utjecaje nukanja** ovisno o različitim kulturama, društveno-gospodarskim profilima, područjima... Time bi se bolje shvatile prednosti i ograničenja širenja i prijenosa nukanja među zemljama, sektorima itd. Osobito bi trebalo provesti sveobuhvatne studije o trajanju utjecaja nukanja na ponašanja.

1.6. **Utvrđiti opće uvjete primjene nukanja**, čime bi se smanjio negativan utjecaj i osigurala njegova etička prihvatljivost. Moglo bi ih se objediniti unutar povelje dobrih praksi koju bi zajedno izradili različiti dionici, a koja bi se usvojila na europskoj razini i zatim primjenjivala u državama članicama. Također bi se mogao objaviti i distribuirati vodič za relevantne aktere.

1.7. **Uvesti postupak pružanja informacija** o uporabi raznih vrsta nukanja, čime bi se osigurala njihova transparentnost za osobe koje se „nuka“. Da bi nukanje bilo bolje prihvaćeno, potrebno ga je shvatiti, raspravljati o njemu i razmjenjivati iskustva. Time bi se spriječila „zloupotreba“ i opasnost od manipulacije u uporabi nukanja.

1.8. **Osigurati istinski etički kodeks nukanja** kako bi se spriječila njegova primjena za postizanje neodgovornih ciljeva. U provođenju nukanja moraju se poštovati četiri uvjeta: transparentnost postupka, fleksibilnost za relevantne osobe koje uvijek moraju imati mogućnost odabrati smjer koji im odgovara, pouzdanost informacija koje im se pružaju i nepobuđivanje osjećaja krivice u pojedincima.

1.9. **Osmisliti mehanizme praćenja i ocjenjivanja nukanja** prema raznim kriterijima (društvenim, okolišnim, gospodarskim). To može značiti prvu eksperimentalnu fazu kako bi se bolje shvatio točan utjecaj nukanja ovisno o njegovoj naravi, ciljanom segmentu javnosti, kontekstu... Time bi se omogućila brza prilagodba ako se rezultati nukanja pokažu razočaravajućima, odnosno napuštanje tog pristupa ako se ocijeni neučinkovitim.

1.10. **Poticati tijekom obrazovanja** (početnog i trajnog) discipline iz područja bihevioralne ekonomije. Time bi se produbila saznanja o tom alatu i pogodovalo tome da ga razne skupine (javni službenici, zaposlenici poduzeća, izabrani predstavnici itd.) primjenjuju mudro i kritički. To također znači povezivanje sveučilišnih disciplina s obzirom na to da nukanje počiva na međusektorskom pristupu.

1.11. **Osigurati određenu fleksibilnost u primjeni nukanja** kako bi se njegov potencijal što bolje iskoristio. Kao ni sva druga sredstva kojima raspolažu javna tijela, nukanje svakako nije čudotvorno niti potpuno novo, ali može se pokazati korisnim dodatkom za razvijanje određenih oblika ponašanja. Njegova je važnost u tome što potiče da se u izradi javnih politika uzima u obzir psihološki aspekt ponašanja, a ne samo njegova „ekonomska racionalnost“.

1.12. **Na poticaj EGSO-a organizirati prve europske sastanke o nukanju**, koji bi predstavljali jedinstvenu priliku za razmjenu iskustava među akterima u Europskoj uniji koji se služe tim alatom.

1.13. **Osnovati u EGSO-u**, radi suočavanja s radikalnim prijelazom na novi gospodarski model koji će na mnogim područjima imati znatne posljedice po sustav, **stalno međusektorsko tijelo koje će analizirati razvoj situacije**, uključujući nukanje i druge povezane teme kao što su kružno gospodarstvo, ekonomija dijeljenja i funkcionalna ekonomija.

## 2. Peto sredstvo za javna tijela

2.1. Za usmjeravanje ponašanja pojedinaca javna tijela tradicionalno raspolažu četirima vrstama sredstava, a to su: informiranje i podizanje razine osviještenosti; financijski poticaj; zakonodavstvo (zabrane ili obveze) i pružanje primjera. Međutim, pokazalo se da su ta četiri sredstva ograničena, osobito u pogledu odgovornog ponašanja i odgovorne potrošnje, odnosno manje potrošnje prirodnih resursa. Naime, često postoji raskorak između svijesti pojedinaca i njihova svakodnevnog ponašanja.

2.2. Razlozi tog raskoraka između namjera i djelovanja analiziraju se u okviru ekonomije i biheviorističkih znanosti, discipline koja proučava čimbenika koji utječu na ponašanje pojedinaca. Prema istraživačima iz te discipline, na postupke pojedinaca djeluje više čimbenika. Složena smo bića ograničene racionalnosti, uvelike smo emocionalni i na nas utječu druge osobe i društvene interakcije, ali i okolnosti i okolina u kojima donosimo odluke.

2.3. Konačno, naše odluke i ponašanje uvelike proizlaze iz onoga što Daniel KAHNEMAN, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju, naziva našim „Sustavom 1“, a to je nesvjestan, automatski, vrlo brz način razmišljanja koji nam omogućuje donošenje brojnih svakodnevnih odluka svodeći naše napore na najmanju mjeru i štedeći našu pažnju, ali koji se hrani stereotipima i asocijacijama te nas često udaljava od matematičke racionalnosti.

## 3. Uzeti u obzir ponašanje kako bi se usmjerili izbori

3.1. Bihevioristička ekonomija (eng. *Behavioral Economics*) smatra da se tradicionalne poluge javnih politika mogu pokazati nedovoljnima za promjenu ponašanja jer ne uzimaju u obzir različite aspekte koji mogu utjecati na odlučivanje. Upravo na temelju ove činjenice dva su američka profesora, Richard Thaler (profesor ekonomije u Chicagu i istaknuta

ličnost na polju biheviorističke ekonomije) i Cass Sunstein (profesor prava na Harvardu), 2008. godine objavila prvo djelo o nukanju<sup>(1)</sup> koje se temelji na zamisli da promjene u ponašanju moraju počivati na „blagim poticajima”. Autori definiraju nukanje kao „svaki aspekt arhitekture izbora koji na predvidljiv način mijenja ponašanje ljudi, a da pritom ne zabranjuje niti jednu opciju niti u značajnoj mjeri mijenja financijske poticaje”. Da bi se postupak smatrao nukanjem, mora biti takav da ga se lako može izbjeći; nukanje nije obvezujuće naravi.

3.2. Svrha nukanja jest stvoriti „arhitekture izbora” koje ističu opciju koja se smatra povoljnom za pojedinca i/ili zajednicu, ali ne mijenjaju broj ili narav dostupnih opcija. Radi se o tome da se potrošača ili korisnika potakne na izbor koji se smatra boljim. Nukanje obilježavaju tri svojstva: potpunu slobodu izbora pojedinaca, jednostavno provođenje i ograničeni trošak postupka.

3.3. Nukanje pobuđuje sve veće zanimanje javnih tijela u određenim zemljama jer ima dvije velike prednosti: ne ograničava osobne slobode i predstavlja manji trošak, a njegov utjecaj može biti velik. Može biti dodatno sredstvo u sklopu javnih politika kojim će se ponašanje pojedinaca učiniti „odgovornijim” u pogledu zdravlja, okoliša itd. Pojedincu nukanje omogućuje pojednostavljeni izbor olakšavajući mu donošenje odluke.

#### 4. Nukanje: jedan pojam, više poluga

4.1. Automatski izbor. U ovom se slučaju predlaže automatsko rješenje koje tijelo koje ga provodi smatra najpoželjnijim, ali i najjednostavnijim za primjenu. Ono se temelji na inerciji pojedinaca. To je primjerice slučaj s prijavama poreza na dohodak u Francuskoj, gdje se od 2005. automatski smatra da kućanstvo posjeduje televizijski prijemnik. Time se procijenjeni postotak prevare smanjio sa 6 % na 1 %. Automatski izbor također sve više primjenjuju i banke, dobavljači energije i druga poduzeća koja će ponuditi elektroničke račune umjesto papirnato formata, automatski obostrani tisak itd.

4.2. Zagovornici nukanja smatraju snagu društvenih standarda moćnim čimbenikom koji određuje ponašanja. Prema tome, ta se snaga može upotrijebiti za poticanje pojedinaca da djeluju u određenom smjeru. Riječ je posebno o tome da se istakne ponašanje većine pojedinaca iz neposrednog okruženja (susjeda, radnih kolega...). Smatra se da takva poruka potiče pojedinca da se ponašaju na jednak način kako bi se prilagodili društvenom standardu. Godine 2011. dobavljač energije OPOWER u Sjedinjenim Američkim Državama proveo je pokus. Na temelju podataka o potrošnji električne energije u 600 000 kućanstava korisnicima su poslani dopisi primjerice sljedećeg sadržaja: „prethodnog mjeseca potrošili ste 15 % više električne energije nego vaši najštedljiviji susjedi”. Na grafikonima su mogli usporediti potrošnju svojeg domaćinstva s potrošnjom susjednih domaćinstava i drugih potrošača, uz simbol nasmijanog lica (smješka) ako je potrošnja bila smanjena. Nakon tih dopisa kod kućanstava koja su sudjelovala u pokusu zabilježen je prosječni pad potrošnje električne energije od 2 %, što je prema poduzeću OPOWER<sup>(2)</sup> dovelo do ukupne uštede od 250 milijuna američkih dolara. Brojna slična iskustva daju rezultate od 1 do 20 % smanjenja energetske potrošnje.

4.3. Opasnost od gubitka, pri čemu se naglašava gubitak (osobito financijski) kojem se izlaže pojedinac ako ne promijeni svoje ponašanje, na primjer po pitanju potrošnje energije. To se postiže primjerice time da se navede približan iznos koji pojedinac gubi ako ne promijeni svoju praksu, ili, s druge strane, iznos koji bi mogao zaraditi ako to učini. Taj se gubitak može prikazati i uz pomoć nefinancijskih pokazatelja (kalorija, emisija CO<sub>2</sub>...).

4.4. Simulacija koja se sastoji od toga da se, primjerice, organizira natječaj kojim se potiče određena praksa, poput borbe protiv rasipanja. Tako francuska nevladina udruga Prioriterre želi podići razinu svijesti o uštedi energije. U tu svrhu svake godine organizira natjecanje „Obitelj s pozitivnom energijom” u kojem je 2014. sudjelovalo otprilike 7 500 obitelji koje su morale smanjiti potrošnju energije za 8 % kako bi osvojile razne nagrade<sup>(3)</sup>.

4.5. Primjena igre i zabavnih zamisli. Jedan od najpoznatijih primjera nukanja jest onaj iz zračne luke u Amsterdamu: u pisoarima su bile nacrtane lažne muhe kako bi se muškarce potaknulo da točno ciljaju. Volkswagen je 2009. u Stockholmu pretvorio stube koje vode prema izlasku sa stanice Odenplan u ogromnu klavirsku klavijaturu. Svakim pritiskom na stubu aktivirala se glazbena nota<sup>(4)</sup>. Cilj je bio potaknuti korisnike da se radije služe tim stubama nego dizalom. U Južnoj Koreji oznaka na tlu pokazuje opasnost od prekomjerne težine osoba koje se služe dizalima.

<sup>(1)</sup> Thaler Richard & Sunstein Cass, „Poticaj: Moguće je donositi bolje odluke o zdravlju, bogatstvu i sreći” („Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness”), Yale University Press, 2008.

<sup>(2)</sup> Opower.com

<sup>(3)</sup> <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>

<sup>(4)</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>

4.6. Svrha nukanja može biti i predstavljanje izbora ili izgleda određenih proizvoda kako bi se istaknuli oni koji se smatraju zdravijima, ekološki prihvatljivijima itd. Takva vrsta nukanja može ponekad nalikovati načelu etiketiranja. U kantinama je provedeno više pokusa kako bi se goste potaknulo na potrošnju zdrave hrane. U tu je svrhu zdrava hrana bila postavljena na početku pulta, što u određenim slučajevima omogućuje da se njezina potrošnja udvostruči u odnosu na situaciju u kojoj se nalazi u sredini ili na kraju. U drugim kantinama pokušalo se smanjiti rasipanje hrane upotrebom manjih tanjura: bili su puni, ali je poslužena količina bila manja (pritom se gosti uvijek mogu ponovno poslužiti ako žele) <sup>(5)</sup>.

## 5. Sredstvo kojim se javna tijela sve više služe

5.1. Od 2008. sve više zemalja pokazuje zanimanje za mogućnosti koje nude sredstva javnih politika inspirirana nukanjem, koja nude trostruko obećanje da će ih javnost prihvatiti lakše nego standarde ili poreze, da će biti jeftinija i učinkovitija. Slijede neki od primjera.

5.2. Britanska vlada Davida Camerona osnovala je 2010. godine Skupinu za biheviorističke spoznaje (eng. *Behavioural Insights Team*) povjerenu Davidu Halpernu i zaduženu za primjenu biheviorističke znanosti u britanskim javnim politikama. Ona je, primjerice, izmijenila vladinu internetsku stranicu preko koje se pristupa programu darivanja organa. Na njoj je bilo navedeno sljedeće: „Svakog dana tisuće ljudi koje vide ovu stranicu odluče registrirati se” i postavljen je logotip NHS-a (*National Health Service*), britanskog zavoda za zdravstveno osiguranje. U godinu dana broj članova u programu porastao je s 2,3 % na 3,2 % (više od 96 000 prijava). Od 2014. *Nudge Unit* djeluje neovisno i savjetuje inozemne vlade, tijela lokalne vlasti, poduzeća itd. <sup>(6)</sup>.

5.3. Vlada predsjednika Obame također je 2014. pokrenula svoju Radnu skupinu za nukanje (eng. *Nudge Squad*) pod vodstvom Maye SHANKAR. Uredbom objavljenom u rujnu 2015. predsjednik OBAMA „potiče” vladine odjele i agencije da se služe doprinosima biheviorističke znanosti <sup>(7)</sup>. Vlade Singapura, Australije i Njemačke također su uvele skupine stručnjaka biheviorističke ekonomije.

5.4. Od 2013. u Francuskoj Glavno tajništvo za osuvremenjivanje javnog djelovanja (SGMAP) i Glavna uprava za javne financije (DGFIP) <sup>(8)</sup> provode brojne pokuse u vezi s nukanjem.

5.5. Europska komisija je u okviru Zajedničkog istraživačkog centra osnovala Odjel za perspektive i doprinos biheviorističkih znanosti i stavila je pod nadležnost Xaviera TROUSSARDA. Taj je odjel 2016. objavio izvješće u kojem se naglašava da se u javnim politikama u Europskoj uniji sve više primjenjuju doprinosi biheviorističke ekonomije <sup>(9)</sup>. Smatra da je poželjno da politički svijet i sveučilišna okruženja razmjenjuju mišljenja o tom pitanju. Osobito preporučuje povećanje uporabe sredstava biheviorističke ekonomije u svim fazama javnih politika uz bolje priopćavanje o njihovoj uporabi i produbljanje znanja o njihovim utjecajima.

## 6. Nezanemarive opasnosti i ograničenja

6.1. Nukanje ima svoja ograničenja. Ono mora biti vrlo precizno osmišljeno i provedeno te postavlja tehnička i etička pitanja. Ne zamjenjuje obvezu informiranja građana i didaktičke postupke kojima se želi pojasniti njihov izbor niti klasična sredstva djelovanja javnih tijela – zakonodavstvo i gospodarske poticaje. Isto tako, ne smiju se podcijeniti opasnosti i ograničenja njegove uporabe.

6.2. Za sada su dostupne tek malobrojne studije o učinkovitosti nukanja, osobito u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Neke naglašavaju različitost pojedinačnih reakcija na to sredstvo. Tako su u pokusu koji je proveo OPOWER kućanstva čija je potrošnja već bila manja od prosjeka povećala potrošnju kada su saznala kako su rangirana. S druge strane, za stanovnike koji saznaju da troše puno više električne energije nego njihovi susjedi nukanje može stvoriti osjećaj krivnje ili inferiornosti. Prema određenim studijama, u slučaju nukanja prijemчивost se može razlikovati ovisno o vrijednostima i

<sup>(5)</sup> Liebig Georg, „Nudging to Reduce Food Waste”, URL: [http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging\\_to\\_reduce\\_food\\_waste\\_Georg\\_Liebig.pdf](http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf).

<sup>(6)</sup> Internetska stranica: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>.

<sup>(7)</sup> *Executive Order – Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People* („Predsjednički ukaz – upotreba spoznaja iz biheviorističke znanosti za bolje služenje američkom narodu”), predsjednički ukaz, 15. rujna 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>.

<sup>(8)</sup> Vidjeti primjerice „Nukanje: novo sredstvo u službi javnog djelovanja”, 13. ožujka 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-laction-publique>.

<sup>(9)</sup> [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn\\_new.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf)



mišljenjima pojedinaca<sup>(10)</sup>, ali i o političkim i kulturnim okolnostima. Provedene studije općenito naglašavaju različite utjecaje nukanja ovisno o ciljanoj javnosti, kulturama i okolnostima. Stoga učinke nukanja treba ocjenjivati izravno ili nasumce.

6.3. Također se postavlja pitanje o trajanju utjecaja nukanja. U području potrošnje vode i električne energije studije su pokazale da se s vremenom ponovljeni učinak društvenih standarda smanjuje, premda se u manjoj mjeri može održati i više godina<sup>(11)</sup>. Dugoročni učinak nukanja ovisi o njegovoj sposobnosti da iz temelja mijenja navike. Nakon što se neko uvriježeno mišljenje promijeni te ako se zadrži, nema razloga misliti da se ponašanja neće održati. Ovdje je veći problem mogućnost nastavka ili modulacije. Doista, čini se lakšim postupno prilagođavati porez ili standard nego uvriježeno mišljenje.

6.4. Nukanje može imati negativne posljedice koje se očituju u činjenici da će, nakon što je postupio loše, pojedinac biti skloniji postupati ispravnije, ali i obratno. Primjerice, ispitivanja su pokazala da nakon kupnje „zelenih” potrošačkih proizvoda u određenim okolnostima mogu učestati negativni oblici ponašanja poput varanja ili krađe<sup>(12)</sup>. Prema tome, nastojanja da se potakne ispravno ponašanje u određenim područjima može imati negativne posljedice u drugim područjima. Ako se te neželjene posljedice potvrde, mogu u znatnoj mjeri otežati ocjenjivanje općeg utjecaja nukanja. One su po svoj prilici vrlo rijetke i ne ugrožavaju pristup nukanja. Međutim, ne treba ih isključiti kao mogućnost.

6.5. Učinkovitost nukanja utvrđuje se u odnosu na poželjno ponašanje, što dovodi do pitanja kako definirati i mjeriti što je poželjno. Može biti vrlo teško saznati mišljenja građana o njihovoj vlastitoj sreći. Nukanje dovodi i do pitanja kako znati tko odlučuje o cilju koji se želi postići, odnosno o onom što je poželjno za pojedinca i/ili društvo. Ako je riječ o javnom donositelju odluka, on može taj cilj, kao i nukanje, usmjeriti u svoju korist, ali i nenamjerno, primjerice, zbog nedostatka informacija.

6.6. Konačno, ponekad je teško odrediti granicu između informacije, komunikacije i manipulacije. Primjerice, neki od brojnih hotela koji svoje goste potiču da više puta upotrijebe isti ručnik u tu svrhu iznose namjerno „napuhane” postotke korisnika koji su tako postupili<sup>(13)</sup>. Svrha tih poruka nije obmanuti osobe kojima su upućene nego na neki način posegnuti za samoostvarujućim proročanstvom uz pomoć kojeg će se te poruke obistiniti. Međutim, gosti su zapravo dovedeni u situaciju da svoje ponašanje temelje na laži. Pribjegavanje lažima, iako vodi k pozitivnom ponašanju, ne čini se moralno prihvatljivom, a *fortiori* za javnog donositelja odluka. Time može ocrniti ugled tog donositelja i u konačnici smanjiti učinkovitost nukanja infantiliziranjem potrošača.

Bruxelles, 15. prosinca 2016.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

<sup>(10)</sup> Costa Dora L. i Kahn Matthey E., *Energy conservation „nudges” and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment*, *Journal of European Economic Association* („Nukanje u cilju smanjenja potrošnje energije i ekološka ideologija: rezultati eksperimenta u vezi s potrošnjom električne energije među nasumično odabranim kućanstvima”), 2013.

<sup>(11)</sup> Ferraro Paul J., Miranda Juan Jose i Price Michael K., *The persistence of treatment effects with norm-based policy*, *American Economic Review*, sv. 101., br. 3., svibanj 2011.

<sup>(12)</sup> Mazar Nina i Zhong Chen-Bo, *Do green products make us better people? („Postajemo li zahvaljujući zelenim proizvodima bolji ljudi?”)*, *Psychological Science*, 2010.

<sup>(13)</sup> Simon Stephanie, *The Secret to Turning Consumers Green*, *The Wall Street Journal*, 18. listopada 2010. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>.



## III

*(Pripremni akti)*

## EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

## 521. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 14. I 15. PROSINCA 2016.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Europski program za ekonomiju suradnje**

*(COM(2016) 356 final)**(2017/C 075/06)*Izvjestitelj: **Carlos TRIAS PINTÓ**Suizvjestitelj: **Mihai MANOLIU**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 8. prosinca 2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	17. studenoga 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	15. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	157/1/4

**1. Zaključci i preporuke**

1.1. Rađanje decentralizirane digitalne ekonomije upućuje na to da će znatan dio novih gospodarskih razmjena među ravnopravnim dionicima biti usko povezan s društvenim odnosima te ukorijenjen u zajednicama, što će dovesti do promjene koncepta pokretanja djelatnosti ili obavljanja zaposlenja, iz perspektive „demokratizacije načina na koji proizvodimo, trošimo, upravljamo i rješavamo društvene probleme”, pri čemu po svaku cijenu treba izbjeći povećanu nestabilnost rada i izbjegavanje plaćanja poreza, kao i to da se dodana vrijednost u prevelikoj mjeri ne premjesti s industrijskih subjekata na vlasnike privatnih digitalnih platformi <sup>(1)</sup>.

1.2. U vezi s tom novom paradigmom, EGSO poziva Komisiju da na detaljniji i uključiviji način okvirno definira ekonomiju suradnje kako se ne bi pogrešno izjednačavala s digitalnom ekonomijom. Tako ekonomija suradnje koja se poput socijalne ekonomije temelji na demokratskoj i participativnoj dinamici, ima sljedeća obilježja:

- (a) ne odvija se uvijek u digitalnom okruženju, nego i u lokalnom okruženju koje omogućava da se naglasak stavi na međuljudske odnose (primjerice, razmjena dobara);

<sup>(1)</sup> SL C 389, 21.10.2016., str. 50.

- (b) često nije motivirana ostvarivanjem dobiti, a u mnogim se prilikama temelji na načelima suradnje i solidarnosti (primjerice, određene vrste masovnog financiranja poput masovnog financiranja donacijama);
- (c) ne odvija se uvijek na globalnoj ili transnacionalnoj razini, već svoj ekosustav često pronalazi u ograničenijim i lokaliziranim područjima (primjerice, skupine za vlastitu potrošnju);
- (d) ne ograničava se isključivo na gospodarske aspekte, nego se odnosi i na okolišne i na društvene aspekte (primjerice, održiva mobilnost);
- (e) ne ograničava se na novi oblik pružanja usluga na zahtjev, gdje je zajedničko dobro radna sposobnost, nego stavlja naglasak na pristup tim uslugama (primjerice, dijeljenje dobara);
- (f) ne ograničava se na opipljiva dobra velike novčane vrijednosti, nego funkcionira s bilo kojom vrstom proizvoda ili usluge (primjerice, „banka vremena“).

1.3. Ukratko, ekonomija suradnje obuhvaća niz metoda, uz posebne doprinose i izazove. Primjerice, „ekonomija pristupa“ na tržište stavlja premalo iskorištena dobra, stvara veću ponudu potrošačima i učinkovitiju uporabu resursa, no zbog povratnog učinka u sebi sadrži rizik od povećanja ukupne proizvodnje. U „gospodarstvu na zahtjev“ radna snaga je fragmentirana te stoga i fleksibilnija, no time se povećava rizik od devalorizacije vrijednosti rada. Ekonomija poklona (eng. gift economy) u kojoj se dobra i usluge dijele na altruističan način, omogućuje jačanje zajednica, ali često je nevidljiva u očima vlasti.

1.4. S druge strane, digitalne platforme, osobito one koje podupiru profitnu djelatnost, zaslužuju punu pozornost Europske komisije s ciljem reguliranja i usklađivanja njihove djelatnosti i osiguravanja jednakih uvjeta (*level playing field*) na temelju transparentnosti, pružanja informacija, potpunog prava na pristupa, nediskriminacije i odgovarajuće upotrebe podataka. Konkretno, prijeko je potrebno redefinirati koncept pravne podređenosti u pogledu ekonomske zavisnosti radnika i zajamčiti radna prava neovisno o oblicima obavljanja djelatnosti.

1.5. Izazov je stoga u razgraničavanju različitih oblika te ekonomije i predlaganju različitih regulatornih pristupa<sup>(2)</sup>, uz davanje prednosti onim digitalnim inicijativama koje polaze od demokratskog, solidarnog i uključivog upravljanja, na temelju socijalnih inovacija, iz čega proizlazi potreba za obavještanjem potrošača o njihovim identitetskim vrijednostima i njihovim organizacijskim i upravljačkim rješenjima. U vezi s time, EGSO preporučuje provođenje kvalitativnog ispitivanja u okviru mreže odnosa koje su njihovi subjekti uspostavili u samom okruženju ekonomije suradnje.

1.6. EGSO se stoga zalaže za izradu posebne metodologije reguliranja i mjerenja nove ekonomije s različitim standardima. Iz te perspektive, povjerenje – u pogledu informativne uravnoteženosti – zauzima ključno mjesto. Pri evaluaciji proizvoda ili usluge također se trebaju ojačati kriteriji transparentnosti, poštenja i objektivnosti kako bi se izbjeglo puko automatsko korištenje algoritama.

1.7. EGSO također preporučuje osnivanje Europske agencije za ocjenjivanje digitalnih platformi, s usklađenim ovlastima u svim državama članicama, koja će moći procijeniti upravljanje tim platformama u području tržišnog natjecanja, zapošljavanja i oporezivanja.

1.8. S druge strane, pristup koji se u Komunikaciji zauzima u vezi s ekonomijom suradnje zanemaruje važna pitanja u području ekonomije suradnje, kao što su pitanja povezana s virtualnim i društvenim valutama kao operativnim instrumentima navedene ekonomije, kao i pitanja koja se odnose na znanja, informacije i energiju kao predmet njezina ostvarenja u praksi, ili na ulogu koju u ekonomiji suradnje imaju, među ostalim, zajedničko stvaranje i tehnološke inovacije.

1.9. S obzirom na složenost ekonomije suradnje u aktualnom kontekstu, EGSO preporučuje da se osigura uravnoteženo paralelno postojanje obrazaca kojima se jamči njezin cjelovit razvoj bez stvaranja negativnih vanjskih učinaka na tržištu, osobito kad je riječ o obrani **tržišnog natjecanja, oporezivanja i kvalitetnog zapošljavanja**. U tu je svrhu nužno predvidjeti oblikovanje odgovarajućeg okvira za praćenje i nadzor novih parametara ekonomije suradnje, uz sudjelovanje zainteresiranih strana (organizacija poslodavaca, sindikalnih organizacija, udruga potrošača itd.).

<sup>(2)</sup> SL C 51, 10.2.2016., str. 28.

1.10. U konačnici, EGSO-u se preporučuje da, u cilju prelaska na **novu ekonomiju** sa znatnim sistemskim posljedicama, uspostavi stalnu strukturu horizontalne prirode radi analize tih novih fenomena, sjedinjujući svoje napore s naporima Europske komisije, Odbora regija i Europskog parlamenta.

## 2. Uvod i kontekst

2.1. Društvena kultura, potrošačke navike i načini zadovoljenja potreba potrošača u postupku su velike preobrazbe, preispitivanja i racionalizacije potrošnje iz uključivije perspektive, u kojemu se čimbenici cijene isprepliću s okolišnim i društvenim utjecajem proizvoda i usluga, a sve to uz disruptivni učinak interneta i društvenih mreža.

2.2. Posjedovanje dobara za osobnu uporabu, snažne valute i stalno plaćeno zaposlenje **in situ** bit će zamijenjeni virtualnim razmjenama, zajedničkim pristupom, digitalnim novcem i fleksibilnijom radnom snagom.

2.3. Prilikom prelaska na nove oblike proizvodnje i potrošnje, određeni sektori gospodarske djelatnosti pogođeni su snažnim tsunamijem do kojeg je došlo zbog pojave novih dionika, od kojih su neki motivirani suradnjom i predanošću zajednici, dok su drugi naprosto vođeni poslovnom prilikom (ne poštujući uvijek *level playing field*).

2.4. Budući da su mnogi pozivali na uspostavu novog okvira<sup>(3)</sup> za uređenje suradničke potrošnje (kojim bi se povećala uporaba digitalne tehnologije i iskoristio višak decentraliziranog kapaciteta, umjesto stvaranja novih centraliziranih monopola), Europska je komisija odlučila pokrenuti „Europski program za ekonomiju suradnje” nakon što je primijetila da su se nacionalne i lokalne vlasti Unije sa situacijom nosile služeći se nizom različitih regulatornih mjera. Razlog tome je što suradnička potrošnja ima različita obilježja ovisno o sektoru o kojem je riječ.

2.5. Taj rascjepkani pristup novih poslovnih modela stvara nesigurnost (na gospodarskom ili zakonodavnom planu, u vezi s radnom snagom itd.) i sumnju (kad je riječ o povjerenju, novim digitalnim instrumentima, kao što su *blockchains*, sigurnosnim mrežama i privatnosti) između tradicionalnih subjekata, novih pružatelja usluga i potrošača, ograničavajući inovacije, otvaranje radnih mjesta i rast.

2.6. Stoga je Komisija objavila sljedeće smjernice kako bi pomogla tržišnim subjektima i javnim vlastima različitih država članica:

- **Zahtjevi za pristup tržištu:** pružatelji usluga trebali bi imati obvezu ishođenja ovlaštenja ili koncesija samo za postizanje relevantnih ciljeva od javnog interesa. Potpuna zabrana neke djelatnosti trebala bi se naložiti samo kao krajnja mjera. Suradničke platforme ne smiju podlijevati ovlaštenjima ili koncesijama ako djeluju samo kao posrednici između potrošača i onih koji nude predmetnu uslugu (primjerice, usluge prijevoza ili smještaja). Države bi članice također trebale razlikovati građane koji povremeno pružaju neku uslugu od profesionalnih pružatelja usluga, primjerice putem utvrđivanja pragova temeljenih na razini aktivnosti.
- **Sustavi odgovornosti:** suradničke platforme mogu biti izuzete od odgovornosti za informacije koje pohranjuju u ime onih koji pružaju neku uslugu. Međutim, ne smiju biti izuzete od odgovornosti za usluge koje same pružaju, primjerice platne usluge.
- **Zaštita korisnika:** države članice moraju zajamčiti da potrošači uživaju najveću moguću zaštitu u odnosu na nepoštene poslovne prakse, bez nametanja neproporcionalnih obveza informiranja privatnim osobama koje povremeno pružaju usluge.
- **Radni odnosi (samozaposlene osobe i zaposlenici):** radno je pravo u velikoj mjeri u nadležnosti država članica; nadopunjuju ga sudska praksa i određeni minimalni socijalni standardi na razini Unije. Države članice mogu uzeti u obzir kriterije kao što su odnos podređenosti platformi, priroda rada ili naknada pri odlučivanju o tome može li se određenu osobu smatrati zaposlenikom platforme.

<sup>(3)</sup> Među prvim to je učinio EGSO (SL C 177, 11.6.2014., str. 1.).

- **Oporezivanje:** pružatelji usluga ekonomije suradnje moraju plaćati poreze. Relevantni porezi uključuju porez na osobni dohodak, porez na dobit i porez na dodanu vrijednost. Države se članice potiče da i dalje pojednostavljaju i pojašnjavaju primjenu poreznih pravila o ekonomiji suradnje. Suradničke platforme trebale bi u potpunosti surađivati s nacionalnim vlastima radi registracije gospodarske djelatnosti i lakše naplate poreza.

### 3. Opće napomene o prijedlogu Komisije

3.1. Komisija izaziva zabunu stavljajući u istu kategoriju digitalne platforme i ekonomiju suradnje, ne razmatrajući poimanje koje bi ekonomiju suradnje povezivalo s općim interesom, počevši od priznavanja njezinih pozitivnih vanjskih učinaka prilikom ostvarivanja u praksi vrijednosti suradnje i solidarnosti.

3.2. Komisija u Komunikaciji ne ispunjava ono što bi joj trebao biti glavni cilj i tako ne zadovoljava opravdana očekivanja zainteresiranih dionika, odnosno ne definira model i parametre jasnog i transparentnog pravnog okvira za razvoj i djelovanje mnogobrojnih oblika ekonomije suradnje na europskom prostoru koji bi omogućio njihovo podupiranje i provedbu uz veći kredibilitet i povjerenje.

3.3. S druge strane, model digitalne ekonomije ima četiri osobitosti: premještanje aktivnosti, središnja uloga digitalnih platformi, značaj mreža i opća uporaba podataka<sup>(4)</sup>. Iako se radi o područjima različite prirode, međusobno se preklapa s ekonomijom suradnje jer često djeluju u sličnim okruženjima: participativnim mrežama, s nejasnim granicama između osobnog i profesionalnog, između stalnog i povremenog posla, između samostalnog i nesamostalnog rada itd.

3.4. Kako bi se lakše ostvarilo to pojmovno razgraničenje, EGSO predlaže da Europska Komisija uvede pojam „**nerecipročne prosocijalne prakse**” ekonomije suradnje, kojim se uspostavlja jasno razlikovanje neprofitnog dijeljenja i koje omogućava međudjelovanje suradničke potrošnje, proizvodnje, financiranja i znanja.

3.5. Ukratko, model ekonomije suradnje sâm po sebi pretpostavlja preobrazbu koja nije samo gospodarska, nego i društvena i okolišna. Na to upućuje Komunikacija kada se poziva na održivost i prelazak na kružno gospodarstvo ili kada socijalna tržišta opisuje kao prostore svojstvene ekonomiji suradnje.

3.6. Izostavljanje tih okolnosti znači tek djelomično priznavanje značaja koji danas imaju suradničke inicijative, kao što je to slučaj i ako se analiza ograniči na razmjenu usluga ili na suradničke platforme, ne uzimajući u obzir aspekte kao što su ponovno stavljanje u optjecaj i razmjena roba, optimizacija uporabe imovine ili stvaranje društvenih veza.

3.7. U pogledu pitanja povezanih s nesigurnošću u primjeni pravnih okvira za reguliranje inicijativa ekonomije suradnje, iako su poteškoće na koje upućuje Komisija točne, točno je i da postoji namjera „standardizacije” i „prilagodbe” novog ekonomskog modela „tradicionalnim kriterijima za ocjenjivanje”. To može zahtijevati napore za izradu novih kriterija i standarda u pogledu pravnog, radnog i poreznog postupanja, osobito iz perspektive prelaska na novi model proizvodnje i potrošnje koji podrazumijeva redefiniciju uključenih subjekata.

3.8. Također, o **novoj uključivijoj ekonomiji koja stvara socijalnu koheziju** može se govoriti samo ako se svim građanima pruže digitalne i financijske vještine kako bi joj mogli pristupiti i djelovati u njezinom okviru. Osim toga, javne politike trebaju osigurati punu pristupačnost osobama kojima prijete digitalna isključenost, posebice osobama s invaliditetom.

3.9. U konačnici, EGSO ne može zanemariti sljedeće aspekte koji nisu navedeni u komunikaciji Komisije:

- iz rasprave o ekonomiji suradnje ne može se isključiti potreba za razmatranjem operativnih instrumenata djelovanja kao što su digitalne, virtualne i društvene valute. Zbog čimbenika *blockchains*, druga generacija korisnika interneta, poduzetnici i tradicionalni subjekti osmišljavaju nove načine provođenja osam temeljnih uloga financijskih posrednika putem poslovnih knjiga dostupnih na globalnoj razini, tehnologije i *bitcoina*,
- nizmemo li u obzir da se temeljni stupovi suradničke preobrazbe svode na par koji čine energija i informacije, pri izradi analize ekonomije suradnje ni u kom se slučaju ne smije zanemariti prijenos intelektualnog vlasništva iz dijeljenog znanja te kodova otvorenog pristupa, kao ni pitanja u vezi s energetskim sektorom,

<sup>(4)</sup> Charrié J. i Janin L., „Digitalna tehnologija: kako regulirati ekonomiju bez granica”, *Le numérique: comment réguler une économie sans frontière*.

- detaljnije treba proučiti učinke povezane s tržištem rada, kao što su trend suviše fleksibilnog tržišta rada, smanjenje kolektivne pregovaračke moći radnika u okviru ekonomije suradnje, rizik individualizacije na tržištu rada, nedostatan osposobljavanje, mogući (negativni) učinci sustava za ocjenjivanje i obrada algoritama.

#### 4. Posebne napomene o prijedlogu Komisije: ključna pitanja

##### 4.1. Zahtjevi za pristup tržištu, ekonomije razmjera i lokalni „učinci mreže”

4.1.1. Uzimajući u obzir da veća raznolikost ponude potiče potrošnju, EGSO smatra da u skladu s postojećim zakonodavstvom EU-a, osobito Direktivom o uslugama i Direktivom o elektroničkoj trgovini, države članice moraju poticati pristup suradničkim tržištima uspostavom, ako je potrebno, uvjeta motiviranih isključivo javnim interesom koje bi trebalo primjereno obrazložiti. Treba očekivati da će doći do oprečnosti propisa jer ekonomija suradnje stvara nove oblike pružanja već poznatih usluga koje su tradicionalno bile veoma regulirane.

4.1.2. U vezi s tim valja istaknuti da, s obzirom na to da je ekonomija suradnje spoj inicijativa koje nisu prostorno i vremenski ograničene, s njima treba postupati otvoreno i delokalizirano, zbog čega svako ograničenje temeljeno na restriktivnim teritorijalnim kriterijima može izazvati porezno i socijalno natjecanje koje bi narušilo njihove povoljne učinke.

4.1.3. Zbog toga, osim pozivanja na transnacionalni argument pristupa tržištu, ekonomiju suradnje treba promatrati kao izraz osnaživanja građana (dobiti ljudskog kapitala) koji se treba odraziti u dva temeljna pitanja: s jedne strane, načelu usklađivanja kojim se sprječavaju različita postupanja koja stvaraju nove tržišne asimetrije; s druge strane, potrebi daljnjeg razvoja regulatornih praksi dijeljenja<sup>(5)</sup> (modeli: regulacija među ravnopravnim dionicima, samoregulatorna tijela i delegirana regulacija posredstvom podataka).

4.1.4. EGSO se, kao i Komisija, zalaže za fleksibilnije uređivanje tržišta usluga (nove definicije rada u okviru ekonomije suradnje) i stoga zagovara da se u svakoj državi članici procijeni opravdanost i proporcionalnost zakonodavstva koje se primjenjuje na ekonomiju suradnje u skladu s ciljevima od **javnog interesa** (donošenje propisa usmjereno na rješavanje nedostataka tržišta i povećanje povjerenja), uzimajući u obzir posebna obilježja različitih poslovnih modela i instrumenata u vezi s pristupom, kvalitetom ili sigurnošću.

4.1.5. EGSO također naglašava da je posebnost modela u stvaranju alata za ocjenjivanje i reputaciju pružatelja usluga koji tako dobro ispunjavaju cilj od javnog interesa da se za potrošače smanje rizici povezani s asimetričnošću informacija, no on također može dovesti do „nepovoljnog izbora” i „moralnog rizika”. U tom pogledu, javne vlasti i upravitelji digitalnih platformi moraju osigurati kvalitetu i pouzdanost informacija, ocjena i vrednovanja suradničkih platformi angažiranjem neovisnih nadzornih tijela.

4.1.6. EGSO se slaže s postavkom da se uspostava pragova za razgraničenje pružanja profesionalnih od neprofesionalnih usluga u svakom sektoru može pokazati korisnom metodologijom u savladavanju rascjepkanosti tržišta EU-a. Međutim, to ne mora biti toliko učinkovito kako se predstavlja kod uključivanja neprofesionalnih djelatnosti među ravnopravnim dionicima.

##### 4.2. Sustavi odgovornosti i osiguranja

4.2.1. EGSO smatra da je zadržavanje postojećeg sustava odgovornosti<sup>(6)</sup> posrednika ključno za razvoj digitalne ekonomije Europske unije.

4.2.2. U cilju osnaživanja vjerodostojnosti i povjerenja, što je ključno pitanje za razvoj ekonomije suradnje, EGSO poziva, kao što to čini i Komunikacija Europske komisija, na donošenje dobrovoljnih restriktivnih mjera radi borbe protiv nezakonitih internetskih sadržaja putem povezanih ili temeljnih djelatnosti, zbog čega pritom ne treba odustati od koristi koju predstavlja oslobađanje od odgovornosti.

<sup>(5)</sup> SL C 303, 19.8.2016., str. 36.

<sup>(6)</sup> U skladu s Direktivom o elektroničkoj trgovini.

4.2.3. Međutim, EGSO ponavlja da bi bilo prikladno sveobuhvatno razmotriti suradničku djelatnost, neovisno o središnjoj vrijednosti koja se pripisuje digitalnim platformama, kako je se ne bi udaljilo od građanskog duha kojim je nadahnuta.

#### 4.3. **Zaštita korisnika**

4.3.1. U novoj situaciji u kojoj se gube granice između proizvođača i potrošača („generatori osnaživanja osoba, zajednički kreatori, kolektivni mikroulagači, ravnopravni dionici, klijenti”), EGSO se zalaže za sustav koji jamči prava potrošača. Međutim, s obzirom na posebnosti ekonomije suradnje, ne treba ograničiti pluralizam inicijativa koje ona pruža.

4.3.2. Stoga u višestrane odnose koje generira treba uključiti i odnose koji se temelje na pojavljivanju osobe **potrošača** (riječ je o najvažnijem gospodarskom doprinosu za ekonomiju suradnje, zbog čega tu kategoriju treba zaštititi, osigurati i definirati), koja treba imati istaknutu ulogu u ekonomiji suradnje, kao i postupci stvaranja zajedničke vrijednosti, osobito s aspekta kružnog gospodarstva i funkcionalnosti.

4.3.3. EGSO je uvijek zagovarao jednake uvjete tržišnog natjecanja. U skladu s načelima koja upućuju na nepoštene poslovne prakse, čimbenici koje treba uzeti u obzir za razgraničenje kategorije potrošača i kategorije trgovca na nerestriktivan način <sup>(7)</sup> jesu: **učestalost pružanja usluga, cilj ostvarivanja dobiti i količina prometa**.

4.3.4. EGSO podupire taj pristup, iako napominje da bi ga trebalo ponovno razmotriti, kao i mogućnost uvođenja drugih čimbenika kod primjene kriterija za odgovarajuću kategorizaciju, bez potrebe za sveobuhvatnošću s obzirom na složenost i promjenjivost prirode ekonomije suradnje i poteškoće predviđanja njezine budućnosti (model koji bi trebao biti neovisan, prenosiv, univerzalan i povoljan za inovacije).

4.3.5. EGSO ponavlja da je najbolji način za povećanje povjerenja potrošača povećanje vjerodostojnosti i povjerenja u usluge među ravnopravnim dionicima („sigurna luka” za posebne platforme ekonomije suradnje koja bi omogućila doprinose, osposobljavanje, osiguranje i druge oblike zaštite) putem odgovarajućih usluga <sup>(8)</sup> ocjenjivanja na internetu, i vanjske certifikacije (oznaka kvalitete) i novog sustava „građanske arbitraže”. Ta je tvrdnja usko povezana s povjerenjem i ugledom skladnog razvoja ekonomije suradnje u novom gospodarskom, socijalnom i okolišnom vektorskom sustavu.

#### 4.4. **Radnici i samozaposlene osobe u ekonomiji suradnje**

4.4.1. EGSO u okviru europskog stupa socijalnih prava bezrezervno podupire reviziju pravne stečevine u cilju osiguranja pravednih radnih uvjeta i primjerene socijalne zaštite, polazeći od kumulativnih kriterija podređenosti pružatelja usluge, prirode rada i naknade.

4.4.2. Konkretnije, treba, uz istodobno očuvanje svijesti o nacionalnim odgovornostima, uspostaviti pravni okvir za radnike kojim se detaljno utvrđuje odgovarajući radni status: pristojne plaće i prava na sudjelovanje u kolektivnim pregovorima sve do zaštite od arbitrarnosti i prava radnika da se „isključe” kako bi digitalno radno vrijeme bilo u pristojnim okvirima itd.

4.4.3. Osim toga, EGSO zagovara dublju analizu radnih modela ekonomije suradnje povezanih s nrecipročnom prosocijalnom praksom.

4.4.4. Posebnost ekonomije suradnje kao pokretača zapošljavanja treba razmatrati na usklađen način u svim državama članicama kako politike koje se promiču ne bi narušile praksu suradnje i kako bi bile ambicioznije kad je riječ o inkubaciji, neovisnosti i infrastrukturi.

#### 4.5. **Oporezivanje**

4.5.1. EGSO, svjestan rizika agresivnog poreznog planiranja i porezne netransparentnosti u području digitalne ekonomije, zagovara snažniji sustav nadzora trgovinskih tokova putem digitalnih platformi jer one omogućavaju praćenje proizvoda ili usluge i lakšu naplatu poreza. Estonski slučaj platformi za dijeljenje prijevoza predstavlja primjer koji treba prenijeti u ostatak država članica.

<sup>(7)</sup> Kao što ističe Komisija, nijedan od tih čimbenika sâm po sebi nije dovoljan da bi se pružatelj usluga mogao smatrati trgovcem.

<sup>(8)</sup> Trebaju podlijegati strogom nadzoru i kontroli.



4.5.2. Prilagodba poreza, osobito PDV-a, modelima ekonomije suradnje zahtijevat će znatna preispitivanja. Isto tako, digitalne platforme – čija se dobit u velikoj mjeri temelji na prodaji osobnih podataka trgovačkim poduzećima – moraju u potpunosti podlijegati plaćanju poreza na dobit ondje gdje se obavlja djelatnost, kako bi se izbjeglo porezno natjecanje među državama članicama.

4.5.3. EGSO, svjestan važnosti dobrog poreznog upravljanja, zalaže se za stvaranje *ad hoc* instrumenata (jedinствене kontaktne točke i razmjena informacija na internetu), kao i za usvajanje mjera administrativnog pojednostavnjivanja, usklađivanja, transparentnosti i suradnje među poreznim upravama.

#### 4.6. **Praćenje**

4.6.1. Aktivnosti praćenja predložene u Komunikaciji primjerene su cilju koji se želi postići. EGSO se osobito zalaže za jačanje dijaloga među zainteresiranim stranama (organizacijama poslodavaca, sindikalnim organizacijama, udrugama potrošača itd.) s ciljem utvrđivanja dobrih praksi i razvoja inicijativa samoreguliranja i zajedničkog reguliranja u okviru kojih se razmatraju novi parametri ekonomije suradnje <sup>(9)</sup> na europskoj razini (primjerice u sektorima smještaja, prijevoza, poslovnih nekretnina, zdravstvene zaštite i opskrbe energijom).

Bruxelles, 15. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> SL C 303, 19.8.2016., str. 36.

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Godišnji program rada Unije za europsku normizaciju za 2017.”**

(COM(2016) 357 završna verzija)

(2017/C 075/07)

Samostalna izvjestiteljica: **Elżbieta SZADZIŃSKA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 17. kolovoza 2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	17. studenog 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	206/0/3

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja godišnji programa rada Unije za europsku normizaciju za 2017., koji je sastavni dio sveobuhvatnog normizacijskog paketa.

1.2. Program rada koji je podnijela Komisija predstavlja nastavak i dopunu mjera predviđenih u programu za godinu 2016., o kojima se Odbor već očitovao u svojim ranijim mišljenjima <sup>(1)</sup>.

1.3. Odbor opetovano naglašava važnost normi za jačanje konkurentnosti unutarnjeg tržišta, za razvoj inovativnih proizvoda i usluga te za poboljšanje njihove kvalitete i sigurnosti, što je korisno i za potrošače, i za radnike, i za poduzeća, i za okoliš.

1.4. Odbor kao tijelo koje predstavlja organizirano civilno društvo podupire takav sustav normiranja kojim se zadovoljavaju i društvene i gospodarske potrebe.

1.5. Odbor ponovno podsjeća da osiguravanje pluralističkog europskog sustava normiranja uz uključivanje organizacija na koje se upućuje u Prilogu III. Uredbi (EU) br. 1025/2012 omogućuje veću transparentnost i bolji pristup tom sustavu. Sudjelovanje predstavnika društva u sustavu normiranja ne bi se smjelo ograničiti samo na razinu Unije, već bi interesne skupine trebale biti uključene i u nacionalne sustave normiranja.

1.6. Norme se razvijaju kao potpora zakonodavstvu i politikama EU-a (norme povezane s „novim zakonodavnim pristupom”, energetske unijom itd.). Pored toga, razvoj digitalizacije industrije, opskrbenih lanaca i uslužnog sektora doveo je do toga da su norme u području IKT-a i pružanja usluga postale od velike važnosti za poduzeća u svim gospodarskim granama. Stoga je Komisija mjere u tim dvama područjima proglasila prioritetnima, što Odbor pozdravlja.

1.7. Odbor istodobno ističe potrebu poticanja konkurentnosti MSP-ova njihovim uključivanjem u razvoj i provedbu normi te poduzimanjem primjerenih mjera podizanja svijesti u pogledu korisnosti normizacije.

<sup>(1)</sup> SL C 303, 19.8.2016., str. 81.; mišljenje „Europske norme za 21. stoljeće” (INT/794, SL C 34, 2.2.2017., str. 86.); mišljenje „Prioriteti normizacije IKT-a za jedinstveno digitalno tržište” (SL C 487, 28.12.2016., str. 92.).

1.8. Normizacija je – zbog razlika u pojedinim sustavima – i središnja tema pregovora o TTIP-u koje Komisija trenutačno vodi te već okončanih pregovora o CETA-i. Stoga Odbor smatra da bi interesne skupine trebale biti informirane o razlikama u sustavima normiranja pregovaračkih stranaka te o rizicima i prednostima koji bi mogli proizlaziti iz tih razlika.

1.9. Odbor podržava prijedlog pokretanja međuinstitucijskog dijaloga o normizaciji, što je već izrazio u svom ranijem mišljenju <sup>(2)</sup>.

1.10. Osim toga pozdravlja prijedlog Komisije da se ispitaju gospodarski i društveni učinci normi.

## 2. Prijedlozi Europske komisije

2.1. Na temelju Uredbe (EU) br. 1025/2012 Komisija je objavila komunikaciju s godišnjim programom rada Unije za europsku normizaciju za 2017. godinu.

2.2. Taj godišnji program rada sastavni je dio sveobuhvatnog normizacijskog paketa koji također sadržava komunikaciju Komisije „Europske norme za 21. stoljeće“, radni dokument službi Komisije o normizaciji usluga te komunikaciju o izvješću na temelju članka 24. o provedbi uredbe.

2.3. Programom rada za normizaciju za 2017. godinu nadopunjuju se mjere predviđene u programu za 2016. godinu, od kojih se većina trenutačno provodi.

2.4. Neki od strateških prioriteta europske normizacije za 2017. godinu jesu:

— normizacija IKT-a za jedinstveno digitalno tržište <sup>(3)</sup>

— normizacija usluga

— razvoj normi i normizacijskih dokumenata od strane europskih organizacija za normizaciju u području umreženog digitalnog unutarnjeg tržišta, energetske unije otporne na krize s politikom zaštite klime usmjerenom prema budućnosti te produbljenog i pravičnijeg unutarnjeg tržišta s osnaženom industrijskom bazom

— međunarodna suradnja u području normizacije

— pružanje podrške normizaciji istraživanjem.

2.5. Osim toga Komisija će poduzeti sljedeće mjere s ciljem proširivanja činjenične baze na koju se oslanja godišnji ciklus kreiranja politika u području normizacije na razini EU-a:

— provesti analizu gospodarskih i društvenih učinaka normizacije

— pokrenuti međuinstitucijski dijalog.

## 3. Opće napomene

3.1. Odbor pozdravlja aktualni program rada za normizaciju jer – kao što je već više puta naglasio – primjena normi u proizvodnom i uslužnom sektoru pridonosi jačanju konkurentnosti na unutarnjem tržištu.

3.2. Odbor pozdravlja to što Komisija nastavlja s mjerama predviđenima u lanjskom programu, što omogućuje kontinuitet i provedbu prioriteta strategije unutarnjeg tržišta.

<sup>(2)</sup> Mišljenje INT/794 „Europske norme za 21. stoljeće“ (SL C 34, 2.2.2017., str. 86.).

<sup>(3)</sup> Mišljenje EGSO-a o Komunikaciji Komisije COM(2016) 176 završna verzija od 19.4.2016. (SL C 487, 28.12.2016., str. 92.).

3.2.1. U Godišnjem programu rada za 2017. detaljnije se opisuju i nadopunjuju prioriteta koji se već provode. Pritom je cilj prilagoditi europski normizacijski sustav promjenama međunarodne situacije i izazovima na globalnom tržištu.

#### 4. Strateški prioriteta za europsku normizaciju

4.1. U ovim vremenima rapidnog razvoja informacijskih tehnologija izrada vlastitih normi od presudne je važnosti za osiguravanje interoperabilnosti i kibersigurnosti.

4.1.1. Tehnologije poput komunikacije 5G, računalstva u oblaku, interneta stvari (IoT) ili tehnologija za obradu velike količine podataka primjenjuju se pored ostalog u području elektroničkih zdravstvenih usluga, pametne energije, pametnih gradova, vrhunskih tehnologija i pametnih tvornica kao i kod umreženih i automatiziranih vozila te iziskuju norme kibersigurnosti, upravljanje rizicima i smjernice za kontrolu namijenjene nadzornim i regulacijskim tijelima.

4.1.2. Potreba za poboljšanjima postoji u pogledu razine sigurnosti, zaštite podataka i pristupačnosti kod interneta stvari. Normiranjem u tom području mogli bi se stvoriti preduvjeti za interoperabilnost IoT-a te korisnicima osigurati kibersigurnost, zaštita podataka i pristupačnost.

4.2. Odbor pozdravlja to što će Komisija od europskih organizacija za normizaciju tražiti pregled postojećih prikladnih normi prije no što zatraži razvijanje novih normi za uslužni sektor.

4.2.1. Odbor također smatra da bi za budući rad bilo korisno uvesti praksu obavješćivanja interesnih skupina o tome koje se Komisijine zadaće još obrađuju, a koje su već okončane odnosno obustavljene.

4.2.2. Prilikom ocjenjivanja postojećih normi treba provjeriti odgovaraju li one posebnim potrebama osjetljivih skupina kao što su osobe s invaliditetom. Na primjer, norme za elektronički potpis ne odgovaraju potrebama korisnika s invaliditetom. U tom je slučaju opravdano zatražiti izradu nove norme.

4.2.3. Pri pokretanju novih procesa normizacije treba, ako to nalaže slučaj, voditi računa o posebnim potrebama ranjivih skupina, primjerice osoba s invaliditetom, u definicijama općih uvjeta procesa normizacije. Treba uvesti nov postupak kako bi se stručnjacima za pristupačnost i udrugama osoba s invaliditetom omogućilo da bez troškova sudjeluju u relevantnim procesima normizacije.

4.3. Odbor je u više navrata istaknuo da norme imaju znatan utjecaj na kvalitetu proizvoda i usluga na unutarnjem tržištu. Stoga pozdravlja planove Komisije za poboljšanje razvoja normi za uslužne djelatnosti, i to time da se prate nacionalne norme i potrebe tržišta te identificiraju područja u kojima treba razviti nove norme.

4.3.1. Odbor se slaže s Komisijinom preporukom da bi nacionalna tijela za normizaciju prilikom odlučivanja o razvoju nacionalnih normi za usluge trebala voditi računa o europskoj dimenziji i razmisliti ne bi li trebalo dati prednost europskoj normi. To bi moglo pridonijeti smanjenju prepreka i potencijalnih sukoba u uslužnom sektoru.

4.4. Sve šira ponuda privatnih i javnih internetskih usluga (bolnice, ustanove za skrb, pametni promet itd.) iziskuje tehnička rješenja koja potrošačima jamče veću anonimnost i ograničavaju rizik od neprimjerenog širenja njihovih podataka.

4.5. Budući rad na normizaciji trebao bi pridonijeti poboljšanju kvalitete, pristupačnosti i sigurnosti prometnih usluga te smanjenju onečišćenja okoliša izazvanog prometom.

4.6. Komisijine mjere u području energije usmjerene su na umrežavanje infrastrukture, diversifikaciju izvora energije, smanjenje potrošnje energije i poticanje klimatski prihvatljivijih tehnologija.

4.6.1. Odbor se slaže sa stajalištem da razvoj ujednačenih normi za pametne energetske mreže poboljšava interoperabilnost mreža i pridonosi optimiranju svih njihovih dijelova s ciljem smanjenja troškova, povećanja učinkovitosti te integriranja decentraliziranih izvora energije, uključujući obnovljive izvore energije. To će u konačnici krajnjim korisnicima omogućiti korištenje pametnih energetske sustava u punom opsegu.

4.7. Odbor pozdravlja to što Komisija u svom dokumentu razmatra sljedeća pitanja: razgradivost plastične ambalaže, održive kemikalije proizvedene od sekundarnih sirovina te metode za procjenu rizika tvari koje nisu uvrštene na mjerodavne popise, ali se sukladno propisima primjenjuju u proizvodnji plastičnih predmeta koji dolaze u dodir s hranom.

4.7.1. S obzirom na visoki rizik, norme za navedena područja trebale bi sadržavati stroge uvjete kako za zaštitu zdravlja potrošača tako i za zaštitu okoliša.

## 5. Međunarodna suradnja

5.1. Komisija potiče europska tijela za normizaciju da se na globalnoj razini zalažu za promicanje međunarodnih i europskih normi kako bi se pružala podrška europskoj industriji i olakšavao pristup tržištu.

5.2. S obzirom na to da je sporazum CETA o kojemu se pregovaralo s Kanadom predmet sporenja u državama članicama te da pregovori o TTIP-u i dalje traju, potrebno je neprestano isticati važnost normi za međunarodno trgovanje.

5.2.1. Dijalog s izvan europskim partnerima (Kinom, Indijom itd.) ne bi trebao dovesti samo do korisnog uklanjanja tehničkih prepreka trgovanju, nego i do širenja europskog sustava normiranja, razmjene informacija između europskih i nacionalnih organizacija za normizaciju, provedbe normi ISO-a i IEC-a te – u sektorima u kojima je međunarodna normizacija manjkava ili nepostojeća – do razvoja i provedbe europskih normi.

## 6. Normizacija kao poticaj inovacijama

6.1. Odbor pozdravlja prijedlog da se normizacijske aktivnosti podupiru istraživanjem, a znanstvene spoznaje posluže kao temelj za norme.

6.2. Dijalog između istraživačkih ustanova i tehničkih odbora CEN i Cenelec te ETSI-ja u okviru programa Obzor 2020. trebao bi povećati snagu inovativnosti.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
George DASSIS

---

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1286/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o dokumentima s ključnim informacijama za upakirane investicijske proizvode za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode”**

(COM(2016) 709 završna verzija – 2016/0355 (COD))

(2017/C 075/08)

Glavni izvjestitelj: **Daniel MAREELS**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće, 17. studenog 2016. Europski parlament, 21. studenog 2016.
Pravni temelj:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Odluka predsjednika:	17. studenog 2016. (članak 57., hitni postupak)
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	152/1/2

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. U postojećim okolnostima i u skladu s uvjetima izloženima niže u tekstu, EGSO prihvaća prijedlog Komisije da se stupanje na snagu Uredbe o upakiranim investicijskim proizvodima za male ulagatelje i investicijskim osigurateljnim proizvodima (PRIIP) <sup>(1)</sup> odgodi na godinu dana, odnosno do 1. siječnja 2018. godine.

1.2. Uredba o PRIIP-ovima sadrži mjere čiji je cilj poboljšati zaštitu malih klijenata i ulagatelja i povratiti povjerenje potrošača u sektor financijskih usluga povećanjem transparentnosti na tržištu malih ulagatelja. Njome se izdavateljima PRIIP-ova propisuje obveza izrade dokumenta s ključnim informacijama (KID) <sup>(2)</sup>.

1.3. Odgodu su zatražili Europski parlament i većina država članica nakon što je 14. rujna 2016. Parlament odbio Delegirani akt <sup>(3)</sup> Komisije o PRIIP-ovima. Cilj tog delegiranog akta bio je utvrditi regulatorne tehničke standarde za dokument s ključnim informacijama za PRIIP-ove na temelju nacрта koje su zajednički razradila europska nadzorna tijela.

<sup>(1)</sup> „PRIIP” je akronim engleskog naziva *packaged retail and insurance-based investment products*. Na francuskom su to *produits d’investissement packagés de détail et fondés sur l’assurance*.

<sup>(2)</sup> „KID” je akronim engleskog naziva *key information document*. Na francuskom je to *document d’informations clés*.

<sup>(3)</sup> Delegirani akti uvedeni su Ugovorom iz Lisabona. Člankom 290. UFEU-a zakonodavcu EU-a (obično su to Europski parlament i Vijeće) omogućeno je da Komisiji delegira ovlasti za donošenje nezakonodavnih akata opće primjene radi dopune ili izmjene određenih elemenata zakonodavnog akta koji nisu ključni.

Delegirani akti, dakle, mogu dodati nova pravila (koja nisu ključna) ili sadržavati naknadne izmjene određenih aspekata zakonodavnog akta. Zakonodavac se tako može koncentrirati na usmjeravanje politike i ciljeve bez ulaženja u detaljne rasprave koje su često vrlo tehničke prirode.

Međutim, delegiranje ovlasti za donošenje delegiranih akata podliježe strogim ograničenjima. U stvari je samo Komisija ovlaštena donositi delegirane akte. Isto tako, nije moguće delegirati ovlasti u pogledu ključnih elemenata pojedinih područja. Povrh toga, ciljevi, sadržaj, djelokrug i trajanje delegiranja ovlasti moraju se definirati zakonodavnim aktima. U konačnici, zakonodavac u zakonodavnom aktu mora izričito navesti uvjete u kojima se to delegiranje može ostvariti. U tom pogledu, Parlament i Vijeće mogu predvidjeti pravo opoziva delegiranja ili izražavanja prigovora u vezi s delegiranim aktom. Vidjeti: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032>.



1.4. EGSO je u jednom od prethodnih mišljenja <sup>(4)</sup> podržao PRIIP-ove i naglasio važnost zakonodavnog akta koji po prvi put uređuje sve vrste složenih financijskih proizvoda i omogućuje njihovu usporedbu bez obzira na vrstu izdavalca, odnosno jesu li posrijedi banke, osiguravajuća ili investicijska društva.

1.5. U tom se mišljenju Odbor zalagao i za stvaranje jedinstvenog financijskog tržišta u kojem kruže jasne, precizne i usporedive informacije. Također je istaknuo da bi postojanje jedinstvenog, pojednostavljenog i standardiziranog sustava informacija omogućilo da te informacije budu usporedive i razumljive, čime bi se poboljšala transparentnost i učinkovitost tržišta <sup>(5)</sup>.

1.6. Ne donese li se odluka u korist odgode, Odbor smatra da bi mogli biti ugroženi glavni ciljevi postavljeni na tom području (vidjeti prethodni tekst i tekst u nastavku), što ni u kom slučaju ne bi bilo poželjno. Odbor se slaže da su povećana transparentnost, predviđena Uredbom o PRIIP-ovima, i usklađenost u pogledu obveze objavljivanja informacija povoljne za unutarnje tržište financijskih usluga jer stvaraju jednake uvjete tržišnog natjecanja za različite proizvode i distribucijske kanale. Stoga ova uredba neće biti od koristi samo malim klijentima i ulagateljima, već će doprinijeti i daljnjoj obnovi povjerenja potrošača u sektoru financijskih usluga. Osim toga, odbijanje Delegiranog akta manje od četiri mjeseca prije stupanja na snagu Uredbe izložilo bi tržišne subjekte pravnoj nesigurnosti i izuzetno ozbiljnim problemima tijekom provedbe.

1.7. Što se tiče odabira razdoblja od godinu dana, Odbor iz istih razloga smatra da je ono prihvatljivo, tim više što se zahvaljujući tome stupanje na snagu poklapa sa stupanjem na snagu novih propisa MiFID II. Odbor smatra da odgoda mora biti iznimka koja se može dogoditi samo jednom i da se to vrijeme treba upotrijebiti za što brže usvajanje i objavljivanje konačnog Delegiranog akta. Bitno je da se što prije osiguraju jasnoća i sigurnost, kako tržišnim subjektima, tako i malim klijentima i ulagateljima.

1.8. Prema mišljenju Odbora, time se nikako ne smiju ugroziti ciljevi i ostvarenje Uredbe o PRIIP-ovima. Stoga moguće izmjene Delegiranog akta moraju biti u skladu s gore navedenim okvirom, tim više zbog toga što će preispitivanje Uredbe o PRIIP-ovima uslijediti nakon samo godinu dana te će se tada moći postaviti moguća pitanja u svjetlu prvobitnih iskustava na području provedbe i praćenja. Spomenute izmjene moraju od samog početka doprinijeti učinkovitom povećanju povjerenja potrošača. Istodobno, moraju biti u skladu s propisima predviđenima budućim propisima MiFID.

## 2. Kontekst

2.1. Uredba (EU) br. 1286/2014 Europskog parlamenta i Vijeća <sup>(6)</sup> (Uredba o PRIIP-ovima) uvela je mjere za povećanje transparentnosti na tržištu malih ulagatelja. Točnije, njome se izdavalci PRIIP-ova obvezuju na izradu dokumenta s ključnim informacijama (KID).

2.2. Tom se uredbom ovlašćuju europska nadzorna tijela <sup>(7)</sup> da izrade regulatorne tehničke standarde kojima se utvrđuju elementi dokumenta s ključnim informacijama.

2.3. Nakon što su joj europska nadzorna tijela poslala svoj zajednički nacrt regulatornih tehničkih standarda, Komisija je krajem lipnja 2016. usvojila Delegirani akt za njihovu učinkovitu provedbu.

2.4. U svojoj rezoluciji od 14. rujna 2016. Europski parlament je iznio prigovore u vezi s Delegiranim aktom koji je usvojila Komisija <sup>(8)</sup>. Pozvao je Komisiju da preispita odredbe o PRIIP-ovima s više opcija, odredbe o scenarijima uspješnosti i upozorenje o problemima s razumijevanjem.

2.5. Povrh toga, Europski parlament i velika većina država članica pozvali su na odgodu provedbe.

<sup>(4)</sup> Vidjeti EGSO-ovo mišljenje (SL C 11 od 15.1.2013., str. 59., točka 1.2.).

<sup>(5)</sup> Vidjeti mišljenje EGSO-a navedeno u fusnoti 4., točke 3.2 i 2.3.

<sup>(6)</sup> Uredba (EU) br. 1286/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o dokumentima s ključnim informacijama za upakirane investicijske proizvode za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode (PRIIP-ovi) (SL L 352 od 9.12.2014., str. 1.).

<sup>(7)</sup> Europska nadzorna tijela uključuju Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo i Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala.

<sup>(8)</sup> Vidjeti <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//HR>.

2.6. Ovim prijedlogom uredbe predlaže se da se stupanje na snagu cijele Uredbe odgodi za godinu dana, odnosno do 1. siječnja 2018.

### 3. Primjedbe i napomene

3.1. Općenito gledajući, Uredbom o PRIIP-ovima nastoji se osigurati bolja zaštita malih klijenata i ulagatelja, posebice onih koji ulazu u PRIIP-ove. Povrh toga, povećana transparentnost koja se njome predviđa, kao i usklađenost u pogledu obveze objavljivanja informacija, povoljne su za unutarnje tržište financijskih usluga jer stvaraju jednake uvjete tržišnog natjecanja za različite proizvođače i distribucijske kanale. Stoga će dodatno doprinijeti ponovnom zadobivanju povjerenja potrošača u sektor financijskih usluga.

3.2. Radi postizanja tih ciljeva Uredbom se propisuje da izdavatelji PRIIP-ova trebaju ispunjavati niz uvjeta u vezi s objavljivanjem informacija o svojim proizvodima te da mali klijenti i ulagatelji trebaju primiti dokument s ključnim informacijama o tome što se nudi. Na taj bi način mali ulagatelji trebali biti u mogućnosti bolje razumjeti ekonomsku prirodu i rizike koje određeni proizvod nosi te usporediti različite ponude.

3.3. Izvorna verzija Uredbe trebala je stupiti na snagu krajem 2016. godine. Taj se datum u načelu odnosi i na „provedbene odredbe” koje je Komisija Delegiranim aktom usvojila sredinom 2016. godine na temelju nacrtu regulatornih tehničkih standarda (RTS), koji su izradila europska nadzorna tijela. Tim se nacrtima određuje prikaz i sadržaj dokumenta s ključnim informacijama, njegov standardizirani oblik, metodologija na kojoj se temelji prikaz rizika i nagrade te izračun troškova, kao i uvjeti i najmanja učestalost preispitivanja informacija sadržanih u dokumentu s ključnim informacijama i uvjeti ispunjenja zahtjeva za pružanjem dokumenta s ključnim informacijama malim ulagateljima.

3.4. Iako Vijeće tijekom razmatranja nije iznijelo nikakve primjedbe na Delegiranu uredbu Komisije, Europski parlament ju je odbacio rezolucijom od 14. rujna 2016.<sup>(9)</sup>

3.5. Premda na snagu stupa izravno krajem 2016. i da izrada dokumenta s ključnim informacijama nije povezana s usvajanjem Delegirane uredbe, Europski parlament istom je prilikom zatražio da se primjena Uredbe o PRIIP-ovima odgodi. Velika većina država članica također je uložila zahtjev za odgodu. Tom je prilikom napomenuto da bi nepostojanje tehničkih standarda moglo otežati neometanu provedbu Uredbe.

3.6. U tim specifičnim okolnostima EGSO podržava načelo odgađanja stupanja na snagu Uredbe. Ako se to ne učini, postoji rizik da postavljeni ciljevi (vidjeti u nastavku teksta) ne budu ostvareni ili da budu ostvareni u nedovoljnoj mjeri. Povrh toga, Delegirani akt odbijen je manje od četiri mjeseca prije stupanja na snagu Uredbe, tako da bi subjekti na tržištu naišli na pravnu nesigurnost i ozbiljne probleme u provedbi.

<sup>(9)</sup> U rezoluciji se navode sljedeći razlozi za odbacivanje Delegirane uredbe:

- „A. budući da je ključno da informacije o investicijskim proizvodima namijenjene potrošačima budu usporedive u svrhu promicanja ravnopravnih uvjeta na tržištu bez obzira na to koji ih financijski posrednik proizvodi ili stavlja na tržište;
- B. budući da bi uklanjanje kreditnog rizika iz izračuna kategorizacije rizika proizvoda osiguranja ulagatelje moglo dovesti u zabludu;
- C. budući da je još potrebno pojasniti kako se tretiraju proizvodi s više opcija, osobito u pogledu izričitog izuzeća koje je odobreno fondovima UCITS u skladu s Uredbom (EU) br. 1286/2014;
- D. budući da u delegiranom aktu koji je Komisija donijela postoje nedostatci u pogledu metodologije izračuna scenarija uspješnosti za budućnost te da stoga nije ispunjen zahtjev iz Uredbe (EU) br. 1286/2014 o pružanju informacija koje su „točne, korektne, jasne i [...] ne dovode u zabludu” te da, posebice, za neke PRIIP-ove, čak i u slučaju nepovoljnog scenarija i proizvoda koji su u pravilu dovodili do gubitaka tijekom preporučenog minimalnog razdoblja držanja, ulagateljima nije naznačeno da bi mogli izgubiti novac;
- E. budući da se zbog toga što Delegirana uredba ne sadržava detaljne smjernice o „upozorenju o razumijevanju” javlja ozbiljan rizik nedosljedne primjene tog elementa u dokumentima s ključnim informacijama na cijelom jedinstvenom tržištu;
- F. budući da Parlament i dalje smatra da je kao dodatni mandat regulatornog tehničkog standarda potrebno dodatno standardizirati kada će se koristiti „upozorenje o razumijevanju”;
- G. budući da postoji opasnost da će pravila utvrđena u Delegiranoj uredbi, ako ostanu nepromijenjena, biti protivna duhu i cilju zakonodavnog akta, a to je pružanje jasnih, usporedivih i razumljivih informacija o PRIIP-ovima koje male ulagatelje neće dovoditi u zabludu;
- H. budući da je u pismu koje je 30. lipnja 2016. predsjednik Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku poslao Komisiji pregovarački tim Parlamenta zatražio od Komisije da razmotri postoji li potreba da se provedba Uredbe (EU) br. 1286/2014 odgodi;”

3.7. EGSO uz to podsjeća na mišljenje koje je već posvetio pitanju PRIIP-ova, u kojem je izrazio pozitivan stav o prijedlozima i odabranom pristupu<sup>(10)</sup>. Odbor je tom prilikom naglasio važnost tog zakonodavnog akta kojim se po prvi puta uređuju svi oblici složenih financijskih proizvoda i omogućuje se njihova usporedba bez obzira na vrstu izdavatelja, odnosno jesu li posrijedi banke, osiguravajuća ili investicijska društva.

3.8. Na tom polju Odbor se zalagao i za stvaranje jedinstvenog financijskog tržišta u kojem kruže jasne, precizne i usporedive informacije<sup>(11)</sup>. Također je istaknuo da bi postojanje jedinstvenog, pojednostavljenog i standardiziranog sustava informacija omogućilo da te informacije budu usporedive i razumljive, čime bi se poboljšala transparentnost i učinkovitost tržišta<sup>(12)</sup>. Odbor sada upotpunjuje svoje napomene dodajući da će budući regulatorni tehnički standardi Uredbe morati odmah doprinijeti povećanju povjerenja potrošača. Potrošači moraju biti u mogućnosti jasno vidjeti koji su proizvodi složeni, moraju moći donositi odluke na temelju dovoljno informacija, a mora se i obratiti pozornost na pitanja troškova i povrata. U cilju izbjegavanja nedosljednosti, ipak je potrebno uzeti u obzir i pravila koja će biti predviđena budućim odredbama Uredbe MiFID<sup>(13)</sup>.

3.9. Nadalje, Odbor smatra da je odgoda od jedne godine prihvatljiva pod uvjetom da do toga dođe iznimno i samo jedanput te da se to vrijeme iskoristi za utvrđivanje i objavljivanje konačnog Delegiranog akta. To se mora provesti u najkraćem mogućem roku kako bi se subjektima na tržištu, klijentima i malim ulagateljima što prije osigurala jasnoća i sigurnost.

3.10. Povrh toga, s obzirom na to da se odgađa na godinu dana, Uredba o PRIIP-ovima ipak će stupiti na snagu u isto vrijeme kao i propisi MiFID II<sup>(14)</sup>, što također donosi prednosti za potrošače. Primjena propisa MiFID II također je bila odgođena za godinu dana<sup>(15)</sup>, s čime se Odbor složio<sup>(16)</sup>.

3.11. Time se ne smiju dovesti u pitanje prethodno određeni ciljevi koje Odbor podržava. Stoga moguće izmjene Delegiranog akta moraju biti u skladu s gore navedenim okvirom.

3.12. Što se tiče drugih pitanja i u mjeri u kojoj je to moguće, čini se primjerenijim pričekati preispitivanje Uredbe o PRIIP-ovima koje će, zbog odgode njezine primjene koja se ovdje predlaže, sada biti provedeno samo godinu dana nakon stupanja na snagu Uredbe<sup>(17)</sup>. Na taj će način tom prilikom biti moguće uzeti u obzir prva iskustva u vezi s provedbom i praćenjem.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(10)</sup> Vidjeti mišljenje EGSO-a navedeno u bilješci br. 4., točka 1.2.

<sup>(11)</sup> Vidjeti mišljenje EGSO-a navedeno u bilješci br. 4., točka 3.2.

<sup>(12)</sup> Vidjeti mišljenje EGSO-a navedeno u bilješci br. 4., točka 2.3.

<sup>(13)</sup> Vidjeti: Direktiva 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU (SL L 173, 12.6.2014., str. 349.).

<sup>(14)</sup> Nova propisi MiFID II stupaju na snagu 3. siječnja 2018., odnosno dva dana nakon datuma koji se sada predlaže za stupanje na snagu izmijenjene Uredbe o PRIIP-ovima.

<sup>(15)</sup> Vidjeti: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 600/2014 o tržištima financijskih instrumenata, Uredbe (EU) br. 596/2014 o zlouporabi tržišta i Uredbe (EU) br. 909/2014 o poboljšanju namire vrijednosnih papira u Europskoj uniji i o središnjim depozitorijima vrijednosnih papira u pogledu određenih datuma, COM(2016) 57 završna verzija – 2016/0034 (COD) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1486717110458&uri=CELEX%3A52016PC0057>).

<sup>(16)</sup> EGSO se složio s odgodom primjene propisa MiFID II; vidjeti mišljenje EGSO-a SL C 303 od 19.8.2016., str. 91.

<sup>(17)</sup> Vidjeti: članak 33. Uredbe o PRIIP-ovima koji se ovim prijedlogom ne izmjenjuje. Tim se člankom predviđa preispitivanje Uredbe najkasnije do 31. prosinca 2018.

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 345/2013 o europskim fondovima poduzetničkog kapitala i Uredbe (EU) br. 346/2013 o europskim fondovima za socijalno poduzetništvo”**

(COM(2016) 461 završna verzija)

(2017/C 075/09)

Izvjestitelj: **Giuseppe GUERINI**

Suizvjestitelj: **Michael IKRATH**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 27. srpnja 2016. Europski parlament, 12. rujna 2016.
Pravni temelj:	članci 114. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.
Odluka Predsjedništva Odbora:	12. srpnja 2016.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	29. studenog 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	117/1/2

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja napore koje Europska komisija i države članice ulažu posljednjih godina kako bi se svladala gospodarska stagnacija. Istodobno mora zahtijevati od tijela EU-a da budu odlučnija u određivanju i provedbi sveobuhvatne strategije za financiranje realnog gospodarstva.

1.2. EGSO smatra da je važno osigurati da se europska ulaganja prvenstveno koriste za poticanje realnog gospodarstva koje se odlikuje inovacijama, rastom i društvenom odgovornošću.

1.3. Mala i srednja poduzeća (MSP) okosnica su europskog gospodarstva. Stoga je jamčenje zadovoljavajućeg pristupa financiranju za MSP-ove i brzorastuća poduzeća ključni preduvjet i za razvoj tih poduzeća i za inovacije, gospodarski rast, zapošljavanje, osiguranje europske konkurentnosti i svijest o društvenoj odgovornosti. U Europskoj uniji krediti su bitan izvor financiranja za MSP-ove. Budući da je nužno razviti nova područja rasta i dovesti Europu na vodeće mjesto u inovacijama, potrebno je uvesti nove načine financiranja za potporu novoosnovanim (*start-up*), inovativnim malim i srednjim te brzorastućim (*scale-up*) poduzećima.

1.4. EGSO se zalaže za razvoj europskih fondova poduzetničkog kapitala (EuVECA) i europskih fondova za socijalno poduzetništvo (EuSEF) te ističe da pritom mora biti zajamčena zaštita ulagatelja.

1.5. EGSO je stoga uvjeren da tradicionalno kreditiranje poduzeća navedenih u točki 1.2 treba nadopuniti alternativnim metodama financiranja kao što su poduzetnički kapital (*venture capital*), skupno financiranje (*crowdfunding*), privatni rizični kapital (*private equity*) itd. Zbog toga EU mora uvesti konkretne i dosljedne mjere kako bi s jedne strane ponovno omogućila bankama da ispunjavaju svoju osnovnu zadaću financiranja realnog gospodarstva, a s druge strane znatno poboljšala mogućnosti financiranja vlastitim sredstvima i sredstvima tržišta kapitala, te uklonila s tim povezane prepreke prilikom izgradnje unije tržišta kapitala.

1.6. EGSO pozdravlja i podržava inicijativu Europske komisije za provedbu revizije uredbi o europskim fondovima poduzetničkog kapitala (EuVECA) i za socijalno poduzetništvo (EuSEF).

1.7. EGSO smatra da se instrumentom uredbe opasnost različitih tumačenja na nacionalnoj razini u pravilu može ograničiti te se na taj način može promicati stvaranje unije tržišta kapitala. Također se zalaže za uklanjanje postojećih razlika u tumačenju na nacionalnoj razini.

1.8. Osim toga, EGSO potiče Europsku uniju da se založi za jačanje sinergija između ciljeva strategije Europa 2020. kao što je npr. jedinstveno digitalno tržište, i energetske unije/COP 21 te 17 ciljeva Ujedinjenih naroda za održivi rast, kako bi se omogućila veća učinkovitost dugoročnih ulaganja. Prioritet svih strategija za ulaganja mora biti jačanje gospodarske integracije kako bi se osigurala konkurentnost EU-a u svijetu.

1.9. EGSO primjećuje da se u određenim područjima financijskog gospodarstva prednost daje alternativnim ciljevima ulaganja umjesto ulaganjima u realno gospodarstvo. Alternativni su ciljevi višestruko povezani sa znatnim rizicima špekulacije u cilju povećanja povrata ulaganja. Tome pridonose i pravila o vlasničkom financiranju europskih banki koji izrazito pogoduju ulaganjima u vrijednosne papire, posebno državne obveznice, u odnosu na kreditiranje poduzeća. Osim toga treba napomenuti da je do sada u zakonodavstvu EU-a učinjeno zastrašujuće malo u pogledu regulacije financijskih poduzeća čija se djelatnost temelji isključivo na špekulacijama (fondova za ograničavanje rizika, banaka u sjeni). Zbog toga EGSO preporučuje tijelima EU-a da izričito pogoduju produktivnim ulaganjima u realno gospodarstvo i suzbijaju financijske špekulacije visokorizičnog profila. Aktualan primjer tog trenda jest glavna tema ovogodišnjeg sastanka MMF-a u Washingtonu – financiranje zelenog gospodarstva (*green finance*). Kina je važnost tog novog područja već prepoznala i promovirala u okviru svojeg predsjedništva skupinom G20. Od EU-a se stoga zahtijeva da, također u okviru fondova EuVECA i EuSEF, poduzme mjere kojima se provodi i jača financiranje zelenog gospodarstva (nastavno na konferenciju COP 21), kako bi se pravovremeno suzbile financijske špekulacije u tom području <sup>(1)</sup>.

1.10. U konkretnom slučaju trenutne uredbe EGSO ukazuje na postojanje mnoštva značajnih izvora financiranja kao što su, osim fondova ESIF i EFSU, najvažniji InnovFin u sklopu programa Obzor 2020., COSME ili EaSI. EGSO stoga očekuje da će tijekom preusmjeravanja fondova EuVECA i EuSEF uslijediti bliska koordinacija. Treba obratiti pozornost na to da trenutno vrlo ograničene kriterije pristupa kao i druge restriktivne kriterije Komisija znatno olabavljuje kako bi se u smislu postavljanja ciljeva vidno poboljšala učinkovitost fondova. Pri tome visoka fleksibilnost mora biti nit vodilja.

1.11. EGSO se nada da će revizija dovesti i do izmjene pravila za dodjelu kredita u okviru sporazuma Basel III tako da se uz takozvani pomoćni faktor za MSP-ove (*SME Supporting Factor*) uvede i pomoćni faktor za socijalna poduzeća (*Social Enterprises Supporting Factor*). Time bi kapitalni zahtjevi za kreditni rizik bili smanjeni u financijskom poslovanju socijalnih poduzeća.

1.12. Da bi se proširilo sudjelovanje u takvim investicijskim fondovima, EGSO predlaže uspostavu „krovnih fondova”, koji bi mogli pridonijeti većoj aktivnosti neinstitucionalnih ulagača – i u obliku interesnih skupina – stvaranjem „jamstvenih fondova” koji su financirani iz javnih sredstava i upravljani na europskoj razini. Takvim fondovima trebalo bi podupirati ulaganja u poduzeća i institucije s jakim socijalnim usmjerenjem.

1.13. EGSO smatra da je jednako važna uspostava okvirnih uvjeta u kojima se mogu pozitivno razviti ciljevi financiranja fondova za socijalna ulaganja kao što su socijalna poduzeća (*Social Enterprises, SE*) i organizacije socijalnog sektora (*Social Sector Organisation, SSO*). Za to je potrebno uklanjanje prepreka koje uvelike otežavaju takvim akterima da djeluju u ujednačenim tržišnim okruženjima. Posebice su potrebni inovativni instrumenti koji omogućuju javnom sektoru da u poslovnoj suradnji sa SE-ovima i SSO-ovima pokrene socijalno usmjerene inicijative.

<sup>(1)</sup> [www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf](http://www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf).

1.14. Nadalje, u smislu mišljenja TEN/584 „Potencijal e-starijih građana” u sklopu fondova EuVECA i EuSEF, EGSO zahtijeva olakšavanje pristupa financiranju za „srebrno gospodarstvo”. Daljnja posljedica toga pozitivni su učinci na proračune pojedinih zemalja jer se zahvaljujući aktivnim osnivačima poduzeća starije dobi rasterećuje sustav mirovina. Na taj način nastaje novi lanac vrijednosti koji stvara nove izvore prihoda za državu. Isto vrijedi i za žene <sup>(2)</sup> kao poduzetnice i osnivačice novih i inovativnih poduzeća, socijalne poduzetnice itd.

## 2. Sažeti predmet prijedloga Komisije

2.1. Cilj je prijedloga uskladiti fondove EuVECA i EuSEF s već usvojenim mjerama na razini EU-a u cilju poticanja gospodarskog oporavka (v. Plan ulaganja za Europu, Akcijski plan o izgradnji unije tržišta kapitala, Europski fond za strateška ulaganja).

2.2. Prema Komisiji, pristup poduzetničkom kapitalu i kapitalu za socijalno poduzetništvo ključan je za financiranje rasta novoosnovanih poduzeća, inovativnih MSP-ova i socijalnih poduzeća u EU-u.

2.3. Međutim, u smislu tržišta poduzetničkog kapitala EU prilično zaostaje za SAD-om, umjesto da smanjuje razliku.

2.4. Stoga Komisija mijenja okvir fondova EuVECA i EuSEF već prije revizije koja je prvotno planirana za 2017., kako bi se zajamčilo da ti fondovi – zajedno s drugim mjerama – u većoj mjeri pridonose potpori poduzetničkom kapitalu i socijalnim ulaganjima u cijeloj Europskoj uniji.

2.5. Prijedlog izmjene usmjeren je na sljedeće odredbe: i) kako fondovi ulažu u imovinu; ii) kako upravitelji fondova upravljaju tim fondovima; iii) kakav je učinak obiju uredbi zajedno s drugim postojećim zakonima o investicijskim fondovima; iv) koje zahtjeve fondovi moraju ispuniti da bi mogli iskoristiti prednosti prekograničnog djelovanja.

2.6. Prijedlog Komisije temelji se na članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i oslanja se na sveobuhvatnu procjenu učinka <sup>(3)</sup>.

## 3. Opći i posebni komentari

3.1. EGSO pozdravlja inicijativu Europske komisije za provedbu revizije uredbi o europskim fondovima poduzetničkog kapitala (EuVECA) i europskim fondovima za socijalno poduzetništvo (EuSEF), u vezi čijeg se uvođenja pozitivno izjasnio već povodom prvih prijedloga 2012. godine, u svojim mišljenjima „Europski fondovi poduzetničkog kapitala” <sup>(4)</sup> i „Europski fondovi za socijalno poduzetništvo” <sup>(5)</sup>, posebice u svjetlu „Akcijskog plana EU-a za stvaranje unije tržišta kapitala” <sup>(6)</sup>.

3.2. EGSO zagovara i podupire nastojanja za povećanje financiranja novih poduzeća. Ciljna skupina su MSP-ovi, ponajprije inovativna novoosnovana poduzeća i poduzeća s jednom zaposlenom osobom. Njih ne treba financirati samo u početnoj fazi, nego svakako i u drugoj i trećoj fazi rasta. Srž posebno trebaju sačinjavati MSP-ovi koji brzo rastu, ali su za tržište kapitala premaleni i ne ispunjavaju kriterije za kredite. Jednako je bitno postaviti težište na poduzeća s društvenim ciljevima i održivim poslovnim modelom (socijalni poduzetnik).

3.3. EGSO smatra nužnim da tijela EU-a i države članice uspostave mjere razvoja instrumenata za kapitalizaciju, ulaganja i financiranje poduzetničkih djelatnosti, kao nadopunu bankovnim kreditima. Također treba napomenuti da su brojne europske banke – osobito regionalne banke kao što su zadruge i štedionice u državama članicama – poduzele mjere za pružanje potpore novim poduzećima i ubrajaju se među najvažnije izvore financiranja socijalnog poduzetništva i inovativnih novoosnovanih poduzeća <sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>.

<sup>(3)</sup> Prijedlog se oslanja na prethodno održana javna savjetovanja o Zelenoj knjizi o stvaranju unije tržišta kapitala (18. veljače 2015. do 13. svibnja 2015.), na javno savjetovanje o reviziji Uredbe (EU) 345/2013 i Uredbe (EU) 346/2013 (30. rujna 2015. do 6. siječnja 2016.), na javno savjetovanje putem istraživanja o pravnom okviru EU-a za financijske usluge (30. rujna 2015. do 31. siječnja 2016.) i na s njime povezanu tehničku radionicu (27. siječnja 2016.).

<sup>(4)</sup> SL C 191 od 29.6.2012., str. 72.

<sup>(5)</sup> SL C 229, od 31.7.2012., str. 55.

<sup>(6)</sup> SL C 133 od 14.4.2016., str. 17.

<sup>(7)</sup> Vidjeti izvješće talijanskog ministarstva za gospodarski razvoj, prema kojemu je zabilježen značajan porast osiguranih sredstava malih banaka, a posebno zadrughanih banaka, za inovativna novoosnovana poduzeća (podaci o brojevima u nastavku teksta).



3.4. No mora se uzeti u obzir činjenica da često ne samo MSP-ovi, nego i socijalna i inovativna novoosnovana poduzeća raspolažu premalim kapitalom. Iz tog razloga nisu u mogućnosti ispuniti zahtjeve u pogledu solventnosti za dobivanje bankovnih kredita, koji su u Direktivi o kapitalnim zahtjevima (CRDIV) i Uredbi o kapitalnim zahtjevima (CRR) izrazito postroženi. Postoji mogućnost dodatnog pogoršanja ovog nepovoljnog stanja u okviru sporazuma Basel IV.

3.5. U tom smislu EGSO smatra da je ažuriranje uredbi o fondovima EuVECA i EuSEF smisleno, ali nije jedina potrebna mjera. Osim poboljšanja tih uredbi moraju se poduzeti dodatni koraci da bi se stvorila dinamičnija investicijska kultura koja je usmjerena na sve oblike poduzeća koji su trenutačno zastupljeni na tržištu. Time se s jedne strane jača poduzetništvo, s druge strane pomaže se ostvarenju socijalnog stupa EU-a.

3.6. Zabrinjavajuće je da jedan dio svijeta financija ne pokazuje nikakav interes za održivo financiranje realnog gospodarstva, nego ulaže isključivo tamo gdje se mogu izravno postići visoki povrati ulaganja, i to često u vrlo kratkom vremenskom roku kao primjerice između kupnje poduzeća i njegove ponovne prodaje drugom kupcu. Tijela EU-a nisu mnogo poduzela u nastojanjima da se ograniče učinci djelovanja takvih isključivo špekulativnih investicijskih fondova i banaka (fondovi za ograničavanje rizika, banke u sjeni) te da ih podvrgnu dosljednoj regulaciji.

3.7. Institucije EU a trebale bi ulaganja u poduzetničke djelatnosti realnog gospodarstva, a ne samo u financijske instrumente, s pomoću poticaja učiniti zanimljivijima te predstaviti ambiciozan razvojni plan.

3.8. EGSO dijeli mišljenje Komisije da se daljnjim razvojem fondova EuVECA i EuSEF inovativnim i socijalnim poduzećima te MSP-ovima omogućuje pristup kreditima banaka, i da se može kombinirati financiranje kreditima i poduzetničkim kapitalom u smislu pozitivnog učinka poluge. EGSO preporučuje razvoj europskog načina financiranja privatnim rizičnim kapitalom.

3.9. Analiza Europskog fonda poduzetničkog kapitala pokazala je, osim toga, da se 8 od 11 najaktivnijih fondova financira javnim sredstvima ili u najmanju ruku velikim dijelom sredstvima javnih tijela, pri čemu pojedinačne države članice različito postupaju. EGSO stoga preporučuje da se pri usmjeravanju fonda uzmu u obzir središnji europski projekti kao što su akcijski plan za jedinstveno digitalno tržište, za energetske uniju, kao i uspostavu socijalnih stupova EU-a.

3.10. Potrebno je hitno uskladiti preusmjeravanje mjera fondova EuVECA i EuSEF sa sljedećim instrumentima: a) Europskim investicijskim fondom; b) inicijativom za uniju tržišta kapitala; c) Europskim fondom za strateška ulaganja (čiji značaj sve više raste, ali nacionalni gospodarski i bankarski sustavi ne iskorištavaju potpuno njegov potencijal te bi ga možda trebali više uzimati u obzir).

3.11. Prijedlog revizije uredbi o fondovima EuVECA i EuSEF pridonosi ostvarenju jednog od glavnih ciljeva politike EU-a: poboljšanju mogućnosti pristupa kreditima za MSP-ove i socijalna poduzeća. Stoga je EGSO uvjeren da se u tom kontekstu moraju mijenjati pravila kreditiranja iz sporazuma Basel III, koja se u EU-u provode putem direktive CRD 4 i uredbe CRR; pritom uz postojeći tzv. pomoćni faktor za MSP-ove (*SME Supporting Factor*) u CRR treba uvesti i pomoćni faktor za socijalna poduzeća (*Social Enterprises Supporting Factor*) kako bi se kapitalni zahtjevi za kreditni rizik u financijskom poslovanju socijalnih poduzeća osjetno smanjili. Radi se o koeficijentima koje je lako utvrditi i koji ne uzrokuju dodatni trošak za javna sredstva država članica. EGSO to smatra neophodnim jer su MSP-ovi okosnica gospodarstva Europske unije i osiguravaju globalnu konkurentnost EU-a. Iz toga su razloga ključni za rast i zapošljavanje.

3.12. Treba podsjetiti na mnoge slučajeve u kojima jaka povezanost s lokalnom zajednicom nije značajka samo poduzeća socijalnog gospodarstva, već i raznih MSP-ova; njih bi, primjerice, moglo zanimati ulaganje u socijalne ustanove ili zadrugu opskrbu energijom iz obnovljivih izvora<sup>(8)</sup>. Trenutačni oblik uredbi za fondove EuVECA i EuSEF dopušta sudjelovanje samo profesionalnih ulagača. Budući da treba stremiti pojačanom širenju ulaganja, prema mišljenju EGSO-a poželjno je proširiti spektar potencijalnih ulagača.

---

<sup>(8)</sup> Na primjer, u Italiji su zadrugne banke (*Banche di credito cooperativo – BCC*) putem svojeg nacionalnog krovnog udruženja osnovale energetske konzorcije „*Consorzio BCC Energia*“, u kojemu je zastupljeno preko 110 štedno-kreditnih zadruga i koji na slobodnom tržištu, putem javnih natječaja, uz 5 do 10 % niže troškove dobavlja energiju dobivenu isključivo iz obnovljivih izvora. Zatim se opskrba energijom nudi članovima zadruge i klijentima (kućanstvima, poduzećima, lokalnim vlastima) u zajednicama u kojima su pojedine štedno-kreditne zadruge aktivne.

3.13. Bez obzira na potrebu da se zajamči primjerena zaštita ulagača, ipak bi se moglo motiviranima neinstitucionalnim ulagačima dozvoliti da sudjeluju u tim fondovima. Već sada su sve popularniji alternativni postupci „pribavljanja kapitala” kao što je npr. *Crowdfunding*, a često se odvijaju potpuno neformalno i bez jasnih propisa. Umjereno otvaranje fondova EuVECA i EuSEF i za neinstitucionalne ulagače moglo bi pobuditi interes, pri čemu bi se čak mogla razmotriti mogućnost organiziranja neinstitucionalnih ulagača u pojedinačne skupine.

3.14. Pozdravlja se i pozornost koja se posvećuje srednje velikim poduzećima (do 499 zaposlenih); njih se nikako ne smije zapostaviti kako bi se njihov rast – do kojeg često dolazi zahvaljujući razvoju poduzeća koja su započela kao MSP-ovi – konsolidirao i, po mogućnosti, dodatno pojačao.

3.15. Načelo supsidijarnosti u prijedlogu je prikladno zastupljeno; mjere na razini EU-a (umjesto na razini pojedinačne države) s pomoću fondova EuVECA i EuSEF stoga su dobrodošle radi stvaranja usklađena okvira na europskoj razini, a da se pritom ne ograničava previše sloboda država članica u pogledu općenitog pristupa temi poduzetničkog kapitala. S tim u vezi EGSO pozdravlja razvoj uredbi. Ispravno usklađeni okvir mogao bi pomoći u sprečavanju koncentracije poduzetničkog kapitala u pojedinim malobrojnim državama članicama i pridonijeti njegovoj većoj geografskoj rasprostranjenosti i pojačanom učinku. Trenutačno ulaganja u obliku poduzetničkog kapitala čine samo 0,1 % BDP-a Europske unije i koncentrirani su samo na nekoliko malobrojnih država članica.

3.16. Primjereno rješenje bilo bi omogućiti pristup fondovima EuVECA i EuSEF za upravitelje alternativnih investicijskih fondova prema Direktivi 2011/61/EU, kako bi se primjena i učinak tih fondova ostvarili putem unakrsnog upućivanja na već postojeće propise na europskoj razini.

3.17. Zato je kvalitativno i kvantitativno proširenje mogućnosti pristupa fondovima za poduzeća potpuno u skladu s općim pristupom Komisije u jačanju obaju fondova.

3.18. Također se čini razumnom odluka o zadržavanju donje granice ulaganja za dobivanje pristupa fondovima. Istodobno treba poticati mehanizme za proširenje sudjelovanja: jedan je prijedlog omogućiti uspostavu „krovnog fonda” – što je mogućnost koja se inače navodi i u analizi Europske komisije, koja je ovlaštena za reviziju ovih uredbi.

3.19. Vrlo je pohvalno predloženo smanjenje administrativnih troškova za registraciju, posebno ako mu je cilj uklanjanje birokratskih prepreka za puni razvoj mjera koje promiče Komisija, kako bi se izbjeglo da troškovi pristupa djeluju obeshrabrujuće na potencijalne zainteresirane ulagače. Ulagači bi se umjesto na troškove pristupa jednom prekomjerno složenom sustavu trebali usredotočiti na razvojni potencijal poduzeća koja steknu pristup poduzetničkom kapitalu.

3.20. Tehničko reguliranje u pogledu vlastitih sredstava kojima ulagači moraju raspolagati da bi dobili pristup fondovima prepušta se tehničkom tijelu kao što je ESMA. ESMA najbolje može jamčiti visokovrijednu razinu regulacije u izrazito tehničkom području. EGSO očekuje da će ta sekundarna regulacija u cilju provedbe biti popraćena dijalogom sa zainteresiranim stranama i odvijati se u suradnji sa socijalnim partnerima, čime će im biti pružena prilika da napomenama i komentarima daju svoj doprinos na privremeni nacrt tekstova, među ostalim i u pogledu pojednostavljenja ponekad prekomjernih pravila.

3.21. U skladu s tekućim prioritetima Europske komisije, u područjima inovacija, socijalnih inovacija i ekološke održivosti fondovi EuVECA i EuSEF mogli bi imati posebno važnu ulogu u usmjeravanju i vrednovanju ulaganja. U tom bi pogledu uvelike imalo smisla uspostaviti jamstvene fondove za potporu i poticaj ulaganjima u područjima od iznimno velikog socijalnog i ekološkog značaja te velike vrijednosti za politiku zapošljavanja. Ti bi se fondovi financirali javnim sredstvima, a njima bi se po mogućnosti upravljalo na europskoj razini. Zaključno EGSO naglašava da se Europska komisija mora zalagati za sveobuhvatne mjere koje potiču razvoj da bi se razvila sveobuhvatna i cjelovita strategija jer zbroj pojedinačnih mjera nije više dostatan za jačanje konkurentnosti europskih gospodarstava u sve složenijem globalnom okružju.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 99/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o europskome statističkom programu od 2013. do 2017. njegovim produljenjem na razdoblje od 2018. do 2020.”**

(COM(2016) 557 završna verzija – 2016/0265(COD))

(2017/C 075/10)

Izvjestitelj: **Petru Sorin DANDEA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 15. rujna 2016. Vijeće Europske unije, 26. listopada 2016.
Pravni temelj:	članci 304. i 338. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	29. studenog 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	221/1/4

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozitivno ocjenjuje i podržava inicijativu Komisije o produljenju trajanja tekućeg europskog statističkog programa (ESP) na razdoblje od 2018. do 2020. godine.

1.2. EGSO smatra da politička opcija koju je Komisija odabrala najbolje odgovara zahtjevima korisnika statističkih podataka te da ujedno može pridonijeti razvoju statističkih proizvoda korisnih za političare, koji bi na taj način mogli raspolagati dosljednijom statističkom osnovom pri oblikovanju politika u okviru europskog semestra.

1.3. EGSO smatra da bi za Europski statistički sustav (ESS) poboljšanje postojećih i razvoj novih proizvoda nužnih za mjerenje napretka EU-a u pogledu 17 ciljeva i 169 pokazatelja strategije UN-a za održivi razvoj trebalo biti prioritet.

1.4. EGSO podsjeća na raniji prijedlog<sup>(1)</sup> i preporučuje Europskoj komisiji da iskoristi priliku koju nudi uredba koja se razmatra kako bi dodala mjere kojima se predviđa uvođenje instrumenta za statističko istraživanje na razini Unije i država članica koji bi omogućio procjenu gospodarske vrijednosti volontiranja. EGSO smatra da bi se metodološki pristup trebao temeljiti na Priručniku o mjerenju volontiranja Međunarodne organizacije rada.

1.5. EGSO smatra da novi statistički proizvodi za mjerenje globalizacije koje je Komisija predložila trebaju obuhvaćati statistička istraživanja kojima se mjere pozitivni i negativni učinci na jedinstveno tržište, učinak koji bi premještanje proizvodnje imalo na tržište rada EU-a te pritisak koji bi proizlazio iz nepoštenog tržišnog natjecanja utemeljenog na jeftinoj radnoj snazi i nepoštovanju normi Međunarodne organizacije rada o radnim odnosima, posebno u industrijskom i uslužnom sektoru u Europi.

1.6. EGSO podupire prijedlog Komisije da se započne s aktivnostima istraživanja za potrebe buduće socijalne ankete na razini EU-a. Tom bi se anketom trebalo prikupiti i podatke o prikladnosti sustava socijalnog osiguranja i njihovoj održivosti u novom demografskom okružju.

<sup>(1)</sup> Vidjeti mišljenje EGSO-a „Statistički alati za mjerenje volontiranja” (SL C 170 od 5.6.2014., str. 11).

1.7. S obzirom na povećanje migracijskih tokova, EGSO preporučuje da se brzo utvrde i isprave nedostaci statističkih istraživanja o migracijama i azilu. Nužno je u potpunosti provesti program za objedinjavanje statističkih podataka o migracijskim tokovima, u suradnji s nacionalnim statističkim službama.

1.8. EGSO preporučuje državama članicama da povećaju ulaganja u razvoj Europskog statističkog sustava kako bi on bio u stanju odgovoriti na sve veću potrebu za podacima, kao i u ubrzanje proizvodnje i distribucije podataka.

1.9. EGSO ponavlja prijedlog iznesen u nekoliko prethodnih mišljenja<sup>(2)</sup> da se Eurostatu i nacionalnim zavodima za statistiku osiguraju povećani ljudski, financijski i informatički resursi nužni za ispunjavanje sve važnijeg zadatka pružanja kvalitetnih statističkih podataka u sve kraćem vremenskom roku.

1.10. EGSO preporučuje da naponi koje Komisija i ESS ulažu u poboljšanje kvalitete statističkih podataka i razvoj novih statističkih proizvoda ne bi smjeli pretjerano povećati administrativno opterećenje pružatelja podataka, kućanstva ili poduzeća.

1.11. Budući da socijalni partneri i organizacije civilnog društva mogu dati velik doprinos poboljšanju statističkih proizvoda kako bi oni bolje odgovarali na zahtjeve za podacima, EGSO podupire prijedlog Komisije da se uspostavi redovit dijalog između korisnika statističkih podataka i ESS-a.

## 2. Prijedlog uredbe Europske komisije

2.1. Prijedlogom uredbe<sup>(3)</sup> Europske komisije izmjenjuje se Uredba (EU) br. 99/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o europskome statističkom programu od 2013. do 2017. njegovim produljenjem na razdoblje od 2018. do 2020.

2.2. Uredbom (EZ) br. 223/2009 utvrđeno je da europski statistički program mora pružati okvir za razvoj, proizvodnju i širenje europskih statističkih podataka za razdoblje koje odgovara višegodišnjem financijskom okviru. Uredbom (EU) br. 99/2013 obuhvaćeno je samo razdoblje od 2013. do 2017., dok višegodišnji financijski okvir traje do 2020. Stoga je trajanje europskog statističkog programa potrebno produljiti do 2020. godine.

2.3. Cilj je prijedloga produljiti europski statistički program na razdoblje od 2018. do 2020. i pružiti financijsku potporu koja je ESS-u potrebna kako bi se osiguralo sljedeće:

- pružanje visokokvalitetnih statističkih podataka i što hitnije uklanjanje nedostataka u statistici, usmjeravanjem na niz prioriteta područja koja odražavaju deset političkih prioriteta Komisije,
- izgradnja trajnog kapaciteta potrebnog za brži odgovor na nove potrebe i prilagodbu statističke infrastrukture kako bi se mogao iskoristiti potencijal novih izvora podataka,
- jačanje partnerstva u okviru ESS-a i izvan njega radi daljnjeg povećanja njegove produktivnosti i osiguravanja njegove vodeće uloge u službenoj statistici diljem svijeta.

2.4. Nakon što je provela procjenu učinka i savjetovala se s dionicima<sup>(4)</sup> Komisija je od pet prvotno sastavljenih političkih opcija odabrala onu kojoj daje prednost. Odabrana opcija 2c trebala bi imati najpovoljniji učinak na pravodobnost pružanja podataka zahvaljujući novim mjerama usmjerenim na poboljšanje pravodobnosti statističkih podataka o neravnopravnosti, siromaštvu i materijalnoj deprivaciji te podataka o energiji i okolišu.

2.5. Proračunska omotnica dodijeljena za produljenje europskog statističkog programa za razdoblje od 2018. do 2020. iznosi 218,1 milijuna eura.

<sup>(2)</sup> Vidjeti Mišljenje EGSO-a o Prijedlogu odluke Europskog parlamenta i Vijeća o Statističkom programu Zajednice 2008.–2012. (SL C 175 od 27.7.2007., str. 8.).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 557 završna verzija.

<sup>(4)</sup> Savjetovanje je provedeno na internetskoj platformi „Vaš glas u Europi” od 23. srpnja do 15. listopada 2015. i objavljeno je komunikacijskim kanalima Eurostata i putem nacionalnih zavoda za statistiku.

### 3. Opće i posebne napomene

3.1. S obzirom na to da je razdoblje koje pokriva europski statistički program potrebno uskladiti s razdobljem višegodišnjeg financijskog okvira, EGSO pozitivno ocjenjuje i podržava inicijativu Komisije o produljenju postojećeg europskog statističkog programa na razdoblje od 2018. do 2020.

3.2. Uz pomoć političke opcije koju je Komisija odabrala trebalo bi se, poboljšanjem postojećih statističkih instrumenata i razvojem novih proizvoda, bolje uskladiti statističke pokazatelje s deset političkih prioriteta Komisije. EGSO smatra da ta opcija najbolje odgovara zahtjevima korisnika statističkih podataka te da ujedno može pridonijeti razvoju statističkih proizvoda korisnih za političare, koji bi na taj način mogli raspolagati dosljednijom statističkom osnovom pri oblikovanju politika u okviru europskog semestra.

3.3. EGSO izražava zadovoljstvo inicijativom Komisije da među nove statističke proizvode uvrsti i istraživanja kojima se mjeri napredak u odnosu na ciljeve UN-a za održivi razvoj. Poboljšanje postojećih i razvoj novih proizvoda nužnih za mjerenje napretka EU-a u pogledu 17 ciljeva i 169 pokazatelja strategije UN-a za održivi razvoj trebalo biti prioritet za Europski statistički sustav.

3.4. Bruto domaći proizvod (BDP) dugo je bio statistički pokazatelj za mjerenje razvoja na svjetskoj razini. U komunikaciji <sup>(5)</sup> iz 2009. godine Komisija je uvidjela da je taj pokazatelj suviše ograničen da bi se na temelju njega mogla ispravno procijeniti razina društvenog ili ekološkog razvoja. EGSO podsjeća na prijedloge iznesene u tadašnjim i naknadnim mišljenjima <sup>(6)</sup>, smatrajući ih izrazito važnima za Prijedlog uredbe Komisije.

3.5. EGSO podsjeća na raniji prijedlog <sup>(7)</sup> i preporučuje Europskoj komisiji da iskoristi mogućnost koju nudi uredba koja se razmatra kako bi dodala mjere kojima se predviđa uvođenje instrumenta za statističko istraživanje na razini Unije i država članica koji bi omogućio procjenu gospodarske vrijednosti dobrovoljnog rada. Metodološki pristup mora se temeljiti na Priručniku o mjerenju volontiranja Međunarodne organizacije rada. U tom se priručniku navodi opisna definicija volontiranja u kojoj se naglašavaju tri temeljna obilježja: volonterski rad djelatnosti su koje imaju obilježje produktivnog rada, nisu plaćene, dobrovoljne su i ne služe kućanstvu volontera.

3.6. U okviru nacionalnih računa potrebno je u većoj mjeri uzimati u obzir socijalne i ekološke pokazatelje. EGSO potiče Komisiju da u okviru ESP-a za razdoblje od 2018. do 2020. nastavi ulagati napore na tom području.

3.7. Kad je riječ o novim statističkim proizvodima predloženima za mjerenje globalizacije, EGSO smatra poželjnim da im se pridodaju i statistička istraživanja kojima se mjere pozitivni i negativni učinci na jedinstveno tržište, učinak koji bi premještanje proizvodnje imalo na tržište rada EU-a te pritisak koji bi proizlazio iz nepoštenog tržišnog natjecanja utemeljenog na jeftinoj radnoj snazi i nepoštovanju normi Međunarodne organizacije rada o radnim odnosima, posebno u industrijskom i uslužnom sektoru u Europi.

3.8. EGSO vjeruje da povjerenje korisnika u statističke podatke može porasti čim vlade država članica provedu preporuku <sup>(8)</sup> Europskog savjetodavnog odbora za upravljanje statističkim podacima (ESGAB) o prihvaćanju obveza na polju pouzdanosti statističkih podataka.

3.9. EGSO podupire prijedlog Komisije da se započne s aktivnostima istraživanja za potrebe buduće socijalne ankete na razini EU-a. Imajući u vidu starenje europskog stanovništva, tom bi se anketom trebalo prikupiti i podatke o prikladnosti sustava socijalnog osiguranja i njihovoj održivosti u novom demografskom okružju. Također je potrebno bez odgađanja utvrditi i ispraviti nedostatke statističkih istraživanja o migracijama i azilu.

<sup>(5)</sup> Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Više od BDP-a – mjerenje napretka u svijetu koji se mijenja, COM(2009) 433 final.

<sup>(6)</sup> Vidjeti mišljenja EGSO-a „BDP i ostalo – sudjelovanje civilnog društva u odabiru dopunskih pokazatelja” (SL C 181 od 21.6.2012., str. 14.) i „Više od BDP: mjerenje napretka u svijetu koji se mijenja” (SL C 18 od 19.1.2011., str. 64.).

<sup>(7)</sup> Vidjeti bilješku 1.

<sup>(8)</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016>

3.10. EGSO ponavlja prijedlog iznesen u nekoliko prethodnih mišljenja <sup>(9)</sup> da se Eurostatu i nacionalnim zavodima za statistiku osiguraju bolji ljudski, financijski i informatički resursi nužni za ispunjavanje sve važnijeg zadatka pružanja kvalitetnih statističkih podataka u sve kraćem vremenskom roku. EGSO preporučuje državama članicama da povećaju ulaganja u razvoj Europskog statističkog sustava kako bi on bio u stanju odgovoriti na sve veću potrebu za podacima, kao i u ubrzavanje proizvodnje i distribucije podataka.

3.11. EGSO preporučuje da naponi koje Komisija i ESS ulažu u poboljšanje kvalitete statističkih podataka i razvoj novih statističkih proizvoda ne bi smjeli znatno povećati administrativno opterećenje pružatelja podataka, kućanstva ili poduzeća.

3.12. EGSO podupire prijedlog Komisije da se uspostavi redovit dijalog između korisnika statističkih podataka i ESS-a. Organizacije civilnog društva mogu dati velik doprinos poboljšanju statističkih proizvoda kako bi oni bolje odgovarali na zahtjeve za podacima. U svom godišnjem izvješću za 2016. godinu Europski savjetodavni odbor za upravljanje statističkim podacima iznio je prijedlog u tom smislu.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> Vidjeti bilješku 2.



**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EU) br. 1316/2013 i (EU) 2015/1017 u pogledu produljenja trajanja Europskog fonda za strateška ulaganja i uvođenja tehničkih poboljšanja za taj fond i Europski savjetodavni centar za ulaganja”**

(COM(2016) 597 final — 2016/0276 (COD))

(2017/C 075/11)

Izjestitelj: **Alberto MAZZOLA**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije 26.9.2016. i Europski parlament 3.10.2016.
Pravni temelj:	članci 172., 173., 175. i 182. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	29.11.2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	15.12.2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	172/0/3

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor snažno podupire inicijativu Komisije za produljenje trajanja i povećanje financiranja Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) te prihvaća njegovu svrhu i važnost za jamčenje stabilnosti i sigurnosti za ulagače i nositelje projekata. Odbor također zagovara produljenje rokova i financiranja EFSU-a kako bi se obuhvatili još dugoročniji izgledi i zajamčila sustavna i neometana intervencija.

1.2. EGSO pozdravlja pozitivne rezultate prve godine EFSU-a u pogledu trenutačne mobilizacije predviđene vrijednosti ulaganja i ocjenjuje „investicijsku komponentu” za mala i srednja poduzeća uspješnom. Promatračka skupina Odbora za jedinstveno tržište treba neprestano pratiti uvođenje EFSU-a za MSP-ove koristeći se pokazateljima utjecaja.

1.3. Odbor smatra da bi EFSU 2.0 trebao težiti sve većem uključivanju privatnog kapitala i premašiti razinu od 62 % ostvarenu u prvoj godini. U tom smislu Odbor predlaže da se pažljivo razmotri proširenje njegova područja djelovanja na druge financijske grane osim banaka: tržište obveznica i fondove za zdravstveno osiguranje i mirovinske doprinose. Europski i međunarodni fondovi za zdravstveno osiguranje i mirovinske doprinose mogli bi imati ključnu ulogu u ulaganjima.

1.4. EGSO ističe važnost zadržavanja naglaska na tržištu, uz ozbiljno razmatranje primjene i društvenog učinka EFSU-a, jačanjem dodatnosti EFSU-a u pogledu drugih instrumenata EU-a i uobičajenog poslovanja EIB-a. EGSO izražava žaljenje zbog toga što EFSU ne osigurava ulaganje sredstava u najpotrebitije države. Poziva EFSU da zajamči geografski uravnoteženu pokrivenost u cijelom EU-u, uzimajući u obzir ukupnu gospodarsku aktivnost svake zemlje, stvaranje novih radnih mjesta i karakter inicijative koji se temelji na potražnji i tržištu, bez prethodnog određivanja kvota i održavajući dostatnu razinu fleksibilnosti među sektorima u kojima se upotrebljava.

1.5. Odbor smatra da bi EFSU 2.0 trebao usmjeriti svoje intervencije na sektore budućnosti kao što su industrija 4.0, pametna energija, mreže digitalne i prometne infrastrukture te zaštita okoliša, prekogranični projekti, uključujući opsežne europske projekte u sektorima s najvećim gospodarskim multiplikatorima BDP-a, na temelju iznosa ulagačkog potencijala, ne gubeći pritom iz vida poljoprivredu, kako bi se maksimalno povećao utjecaj rasta i radnih mjesta, uključujući mogućnost otvaranja drugih fondova EU-a i dvojne tehnologije povezane sa sektorima sigurnosti i obrane u skladu s čim bi se ažurirao popis sektora isključenih iz EIB-a.

1.6. EGSO preporučuje jačanje Europskog savjetodavnog centra za ulaganja, koji bi trebao povećati svoje aktivnosti u različitim zemljama i igrati proaktivnu ulogu, posebno u regijama u najnepovoljnijem položaju, ojačati ulogu nacionalnih razvojnih banaka te poraditi na stvaranju teritorijalnih platformi za pomoć. Trebalo bi također razmotriti mogućnost korištenja strukturnih i investicijskih fondova za nesmetano sufinanciranje projekata EFSU-a bez birokratskih prepreka što bi ujedno poslužilo osiguravanju boljeg dijaloga s lokalnim i regionalnim vlastima.

1.7. EGSO poziva na jačanje socijalne dimenzije pri uvođenju EFSU-a, primjerice u obrazovanju, osposobljavanju i strukovnom osposobljavanju za vještine i cjeloživotno učenje, razvijanje kreativnih i kulturnih industrija, inovacije u zdravstvu i medicini te na području socijalnih usluga, socijalne stanogradnje i skrbi o djeci kao i turističke i ekološke infrastrukture. Plan ulaganja za Europu trebao bi jasno podržavati obaveze konferencije COP21.

1.8. EGSO preporučuje povećanje vidljivosti financiranja EFSU-a s pomoću provođenja velike informativne kampanje u cijeloj Uniji, uvođenje logotipa EFSU-a koji će se upotrebljavati u financiranim inicijativama, posebice onima namijenjenima MSP-ovima, te jačanje dijaloga s lokalnim i regionalnim vlastima.

1.9. S obzirom na važnost uspjeha EFSU-a za civilno društvo i europskog zaštitnog znaka, Odbor traži da ga se redovito savjetuje za podnošenje informativnih izvješća o operacijama financiranja i ulaganja i o funkcioniranju jamstvenog fonda. Posebna pozornost posvetit će se stvaranju radnih mjesta, učinku na okoliš kao i evaluaciji neovisnih stručnjaka primjene Uredbe o EFSU-u i promjenama na temelju uporabe jasnih društveno-gospodarskih pokazatelja i pokazatelja koji se odnose na okoliš te na temelju objašnjenja dodatnosti predmetne inicijative.

1.10. U kontekstu višestrukih pozitivnih učinaka socijalnog ulaganja, naročito za tržište rada i javne financije, EGSO vjeruje da treba dodatno razmotriti na koji bi se način „Junckerov plan br. 2” mogao povezati s ciljevima Paketa mjera za socijalno ulaganje.

## 2. Kontekst razvoja EFSU-a: trenutačna situacija

2.1. Europsko vijeće zaključilo je 28. lipnja 2016. da su „Planom ulaganja za Europu, a posebno EFSU-om, već ostvareni konkretni rezultati te se njima poduzima važan korak u smjeru potpomaganja mobilizacije privatnog ulaganja, služeći se pritom oskudnim proračunskim sredstvima.”

2.2. Budući da je u studenom 2014. predstavljen Plan ulaganja za Europu, počinje se djelomično vraćati povjerenje građana u gospodarstvo i rast. Unatoč tomu, i dalje je nezaposleno 22 milijuna ljudi, ulaganja su 15 % niža od vrijednosti zabilježenih prije krize u 2008. i bilo bi potrebno 300 milijardi EUR dodatnih ulaganja godišnje kako bi se postigle predkrizne razine. Već četvrtu godinu zaredom EU bilježi umjeren gospodarski oporavak, uz rast BDP-a od 2 % u 2015.: iako veći investicijski projekti ne mogu odmah imati makroekonomske učinke, predanost koja je objeručke prihvaćena s planom ulaganja već bilježi opipljive rezultate.

2.3. U prvoj godini djelovanja EFSU je dokazao postojanost svog prvotnog plana: provela ga je i sufinancirala Grupa EIB-a te je na putu da ispuni cilj pokretanja najmanje 315 milijardi EUR dodatnih ulaganja u stvarnom gospodarstvu do sredine 2018. godine. Operacije odobrene u toj prvoj godini vrijedile su više od 115 milijardi EUR, a 62 % toga financirali su privatni ulagači; 15. studenog 2016. iznosile su 154 milijarde EUR, tj. 49 % očekivanog ukupnog iznosa <sup>(1)</sup>.

2.4. Usvajanje na tržištu bilo je posebice brzo s obzirom na okvire za MSP-ove, pri čemu rezultati EFSU-a uvelike premašuju očekivanja: stoga je u srpnju 2016. okvir povećan za 500 milijuna EUR u sklopu postojećih parametara Uredbe (EU) 2015/1017. Krajem prve godine za operacije od kojih koristi imaju MSP-ovi izdvojeno je više od 47 milijardi EUR, što je 64 % od ukupnog očekivanog iznosa za sve tri godine.

<sup>(1)</sup> Brojke Grupe EIB-a. 12. listopada 2016.

2.5. Kao zajednička inicijativa Europske komisije i Europske investicijske banke, ali s vlastitim upravljanjem, EFSU također pomaže u financiranju inovacijskih i infrastrukturnih projekata u nizu sektora: istraživanje i razvoj (20 %), energetika (22 %), digitalizacija (12 %), promet (7 %), zaštita okoliša i učinkovita uporaba resursa (4 %) i društvena infrastruktura (4 %) – stanje 15. studenog 2016.

2.6. Odbor je pozdravio pokretanje Plana ulaganja za Europu i „udaljavanje od mjera štednje i fiskalne konsolidacije”. Naglasio je da je „Plan ulaganja korak u pravom smjeru, no postoji cijeli niz ozbiljnih pitanja u pogledu njegova opsega u odnosu na goleme potrebe Europe za ulaganjima, kao i u pogledu očekivane visine financijske poluge, potencijalnog toka odgovarajućih investicijskih projekata, uključenosti MSP-ova – s posebnim naglaskom na mala poduzeća i mikropoduzeća – te vremenskog roka Plana”<sup>(2)</sup>. Međutim, EGSO izražava žaljenje zbog činjenice što EFSU nije osigurao da se fondovi ulože u najpotrebitije države; na države članice suočene s postupkom prekomjernog deficita i obuhvaćene korektivnim dijelom Pakta o stabilnosti ne može se primjenjivati nikakva fleksibilnost (Ecofin 2012. i Ecofin 2014.).

2.7. Odbor je imao koristi od iskustava i mišljenja o EFSU-u koje su uglavnom pozitivno izrazili predstavnici socijalnih partnera i organiziranog civilnog društva na raspravi održanoj 10. studenog 2016.

### 3. Prijedlozi Komisije

3.1. Komisija predlaže produljenje trajanja EFSU-a za još dvije godine, do 2020., i povećanje jamstva EU-a sa 16 na 26 milijardi EUR te doprinosa EIB-a s 5 na 7,5 milijardi EUR, pri čemu je cilj potaknuti ulaganje od otprilike 500 milijardi EUR tijekom njegova trajanja. U tu svrhu Komisija predlaže povećanje jamstvenog fonda za 1,1 milijardu EUR, čime bi narastao na 9,1 milijardu EUR. Taj će se porast većinom financirati sredstvima Instrumenta za povezivanje Europe i prihodima od operacija EIB-a povezanim s EFSU-om.

3.2. Višegodišnji strateški ciljevi EFSU-a 2.0 za potporu ulaganja za rast u skladu s proračunskim prioritetima EU-a sastavljeni su za sljedeće prioritetne sektore:

- strateška infrastruktura s ulaganjima u digitalni sektor i energetiku u skladu s politikama EU-a,
- prometne infrastrukture u industrijskim centrima, okoliš, obrazovanje, istraživanje i inovacije,
- ulaganja kojima se potiče zapošljavanje, prije svega financiranjem MSP-ova i mjerama za zapošljavanje mladih,
- ljudski kapital, kultura i zdravlje.

3.3. Europska komisija smatra da bi inicijativa trebala omogućiti EIB-u i EFSU-u da provedu operacije financiranja i ulaganja većeg opsega u tim područjima i, u slučaju EIB-a, u rizičnijim ali gospodarski održivim projektima zahvaljujući jamstvu EU-a koje dobiva. Postojeći multiplikacijski učinak može proizvesti ulaganje u vrijednosti od 15 EUR u projekte za svaki euro jamstva, što će ukupno iznositi barem 500 milijardi EUR od sada pa do kraja aktualnog višegodišnjeg financijskog okvira.

3.4. Glavne promjene koje Komisija predlaže u pogledu Uredbe (EU) 2015/1017 odnose se na sljedeće:

- jačanje dodatnosti projekata, uključujući prekogranične infrastrukturne projekte i povezane usluge, za koje je posebno utvrđeno da osiguravaju dodatnost,
- pojačano prodiranje EFSU-a u manje razvijene i/ili tranzicijske regije, čime se olakšava kombiniranje europskih strukturalnih i investicijskih fondova, programa Obzor 2020. i Instrumenta za povezivanje Europe s potporom EFSU-a,
- podrška manje razvijenim i tranzicijskim regijama s pomoću izričitog upućivanja na bilo koju industriju koja inače ne bi bila obuhvaćena u općim ciljevima,
- veća koncentracija EFSU-a na projekte kako bi se ispunili ciljevi konferencije COP 21 i prioriteta klimatskih promjena,

<sup>(2)</sup> Mišljenje EGSO-a „Plan ulaganja za Europu” (SL C 268, 14.8.2015., str. 27.).

- mogućnost uključivanja projekata ulaganja povezanih s obranom u EFSU, s obzirom na značajan gospodarski multiplikacijski učinak,
- promicanje sektorskih i geografskih ciljeva diversifikacije EFSU-a uz istodobno zadržavanje naglaska na tržištu,
- veća transparentnost u postupku upravljanja EFSU-om.

#### 4. Opće napomene

4.1. EGSO pozdravlja i snažno podupire inicijativu Komisije za produljenje trajanja i povećanje financiranja Europskog fonda za strateška ulaganja, prihvaćajući njegovu svrhu i njegovu važnost u promicanju razvoja ulaganja u Europskoj uniji. Odbor ponavlja prethodno izraženo stajalište<sup>(3)</sup> o potrebi za planom za europski rast i zapošljavanje koji obuhvaća ambiciozniji EFSU u kombinaciji s drugim programima rasta Zajednice, posebice Obzorom 2020., Instrumentom za povezivanje Europe i strukturnim fondovima. EGSO podržava otvaranje ostalih fondova EU-a za pružanje financijske potpore jamstvu za ulaganje u njihovim specifičnim sektorima.

4.2. Ovi programi bespovratnih sredstava i javna ulaganja moraju se održavati te se ne smije narušiti njihova posebnost u pogledu važnosti i područja primjene za rast i zapošljavanje.

4.3. EGSO pozdravlja pozitivan ishod prve godine EFSU-a u pogledu trenutačne mobilizacije vrijednosti predviđanja ulaganja (dok se čeka preciznija kvalitativna i kvantitativna analiza rezultata) i ocjenjuje „investicijska područja” MSP-ova uspješnima. Ostvaruje ono što je Odbor istaknuo o ulozi EFSU-a u pogledu rizičnog kapitala i potrebi financiranja rasta otvaranja radnih mjesta, poslovanja, posebno malih i srednjih poduzeća<sup>(4)</sup>.

4.4. Odbor smatra da uspjeh EFSU-a za MSP-ove nastaje djelomice kao rezultat trajnih problema u mehanizmu za prijenos sredstava iz banaka u poduzeća, što dokazuju netaknuti depoziti u ESB-u: s tim u vezi, Promatračka skupina EGSO-a za jedinstveno tržište trebala bi stalno pratiti raspoređivanje EFSU-a za mala i srednja poduzeća s pomoću pokazatelja utjecaja.

4.5. Odbor smatra da bi EFSU 2.0 trebao težiti sve većem uključivanju privatnog kapitala i, ako je moguće, premašiti razinu od 62 % ostvarenu u prvoj godini. U tom smislu Odbor predlaže da se pažljivo razmotri proširenje njegovog područja djelovanja na druge financijske grane osim banaka: financijske sektore, tržište obveznica i fondove za zdravstveno osiguranje i investicijske fondove<sup>(5)</sup>. EGSO se slaže s potrebom za osnivanjem dodatnog fonda usmjerenog ponajprije na mobilizaciju privatnih ulaganja. Na europskoj razini institucijski ulagači upravljaju imovinom u iznosu od 13 500 milijardi EUR<sup>(6)</sup>, od čega se manje od 1 % ulaže u infrastrukturu.

4.6. EGSO zahtijeva od europskih institucija da razmotre može li se državama članicama koje se nalaze u teškoj situaciji dopustiti veća fleksibilnost kako bi povećale javna ulaganja i uz pomoć EFSU-a financirale infrastrukturu i istraživanja, visokokvalitetno obrazovanje, brigu o djeci, zdravstvenu skrb i socijalne usluge.

4.6.1. Povećanje tih sredstava zahtijeva promjenu pravila jedinstvenog tržišta za kapital, kao što je Solventnost II, koja ometaju ulaganja europskih fondova za zdravstveno osiguranje i mirovinske doprinose u infrastrukturu. Primjerice, u Kanadi udio tih sredstava u infrastrukturnim ulaganjima, uključujući europsku infrastrukturu, doseže 15 % upravljane imovine. Platforma koju financira Instrument za povezivanje Europe, EIB i osiguravajući fondovi mogla bi ublažiti te probleme i osigurati ispravno korištenje tih sredstava.

4.7. Prema mišljenju Odbora, za uspjeh EFSU-a 2.0 važno je zadržati njegov tržišni karakter i ojačati dodatnost EFSU-a u pogledu drugih instrumenata EU-a i osnovnih djelatnosti EIB-a: svaki pojedinačni projekt ne bi trebao biti samo usklađen s politikama EU-a nego bi ga trebalo procijeniti na temelju vlastitih zasluga i očekivanih gospodarskih ishoda.

<sup>(3)</sup> Vidjeti bilješku 1.

<sup>(4)</sup> Mišljenje EGSO-a „Rast i javni dug u EU-u: dva inovativna prijedloga” (SL C 143, 22.5.2012., str. 10.).

<sup>(5)</sup> Vidjeti bilješku 1.

<sup>(6)</sup> Akcijski plan EU-a u potpunosti iskorištava nove financijske mehanizme.

4.8. EGSO se slaže da je potrebno podupirati dodatnost projekata koji su podržani EFSU-om te na taj način povećati isplativost/mogućnost financiranja rizičnijih projekata. Osim toga, kriteriji prihvatljivosti moraju uključivati zahtjev da podržani projekti rješavaju probleme tržišnih neuspjeha i situacije suboptimalnih ulaganja te da su prekogranični infrastrukturni projekti i povezane usluge posebno identificirani kao projekti koji bitno ispunjavaju uvjet dodatnosti, čime se osigurava da plan ulaganja učinkovito pokreće europsko gospodarstvo i potiče otvaranje radnih mjesta te gospodarsku i socijalnu koheziju.

4.9. EGSO odlučno poziva da se EFSU intenzivnije rasporedi u obrazovanje, osposobljavanje i strukovno osposobljavanje za vještine i cjeloživotno učenje, u razvoj kreativne i kulturne industrije, zdravstva te socijalne i turističke infrastrukture.

4.10. Odbor i dalje smatra da EFSU mora težiti geografski uravnoteženoj pokrivenosti u cijelom EU-u, uzimajući u obzir cjelokupnu gospodarsku aktivnost svake zemlje i karakter inicijative koji se temelji na potražnji i tržištu, bez prethodnog određivanja kvota i održavajući dostatnu razinu fleksibilnosti u dodjeljivanju sredstava između sektora. EGSO se slaže da je potrebno jačanje Europskog savjetodavnog centra za ulaganja radi povećavanja njegovih aktivnosti u različitim zemljama. Također podupire mogućnost korištenja strukturnih i investicijskih fondova za nesmetano sufinanciranje projekata EFSU-a bez birokratskih prepreka.

4.10.1. Uloga Europskog savjetodavnog centra za ulaganja i nacionalnih razvojnih banaka trebala bi se proširiti ne samo kako bi se pružile usluge tehničke pomoći koje su više usmjerene na lokalnu razinu diljem EU-a već i kako bi se osigurala bolja komunikacija između lokalnih i regionalnih vlasti i EFSU-a 2.0.

4.10.2. Za uspjeh EFSU-a također je ključna uloga nacionalnih razvojnih banaka. Služeći se EFSU-om, EU i nacionalne vlade pomogli su i trebaju nastaviti pružati sve veću potporu novim i starim projektima koji inače ne bi bili financijski održivi. To se osobito odnosi na projekte s nemjerljivom upotrebom/rizikom potražnje. Određeni dio tog rizika može se ublažiti djelomičnim korištenjem jamstava nacionalnih razvojnih banaka što u mnogim slučajevima neutrživu transakciju može pretvoriti u transakciju koja bi za institucionalne ulagače postala utrživa.

4.11. EGSO se slaže s idejom da „doprinosi država članica u Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) ne ulaze u izračun proračunskog deficita” te bi želio da se ovo načelo proširi na programe ulaganja, primjerice u obliku potpunog zlatnog pravila za strateška javna ulaganja.

4.12. Prema mišljenju Odbora, kako bi se aktivirala europska ulaganja i privukla strana ulaganja <sup>(7)</sup> – koja trebaju biti navedena u Uredbi na temelju uzajamnosti – te kako bi se učinkovito postiglo povećanje u omjeru 1:15 između jamstva i ulaganja, potrebno je ponovno pokrenuti europsko gospodarstvo i rast te ubrzati potpuna provedba trećeg stupa plana ulaganja stvaranjem strukturnih reformi, uklanjanjem prepreka za ulaganja te uključivanjem doprinosa EFSU-a.

4.13. EGSO preporučuje povećanje vidljivosti financiranja EFSU-a s pomoću velike informativne kampanje te stavljanje logotipa EFSU-a, posebice u slučaju MSP-ova, na svaki ugovor o financiranju koji uključuje potporu EFSU-a. Odbor smatra da je praćenje financijskih i ulagačkih aktivnosti te vođenja i rada jamstvenih fondova važno za cijelo civilno društvo koje predstavlja te za lokalne i regionalne vlasti, kao što je važna i evaluacija neovisnih stručnjaka u pogledu primjene Uredbe o EFSU-u i njezinih izmjena i dopuna. EGSO stoga traži da se takva izvješća podnose ne samo Parlamentu i Vijeću nego i EGSO-u i Odboru regija.

---

<sup>(7)</sup> Vidjeti npr. kineski program *Jedan pojas, jedan put*.

## 5. Posebne napomene

5.1. U pogledu prioritetnih sektora, EFSU 2.0 treba osigurati uravnoteženo i fleksibilno financiranje na temelju količina mogućeg ulaganja, u raznim sektorima gospodarstva, posebice onima za energiju i digitalizaciju, kružno gospodarstvo i ciljeve konferencije COP 21, održive prometne i prekogranične mreže, kao i sektorima kao što su poljoprivreda, biogospodarstvo, proizvodnja i usluge u manje razvijenim i tranzicijskim regijama kako bi se postigao najbolji mogući utjecaj na zapošljavanje, uključujući i dvojne tehnologije povezane sa sektorima sigurnosti i obrane kao potporu u pokretanju jedinstvene jake i jasnije definirane tehnološke i industrijske baze europskog obrambenog sektora (EDTIB) uz „bolju koordinaciju i zajedničko planiranje u cilju napredovanja prema ostvarivanju Europske obrambene unije”<sup>(8)</sup>.

5.1.1. Odbor posebno preporučuje pružanje podrške digitalizaciji proizvodne industrije (industrija 4.0), sigurnom i ravnomjernom razvitku mreža u oblaku i podatkovnih centara.

5.2. Što se tiče upravljanja EFSU-om, EGSO smatra da bi imalo smisla rotirati predstavnike iz Europske komisije, osim GU ECFIN, i EIB-a u upravnom odboru kako bi se doveli predstavnici glavnih uprava u sektorima kao što su promet, digitalizacija i okoliš, kako bi se promicala uravnotežena financijska sredstva u svim sektorima. Odbor za ulaganja koji odlučuje koji će projekti biti podržani jamstvom EU-a također mora biti potpuno neovisan i donositi transparentne odluke bez uplitanja EIB-a, Europske komisije ili drugih javnih ili privatnih osiguravatelja doprinosa. Također ga je potrebno proširiti tako da uključuje stručnjake za određeni sektor koji mogu pružiti stručno znanje o situaciji zemljopisnih tržišta za intervenciju.

5.3. EFSU raspolaže mnogo većim sredstvima od drugih inicijativa Zajednice i kao takav omogućuje ulaganje u opsežne europske projekte vrijedne više od 10 milijardi EUR koje podržavaju uglavnom privatni ulagači<sup>(9)</sup>. Odbor smatra da za provedbu tih projekata treba ojačati proaktivnu ulogu Komisije kako bi mogla podržati zajedničko pokretanje različitih europskih programa i odrediti odgovarajući regulatorni okvir, posebice u sektoru prometa, energije i mreža IKT-a, koji imaju najviše gospodarske multiplikatore BDP-a.

5.4. Prema mišljenju EGSO-a, EFSU se treba više usredotočiti na digitalnu ekonomiju suradnje u Europi i promicanje europskih ulagačkih platformi koje će poticati rast novoosnovanih poduzeća u ovom sektoru i stvarati kvalitetna radna mjesta. Potrebno je zajamčiti prava radnika, kao i zaštitu potrošača.

Bruxelles, 15. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(8)</sup> Vidjeti mišljenje EGSO-a „Nova strategija vanjske i sigurnosne politike EU-a” (SL C 264, 20.7.2016., str. 1.).

<sup>(9)</sup> Na primjer: Europski sustav upravljanja zračnim prometom, Europski sustav za upravljanje željezničkim prometom (ERTMS), umrežena i automatizirana vožnja, Sjevernomorski priobalni sustav umrežavanja za vjetroelektrane, industrijski visokoučinkoviti računalni sustav te širokopolasni pristup diljem Europe.



**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Preispitivanje/revizija višegodišnjeg financijskog okvira sredinom provedbenog razdoblja 2014.–2020. Proračun EU-a usmjeren na rezultate”**

(COM(2016) 603 final)

**o Uredbi Vijeća o izmjeni Uredbe (UE, Euratom) br. 1311/2013 kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.–2020.**

(COM(2016) 604 final – 2016/0283 (APP))

**o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2012/2002, uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1305/2013, (EU) br. 1306/2013, (EU) br. 1307/2013, (EU) br. 1308/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014, (EU) br. 652/2014 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke br. 541/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća**

(COM(2016) 605 final – 2016/0282 (COD))

(2017/C 075/12)

Izvjestitelj: **Stefano PALMIERI**

Zahtjev za mišljenje	Europska komisija, 20. travnja 2016. Vijeće, 9. prosinca 2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležno tijelo:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Odluka Predsjedništva:	20. rujna 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasanja	169/5/9
(za/protiv/suzdržani):	

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO razumije napore Komisije uložene u predlaganje preispitivanja u sredini razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) 2014.–2020. i pozdravlja odredbe o fleksibilnosti uvedene radi suočavanja s nepredviđenim krizama posljednjih godina. Međutim, smatra da predloženi okvir nije dostatan za suočavanje s izazovima i prioritetima Europske unije (EU), prvenstveno u pogledu europskog političkog projekta koji je trenutačno ozbiljno ugrožen.

1.1.1. Za rješenje izazova i krize na globalnoj razini danas je potrebno pronaći odgovor na razini Europe. Stoga EGSO smatra da aktualni VFO i VFO za razdoblje nakon 2020. moraju na odgovarajući način okupiti vlastita sredstva i usmjeriti ih na programe zahvaljujući kojima je moguće:

- ponovno pokrenuti gospodarski, socijalni i ekološki razvoj (uključujući Pariški sporazum o klimatskim promjenama), zapošljavanje, inovacije i konkurentnost,
- odgovoriti na migracijsku i izbjegličku krizu, na pitanja unutarnje sigurnosti, na vanjske izvanredne situacije i krizu poljoprivrednog sektora.

1.2. Prema stajalištu EGSO-a, pri reviziji u sredini razdoblja VFO-a 2014.–2020. i raspravi o VFO-u za razdoblje nakon 2020. treba u potpunosti poštovati članak 3. Ugovora iz Lisabona, prema kojemu građanima EU-a treba zajamčiti dostojanstvene uvjete života kojima će se očuvati njihovo blagostanje, kao i članak 311. UFEU-a prema kojemu „Unija osigurava sebi sredstva potrebna za postizanje svojih ciljeva i provođenje svojih politika”.



1.3. EGSO osobito osuđuje krizu solidarnosti unutar EU-a s kojom se potrebno suočiti i koju je potrebno riješiti. Nedopustivo je da neke države članice prihvaćaju pravedno načelo solidarnosti kada je riječ o raspodjeli sredstava VFO-a za razdoblje 2014.–2020., a istodobno ga se odriču kada je riječ o suočavanju s izvanrednim stanjem izbjeglica i migranata.

1.4. Sposobnost EU-a da odgovori na aktualne i buduće izazove ovisit će upravo o kvalitativnoj naravi i kvantitativnoj dimenziji njegovih strategija djelovanja. Rasprava o VFO-u mora biti usmjerena na njegovu funkcionalnost, kako u smislu odobrenih sredstava tako i smislu strukture proračuna, na pružanje potrebnih sredstava EU-u za postizanje strateških prioriteta bez dodatnog poreznog opterećivanja građana i poduzeća, odnosno na mogućnost pružanja „dodane vrijednosti” na europskoj razini jednake opterećenju za građane. Riječ je o europskoj dodanoj vrijednosti za koju je potreban širok politički konsenzus za podršku djelovanju EU-a kojim se može jamčiti stvarna korist za građane.

Među sastavnicama koje posjeduju europsku dodanu vrijednost EGSO izdvaja: doprinos financiranju velikih ulaganja i inovacija (Europski fond za strateška ulaganja); isticanje mogućeg doprinosa migranata i izbjeglica gospodarstvu, tržištu rada i društvenoj dinamici; praćenje i potporu provedbe ciklusa europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) u razdoblju 2014.–2020.; jačanje stupa socijalnih prava. Bilo bi korisno i potrebno uspostaviti poseban instrument za rješavanje problema nezaposlenosti mladih, nesigurnosti radnih mjesta i mladih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju (NEET).

1.4.1. U pogledu kvantitativnog dijela revizije VFO-a, EGSO se slaže s povećanjem sredstava za određena poglavlja izdataka koja se smatraju visokoučinkovitima, odnosno za Obzor 2020., Instrument za povezivanje Europe (CEF), Erasmus +, COSME i Wifi4EU, te s produljenjem trajanja Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) i inicijative YEI.

1.4.2. EGSO se također slaže s novim odobrenim sredstvima za rješavanje migracijske krize (namijenjenim europskoj graničnoj i obalnoj straži, Europolu, agenciji za azil, zajedničkom sustavu azila iz Dublina, hitnoj potpori unutar EU-a i sustavu ulaza/izlaza) i uvjeta političke i gospodarske nestabilnosti u EU-u i u susjednim državama (u korist okvira za partnerstvo, Europskog fonda za održivi razvoj, makrofinancijske pomoći, mandata za vanjsko kreditiranje Europske investicijske banke (EIB) i tehničke prilagodbe omotnice za kohezijsku politiku).

1.5. U pogledu kvalitativnog dijela revizije VFO-a, EGSO podržava cilj ostvarenja jednostavnijih i fleksibilnijih općih i sektorskih financijskih pravila i stoga osobito pozdravlja pojednostavnjenje administrativnih zahtjeva upućenih korisnicima sredstava EU-a te provjera, revizija i izvješćivanja.

1.5.1. Međutim, EGSO smatra da uvođenje načela koja se odnose na poboljšanje potrošnje (eng. *better spending*) i proračuna utemeljenog na uspješnosti (eng. *performance based budgeting*) ne smije neopravdano predstavljati način za rezanja potrošnje u sektorima ili programima čiji su rezultati evaluacije manje izraženi nego kod ostalih, s obzirom na to da su njihove koristi vidljive tek dugoročno te ih je teže izmjeriti. Takav bi pristup mogao biti posebno štetan za programe kao što su Obzor 2020., Instrument za povezivanje Europe (CEF) i COSME.

1.5.2. EGSO s jedne strane podržava poticaje koji promiču odgovornu potrošnju i, s druge strane, uspostavljanje prikladnog i pravodobnog sustava praćenja ciljeva za različite sektore primjene proračuna EU-a.

1.6. EGSO traži da se već sada pažljivo ocijene rezultati važećeg proračuna, također s obzirom na reviziju u sredini razdoblja, te da se pritom raspravi o prioritetima na koje se treba usmjeriti i promjenama koje treba provesti.

1.7. EGSO smatra da bi bilo korisno uskladiti trajanje sljedećih VFO-a s ciklusom politika Komisije i Parlamenta. Slaže se s prijedlogom o određivanju fiksnog trajanja od 5 + 5 godina s obveznom revizijom u sredini razdoblja za određene stavke za koje je potrebno dugoročno planiranje (osobito za kohezijsku politiku i politiku ruralnog razvoja) i prosječnog trajanja od 5 godina za sve ostale stavke, u skladu s europskim izborima.

1.8. EGSO podupire napore Komisije usmjerene na uvođenje novih vrsta vlastitih sredstava, kao i rad koji obavlja Skupina na visokoj razini za vlastita sredstva (HLGOR). Bilo bi, međutim, prikladno da se, uz odgovarajuće sudjelovanje EGSO-a, prijedlozi koje će Komisija izraditi u pogledu sustava vlastitih sredstava rasprave i da se o njima odluči tijekom 2017., na vrijeme za pripremu VFO-a za razdoblje nakon 2020.

1.8.1. U tom kontekstu EGSO podsjeća na potrebu da EU osigura neovisan, transparentan i pravedan sustav vlastitih sredstava, uz smanjenje sustava nacionalnih doprinosa država članica, ali bez povećanja poreznog opterećenja, osobito za građane u posebno nepovoljnom položaju. Nadalje, EGSO naglašava važnost borbe protiv utaje poreza, i s pomoću veće transparentnosti<sup>(1)</sup>, kao i protiv svih oblika nepoštena porezne konkurencije među državama članicama.

1.8.2. EGSO traži da Komisija što prije izradi procjenu proračunskog gubitka zbog izlaska Ujedinjene Kraljevine iz EU-a.

1.9. EGSO se slaže s porukom da je Uniji potrebno više, a ne manje Europe (i bolja Europa)<sup>(2)</sup>. Kriza EU-a proizlazi iz nedostatka strateške vizije za budućnost Europe. Postoji opasnost od pogoršanja te krize ako se VFO za razdoblje nakon 2020. ne uhvati u koštac s njezinim uzrocima, povezanim s nedostatkom demokracije i pravne države te s utjecajem na društvene slojeve i proizvodne sektore koji „gube” u globalizaciji. Unija mora ponovno razviti ambicioznu viziju svoje budućnosti kako bi se mogla natjecati s glavnim svjetskim dionicima, a da bi to postigla, potreban je ambiciozan VFO na visini izazova koji nas očekuju.

1.10. Da bi se ciljevi VFO-a mogli učinkovito ostvariti, novi proračun EU-a mora biti primjeren, učinkovit, djelotvoran i transparentan kako bi stekao vjerodostojnost u očima europskih građana i kako bi prednosti Europe i cijena neujedinjene Europe postali jasno vidljivi.

## 2. Opće napomene

2.1. Paket koji je predložila Europska komisija prilikom revizije višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) sredinom provedbenog razdoblja 2014.–2020. odnosi se na zakonske izmjene i prenamjenu sredstava od 12,8 milijardi do kraja razdoblja, uključujući nacrt proračuna za 2017., koja se usmjeravaju na rast i zapošljavanje, migracije i sigurnost. Točnije, revizijom je predviđeno:

- u kvantitativnom dijelu, više sredstava za programe koji se smatraju prioritetnima i učinkovitijima, kao što je Europski fond za strateška ulaganja (EFSU),
- u kvalitativnom dijelu, pojednostavnjenje općih i sektorskih propisa i veća fleksibilnost za provedbu sredstava EU-a te usmjerenost na rezultate (strategija „Proračun usmjeren na rezultate” – BFOR).

2.2. EGSO je već istaknuo<sup>(3)</sup>, i ponavlja u ovom mišljenju, da razumije ravnotežu koju je Europska komisija postigla 2013. u pogledu VFO-a, nastojanjem da pomiri dvije oprečne potrebe u složenom socijalnom, gospodarskom i političkom kontekstu. Prva potreba bila je želja određenih država članica da ograniče uporabu javnih sredstava nakon gospodarske i financijske krize. Druga je bila potreba za prikladnim i učinkovitim suočavanjem s ambicioznim izazovima pred kojima se Europska unija nalazi, a koji proizlaze iz Ugovora iz Lisabona i strategije Europa 2020.

2.3. Revizija sredinom provedbenog razdoblja VFO-a sada se provodi u nešto drukčijoj situaciji u odnosu na 2013. EU se i dalje nalazi u teškoćama prouzročenima posljedicama financijske i gospodarske krize, još uvijek snažnima u određenim državama članicama, koje se osobito odražavaju na srednje i niske dohotke, a ne postoji ni zajednički odgovor na samu krizu na razini Zajednice. No, tome se pribrajaju nove socijalne, političke i institucionalne zabrinutosti, uključujući terorističke napade koji su se nedavno dogodili u Europi.

2.3.1. Kao prvo, raste priljev migranata i izbjeglica koji u Europu bježe od ratova i siromaštva u Africi i na Bliskom istoku, što izaziva zabrinutost europske javnosti, osobito u mediteranskim i balkanskim zemljama koje su prve na udaru te u određnim zemljama koje se poziva da potiču njihovu integraciju.

<sup>(1)</sup> Mišljenje EGSO-a „Prijedlog za poreznu transparentnost (izvješćivanje po zemljama)” (SL C 487, 28.12.2016, str. 62.).

<sup>(2)</sup> „... pomičući pokazatelj supsidijarnosti u smjeru ‚više Europe’, i u smjeru bolje Europe”, Mišljenje OR-a „Prema ažuriranoj analizi cijene neujedinjene Europe” (SL C 351, 15.11.2012., str. 36.).

<sup>(3)</sup> Mišljenje EGSO-a o Prijedlogu uredbe Vijeća kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.–2020. (SL C 229, 31.7.2012., str. 32.).

2.3.2. Kao drugo, rasprostranjena je sumnja u sposobnost politike, dakle i država članica i EU-a, da zadrže gospodarsko blagostanje i socijalnu koheziju<sup>(4)</sup>, što je dovelo do zahtjeva za davanjem prostora nacionalnim vladama upravo u povijesnom trenutku kada se EU mora profilirati kao svjetski akter.

2.3.3. Kao treće, referendum o izlasku Ujedinjene Kraljevine iz EU-a, takozvani Brexit, pokazuje da EU nije sam po sebi razumljiv i nepovratan izbor te uzrokuje nove institucionalne i financijske probleme u pogledu VFO-a, s obzirom na državu članicu koja je pred napuštanjem Unije.

2.4. U tom kontekstu koji se mijenja velikom brzinom, vrednovanje učinkovitosti VFO-a ovisi o punom poštovanju osnovnih načela poretka EU-a, osobito članka 3. Ugovora iz Lisabona, čiji je cilj zajamčiti građanima EU-a dostojanstvene uvjete života i očuvanje njihovog blagostanja<sup>(5)</sup> i članka 311. UFEU-a na temelju kojega „Unija osigurava sebi sredstva potrebna za postizanje svojih ciljeva i provođenje svojih politika”.

2.5. Sposobnost EU-a da odgovori na aktualne i buduće izazove ovisit će upravo o kvalitativnoj naravi i kvantitativnoj dimenziji njegovih strategija djelovanja. Potrebno je prepoznati u kojim je sektorima bolje trošiti da bi se ostvarili rast, zapošljavanje i pružanje odgovora na nove izazove; u kojim je oblicima potrošnja najučinkovitija; na koji se način može provesti ozbiljno, a ne samo formalno vrednovanje ulaganja; na koncu, kako javnosti prenijeti djelovanje europskih institucija u kontekstu rasprostranjenog nepovjerenja građana<sup>(6)</sup>.

2.6. Stoga se danas može reći da je, unatoč uvažavanju napora koje je Komisija poduzela u predlaganju revizije u sredini razdoblja VFO-a 2014.–2020., predloženi okvir potpuno nedostatan za suočavanje s izazovima i prioritetima EU-a.

### 3. Posebne primjedbe

3.1. U pogledu kvalitativnog dijela revizije VFO-a, EGSO podržava cilj ostvarenja jednostavnijih i fleksibilnijih općih i sektorskih financijskih pravila i stoga osobito pozdravlja pojednostavnjenje administrativnih zahtjeva upućenih korisnicima sredstava EU-a te provjera, revizija i izvješćivanja.

3.2. Međutim, EGSO smatra da uvođenje načela koja se odnose na poboljšanje potrošnje (eng. *better spending*) i proračuna utemeljenog na uspješnosti (eng. *performance based budgeting*) ne smije neopravdano predstavljati način za rezanja potrošnje u sektorima ili programima čiji su rezultati evaluacije manje izraženi nego kod ostalih, s obzirom na to da su njihove koristi vidljive tek dugoročno te ih je teže izmjeriti. Takav bi pristup mogao biti posebno štetan za programe kao što su Obzor 2020., Instrument za povezivanje Europe (CEF) i COSME.

3.2.1. EGSO s jedne strane podržava poticaje koji potiču odgovornu i učinkovitu potrošnju i, s druge strane, uspostavljanje prikladnog i pravodobnog sustava praćenja ciljeva za različite sektore primjene proračuna EU-a.

3.3. Međutim, to samo po sebi nije dovoljno za davanje konkretnog odgovora na rastuću gospodarsku, socijalnu i političku zabrinutost povećanjem rasta i zaposlenosti te jačanjem stupa socijalnih prava, osobito u nedostatku dodatnih sredstava u sektorima u kojima proračun EU-a ima dodanu vrijednost u odnosu na politike koje mogu provoditi pojedinačne države članice.

3.4. Kako je navedeno u prethodnim mišljenjima EGSO-a, izazovi pred kojima se EU nalazi čine širenje dimenzije proračuna EU-a ne samo poželjnim, već i potrebnim<sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> Samo trećina europskih građana izražava povjerenje u EU i u njegove institucije. European Commission, *Public Opinion in the European Union – Standard Eurobarometer 85*, May 2016, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>

<sup>(5)</sup> „The Union’s aim is to promote peace, its values and the well-being of its peoples...”.

<sup>(6)</sup> Preispitivanje/revizija u sredini razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira 2014.–2020.; Proračun EU-a usmjeren na rezultate (SWD (2016) 299 final).

<sup>(7)</sup> Mišljenje EGSO-a „Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.–2020.” (SL C 229, 31.7.2012., str. 32.).

3.5. Odgovor na te izazove leži prije svega u snažnoj potpori i poticanju kako javnih tako i privatnih ulaganja. Razina ulaganja bila je 15 % niža 2014. godine od one zabilježene 2007., neposredno prije velike financijske i gospodarske krize, što odgovara smanjenju od 430 milijardi u odnosu na maksimalnu vrijednost i od približno 300 milijardi u odnosu na srednju vrijednost posljednjih godina. Valja primijetiti da se 75 % tog pada<sup>(8)</sup> odnosi na svega pet zemalja (Španjolsku, Italiju, Grčku, Ujedinjenu Kraljevinu i Francusku).

3.6. Kako bi neizravno nadomjestila nedostatak ulaganja, Komisija je predložila i pokrenula EFSU, koji bi putem EIB-a trebao stimulirati uporabu privatnih sredstava komplementarnih sredstvima Unije. Njegova vrijednost ovisi o mogućnosti podupiranja dodatnih projekata uz one koji bi i inače bili financirani. Prve analize, međutim, pokazuju da je znatan dio projekata EFSU-a izrazito sličan drugim projektima koje inače financira EIB, posebice u najrazvijenijim regijama<sup>(9)</sup>. EGSO zahtijeva veću usmjerenost na projekte koji su zaista inovativni, rizični i koji se ne bi mogli financirati na drugi način, a mogu zajamčiti stvarni rast gospodarstva i zapošljavanja u EU-u.

3.7. Migracijska i izbjeglička kriza ne odnosi se samo na obveze prihvata. Odobrena sredstva EU-a mogu poslužiti i za pretvaranje rizika koji ulijevaju strah za unutarnju sigurnost u priliku, isticanjem mogućih koristi za gospodarstvo, tržište rada i dinamiku društva. EGSO, u skladu sa stavom Europskog parlamenta<sup>(10)</sup>, smatra da sredstva predviđena u okviru naslova 3. („Sigurnost i građanstvo”) i 4. („Globalna Europa”), osobito za izbjegličku krizu i vanjsku pomoć, mogu biti nedostatna u narednim mjesecima i godinama i stoga traži da se predviđena ograničenja potrošnje preispitaju radi njihova povećanja.

3.7.1. Nadalje, s tim u vezi EGSO osuđuje krizu solidarnosti unutar EU-a s kojom se potrebno suočiti i koju je potrebno riješiti. Nedopustivo je da neke države članice prihvaćaju pravedno načelo solidarnosti kada je riječ o raspodjeli sredstava VFO-a za razdoblje 2014.–2020., a istodobno ga se odriču kada je riječ o suočavanju s izvanrednim stanjem izbjeglica i migranata.

3.8. Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF) u središtu su strategije Europa 2020. i njezinih ciljeva, s proračunom od 454 milijarde EUR za programski ciklus 2014.–2020. Budući da su glavni instrument za ulaganje u EU-u, oni mogu pridonijeti gospodarskom rastu i stvaranju kvalitetnih novih radnih mjesta zahvaljujući većoj socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. Provedbu tek pokrenutog ciklusa moraju pažljivo pratiti i nadzirati europske institucije kako bi se zajamčilo postizanje očekivanih rezultata o kojima su se dogovorile Komisija, države članice i regije. To nužno obuhvaća pažljivo uključivanje organizacija civilnog društva i socijalnih partnera zastupljenih u okviru EGSO-a.

3.9. Nezaposlenost mladih (približno 20 % radne snage, iako postoje velike razlike među državama članicama<sup>(11)</sup>), nesigurnost radnih mjesta i pojava mladih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju (NEET, 19 % stanovnika u dobi od 20 do 34<sup>(12)</sup>) i dalje su na neprihvatljivim razinama, na štetu razine obrazovanja i općenito ljudskog kapitala u Europi. Radi rješavanja tog problema potrebno je, u okviru Europskog socijalnog fonda (ESF), ojačati i s više sredstava financirati inicijativu za zapošljavanje mladih (YEL), uz povećanje ograničenja potrošnje predviđenih u naslovu 1.B („Socijalna i teritorijalna kohezija”).

3.10. Na koncu, potrebno je pokrenuti rješavanje pitanja zaostatka u plaćanju. Razlika koja je posljednjih godina nastala između preuzetih obveza za rashode i plaćanja izvršenih državama članicama dosegla je krajem 2014. gotovo 25 milijardi EUR i trebala bi se smanjiti do kraja 2016. Negativni učinci zaostatka u plaćanju rashoda zahvaćaju sve korisnike proračuna EU-a, uključujući poduzeća, institute za istraživanja i lokalna tijela. Imajući u vidu da je proračun već sam po sebi prilično ograničen u odnosu na europski BDP, potrebno je barem osigurati pravodobno plaćanje preuzetih obveza, primjenom svih mjera koje služe da bi se izbjeglo prenošenje te situacije na sljedeći VFO ili njezinu ponovnu pojavu u njemu.

<sup>(8)</sup> Europska komisija i Europska investicijska banka, *Zašto EU mora imati plan ulaganja?*, 2015.

<sup>(9)</sup> Claeys, G; Leandro, A. *Assessing the Juncker Plan after one year* („Ocjena Junckerova plana nakon jedne godine”), Bruegel.org, svibanj 2016.

<sup>(10)</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 6. srpnja 2016. o pripremi poslijeižborne revizije višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014.–2020.: mišljenje Parlamenta prije prijedloga Komisije (P8\_TA-PROV(2016)0309).

<sup>(11)</sup> Eurostat, *Unemployment statistics* ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics)).

<sup>(12)</sup> Eurostat, *Statistics on young people neither in employment nor in education or training* ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training)).

3.11. EGSO se, dakle, slaže s povećanjem sredstava za određena poglavlja potrošnje koja se smatraju visokoučinkovitima, odnosno Obzor 2020., CEF-Promet, Erasmus+, COSME i Wifi4EU te s produljenjem trajanja EFSU-a i inicijative YEL.

3.11.1. EGSO se također slaže s novim odobrenim sredstvima za rješavanje migracijske krize (namijenjenim europskoj graničnoj i obalnoj straži, Europolu, agenciji za azil, zajedničkom sustavu azila iz Dublina, hitnoj potpori unutar EU-a i sustavu ulaza/izlaza) i uvjeta političke i gospodarske nestabilnosti u EU-u i u susjednim državama (u korist okvira za partnerstvo, Europskog fonda za održivi razvoj, makrofinancijske pomoći, mandata za vanjsko kreditiranje EIB-a i tehničke prilagodbe omotnice za kohezijsku politiku).

#### 4. Višegodišnji financijski okvir za razdoblje nakon 2020.

4.1. Europska komisija predstaviti će prijedlog VFO-a za razdoblje nakon 2020. do 1. siječnja 2018. EGSO traži da se već sada pažljivo ocijene rezultati važećeg proračuna, također s obzirom na reviziju u sredini razdoblja, te da se pritom raspravi o prioritetima na koje se treba usmjeriti i promjenama koje treba provesti. Cilj je da VFO bude na visini izazova i dugoročnih prioriteta EU-a.

4.2. Kriza EU-a proizlazi iz nedostatka strateške vizije za budućnost Europe. Postoji opasnost od pogoršanja te krize ako se VFO za razdoblje nakon 2020. ne uhvati u koštac s njezinim uzrocima, povezanim s nedostatkom demokracije i pravne države te s utjecajem na društvene slojeve i proizvodne sektore koji „gube” u globalizaciji. Porezni propisi EU-a smanjili su mogućnost neovisnog djelovanja država članica stvarajući neizvjesnost na tržištu rada i u sustavu socijalne skrbi dok do sada nisu stvorila mreže socijalne zaštite za građane na razini Unije, kao ni zaista inovativan i konkurentan europski gospodarski sustav koji bi bio kadar nositi se s globalnim izazovima<sup>(13)</sup>.

4.3. Stoga je u novom VFO-u ključno, i u vidu novih sredstava, posvetiti veću pozornost velikim strateškim prioritetima za Europu, koji su odlučujući za samo postojanje EU-a:

- poticanju rasta i zapošljavanja, prvenstveno mladih i posebice u novim zanimanjima povezanim s razvojem informatike i telekomunikacija (počevši od „interneta stvari” ili industrije 4.0),
- stvaranju odgovarajućih fondova za prekvalificiranje u cilju upravljanja dubinskim promjenama koje su u tijeku u proizvodnom sustavu i na tržištu rada i koje su uzrokovane novim tehnologijama, a omogućit će nastanak novih zanimanja uz istovremeni nestanak drugih,
- savladavanju nedostatka ulaganja uzrokovanog gospodarskom i financijskom krizom i suzbijanju još prisutnih učinaka same krize koji se odražavaju prvenstveno na srednje i niske dohotke, a dodatno su pogoršani pribjegavanjem politikama stroge štednje u zemljama europodručja,
- ekološkoj održivosti, i nakon Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama, uz veće uključivanje sredstava zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i potrebi za preraspodjelom radnika i zanimanja pogođenih postupnom dekarbonizacijom gospodarstva,
- praćenju izlaska Ujedinjene Kraljevine iz EU-a tako da se ne nanese šteta gospodarstvima ostalih država članica i prilika za zapošljavanje europskih građana,
- vanjskoj pomoći susjednim državama i državama u razvoju koje u Europi vide uzoran primjer i globalnog dionika.

<sup>(13)</sup> P. De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?*, CEPS, October 2016.

4.4. U pogledu reforme trajanja VFO-a, EGSO, u skladu sa stavom Europskog parlamenta <sup>(14)</sup>, smatra da bi bilo korisno uskladiti ga s ciklusom politika Komisije i Parlamenta kako bi u središtu izborne kampanje za europske izbore bila rasprava o prioritetima proračuna Unije. Slaže se s prijedlogom o određivanju fiksnog trajanja od 5 + 5 godina s obveznom revizijom u sredini razdoblja za određene stavke za koje je potrebno dugoročno planiranje (osobito za kohezijsku politiku i politiku ruralnog razvoja) i prosječnog trajanja od 5 godina za sve ostale stavke, u skladu s europskim izborima.

4.5. Preporučljivo je da Komisija što prije, čak i prije prijedloga VFO-a za razdoblje nakon 2020., izradi detaljnu procjenu učinaka Brexita u smislu utjecaja na prihode i izdatke EU-a <sup>(15)</sup>.

4.6. Osim toga, u kontekstu europodručja odgovarajući proračun mora moći odgovoriti na specifične probleme država članica koje su prihvatile euro. Pozivamo se na prethodni prijedlog EGSO-a prema kojem „moramo napredovati prema odgovarajućem vlastitom proračunu za eurozonu, sa zajednički ugovorenim pravilima; ovo je jedini put prema zajedničkoj fiskalnoj politici i amortizaciji mogućih šokova u budućnosti” <sup>(16)</sup>.

4.7. U pogledu prihoda, novi VFO mora uzeti u obzir prijedlog na kojemu trenutno radi Skupina na visokoj razini za vlastita sredstva (HLGOR) kojom predsjedka Mario Monti, a čije se završno izvješće očekuje do kraja 2016., kao i izradu zakonodavnog prijedloga Komisije o tom pitanju.

4.7.1. EGSO smatra da je od posebne važnosti da u novom proračunu prevladavaju ciljana i održiva vlastita sredstva u odnosu na nacionalne doprinose koji, naprotiv, jačaju pogrešno načelo „pravednog povrata”. U tu svrhu, EGSO ponavlja ono što je navedeno u prethodnim mišljenjima <sup>(17)</sup>, podupirući prijedlog Europske komisije o vlastitim sredstvima čiji bi prihodi u proračun EU-a ulazili izravno, a ne putem država članica. U novom sustavu treba izbjegavati povećanje poreznog opterećenja, osobito za građane u posebno nepovoljnom položaju ili za mala i srednja poduzeća.

4.7.2. Potrebno je uspostaviti zajedničku konsolidiranu osnovicu poreza na dobit (CCCTB) kako bi se povećala porezna transparentnosti, doprinijelo borbi protiv utaje poreza i potaknulo otvaranje novih radnih mjesta, ulaganja i trgovinu u EU-u.

4.8. EGSO se slaže s porukom da je Uniji potrebno više (i bolje) Europe, a ne manje Europe. Da bi se ciljevi VFO-a mogli učinkovito ostvariti, novi proračun EU-a mora biti primjeren, učinkovit, djelotvoran i transparentan kako bi stekao vjerodostojnost u očima europskih građana i kako bi prednosti Europe i cijena neujedinjene Europe postali jasno vidljivi.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

<sup>(14)</sup> Vidjeti bilješku 10.

<sup>(15)</sup> Institut za fiskalna istraživanja procijenio je da se prosječni godišnji neto doprinos Ujedinjene Kraljevine proračunu EU-a može procijeniti na 8 milijardi EUR. Vidjeti Institut za fiskalna istraživanja, 2016, The Budget of the EU: a guide („Vodič kroz proračun EU-a”). IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

<sup>(16)</sup> Mišljenje EGSO-a za predstojeće zakonodavno razdoblje EU-a „Dovršenje ekonomske i monetarne unije – prijedlozi Europskog gospodarskog i socijalnog odbora za sljedeće zakonodavno razdoblje EU-a” (SL C 451, 16.12.2014., str. 10.).

<sup>(17)</sup> Mišljenje EGSO-a „Revizija proračuna Europske unije”, SL C 248 od 25.8.2011., str. 75.



**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2016/1164 u pogledu hibridne neusklađenosti s trećim zemljama**

(COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS))

(2017/C 075/13)

Glavni izvjestitelj: **Mihai IVAȘCU**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće, 21. studenoga 2016.
Pravni temelj:	članak 115. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	176/1/4

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) cijeni trajna nastojanja Komisije u borbi protiv agresivnog poreznog planiranja, koja se odražavaju u Direktivi o suzbijanju izbjegavanja poreza <sup>(1)</sup>, usklađenoj s OECD-ovim projektom BEPS <sup>(2)</sup>, te u zahtjevima europskih dionika, poput civilnog društva, država članica i Europskog parlamenta.

1.2. Premda je teško provesti preciznu ekonomsku analizu utjecaja hibridnih neusklađenosti, što priznaje i OECD, EGSO smatra da bi usvajanje Prijedloga direktive Vijeća o izmjeni Direktive (EU) 2016/1164 u pogledu hibridne neusklađenosti s trećim zemljama <sup>(3)</sup> (dalje u tekstu: Direktiva) dovelo do znatnog povećanja prihoda od poreza na dobit trgovačkih društava u svim državama članicama.

1.3. EGSO smatra da će Direktiva ostvariti svoj puni potencijal samo ako se slična pravila primijene i u trećim zemljama. Postojanje jednakih uvjeta i pravednosti u globalnoj poreznoj politici od presudne je važnosti za učinkovitu provedbu. Bez toga bi jedinstveno tržište moglo izgubiti dio svoje privlačnosti u korist manje reguliranih tržišta, pa bi pozitivni učinci Direktive mogli biti minimalni.

1.4. EGSO se slaže da se problem neusklađenosti mora rješavati samo kada jedno od povezanih trgovačkih društava ima stvarnu kontrolu nad drugim povezanim društvom, odnosno kada njegov udio u glasačkim pravima, vlasništvu kapitala i pravu na dobit iznosi najmanje 50 %.

1.5. Odbor smatra da posebnu pozornost treba posvetiti uvezenoj neusklađenosti koja potkopava učinkovitost pravila namijenjenih uklanjanju hibridne neusklađenosti, kao i da su potrebna dodatna pojašnjenja kako bi se osigurala dosljedna provedba u svim državama članicama.

1.6. S obzirom na to da različite jurisdikcije primjenjuju različita porezna obračunska razdoblja, EGSO se slaže da vremenske razlike ne bi smjele biti uzrokom neusklađenosti u poreznim ishodima. Međutim, porezni bi obveznik u razumnom roku morao najaviti plaćanje u obje jurisdikcije.

1.7. Iako podupire sadašnji pristup hibridnim neusklađenostima, EGSO smatra da bi države članice također trebale razmotriti uzroke neusklađenosti hibridnih aranžmana, ukloniti eventualne nedostatke u zakonima i spriječiti agresivno porezno planiranje, umjesto da budu usredotočene isključivo na osiguravanje poreznih prihoda.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 26 final

<sup>(2)</sup> Smanjenje porezne osnovice i premještanje dobiti (BEPS) odnosi se na strategije izbjegavanja plaćanja poreza koje iskorištavaju manjkavosti i neusklađenosti u poreznim propisima s namjerom da se dobit na umjetan način premjesti na područja s niskom ili nultom poreznom stopom, <http://www.oecd.org/ctp/beps/>.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 687 final

1.8. EGSO svim državama članicama preporučuje da ispituju mogućnost uvođenja i primjene sankcija za porezne obveznike koji izvlače korist iz hibridnih neusklađenosti u cilju sprečavanja i/ili eliminiranja takvih praksi.

1.9. EGSO predlaže da Komisija izradi sveobuhvatno izvješće o stanju provedbe Direktive u svim državama članicama, kao i globalni pregled hibridnih neusklađenosti.

1.10. EGSO smatra da države članice trebaju razmjenjivati bitne informacije i najbolje prakse radi ubrzanja tog procesa i osiguravanja ujednačene provedbe.

## 2. Kontekst mišljenja, uključujući predmetni zakonodavni prijedlog

2.1. Komisija je u siječnju 2016. godine predstavila paket mjera protiv izbjegavanja plaćanja poreza koji je dio programa za poštenije i učinkovitije oporezivanje dobiti poduzeća<sup>(4)</sup>. Paket sadrži konkretne mjere za sprečavanje agresivnog poreznog planiranja, jačanje porezne transparentnosti i stvaranje jednakih uvjeta za sva poduzeća u EU-u.

2.2. Paket mjera obuhvaća krovnu komunikaciju<sup>(5)</sup> u kojoj se iznosi politički, gospodarski i međunarodni kontekst borbe protiv agresivnog poreznog planiranja, kao i sljedeće glavne instrumente: Direktivu o suzbijanju izbjegavanja poreza<sup>(6)</sup>, Direktivu za izmjenu Direktive o administrativnoj suradnji<sup>(7)</sup>, Preporuku Komisije o ugovorima o oporezivanju<sup>(8)</sup> i Komunikaciju o vanjskoj strategiji EU-a<sup>(9)</sup> u vezi sa suradnjom s trećim zemljama na području poreznog upravljanja.

2.3. Vijeće Ecofin objavilo je 12. srpnja 2016. izjavu o hibridnim neusklađenostima, tražeći od Europske komisije da iznese prijedlog za pravila o hibridnoj neusklađenosti s trećim zemljama, te da ta pravila budu sukladna s onima preporučenima u OECD-ovu izvješću o mjeri 2. u okviru projekta BEPS i barem jednako toliko djelotvorna. Većina se država članica obvezala na provedbu tih preporuka.

2.4. Direktiva predstavlja izmjenu i dopunu Direktive o suzbijanju izbjegavanja poreza i sastavni je dio paketa koji uključuje Prijedlog zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit (CCCTB) i Prijedlog zajedničke osnovice poreza na dobit (CCTB), pri čemu su pravila o hibridnoj neusklađenosti iz tih prijedloga u korelaciji s pravilima iz Direktive.

2.5. Radi potpore državama članicama i uzimajući u obzir izjave Vijeća Ecofin o ovoj temi, Komisija je pripremila Prijedlog o izmjeni Direktive (EU) 2016/1164 u pogledu hibridne neusklađenosti s trećim zemljama, kao što je neusklađenost hibridnih stalnih poslovnih jedinica, hibridni transfer, uvezena neusklađenost i neusklađenost dvostruke rezidentnosti.

2.6. Budući da države članice ne mogu biti obvezane smjernicama, potrebno je donijeti obvezujuća pravila kojima će se učinkovito rješavati problem tih neusklađenosti. Neovisno djelovanje država članica samo bi povećalo rascjepkanost na unutarnjem tržištu, pogodovalo opstanku neusklađenosti te spriječilo ubiranje znatne količine poreza.

2.7. Komisija Prijedlogom nastoji urediti situacije neusklađenosti koje se pripisuju razlikama u pravnoj kvalifikaciji subjekta ili financijskog instrumenta. Pored toga, Prijedlogom se uređuju situacije neusklađenosti koje proizlaze iz različitih pravila o tretmanu poslovne prisutnosti kao stalne poslovne jedinice. Prema pravilima sadržanima u Prijedlogu, države članice morat će poreznom obvezniku uskratiti odbitak na plaćanje ili od njega zahtijevati da plaćanje ili dobit uključi u svoj oporezivi prihod, ovisno o slučaju.

2.8. I naposljetku, cilj Direktive nije potpuno usklađivanje, nego je ona ograničena na borbu protiv agresivnog poreznog planiranja koje iskorištava hibridnu neusklađenost, odnosno na to da se urede situacije u kojima dolazi do odbitka u jednoj državi bez uključivanja dohotka u poreznu osnovicu u drugoj državi; situacije u kojima dolazi do neoporezivanja dohotka u jednoj državi bez njegovog uključivanja u drugoj državi; ili situacije u kojima dolazi do dvostrukog oporezivanja.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en)

<sup>(5)</sup> COM(2016) 23 final

<sup>(6)</sup> COM(2016) 26 final

<sup>(7)</sup> COM(2016) 25 final

<sup>(8)</sup> C(2016) 271 final

<sup>(9)</sup> COM(2016) 24 final

### 3. Opće napomene

3.1. EGSO je svjestan činjenice da su sadašnji sustavi oporezivanja dobiti trgovačkih društava osmišljeni u skladu s gospodarskim stvarnostima proteklih vremena, u kojima su poduzeća bila fizički i pravno povezana s lokalnim tržištima. Kako to uglavnom više nije slučaj, porezni se okvir mora prilagoditi međunarodnom okruženju i sadašnjim izazovima.

3.2. EGSO cijeni trajna nastojanja Komisije u tom području, koja se odražavaju u Direktivi o suzbijanju izbjegavanja poreza, usklađenoj s OECD-ovim projektom BEPS, te u zahtjevima europskih dionika, poput civilnog društva, država članica i Europskog parlamenta.

3.3. EGSO podržava zaključke OECD-a/skupine G20 o projektu BEPS i propise koji se uvode Direktivom.

3.4. EGSO napominje da je Prijedlog usmjeren na hibridne neusklađenosti opisane u OECD-ovu izvješću o mjeri 2. u okviru projekta BEPS<sup>(10)</sup> te da se njime ne uređuju situacije kada se zbog niske porezne stope ili specifičnog poreznog sustava određene jurisdikcije ubire nizak porez ili se porez uopće ne ubire.

3.5. Hibridna neusklađenost rasprostranjena je tehnika agresivnog poreznog planiranja. Primjenjuju je multinacionalna poduzeća koja uspostavljaju pravne ili komercijalne urede u više zemalja, bilo da je riječ o državama članicama ili o trećim zemljama. Budući da se u Direktivi Vijeća 2016/1164 problem hibridne neusklađenosti razmatra samo na razini država članica, EGSO se slaže da je treba nadopuniti posebnim pravilima koja se odnose na slučajeve u kojima su uključene treće zemlje, isključivo radi zaštite jedinstvenog tržišta. Međutim, EGSO ističe da pravila koja se primjenjuju u EU-u ovisе o tome primjenjuje li treća zemlja pravila o hibridnoj neusklađenosti na specifične situacije.

3.6. EGSO je već naveo da agresivno porezno planiranje dovodi do smanjenja porezne osnovice u državama članicama za 50 do 70 milijardi EUR godišnje<sup>(11)</sup>, u čemu znatan udio ima hibridna neusklađenost koja također ima velik negativan utjecaj na prihode od poreza kao i na tržišno natjecanje, pravičnost i transparentnost. Premda je teško provesti preciznu ekonomsku analizu utjecaja hibridnih neusklađenosti, što priznaje i OECD, EGSO smatra da će usvajanje Direktive dovesti do znatnog povećanja poreza na dobit trgovačkih društava u svim državama članicama.

3.7. Procjena učinka Prijedloga o izmjeni Direktive nije provedena zbog njegove snažne povezanosti sa sveobuhvatnim OECD-ovim izvješćem o projektu BEPS, zbog radnog dokumenta službi Komisije<sup>(12)</sup> koji sadrži opsežnu analizu, zbog već provedenih savjetovanja, kao i zbog zahtjeva u obliku Izjave Vijeća da se Direktiva uputi do listopada 2016. Države članice dužne su usvojiti zakone, propise i administrativne odredbe potrebne za usklađivanje s Direktivom te ih dostaviti Europskoj komisiji najkasnije do 31. prosinca 2018. EGSO se slaže da u ovom trenutku nije potrebna procjena učinka.

3.8. Komisija bi trebala ocijeniti provedbu ove Direktive četiri godine nakon njezina stupanja na snagu i o tome izvijestiti Vijeće. Međutim, EGSO predlaže da Komisija svake godine ocijeni stanje provedbe te da ocjenu provedbe uputi Vijeću godinu dana nakon predloženog roka. Ta bi ocjena provedbe trebala sadržavati studiju o stanju provedbe zakonodavstva u državama članicama te opsežnu studiju o trećim zemljama koje su provele ili upravo provode smjernice OECD-a u pogledu BEPS-a i o položaju jedinstvenog tržišta EU-a u globalnom kontekstu. Nadalje, EGSO preporučuje Komisiji da u izvješće uvrsti i sve poremećaje nacionalnih zakonodavnih okvira, odnosno drukčije porezne, komercijalne ili regulatorne ishode, do kojih eventualno dođe.

3.9. EGSO također preporučuje da Komisija nakon ocjene provedbe izradi sveobuhvatnu ocjenu učinka Direktive na jedinstveno tržište. Tu bi studiju trebalo provesti čim budu dostupni potrebni podaci država članica.

<sup>(10)</sup> <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>

<sup>(11)</sup> SL C 264, 20.7.2016., str. 93.

<sup>(12)</sup> SWD(2016) 345 final

#### 4. Posebne napomene

4.1. Direktiva sadrži i sveobuhvatnu definiciju povezanih trgovačkih društava koja obuhvaća i društva koja pripadaju istoj konsolidiranoj grupi za potrebe financijskog računovodstva, društva koja imaju znatan utjecaj na upravljanje poreznim obveznikom te društva u kojima porezni obveznik ima znatan utjecaj. EGSO se slaže da se problem neusklađenosti mora rješavati samo kada jedno od povezanih trgovačkih društava ima stvarnu kontrolu nad drugim povezanim društvom.

4.2. EGSO podržava dodatna pravila uvedena Direktivom. Međutim, postojanje jednakih uvjeta i pravednosti u globalnoj poreznoj politici od presudne je važnosti za njihovu učinkovitu provedbu. Bez toga bi jedinstveno tržište moglo izgubiti dio svoje privlačnosti u korist manje reguliranih tržišta.

4.3. EGSO smatra da su u situaciji u kojoj postoji hibridna neusklađenost prekogranična ulaganja zasigurno privlačnija od domaćih ulaganja, što očito uzrokuje narušavanje jedinstvenog tržišta.

4.4. Vijeće je predložilo 31. prosinca 2018. kao rok za prijenos Direktive u zakonodavne okvire država članica. EGSO smatra da je taj rok razuman, ali preporučuje da se napredak provedbe pomno nadzire kako bi sve države članice postigle ciljeve Direktive u predloženom roku. Ako se mjere ne budu dosljedno primjenjivale, poslovna konkurentnost na razini EU-a mogla bi biti ozbiljno narušena.

4.5. Imajući u vidu da je akcijski plan za BEPS rezultat konsenzusa bez obvezujućih odredbi te da neke države članice EU-a nisu članice OECD-a, EGSO cijeni potporu tih država članica u koordinaciji i provedbi projekta BEPS. Međutim, EGSO preporučuje da se procesu provedbe u tim državama posveti posebna pozornost, kako u pogledu provedbe Direktive tako i u pogledu provedbe same Direktive o suzbijanju izbjegavanja poreza.

4.6. Direktivom se ne predlažu sankcije za porezne obveznike jer države članice same odlučuju hoće li ih ili neće primjenjivati. EGSO preporučuje državama članicama da to pitanje pomno razmotre te da primjenjuju prisilne mjere ako smatraju da će na taj način spriječiti i/ili suzbiti hibridnu neusklađenost.

4.7. Budući da se u Direktivi o suzbijanju izbjegavanja poreza ne razmatraju druge vrste neusklađenosti, poput neusklađenosti hibridnih stalnih poslovnih jedinica, hibridnih transfera, uvezenih neusklađenosti i neusklađenosti dvostruke rezidentnosti, EGSO smatra da je proširenje članka 9. dovoljno detaljno.

4.8. S obzirom na to da različite jurisdikcije primjenjuju različita porezna obračunska razdoblja, EGSO se slaže da vremenske razlike ne bi smjele biti uzrok neusklađenosti u poreznim ishodima. Međutim, radi izbjegavanja odbitka bez uključivanja, porezni bi obveznik u razumnom roku morao najaviti plaćanje u obje jurisdikcije.

4.9. EGSO preporučuje da sve države članice pomnije razmotre uzroke hibridne neusklađenosti, uklone eventualne nedostatke u zakonima i spriječe agresivno porezno planiranje, umjesto da se isključivo usredotoče na dobivanje prihoda od poreza.

4.10. Odbor smatra da posebnu pozornost treba posvetiti uvezenoj neusklađenosti koja potkopava učinkovitost pravila namijenjenih uklanjanju hibridne neusklađenosti. EGSO podržava napore Komisije za suzbijanje dvostrukih odbitaka ili odbitaka bez uključivanja, izazvanih uvezenim neusklađenostima u smislu članka 9. stavka 4. i 5., no smatra da je potrebno dodatno pojašnjenje.

4.11. Naposljetku, EGSO preporučuje da sve države članice tijekom razdoblja provedbe razmjenjuju bitne informacije i najbolje prakse kako bi se taj proces ubrzao i kako bi se osigurala njegova dosljednost.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
George DASSIS

---

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi zapošljavanja visokokvalificiranih radnika”**

(COM(2016) 378 završna verzija – 2016/0176 (COD))

(2017/C 075/14)

Izvjestitelj: **Peter CLEVER**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 4. srpnja 2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.
Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 20. srpnja 2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	22. studenog 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	195/0/7

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. S obzirom na demografske promjene, osiguravanje rasta i blagostanja u EU-u također ovisi i o doseljavanju kvalificirane radne snage. Aktiviranje potencijala nacionalnog tržišta rada – koliko god ono bilo od neosporne važnosti u nacionalnoj politici – ovdje nije dovoljno: mnogo je potrebnija zajednička europska strategija privlačenja kvalificirane radne snage jer u globalnom tržišnom natjecanju za kvalificirane radnike Europa kao cjelina može zauzeti znatno snažniji položaj nego države članice pojedinačno.

1.2. Zajednička strategija za privlačenje kvalificirane radne snage iz trećih zemalja trebala bi se sveobuhvatno provoditi i pokriti sva relevantna područja, od prvog pristupanja kvalificiranim radnicima koji su zainteresirani za doseljenje do rješavanja mirovinskih prava. Pritom u obzir treba uzeti i useljenike koji dio svojeg visokoškolskog obrazovanja steknu u zemlji domaćinu. Posljedice iseljavanja kvalificiranih radnika na zemlje njihovog podrijetla također treba uzeti u obzir te tim zemljama treba dati podršku u daljnjem razvijanju njihovih obrazovnih sustava.

1.3. Povrh toga, važno je postići što širi konsenzus koji omogućuje da se na tu strategiju obvežu i države članice i da se mjere donesene na razini EU-a dosljedno provode. Pritom treba paziti da se u taj proces aktivno uključe nacionalni i europski socijalni partneri. Prilikom zapošljavanja državljana trećih zemalja treba zajamčiti jednako postupanje i nediskriminaciju.

1.4. Politika prihvata središnje je područje djelovanja za usklađenu politiku useljavanja radne snage. Zajednički propisi državljanima trećih zemalja mogu olakšati pristup europskim tržištima rada, no ti propisi još uvijek predstavljaju zadiranje u nacionalni suverenitet. Stoga ovdje treba temeljito odvagati prednosti i nedostatke daljnjeg usklađivanja. Kako sada stvari stoje, potpuno usklađivanje politike prihvata ne čini se svrsishodnim i potrebnim.



1.5. Prijedlog Europske komisije o reformi plave karte u sadašnjim okolnostima ide predaleko, jer državama članicama oduzima mogućnost da nastave same određivati načine ulaska kvalificiranih radnika, prilagođene njihovim specifičnim potrebama. No ipak je razborito raditi na osiguravanju toga da se prilikom prihvata visokokvalificirane radne snage iz trećih zemalja plava karta u budućnosti sve više koristi u državama EU-a. Baš kao američka zelena karta, ta bi karta mogla postati oznaka za privlačnost EU-a kao određene regije za useljavanje visokokvalificirane radne snage.

1.6. Ukupno govoreći, prijedlog Komisije o reformi plave karte treba ocijeniti pozitivnim, jer tu kartu kao način ulaska u EU čini privlačnijom te posebice znatno olakšava mobilnost vlasnika plave karte unutar EU-a. U tom kontekstu treba pozdraviti stvaranje boljih mogućnosti za poslovni boravak u drugim državama EU-a.

1.7. Mjere za lakše dobivanje karte također su ispravne. Međutim, snižavanje ograničenja plaća treba kritički preispitati. Kad je riječ o visokokvalificiranim radnicima, iznos plaće ispod razine prosječnog dohotka nije prihvatljiv.

1.8. Isto vrijedi i za neobaveznu mogućnost da se visokoškolska stručna sprema zamijeni odgovarajućim poslovnim iskustvom. Trebalo bi razmisliti o smanjenju obveznog usporedivog poslovnog iskustva s pet na tri godine, a također bi imalo smisla da se barem navede po kojim će se kriterijima to ocjenjivati.

## 2. Kontekst – Važnost useljavanja kvalificirane radne snage za Europsku uniju i nužnost donošenja europske strategije za privlačenje kvalificirane radne snage

2.1. Migracijska politika ima različite ciljeve. Jedan od njih stabilizacija je baze radne snage u zemljama koje su snažno pogođene demografskim promjenama. Drugi cilj je preuzimanje socijalne odgovornosti u svijetu prihvaćanjem izbjeglica. **S obzirom na složenost ove teme, u ovom je mišljenju naglasak stavljen na doseljavanje visokokvalificiranih radnika iz trećih zemalja.**

2.2. Bez doseljavanja državljana trećih zemalja demografske će promjene u iduća dva desetljeća dovesti do izrazitog smanjenja broja radno sposobnih stanovnika u EU-u. Istodobno, broj starijih ljudi znatno će se povećati. **Takav razvoj donosi velike izazove** za donošenje javnih proračuna jer je (neto) broj ljudi koji uplaćuju u proračun sve manji, a broj (neto) korisnika državnih usluga sve veći. Uz to postoji opasnost od manjka radne snage.

2.3. Kako bismo prevladali negativne posljedice demografskih promjena, najprije treba povećati postojeće potencijale radne snage u državama članicama EU-a. Pritom treba uložiti snažne napore da bi ljudi stekli odgovarajuće kvalifikacije za tržište rada, posebice kad je riječ o socijalno ugroženim ciljnim skupinama. Također, i mobilnost unutar Europske unije može srednjoročno pridonijeti stabilizaciji temelja radne snage u državama koje su posebno pogođene demografskim starenjem. Takva mobilnost unutar Europe ne iskorištava se u dovoljnoj mjeri kao što bi to pravno i praktički bilo moguće. Međutim, te dvije stvari neće biti dovoljne. **Povrh toga nužna je ciljana dugoročna strategija za poticanje zakonitog useljavanja kvalificirane radne snage iz trećih zemalja.**

2.4. Trenutačno je **stanje na tržištu rada u državama članicama EU-a vrlo različito**. Dok neke zemlje imaju manjak kvalificirane radne snage, druge imaju problem s visokom nezaposlenošću. Posljedica toga je također temeljna razlika u potražnji za doseljenom radnom snagom i mogućnostima integracije doseljenika iz trećih zemalja. **Stoga se moraju donijeti različite strategije useljavanja prilagođene pojedinim državama članicama.**

2.5. Istodobno je nužna jača suradnja u privlačenju visokokvalificiranih radnika na europska tržišta rada. Za razliku od niskokvalificiranih radnika, ti radnici mogu iseliti i u neke druge zemlje, posebno u anglosaksonske, koje ih pokušavaju privući, što znači da Europa u tom području ima konkurente. **Tako se samo 31 % visokokvalificiranih doseljenika iz zemalja OECD-a koje nisu članice EU-a odlučuje za državu članicu EU-a.** Središnja prepreka za useljenje visokokvalificiranih radnika u EU nedovoljno je poznavanje jezika odgovarajućih zemalja. Druga prepreka je činjenica da su posebice manje države članice često potpuno nepoznate izvan Europe te se pogrešno smatraju manje privlačnima.

2.6. U tom kontekstu EU ima važnu ulogu u tome da aktivnosti država članica usmjerene na privlačenje visokokvalificirane radne snage iz trećih zemalja objedini i učini učinkovitijima. U natjecanju za mobilnu radnu snagu na međunarodnoj razini od velike bi prednosti bilo kada bi države članice nastupale zajedno kao Europa. **Kako bi visokokvalificiranim migrantima iz trećih zemalja EU postao privlačniji kao odredišna regija, nužna je ciljana europska strategija privlačenja kvalificirane radne snage**, jer samo tako EU može održati i poboljšati svoj položaj u globalnom natjecanju za visokokvalificiranu radnu snagu.

2.7. Međutim, uspjeh europske strategije privlačenja radne snage ovisi uglavnom o tome koliko se u obzir uzimaju nacionalne okolnosti i koliko se **države članice EU-a za nju zalažu**. Pritom kod odgovarajućih mjera treba težiti što širem konsenzusu, također i prilikom izrade pravnog okvira nužnog za migraciju radne snage.

### 3. Sastavnice europske strategije privlačenja kvalificirane radne snage

3.1. U okviru zajedničke strategije promicanja zakonite imigracije visokokvalificirane radne snage treba donijeti mjere **stupanja u kontakt i posredovanja pri zapošljavanju kvalificirane radne snage iz trećih zemalja** na europskoj razini. Uspostava **Europske baze podataka o vještinama**, u koju, slično kao i u EURES, radnici iz trećih zemalja zainteresirani za doseljavanje mogu upisati svoje kvalifikacije i preko koje poslodavci mogu s njima izravno stupiti u kontakt, čini se veoma obećavajućom. Dodatni dio europske strategije za privlačenje kvalificirane radne snage trebalo bi biti **pružanje usluga informiranja** o Europskoj uniji, o relevantnim propisima o imigraciji i o situaciji na tržištima rada u državama članicama. Također bi trebalo uvesti **odgovarajući okvir za mobilnost** radne snage iz trećih zemalja kao i **usuglašeni postupak za priznavanje kvalifikacija** iz trećih zemalja te stvaranje **ozračja dobrodošlice u Europi** kako bi se suzbila netrpeljivost lokalnog stanovništva prema useljenicima. Taj bi se okvir trebao izraditi u suradnji s nacionalnim i europskim socijalnim partnerima.

3.2. Pritom se strategija za poticanje zakonitog useljavanja visokokvalificiranih radnika iz trećih zemalja ne bi trebala isključivo odnositi na osobe koje u države članice EU-a dolaze nakon završetka obrazovanja, već i na one koje ovdje završavaju čitavi studij ili dio njega. U tom kontekstu treba **snažno pozdraviti** odluke sadržane u **novoj direktivi EU-a o boravcima u svrhu studija i istraživanja (Direktiva (EU) 2016/801)** kojima se studentima olakšava obavljanje drugih poslova i daje im se mogućnost da nakon završetka studija ostanu u zemlji najmanje devet mjeseci u svrhu traženja posla. Na sveučilištima treba postojati ciljana ponuda informacija i savjeta kako bi se studente iz trećih zemalja informiralo o njihovim izgledima na tržištima rada.

3.3. Državljanima trećih zemalja koji su zakonski prijavljeni u EU-u **ne smije se diskriminirati**. Prije svega, moraju primati jednaku plaću i imati jednake radne uvjete kao lokalno stanovništvo.

3.4. **Prilikom privlačenja kvalificiranih radnika koji su već stekli stručnu spremu treba postupati s oprezom** jer u brojnim zemljama koje bi potencijalno slale radnu snagu postoji manjak kvalificirane radne snage. Treba izbjeći odljev mozгова u tim zemljama. S druge strane, privremeno useljavanje radnika u okviru „kruženja mozgov“ moglo bi doprinijeti gospodarskom razvoju tih zemalja. U tom se slučaju mora osigurati da privremeni povratak u zemlju podrijetla automatski ne dovodi do ukidanja postojeće radne dozvole u državi članici EU-a. U svakom slučaju ciljanu strategiju za privlačenje radne snage iz nerazvijenijih zemalja trebaju pratiti mjere razvojne politike kojima će se zemlje podrijetla među ostalim podupirati u daljnjem razvijanju njihovih obrazovnih sustava. Ta se razvojna politika treba usmjeriti na interese zemalja podrijetla i ne smije težiti povećavanju prilika za daljnje zapošljavanje kvalificirane radne snage iz tih zemalja.

3.5. Kako bi zaustavio nezakonito useljavanje, EU planira sklapanje novih **ciljanih partnerstava za migracije s važnim zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama**. Takva partnerstva treba iskoristiti i za poticanje zakonitih migracija. Dosad partnerstva za migracije nisu koristila u tu svrhu. Pritom se mogu dogovoriti ciljane mjere za stvaranje visokokvalificirane radne snage u zemljama partnerima i olakšano doseljavanje u Europu (primjerice prema kvotama). Stvaranjem legalnih alternativnih mogućnosti za mnoge potencijalne migrante može se spriječiti nezakonita migracija, a preduvjet za to su dodatna ulaganja u obrazovanje što može pozitivno utjecati na razinu obrazovanja u zemljama porijekla radne snage.

#### 4. Potrebe i ograničenja zajedničke politike prihvata

4.1. Politika prihvata važan je dio strategije privlačenja kvalificirane radne snage. Njom se ne uređuje samo pristup državljana trećih zemalja tržištu rada pojedine države članice, već i to u kojoj mjeri oni smiju biti mobilni unutar EU-a i smiju li povesti članove obitelji tj. smiju li im se članovi obitelji naknadno pridružiti. I ta je tema važna za privlačnost EU-a među kvalificiranom radnom snagom trećih zemalja.

4.2. Utvrđivanje jedinstvenih propisa za EU o izdavanju dozvole boravka uvijek predstavlja snažno zadiranje u nacionalni suverenitet. Činjenica je da što su nacionalni propisi o boravku usklađeniji i što je manevarski prostor država članica manji, to je zadiranje ozbiljnije. Stoga je prije donošenja odluke o jedinstvenim kriterijima prihvatljivosti potrebno dobro odvagnuti predstavlja li regulativa na razini EU-a prednost u odnosu na postojanje različitih nacionalnih potreba i interesa.

4.3. **Potrebe za radnom snagom iz trećih zemalja znatno se razlikuju od jedne do druge države članice EU-a.** Stoga članak 79. UFEU-a s pravom omogućuje stvaranje zajedničke imigracijske politike na razini EU-a, a da pritom ne ukida pravo država članica na određivanje nacionalne imigracijske politike. Posebnosti nacionalnih tržišta rada u pravilu se bolje uređuju nacionalnim kriterijima prihvata radno sposobnih migranata iz trećih zemalja. Provjere tržišta rada mogle bi biti važne za upravljanje useljavanjem radne snage i trebale bi ostati diskrecijsko pravo država članica.

4.4. **Međutim, krajnje je nužan zajednički okvir** jer su gospodarstva država članica EU-a u sklopu unutarnjeg europskog tržišta međusobno vrlo usko povezana. Mnoga poduzeća imaju proizvodne pogone u više država članica i nude svoje proizvode i usluge diljem EU-a. Zbog toga poduzeća često moraju kratkoročno slati radnike iz trećih zemalja s posebnim kvalifikacijama u različite zemlje EU-a. Ako ti radnici nisu obuhvaćeni područjem primjene direktive o premještanju unutar poduzeća (takozvana Direktiva o upućivanju radnika) i u skladu sa svojom dozvolom boravka nemaju pravo na rad u nekoj drugoj zemlji EU-a, zapošljavanje državljana trećih zemalja bit će teško. Slični problemi nastaju kada su doseljenici samozaposleni u jednoj državi članici, a sa svojim poduzećem moraju ili žele poslovati u više država EU-a. **Treba uzeti u obzir potrebu za mobilnošću visokokvalificiranih radnika koji su državljani trećih zemalja.**

#### 5. Iskustva s plavom kartom EU-a i potreba za reformom

5.1. Zajedno s drugim instrumentima, plava karta EU-a važan je sastavni dio zajedničke strategije privlačenja kvalificirane radne snage. **Ona ima vrlo velik potencijal privlačenja kvalificirane radne snage iz trećih zemalja** jer slično američkoj zelenoj karti može biti marketinški instrument za promociju EU-a kao regije poželjne za doseljavanje. Osim toga olakšava visokokvalificiranim radnicima koji su zainteresirani za doseljavanje da procijene prilike za pristup europskim tržištima rada s obzirom na to da u čitavom EU-u postoje jednaki kriteriji, barem u pogledu strukture. Na taj način može također poticati useljavanje u EU.

5.2. Doduše, **među državama članicama EU-a postoje velike razlike u uspješnosti plave karte.** Dok je ona u nekim državama, npr. Njemačkoj, važan sastavni dio strategije privlačenja kvalificirane radne snage, druge zemlje jedva je ili uopće ne koriste i uglavnom ustraju u zahtjevima za nacionalnu dozvolu boravka. U Njemačkoj je 2015. izdano 14 600 od 16 800 prvih izdanih plavih karata. Ukupno, to je skoro 90 %. Nijedna druga država članica nije izdala više od tisuću plavih karata. Nekoliko država članica EU-a izdalo je manje od 20 plavih karata. Među njima su i države s usporedivo dobrim stanjem na tržištu rada, kao što su Nizozemska i Švedska.

5.3. Dakle, mnogo država članica EU-a ne koristi plavu kartu EU-a kao strateški instrument privlačenja visokokvalificirane radne snage iz trećih zemalja. Kao rezultat toga, kvalificirani radnici iz trećih zemalja koji su zainteresirani za imigraciju plavu kartu EU-a ne doživljavaju kao marku zajedničke politike prihvata čije mogućnosti mogu iskoristiti. U tom kontekstu, Europska komisija predstavila je prijedloge reformi plave karte EU-a.

5.4. **Prijedlog Komisije o reformi plave karte treba ocijeniti pozitivno** jer se njime nastoje dotaknuti i ponuditi rješenja za bitne teme kao što su usklađenost s drugim nacionalnim dozvolama boravka, mobilnost radne snage iz trećih zemalja unutar EU-a i olakšani kriteriji za dobivanje plave karte. **Unatoč tome, potrebni su važni ispravci.**

5.5. Prema prijedlogu Komisije, visokokvalificiranim radno sposobnim migrantima iz trećih zemalja više ne bi trebala dodatna boravišna dozvola uz plavu kartu EU-a. Izuzete bi bile samo neke posebne skupine zanimanja kao što su samostalni djelatnici i znanstvenici. Krutost propisa otežava državama članicama donošenje politike doseljavanja koja bi odgovarala njihovim potrebama za kvalificiranom radnom snagom i koja bi se ciljano prilagodila situacijama s manjkom radne snage. **Stoga se strogo zabranom ostalih načina doseljavanja visokokvalificiranih posloprimaca ne postiže željeni cilj. Umjesto toga, države članice trebale bi imati mogućnost zadržavanja svojih nacionalnih sustava.**

5.6. **Ipak, plava karta treba igrati značajniju ulogu u politikama prihvata država članica EU-a.** U tu svrhu u uvodnim izjavama Direktive treba dodati odlomak u kojemu se od država članica zahtijeva da plavoj karti daju prednost pred nacionalnim dozvolama boravka ako podnositelj zahtjeva ispunjava kriterije za njezino izdavanje. Time se ne bi znatno ograničavalo nacionalne propise kao kod zabrane drugih dozvola. Treba dodati da se uspjeh plave karte EU-a ne može postići samo odgovarajućim propisima u direktivi EU-a, nego se države članice EU-a moraju jasno opredijeliti za plavu kartu EU-a. To može uspjeti samo kad države članice EU-a uvide dodanu vrijednost plave karte EU-a.

5.7. Snižavanje ograničenja plaća ima smisla, međutim Komisija u svojem prijedlogu traži previše.

5.7.1. Dosadašnje ograničenje plaće na razini koja je 1,5 puta veća od prosječnog bruto godišnjeg dohotka, odnosno 1,2 puta veća za deficitarna zanimanja, mogao bi u pojedinim državama članicama biti prepreka, pogotovo za početnike u poslu. Stoga bi snižavanje tih ograničenja moglo biti ispravan korak, no sindikati mu se protive. EGSO smatra da visokokvalificirani radnici koji su tek ušli na tržište rada ni u kojem slučaju ne smiju primati plaće koje su niže od prosječnog nacionalnog dohotka. Granica od 0,8 koju predlaže Komisija preniska je.

5.7.2. Ova procjena temelji se na činjenici da u izračun prosječnog bruto dohotka ulaze svi zaposleni, a visokokvalificirani radnici bi i na početku radnog vijeka na radnom mjestu koje uvjetuje te kvalifikacije u pravilu trebali moći dobiti natprosječne plaće. **Postoji li u državi članici manjak radne snage za određena zanimanja, snižavanje ograničenja plaća za dobivanje plave karte EU-a ima smisla, a ako je nezaposlenost i među kvalificiranom radnom snagom visoka, u pravilu su nužne više granice plaća.** Osim toga ne bi se smio stvoriti dojam da je plava karta EU-a način za pribavljanje „jeftine” radne snage u EU. To može štetiti i nužnom prihvaćanju propisa.

5.7.3. Treba napomenuti da Direktiva i dalje ne uređuje jasno **kako će se utvrditi prosječna primanja**, što može imati velikog utjecaja na važeće pragove dohotka.

5.8. Pozdravljaju se daljnja pojednostavljenja procesa dobivanja plave karte EU-a

5.8.1. Korak u pravom smjeru prijedlog je Komisije o  **smanjenju minimalnog trajanja** ugovora o radu potrebnog za dobivanje plave karte EU-a s 12 na 6 mjeseci što olakšava poslodavcima koji nisu sigurni u stvarne sposobnosti visokokvalificiranog radnika iz treće zemlje da sklope ugovor o radu te tako potiče doseljavanje.

5.8.2. Pozdravlja se i zadržavanje mogućnosti zamjene visokoškolske diplome odgovarajućim radnim iskustvom, no to bi trebalo ostati neobavezno. Također treba još jednom razmotriti ideju o smanjenju potrebnog usporedivog radnog iskustva s pet na tri godine. U tom kontekstu nužne su barem smjernice o uspostavi kriterija prosudbe kako između država članica ne bi došlo do prevelikih razilaženja u tumačenju.

5.8.3. **Omogućivanje dodjele plave karte EU-a osobama iz trećih zemalja koje trebaju zaštitu** i ispunjavaju uvjete za kvalificiranu imigraciju **ima smisla** jer kvalificiranim izbjeglicama treba olakšati pristup tržištu rada.

5.9. Važan korak je **donošenje novih propisa o mobilnosti za vlasnike plave karte unutar EU-a**.

5.9.1. Visokokvalificirani bi zaposlenici po potrebi morali moći i kratkoročno boraviti u drugim državama članicama EU-a. Stoga je prijedlog Komisije o donošenju jasnih **propisa o boravku zaposlenih u drugim državama članicama** korak u pravom smjeru. Treba još jednom raspraviti s korisnicima o predloženom maksimalnom trajanju od 90 dana unutar 180 dana.

5.9.2. Mogućnost dobivanja plave karte za boravak u drugoj državi članici nakon godinu dana bez ponovnog opsežnog preispitivanja kvalifikacija pravi je korak u poticanju mobilnosti unutar EU-a.

## 6. Integracijska politika kao bitan dio europske strategije privlačenja kvalificirane radne snage

6.1. Kako bi se u kontekstu demografskih promjena obogatila ponuda kvalificirane radne snage u Europi, nije dovoljno samo privući dovoljan broj kvalificiranih stručnjaka iz trećih zemalja. Mora im se pružiti i **dobra integracijska perspektiva** kako bi u potpunosti iskoristili svoje potencijale na europskim tržištima rada i odlučili se na dugotrajan boravak u Europi. Stoga je akcijski plan Komisije za integraciju dobrodošao i u kontekstu radno sposobnih migranata.

6.2. Svaki oblik poželjnog useljavanja ujedno predstavlja odbijanje rasizma i ksenofobije. To odražava vrijednosti EU-a i vodeće je načelo za politiku i društvo.

6.3. Vrlo je pozitivno to što se integracijski plan odnosi već i na **vrijeme prije dolaska u Europu** jer je uvjete za uspješnu integraciju potrebno ispuniti već i prije dolaska u određenu zemlju. To posebno vrijedi za učenje jezika. Poboľšavajući izgled za karijeru u EU-u, tečajevi jezika i ostali oblici izobrazbe namijenjeni mogućim useljenicima u EU također EU čine privlačnijom određenom regijom za državljane trećih zemalja koji ih pohađaju. Na taj način mogu izravno doprinijeti poticanju zapošljavanja radnika iz trećih zemalja.

6.4. Iako plan za integraciju sadrži pojedine mjere za visokokvalificiranu radnu snagu, kao što je jača suradnja prilikom priznavanja kvalifikacija stečenih u inozemstvu, on se prije svega odnosi na druge skupine doseljenika s većim potrebama potpore, što je i ispravno. Međutim, zajednička strategija za privlačenje kvalificirane radne snage iz trećih zemalja treba obuhvaćati ne samo postojeći plan za integraciju, već i **ciljane ponude za integraciju visokokvalificirane radne snage**. S time u vezi, skreće se pozornost na preporuke Europskog foruma za migracije iz travnja 2016.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS*

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga**

(COM(2016) 128 final – 2016/0070 (COD))

(2017/C 075/15)

Izjaviteljice: **Vladimíra DRBALOVÁ** i **Ellen NYGREN**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 11. travnja 2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	22. studenoga 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja	180/84/30
(za/protiv/suzdržani):	

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja napore koje je Europska komisija uložila u postizanje dubljeg i pravednijeg jedinstvenog tržišta kao jednog od glavnih prioriteta svojeg mandata, kao i njezine napore za davanje dodatnog poticaja prekograničnom pružanju usluga putem Plana ulaganja za Europu.

1.2. EGSO podržava odluku Europske komisije da uvede Direktivu o provedbi 2014/67/EU<sup>(1)</sup> u svrhu poboljšanja jedinstvenog tumačenja i provedbe Direktive o upućivanju radnika 96/71/EZ<sup>(2)</sup>.

1.3. Direktiva o provedbi i trenutni prijedlog za ciljanu reviziju Direktive o upućivanju radnika bave se različitim aspektima prakse upućivanje radnika – oni se ne samo međusobnu nadopunjuju, već bi rezultati koji se očekuju od primjene Direktive o provedbi mogli pružiti jasniju sliku stvarnog stanja.

1.4. EGSO se načelno slaže s prijedlogom Komisije o preinaci Direktive o upućivanju radnika. Načelo „jednake plaće za jednak rad na istom mjestu” temeljni je element stupa socijalnih prava u Europi.

1.5. EGSO smatra da kolektivni ugovori predstavljaju mjerilo za visinu plaća.

1.6. EGSO naglašava da nije uvažena posebna uloga socijalnih partnera i pita se zašto nije pokrenuto odgovarajuće savjetovanje s njima, u skladu s člankom 154. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

1.7. EGSO načelno pozdravlja činjenicu da Komisija konkretno određuje maksimalno trajanje upućivanja. Ograničenje na 24 mjeseca korak je u pravom smjeru. No, s obzirom na stvarne okolnosti u poduzećima, primjerenije bi bilo ograničenje na šest mjeseci.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”) (SL L 159, 28.5.2014., str. 11.).

<sup>(2)</sup> Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL L 18, 21.1.1997.).



1.8. EGSO traži da se u Direktivi o upućivanju radnika pojasni da Direktiva ne postavlja maksimalni, već minimalni standard. U tu svrhu treba proširiti pravni temelj.

## 2. Europski politički okvir

2.1. Slobodno kretanje radnika, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga temeljna su načela Europske unije.

2.2. Potrebno je razlikovati slobodno kretanje radnika i slobodu pružanja usluga u skladu s člankom 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). *Slobodno kretanje radnika* daje pravo svim građanima da se slobodno sele u drugu državu članicu kako bi ondje radili i živjeli u tu svrhu te ih štiti od diskriminacije u pogledu zapošljavanja, naknade i ostalih uvjeta rada u odnosu na državljane te države članice.

2.3. Za razliku od toga, *sloboda pružanja usluga* daje poduzećima pravo da pružaju usluge u drugoj državi članici. U tu svrhu poduzeća mogu privremeno uputiti svoje radnike u drugu državu članicu da obavljaju posao potreban za pružanje tih usluga.

2.4. Europski parlament i Vijeće Europske unije usvojili su 16. prosinca 1996. **Direktivu 96/71/EZ** o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga <sup>(3)</sup>.

2.5. Cilj je Direktive uskladiti ostvarivanje prava na slobodu pružanja prekograničnih usluga u skladu s člankom 56. UFEU-a s odgovarajućom zaštitom prava radnika privremeno upućenih u inozemstvo u tu svrhu.

2.6. U listopadu 2010. Komisija je u svojoj Komunikaciji „Prema Aktu o jedinstvenom tržištu: za visoko konkurentno socijalno tržišno gospodarstvo – 50 prijedloga za unaprjeđenje našega rada, poslovanja i uzajamne razmjene” <sup>(4)</sup> iznijela dva prijedloga osmišljena radi ponovnog zadobivanja povjerenja i potpore javnosti, od kojih se jedan bavi ravnotežom između temeljnih socijalnih prava i ekonomskih sloboda, a drugi upućivanjem radnika.

2.7. U ožujku 2010. europski socijalni partneri objavili su izvješće <sup>(5)</sup> o posljedicama presuda Suda Europske unije u kojemu se ističu velike razlike u njihovim stavovima. Dok se BusinessEurope protivio reviziji Direktive (ali je prihvatio potrebu za objašnjenjem određenih aspekata u vezi s provedbom), ETUC se zalagao za detaljnu izmjenu Direktive.

2.8. U prosincu 2012. Komisija je objavila prijedlog o provedbi Direktive 96/71/EZ. **Direktivom o provedbi** <sup>(6)</sup> uspostavlja se zajednički okvir odgovarajućih odredbi, mjera i kontrolnih mehanizama potrebnih za bolju i ujednačeniju praktičnu primjenu, izvođenje i provedbu Direktive 96/71/EZ, uključujući mjere za sprečavanje i kažnjavanje svakog zaobilaženja ili zloupotrebljavanja važećih pravila. Istodobno osigurava jamstvo u pogledu zaštite prava upućenih radnika i uklanjanja neopravdanih prepreka u vezi sa slobodnim pružanjem usluga.

2.9. Rok za prenošenje Direktive o provedbi bio je 18. lipnja 2016. i najkasnije do 18. lipnja 2019. Komisija bi trebala predstaviti EP-u, Vijeću i EGSO-u izvješće o njezinoj primjeni i provedbi te predložiti izmjene gdje je to potrebno. U svojoj reviziji Europska komisija će, nakon savjetovanja s državama članicama i europskim socijalnim partnerima, ocijeniti prikladnost i primjerenost svih mjera koje su uvedene i primijenjene, uključujući prikladnost dostupnih podataka o upućivanju.

<sup>(3)</sup> Vidjeti bilješku 2.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> To je izvješće predstavljeno tijekom Konferencije o upućivanju radnika i radničkim pravima koju je organiziralo španjolsko predsjedništvo Europske unije 23. ožujka 2010. u Oviedu. Raprave su ponovno pokazale da su mišljenja dionika podijeljena.

<sup>(6)</sup> Vidjeti bilješku 1.

### 3. Prijedlog za ciljanu reviziju Direktive o upućivanju radnika

3.1. Prema najnovijim dostupnim podacima, 2014. godine u EU-u je bilo više od 1,9 milijuna upućivanja, koja se odnose na 0,7 % <sup>(7)</sup> ukupne radne snage u EU-u. To čini porast od 10,3 % u usporedbi s 2013. i 44,4 % u usporedbi s 2010. Ta se statistika temelji na broju obrazaca A1 koje su nacionalna tijela socijalnog osiguranja izdala; broj neregistriranih *de facto* upućenih radnika nije poznat.

3.2. Direktivom o upućivanju radnika iz 1996. predviđa se regulatorni okvir EU-a radi ostvarivanja pravilne i pravedne ravnoteže između ciljeva promicanja i olakšavanja prekograničnog pružanja usluga, pružanja zaštite upućenim radnicima te osiguravanja ravnopravnih uvjeta za strane i lokalne konkurente.

3.3. Komisija je sada podnijela prijedlog za ciljanu reviziju te direktive s ciljem suzbijanja nepoštenih praksi <sup>(8)</sup> i promicanja načela da jednak rad na istom mjestu treba biti jednako plaćen.

3.4. Prijedlog je objavljen prije roka za prenošenje Direktive o provedbi iz 2014. godine i prije bilo kakve ocjene njezine provedbe. Mnogi izazovi u vezi s upućivanjem radnika i dalje su povezani s lošom provedbom i nedostatkom kontrola u državama članicama. Istodobno, glavni cilj predložene revizije je pojašnjenje načela jednakog primitka od rada. Taj cilj se može postići samo revizijom Direktive 96/71/EZ.

3.5. S tim u vezi EGSO je već istaknuo da učinkovita provedba Direktive o upućivanju radnika ne bi trebala isključiti „parcijalnu reviziju Direktive o upućivanju radnika kako bi se dosljedno primjenjivalo načelo mjesta rada, čime bi se moglo zakonski utvrditi da se za isti rad na istom mjestu uvijek trebaju primjenjivati isti radni uvjeti i plaće” <sup>(9)</sup>.

3.6. Prijedlog je objavljen bez prethodnog savjetovanja s europskim socijalnim partnerima koji su Komisiji poslali zajednički dopis u kojem traže da se s njima savjetuje na odgovarajući način u skladu s člankom 154. stavkom 2. UFEU-a.

3.7. Prijedlog Komisije naišao je na različita stajališta i podijelio države članice, socijalne partnere i poduzeća. Prijedlog Direktive ne bi smio ugroziti konkurentnost ili stvoriti nove prepreke za prekogranične pružatelje usluga. Revizija istodobno treba jamčiti pošteno tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu i spriječiti diskriminaciju između radnika na temelju njihove nacionalnosti.

3.8. U skladu s Protokolom br. 2 Ugovora <sup>(10)</sup> četrnaest komora nacionalnih parlamenata poslalo je obrazložena mišljenja Komisiji navodeći da prijedlog Komisije o reviziji Direktive o upućivanju radnika nije u skladu s načelom supsidijarnosti, čime su pokrenuli postupak „žutog kartona”. Komisija je 20. srpnja, nakon provjere supsidijarnosti, zaključila <sup>(11)</sup> da je prijedlog za ciljanu reviziju Direktive 96/71/EZ u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim člankom 5. stavkom 3. UFEU-a i da nije potrebno povući ili izmijeniti prijedlog. Komisija je stoga zadržala prijedlog.

3.9. Dio poslovne zajednice smatra da prijedlog nije u skladu s načelom proporcionalnosti. Neka poduzeća smatraju da će predložene promjene dovesti do pravne nesigurnosti i novih administrativnih opterećenja. Mišljenja su da bi revizija mogla posebno utjecati na poduzeća iz država članica s nižim plaćama koja žele pružati prekogranične usluge na jedinstvenom tržištu te da je to suprotno namjeri i naporima da se ojača proces konvergenije u EU-u.

<sup>(7)</sup> Vidjeti: Europska komisija, *Posting of workers – Report on A1 portable documents issued in 2014* („Upućivanje radnika – izvješće o prijenosnim dokumentima A1 izdanima 2014.”), objavljeno u prosincu 2015. Potrebno je uzeti u obzir činjenicu da se situacija razlikuje od zemlje do zemlje te da 0,7 % predstavlja samo prosjek. Upućivanja zapravo variraju između 0,5 % i 3,6 %, a posljedice za države članice također su različite.

<sup>(8)</sup> Vidjeti i mišljenje EGSO-a „Pravednija mobilnost radne snage u EU-u”, usvojeno 27. travnja 2016. (SL C 264, 20.7.2016., str. 11.).

<sup>(9)</sup> Mišljenje EGSO-a „Socijalna dimenzija unutarnjeg tržišta”, usvojeno 14.7.2010., točka 1.7. (SL C 44, 11.2.2011., str. 90.).

<sup>(10)</sup> Protokol br. 2 Ugovora o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

<sup>(11)</sup> Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima o prijedlogu Direktive o izmjeni Direktive o upućivanju radnika, u pogledu načela supsidijarnosti, u skladu s Protokolom br. 2, COM(2016) 505 final od 20. srpnja 2016.

3.10. Drugi, uključujući sindikate, smatraju da bi predložena revizija, a posebno ideja „jednake plaće za jednak rad na istom mjestu” uspostavila ravnopravne uvjete za poduzeća i ujednačenja prava za radnike u EU-u. Također bi mogla ojačati proces uzlazne konvergencije u EU-u, pored ostalog uklanjanjem razlika u plaćama među radnicima iz starih i iz novih država članica.

3.11. Prijedlog Komisije bio je popraćen procjenom učinka<sup>(12)</sup> u kojoj stoji da će predložene mjere za primjenu revidirane direktive imati različit učinak u različitim državama članicama, sektorima i poduzećima i u kojoj se napominje da je veliki manjak podataka o upućivanju radnika još uvijek aktualan problem.

3.12. Eurofound je 2010. godine objavio izvješće „Upućeni radnici u Europskoj uniji”<sup>(13)</sup>, u kojemu razmatra fenomen upućivanja radnika u državama članicama EU-a i Norveškoj. U izvješću se navode dostupni izvori informacija o učestalosti upućivanja i iznose brojke za one zemlje za koje su podaci dostupni. Iz istraživanja Eurofounda vidljivo je da nedostaju podaci o broju i karakteristikama upućenih radnika diljem EU-a.

3.13. Nakon izvješća Eurofounda uslijedile su dvije novije studije o pravednijoj mobilnosti na tržištu rada: tematsko izvješće „Napredak u prijenosu Direktive o provedbi Direktive o upućivanju radnika u zakonodavstvo država članica” i „Istraživanje lažnog ugovaranja radova u Europskoj uniji”<sup>(14)</sup>.

#### 4. Glavne promjene u predloženoj reviziji Direktive 96/71/EZ

##### 4.1. *Primitci od rada*

4.1.1. Komisija predlaže da se pojam „minimalne plaće” zamijeni pojmom „primitak od rada”. Na temelju prijedloga Komisije, primitak od rada pokriva sve elemente primitka koji su obvezni u državi članici domaćinu.

4.1.2. Komisija je podnijela prijedlog kao odgovor na mnoge pozive za rješavanje uzroka razlika u plaćama. Prema mišljenju Komisije postoji razlika između uvjeta koji se primjenjuju za lokalne radnike i za upućene radnike. Prema procjeni učinka koja je priložena prijedlogu, procjenjuje se da razlika u plaćama između upućenih i lokalnih radnika iznosi od 10 % do 50 %, ovisno o državi i sektoru. Različitim pravilima o plaćama narušavaju se jednaki uvjeti tržišnog natjecanja poduzeća. Pojam „minimalne plaće” nije istovjetan obveznim pravilima koja se primjenjuju na lokalne radnike.

4.1.3. Komisija smatra da pojam „primitak od rada” može stoga bolje pridonijeti postizanju ravnopravnih uvjeta na jedinstvenom tržištu za usluge. Pojmom „primitak od rada” obuhvaćaju se svi elementi koji se isplaćuju lokalnim radnicima ako su utvrđeni zakonom ili kolektivnim ugovorom koji se općenito primjenjuju na sva slična poduzeća na geografskom području i na dotičnu struku ili industriju, i/ili, u slučaju nepostojanja takvog sustava, kolektivnim ugovorima koje su sklopile organizacije koje u najvećoj mjeri zastupaju poslodavce i radnike na nacionalnoj razini i koji se primjenjuju na cijelom državnom području. „Primitkom od rada” mogli bi se obuhvatiti elementi koji nisu obuhvaćeni pojmom „minimalna plaća”, kao što su povećanja s obzirom na radni staž, povećanja i dodaci za prljav, težak ili opasan rad, bonusi za kvalitetu, 13. plaća, putni troškovi i bonovi za hranu, iako je većina zemalja domaćina već uključila nekoliko tih elemenata u „minimalnu plaću”.

<sup>(12)</sup> Procjena učinka priložena Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, SWD(2016) 52 final od 8. ožujka 2016.

<sup>(13)</sup> Izvješće Eurofounda *Posted workers in the European Union* („Upućeni radnici u Europskoj uniji”), Roberto Pedersini i Massimo Pallini, objavljeno 2010.

<sup>(14)</sup> Preliminarni zaključci obaju istraživačkih projekata predstavljeni su tijekom konferencije Promatračke skupine za tržište rada EGSO-a o temi „Ususret pravednijoj mobilnosti unutar EU-a” održanoj 28. rujna 2016. Vidjeti: Eurofound (2016.), tematsko izvješće EurWORK-a *Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers* („Napredak u prijenosu Direktive o provedbi Direktive o upućivanju radnika u zakonodavstvo država članica”) i Eurofound (2016.), *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union* („Istraživanje lažnog ugovaranja radova u Europskoj uniji”).

4.1.4. Komisija smatra da bi uvođenje pojma „primitak od rada” pridonijelo povećanju jasnoće sastavnih dijelova primitka od rada i smanjenju postojećih međusektorskih razlika u obveznoj primjeni kolektivnih ugovora. Koncept primitka od rada trebao bi ukloniti nesigurnost u pogledu razine plaće koja se treba zajamčiti upućenim radnicima. Predloženom revizijom nastoji se kodificirati sudska praksa Suda Europske unije u predmetu C-396/13 – *Sähköalojen ammattiliitto*, čime bi se uvelike povećala pravna sigurnost za radnike i poduzeća (15).

4.1.5. Komisija tvrdi da se prijedlogom neće utjecati na nadležnost i tradicije država članica u utvrđivanju plaća i da on poštuje snažnu neovisnu ulogu socijalnih partnera. U tom kontekstu zabrinjavajuće je da Komisija predlaže da se iz postojeće direktive izbriše navod da su „minimalne plaće određene nacionalnim pravom i/ili praksom države članice na čije je državno područje radnik upućen”. Ta odredba je važna kako bi se poštovali različiti nacionalni sustavi industrijskih odnosa.

4.1.6. Za potrebe ove direktive, pojam „primitak od rada” određuje se nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima i/ili praksom države članice na čiji je teritorij radnik upućen.

4.1.7. Ova direktiva ne sprečava primjenu uvjeta zapošljavanja zemlje domaćina ili zemlje podrijetla upućenog radnika koji su povoljniji za radnike, posebno kroz ostvarivanje temeljnog prava radnika i poslodavaca na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora na odgovarajućim razinama te poduzimanje kolektivnih mjera za obranu svojih interesa, uključujući štrajk, u cilju zaštite i poboljšanja životnih i radnih uvjeta radnika, uključujući i pravo na jednako postupanje.

4.1.8. Kako bi se osigurala prikladna provedba Direktive o provedbi, države članice dužne su objaviti informacije o uvjetima zapošljavanja primjenjivima na radnike upućene na njihov teritorij na jedinstvenoj internetskoj stranici. Novi prijedlog ne bi trebao negativno utjecati na ovaj postupak.

4.1.9. Članovi EGSO-a detaljno su raspravljali o pojmu „primitak za rad”, uzimajući u obzir sve posljedice tog novog koncepta.

4.1.10. Neki članovi smatraju da je taj novi koncept jedini način za osiguravanje jednakih radnih uvjeta za upućene radnike i lokalne radnike, jer bi se njime uklonile razlike u plaći i zajamčili ravnopravni uvjeti među poduzećima. Kako bi se osigurala potpuna učinkovitost načela jednakog primitka za rad, potrebno je poštovati kolektivne ugovore koji se primjenjuju na radnom mjestu, neovisno o tome jesu li primjenjivi univerzalno ili općenito.

4.1.11. Drugi članovi vjeruju da bi uvođenje tog novog koncepta moglo dovesti do manje pravne sigurnosti i jasnoće te do povećanja administrativnog i financijskog opterećenja. Sve rasprave o upućivanju trebale bi uzeti u obzir činjenicu da se položaj inozemnih i domaćih poduzeća razlikuje. Strani pružatelj usluga koji želi uputiti radnike snosi dodatne troškove koji nastaju isključivo zbog pružanja usluga u drugoj državi članici – dodatne operativne troškove (16) i neizravne troškove prekograničnog rada (17).

(15) U predmetu C-396/13 – *Sähköalojen ammattiliitto* od 12. veljače 2015. Sud Europske unije presudio je da „minimalne plaće” ne mogu biti pitanje izbora za poslodavca koji upućuje zaposlenika s jedinim ciljem da ponudi niže cijene rada od lokalnih radnika. Sud je također presudio da se dnevnice, koje predstavljaju naknadu za boravak izvan prebivališta, također moraju plaćati upućenim radnicima u istoj mjeri u kojoj se plaćaju lokalnom radnicima u sličnoj situaciji. Sud Europske unije time odbacuje zahtjev da poslodavac može primjenjivati najnižu razinu u klasifikaciji plaća, neovisno o kvalifikacijama i radnom iskustvu obuhvaćenih radnika.

(16) Neizravni troškovi: trošak informiranja o administrativnim zahtjevima i propisima u drugim državama članicama, npr. postupci obavješćivanja, prijevod dokumenata, suradnja s inspekcijским tijelima.

(17) Ti neizravni troškovi prekograničnog rada mogli bi porasti za 32 %. To su neki od preliminarnih rezultata studije *Labour cost in cross-border services* („Troškovi rada u prekograničnim uslugama”), koju je proveo Odsjek za javnu ekonomiju i upravljanje Ekonomskog fakulteta u Krakovu. Rezultati su predstavljani tijekom konferencije Promatračke skupine za tržište rada EGSO-a o temi „Ususret pravednijoj mobilnosti unutar EU-a” održane 28. rujna 2016.

## 4.2. Upućivanje koje premašuje 24 mjeseca

4.2.1. Komisija pitanje trajanja upućivanja rješava uvođenjem prijedloga prema kojem se, ako predviđeno ili stvarno trajanje upućivanja premašuje 24 mjeseca, država članica na čije je državno područje radnik upućen smatra državom u kojoj se obično obavlja posao radnika. To je primjenjivo od prvog dana kada upućivanje u stvarnosti premašuje razdoblje od 24 mjeseca. Komisija također uvodi ukupno trajanje razdoblja upućivanja u slučaju zamjene radnika.

4.2.2. Izvornom direktivom ne utvrđuje se određeno ograničenje i navodi se da za potrebe direktive „upućeni radnik” znači radnik koji u *ograničenom vremenskom razdoblju* obavlja svoj posao na državnom području države članice koja nije država u kojoj uobičajeno radi.

4.2.3. EGSO načelno pozdravlja ograničenje trajanja upućivanja u području obuhvaćenom Direktivom o upućivanju radnika. U stvarnosti nerijetko dolazi do dugotrajnog ili opetovanog, pa čak i višegodišnjeg upućivanja. Međutim, EGSO smatra da ograničenje od 24 mjeseca u praksi nema smisla i da bi ga trebalo znatno smanjiti. Na primjer, upućivanja su 2014. godine u prosjeku trajala manje od četiri mjeseca (103 dana). Stoga i odredba o kumulaciji, koja bi se primjenjivala na upućivanja duža od šest mjeseci, ne bi imala smisla. Maksimalno trajanje upućivanja treba ograničiti na ukupno šest mjeseci.

4.2.4. EGSO stoga traži uvođenje odredbe prema kojoj bi se trajanje upućivanja zbrajalo već od prvog dana. Kako ta odredba ne bi dovela do razmjene upućenih radnika, važno je da referentna točka ostane konkretno radno mjesto. Pritom bi poslodavac morao osiguravati transparentnosti u pogledu radnih mjesta te, primjerice, informirati radnike i nadležna tijela o tome koliko je radnika i koliko dugo zaposleno na određenom radnom mjestu.

4.2.5. EGSO pozdravlja odredbu da se u slučaju prekoračenja maksimalnog trajanja upućivanja načelno primjenjuje zakonodavstvo države članice domaćina. Međutim, EGSO smatra da je problematično to što se u uvodnoj izjavi 8. upućuje na Uredbu Rim I. („Zaposlenik će posebno uživati zaštitu i pogodnosti u skladu s Uredbom Rim I.”). U skladu s člankom 8. Uredbe Rim I., individualni ugovori o radu podliježu pravu koje odaberu ugovorne stranke.

## 4.3. Podugovaranje

4.3.1. Prijedlog Komisije pruža državama članicama mogućnost da se na radnike u lancu podugovaratelja primjenjuju jednaki uvjeti koje primjenjuje glavni izvođač. Ti uvjeti morali bi se na jednak način primijeniti i na nacionalne i na prekogranične podugovaratelje u skladu s načelom nediskriminacije.

4.3.2. Postoje velike razlike između zakona, propisa, administrativnih odredbi ili kolektivnih ugovora primjenjivih u državama članicama kojima se osigurava da se podugovaranjem poduzećima ne omogući izbjegavanje pravila kojima se jamče određeni uvjeti i odredbe zapošljavanja i koja se odnose na primitke od rada. Ne postoje dokazi koji pokazuju koliko država članica već primjenjuje takav sustav i Komisija nije predstavila nikakve dubinske analize mogućih posljedica takvih pravila u svojoj procjeni učinaka.

4.3.3. Međutim, kako bi taj dio prijedloga bio djelotvoran u praksi, bilo bi korisno uputiti na pravilo o zajedničkoj i pojedinačnoj odgovornosti u svim lancima podugovaranja iz članka 12. Direktive o provedbi<sup>(18)</sup>.

4.3.4. Nadalje, rečenica „određeni uvjeti i odredbe zapošljavanja koji se odnose na primitke od rada” nejasna je i dovest će do pravne nesigurnosti, različitih tumačenja i mogućih sukoba s drugim dijelovima direktive. Također bi postojali problemi usporedbe i mnogi drugi isključivo praktični problemi, kao što su pristup informacijama (također u vezi s dužnosti vlada da objave takve informacije u skladu s člankom 5. Direktive 2014/67/EU i dostupnosti kolektivnih ugovora).

4.3.5. Također je nejasno kako bi Komisija definirala i primijenila ispitivanja nediskriminacije i proporcionalnosti za takve odredbe.

<sup>(18)</sup> Članak 12. Direktive 2014/67/EU o odgovornosti u podugovaranju (vidjeti bilješku 1.).

4.3.6. Osim toga, bit će potrebno uvesti odgovarajuće odredbe kako bi se provjerilo imaju li podugovaratelji pravi status samozaposlene osobe u skladu sa standardima država članica.

#### 4.4. Poduzeća za privremeno zapošljavanje

4.4.1. Komisija uvodi novu obvezu za države članice dodavanjem novog stavka u kojemu se navode uvjeti primjenjivi na radnike navedene u članku 1. stavku 3. točki (c) Direktive, odnosno radnike koje uputi poduzeće za privremeno zapošljavanje s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država članica poslovnog nastana poduzeća korisnika. Poduzeća navedena u članku 1. stavku 3. točki (c) upućenim radnicima morat će jamčiti uvjete i odredbe koji se, u skladu s člankom 5. Direktive 2008/104/EZ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje<sup>(19)</sup>, primjenjuju na radnike koje ustupa poduzeće za privremeno zapošljavanje s poslovnim nastanom u državi članici u kojoj se posao izvršava.

4.4.2. EGSO smatra da ta nova odredba nije potrebna s obzirom na to da izvorna Direktiva o upućivanju radnika već predviđa takvu mogućnost u članku 3. stavku 9. Države članice mogu predvidjeti da poduzeća iz članka 1. stavka 1. moraju jamčiti radnicima iz članka 1. stavka 3. točke (c) uvjete i odredbe koji se primjenjuju na privremeno zaposlene radnike u državi članici u kojoj se posao obavlja. Većina zemalja domaćina već je iskoristila mogućnost primjene Direktive 2008/104/EZ.

4.4.3. EGSO smatra da bi se Komisija trebala držati postojećeg dogovora. Treba uzeti u obzir činjenicu da se odredbe Direktive 2008/104/EZ primjenjuju na stanje u različitim državama članicama, a da se Direktiva 96/71/EZ primjenjuje na prekogranične aktivnosti. To je Komisija potvrdila u Izvješću o primjeni Direktive 2008/104/EZ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje<sup>(20)</sup>.

4.4.4. EGSO ističe da je primjena članka 5. Direktive 2008/104/EZ puno šira od članka 3. stavka 9. Direktive 96/71/EZ i da bi to moglo paradoksalno dovesti do različitih uvjeta za upućivanje radnika u skladu s člankom 1. stavkom 3. točkama (a) i (b) te člankom 1. stavkom 3. točkom (c) postojećeg zakonodavstva.

#### 5. Dodatne aktivnosti

5.1. Europska komisija trebala bi poticati države članice da prenesu u svoje zakonodavstvo Direktivu 2014/67/EU<sup>(21)</sup> ako to već nisu napravile i osigurati da je sve države članice primjenjuju pravilno. Nakon dvije godine Komisija bi trebala procijeniti njen učinak i utvrditi jesu li usvojene mjere dovele do odgovarajuće i djelotvorne primjene i provedbe s obzirom na to da su to ključni elementi u zaštiti prava upućenih radnika i osiguravanju ravnopravnih uvjeta za pružatelje usluga.

5.2. Komisija bi trebala provesti detaljnu analizu stanja u različitim državama članicama EU-a, kao i osigurati stvarne kvantitativne podatke o upućenim radnicima te načinima primjene i provedbe postojeće direktive.

5.3. Dostupnost pouzdanih podataka o upućenim radnicima preduvjet je za djelotvornu raspravu o njihovim posebnim karakteristikama i potrebi za zaštitom.

5.4. Ako Komisija želi osigurati pošteno tržišno natjecanje, zatim bi se trebala usredotočiti i na suzbijanje prijevratnih radnji i uklanjanje fenomena nepropisnog ili neprijavljenog rada, ponajprije u obliku zloupotrebe fiktivnih poduzeća.

5.5. Komisija bi trebala ubrzati gospodarsku i uzlaznu socijalnu konvergenciju u EU-u te istodobno osigurati pravednu mobilnost radnika u kontekstu prekograničnog pružanja usluga.

5.6. Komisija bi se trebala savjetovati sa socijalnim partnerima, uvažiti njihovu autonomiju i poštovati kolektivne ugovore koji su relevantni u tom području.

<sup>(19)</sup> Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje (SL L 327, 5.12.2008., str. 9.).

<sup>(20)</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o primjeni Direktive 2008/104/EZ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, COM(2014) 176 final.

<sup>(21)</sup> Vidjeti bilješku 1.



5.7. EGSO se zalaže za to da se u okviru revizije Direktive o upućivanju radnika razjasni da ta direktiva nije samo instrument unutarnjeg tržišta, nego i instrument zaštite radnika. To iziskuje proširenje pravnog temelja uključivanjem zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti (članak 153. i 155. UFEU-a). Povrh toga, revizijom Direktive o upućivanju radnika treba ispraviti netočno tumačenje da ona predstavlja maksimalni standard – do kojeg je došlo uslijed niza presuda Suda EU-a (Laval, Rüffert, Komisija protiv Luksemburga) – te ponovno razjasniti da ona predstavlja minimalni standard.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

## DODATAK

Sljedeće protumišljenje, koje je dobilo barem četvrtinu glasova, odbijeno je tijekom rasprave:

**Protumišljenje:**

**Zamijeniti cijelo mišljenje sljedećim tekstom** (obrazloženje se nalazi na kraju dokumenta):

**1. Zaključci i preporuke**

- 1.1. EGSO pozdravlja napore koje je Europska komisija uložila u postizanje dubljeg i pravednijeg jedinstvenog tržišta kao jednog od glavnih prioriteta svojeg mandata, kao i njezine napore za davanje dodatnog poticaja prekograničnom pružanju usluga putem Plana ulaganja za Europu.
- 1.2. EGSO podržava odluku Europske komisije da uvede Direktivu o provedbi 2014/67/EU <sup>(1)</sup> u svrhu poboljšanja jedinstvenog tumačenja i provedbe Direktive o upućivanju radnika 96/71/EZ <sup>(2)</sup> koja svejedno predstavlja uravnoteženi instrument koji jamči i pravo na pružanje usluga i prava upućenih radnika.
- 1.3. Direktiva o provedbi i trenutni prijedlog za ciljanu reviziju Direktive o upućivanju radnika bave se različitim aspektima prakse upućivanje radnika – one se ne samo međusobnu nadopunjuju, već bi rezultati koji se očekuju od primjene Direktive o provedbi mogli pružiti jasniju sliku stvarnog stanja.
- 1.4. Do sada nisu sve države članice prenijele Direktivu u svoje zakonodavstvo. EGSO očekuje da će izvješće Komisije, najavljeno za najkasnije 18. lipnja 2019., pružiti pouzdani pregled primjene i provedbe Direktive. Neki članovi EGSO-a preporučuju da se pričuka to izvješće prije predlaganja daljnjih izmjena.
- 1.5. Neki članovi EGSO-a misle da je uvođenje ciljane revizije preuranjeno i da nije u skladu s načelom bolje regulative. Takav pristup može dovesti do sporijeg prenošenja Direktive iz 2014. i miješanja provedbenih mjera s novim prijedlozima.
- 1.6. EGSO smatra da još uvijek nema dovoljno podataka o upućivanju radnika diljem Europe, što bi moglo uzrokovati zabrinutost u pogledu načela proporcionalnosti, odnosno u pogledu toga pruža li procjena učinka koja prati planiranu reviziju jasnu sliku stvarnog stanja.
- 1.7. Uvođenje eventualnih promjena na temelju površne procjene učinka, s nedovoljno podataka i ne uzimajući u obzir različite razine gospodarske uspješnosti u raznim dijelovima EU-a, može dovesti do novih podjela među državama članicama i oslabiti nastojanja Komisije za poticanje konvergencije, integracije i povjerenja u Europu.
- 1.8. EGSO naglašava da nije poštovana posebna uloga socijalnih partnera i pita se zašto nije pokrenuto odgovarajuće savjetovanje s njima, u skladu s člankom 154. stavkom 2. UFEU-a.
- 1.9. Ključni aspekt ciljane revizije koju predlaže Komisija još uvijek je koncept „primitka od rada”. Ne bave se samo članovi EGSO-a detaljnim promišljanjem pojma „minimalne plaće” koji je razjašnjen putem sudske prakse i novom metodom izračuna primitka od rada. Neki članovi smatraju da je ovaj novi pristup način da se poboljšaju uvjeti za upućene radnike te da se zajamče jednaki uvjeti za upućene radnike i za lokalne radnike. Istodobno, drugi članovi ne smatraju ovaj prijedlog primjerenim za poslovno okruženje jer stvara nesigurnost te veća administrativna i financijska opterećenja za poduzeća.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”) (SL L 159, 28.5.2014., str. 11.).

<sup>(2)</sup> Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL L 18, 21.1.1997.).

1.10 EGSO nije uvjeren da je potrebno uvesti stroga pravila za trajanje upućivanja radnika. Iskustvo pokazuje da iznimno dugo upućivanje u stvarnosti ne predstavlja velik problem za europska poduzeća.

## 2. Europski politički okvir

2.1. Slobodno kretanje radnika, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga temeljna su načela Europske unije.

2.2. Potrebno je razlikovati slobodno kretanje radnika i slobodu pružanja usluga u skladu s člankom 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Slobodno kretanje radnika daje pravo svim građanima da se slobodno sele u drugu državu članicu kako bi ondje radili i živjeli u tu svrhu te ih štiti od diskriminacije u pogledu zapošljavanja, naknade i ostalih uvjeta rada u odnosu na državljane te države članice.

2.3. Za razliku od toga, sloboda pružanja usluga daje poduzećima pravo da pružaju usluge u drugoj državi članici. U tu svrhu poduzeća mogu privremeno uputiti svoje radnike u drugu državu članicu da obavljaju posao potreban za pružanje tih usluga.

2.4. Europski parlament i Vijeće Europske unije usvojili su 16. prosinca 1996. **Direktivu 96/71/EZ** o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga <sup>(3)</sup>.

2.5. Cilj je Direktive uskladiti ostvarivanje prava na slobodu pružanja prekograničnih usluga u skladu s člankom 56. UFEU-a s odgovarajućom zaštitom prava radnika privremeno upućenih u inozemstvo u tu svrhu.

2.6. U listopadu 2010. Komisija je u svojoj Komunikaciji „Prema Aktu o jedinstvenom tržištu: za visoko konkurentno socijalno tržišno gospodarstvo – 50 prijedloga za unaprjeđenje našega rada, poslovanja i uzajamne razmjene” <sup>(4)</sup> iznijela dva prijedloga osmišljena radi ponovnog zadobivanja povjerenja i potpore javnosti, od kojih se jedan bavi ravnotežom između temeljnih socijalnih prava i ekonomskih sloboda, a drugi upućivanjem radnika.

2.7. U ožujku 2010. europski socijalni partneri objavili su izvješće <sup>(5)</sup> o posljedicama presuda Suda Europske unije u kojemu se ističu velike razlike u njihovim stavovima. Dok se BusinessEurope protivio reviziji Direktive (ali je prihvatio potrebu za objašnjenjem određenih aspekata u vezi s provedbom), ETUC se zalagao za detaljnu izmjenu Direktive.

2.8. U prosincu 2012. Komisija je objavila prijedlog o provedbi Direktive 96/71/EZ. **Direktivom o provedbi** <sup>(6)</sup> uspostavlja se zajednički okvir odgovarajućih odredbi, mjera i kontrolnih mehanizama potrebnih za bolju i ujednačeniju praktičnu primjenu, izvođenje i provedbu Direktive 96/71/EZ, uključujući mjere za sprečavanje i kažnjavanje svakog zaobilaženja ili zloupotrebljavanja važećih pravila. Istodobno osigurava jamstvo u pogledu zaštite prava upućenih radnika i uklanjanja neopravdanih prepreka u vezi sa slobodnim pružanjem usluga.

2.9. Rok za prenošenje Direktive o provedbi bio je 18. lipnja 2016. i najkasnije do 18. lipnja 2019. Komisija bi trebala predstaviti EP-u, Vijeću i EGSO-u izvješće o njezinoj primjeni i provedbi te predložiti izmjene gdje je to potrebno. U svojoj reviziji Europska komisija će, nakon savjetovanja s državama članicama i europskim socijalnim partnerima, ocijeniti prikladnost i primjerenost svih mjera koje su uvedene i primijenjene, uključujući prikladnost dostupnih podataka o upućivanju.

<sup>(3)</sup> Vidjeti bilješku 2.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> To je izvješće predstavljeno tijekom Konferencije o upućivanju radnika i radničkim pravima koju je organiziralo španjolsko predsjedništvo Europske unije 23. ožujka 2010. u Oviedu. Raprave su ponovno pokazale da su mišljenja dionika podijeljena.

<sup>(6)</sup> Vidjeti bilješku 1.

### 3. Prijedlog za ciljanu reviziju Direktive o upućivanju radnika

3.1. Prema najnovijim dostupnim podacima, 2014. godine u EU-u je bilo više od 1,9 milijuna upućivanja, koja se odnose na 0,7 %<sup>(7)</sup> ukupne radne snage u EU-u. To čini porast od 10,3 % u usporedbi s 2013. i 44,4 % u usporedbi s 2010. Ta se statistika temelji na broju obrazaca A1 koje su nacionalna tijela socijalnog osiguranja izdala: broj neregistriranih de facto upućenih radnika nije poznat.

3.2. Direktivom o upućivanju radnika iz 1996. predviđa se regulatorni okvir EU-a radi ostvarivanja pravilne i pravedne ravnoteže između ciljeva promicanja i olakšavanja prekograničnog pružanja usluga, pružanja zaštite upućenim radnicima te osiguravanja ravnopravnih uvjeta za strane i lokalne konkurente.

3.3. Međutim, Komisija je sada podnijela prijedlog za ciljanu reviziju te direktive s ciljem suzbijanja nepoštenih praksi<sup>(8)</sup> i promicanja načela da jednak rad na istom mjestu treba biti jednako plaćen.

3.4. Prijedlog je objavljen prije roka za prenošenje Direktive o provedbi iz 2014. godine i prije bilo kakve ocjene njezine provedbe. Mnogi izazovi u vezi s upućivanjem radnika i dalje su povezani s lošom provedbom i nedostatkom kontrola u državama članicama.

3.5. Prijedlog je također objavljen bez prethodnog savjetovanja s europskim socijalnim partnerima koji su Komisiji poslali zajednički dopis u kojem traže da se s njima savjetuje na odgovarajući način i u skladu s člankom 154. stavkom 2. UFEU-a. „Ovim putem tražimo od Komisije da prije iznošenja svog prijedloga omogući dovoljno vremena za primjereno savjetovanje sa socijalnim partnerima.”<sup>(9)</sup>

3.6. Prijedlog Komisije naišao je na različita stajališta i podijelio države članice, socijalne partnere i poduzeća. Prijedlog Direktive ne bi smio ugroziti konkurentnost ili stvoriti nove prepreke za prekogranične pružatelje usluga.

3.7. U skladu s Protokolom br. 2 Ugovora<sup>(10)</sup> četrnaest komora nacionalnih parlamenata poslalo je obrazložena mišljenja Komisiji navodeći da prijedlog Komisije o reviziji Direktive o upućivanju radnika nije u skladu s načelom supsidijarnosti, čime su pokrenuli postupak „žutog kartona”. Komisija je 20. srpnja, nakon provjere supsidijarnosti, zaključila<sup>(11)</sup> da je prijedlog za ciljanu reviziju Direktive 96/71/EZ u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim člankom 5. stavkom 3. UFEU-a i da nije potrebno povući ili izmijeniti prijedlog. Komisija je stoga zadržala prijedlog.

3.8. Dio poslovne zajednice smatra da prijedlog nije u skladu s načelom proporcionalnosti. Neka poduzeća smatraju da će predložene promjene dovesti do pravne nesigurnosti i novih administrativnih opterećenja. Revizija bi mogla posebno utjecati na poduzeća iz država članica s nižim plaćama koja namjeravaju pružati prekogranične usluge na jedinstvenom tržištu, što je suprotno namjeri i naporima da se ojača proces konvergencije u EU-u.

3.9. Drugi, uključujući sindikate, smatraju da bi predložena revizija, a posebno ideja „jednake plaće za jednak rad na istom mjestu”, uspostavila ravnopravne uvjete za poduzeća i ujednačenja prava za radnike u EU-u.

<sup>(7)</sup> Potrebno je uzeti u obzir činjenicu da se situacija razlikuje od zemlje do zemlje te da 0,7 % predstavlja samo prosjek. Upućivanja zapravo variraju između 0,5 % i 3,6 %, a posljedice za države članice također su različite.

<sup>(8)</sup> Mišljenje EGSO-a „Pravednija mobilnost radne snage u EU-u”<sup>usvojeno</sup> 27. travnja 2016. (SL C 264, 20.7.2016., str. 11.).

<sup>(9)</sup> Zajednički dopis europskih socijalnih partnera (ETUC, BusinessEurope, UEAPME, CEEP) predsjedniku Junckeru, 2. ožujka 2016.

<sup>(10)</sup> Protokol br. 2 Ugovora o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

<sup>(11)</sup> Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima o Prijedlogu direktive o izmjeni Direktive o upućivanju radnika, u pogledu načela supsidijarnosti, u skladu s Protokolom br. 2, COM(2016) 505 final od 20. srpnja 2016.

3.10. Prijedlog Komisije bio je popraćen procjenom učinka<sup>(12)</sup> u kojoj stoji da će predložene mjere za primjenu revidirane direktive imati različit učinak u različitim državama članicama, sektorima i poduzećima i u kojoj se napominje da je veliki manjak podataka o upućivanju radnika još uvijek aktualan problem.

3.11. Usporedivi podaci temelje se na prijenosnom dokumentu A1 u koji poduzeća koja upućuju radnike u drugu zemlju unose detaljne informacije. Nije moguće jamčiti točnost podataka unesenih u prijenosne dokumente A1 zbog nedostatka službenih kontrola od strane vlasti u zemljama iz kojih su radnici poslani. Stoga brojke navedene u procjeni učinka predstavljaju samo procjenu stvarnog broja upućivanja i ne daju jasnu sliku stvarnog stanja.

3.12. Eurofound je 2010. godine objavio izvješće „Upućeni radnici u Europskoj uniji”<sup>(13)</sup>, u kojemu razmatra fenomen upućivanja radnika u državama članicama EU-a i Norveškoj. U izvješću se navode dostupni izvori informacija o učestalosti upućivanja i iznose brojke za one zemlje za koje su podaci dostupni. Iz istraživanja Eurofounda vidljivo je da nedostaju podaci o broju i karakteristikama upućenih radnika diljem EU-a.

3.13. Nakon izvješća Eurofounda uslijedila su dva novija istraživanja o pravednijoj mobilnosti na tržištu rada: „Kratka analiza prenošenja Direktive o provedbi 2014/67/EU u državama članicama EU-a u svrhu bolje provedbe Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika” (Brief analysis of the EU Member States transposition of the ‘Enforcement’ Directive 2014/67 improving enforcement of Directive 96/71 on the Posting of workers) i projekt „Lažno podugovaranje i samozapošljavanje” (Fraudulent forms of contracting work and self-employment)<sup>(14)</sup>.

#### **4. Glavne promjene u predloženoj reviziji Direktive 96/71/EZ**

##### 4.1. Primici od rada

4.1.1. Komisija predlaže da se pojam „minimalne plaće” zamijeni pojmom „primitak od rada”. Na temelju prijedloga Komisije, primitak od rada pokriva sve elemente primitka koji su obvezni u državi članici domaćinu.

4.1.2. Komisija je podnijela prijedlog kao odgovor na mnoge pozive za rješavanje uzroka razlika u plaćama. Prema mišljenju Komisije postoji razlika između uvjeta koji se primjenjuju za lokalne radnike i za upućene radnike. Prema procjeni učinka koja je priložena prijedlogu, procjenjuje se da razlika u plaćama između upućenih i lokalnih radnika iznosi od 10 % do 50 %, ovisno o državi i sektoru. Različitim pravilima o plaćama narušavaju se jednaki uvjeti tržišnog natjecanja poduzeća. Pojam „minimalne plaće” nije istovjetan obveznim pravilima koja se primjenjuju na lokalne radnike.

4.1.3. Komisija smatra da pojam „primitak od rada” može stoga bolje pridonijeti postizanju ravnopravnih uvjeta na jedinstvenom tržištu za usluge. Pojmom „primitak od rada” obuhvaćaju se svi elementi koji se isplaćuju lokalnim radnicima ako su utvrđeni zakonom ili kolektivnim ugovorom koji se općenito primjenjuju na sva slična poduzeća na geografskom području i na dotičnu struku ili industriju, ili kolektivnim ugovorima koje su sklopile organizacije koje u najvećoj mjeri zastupaju poslodavce i radnike na nacionalnoj razini i koji se primjenjuju na cijelom državnom području. „Primitkom od rada” mogli bi se obuhvatiti elementi koji nisu obuhvaćeni pojmom „minimalna plaća”, kao što su povećanja s obzirom na radni staž, povećanja i dodaci za prljav, težak ili opasan rad, bonusi za kvalitetu, 13. plaća, putni troškovi i bonovi za hranu, iako je većina zemalja domaćina već uključila nekoliko tih elemenata u „minimalnu plaću”.

4.1.4. Komisija smatra da bi uvođenje pojma „primitak od rada” pridonijelo povećanju jasnoće sastavnih dijelova primitka od rada i smanjenju postojećih međusektorskih razlika u obveznoj primjeni kolektivnih ugovora.

<sup>(12)</sup> Procjena učinka priložena Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, SWD(2016) 52 final od 8. ožujka 2016.

<sup>(13)</sup> Izvješće Eurofounda Posted workers in the European Union („Upućeni radnici u Europskoj uniji”), Roberto Pedersini i Massimo Pallini, objavljeno 2010.

<sup>(14)</sup> Preliminarni zaključci obaju istraživačkih projekata predstavljeni su tijekom Konferencije Promatračke skupine za tržište rada EGSO-a o temi „Ususret pravednijoj mobilnosti unutar EU-a” održanoj 28. rujna 2016.

4.1.5. Bez obzira na to, pojam „primitak od rada” može se smatrati nepreciznim te ostavlja prostora za različita tumačenja, a to će stvoriti pravnu nesigurnost. Pojam „minimalne plaće” je, unatoč različitim dvojabama koje stvara, precizniji i lakše se definira.

4.1.6. Komisija tvrdi da se prijedlogom neće utjecati na nadležnost i tradicije država članica u utvrđivanju plaća i da on poštuje snažnu neovisnu ulogu socijalnih partnera. U tom kontekstu zabrinjavajuće je da Komisija predlaže da se iz postojeće direktive izbriše navod da su „minimalne plaće određene nacionalnim pravom i/ili praksom države članice na čije je državno područje radnik upućen”. Ta odredba je važna kako bi se poštovali različiti nacionalni sustavi industrijskih odnosa.

4.1.7. Za potrebe ove Direktive, pojam „primitak od rada” određuje se nacionalnim pravom i/ili praksom države članice na čiji je teritorij radnik upućen.

4.1.8. Ova Direktiva ne sprečava primjenu uvjeta zapošljavanja zemlje domaćina ili zemlje podrijetla upućenog radnika koji su povoljniji za radnike, posebno kroz ostvarivanja temeljnog prava radnika i poslodavaca na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora na odgovarajućim razinama te poduzimanje kolektivnih mjera za obranu svojih interesa, uključujući štrajk, zaštitu i poboljšanje životnih i radnih uvjeta radnika i pravo na jednako postupanje.

4.1.9. Kako bi se osigurala prikladna provedba Direktive o provedbi, države članice dužne su objaviti informacije o uvjetima zapošljavanja primjenjivima na radnike upućene na njihov teritorij na jedinstvenoj internetskoj stranici. Države članice mogle bi odgoditi uspostavljanje jedinstvene internetske stranice s obzirom na to da će se primjenjivi uvjeti i odredbe vjerojatno mijenjati. Novi prijedlog ne bi trebao negativno utjecati na ovaj postupak.

4.1.10. Članovi EGSO-a detaljno su raspravljali o pojmu „primitak za rad”, uzimajući u obzir sve posljedice tog novog koncepta.

4.1.11. Neki članovi smatraju da je taj novi koncept jedini način za osiguravanje jednakih radnih uvjeta za upućene radnike i lokalne radnike, jer bi se njime uklonile razlike u plaći i zajamčili ravnopravni uvjeti među poduzećima.

4.1.12. Drugi članovi vjeruju da bi uvođenje tog novog koncepta moglo dovesti do manje pravne sigurnosti i jasnoće te do povećanja administrativnog i financijskog opterećenja. Sve rasprave o upućivanju trebale bi uzeti u obzir činjenicu da se položaj inozemnih i domaćih poduzeća razlikuje. Strani pružatelj usluga koji želi uputiti radnike snosi dodatne troškove koji nastaju isključivo zbog pružanja usluga u drugoj državi članici – dodatne operativne troškove<sup>(15)</sup> i neizravne troškove prekograničnog rada<sup>(16)</sup>.

4.1.13. U pogledu proširenja opsega primjene univerzalno primjenjivih kolektivnih ugovora na sve sektore, EGSO preporučuje da se preispita je li potrebno i automatsko proširenje izvora radnih standarda primjenjivih na upućene radnike i u sektorima u kojima nisu zabilježeni znatni problemi.

## 4.2. Upućivanje koje premašuje 24 mjeseca

4.2.1. Komisija pitanje trajanja upućivanja rješava uvođenjem prijedloga prema kojem se, ako predviđeno ili stvarno trajanje upućivanja premašuje 24 mjeseca, država članica na čije je državno područje radnik upućen smatra državom u kojoj se obično obavlja posao radnika. To je primjenjivo od prvog dana kada upućivanje u stvarnosti premašuje razdoblje od 24 mjeseca. Komisija također uvodi ukupno trajanje razdoblja upućivanja u slučaju zamjene radnika.

<sup>(15)</sup> Neizravni troškovi: trošak informiranja o administrativnim zahtjevima i propisima u drugim državama članicama, npr. postupci obavješćivanja, prijevod dokumenata, suradnja s inspekcijским tijelima.

<sup>(16)</sup> Ti neizravni troškovi prekograničnog rada mogli bi porasti za 32 %. To su neki od preliminarnih rezultata pilot-studije pod nazivom „Troškovi rada u prekograničnim uslugama”, koju je proveo Odsjek za javnu ekonomiju i upravljanje Ekonomskog fakulteta u Krakovu. Rezultati su predstavljeni tijekom Konferencije Promatračke skupine za tržište rada EGSO-a o temi „Ususret pravednijoj mobilnosti unutar EU-a” održane 28. rujna 2016.



4.2.2. Izvornom direktivom ne utvrđuje se određeno ograničenje i navodi se da za potrebe direktive „upućeni radnik” znači radnik koji u ograničenom vremenskom razdoblju obavlja svoj posao na državnom području države članice koja nije država u kojoj uobičajeno radi.

4.2.3. Kako bi se izbjegle nejasne situacije u kojima je teško utvrditi je li upućivanje u smislu Direktive o upućivanju radnika, članka 3. stavka 1. i stavka 2. Provedbene direktive, utvrđuje se neiscrpan popis kvalitativnih kriterija koji karakteriziraju i privremenu narav svojstvenu pojmu upućivanja za pružanje usluga i postojanje stvarne veze poslodavca i države članice iz koje se upućuje radnika.

4.2.4. Jedan od glavnih argumenata bio je da niti UFEU niti Uredba (EZ) br. 593/2008 o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Uredba Rim I.)<sup>(17)</sup> ne pruža osnovu za usvajanje razdoblja od 24 mjeseca kao referentnog razdoblja za utvrđivanje države u kojoj se posao obično obavlja. Osim toga, nije primjereno koristiti direktivu za mijenjanje primjene uredbe ili različito definirati pojmove iz Uredbe Rim I. za potrebe Direktive o upućivanju radnika. Prema objašnjenju koje je pravna služba Europske komisije dala u svom mišljenju: (novi članak 2. A) ne utječe se na pravo poduzeća koja upućuju radnike na državno područje druge države članice da se pozovu na pravo pružanja usluga i ako upućivanje premašuje 24 mjeseca. Time se želi stvoriti pravna sigurnost u primjeni Uredbe Rim I. u određenoj situaciji, a da se pritom ta Uredba ni na koji način ne mijenja.”<sup>(18)</sup>.

4.2.5. EGSO ne podupire postavljanje određenog vremenskog ograničenja. To je protivno naravi upućivanja radnika i u suprotnosti je sa svrhom Direktive. Prosječno trajanje upućivanja u EU-u iznosi 103 dana<sup>(19)</sup> (samo je 4 % do 5 % upućivanja dulje od 12 mjeseci<sup>(20)</sup>). Nema dokaza da je trajanje upućivanja dulje od dvije godine rasprostranjeno i problematična praksa koja dovodi do zloupotrebe propisa o upućivanju radnika.

4.2.6. Naprotiv, uvođenje pojma „očekivano trajanje upućivanja” i utvrđivanje pravila za zamjenu radnika moglo bi dovesti do nesigurnosti i neujednačene primjene propisa o upućivanju radnika. Posebice će u građevinskom sektoru biti teško predvidjeti „trajanje obavljanja posla”, a tijelima za inspekcijski nadzor to dokazati.

4.2.7. Postojeća definicija je dovoljna i bilo kakvo postavljanje vremenskog ograničenja za upućivanje radnika bilo bi u suprotnosti s načelom utvrđivanja što je stvarno i opravdano upućivanje. Nadalje, Sud Europske unije opetovano je potvrdio da se pojam „privremeni” mora razmatrati na pojedinačnoj osnovi.

4.2.8. Komisija tvrdi da će se tom promjenom Direktiva o upućivanju radnika uskladiti s propisima za socijalno osiguranje utvrđenima Uredbom 883/04<sup>(21)</sup>. Međutim, Uredbom 883/04 pruža se mogućnost državam članicama da putem bilateralnih ugovora produlje prvotno razdoblje od dvije godine tijekom kojeg se doprinosi za socijalno osiguranje plaćaju u zemlji podrijetla. Prijedlog Komisije o reviziji Direktive o upućivanju radnika predviđa da bi se, kada predviđeno ili stvarno trajanje upućivanja premaši 24 mjeseca, svi radni uvjeti zemlje domaćina morali primijeniti od prvog dana upućivanja. To nije ni potrebno ni dosljedno.

### 4.3. Podugovaranje

4.3.1. Prijedlog Komisije pruža državam članicama mogućnost da se na radnike u lancu podugovaratelja primjenjuju jednaki uvjeti koje primjenjuje glavni izvođač. Ti uvjeti morali bi se na jednak način primijeniti i na nacionalne i na prekogranične podugovaratelje u skladu s načelom nediskriminacije.

<sup>(17)</sup> Uredba (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I.) (SL L 177, 4.7.2008., str. 6.).

<sup>(18)</sup> Mišljenje pravne službe Europske komisije – institucijski predmet 2016/0070 (COD) od 28. svibnja 2016.

<sup>(19)</sup> Radni dokument službi Komisije SWD (2016) 52 final, str. 39., J. Paolet i F. De Wispelaere, Posting of Workers („Upućivanje radnika”). Izvješće o prijenosnom dokumentu A1 objavljeno 2014. godine, prosinac 2015.

<sup>(20)</sup> Radni dokument službi Komisije SWD (2016) 52 final, str. 39., L&R Sozialforschung, Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings („Razvoj stanja u vezi s dumpingom plaća”), svibanj 2014.

<sup>(21)</sup> Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 166, 30.4.2004., str. 1.).

4.3.2. Postoje velike razlike između zakona, propisa, administrativnih odredbi ili kolektivnih ugovora primjenjivih u državama članicama kojima se osigurava da se podugovaranjem poduzećima ne omogući izbjegavanje pravila kojima se jamče određeni uvjeti i odredbe zapošljavanja i koja se odnose na primitke od rada. Ne postoje dokazi koji pokazuju koliko država članica već primjenjuje takav sustav i Komisija nije predstavila nikakve dubinske analize mogućih posljedica takvih pravila u svojoj procjeni učinaka.

4.3.3. Međutim, kako bi taj dio prijedloga bio djelotvoran u praksi, bilo bi korisno uputiti na pravilo o zajedničkoj i pojedinačnoj odgovornosti u svim lancima podugovaranja iz članka 12. Direktive o provedbi<sup>(22)</sup>.

4.3.4. Nadalje, rečenica „određeni uvjeti i odredbe zapošljavanja koji se odnose na primitke od rada” nejasna je i dovest će do pravne nesigurnosti, različitih tumačenja i mogućih sukoba s drugim dijelovima direktive. Također bi postojali problemi usporedbe i mnogi drugi isključivo praktični problemi, kao što su pristup informacijama (također u vezi s dužnosti vlada da objave takve informacije u skladu s člankom 5. Direktive 2014/67/EU i dostupnosti kolektivnih ugovora).

4.3.5. Također je nejasno kako bi Komisija definirala i primijenila ispitivanja nediskriminacije i proporcionalnosti za takve odredbe.

4.3.6. Osim toga, bit će potrebno uvesti odgovarajuće odredbe kako bi se provjerilo imaju li podugovaratelji pravi status samozaposlene osobe u skladu sa standardima država članica.

#### 4.4. Poduzeća za privremeno zapošljavanje

4.4.1. Komisija uvodi novu obvezu za države članice dodavanjem novog stavka u kojemu se navode uvjeti primjenjivi na radnike navedene u članku 1. stavku 3. točki (c) Direktive, odnosno radnike koje uputi poduzeće za privremeno zapošljavanje s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država članica poslovnog nastana poduzeća korisnika. Poduzeća navedena u članku 1. stavku 3. točki (c) upućenim radnicima morat će jamčiti uvjete i odredbe koji se, u skladu s člankom 5. Direktive 2008/104/EZ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje<sup>(23)</sup>, primjenjuju na radnike koje ustupa poduzeće za privremeno zapošljavanje s poslovnim nastanom u državi članici u kojoj se posao izvršava.

4.4.2. EGSO smatra da ta nova odredba nije potrebna s obzirom na to da izvorna Direktiva o upućivanju radnika već predviđa takvu mogućnost u članku 3. stavku 9. Države članice mogu predvidjeti da poduzeća iz članka 1. stavka 1. moraju jamčiti radnicima iz članka 13. točke (c) uvjete i odredbe koji se primjenjuju na privremeno zaposlene radnike u državi članici u kojoj se posao obavlja. Većina zemalja domaćina već je iskoristila mogućnost primjene Direktive 2008/104/EZ.

4.4.3. EGSO smatra da bi se Komisija trebala držati postojećeg dogovora. Treba uzeti u obzir da se odredbe Direktive 2008/104/EZ primjenjuju na stanje u različitim državama članicama, a da se Direktiva 96/71/EZ primjenjuje na prekogranične aktivnosti. To je Komisija potvrdila u Izvješću o primjeni Direktive 2008/104/EZ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje<sup>(24)</sup>.

4.4.4. EGSO ističe da je primjena članka 5. Direktive 2008/104/EZ puno šira od članka 3. stavka 9. Direktive 96/71/EZ i da bi to moglo paradoksalno dovesti do različitih uvjeta za upućivanje radnika u skladu s člankom 1. stavkom 3. točkama (a) i (b) te člankom 1. stavkom 3. točkom (c) postojećeg zakonodavstva.

## 5. Na što bi se Europska komisija trebala usredotočiti

5.1. Europska komisija trebala bi poticati države članice da prenesu u svoje zakonodavstvo Direktivu o provedbi<sup>(25)</sup> ako to nisu napravile i osigurati da je sve države članice primjenjuju pravilno. Nakon dvije godine Komisija bi trebala procijeniti njen učinak i utvrditi jesu li usvojene mjere dovele do odgovarajuće i djelotvorne primjene i provedbe s obzirom na to da su to ključni elementi u zaštiti prava upućenih radnika i osiguravanju ravnopravnih uvjeta za pružatelje usluga.

<sup>(22)</sup> Članak 12. Direktive 2014/67/EU o odgovornosti u podugovaranju (vidjeti bilješku 1.).

<sup>(23)</sup> Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje (SL L 327, 5.12.2008., str. 9.).

<sup>(24)</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o primjeni Direktive 2008/104/EZ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, COM(2014) 176 final.

<sup>(25)</sup> Vidjeti bilješku 1.

- 5.2. Komisija bi trebala provesti detaljnu analizu stanja u različitim državama članicama EU-a, kao i osigurati stvarne kvantitativne podatke o upućenim radnicima te načinima primjene i provedbe postojeće direktive.
- 5.3. Dostupnost pouzdanih podataka o upućenim radnicima preduvjet je za djelotvornu raspravu o njihovim posebnim karakteristikama i potrebi za zaštitom.
- 5.4. Ako Komisija želi osigurati pošteno tržišno natjecanje, sljedećim korakom bi se trebala usredotočiti na suzbijanje prijevornih radnji i uklanjanje fenomena nezakonitog rada, ponajprije u obliku zloupotrebe fiktivnih poduzeća.
- 5.5. Komisija bi trebala ubrzati gospodarsku i socijalnu usklađenost u EU-u te istodobno osigurati pravednu mobilnost radnika u kontekstu prekograničnog pružanja usluga.
- 5.6. Uvođenje novog pojma „primitak od rada” moglo bi navesti države članice u Vijeću i poduzeća tijekom javnog savjetovanja da u vezi s time postave pitanja. Komisija bi trebala provesti temeljitu socioekonomsku analizu posljedica za potrošače, poduzeća i općenito za konkurentnost i zapošljavanje u EU-u.
- 5.7. Komisija bi se trebala savjetovati sa socijalnim partnerima, uvažiti njihovu autonomiju i poštovati kolektivne ugovore koji su relevantni u tom području.

#### **Obrazloženje amandmana:**

Ovim amandmanom želi se predložiti uravnotežen pristup prijedlogu Komisije koji je naišao na različita stajališta među državama članicama, socijalnim partnerima i poduzećima. Cilj je ovog amandmana razmotriti te različite stavove na vjerodostojan i uravnotežen način te istodobno ukazati na točke gdje postoji konsenzus. U ovom amandmanu, koji odgovara tekstu dviju izvjestiteljica stručne skupine SOC podnesenom nakon trećeg sastanka Studijske skupine, ravnoteža između različitih stajališta odražava se bolje nego u tekstu koji je izmijenila i usvojila Stručna skupina.

#### **Rezultat glasanja:**

Za	94
Protiv	175
Suzdržani	23

---

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora****„Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka)”**

(COM(2016) 465 final)

i

**„Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite i o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem”**

(COM(2016) 466 final)

i

**„Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU”**

(COM(2016) 467 final)

(2017/C 075/16)

Izvjestitelj: **José Antonio MORENO DÍAZ**Suizvjestitelj: **Cristian PÎRVULESCU**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 7.9.2016. Europski parlament, 12.9.2016.
Pravni temelj	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	22.11.2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.12.2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	211/2/5

**1. Zaključci i preporuke****1.1. Opći zaključci i preporuke**

1.1.1. EGSO smatra da je potrebno provesti pravednu i učinkovitu reformu Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS) te uvesti istinski zajednički postupak koji je pouzdan, fleksibilan i djelotvoran te unapređuje pravedne i zakonite načine ulaska u Europsku uniju utemeljene na načelu poštovanja prava osoba koje su žrtve progona.

1.1.2. Također je potrebno imati na umu da se u članku 2. UEU-a izričito navodi da se EU temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te bi vrijednosti trebale biti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.

1.1.3. Povrh toga, člankom 78. UFEU-a utvrđuje se da će EU razviti zajedničku politiku azila. U tu bi svrhu trebalo predložiti istinski zajednički i obavezni sustav za sve države članice radi usklađivanja nacionalnog zakonodavstva ili ako to nije moguće, u svim bi državama članicama u najmanju ruku trebalo uvesti zajednički sustav za međusobno priznavanje odluka o azilu. Time bi se omogućio istinski zajednički europski sustav azila. U protivnom, neće biti moguće izbjeći takozvana „sekundarna kretanja” prilikom kojih ljudi koji traže međunarodnu zaštitu žele u zemlje koje nude najbolje uvjete unutar EU-a.

1.1.4. Važno je naglasiti da u zemljama EU-28 ukupno živi oko 510 milijuna stanovnika i da je u jesen 2015. Komisija predložila premještanje otprilike 160 000 ljudi koji traže međunarodnu zaštitu, što bi iznosilo oko 0,03 % ukupnog stanovništva EU-a. Ostale države izvan EU-a primile su milijune ljudi koji su tražili međunarodnu zaštitu.

1.1.5. U svakom slučaju, EGSO pozdravlja poboljšanja sustava, kao što su razjašnjenja prava i obveza u pogledu pristupa postupku, zamjena pojma ranjivosti pojmom posebnih potreba, kao i jasni kriteriji za njihovu procjenu, uvođenje većih jamstava za maloljetnike i proširenje pojma obitelji.

1.1.6. EGSO je zabrinut zbog ograničenja temeljnih prava, kao što je ograničenje slobode kretanja, ograničenje prava maloljetnika na obrazovanje, primjena postupka za maloljetnike koji se na granici nađu bez pratnje, nedostatak pristupa u kojima se svaki slučaj razmatra posebno prilikom analize koncepata sigurne zemlje, ograničenje jamstava za naknadne zahtjeve i ubrzane postupke, automatski pregled statusa zaštite i represivni pristup kod ograničenja u uvjetima prihvata.

1.1.7. EGSO preporučuje standardizaciju statusa zaštite, uklanjanje razlika između statusa izbjeglice i supsidijarne zaštite u pogledu razdoblja valjanosti dozvole boravka, njezinog produženja i ograničenja socijalne pomoći za korisnike supsidijarne zaštite.

## 1.2. **Preporuke o prijedlogu za Uredbu o kvalifikacijama**

1.2.1. EGSO preporučuje da se u procjenu mogućnosti bijega unutar države uvrste kriteriji UNHCR-a, drugim riječima, analiza prikladnosti i analiza osnovanosti tog bijega, izričito izuzimajući primjenu članka 8. u slučaju državnog progona.

1.2.2. Teret dokazivanja treba se podijeliti između podnositelja zahtjeva i nadležnog tijela, kako je utvrđeno sudskom praksom Suda Europske unije, uz zadržavanje obveze nadležnog tijela da „aktivno surađuje s podnositeljem zahtjeva”.

1.2.3. EGSO preporučuje da se kod ocjenjivanja razloga za oduzimanje statusa izbjeglice i restriktivnog načina primjene tih odredbi uvede ocjena razmjernosti te da se briše članak 12. stavak 6. Uredbe o kvalifikacijama kako bi se izbjegla automatska primjena odredbi o isključivanju u kojima se posebne okolnosti u kojima se nalaze podnositelji zahtjeva ne uzimaju u obzir.

1.2.4. Treba zajamčiti da će se provoditi analize pojedinačnih slučajeva u postupcima preispitivanja statusa međunarodne zaštite, uzimajući u obzir posebne okolnosti i odobravajući sva postupovna jamstva u onim postupcima koja se ne mogu automatski primijeniti.

1.2.5. S obzirom na preispitivanje statusa izbjeglica, svaki novi postupak donijet će dodatni sloj administrativnog opterećenja i diskrecije. S obzirom na broj izbjeglica u jednoj zemlji, administrativne službe mogu lako postati preopterećene i mogle bi početi donositi brze, a možda i proizvoljne odluke. Stoga je potrebno da relevantna tijela imaju dovoljno zaposlenika i da budu odgovarajuće osposobljena kako bi provodila provjere i preispitivala status izbjeglica.

1.2.6. Potrebno je razlikovati prestanak statusa zaštite, isključivanje iz njega te povlačenje, neproduženje i završetak statusa zaštite, izbjegavajući ponavljanja i nejasnoće u pogledu činjeničnih okolnosti koje su dovele do svakog pojedinog slučaja i uključujući restriktivne kriterije za njihovu primjenu.

1.2.7. Treba ukinuti ograničenje slobode kretanja osoba kojima je priznata međunarodna zaštita unutar države članice zbog toga što je to u suprotnosti s člankom 26. Ženevske konvencije.

1.2.8. Iz Uredbe o kvalifikacijama kojom se izmjenjuje Direktiva o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem treba izbrisati članak 44. koji se odnosi na ponovno započinjanje petogodišnjeg razdoblja boravka ako se osoba nezakonito nađe izvan države članice koja joj je dala međunarodnu zaštitu, zbog toga što je to u suprotnosti s ciljem Europskog migracijskog programa iz svibnja 2015.

### **1.3. Preporuke o prijedlogu za Uredbu o zajedničkom postupku**

1.3.1. EGSO podsjeća da određivanje pravila u obliku uredbi ne smije dovesti do smanjenja standarda zaštite uvođenjem restriktivnih kriterija prihvatljivosti i ograničavanjem prava i postupovnih jamstava.

1.3.2. EGSO preporučuje ukidanje automatske primjene koncepta sigurne treće zemlje, prve zemlje azila i sigurne zemlje podrijetla te smanjenja vremenskog ograničenja te preporučuje da se zajamči automatski suspenzivni učinak žalbi.

1.3.3. Treba povećati jamstva za procjene u kojoj se svaki slučaj razmatra zasebno, na temelju kriterija proporcionalnosti, nužnosti i izvanrednih okolnosti u slučajevima ograničenja slobode ili zadržavanja.

1.3.4. Jamstva u kontekstu administrativnog zadržavanja također treba povećati, postavljajući jasna vremenska ograničenja za zadržavanje i ograničavajući ga na izvanredne slučajeve.

1.3.5. Treba ukinuti izuzeće od prava na besplatnu pravnu pomoć u slučaju zahtjeva za koje se smatra da su neutemeljeni ili u slučaju naknadnih zahtjeva koji ne sadrže nove dokaze ili argumente, iz razloga što se time krši pravo na učinkovit pravni lijek kako je predviđeno člankom 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

1.3.6. Treba utvrditi ista postupovna jamstva za ubrzane postupke, granične točke i naknadne zahtjeve kao za redoviti postupak.

1.3.7. Prije nego što počnu postupak podnošenja zahtjeva, podnositeljima treba ponuditi da se tijekom određenog vremena odmore i oporave.

### **1.4. Preporuke o prijedlogu za Direktivu o standardima za prihvata**

1.4.1. Potrebno je usvojiti pristup pozitivnih poticaja kako bi se spriječila sekundarna kretanja, umjesto da se primjenjuje represivni pristup koji podrazumijeva isključivanje, smanjenja, povlačenja ili zamjenjivanje uvjeta prihvata itd. To je posebno nesrazmjerno u slučaju podnositelja zahtjeva koji međunarodnu zaštitu ne traže u prvoj zemlji nezakonitog ulaska ili zakonitog boravka.

1.4.2. Isti pravni instrumenti trebaju se upotrebljavati za reguliranje uvjeta i postupaka prihvata te kriterija prihvatljivosti kako bi se izbjegle razlike u izravnoj primjeni međusobno povezanih odredbi.

1.4.3. Nedefinirani pravni pojmovi kao što su „dostojan životni standard” ili „opasnost od bijega” trebaju se ograničiti ili ukinuti s obzirom na teške posljedice koje uzrokuju i slobodu država članica da određuju kriterije za definiranje.

1.4.4. Treba uključiti i druge članove obitelji, kao što su braća i sestre ili druga rodbina, u skladu s prijedlogom Dublinske uredbe.

1.4.5. Pristup tržištu rada ne smije biti isključen za podnositelje zahtjeva iz sigurnih zemalja podrijetla jer bi to bila diskriminacija na temelju nacionalnosti.

1.4.6. Nužno je ukinuti uvjete u pogledu prava pristupa zapošljavanju, socijalnom osiguranju i socijalnoj pomoći.

1.4.7. Također je potrebno osigurati apsolutno pravo maloljetnika na obrazovanje, pod istim uvjetima kao pravo na zdravlje.



## 2. Primjedbe o Direktivi o kvalifikacijama

2.1. EGSO podupire daljnje usklađivanje normi za postupke azila, priznavanje i zaštitu na razini EU-a. Postoje znatne razlike između država članica u pogledu postupaka koje upotrebljavaju, stopa priznavanja, sadržaja pružene zaštite i uvjeta prihvata za podnositelje zahtjeva i korisnike međunarodne zaštite.

2.2. Iz nekoliko različitih razloga države članice razvile su posebne institucijske postupke azila. Time se potiču sekundarna kretanja i ugrožava jednako postupanje prema podnositeljima zahtjeva na području Unije. Razlike između država članica mogu imati znatan učinak na zaštitu temeljnih prava, uključujući zaštitu ljudskog dostojanstva, poštovanje privatnog i obiteljskog života, slobodu izražavanja i pristup informacijama, pravo na obrazovanje, slobodu odabira zanimanja i pravo na rad, slobodu poslovanja, pravo na azil, pravo osobe da ne bude diskriminirana, prava djeteta, pravo na socijalno osiguranje, socijalnu pomoć i zdravstvenu skrb, kako je definirano u Povelji Europske unije o temeljnim pravima.

2.3. EGSO pozdravlja razvoj sustava za dobivanje, organiziranje i širenje informacija o stanju u zemljama podrijetla i tranzita pod pokroviteljstvom Agencije Europske unije za azil. On predstavlja temelj za stvarno usklađivanje odluka o priznavanju međunarodne zaštite. Međutim, nije jasno u kojoj će mjeri nacionalna tijela uzimati u obzir pružene informacije te koji su načini da se osigura da to čine. Kako bi se izbjegle izrazito različite odluke, sustav treba osigurati jednostavno i jasno navođenje zemalja koje se smatraju nesigurnima.

2.4. S obzirom na članak 7. o davateljima zaštite, važno je točno procijeniti kapacitete privatnih davatelja i međunarodnih organizacija za pružanje zaštite. Zbog oskudnih sredstava i pravne nesigurnosti vrlo je teško osigurati pouzdanu i dugotrajnu zaštitu, posebno u situacijama građanskog rata ili snažne državne represije.

2.5. Moguća zaštita unutar države koju podnositelj zahtjeva može dobiti bitan je čimbenik u odlučivanju o priznavanju zaštite. Međutim, relevantna tijela moraju uzeti u obzir cijeli raspon opasnosti koje interno raseljavanje može predstavljati za individualnu sigurnost. Sigurna područja brzo mogu postati nesigurna iz niza različitih razloga – vojni poraz, strana pomoć i intervencija, sabotaza i teroristički napadi. Iako se u članku 8. jasno definira što znači sigurno, uključujući sigurno putovanje i dostupnost zaštite, ostaje na europskim nacionalnim tijelima da tumače dostupne podatke i činjenice.

2.6. Definicija djela progona iz članka 9. sveobuhvatna je i slijedi članak 1. točku A Konvencije o statusu izbjeglica (Ženevska konvencija). Taj članak, zajedno s člankom 10. o razlozima za progon te člankom 6. o počiniteljima progona ili djela ugroze života, treba se tumačiti tako da se djela progona koja su počinila i državna tijela i nedržavni počinitelji uzimaju u obzir. Praksa političke represije i vođenja unutarnjeg rata pokazuje da nasilna djela izvršavaju različite paravojne skupine i milicije pod višom zaštitom državnih tijela koja obično negiraju svako sudjelovanje.

2.7. EGSO već dugo zagovora usklađivanje sadržaja zaštite koja se odobrava izbjeglicama i onima koji imaju supsidijarnu zaštitu <sup>(1)</sup>. Sadržaj zaštite bio je drugi ključni pokretač sekundarnih kretanja unutar Unije. No od ključne je važnosti da se istakne kako je Odbor zagovarao usklađivanje koje treba težiti najvišoj, a ne najnižoj razini zaštite. Prijedlog Komisije predstavlja niz pozitivnih koraka u tom smjeru.

2.8. Potrebno je pojašnjenje u vezi s pružanjem informacija, dozvolama boravka i putnim ispravama. Važno je da je pristup tržištu rada pojašnjen i da je podignuta razina zaštite, primjerice, u području uvjeta rada, slobode povezivanja i pristupa obrazovnim mogućnostima povezanim sa zapošljavanjem, u kojem korisnici međunarodne zaštite imaju ista prava kao državljani država članica. To vrijedi i za priznavanje kvalifikacija, socijalno osiguranje, socijalnu pomoć i zdravstvenu skrb.

<sup>(1)</sup> Vidjeti mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o minimalnim standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite te za sadržaj odobrene zaštite (preinaka)” COM(2009) 551 final/2 — 2009/0164 (COD) (SL C 18, 19.1.2011., str. 80.).

2.9. Pristup mjerama integracije – jezični tečajevi, seminari građanske integracije i strukovno osposobljavanje ključni su elementi uspješne integracije. Mjere kojima se olakšava integracija uvelike su dobrodošle i trebaju se poticati.

2.10. Istodobno, bude li se sudjelovanje u mjerama integracije pretvorilo u preduvjet za pristup drugim uslugama kao što je socijalna pomoć (vidjeti članak 34.) moglo bi doći do problema te to treba oprezno sročiti. Mjere integracije moraju biti izrazito pristupačne i korisne kako bi se olakšalo sudjelovanje. Korisnici međunarodne zaštite mogli bi biti isključeni iz mjera integracije i usluga koje zahtijevaju sudjelovanje u mjerama integracije, npr. u slučaju učenja jezika, obrazovanja i zapošljavanja.

### 3. Primjedbe o prijedlogu za Uredbu o zajedničkom postupku

3.1. EGSO pozdravlja prijedlog i njegov zadani cilj uspostave istinski zajedničkog postupka za pružanje međunarodne zaštite koji je djelotvoran, pravedan i uravnotežen. Odabir instrumenta – uredba koja je izravno primjenjiva u svim državama članicama potrebna je kako bi se postigao veći stupanj usklađenosti i veća jedinstvenost u pogledu ishoda postupaka traženja azila u svim državama članicama. EGSO Uredbu smatra korakom u pravom smjeru – ograničavanje sekundarnih kretanja između država članica čime se olakšava ostvarenje načela solidarnosti.

3.2. Postupci moraju biti jasni i osiguravati predvidljivost. Razumno je zadržati šestomjesečno vremensko ograničenje u kojem podnositelj zahtjeva može pristupiti postupku i u kojem razmatranje zahtjeva mora biti završeno na upravnoj i sudskoj razini.

3.3. Kad je riječ o iznimkama, treba razjasniti definiciju neutemeljenih i neprihvatljivih zahtjeva.

3.4. EGSO u potpunosti podupire pomoć koju Agencija Europske unije za azil pruža državama članicama koje dobivaju nesrazmjern broj simultanih zahtjeva.

3.5. EGSO pozdravlja uspostavljanje postupovnih jamstava za zaštitu prava podnositelja zahtjeva. To je područje u kojem je stajalište Odbora uvijek bilo jasno. Svi podnositelji zahtjeva koji dolaze u državu članicu u ranjivom su stanju, gotovo svi su putovali na velikim udaljenostima, doživjeli tegobe i opasnost. Postoje jezične, kulturološke i psihološke prepreke koje treba savladati za potrebe prilagodbe i suradnje s nadležnim tijelima. Iako su novi predloženi postupci jasniji, ostaje na nadležnim tijelima država članica da ih provode. Ako nadležna tijela imaju poteškoće u radu s novim postupcima, potrebno je utvrditi oblike pomoći i potpore.

3.6. Kada je riječ o namjerama usklađivanja pravila o sigurnim zemljama, EGSO općenito podupire postupno kretanje prema punoj usklađenosti tako što će se nacionalni popisi sigurnih zemalja zamijeniti europskim popisima ili oznakama na razini Unije u roku od pet godina od stupanja Uredbe na snagu<sup>(2)</sup>.

3.7. Kad je riječ o žalbenom postupku, prijedlogom Komisije ustanovljuje se pravo na učinkovit pravni lijek: uz izričita vremenska ograničenja i automatski suspenzivni učinak, osim u slučajevima odbijanja u ubrzanim postupcima, neprihvatanja u prvoj zemlji azila i naknadnog zahtjeva, odbijanja zbog izraženog ili prešutnog povlačenja i odluka o ranijem djelovanju.

3.8. Razdoblje tijekom kojeg se osigurava zaštita ima izravan utjecaj na izgled za integraciju. Razdoblje bi trebalo biti dovoljno dugo da pruži poticaje za korisnike međunarodne zaštite, vlasti i poslodavce.

---

<sup>(2)</sup> Stajalište EGSO-a o toj temi izneseno je u mišljenju Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog popisa EU-a sigurnih zemalja porijekla za potrebe Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite i o izmjeni Direktive 2013/32/EU (COM(2015) 452 final) (SL C 71, 24.2.2016., str. 82.).

#### 4. Primjedbe o Direktivi o standardima za prihvata

4.1. EGSO aktivno promiče usklađivanje uvjeta prihvata za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ne samo kako bi se smanjila njihova sekundarna kretanja, nego prvenstveno kako bi se povećali njihovi izgledi za uspješnu integraciju i potpunu zaštitu njihovih temeljnih prava.

4.2. EGSO pozdravlja zahtjev da države članice moraju imati krizne planove kako bi osigurale primjeren prihvata podnositelja zahtjeva u slučaju njihova nesrazmjernog broja.

4.3. EGSO potpuno podupire cilj koji je Komisija odredila s ciljem povećanja samostalnosti podnositelja zahtjeva i njihovih izgledi za moguću integraciju. Taj je cilj u skladu sa stajalištem Odbora koji je zagovoraio brži pristup tržištu rada kao i pristup uslugama i programima za pospješivanje integracije (npr. koji se odnose na jezik). Stoga smanjivanje vremenskog ograničenja za pristup tržištu rada s najkasnije devet mjeseci na najkasnije šest mjeseci od podnošenja zahtjeva predstavlja korak u pravom smjeru.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uključivanju emisija i uklanjanja stakleničkih plinova iz korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva u okvir za klimatsku i energetska politiku do 2030. te o izmjeni Uredbe (EU) br. 525/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o mehanizmu za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova i za izvješćivanje o drugim informacijama u vezi s klimatskim promjenama**

(COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD))

i o

**Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o obvezujućem godišnjem smanjenju emisija stakleničkih plinova u državama članicama od 2021. do 2030. za otpornu energetska uniju i ispunjenje obveza u okviru Pariškog sporazuma te o izmjeni Uredbe (EU) br. 525/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o mehanizmu za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova i za izvješćivanje o drugim informacijama u vezi s klimatskim promjenama**

(COM(2016) 482 final – 2016/0231(COD))

(2017/C 075/17)

Izvjestiteljica: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Suizvjestitelj: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće, 25. kolovoza 2016. Europski parlament, 12. rujna 2016. Europska komisija, 20. srpnja 2016.
Pravni temelj:	članak 192. stavak 1. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	24. studenoga 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja	210/0/2
(za/protiv/suzdržani):	

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja pravodobne prijedloge Komisije za provedbu obveze EU-a u pogledu smanjenja stakleničkih plinova do 2030. godine u svim sektorima gospodarstva i društva. Međutim, EGSO naglašava potrebu da se istodobno uzme u obzir globalni dugoročni izazov ublažavanja klimatskih promjena. To zahtijeva temeljitu procjenu pitanja mogu li se pomoću sadašnje klimatske politike EU-a – s obzirom na napore na globalnoj, europskoj i nacionalnoj razini – stvoriti preduvjeti za ugljično neutralan svijet.

1.2. EGSO se u pogledu raspodjele tereta u cijelosti slaže sa stajalištem da treba voditi računa o razlikama između država članica radi osiguravanja pravednosti i isplativosti. Kako bi se postigla istinska isplativost na pravedan način, prilikom izračunavanja raspodjele tereta trebalo bi istodobno u obzir uzeti oba aspekta, i to u svim državama članicama, te ciljeve postaviti tako da svaka država snosi iste relativne troškove. Zbog nedostataka u raspodjeli tereta EGSO smatra kako je važno uvesti mehanizme fleksibilnosti i dalje ih razvijati.

1.3. Integracija korištenja zemljišta, prenamjene korištenja zemljišta i šumarstva (LULUCF) u okvir za 2030. donosi osobit novi element klimatskoj politici EU-a. EGSO smatra potrebnim da se integracija provede na način kojim se pospešuje dugoročna ugljična neutralnost. Održiva uporaba i aktivno upravljanje biološkim prirodnim resursima, tj. održivo biogospodarstvo – uključujući održivo upravljanje šumama i klimatski prihvatljivu proizvodnju hrane – ključan je

element te tranzicije kojem bi trebalo pažljivo pristupiti kako bi se postigao rast koji će biti održiv u ekološkom, gospodarskom i socijalnom pogledu.

1.4. Uloga poljoprivrede i šumarstva zahtijeva cjelovit pristup u okviru klimatske politike EU-a. Potrebno je uzeti u obzir smanjenje emisija i sekvencijalnost ugljika, kao i izazove prilagodbe i sigurnosti opskrbe hranom. Pariškim sporazumom uvodi se stroga obveza djelovanja u cilju „ograničavanja globalnog zagrijavanja na znatno manje od 2 °C [...] i daljnjeg ograničavanja povećanja temperature na 1,5 °C” te „povećanja sposobnosti prilagodbe nepovoljnim učincima klimatskih promjena i poticanja klimatske otpornosti i razvoja niskih emisija stakleničkih plinova, na način kojim se ne ugrožava proizvodnja hrane”. Stoga je važno odgovoriti na potrebu za povećanom otpornošću u poljoprivrednom sektoru uz istodobno ublažavanje klimatskih promjena.

1.5. EGSO poziva Komisiju i države članice da priznaju ključnu ulogu i potencijal šuma i održivog gospodarenja šumama kao ponorima ugljika te s tim povezane društvene, ekološke i gospodarske koristi.

1.6. Sekvencijalnost ugljika nije samo pitanje šumskog zemljišta, nego ponajprije pitanje povećanja rasta šuma i snažne fotosinteze aktivnim gospodarenjem šumama te povećane uporabe drvne biomase za proizvode i energiju. Ograničavanje uporabe šumskih resursa dugoročno bi rezultiralo smanjenjem ponora zbog starenja šuma, a samim time i njihova sporog rasta. Slično tome, ciklus rasta i žetve na poljoprivrednim zemljištima i livadama osigurava da uklanjanje ugljikova dioksida ostane što učinkovitije.

1.7. EGSO smatra da je važno provesti procjenu emisije i uklanjanja stakleničkih plinova znanstvenim putem, transparentno i koristeći se zajedničkim parametrima. Poziva Komisiju da razvije pravila obračunavanja za gospodarenje zemljištem i šumama koja bi odražavala stvarne emisije i stope sekvencijalnosti. Također, države članice trebaju uspostaviti nacionalne referentne razine za šume u skladu s predviđenom održivom uporabom šumskih resursa. EU bi trebao razviti i precizan alat za satelitsko praćenje šuma na globalnoj razini. Nadalje, potrebno je razviti odgovarajuće metode obračuna za sekvencijalnost ugljika u neдрvnim biljkama u poljoprivrednom zemljištu. Također je važno izbjeći dvostruko obračunavanje emisija LULUCF-a povezanih s biomasom u drugim sektorima.

1.8. EGSO potiče države članice da u bliskoj suradnji s civilnim društvom na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini osmisle ambiciozne nacionalne politike za sektor LULUCF, zasnovane na načelu „odozdo prema gore”.

1.9. EGSO uviđa da su za uspjeh tih ambicioznih prijedloga potrebna znatna financijska sredstva te potiče Komisiju da, uz postojeće instrumente financiranja, zajedno s EIB-om uspostavi zaseban financijski instrument kojim bi se poduprlo postizanje tih ciljeva. Postoji i potreba za intenzivnim istraživanjem i inovacijama kako bi se razvile i usvojile nove metode za ublažavanje klimatskih promjena.

## 2. Uvod

2.1. Europska komisija iznijela je 20. srpnja 2016. prijedlog uredbe o smanjenju emisija stakleničkih plinova u državama članicama od 2021. do 2030. (Raspodjela tereta u pogledu okvira za 2030.) te prijedlog uredbe o uključivanju emisija i uklanjanja stakleničkih plinova iz korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva (LULUCF) u okvir za klimatsku i energetska politiku do 2030. Komisija je istodobno izdala komunikaciju o europskoj strategiji za mobilnost s niskom razinom emisije. EGSO u ovom mišljenju iznosi svoja stajališta o predloženim uredbama, dok se stajališta o komunikaciji o prometu iznose u drugom mišljenju (TEN/609).

2.2. Prijedlozi su dio provedbe obveza EU-a u pogledu smanjenja emisija stakleničkih plinova za barem 40 % do 2030. godine u usporedbi s razinom iz 1990. godine. Kako je dogovoreno u EU-u, cilj za 2030. godinu zahtijeva smanjenje emisija za 43 % u sektorima obuhvaćenima EU-ovim sustavom trgovanja emisijama (ETS) i za 30 % u drugim sektorima (izvan ETS-a), oboje u odnosu na razine iz 2005. godine. Reviziju Direktive o sustavu trgovanja emisijama provode Europski parlament i Vijeće. EGSO je iznio svoje stajalište o toj reviziji u mišljenju NAT/675.

2.3. Predložene uredbe odnose se na sektore izvan ETS-a i djelatnosti kao što je promet, građevina, poljoprivreda i otpad te korištenje zemljišta i šumarstvo. Ciljevi država članica za smanjenje emisija predstavljaju proširenje važeće Odluke o raspodjeli tereta u pogledu klimatskih ciljeva EU-a za 2020., dok su korištenje zemljišta i šumarstvo prvi put uključeni u okvir za klimatsku i energetska politiku EU-a. Do sada ih se promatralo u kontekstu Kyotskog protokola.

2.4. Komisija predlaže različite nacionalne ciljne vrijednosti za smanjenje emisija radi poštovanja načela pravičnosti i isplativosti na što poziva Europsko vijeće. Ciljne vrijednosti pojedinačnih država članica za 2030. iznose od 0 % do 40 %. Kad je riječ o korištenju zemljišta i šumarstva, Komisija predlaže da emisije i uklanjanje, izračunati u skladu s pravilima obračunavanja, budu uravnoteženi u svim državama članicama.

2.5. Komisija također predlaže daljnju primjenu sustava fleksibilnosti koji omogućuje da se emisijske kvote prenose kako među državama članicama tako i iz jednog razdoblja u drugo, kao i uvođenje novih pravila o fleksibilnosti koja bi sektoru raspodjele tereta omogućila određena poravnanja sa sektorima obuhvaćenima ETS-om i sektorom LULUCF.

2.6. Predložene uredbe također se bave praćenjem i izvješćivanjem o stakleničkim plinovima, uključujući pravila za obračun u pogledu korištenja zemljišta i šumarstva.

### 3. Opće napomene

3.1. Općenito gledajući, EGSO pozdravlja pravodobne prijedloge Komisije za provedbu obveze EU-a u pogledu smanjenja stakleničkih plinova do 2030. godine u svim sektorima gospodarstva i društva. Međutim, naglašava potrebu da se istodobno uzme u obzir globalni dugoročni izazov ublažavanja klimatskih promjena. To znači da politike i mjere moraju biti usklađene s dugoročnim ciljem postizanja ugljično neutralnog svijeta.

3.2. EGSO je u nedavnom mišljenju (NAT/690) pozvao Europsku uniju da poveća svoj pozitivni utjecaj na globalnu klimu („pozitivni ugljični otisak”) umjesto da bude usredotočena samo na smanjenje vlastitih emisija. Stoga bi u kontekstu klimatske politike za 2030. također trebalo poticati pružanje klimatskih rješenja i provedbu zajedničkih projekata s trećim zemljama, s obzirom na to da Pariški sporazum upućuje na novi mehanizam međunarodne suradnje za borbu protiv klimatskih promjena.

3.3. EGSO je u gore navedenom mišljenju također pozvao na učinkovitiju „klimatsku uniju” u kojoj bi klimatski aspekti bili usko integrirani u relevantne politike jedinstvenog tržišta. Podjela zajedničkog cilja za smanjenje emisija na nacionalne podciljeve mogla bi pogodovati fragmentaciji i dezintegraciji. EGSO stoga poziva Komisiju da također procijeni opcije i mogućnosti za dosljedniji pristup Zajednice u sektorima izvan ETS-a u pogledu klimatske politike EU-a za razdoblje nakon 2030. godine.

3.4. Osim raspodjele tereta između država članica sektorski pristup drugi je mogući put u pogledu klimatske politike. Komunikacija o prometu temelji se na tom pristupu. EGSO smatra da je važno razlikovati pitanja povezana s jedinstvenim tržištem i ona koja su po prirodi nacionalna. Općenito govoreći, sektorski pristup bolje odgovara jedinstvenom tržištu, dok je pristup specifičan za određenu državu važan u pitanjima kao što je upravljanje domaćim prirodnim resursima. To posebice vrijedi za šumarsku politiku.

3.5. Integracija korištenja zemljišta i šumarstva u okvir za 2030. donosi osobit novi element klimatskoj politici EU-a. EGSO smatra da se integracija treba ostvarivati na način da pospješuje dugoročnu ugljičnu neutralnost i održiv rast, umjesto da bude usmjerena samo na kratkoročne i srednjoročne aktivnosti.

3.6. Potreba za smanjenjem emisija i povećanjem skladištenja ugljika djeluje kao pokretač za uporabu biomase kao sirovine za različite vrste bioproizvoda te kao izvora obnovljive energije, uključujući uporabu održive bioenergije u kombinaciji s dekarbonizacijom prometa. Stoga je održivo biogospodarstvo, tj. održiva uporaba i upravljanje biološkim prirodnim resursima, ključan element u prelasku na ugljičnu neutralnost.

3.7. Sektor šumarstva može odigrati ključnu ulogu u smanjenju emisija ugljikova dioksida, povećanju udjela obnovljive energije i promicanju održive potrošnje. Šumski resursi EU-a rastu zahvaljujući dugoročnim ulaganjima u gospodarenje šumama radi povećanja održivih razina za sječu u budućnosti. Rastuća uporaba biomase ubuduće će također zahtijevati aktivno gospodarenje šumama.

3.8. EGSO želi naglasiti da klimatska politika EU-a ne smije postavljati ograničenja za uporabu šuma, pod uvjetom da sječa ne nadmašuje rast šumskih resursa te da se poštuju prakse održivog gospodarenja šumama. Kratkoročno ograničenje uporabe šuma dugoročno bi dovelo do smanjenja ponora.



3.9. Klimatske promjene također su usko povezane sa sigurnošću opskrbe hranom, posebice na globalnoj razini. Stoga je važno moći istodobno odgovoriti na izazove sigurnosti hrane i ublažavanja klimatskih promjena. Dostupnost zemljišta za uzgoj i pritisci urbanizacije trebali bi potaknuti održivo povećanje produktivnosti kako bi Europa pridonijela rješavanju globalnog izazova sigurnosti opskrbe hranom.

3.10. Što se tiče neto emisija poljoprivrednog sektora, EGSO podsjeća da također postoji sličan ambiciozni prijedlog o nacionalnim gornjim granicama emisija (NEC) te poziva na dosljednost i izbjegavanje preklapanja tereta u razvoju i provedbi različitih dijelova zakonodavstva.

#### 4. Posebne napomene o prijedlogu za raspodjelu tereta

4.1. Komisija je poštovala poziv Europskog vijeća da se u prijedlogu uzmu u obzir načela pravednosti i isplativosti. EGSO se u cijelosti slaže sa stajalištem da treba voditi računa o razlikama između država članica radi osiguravanja pravednosti i isplativosti. To se odnosi na razlike u posebnim značajkama i polaznim točkama država, kao i u gospodarskom i društvenom potencijalu smanjenja emisija.

4.2. Međutim, EGSO skreće pozornost na činjenicu da predloženi pristup ne vodi prema najučinkovitijem rezultatu na razini EU-a jer se pravednost i isplativost promatraju zasebno. Kako bi se postigla istinska isplativost na pravedan način, prilikom izračuna trebalo bi istodobno uzimati u obzir oba aspekta, i to u svim državama članicama.

4.3. Idealno, najisplativije rješenje dobiva se izračunom krivulja troška smanjenja emisija u svakoj zemlji te postavljanjem ciljnih vrijednosti u onoj točki u kojoj su granični troškovi u vezi s BDP-om jednaki. Time bi se također eliminirao potencijalni problem prekomjernih kvota. Druga mogućnost bila bi postavljanje jednake relativne ciljne vrijednosti za svaku državu te uporaba mehanizama fleksibilnosti za pronalaženje najboljeg rješenja.

4.4. Što se tiče ishoda raspodjele tereta, EGSO napominje da je njih teško mjeriti. Stoga EGSO naglašava važnost transparentnosti u predstavljanju podataka i pretpostavki izračuna, kao i primijenjene metodologije.

4.5. Kako bi se povećala predvidljivost, EGSO smatra da je važno uzeti u obzir i pripremiti se na moguće posljedice „Brexita” na raspodjelu tereta. S druge strane, Norveška i Island izrazili su namjeru da sudjeluju u zajedničkom djelovanju EU-a, što također može utjecati na provedbu raspodjele tereta.

4.6. Zbog neizbježnih nedostataka u raspodjeli tereta važno je uvesti mehanizme fleksibilnosti i pravila koja omogućuju postizanje najveće učinkovitosti. Treba istražiti i nove vrste međusektorske fleksibilnosti, a potreban je i učinkovit i transparentan sustav za praćenje njihovih rezultata.

4.7. Fleksibilnost koja proizlazi iz mogućnosti trgovanja godišnjim emisijskim kvotama između država članica i provedbe mjera u drugoj državi pridonosi povećanju isplativosti i pravednosti. Opcija prijenosa emisijskih kvota iz jednog razdoblja u drugo također je neophodna i ne bi smjela biti ograničena jer mjere za smanjenje emisija u praksi ne slijede linearnu putanju iz godine u godinu.

4.8. Prijedlog Komisije u pogledu opcije uporabe emisijskih kvota iz sektora obuhvaćenih ETS-om za ublažavanje emisija drugih sektora dobro je došao jer je također usmjeren na optimizaciju smanjenja emisija. Istodobno je potrebno priznati da ukidanje emisijskih kvota u jednoj državi utječe na druge države zbog sustava trgovanja emisija diljem EU-a.

4.9. EGSO pozdravlja mogućnost uporabe uklanjanja ugljika i smanjenja emisija u sektoru LULUCF radi ublažavanja emisija u drugim sektorima. Moguće uključivanje upravljanja šumama u mehanizme fleksibilnosti mora biti osmišljeno tako da potiče održivo gospodarenje šumama i rast šuma te da ne ugrožava uporabu šumskih resursa kao sirovine biogospodarstva.

## 5. Posebne napomene o prijedlogu u pogledu LULUCF-a

5.1. Uloga poljoprivrede i šumarstva zahtijeva cjeloviti pristup u okviru klimatske politike EU-a. Pored ublažavanja klimatskih promjena, poljoprivreda i šumarstvo također se suočavaju s izazovom prilagodbe klimatskim promjenama jer su to sektori najpogođeniji nepovoljnim klimatskim prilikama. Stoga treba poticati ublažavanje s najmanje negativnih posljedica po proizvodnju. Kako je navedeno u prijedlogu Komisije, važno je razmotriti položaj EU-a na globalnoj sceni i uzeti u obzir globalni pregled stanja iz Pariškog sporazuma, posebice u pogledu ekološkog integriteta i mogućih negativnih posljedica istjecanja ugljika.

5.2. U skladu s Pariškim sporazumom, emisije stakleničkih plinova izazvane ljudskim djelovanjem iz izvora i uklanjanja ponorima, kao što su šume, trebaju biti uravnoteženi do druge polovice stoljeća. Stoga je ključno sačuvati šume kao ponore te izbjegavati zasićenost ugljika u šumama koje stare.

5.3. Održivo gospodarenje šumama, zajedno s uporabom drva kao sirovine za proizvode, te zamjena fosilnih goriva bioenergijom predstavljaju učinkovite načine nadzora nad ravnotežom ugljika. Kako bi se izbjeglo ugrožavanje ekološke cjelovitosti, fosilne emisije iz drugih sektora ne bi trebalo neutralizirati šumskim ponorima na način kojim bi se smanjila dostupnost drva za svrhe biogospodarstva.

5.4. Upravljanje šumskim ponorima nije pitanje samo šumskog zemljišta, nego ponajprije povećanog rasta šuma aktivnim gospodarenjem šumama te povećane uporabe drvnih proizvoda. Stoga EGSO smatra da drvene proizvode treba uključiti u LULUCF i da bi države članice trebale u potpunosti iskoristiti potencijal drvnih proizvoda za skladištenje ugljika i tako nastalih emisijskih jedinica. Nadalje, trebalo bi biti moguće dozvoliti da se emisije uzrokovane krčenjem neutraliziraju povećanjem šumskih resursa postignutog zahvaljujući održivom gospodarenju šumama.

5.5. Kako bi se iskoristio znatan potencijal održivog gospodarenja šumama<sup>(1)</sup> pri ublažavanju klimatskih promjena, EGSO poziva Komisiju da usmjeri intenzivne napore na razvoj pravila za obračun u gospodarenju šumama. Ta pravila moraju odražavati stvarni rast šuma i stope sekvestracije kako bi se izbjegao problem koji postoji u trenutnim pravilima, naime to da su u određenim slučajevima stvarni ponori definirani kao izvori emisija.

5.6. Predložena pravila za obračun na referentnim razinama za šume složenija su nego prije te ne potiču dovoljno povećanje rasta šuma i biogospodarstvo. EGSO predlaže da, umjesto postavljanja previše detaljnih kriterija, države članice uspostave nacionalne referentne razine za šume u skladu s predviđenom uporabom šumskih resursa, uz istodobno jamčenje da godišnja sječa dugoročno ne prelazi godišnji rast.

5.7. EGSO pozdravlja napomenu Komisije da se, radi izbjegavanja dvostrukog obračuna emisija, uporaba biomase u energetske sektoru treba smatrati ugljično neutralnom, kako je navedeno u smjernicama IPCC-a. Nadalje, treba se izbjegavati dvostruko obračunavanje emisija.

5.8. EGSO poziva Komisiju da se zalaže za racionalizirana globalna pravila za obračun u sektoru LULUCF. Pravila bi trebala biti što jednostavnija kako bi se druge države potaknulo na sudjelovanje u tom postupku. Na međunarodnoj bi razini EU također trebao pridonijeti vlastitim znanjem o inventaru šumskih resursa i metodama praćenja, a posebice razviti precizni satelitski sustav EU-a koji ima sposobnost pružanja stvarnih globalnih podataka.

5.9. Kao i gospodarenje šumama, aktivno upravljanje poljoprivrednim zemljištima i livadama također pridonosi borbi protiv klimatskih promjena uz doprinos globalnoj sigurnosti opskrbe hranom. Poboljšanje upravljanja poljoprivrednim zemljištima i livadama, uključujući produktivnost tla, sječu i ponovnu sadnju, povećava sekvestraciju ugljika te bi stoga na odgovarajući način trebalo ući u obračun. Ograničavanje proizvodnje biomase dugoročno bi rezultiralo smanjenjem uklanjanja stakleničkih plinova iz atmosfere zbog smanjene fotosinteze. U obzir bi trebalo uzeti i posebnost organskih tala te ponuditi mogućnosti za nastavak obrađivanja zemlje na njima.

<sup>(1)</sup> Nabuurs i dr., 2015., Nova uloga šuma i šumarskog sektora u klimatskim ciljevima EU-a nakon 2020.

5.10. EGSO poziva na istraživanje i razvoj pravila za obračun biomase u vezi s godišnjim i višegodišnjim nedrvinim biljkama kako bi se u cijelosti iskoristio znatan potencijal gospodarenja poljoprivrednim zemljištima i livadama za povećanje tla kao ponora ugljika i ukazalo na moguće povećanje njihove učinkovitosti. Potencijal dinamičnog pristupa gospodarenju tлом usmjerenog na optimizaciju funkcija tla, uzimajući u obzir lokalne uvjete, pridonio bi klimi i okolišu, ali i gospodarskoj i društvenoj održivosti poljoprivrednog sektora, a posebice malih obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava.

5.11. Sve u svemu, u Parizu je postignut uspjeh pristupom „odozdo prema gore” za uspostavljanje nacionalnih ciljeva, zasnovanih na prednostima i potencijalima pojedinačnih država. EGSO je također svjestan razlika između država članica u sektoru LULUCF. Stoga bi politike trebalo krojiti na nacionalnoj razini u skladu s načelom supsidijarnosti, a LULUCF bi trebalo zadržati kao zaseban stup klimatske politike.

5.12. EGSO bi želio potaknuti države članice da provode ambiciozne politike za ublažavanje klimatskih promjena u sektoru LULUCF, da osmisle dugoročnu viziju za održivo korištenje zemljišta i šumarstvo te da u taj proces uključe civilno društvo i socijalne partnere na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

5.13. Da bi se ambiciozne politike mogle provesti u djelo, potrebna su znatna financijska sredstva. EGSO stoga poziva Komisiju da, uz postojeće instrumente financiranja, zajedno s EIB-om uspostavi zaseban financijski instrument kojim bi se poduprlo postizanje tih ciljeva. Pored toga postoji i jasna potreba za povećanjem ulaganja u istraživanje i razvoj novih metoda ublažavanja klimatskih promjena.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju višegodišnjeg plana za pridnene stokove u Sjevernome moru i za ribarstvo kojim se iskorištavaju ti stokovi i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 676/2007 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 1342/2008”**

(COM(2016)0493 final — 2016/0238 (COD))

(2017/C 075/18)

Izvjestitelj/ica: **Thomas McDONOGH**

Zahtjev za savjetovanje:	Parlament, 12.9.2016. Vijeće, 26.9.2016.
Pravni temelj:	članak 43. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Predsjedništva:	20.9.2016.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	24.11.2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.12.2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	211/1/3

## 1. Opće i posebne napomene i preporuke

1.1. Zajednička ribarstvena politika uvedena je 1960-ima i 70-ima i potrebno ju je neprestano revidirati. Odbor pozdravlja ovaj postupak ažuriranja politike kako bi se mogao držati korak s tehnološkim promjenama, s ciljem poboljšanja očuvanja i zaštite ribljih stokova. Odbor pozdravlja mjere koje je predložila Komisija, a od kojih su mnoge predstavljene u izvješću radne skupine WGNSSK za 2016. godinu <sup>(1)</sup>. One predstavljaju doprinos ažuriranju europskih propisa na području ribarstva i zaštiti te vrlo vrijedne industrije.

1.2. Ribolov u Sjevernome moru i susjednim područjima iznimno je složen i podrazumijeva sudjelovanje plovila iz Norveške i još najmanje sedam obalnih država članica opremljenih različitim ribolovnim alatima za ciljani ribolov raznih vrsta riba i školjaka. Ključna je činjenica da se većina najvažnijih pridnenih stokova (tj. stokova koji žive na morskom dnu ili u njenoj blizini) ulovi u mješovitom ribolovu. To u praksi znači da će plovilo svojim ribolovnim alatom svaki put uloviti mješavinu različitih vrsta. Sastav te mješavine mijenja se ovisno o vrsti ribolovnog alata te vremenu i mjestu njegove upotrebe.

1.3. To znači da bi plovila kojima se love riblji stokovi koji podliježu pravilima o ukupnom dopuštenom ulovu (TAC-ovi) trebala prestati s ribolovom nakon što se iscrpi njihova kvota za taj stok. Prije donošenja Osnovne uredbe <sup>(2)</sup> plovila nisu morala prestati s ribolovom nakon što bi se njihova kvota za neku od tih vrsta iscrpila. Ona su mogla nastaviti s ribolovom drugih ciljanih vrsta pa su stoga nastavljala loviti vrste za koje su kvote već bile iscrpljene, iako te ulove nisu mogla zakonito iskrcati. Ti ulovi u količinama većima od kvota morali su biti odbačeni. Kada bi kvota za određeni stok bila iscrpljena, ne bi bilo moguće nastaviti s ribolovom drugih stokova. Stoga je pri utvrđivanju TAC-ova za te stokove poželjno uzeti u obzir činjenicu da se neki stokovi ulove u mješovitom ribolovu. Taj bi pristup bio prikladan i za očuvanje i za iskorištavanje stokova. Taj se pristup razmatra u ovom prijedlogu.

<sup>(1)</sup> Izvješće Radne skupine za procjenu pridnenih stokova u Sjevernom moru i Skagerraku u sklopu ICES-a (Međunarodnog vijeća za istraživanje mora), sazvane od 26. travnja do 5. svibnja 2016. u Hamburgu, Njemačka.

<sup>(2)</sup> Uredba (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, izmjeni uredaba Vijeća (EZ) br. 1954/2003 i (EZ) br. 1224/2009 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 2371/2002 i (EZ) br. 639/2004 i Odluke Vijeća 2004/585/EZ (SL L 354, 28.12.2013., str. 22).

1.4. Osnovnom se uredbom problemi prelova i odbacivanja ulova nastoje riješiti učinkovitije nego ranijim zakonodavstvom. Stoga je potrebno poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se izbjegle negativne gospodarske i društvene posljedice za ribarsku industriju. Prvi korak prema takvom prilagođenom upravljanju bio bi uključivanje svih relevantnih stokova u jedinstveni plan upravljanja. Time bi bile obuhvaćene ciljane vrijednosti ribolovne smrtnosti izražene u rasponima za svaki stok, prema dostupnosti, a koje bi bile osnova za određivanje godišnjih TAC-ova za te stokove.

## 2. Ostale napomene i preporuke

2.1. Trebalo bi uspostaviti neovisno povjerenstvo za reviziju nacionalnih kvota. Međutim, obnova ribljih stokova ne ovisi samo o ribolovnoj smrtnosti već i o drugim čimbenicima, poput klimatskih promjena. Svaki korak prema stvaranju održivog ribarstva zahtijevat će prilagodbu ribarskih plovila i ribolovne opreme (što je skupo), dobre znanstvene podatke i kontinuirane mjere za podizanje svijesti među ribarima. Potrebno je razmotriti i socijalni aspekt ribolova, s obzirom da dolazi do potiskivanja malih ribara s tržišta. Očuvanje postojećih radnih mjesta u obalnim zajednicama EU-a koje ovise o ribarstvu predstavlja prioritet.

2.2. Potrebno je provoditi više istraživanja o učincima uzgoja ribe na divlje fondove. Divlji losos je u opasnosti od izumiranja – uglavnom zbog prelova i loše regulative, međutim nije poznato kakav učinak imaju ribogojilišta na populaciju divljeg lososa. S odgovarajućim plasmanom na tržište, divlji losos mogao bi dosegnuti puno višu cijenu od lososa iz uzgoja. Sportski ribolov uvelike doprinosi gospodarstvu u udaljenijim područjima: procjenjuje se da svaki ulovljeni divlji losos doprinosi s prosječno 1 200 eura lokalnom gospodarstvu putem plaća koje se plaćaju ribolovnim vodičima, troškova za smještaj, prijevoz itd.

2.3. Potrebno je poduzeti mjere da se zaustavi pad ribolova jegulje. Problem ulova mlade ribe trebao bi se riješiti povećanjem minimalne neto veličine oka mrežnog tega. Također trebaju postojati ograničenja za mreže izrađene od monofilamenta.

2.4. Trebalo bi povećati kazne za povrede ribolovnih propisa. Potrebno je poduzeti stroge mjere protiv zapošljavanja ilegalnih imigranata na ribarskim brodovima, od kojih mnogi nisu čak ni plaćeni i u biti su zatvorenici jer su im oduzete putovnice (kao u primjeru osoba iz Srednje Amerike). Životni i radni uvjeti na moru moraju zadovoljavati najviše standarde EU-a. To se odnosi i na radnike koji nisu iz EU-a.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o****Paketu za zrakoplovstvo II. koji sadrži**

**„Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima u području civilnog zrakoplovstva i osnivanju Agencije Europske unije za sigurnost zračnog prometa te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća”**

(COM(2015) 613 završna verzija – 2015/0277 (COD))

i

**„Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Europski program za sigurnost u zračnom prometu”**

(COM(2015) 599 završna verzija)

(2017/C 075/19)

Izvjestitelj: **Raymond HENCKS**

Suizvjestitelj: **Stefan BACK**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 19. siječnja 2016.
Pravni temelj:	Članak 100. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	15. studenog 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja: (za/protiv/suzdržani)	184/01/02

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO ima pozitivno mišljenje o pristupu temeljenom na procjeni rizika i performansi pod uvjetom da preskriptivna pravila ostanu na snazi gdje god bude potrebno u cilju jamčenja sigurnosti. EGSO smatra da su za uspješnu primjenu ove promjene u metodi rada i načinu djelovanja potrebni vrijeme i odgovarajući resursi. EGSO također ističe da se ovaj prijelaz treba odviti u bliskoj suradnji sa zaposlenicima i dionicima.

1.2. EGSO se slaže da bi Europska agencija za zaštitu zračnog prometa (EASA), u suradnji i u dogovoru s državama članicama, trebala imati veću odgovornost na području sigurnosti, uključujući i što se tiče posebnih pravila o hitnim situacijama, pod uvjetom da se EASA -i zajamče odgovarajući resursi koji bi joj omogućili uspješno obavljanje zadataka na ovom području. Nadalje, EGSO vjeruje da bi Uredbu (EZ) br. 300/2008 trebalo revidirati s obzirom na razvoj događaja od 2008. godine.

1.3. EGSO skreće pozornost na kontekst u kojem civilno zrakoplovstvo djeluje, a koji se mijenja velikom brzinom i to zbog brzog tehnološkog razvoja, uključujući digitalizaciju i razvoj novih poslovnih modela te novih modela zapošljavanja i pružanja usluga. EGSO pridaje veliku važnost redovnoj ocjeni nove Uredbe, tj. svakih pet godina kako je utvrđeno u prijedlogu. Važno je da se u procjenama učinka potencijalni aspekti sigurnosti i zaštite takvog razvoja situacije iscrpno ocijene te da se odgovarajuće mjere isplaniraju i poduzmu pravovremeno.

1.4. EGSO pozdravlja uključivanje zemaljskih usluga u područje primjene ove Uredbe te predlaže razmatranje uvođenja zahtjeva za certifikaciju pružateljima zemaljskih usluga i zaposlenicima s bitnom ulogom za sigurnost.



1.5. EGSO pozdravlja razvoj standarda za certifikaciju kabinske posade, no izražava žaljenje zbog toga što Komisija ne predlaže sustav licenciranja kabinske posade.

1.6. EGSO podržava uključivanje bespilotnih zrakoplova u područje primjene prijedloga i ističe važnost postavljanja visokih standarda.

1.7. EGSO želi upozoriti na opasnost od nepotrebne složenosti i dupliciranja zahtjeva povezanih s certifikacijom ili kontrolom u pogledu aerodromske opreme, osim u slučaju gdje je to opravdano iz sigurnosnih razloga.

1.8. EGSO ima pozitivan stav prema zadaćama iz prijedloga povezanim s nadzorom, suradnjom i pomoći u vezi s nacionalnim vlastima te se nada da će te iste zadaće dovesti to trajnih, visokih, usklađenih i učinkovitih standarda u pogledu sigurnosti, bolje razmjene informacija i postavljanja mjerila, što će osigurati učinkovitije korištenje resursa. EGSO u tom kontekstu prima na znanje Europski plan za sigurnost zračnog prometa i Europski program za sigurnost u zračnom prometu te mogućnost da će se njima postići razvoj i provođenje viših i usklađenih sigurnosnih standarda.

1.9. EGSO podržava predloženi mehanizam za dobrovoljni prijenos odgovornosti s nacionalnih vlasti na EASA-u, uključujući posebna pravila o hitnim situacijama.

1.10. EGSO smatra da nadležno nacionalno tijelo ili vlast moraju biti obaviješteni u slučaju da europski operatori koji djeluju u nekoliko država EU-a žele odabrati EASA-u kao svoje nadležno tijelo. Mogućnost da gore navedeni operatori odaberu EASA-u kao svoje nadležno tijelo nije primjenjiva na mjere iz članka 59. i 60.

1.11. EGSO primjećuje važnost razmjene informacija i naglašava da se informacije dobivene u svrhu poboljšanja sigurnosti ne bi trebale koristiti u pravosudnom sustavu osim u izvanrednim okolnostima poput namjerne povrede. Kulturu pravičnosti treba zaštititi, a EGSO ponavlja svoj prijedlog da se izradi i provede u djelo Povelja o kulturi pravičnosti.

1.12. EGSO također prima na znanje prijedlog uvođenja odredbe kojom se predviđa plaćanje naknade za usluge jedinstvenog neba koja bi služila kao izvor financiranja aktivnosti EASA-e, usprkos činjenici da će konkretnija pravila koja se odnose na ovu naknadu biti uključena u odredbe koje tek treba uvesti. Nadalje, još nije jasno kako će se planirane pristojbe odnositi na sustav rutnih naknada kojim trenutno upravlja Eurocontrol u ime država potpisnica multilateralnog sporazuma. Imajući to na umu, EGSO smatra da bi bilo preuranjeno donositi zakone o upotrebi naknade koja još niti ne postoji i za čiju je konfiguraciju na raspolaganju više mogućnosti. EGSO stoga predlaže da se taj prijedlog odbaci.

1.13. Uzimajući u obzir da EASA još treba utvrditi pravila za certifikaciju i sigurnosne kriterije što bi javnosti također moglo biti zanimljivo, EGSO predlaže da se tekstovi te prirode prevedu na sve službene jezike EU-a. Internetske stranice EASA-e bi u cilju transparentnosti trebale, uz engleski jezik, biti dostupne i na drugim jezicima. U tom kontekstu, EGSO želi skrenuti pozornost na Povelju o temeljnim pravima EU-a, a posebice na njezin članak 21.

1.14. Što se tiče prijedloga za pojednostavljenje formalnosti u slučaju zakupa zrakoplova s posadom, EGSO ističe da se u tom prijedlogu prvenstveno radi o sigurnosti dok su pitanja zakupa s posadom povezana s komercijalnim operacijama, pristupom tržištu i tržišnom natjecanju. Ta pitanja također mogu imati značajnu socioekonomsku dimenziju. EGSO stoga savjetuje da se u ovom stadiju ne mijenjaju bitne odredbe o zakupu zrakoplova s posadom te smatra da to pitanje treba riješiti prilikom revizije Uredbe br. 1008/2008.

1.15. U pogledu evaluacije Uredbe (EU) br. 996/2010 koja je u tijeku, EGSO spominje važnost Europske mreže tijela za istrage koje se odnose na sigurnost civilnoga zrakoplovstva (ENCASIA) te smatra bitnim da se za ovu važnu aktivnost osiguraju odgovarajuća sredstva. EGSO također upućuje na svoju izjavu o kulturi pravičnosti iz gore navedene točke 1.11.

## 2. Uvod

2.1. Prijedlog uredbe o sigurnosti<sup>(1)</sup> (prijedlog) trebao bi zamijeniti uredbu iz 2008. godine<sup>(2)</sup>. Prijedlog sadrži i/ili ažurira neke od odredbi iz uredbe iz 2008. godine i uvodi nove mjere. Temelji se na standardima Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO) i javnim konzultacijama između država članica i dionika, uključujući socijalne partnere. Temelji se i na izvješću Komisije o Europskom programu za sigurnost u zračnom prometu<sup>(3)</sup> te na brojnim studijama. Ovo je korak prema provedbi komunikacije „Strategija zrakoplovstva za Europu”<sup>(4)</sup>.

2.2. Prijedlogom se uvodi pristup sigurnosnim pravilima temeljen na predviđanju, procjeni rizika i performansi, kako bi se povećala učinkovitost korištenja resursa i bolje utvrdio nadzor na svim razinama. Njegov je cilj ukloniti sigurnosne nedostatke te u većoj mjeri uzeti u obzir međusobnu povezanost sigurnosti u zračnom prometu i drugih područja poput zaštite zračnog prometa i okoliša.

2.3. Prijedlogom se želi osigurati visok stupanj provedbe i nadzora diljem EU-a putem bliske suradnje između vlasti na europskoj razini i nacionalnim razinama, uključujući razmjene informacija i učinkovitu kontrolu i praćenje. Prijedlogom se ažurira uredba iz 2008. kako bi se obuhvatila tehnološka dostignuća poput bespilotnih letjelica.

2.4. Komisija trenutno vrši evaluaciju Uredbe (EU) br. 996/2010 o istragama i sprečavanju nesreća i nezgoda u civilnom zrakoplovstvu (uredba) te je zatražila mišljenje EGSO-a (Radni dokument službi Komisije o provedbi Uredbe (EU) br. 996/2010). EGSO je 2010. godine izdao mišljenje o prijedlogu te uredbe<sup>(5)</sup>.

## 3. Opće napomene

3.1. EGSO se slaže s ciljevima prijedloga da se ojačaju pravila sigurnosti i zaštite u civilnom zrakoplovstvu te da se pojasni uloga Europske agencije za sigurnost zračnog prometa (EASA) u području sigurnosti. EGSO se također slaže s prijedlogom da EASA u provedbi zakonodavstva o sigurnosti pruži tehničku pomoć Komisiji te da je se ovlasti da, uz suglasnost Komisije te nakon konzultacija s državama članicama, poduzme povezane mjere.

3.2. EGSO se slaže da EASA, u suradnji i u dogovoru s državama članicama, treba imati više odgovornosti na području zaštite, uključujući i posebna pravila o hitnim situacijama, pod uvjetom da se EASA-i omoguće odgovarajući resursi koji bi joj omogućili uspješno obavljanje svojih zadataka na tom području. Uzimajući u obzir tehnološki razvoj od 2008. pa sve do danas, EGSO smatra da je Uredba (EZ) br. 300/2008 o zajedničkim pravilima u području zaštite civilnog zračnog prometa zastarjela te da bi je trebalo nanovo izraditi.

3.3. Prijedlogom se regulatorni okvir EU-a u području sigurnosti u zračnom prometu nastoji pripremiti za izazove u sljedećih deset do petnaest godina. EGSO vjeruje da će predviđanja za tako dugo vremensko razdoblje biti zastarjela, i to zbog tehnološkog razvoja te sigurnosnih rizika koji se neprestano mijenjaju poput pojave bespilotne letjelice, novih oblika kibernetičkog kriminala, rizika ometanja slijetanja laserima itd. EGSO stoga smatra da pravila u području sigurnosti civilnog zrakoplovstva treba revidirati redovito i često. EGSO stoga podržava prijedlog da se nova uredba ocjenjuje svakih pet godina.

3.4. EGSO potvrđuje<sup>(6)</sup> da je sigurnost kamen temeljac održive strategije zrakoplovstva te da u tom području nema mjesta ravnodušnosti. Stoga bi predloženi pristup trebalo ocijeniti na temelju tih zahtjeva, posebice u svjetlu Komisijinog cilja<sup>(7)</sup> da se sigurnosni rizici utvrde i riješe što brže i učinkovitije, i to prelaskom na način razmišljanja utemeljen na rizicima i ostvarivanju rezultata, uz očuvanje barem jednake sveukupne razine sigurnosti.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 613 final.

<sup>(2)</sup> SL L 79, 19.3. 2008., str. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 599 final.

<sup>(4)</sup> (COM(2015) 598 final), SL, C 389, 21.10.2016., str. 86.

<sup>(5)</sup> SL C 21, 21.1.2011., str. 62.

<sup>(6)</sup> SL C 13, 15.1.2016., str. 169.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 598 final.

3.5. Predložena metoda *proporcionalniji je i fleksibilniji pristup sigurnosnim propisima*. Cilj je brže i učinkovitije identificirati i smanjiti sigurnosne rizike, i to pristupom temeljenim na procjeni rizika i performansi kako bi se osigurala viša razina sveukupne sigurnosti. EGSO pozdravlja ovaj pristup, no ističe da, u cilju jamčenja ravnopravnih uvjeta, neka preskriptivna pravila trebaju ostati na snazi. Osim toga, tako značajan prijelaz zahtijeva odgovarajuće resurse i postupak prijelaza koji će biti transparentan za sve dionike, uključujući zaposlenike, a koji pruža vrijeme koje je potrebno za promjenu načina rada nužnu za potpunu primjenu novog pristupa.

3.6. U studiji, koju je naručila Komisija, o raspoloživosti i učinkovitosti korištenja i razvoju ljudskih resursa zrakoplovnih tijela te o financiranju Europskog sustava sigurnosti u zračnom prometu (prateća studija o resursima) utvrđeno je da se odnos resursa i radnog opterećenja pogoršao u zadnjih deset godina, a nedostaci su utvrđeni i u pogledu kvalifikacija osoba. Studija navodi niz mogućnosti za rješenje ovog problema. EGSO naglašava potrebu za pronalaskom rješenja u okviru socijalnog dijaloga.

3.7. U drugoj su studiji, o planovima performansi i pristupu koji se temelji na performansama, analizirane mogućnosti uvođenja elemenata performansi u upravljanje sigurnošću u zračnom prometu (prateća studija o performansama). U toj je studiji zaključeno da je to izvedivo, ali se njegovo brzo uvođenje ne preporučuje iz niza tehničkih razloga. U studiji je zaključeno da je nemoguće unaprijed kvantificirati koristi od pristupa reguliranju sigurnosti u zrakoplovnom sektoru koji se temelji na performansama. EGSO smatra da je u zaključcima te studije naglašena važnost razborite i dosljedne provedbe novog pristupa.

3.8. U ovom kontekstu EGSO skreće pozornost na pitanje društvenog i socijalnog razvoja, uključujući nove oblike zapošljavanja i poslovnih modela često povezanih s digitalnim gospodarstvom, također na području tržišta zračnog prometa, kao i na posljedice ovog razvoja za sigurnost. U Komunikaciji „Strategija zrakoplovstva za Europu”<sup>(8)</sup> i nizu mišljenja EGSO-a<sup>(9)</sup> smatra se da je ovim pitanjima potrebno posvetiti posebnu pažnju. EGSO smatra da ih je pri primjeni prijedloga također potrebno uzeti u obzir, uključujući i tijekom procjene učinka provedbenih mjera.

3.9. EASA treba ocijeniti učinkovitost tijela u kontekstu Europskog plana sigurnosti u zračnom prometu (EPAS), no još nije utvrdila ciljeve sigurnosnih performansi za tijela u njezinoj nadležnosti. Ovim se nanovo ističe važnost brzog i učinkovitog rješavanja problema resursa spomenutih u gore navedenoj točki 3.6.

3.10. Pravila, aktivnosti i procese uključene u Europski program za sigurnost u zračnom prometu potrebno je pratiti u cilju ocjenjivanja njihove važnosti i učinkovitosti. Praćenje bi se trebalo temeljiti na pokazateljima poput sukladnosti s propisima, učestalosti određene vrste događanja koje utječe na sigurnost, broja nesreća i smrtnih slučajeva te razvijenosti sustava sigurnosnog upravljanja. Države koriste takve pokazatelje kako bi odredile „prihvatljivu razinu sigurnosnih performansi” u svojim zemljama, u skladu sa zahtjevima ICAO-a. U prijedlogu se ističe suradnja između EASA-e i nacionalnih vlasti, uključujući ulogu EASA-e kao upravitelja novom bazom podataka koja se spominje u člancima 61. i 63. EGSO ističe važnost ovog koraka u cilju poboljšanja sustava nadzora i provedbe.

## 4. Posebne napomene

### 4.1. Zaštita okoliša

EGSO odobrava unošenje nove odredbe o pitanjima zaštite okoliša, uključujući procjenu utjecaja na okoliš koju bi EASA objavljivala svake tri godine.

### 4.2. Priznavanje certifikata trećih zemalja

EGSO naglašava važnost sporazuma o uzajamnom priznavanju s važnim partnerskim zemljama u svrhu pružanja potpore industriji elektroničke opreme letjelica Unije te međunarodnoj trgovini u tom sektoru.

<sup>(8)</sup> COM (2015) 598 final, odjeljak 2.3

<sup>(9)</sup> SL C 13, 15.1.2016., str.169., točka 3.1.3 SL C 13, 15.1.2016., str. 110., točka 2.7 i SL C 389, 21.10.2016., str. 86., točka 1.3.

### 4.3. *Zemaljske usluge*

4.3.1. EGSO pozdravlja činjenicu da su zemaljske usluge, kao važan dio lanca sigurnosti civilnog zrakoplovstva, obuhvaćene područjem primjene ove uredbe.

4.3.2. Međutim, EGSO predlaže razmatranje uvođenja zahtjeva za certifikaciju pružatelja zemaljskih usluga i zaposlenika na području zemaljskih usluga bitnih za sigurnost. Osnovni zahtjevi iz Priloga VII. Prijedloga trebaju biti dodatno razrađeni i detaljniji, ponajprije u pogledu normi i kvalifikacija u smislu osposobljavanja.

4.3.3. Daljnja pitanja koja valja razmotriti uključuju sljedeće:

- broj članova osoblja i različitih pružatelja usluga u vezi sa zrakoplovom u odnosu na vrijeme koje zrakoplovi provode na pisti između letova;
- zdravstvene rizike koji proizlaze iz izloženosti zagađenju zraka na pisti.

### 4.4. *Aerodromska oprema*

4.4.1. Što se tiče zahtjeva za certifikaciju aerodromske opreme utvrđenog u članku 31. uredbe, EGSO prima na znanje činjenicu da se aerodromska oprema najčešće certificira u skladu s programima za električnu opremu i ostale sustave. Dodatni program certificiranja mogao bi značiti dvostruku regulaciju, čime se ne bi ostvarile nikakve koristi ili bi one bile beznačajne. EGSO stoga predlaže da se predloženi članak 31. zamijeni tekстом u kojem stoji da će EASA na odgovarajući način reagirati kada podaci o sigurnosti upute na to da oprema koja je korištena ili će se koristiti na aerodromima, a koja podliježe novoj uredbi, predstavlja sigurnosni rizik.

### 4.5. *Kabinska posada*

EGSO pozdravlja nove temeljne zahtjeve u Prilogu IV. te konsolidaciju odredaba o kabinskoj posadi u članku 21. Odbor izražava žaljenje zbog toga što se umjesto izraza „licenca” u prijedlogu koristi izraz „potvrda”, unatoč činjenici da su zahtjevi za članove posade zrakoplova iz priloga IV. jednaki zahtjevima za dobivanje licence ili certifikata. Kako bi se osigurala dosljednost, članovi posade trebali bi imati licencu koju izdaje nacionalno zrakoplovno tijelo ili EASA.

### 4.6. *Zaštitne odredbe i odredbe o odstupanjima te mjere Agencije*

4.6.1. EGSO skreće pozornost na proširenje hitnih mjera i odredaba o odstupanjima u člancima 59. i 60. prijedloga u usporedbi s aktualnim odredbama članka 14. i 22. Uredbe (EZ) 216/2008, posebice u odnosu na ograničenje vremena leta i druge mjere koje utječu na radne uvjete zaposlenika.

4.6.2. EGSO se protivi produljenju roka od dva mjeseca tijekom kojega dotična država članica može donijeti mjere u skladu sa zaštitnim odredbama (članak 59.) ili odredbama o odstupanjima (članak 60.) bez obavješćivanja EASA-e. Isto tako, suprotstavlja se njegovom produljenju na osam mjeseci iz članka 65. stavka 4. o mjerama agencije.

4.6.3. EGSO smatra da bi se prije donošenja odluke o hitnim mjerama ili mjerama odstupanja najprije trebala obavezno zatražiti suglasnost zaposlenika na čije radne uvjete ta odluka utječe. Ako se odluka donese bez takve suglasnosti, EASA bi trebala odmah započeti postupak procjene iz članka 59. stavka 2. i članka 60. stavka 2.

### 4.7. *Suradnja nadležnih tijela i EASA-e te prijenos odgovornosti*

4.7.1. EGSO pozdravlja prijedlog za jačanje suradnje nadležnih tijela država članica, Komisije i EASA-e u pogledu certifikacije, nadzora i provedbe. Podržava mjere poput uspostavljanja skupine inspektora i prijenosa odgovornosti na EASA-u u hitnim slučajevima, ako to ne utječe na uvjete zapošljavanja radnika na koje se takav postupak odnosi. Kriteriji prijenosa odgovornosti u hitnim slučajevima i preduvjeti za vraćanje nadzora u nadležnost države članice moraju biti jasno utvrđeni.

4.7.2. EGSO naglašava dobrovoljnu narav postupka prijenosa odgovornosti s države članice na EASA-u iz članka 53., osim u slučaju hitnog prijenosa iz članka 55. u cilju hitnog rješavanja nedostataka koji ugrožavaju sigurnost. Članak 53. stavak 2. posljednji podstavak jamči da će se prijenos provesti u skladu s nacionalnim pravom predmetne države članice i njezinim pristankom. EGSO smatra da postupovne i ostale sigurnosne mjere jamče ispravno funkcioniranje prijenosa, vodeći računa o pravnoj sigurnosti. EGSO stoga podržava predloženi mehanizam za prijenos odgovornosti.

4.7.3. Mogućnost država članica da prenesu ovlasti nadzora na drugu državu članicu mora ostati na dobrovoljnoj osnovi, uz mogućnost da država članica vrati delegiranu ovlast.

4.7.4. EGSO prima na znanje uvođenje mogućnosti da multinacionalni operatori odaberu EASA-u kao svoje nadležno tijelo. EGSO u skladu sa svojim pogledima na dobrovoljni prijenos odgovornosti može odobriti ovaj prijedlog, ako nacionalna vlast ili relevantne vlasti daju svoj pristanak te pod uvjetom da mjera ne utječe na uvjete zapošljavanja radnika na koje se takav postupak odnosi.

#### **4.8. Prikupljanje, razmjena i analiza informacija**

4.8.1. Što se tiče prijedloga za povećanje suradnje između EASA-e i nacionalnih zrakoplovnih tijela, EGSO podržava jačanje odredaba o prikupljanju, razmjeni i analizi informacija. Međutim, traži poduzimanje dodatnih koraka radi osiguranja zaštite osobnih podataka, kao što su uključivanje te stavke u pravila o provođenju revizije IT sustava ili poboljšanje razine anonimnosti podataka. U cilju povećanja transparentnosti anonimni podaci trebali bi biti dostupni svim dionicima.

4.8.2. EGSO također pozdravlja uspostavljanje baze podataka koja sadrži potvrde, akreditacije, mjere, odluke Komisije, odluke države članice, prijenos odgovornosti, obavijesti, zahtjeve i ostale informacije.

#### **4.9. Upravljanje sigurnošću u zračnom prometu**

4.9.1. Iako EGSO podržava pozivanje na Europski program sigurnosti u zračnom prometu (EASP) kao i na programe nacionalnih zrakoplovnih tijela, skreće pažnju na izazov izrade mjera i dokumenata koji bi bili shvatljivi za radnike na terenu. Stoga je ključno da se, gdje je to moguće, EASP i nacionalni planovi temelje na pristupu „odozdo prema gore“. U suprotnome, tekstovi možda neće biti korisni za postizanje željene promjene.

#### **4.10. Беспilotni zrakoplovi (bespilotne letjelice)**

4.10.1. EGSO podržava uključivanje беспilotnih zrakoplova u područje primjene prijedloga, no naglašava potrebu za razboritošću u provedbi pristupa koji se temelji na performansama.

4.10.2. Stoga valja izraditi sveobuhvatne uredbe koje će zajamčiti potrebnu sigurnost. EGSO smatra da je teško osigurati kompatibilnost novih zrakoplovnih aktivnosti, uključujući dronove, s općim zračnim prometom; uredba na ovu temu je nužna. Upravljanje zračnim prometom već je složeno područje u kojemu kontrolori zračnog prometa imaju važne odgovornosti. EGSO stoga zahtijeva da se tim radnicima ne dodjeljuju neopravdane odgovornosti, kako bi se prilagodili situaciji u kojoj se upravlja беспilotnim zrakoplovima. Potrebno je uspostaviti dosljedan pristup licenciranja na području operacija i posjedovanja dronova, također i u pogledu registracije. Obaveza dobivanja licence, ovisno o karakteristikama drona, mogla bi pomoći u izgradnji osviještenosti, u stjecanju potrebnog znanja o primjenjivim odredbama i ograničenjima i u razvoju potrebnih vještina.

#### **4.11. Kibernetičke prijetnje**

4.11.1. EGSO je posebno zabrinut zbog kibernetičke sigurnosti. Unatoč digitalizaciji ljudski će čimbenik ostati ključni element u provjeri podataka i zaštiti od nezakonitog ometanja. Iako dostupnost relevantnih podataka u zrakoplovima poboljšava sigurnost, EGSO ističe da letačka posada mora i dalje imati nadzor nad zrakoplovom. Za dronove je također potrebno razviti snažan sustav zaštite od prijetnji kibernetičkoj sigurnosti.

#### 4.12. *Prijelaz na pristup koji se temelji na performansama*

4.12.1. Jedna od glavnih prednosti sustava koji se temelji na sukladnosti jest osiguranje jednakog postupanja između operatora. EGSO smatra da prelazak na sustav temeljen na procjeni rizika i performansi mora olakšati prilagodbu na novi način djelovanja i ulijevati povjerenje u sigurnosni sustav i njegovu mogućnost da osigura neprestano poboljšanje razina sigurnosti unutar sustava temeljenog na performansama. To zahtijeva prilagodbu na svim razinama. Nadovezujući se detaljnije na opće napomene iz gore navedenih točaka 3.4 i 3.5, EGSO smatra da su sljedeći elementi nužni za uspješan prijelaz:

- dostatni resursi moraju biti na raspolaganju u cilju osiguranja odgovarajuće razine sigurnosti u svakom trenutku;
- prijelaz se mora provesti na način da je moguće unaprijed planirati radne uvjete zaposlenika. Planirane promjene trebaju biti transparentne;
- uz provedbu novog sustava treba voditi trajni dijalog s dionicima, uključujući i socijalni dijalog;
- tempom provedbe treba omogućiti siguran prijelaz na novi sustav, uzimajući u obzir da je potrebno osigurati promjenu načina djelovanja.

4.12.2. EGSO smatra da će za postepeni prijelaz na novi sustav i novi način djelovanja trebati vremena. Trenutačno je upitno hoće li uredba temeljena na performansama ikada u potpunosti pokrivati pitanje sigurnosti.

#### 4.13. *Izveščivanje o događajima i kultura pravičnosti*

4.13.1. Kao i u svojim prijašnjim mišljenjima <sup>(10)</sup>, EGSO ustraje na zahtjevu da se kultura pravičnosti mora primjenjivati u cijeloj zrakoplovnoj industriji. EGSO sumnja da je sam prijedlog ili bilo koje drugo postojeće zakonodavstvo EU-a dovoljno da osigura sukladnost s kulturom pravičnosti. Potrebno je još mnogo rada u državama članicama u cilju promicanja kulture pravičnosti i održavanja jasne i predvidive granice između izvješćivanja o sigurnosti i pravosudnog sustava. EGSO stoga nanovo ističe svoj prijedlog o povelji ili kodeksu ponašanja u cilju podržavanja dobre prakse.

#### 4.14. *Globe i sankcije*

4.14.1. EGSO vjeruje da se trenutačni sustav globa i periodičnih novčanih kazni pokazao neučinkovitim. Tekst članka 72. stavka 1., u kojemu je utvrđeno da „Komisija može pravnoj ili fizičkoj osobi [...] odrediti [...] globu“, treba biti promijenjen u „Komisija izriče [...]“. Treba podsjetiti na činjenicu da se člankom 72. stavkom 3. i dalje jamči margina diskrecije. Komisija se pri odlučivanju o izricanju sankcija mora savjetovati s relevantnim nacionalnim tijelima kako bi zajamčila pristup dosljedan provedbi nacionalnog prava.

#### 4.15. *Financiranje EASA-e*

EGSO smatra da je prijedlog o uključivanju naknada koje se plaćaju u skladu s odredbama iz buduće Uredbe o provedbi jedinstvenog europskog neba preuranjen i potpuno nejasan. Primjerice, nije jasno hoće li se stvoriti odvojeni sustav naplate jedinstvenog neba ili je cilj izmijeniti postojeći sustav rutnih naknada kojim trenutno upravlja Eurocontrol (Multilateralni sporazum o rutnim naknadama – neslužbeno izdanje – listopad 2006., dostupan na internetskim stranicama Eurocontrol-a.). Također je nejasno hoće li planirane naknade vrijediti samo za usluge jedinstvenog neba ili će se koristiti za financiranje općeg proračuna Agencije. EGSO iz tih razloga smatra da je ovaj prijedlog preuranjen i da ga treba odbaciti.

#### 4.16. *Metode rada i sudjelovanje dionika*

4.16.1. Sudjelovanje dionika jest i mora ostati ključna značajka rada EASA-e. Stoga predlažemo uklanjanje izraza „prema potrebi“ iz članka 104. stavka 1. točke (b) radi izbjegavanja donošenja proizvoljnih odluka o tome hoće li dionici sudjelovati u aktivnostima Agencije.

<sup>(10)</sup> SL C 21, 21.1.2011., str. 62. i SL C 198, 10.7.2013., str. 73.



#### 4.17. Uređivanje pitanja jezika

Unatoč činjenici da se engleski jezik naširoko upotrebljava na području zrakoplovstva, i dalje postoje geografska područja i sektori u kojima prevladava jezik zemlje. U skladu sa zabranom diskriminacije na osnovi jezika utvrđenoj u članku 21. Povelje o temeljnim pravima, EGSO smatra da bi barem certifikacijske specifikacije i prihvatljivi načini usklađivanja trebali biti prevedeni na sve službene jezike EU-a i objavljeni. Osim toga, internetske stranice EASA-e bi, u cilju povećanja transparentnosti i javne osviještenosti, uz engleski jezik trebale biti dostupne i na drugim jezicima EU-a.

#### 4.18. Unutarnja struktura

Predloženi tekst članka 90. dat će znatno više ovlasti Europskoj komisiji, na štetu Europskom parlamentu. EGSO stoga zahtijeva da se jednom predstavniku Europske komisije i jednom predstavniku Europskog parlamenta osigura mjesto u upravnom odboru.

#### 4.19. Najam

EGSO se snažno protivi prijedlogu o izmjeni odredbi Uredbe 1008/2008 povezanih s najmom. S obzirom na to da je procjena te Uredbe zakazana za 2017. – 2018., ovo bi pitanje trebalo riješiti odvojeno.

### 5. Evaluacija Uredbe (EU) 996/2010 o istragama i sprečavanju nesreća i nezgoda u civilnom zrakoplovstvu

Kao što je već spomenuto u gore navedenoj točki 4.13, EGSO ponovno naglašava potrebu za očuvanjem kulture pravičnosti i svoj prijedlog o izradi povelje u tu svrhu. EGSO podržava pristup „neobvezujućeg zakonodavstva” kao i uspješnu suradnju s ECANSIA-om u obliku foruma za udruživanje sredstava i znanja te arene za pokretanje studija, izdavanja sigurnosnih preporuka i postavljanja referentnih vrijednosti. U tu svrhu iznimno je važno da su dostupni odgovarajući resursi.

EGSO smatra da bi se budući rad na području koje regulira ova uredba trebao usmjeriti na osiguravanje njezine odgovarajuće provedbe, a ne na mijenjanje zakonodavnog okvira.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Internetske platforme i jedinstveno digitalno tržište – Mogućnosti i izazovi za Europu”**

(COM(2016) 288 final)

(2017/C 075/20)

Izvjestitelj: **Thomas McDONOGH**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 25.5.2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	15.11.2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.12.2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja:	175/0/3
(za/protiv/suzdržani)	

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Odbor pozdravlja akcijski plan Komisije koji uključuje preispitivanje direktiva o telekomunikacijama i e-privatnosti s obzirom na položaj OTT („over-the-top”) usluga internetske komunikacije, aktivnost pregleda povezanu s dobrovoljnim mjerama platformi (što može dovesti do izrade smjernica), postupak utvrđivanja činjenica o poslovnim praksama među poduzećima, financiranje projekata u području otvorenih podataka te, naposljetku, strategiju za olakšavanje i podupiranje stvaranja konkurentnih platformi sa sjedištem u EU-u.

1.2. EGSO naglašava da su mnoge internetske platforme važan element za ekonomiju suradnje i potvrđuje svoje zaključke o ekonomiji suradnje, posebno u pogledu zaštite potrošača, radnika i samozaposlenih osoba.

1.3. Međutim, EGSO izražava bojazan da stvaranje propisa i strategija EU-a, a još manje njihova provedba na razini država članica, neće moći ići ukorak s brzim razvojem digitalnog tržišta. EGSO zanima kako bi se mogla poboljšati koordinacija između različitih strana u Komisiji i državama članicama te kakvi bi mehanizmi bili od pomoći.

1.4. Odbor naglašava potrebu za borbom protiv rizika od rascjepkanosti i nužnost dosljednog europskog pristupa. U suprotnom će različiti nacionalni propisi stvoriti neizvjesnost, otežati jačanje novoosnovanih poduzeća i potencijalno ograničiti dostupnost digitalnih usluga. Situaciju dodatno otežava i činjenica da su pojedine države članice već pokrenule uvođenje ili razmatraju uvođenje posebnih mjera za borbu protiv nepoštenih trgovinskih praksi što sa sobom nosi rizik od rascjepkanosti jedinstvenog digitalnog tržišta.

1.5. Komunikacija ne sadrži posebne prijedloge i u njoj se iznosi tek nekoliko prikladnih rješenja. Iako su, u jednu ruku, ponuđena određena rješenja, odgođeni su odgovori na doista važna pitanja o tome štete li platforme svojim dobavljačima na nekim tržištima.

1.6. Širenje internetskih platformi sa sobom je donijelo velike koristi za dobavljače, potrošače, gospodarstvo te životne stilove općenito. Međutim, problemi se događaju i događat će se i stoga EGSO preporučuje da se preciznije definira najkritičnija šteta za poduzeća i potrošače te da se zatim učinkovito i točno utvrdi do koje mjere su te brige zajedničke svim internetskim platformama, svojstvene pojedinim sektorima ili pojedinim poduzećima. EGSO također poziva na međusektorsku suradnju i praćenje razvoja internetskih platformi u cilju rješavanja problema koji se s vremenom pojavljuju.

1.7. Odbor pozdravlja namjeru Komisije da istraži mjere za olakšavanje promjene i prenosivosti podataka među različitim internetskim platformama i uslugama računalstva u oblaku – kako za poduzeća, tako i za privatne korisnike.

1.8. EGSO poziva da se programima za podizanje razine svijesti osigura veća digitalna pismenost za građane svih dobnih skupina, među kojima su najosjetljiviji najmlađi i najstariji. EGSO bi pozdravio uvođenje sustavnog obrazovanja o tome kao europskog standarda.

1.9. EGSO poziva Komisiju da ispita potrebu za tim da platforme prikazuju sažetke jednostavne za korištenje, da jasno naznače kada se primjenjuje prilagođeno određivanje cijena i na temelju čega rangiraju rezultate te da omoguće bezuvjetno i u administrativnom smislu jednostavno korištenje prava na zaborav.

1.10. EGSO pozdravlja naznake prema kojima Komisija surađuje s internetskim platformama na kodeksu postupanja osmišljenom za suzbijanje govora mržnje na internetu i sadržaja koji je štetan za maloljetnike. Međutim, Odbor smatra da je također potrebno uvesti neku vrstu sankcija za one koje su nemarni u pogledu uklanjanja takvog sadržaja kada su ga svjesni.

1.11. Odbor je razočaran zbog toga što je Komisija ponovno previdjela socijalnu dimenziju internetskih platformi. EGSO naglašava da je potrebno preciznije definirati društvenu odgovornost platformi prema njihovim radnicima, što se podjednako odnosi na redovito zaposlene i zaposlenike u novim oblicima rada. Potrebno je posvetiti posebnu pozornost zaposlenicima u novim oblicima rada, a poštene uvjete rada, odgovarajuću socijalnu zaštitu, zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu, osposobljavanje, kolektivno pregovaranje i sindikalna prava<sup>(1)</sup> potrebno je osigurati radnicima svih platformi, prepoznavajući izazove koje su internetske platforme postavile u području ekonomije suradnje.

1.12. Suprotno procjeni Komisije prema kojoj je postojeći pravni okvir u velikoj mjeri dostatan, Odbor poziva na uspostavljanje okvira EU-a o skupnom radu kako bi se spriječilo ugrožavanje i zaobilaženje minimalnih plaća, propisa o radnom vremenu i propisa o socijalnoj sigurnosti.

1.13. EGSO poziva Komisiju da ispita fiskalne aspekte povezane s aktivnošću internetskih platformi u cilju suzbijanja praksi koje su u suprotnosti s ravnopravnim uvjetima za sve.

## 2. Sažetak Komunikacije Komisije

2.1. Svojom nedavnom komunikacijom i radnim dokumentom svojih službi te, u općenitijem smislu, svojom Strategijom jedinstvenog digitalnog tržišta, Komisija nastoji potaknuti inovacije s pomoću internetskih platformi, kao i učinkovito tržišno natjecanje među njima, štiteći pritom prava i privatnost potrošača.

2.2. U komunikaciji se navode **ključna pitanja koja je Komisija izdvojila u okviru ocjenjivanja internetskih platformi i iznosi se njezin pristup internetskim platformama u budućnosti.**

2.3. Ovom komunikacijom ne predlaže se sveobuhvatan skup propisa EU-a o platformama.

2.4. Komisija predlaže samo uvođenje regulatornih mjera kojima se rješavaju jasno utvrđeni problemi povezani s posebnom kategorijom ili aktivnošću internetske platforme, za razliku od preventivnih pravila koja mogu kočiti inovacije.

2.5. Komisija je svjesna promjenjivosti oblika i veličina internetskih platformi kao i njihovog neprestanog razvoja, što znači da ne postoji konsenzus o jedinstvenoj definiciji internetskih platformi.

2.6. Komisija smatra da usvajanje jedinstvenog pristupa reguliranju platformi ne bi bio prikladan način odgovaranja na razne izazove koje predstavljaju različite vrste internetskih platformi.

2.7. Komisija uzima u obzir da je postojeći pravni okvir u velikoj mjeri dostatan za reguliranje platformi, iako taj pravni okvir ne potpada pod nadležnost jednog regulatora.

<sup>(1)</sup> SL C 71, 24.2.2016., str. 65.

2.8. U komunikaciji se iznose plan i načela za buduće intervencije:

- **ravnopravni uvjeti za usporedive digitalne usluge,**
- **odgovorno ponašanje internetskih platformi radi zaštite temeljnih vrijednosti,**
- **transparentnost i pravednost radi održavanja povjerenja korisnika i očuvanja inovacije,**
- **otvorena i nediskriminirajuća tržišta u podatkovnom gospodarstvu.**

2.9. Komisija će nastojati uvesti jednake regulatorne uvjete u sektoru **telekomunikacija**, po mogućnosti putem deregulacije i posebnih pravila za pružatelje OTT usluga komunikacije.

2.10. Komisija će razmotriti proširenje **Direktive o privatnosti i elektroničkim komunikacijama** na usluge internetske komunikacije.

2.11. Komisija na temelju nove **Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama (AVMS)** predlaže da platforme za dijeljenje videozapisa preuzmu nove obveze za sprečavanje štetnog sadržaja.

2.12. Komisija će ocijeniti sustav **odgovornosti** internetskih posrednika, uključujući:

- potrebu za smjernicama u pogledu odgovornosti pri uspostavi dobrovoljnih mjera za suzbijanje nezakonitog sadržaja na internetu, te
- potrebu za službenim postupcima obavješćivanja i djelovanja.

2.13. Komisija će dodatno poticati koordinirana nastojanja (i redovito preispitivati njihovu učinkovitost) u pogledu **samoregulacije** internetskih platformi diljem EU-a u pogledu suzbijanja nezakonitog sadržaja na internetu.

2.14. Internetske platforme poticat će se na suzbijanje lažnih i zavaravajućih recenzija.

2.15. Komisija će tijekom 2017. izraditi načela i smjernice o interoperabilnosti elektroničkih osobnih iskaznica (eOI).

2.16. Novim **prijedlozima o autorskim pravima**, koje je Komisija nedavno usvojila, nastoji se postići poštenija raspodjela vrijednosti koju internetskom distribucijom sadržaja zaštićenog autorskim pravom stvaraju internetske platforme koje omogućuju pristup tom sadržaju.

2.17. **Uredba o suradnji u zaštiti potrošača** predstavljena je zajedno s ovom Komunikacijom kako bi se omogućilo djelotvornije izvršenje prava potrošača EU-a u prekograničnim situacijama.

2.18. Komisija je revidirala smjernice za **Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi** koje će se donijeti zajedno s ovom Komunikacijom. Nadalje će ocijeniti dodatnu potrebu za ažuriranjem postojećih pravila o zaštiti potrošača s obzirom na platforme kao dio provjere regulatorne prikladnosti potrošačkog i tržišnog prava EU-a u 2017.

2.19. Komisija namjerava provesti postupak ciljanog utvrđivanja činjenica **o poslovnoj praksi** u okruženju internetskih platformi kako bi do proljeća 2017. „odredila je li potrebno dodatno djelovanje na razini EU-a”.

2.20. Komisija će ispitati i moguće prepreke jedinstvenom tržištu podacima u EU-u koje mogu nastati iz pravnih nesigurnosti u pogledu vlasništva i upotrebljivosti podataka ili pristupa njima – kao dio inicijative za „**slobodan protok podataka**” planirane za kraj 2016. – radi istraživanja mjera za omogućivanje prelaska na drugu platformu i prenosivosti podataka.

### 3. Opće napomene

3.1. Da bi Europa u sljedećem desetljeću preskočila prepreku od 1,5 % godišnjeg rasta BDP-a, dinamično digitalno gospodarstvo bit će od ključne važnosti (vidjeti izvješće Vijeća za globalni program Svjetskog gospodarskog foruma o Europi).

3.2. Internetske platforme kao poduzeća postale su neka od najcjjenjenijih i najutjecajnijih poduzeća u svijetu, a njihova uloga u svjetskom gospodarstvu bit će sve veća.

3.3. EU predstavlja samo 4 % ukupne tržišne kapitalizacije internetskih platformi <sup>(2)</sup>.

3.4. Ukupno 28 različitih nacionalnih regulatornih okvira regulira rad pedesetak velikih operatora za elektroničku trgovinu u EU-u, dok rad šest velikih operatora na američkom tržištu i tri diva na kineskom tržištu regulira jedinstveni regulatorni okvir <sup>(3)</sup>.

3.5. Pitanja povezana s internetskim platformama stvorila su pritisak da se djeluje na razini država članica što je uzrokovalo povećanje rascjepkanosti.

3.6. Usklađivanje ugovornog prava i zaštite potrošača od ključne su važnosti za održivi razvoj i jačanje internetskih platformi.

3.7. EGSO poziva na veću usredotočenost u pogledu podnošenja zakonodavnih i nezakonodavnih inicijativa do kraja 2016. kako bi se stvorilo u potpunosti integrirano jedinstveno digitalno tržište. Razdoblje 2016. – 2017. pokazat će hoće li Europa stvoriti digitalni plan za poticanje konkurentnosti i rasta ili će pasti u digitalnu osrednjost.

3.8. U Komunikaciji je utvrđen niz područja u kojima postoje problemi kojih je Komisija svjesna, ali joj nedostaju dokazi da odluči koje je mjere potrebno poduzeti, ako ih je uopće potrebno poduzimati. Najvažniji među tim problemima jesu oni koji se tiču poslovanja među poduzećima. Predlaže šest mjeseci dodatnih ispitivanja prije donošenja odluke u proljeće 2017.

3.9. Odbor očekuje drugu važnu raspravu koja će se održati početkom sljedeće godine, a na kojoj će Komisija predstaviti zaključke svojeg istraživanja u tom području.

3.10. Prekomjerna ili neprilagodljiva regulacija ugrozila bi pozitivan doprinos internetskih platformi digitalnom gospodarstvu EU-a, a promjene u regulativi ne bi trebalo provoditi nauštrb potrošača i zaštite radnika.

3.11. Ravnopravni uvjeti za usporedive digitalne usluge na jedinstvenom digitalnom tržištu ne smiju imati negativan učinak na prihode od oporezivanja i ne smiju olakšati daljnje narušavanje osnovice poreza na dobit tako što će trgovačkim društvima biti dopušteno da porez plaćaju u jednoj poreznoj jurisdikciji, čak i kad je vrijednost ostvarena u drugoj. Porez na dobit mora se platiti ondje gdje se obavlja pripadajuća gospodarska djelatnost.

### 4. Posebne napomene

4.1. Prema opisu Komisije, platforme su općenito poznate kao dvostrana ili višestrana tržišta gdje operator platforme povezuje korisnike kako bi olakšao interakciju.

4.2. Međutim, popisom Komisije kojim su obuhvaćene društvene mreže, pretraživači pa i sustavi plaćanja te platforme za oglašavanje, nisu obuhvaćena poduzeća koja su ustrojena kao tradicionalne platforme ali sada posluju na internetu, iako su obuhvaćene digitalne platforme koje nisu višestrane.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 288 final.

<sup>(3)</sup> Vidjeti bilješku 1.

- 4.3. Osim toga, popisom Komisije nije obuhvaćen rastući broj platformi za posredovanje pri zapošljavanju. Stoga se ne dotiče posebnih problema povezanih sa spomenutim platformama, posebno u pogledu poštenog rada i odgovarajuće socijalne zaštite. Kako bi se osiguralo poštovanje i jamčenje prava radnika i standarda rada, EGSO poziva na poduzimanje zakonodavnih mjera za prava u pogledu zapošljavanja i zaštitu radnika platformi te radnika koji rade putem interneta, posebno onih zaposlenih u novim oblicima rada<sup>(4)</sup>. Tim mjerama bi zaposlene u okviru internetskih platformi trebalo definirati kao radnike, priznati njihov radni odnos, zajamčiti im pravo na jednako postupanje istovjetno redovitom zaposlenju te osigurati učinkovitu provedbu tih odredbi (npr. AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testIO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).
- 4.4. Pokretači promjena uživaju veliku prednost, a platforme koje su uspješne u iskorištavanju mrežnih učinaka mogu postati snažna konkurencija, ali i neizbježan trgovinski partner za poduzeća.
- 4.5. Platforma za rješavanje sporova putem interneta mogla bi biti korisna za alternativno rješavanje sporova među poduzećima s tim što bi za početak trebalo osigurati učinkovitu provedbu mehanizma za rješavanje sporova putem interneta između poduzeća i potrošača.
- 4.6. Strah podnositelja žalbi od komercijalne osvete internetskih platformi o kojima ovise može ih spriječiti u obraćanju tijelima nadležnima za tržišno natjecanje. ESGO preporučuje uvođenje novih mjera za zaštitu podnositelja žalbi na tim tržištima.
- 4.7. Osnivači internetskih stranica i pružatelji koji im omogućuju pristup internetu često posluju izvan Europe ili skrivaju svoj identitet. U početku namijenjeni pronalaženju pružatelja internetskih usluga koji daju pristup stranicama s piratskim sadržajem, nalozi za blokiranje pristupa nezakonitom sadržaju mogu poslužiti kao koristan alat za nositelje prava, a nalozi za blokiranje internetskih stranica mogu se primjenjivati i već se primjenjuju u borbi za zaštitu robnih marki i potrošača od internetske prodaje krivotvorene robe.
- 4.8. Snaga tržišta rizičnog kapitala SAD-a u odnosu na EU dodatni je poticaj novonastalim trgovačkim društvima da se presele u SAD.
- 4.9. Kupovina trgovačkih društava s malim prometom nije obuhvaćena sadašnjim zahtjevima za obavješćivanje, čak ni u slučajevima kada kupljeno trgovačko društvo posjeduje komercijalno vrijedne podatke ili ima znatan tržišni potencijal. Postojeći sustav kontrole koncentracija mogao bi se izmijeniti nadopunjavanjem pragova temeljenih na prometu i to služeći se dodatnim zahtjevima za obavješćivanje temeljenim na transakcijskom obujmu.
- 4.10. Tijela nadležna za tržišno natjecanje mogla bi bolje iskoristiti privremene mjere i vremenska ograničenja za ubrzavanje provedbenih aktivnosti na tržištima koja se brzo mijenjaju.
- 4.11. Internetske platforme često od svojih korisnika zahtijevaju različite informacije koje nisu neposredno važne za sadržaj platformi te prihvaćanje uvjeta koje u normalnim okolnostima ne bi prihvatili, ali su obvezni to učiniti da bi se mogli služiti uslugom platforme.
- 4.12. Osobni podaci su valuta današnjeg digitalnog tržišta, ali čini se da mnogi potrošači nisu svjesni toga da svoje osobne podatke daju u zamjenu za tzv. besplatne usluge i da se njihovi podaci mogu prodavati ili stavljati na raspolaganje trećim stranama. Pored toga, neovisno o svim postojećim i planiranim mjerama zaštite potrošača, korištenje interneta i zadržavanje privatnosti jest, u tehničkom smislu, proturječno jer uvijek postoji mogućnost da će visokoosposobljeni stručnjaci dobiti pristup gotovo svim podacima. Stoga je kod građana svih dobnih skupina – među kojima su najosjetljiviji najmlađi i najstariji – potrebno povećati osviještenost o takvim opasnostima.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

<sup>(4)</sup> SL C 303, 19.8.2016., str. 54.



**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Jačanje europskog sustava kibernetičke sigurnosti i poticanje konkurentne i inovativne industrije kibernetičke sigurnosti”**

(COM(2016) 410 final)

(2017/C 075/21)

Izvjestitelj: **Thomas McDONOGH**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 18.8.2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	15.11.2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.12.2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	148/0/1

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Odbor pozdravlja Komunikaciju Komisije o jačanju europskog sustava kibernetičke sigurnosti i poticanju konkurentne i inovativne industrije kibernetičke sigurnosti. Odbor dijeli zabrinutost Komisije u pogledu kontinuirane izloženosti Europe kibernetičkim napadima te napominje da se najmanje 80 % europskih poduzeća susrelo s barem jednim incidentom povezanim s kibernetičkom sigurnošću u proteklih godinu dana, dok je tijekom 2015. godine broj sigurnosnih incidenata u svim industrijama u svijetu porastao za 38 % (*The Global State of Information Security Survey 2016*, PwC). Slažemo se s Komisijom da je potreban niz mjera kako bi se ojačao europski sustav kibernetičke sigurnosti i potaknula konkurentna i inovativna industrija kibernetičke sigurnosti u Europi.

1.2. Odbor posebno pozdravlja ovaj prijedlog u kontekstu nedavno donesene Direktive o mrežnoj i informacijskoj sigurnosti (Direktiva o MIS-u)<sup>(1)</sup>, kojom se nastoji uskladiti pristup kibernetičkoj sigurnosti unutar Europske unije, te u kontekstu šire Strategije za kibernetičku sigurnost<sup>(2)</sup>, u kojoj se iznosi trenutačna vizija o najboljem načinu za sprečavanje i rješavanje kibernetičkih smetnji i napada, unapređenje europskih vrijednosti slobode i demokracije te osiguravanje sigurnog rasta digitalnog gospodarstva.

1.3. EGSO se slaže da su potrebne sveobuhvatne mjere kako bi se europska ključna digitalna infrastruktura i usluge još više zaštitile od sigurnosnih prijetnji te smo zadovoljni što će mjere koje su sada predložene u velikoj mjeri pridonijeti provođenju mnogih preporuka Odbora iz brojnih prethodnih mišljenja<sup>(3)</sup> o unapređenju kibernetičke sigurnosti diljem Unije.

<sup>(1)</sup> SL L 194, 19.7.2016., str. 1.

<sup>(2)</sup> JOIN(2013) 1.

<sup>(3)</sup> SL C 97, 28.4.2007., str. 21.;  
SL C 175, 28.7.2009., str. 92.;  
SL C 255, 22.9.2010., str. 98.;  
SL C 54, 19.2.2011., str. 58.;  
SL C 107, 6.4.2011., str. 58.;  
SL C 229, 31.7.2012., str. 90.;  
SL C 218, 23.7.2011., str. 130.;  
SL C 24, 28.1.2012., str. 40.;  
SL C 229, 31.7.2012., str. 1.;  
SL C 351, 15.11.2012., str. 73.;  
SL C 76, 14.3.2013., str. 59.;  
SL C 271, 19.9.2013., str. 127.;  
SL C 271, 19.9.2013., str. 133.;  
SL C 451, 16.12.2014., str. 31.

1.4. EGSO je zadovoljan time što je Komisija sklopila ugovorno javno-privatno partnerstvo (uJPP) za kibernetičku sigurnost za koje se očekuje da će pokrenuti ulaganja u industriju kibernetičke sigurnosti EU-a u iznosu od 1,8 milijardi EUR, kojima bi se trebala potaknuti suradnja u ranoj fazi postupka istraživanja i inovacija te osmisлити rješenja u području kibernetičke sigurnosti za različite sektore, kao što su energija, zdravlje, promet i financije. Posebno se nadamo da će se taj uJPP primjenjivati za pružanje podrške poduzećima specijaliziranim za kibernetičku sigurnost diljem Unije u ranoj fazi njihova razvoja.

1.5. Odbor pozdravlja namjeru Komisije da do kraja 2017. procijeni je li potrebno izmijeniti ili produljiti mandat Agencije Europske unije za mrežnu i informacijsku sigurnost (ENISA) te izražavamo zadovoljstvo što će se Komisija savjetovati s nama o tom pitanju. EGSO vjeruje da svako produljenje mandata ENISA-e treba obuhvaćati veću operativnu ulogu te agencije kako bi podizanje razine osviještenosti o prijetnjama od kibernetičkih napada i povećanje odgovora na njih diljem Europe bilo učinkovitije, kao i neposredniju odgovornost za programe edukacije i osvješćivanja o kibernetičkoj sigurnosti usmjerene posebno na građane te mala i srednja poduzeća (MSP).

1.6. Kako bi se na razini EU-a osigurali snažno vodstvo i integracija potrebni za rješavanje složene provedbe učinkovite europske politike kibernetičke sigurnosti, Odbor traži od Komisije da ispita mogućnost promjene statusa ENISA-e u tijelo za kibernetičku sigurnost na razini EU-a, istovrsno središnjem tijelu u zrakoplovnoj industriji (Europska agencija za sigurnost zračnog prometa, EASA). U slučaju da takva promjena mandata ENISA-e nije izvediva, EGSO predlaže osnivanje potpuno novog tijela.

1.7. EGSO poziva Komisiju da razmotri mogućnost osmišljavanja nacionalnog modela za razvoj kibernetičke sigurnosti i sustava za rejting, sličnog modelu CMM (eng. *Capability Maturity Model*) u IT sektoru, radi objektivnog mjerenja stupnja otpornosti svake države članice u pogledu kibernetičke sigurnosti.

1.8. Odbor napominje da će Komisija u skoroj budućnosti razmotriti je li potrebno ažurirati Strategiju EU-a za kibernetičku sigurnost iz 2013. te sa zadovoljstvom iščekujemo savjetovanje u pogledu razmatranja Komisije u dogledno vrijeme.

1.9. S obzirom na važnost kibernetičke sigurnosti i sve veće prijetnje u pogledu kibernetičkog kriminala, EGSO poziva da se Europskom centru za kibernetički kriminal pri Europolu i Europskoj obrambenoj agenciji dodijele odgovarajuća sredstva i resursi.

1.10. S obzirom na veliku važnost zaštite osobnih podataka građana koje pohranjuju institucije i agencije javne uprave, Odbor poziva na to da se za zaposlenike u javnoj administraciji organizira posebna obuka u vezi s upravljanjem podacima, zaštitom podataka i kibernetičkom sigurnošću.

1.11. Na temelju sveobuhvatne ocjene zaštite EU-a od kibernetičkog kriminala i kibernetičkih napada, kao i razvoja snažne industrije kibernetičke sigurnosti u Europi, EGSO smatra da strategija i politika kibernetičke sigurnosti EU-a moraju biti uspješne osobito u sljedećim točkama: odlučno vodstvo EU-a, politike kibernetičke sigurnosti koje povećavaju sigurnost uz očuvanje privatnosti i drugih temeljnih prava, podizanje razine osviještenosti građana i poticanje proaktivnih pristupa zaštiti, sveobuhvatno upravljanje državama članicama, informirano i odgovorno poslovanje, bliska suradnja među vladama, privatnim sektorom i građanima, odgovarajuća razina ulaganja, dobri tehnički standardi, dovoljna ulaganja u istraživanja, razvoj i inovacije te međunarodna suradnja.

## 2. Sažetak Komunikacije Komisije

2.1. U Komunikaciji su predstavljene mjere za jačanje europskog sustava kibernetičke sigurnosti te poticanje konkurentne i inovativne industrije kibernetičke sigurnosti u Europi, kako je najavljeno u Strategiji EU-a za kibernetičku sigurnost i u Strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta.

2.2. Da bi se to postiglo, Komisija se u mjerama koje predlaže koristi odredbama Direktive o MIS-u u svrhu jačanja suradnje na području kibernetičke sigurnosti, razmjene informacija, osposobljavanja i organizacije u pogledu sigurnosti diljem Unije. Komisija će također završiti procjenu ENISA-e do kraja 2017. te će razmotriti potrebu za izmjenom ili produljenjem mandata ENISA-e.

2.2.1. Komisija će usko surađivati s državama članicama, ENISA-om, ESVD-om i drugim mjerodavnim tijelima EU-a radi uspostave platforme za osposobljavanje u području kibernetičke sigurnosti.

2.2.2. Postoji niz predloženih mjera koje se bave pitanjima međusektorske međuovisnosti i unapređenjem otpornosti ključne javne infrastrukture, uključujući razvoj europskih sektorskih centara za razmjenu i analizu informacija i njihovu suradnju s CSIRT-ovima. Komisija također predlaže da se nacionalnim tijelima omogući podnošenje zahtjeva CSIRT-ovima za provođenje redovitih provjera ključnih mrežnih infrastruktura.

2.3. Mjere koje predlaže Komisija također će se baviti potrebom da se osposobljavanjem, ulaganjima, zahtjevima jedinstvenog tržišta i uspostavom novog javno-privatnog partnerstva o kibernetičkoj sigurnosti, za koje se očekuje da će do 2020. potaknuti ulaganja u iznosu od 1,8 milijardi EUR, pruži veća potpora rastu i razvoju snažne europske industrije kibernetičke sigurnosti.

2.3.1. Također se predlaže izrada prijedloga europskog okvira za sigurnosno certificiranje u području IKT-a, koji bi trebao biti predstavljen do kraja 2017., te procjena izvedivosti i učinka europskog okvira za jednostavno označavanje u području kibernetičke sigurnosti.

2.3.2. Kako bi povećala ulaganja u kibernetičku sigurnost u Europi i pružila potporu MSP-ovima, Komisija će informirati zajednicu kibernetičke sigurnosti o postojećim mehanizmima financiranja; povećati uporabu alata i instrumenata EU-a radi pružanja potpore inovativnim MSP-ovima na polju istraživanju sinergija između civilnog i obrambenog tržišta kibernetičke sigurnosti (npr. Europska poduzetnička mreža i Europska mreža regija angažiranih u području obrane pružit će regijama nove mogućnosti istraživanja prekogranične suradnje u području dvojne namjene, uključujući kibernetičku sigurnost, a MSP-ovima sudjelovanje u aktivnostima povezivanja); istražiti mogućnost lakšeg pristupa ulaganjima posredstvom posebne platforme za ulaganja u području kibernetičke sigurnosti ili s pomoću drugih alata; te osnovati platformu za pametnu specijalizaciju u području kibernetičke sigurnosti kao potporu državama članicama i regijama koje su zainteresirane za ulaganja u sektor kibernetičke sigurnosti (RIS3).

2.3.3. Nadalje, Komisija će u svrhu promicanja i poticanja europske industrije kibernetičke sigurnosti inovacijama sklopiti s industrijom ugovorno javno-privatno partnerstvo (uJPP) za kibernetičku sigurnost; objaviti pozive u okviru programa Obzor 2020. na podnošenje prijedloga koji se odnose na uJPP za kibernetičku sigurnost; te uskladiti uJPP za kibernetičku sigurnost s odgovarajućim sektorskim strategijama, instrumentima programa Obzor 2020. i sektorskim JPP-ovima.

### 3. Opće napomene

3.1. Digitalno gospodarstvo odgovorno je za petinu rasta BDP-a u EU-u, a većina Europljana kupuje na internetu svake godine. Ovisimo o internetu i povezanoj digitalnoj tehnologiji kao podršci našim vitalnim sektorima energije, zdravlja, vladinih i financijskih usluga. Međutim, ključna digitalna infrastruktura i usluge koje imaju toliko važnu ulogu u našem gospodarskom i društvenom životu podložne su sve većem riziku od kibernetičkog kriminala i kibernetičkih napada koji prijete našem blagostanju i kvaliteti života.

3.2. Vlade i javne institucije i agencije u međuvremenu elektronički pohranjuju veliku količinu osobnih podataka o svim građanima. Stoga su dobro upravljanje podacima, kibernetička sigurnost i zaštita podataka od velike važnosti za građane u cijeloj Uniji, koji trebaju biti sigurni da su njihovi osobni podaci i privatnost zaštićeni u skladu s direktivama i propisima EU-a. To se osobito tiče podataka o zdravlju te financijskim, pravnim i drugim poslovima, koji bi mogli biti iskorišteni za krađu identiteta ili neprimjereno objelodanjivanje trećim stranama. Od presudne je važnosti da svi zaposlenici u javnom sektoru budu dobro osposobljeni u području upravljanja podacima, kibernetičke sigurnosti i zaštite podataka.

3.3. Podučavanje građana o osobnoj kibernetičkoj sigurnosti, uključujući sigurnost podataka, treba biti temeljni dio svakog programa za digitalnu pismenost. Edukativni program EU-a mogao bi pružiti potporu nastojanjima manje aktivnih država članica te osigurati ispravno razumijevanje strategije, smanjujući na taj način strah od gubitka privatnosti i povećavajući povjerenje u digitalno gospodarstvo. Takav bi se program mogao provoditi uz sudjelovanje udruga potrošača i organizacija civilnog društva u cijeloj Uniji, uključujući obrazovne ustanove specijalizirane za potrebe starijih građana.

3.4. Svaka država članica trebala bi ovlastiti svoje postojeće organizacije za industrijski razvoj da informiraju, educiraju i podupiru sektor malog i srednjeg poduzetništva u vezi s pitanjima kibernetičke sigurnosti. Velika poduzeća mogu lako stjecati potrebna znanja, no malim i srednjim poduzećima potrebna je podrška.

3.5. Bilo bi vrlo korisno kad bi postojalo objektivno mjerilo stupnja otpornosti svake države članice u pogledu kibernetičke sigurnosti kako bi se uspoređivanjem mogle prevladavati manjkavosti i poticati poboljšanja. Možda bi se mogao osmisлити nacionalni model za razvoj kibernetičke sigurnosti i sustav za rejting, sličan modelu CMM (eng. *Capability Maturity Model*) u IT sektoru, radi mjerenja stupnja otpornosti svake države članice u pogledu kibernetičke sigurnosti.

3.6. Sveobuhvatna strategija za kibernetičku sigurnost treba obuhvatiti sljedeće mjere:

- odlučno vodstvo EU-a koje uspostavlja politike, zakone i institucije radi poticanja visoke razine kibernetičke sigurnosti diljem Unije,
- politike kibernetičke sigurnosti koje poboljšavaju sigurnost pojedinaca i zajednice te istodobno štite prava građana na privatnost i druge temeljne vrijednosti i slobode,
- visoku razinu osviještenosti građana o rizicima pri korištenju interneta te poticanje proaktivnog pristupa zaštiti njihovih digitalnih uređaja, identiteta, privatnosti i internetskih transakcija,
- sveobuhvatno upravljanje svih država članica radi osiguravanja sigurnosti i otpornosti ključnih informacijskih infrastrukture,
- svjesno i odgovorno djelovanje svih poduzeća radi osiguravanja sigurnosti i otpornosti njihovih informacijskih i komunikacijskih sustava te radi zaštite poslovanja i interesa njihovih klijenata,
- proaktivan pristup davatelja internetskih usluga zaštiti svojih klijenata od kibernetičkih napada,
- blisku suradnju, na strateškoj i operativnoj razini, na području kibernetičke sigurnosti diljem EU-a između vlada, privatnog sektora i građana,
- ugrađivanje kibernetičke zaštite u internetske tehnologije i usluge već pri njihovom razvoju,
- odgovarajuće razine ulaganja u razvoj znanja i vještina u vezi s kibernetičkom sigurnošću radi razvoja stručne radne snage na tom području,
- dobre tehničke standarde za kibernetičku sigurnost i dovoljna ulaganja u istraživanja, razvoj i inovacije radi pružanja podrške razvoju snažne industrije kibernetičke sigurnosti i visokokvalitetnih rješenja,
- aktivnu međunarodnu suradnju s državama koje nisu članice EU-a radi razvoja usklađene svjetske politike i reakcija na prijetnje kibernetičkoj sigurnosti.

#### 4. Posebne napomene

4.1. Nadovezujući se na okvir za upravljanje kibernetičkom sigurnošću iz Direktive o MIS-u i na daljnje mjere koje su sada uključene u ovu komunikaciju, EU treba razmotriti mogućnost rješavanja problema fragmentiranog pristupa unapređenju kibernetičke sigurnosti diljem Unije, i to osnivanjem snažnog centraliziranog tijela za kibernetičku sigurnost, istovrsnog Europskoj agenciji za sigurnost zračnog prometa (EASA) ili Glavnoj saveznoj službi za informacijsku sigurnost koja je nedavno osnovana u SAD-u (Nacionalni plan djelovanja u području kibernetičke sigurnosti, Bijela kuća, 9. veljače 2016.), čija bi odgovornost bila nadzor nad provedbom politike kibernetičke sigurnosti na razini EU-a i integriranje napora različitih agencija koje djeluju u tom području.

4.2. Odbor je impresioniran vještinama i znanjima koje je ENISA razvila tijekom godina te vjerujemo da ta agencija može još više pridonijeti sigurnosti i otpornosti kibernetičke sigurnosti Europe. Potrebno je ojačati operativni mandat ENISA-e kako bi podizanje razine osviještenosti o prijetnjama od kibernetičkih napada i povećanje odgovora na njih diljem Europe bilo učinkovitije. Pravi je trenutak za reviziju mandata s obzirom na to da se stanje u području kibernetičke sigurnosti promijenilo od osnivanja ENISA-e. Oslanjajući se na Direktivu o MIS-u, možda se operativna uloga ENISA-e može proširiti kako bi se povećala vrijednost njezina doprinosa EU-u, državama članicama, građanima i poduzećima, i to uporabom njezinih vještina, znanja i sinergija u radu drugih institucija, agencija i tijela EU-a i država članica, kao što su CERT-EU, Europski centar za kibernetički kriminal i Europska obrambena agencija. ENISA-i bi se također trebalo omogućiti preuzimanje neposrednije odgovornosti za programe edukacije i osvješćivanja o kibernetičkoj sigurnosti usmjerene posebno na građane te mala i srednja poduzeća.

4.3. Pri svom osnivanju 2013. Europski centar za kibernetički kriminal (EC3) raspolagao je operativnim proračunom od samo 7 milijuna EUR, što je manje od 10 % ukupnog proračuna Europol (Memorandum Europske komisije br. 13/6, 9. siječnja 2012.). Direktor EC3-a izjavio je 2014. da su sredstva dodijeljena njegovu odjelu uvelike ograničena uslijed rezova te da je teško održavati korak s brzim razvojem prijetnji kibernetičkog kriminala (*Security Magazine*, 1. studenog 2014.). EGSO smatra da je potrebno znatno povećati sredstva dodijeljena Europolu za borbu protiv kibernetičkog kriminala kako bi Europol održao korak s rastućim prijetnjama. Proračun Europol za 2016. i dalje iznosi samo 100 milijuna EUR <sup>(4)</sup>.

4.4. Odbor pozdravlja odredbe Direktive o MIS-u te mjere koje su u Komunikaciji predložene s ciljem poboljšanja suradnje među državama članicama na području kibernetičke sigurnosti. Radi sigurnosti svih građana i postizanja snažne kibernetičke otpornosti diljem EU-a, u kojem su ključne infrastrukture informacijskih sustava često međusobno povezane, važno je da mjere suradnje budu usmjerene na pitanje rastućeg jaza između država s najnaprednijim vještinama i znanjima u području kibernetičke sigurnosti i država članica sa slabije razvijenim vještinama i znanjima.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

---

<sup>(4)</sup> SL C 113, 30.3.2016., str. 144.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Jačanju bilateralnih trgovinskih odnosa EU-a i Turske i modernizaciji carinske unije”**

(2017/C 075/22)

Izvjestitelj: **Dimitris DIMITRIADIS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, godišnji dopis 2016., 20. travnja 2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	16. studenoga 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	252/4/7

**1. Zaključci i preporuke**

1.1. EGSO smatra da je zbog promjena okolnosti postojeći Sporazum o carinskoj uniji zastario te da će njegove potpisnice morati započeti ozbiljne pregovore o jačanju svojih gospodarskih veza sklapanjem nove vrste trgovinskog sporazuma koji odražava aktualne potrebe.

1.2. EGSO vjeruje da je Turska i dalje vrlo važan partner te da postoji nužna politička volja da se poveća razina suradnje, ali samo pod uvjetom da u svakom trenutku bude osigurano poštovanje temeljnih europskih vrijednosti i načela demokracije, vladavine prava i ljudskih prava.

1.3. EGSO smatra da se carinska unija može izmijeniti revizijom Odluke br. 1/95, novom odlukom Vijeća za pridruživanje ili, u krajnosti, novim protokolom uz Sporazum o pridruživanju.

1.4. EGSO osuđuje pokušaj državnog udara 15. srpnja, no vrlo je zabrinut zbog reakcije turske vlade i naknadnih političkih događanja u Turskoj, pri kojima se prekoračuje okvir kaznenog progona začetnika državnog udara, ne poštuju mjere koje se temelje na vladavini prava i krše demokratska načela.

1.5. EGSO od Turske kao države kandidatkinje za pristupanje EU-u zahtijeva da štiti i poštuje univerzalna ljudska prava kao i da se pridržava demokratskih načela i vladavine prava. EGSO osuđuje pokušaj rušenja demokratski izabrane vlade u Turskoj, ali također izražava zabrinutost zbog reakcije turskih vlasti te izričito poziva na to da se ljudska prava u potpunosti poštuju i primjenjuju bez diskriminacije, posebice sloboda izražavanja i poseban način na koji se ona odražava u slobodi medija, kao i na to da se u potpunosti ponovno uspostavi vladavina prava.

1.6. EGSO smatra da Turska mora istinski pokazati da je i dalje predana statusu države pristupnice, koji u skladu sa zakonom i ugovorima još uvijek ima, tako što će nastaviti pregovore s EU-om te strogo poštovati pravnu stečevinu EU-a i sve zahtjeve o kojima je dosad postignut dogovor.

1.7. Novi uvjeti u svjetskom gospodarstvu koji se razvijaju posljednjih godina potaknuli su EU da pokrene novi krug svjetskih trgovinskih sporazuma s naglaskom na poboljšanju propisa u brojnim područjima u cilju promicanja modernih oblika trgovine te primjene načela i pravne stečevine EU-a. Komunikacija Komisije „Trgovina za sve” mora biti temelj pregovora između EU-a i Turske. Nedavne prilagodbe i najbolje prakse ugrađene u različite trgovinske sporazume stubokom su promijenile modele za održivost, transparentnost i uključenost socijalnih partnera i civilnog društva u međunarodne trgovinske sporazume.



1.8. EGSO smatra da se unaprijed moraju provoditi procjene učinka i *ex ante* i *ex post*, kao i procjene izvedivosti pregovora kako bi se utvrdio utjecaj na okoliš, gospodarstvo i društvo. U te postupke moraju biti uključeni socijalni partneri i organizacije civilnog društva. Povrh toga, EGSO smatra da bi Komisija trebala nastaviti pomno pratiti tekuće društveno i gospodarsko stanje u Turskoj na svakom koraku pregovora.

1.9. Treba imati na umu da se pravna stečevina EU-a u proteklih dvadeset godina otkako postoji carinska unija proširila na područja koja ranije nisu bila regulirana.

1.10. EGSO smatra da je potreban nov, moderan sporazum o carinskoj uniji i odbacuje kao nerealnu ideju održavanja statusa quo ili pretvaranju carinske unije u regionalni trgovinski sporazum. Odbor vjeruje da bi novi sporazum trebao sadržavati nova poglavlja koja odražavaju dopune pravu i praksi EU-a, s obzirom na to da se oni neprestano proširuju i revidiraju, kao i ažurirane odredbe kojima se nastoje riješiti pitanja koja su se pokazala problematičnima tijekom provedbe carinske unije s Turskom te preliminarne zahtjeve.

1.11. EGSO također smatra da bi se novi pregovori trebali posebno usredotočiti na hitnu provedbu nužnih radikalnih reformi turskog zakonodavstva.

1.12. EGSO predlaže da se sljedeća područja uključe u regulatorni okvir novog sporazuma:

- poljoprivreda (sa svim zahtjevima navedenima u nastavku mišljenja),
- usluge,
- javna nabava,
- neprerađeni proizvodi i sirovine,
- zaštita potrošača,
- zaštita okoliša i održivi razvoj,
- jednakopravnost regulatornih sustava za veterinarske, sanitarne i fitosanitarne mjere i politika za sigurnost hrane,
- učinkovita zaštita radnog prava i pristojnih radnih mjesta,
- zaštita zdravlja i sigurnosti na radnom mjestu,
- olakšavanje e-trgovine i uvođenje digitalnog programa kojim bi se omogućilo slobodno kretanje digitalnih podataka,
- energetska politika i energetska sigurnost,
- promicanje inovativnosti i zaštita intelektualnog vlasništva,
- borba protiv korupcije i pranja novca,
- bolji poticaji za MSP-ove,
- pojednostavljeni upravni postupci i smanjenje administrativnih troškova,
- ulaganje i ažuriranje zakonodavstva o ulaganju radi zaštite ulagača uz istodobno uvođenje nepristranog postupka rješavanja sporova,
- poboljšanje postupka prenošenja i uključivanja europskog zakonodavstva u pravni sustav Turske,
- strože odredbe kojima bi se osiguralo da sadržaj revidiranog sporazuma i provedbene odredbe budu u skladu s pravnom stečevinom EU-a.

1.13. EGSO smatra da se, kad je riječ o asimetriji koja utječe na turske trgovinske odnose s trećim zemljama s kojima EU sklapa novu vrstu trgovinskih sporazuma, relevantna odredba može poboljšati samo utoliko da sadrži politički poticaj zemljama partnericama EU-a politički poticaj, uz dodatnu mogućnost da Komisija osigura učinkovite posredničke usluge.

1.14. EGSO vjeruje da će svaka vrsta trgovinskog sporazuma između EU-a i Turske morati obuhvaćati istinsko savjetovanje sa socijalnim partnerima (poslodavcima i zaposlenicima) i organizacijama civilnog društva te njihovo uključivanje kako u fazi pregovora tako i u fazi provedbe.

## 2. Trgovinski odnosi EU-a i Turske

2.1. Turska je 1959. godine zatražila pridruženo članstvo u tadašnjoj Europskoj ekonomskoj zajednici (EEZ), odnosno sadašnjoj Europskoj uniji (EU). Sporazum o pridruživanju <sup>(1)</sup> potpisan je 1963. godine, a njime se predviđelo i stvaranje carinske unije između EEZ-a i Turske.

2.2. Kao rezultat toga, 1970. godine sastavljen je Dodatni protokol kojim se ukidaju carinske pristojbe i kvote za robu, čime se poduzimaju daljnji koraci prema **carinskoj uniji**, koja je u potpunosti provedena 1995. godine <sup>(2)</sup> i iziskivala je ukidanje prepreka trgovini. Iste godine s tadašnjim EZUČ-om potpisan <sup>(3)</sup> je Sporazum o slobodnoj trgovini kojim se obuhvaća ugljen i čelik.

2.3. Od Turske se također zahtijevalo da usvoji zajedničke vanjske tarife EU-a <sup>(4)</sup> za uvoz iz trećih zemalja te sve postojeće i buduće povlaštene sporazume.

2.4. Carinska unija svojedobno je bila revolucionarna i originalna ideja te je pružila veliku priliku za produbljivanje bilateralnih odnosa s obzirom na to da je to bio jedan od prvih sporazuma koji je iziskivao usklađivanje sa zakonodavstvom države koja nije članica EU-a.

2.5. EU je 1997. godine pokrenuo usporedan postupak na temelju članka 2. i 49. Ugovora o Europskoj uniji, nakon zahtjeva za pridruživanje koji je Turska podnijela 1987. godine.

2.6. Pristupni pregovori započeli su 2005. godine i uključuju 34 poglavlja o pravnoj stečevini EU-a i jedno poglavlje o raznim temama, što čini ukupno 35 poglavlja.

2.7. Uzimajući u obzir pozive relevantnih dionika, EGSO zauzima pozitivan stav prema Sporazumu o slobodnoj trgovini na području ugljena i čelika, koji bi trebao ostati nepromijenjen, ali naglašava potrebu reforme carinske unije kako bi se trgovinski odnosi modernizirali.

## 3. Politička situacija u Turskoj nakon 15. srpnja

3.1. Stanje u Turskoj nakon pokušaja državnog udara 15. srpnja – koji EGSO izričito osuđuje – izaziva veliku zabrinutost. Postupci vlasti prema osobama osumnjičenima za državni udar, ali i prema pripadnicima oporbe i civilnog društva koji nisu sudjelovali u pokušaju udara kao i prema tisku i medijima koji ne podržavaju vladu, nespojivi su s europskim normama i opterećuju pregovore između Turske i EU-a.

<sup>(1)</sup> Sporazum o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske te Dodatni protokol od 12. rujna 1963. (SL 217, 29.12.1964.): [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association\\_agreement\\_1964\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf).

<sup>(2)</sup> Odluka br. 1/95 Vijeća EZ-a i Turske za pridruživanje o provedbi završne faze carinske unije, 22. prosinca 1995. (96/142/EZ).

<sup>(3)</sup> 96/528/EZUČ: Odluka Komisije od 29. veljače 1996. o sklapanju Sporazuma između Europske zajednice za ugljen i čelik i Republike Turske o trgovini proizvodima obuhvaćenima Ugovorom o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik (SL L 227, 7.9.1996.), dostupno na adresi <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=EN>

<sup>(4)</sup> Kombinirana nomenklatura, Zajednička carinska tarifa i Integrirana tarifa Europske unije (TARIC), Uredba Vijeća (EEZ) br. 2658/87 od 23. srpnja 1987. o tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i o Zajedničkoj carinskoj tarifi (SL L 256, 7.9.1987.): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003&from=EN>.

3.2. Od 15. srpnja službeno stajalište Ankare promijenilo se i turski pregovarači zahtijevaju izričito preuzimanje obveze od EU-a, koji je dosad u mnogim pitanjima **pokazao neodlučnost i manjak političke volje i usmjerenja**, što ide ruku pod ruku s time da Turska nije pokazala dobru volju u pogledu provedbe usvojenih dokumenata (npr. protokola uz Sporazum iz Ankare itd.), što dodatno otežava stvaranje nužne atmosfere razumijevanja.

3.3. EGSO promatra i uz veliku zabrinutost i pažnju nastavlja pratiti razvoj događaja nakon pokušaja državnog udara, a pokretanje pregovora o carinskoj uniji radi jačanja trgovinskih odnosa smatra prilikom za početak normalizacije odnosa između Turske i EU-a, kao i za preokret u turskom gospodarstvu pritisnutom poteškoćama.

3.4. Stoga je u ovom teškom trenutku u interesu Turske da se dugoročno obveže na program reformi koje uključuju radikalne promjene u političkom i gospodarskom području.

#### 4. Gospodarstvo Turske

4.1. Prema procjenama iz 2015. bruto domaći proizvod Turske te je godine iznosio zapanjujućih 1 576 milijuna USD prema paritetu kupovne moći (BDP mjeren metodom pariteta kupovne moći), što je tu zemlju svrstalo na 18. mjesto na popisu svjetskih gospodarstava. Procjenjuje se da se gospodarski rast 2015. smanjio na i dalje zadovoljavajućih 3,8 %, što Tursku stavlja na 102. mjesto u svijetu. Javni dug te zemlje pao je na umjerenih 33,1 % BDP-a, dok je stopa inflacije i dalje visoka te, prema podacima iz 2015., iznosi otprilike 7,7 %<sup>(5)</sup>.

4.2. Tursko se gospodarstvo proteklih godina pretvorilo iz tradicionalno poljoprivrednog u gospodarstvo zasnovano na uslugama i turizmu, s proizvodnim sektorom usmjerenim na izvoz. To je djelomice zasluga carinske unije, koja je stvorila velike mogućnosti koje su bile odmah iskorištene usvajanjem novog pravnog okvira i provedbom standarda EU-a.

4.3. Međutim, od 2012. tempo rasta usporio je zbog pada izravnih stranih ulaganja, kao i zbog političkih i gospodarskih događaja koji su nerijetko djelovali poput kočnice na gospodarski rast i kao izvor nesigurnosti. U razdoblju 2013.–2016. povjerenje je narušeno uslijed političkih nemira, geopolitičkih promjena, navodne korupcije i napetosti sa susjednim zemljama izazvanih nastojanjima Turske da zadobije važniju političku ulogu u regiji. To je imalo negativne gospodarske posljedice i omelo nezapamćeni napredak turskog gospodarstva jer je ono zbog deficita tekućeg računa postalo podložno nestabilnosti valute i tržišta, što je destimuliralo i oslabilo priljev investicija. Nakon pokušaja državnog udara gospodarstvo je pretrpjelo nov udarac s daljnjim usporavanjem i drastičnim padom turizma.

4.4. Zabrinjavajući politički događaji i njihove izravne posljedice uzrokovali su znatnu štetu gospodarstvu u pogledu tržišnog povjerenja u stabilnost, kao i u pogledu otpornosti gospodarskog i ulagačkog okruženja u Turskoj<sup>(6)</sup>, dok istodobno postoje sumnje u sposobnost turske vlade da gospodarstvo ponovno vrati na put rasta, što je oslabilo kako vjerodostojnost vlade tako i vrijednost turske lire<sup>(7)</sup>.

#### 5. Utjecaj carinske unije na tursko gospodarstvo, nedostaci regulatornog okvira i problemi u provedbi

5.1. Uzevši sve u obzir, prognoze za carinsku uniju pokazale su se poprilično pesimističnima, ali ih je stvarnost opovrgnula: turski je BDP prema predviđanjima trebao rasti po stopi od najviše 1–1,5 %, što je, iako se smatralo dobrim rezultatom, neusporedivo sa stvarnim povećanjem.

<sup>(5)</sup> Statistički podaci iz CIA-inog Pregleda činjenica (*Factbook*) i izvješća Svjetske banke o državama, u kombinaciji sa statističkim podacima Središnje banke Republike Turske.

<sup>(6)</sup> <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>  
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>  
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>

<sup>(7)</sup> <https://www.ft.com/content/5bbbcce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>  
<http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>

5.2. EU je glavni partner Turske u pogledu izvoza i uvoza, dok Turska zauzima sedmo mjesto među uvoznim i peto među izvoznim tržištima EU-a. Turska u EU izvozi uglavnom strojeve i prijevoznu opremu te industrijske proizvode. EU u Tursku izvozi uglavnom strojeve i prijevoznu opremu, kemijske proizvode i industrijsku robu.

5.3. Trgovina s EU-om od 1995. do 2014. porasla je za 22 %. Carinska unija navodno je prouzročila i preusmjerenje trgovine<sup>(8)</sup>, ali to je zanemarivo kada se ima na umu ukupni udio te pojave u trgovini<sup>(9)</sup>.

5.4. U svakom slučaju, to je zauzdalo tursku primjenu carinskih pristojbi na industrijske proizvode i učinilo nepotrebnim uvođenje pravila o podrijetlu za bilateralnu trgovinu.

5.5. Neke od glavnih nedostataka carinske unije možemo sažeti na sljedeći način:

- pretjerana i nepotrebna upotreba instrumenata trgovinske zaštite, kao što su kompenzacijske, antidampinske, zaštitne i nadzorne mjere koje utječu na bilateralnu trgovinu<sup>(10)</sup>,
- ne postoji ni djelotvorni mehanizam usklađivanja ni postupak rješavanja sporova, bez kojih se u određenim slučajevima ne mogu poduzeti učinkoviti koraci protiv selektivne provedbe carinske unije i uvođenja neizravnih diskriminirajućih mjera na štetu proizvoda iz EU-a. Najčešće korišten postupak rješavanja sporova ograničen je na određene sporove (točnije, nadležnost je valjana samo dok su na snazi protekcionističke mjere)<sup>(11)</sup> koje može rješavati Vijeće za pridruživanje, a ono je prvenstveno političko tijelo koje odluke donosi na temelju konsenzusa,
- ograničen opseg carinske unije, u koji spadaju samo industrijski proizvodi, uključujući sastavne dijelove i prerađene poljoprivredne proizvode proizvedene u EU-u ili Turskoj, kao i robu potpuno ili djelomično izrađenu od proizvoda iz trećih zemalja, pod uvjetom da imaju slobodan protok unutar EU-a ili Turske. S druge strane, poljoprivredni proizvodi predstavljaju 10 %, a usluge 60 % turskog BDP-a, ali oba su sektora izvan područja primjene carinske unije,
- postoje i problemi u postupku usklađivanja s pravom EU-a, kao i u vezi s učinkovitošću metode pružanja informacija o tom postupku; kao rezultat toga poslovna zajednica suočava se sa zakonodavnim labirintom u postupku uvoza ili izvoza istih proizvoda, s čime ne mogu držati korak ni poduzetnici, preko svojih službenih predstavničkih tijela (gospodarske komore, organizacije poslodavaca itd.), ni nadležna tijela (carinski uredi, agencije za izvoz, tijela za nadzor tržišta)<sup>(12)</sup>.

5.6. Osim problematičnih područja u regulatornom tkivu carinske unije, u pitanju je i njezina neodgovarajuća provedba ili jednostrane odluke koje je turska strana donijela o carinskim ili pristojbenim praksama, a **kojima se jasno krše dogovoreni uvjeti**. Postavljaju se pitanja i u vezi s odbijanjem Turske da dopusti slobodnu trgovinu s Republikom Ciprom, državom članicom EU-a, čime očigledno krši zakonodavstvo Unije i trgovinske sporazume između EU-a i Turske.

<sup>(8)</sup> C.S.P. Magee, *Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community–Turkey customs union* („Omogućavanje trgovine, preusmjerenje trgovine i opći učinci ravnoteže regionalnih trgovinskih sporazuma: studija o carinskoj uniji Europske zajednice i Turske”), *Review of World Economics*, svibanj 2016., svezak 152., broj 2., str. 383.–399.

<sup>(9)</sup> *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union* („Ocjena carinske unije EU-a i Turske”), izvješće br. 85830-TR, 28. ožujka 2014., dostupno na adresi <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-eng.pdf>.

<sup>(10)</sup> U Turskoj je na robu iz EU-a tijekom 2013. primijenjeno trinaest instrumenata trgovinske zaštite. Više informacija dostupno je na adresi <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (datum pristupanja: 30.5.2016.).

<sup>(11)</sup> Za razliku od mehanizma rješavanja sporova iz Sporazuma iz Ankare, koji obuhvaća širi raspon sporova, ali zahtijeva jednoglasnost među stranama da bi se rješavanje aktiviralo.

<sup>(12)</sup> Vidjeti bilješku 9.

5.7. Dosadašnjim usklađivanjem turskih propisa sa zakonodavstvom EU-a o unutarnjem tržištu postignut je napredak u određenim područjima, kao što su slobodno kretanje robe, politika tržišnog natjecanja i državnih potpora, energetska, gospodarska i monetarna politika te poduzetnička i industrijska politika, ali Europska komisija istaknula je da Turska neprestano zanemaruje ključne aspekte Sporazuma usvajanjem protekcionističkih mjera na svim područjima, što je u suprotnosti s odredbama carinske unije.

5.8. S druge strane, Turska ne provodi na zadovoljavajući način ni zakonodavstvo u pogledu državnih potpora ni u pogledu uvođenja nadzornih mehanizama, a čini se i da se opire potpunom omogućivanju slobodnog kretanja robe uklađivanjem skrivenih ograničenja; naposljetku, nije usvojila ni učinkovito primijenila provedbene mjere protiv kršenja prava intelektualnog vlasništva.

5.9. Procjenjujući ukupnu korist od carinske unije, kao njezin najveći doprinos mogli bismo istaknuti činjenicu da se ona upotrebljava kao sredstvo za gospodarsku reformu koja je pridonijela integraciji Turske u globalna tržišta, da pomaže vratiti vjerodostojnost Turske te, konačno, da podupire mjere za obuzdavanje inflacije i stabilizaciju vrijednosti turske lire.

5.10. Uz to, modernizacija turske trgovine bila je brza, a na zamahu je dobilo i tržišno natjecanje između turskih proizvođača i trgovaca koji su preko tržišta EU-a dobili pristup plodnijem i izazovnijem globalnom trgovinskom okružju.

## 6. Usporedba carinske unije s novijim sporazumima o slobodnoj trgovini

6.1. Tijekom predstojećih godina započet će nova gospodarska era pokrenuta izgradnjom i provedbom niza zakonodavnih inicijativa na međunarodnoj razini koje će utjecati na gospodarske odnose između EU-a i Turske, zbog čega će biti potrebno ažurirati carinsku uniju. Europska unija istodobno se usredotočila na poticanje vanjskih gospodarskih odnosa s trećim zemljama radi poboljšanja životnog standarda i prosperiteta. **Transatlantsko partnerstvo za trgovinu i ulaganja (TTIP)**, **Sveobuhvatni ekonomski i trgovinski sporazum između EU-a i Kanade (CETA)** i **Sporazum o trgovini uslugama (TiSA)**, kao i pregovori o **trgovinskom sporazumu s Japanom**, trenutačno su najistaknutije inicijative<sup>(13)</sup>.

6.2. Kao rezultat tih novih uvjeta, zastarjela carinska unija već je dovela tursko gospodarstvo u nepovoljan položaj zbog ugrađene asimetrije<sup>(14)</sup>: prema pravilima carinske unije, Turska može dogovarati trgovinske sporazume s trećom zemljom tek nakon što je EU dovršio i potpisao novi sporazum o slobodnoj trgovini s dotičnom zemljom, pri čemu Turska nema mogućnost intervenirati ni u jednoj fazi pregovora. S druge strane, „turska klauzula” je smjernica za politiku i ne obvezuje treće zemlje da prihvate pregovore s Turskom, a kamoli da potpišu sporazum. Čak i ako se postigne sporazum, taj vremenski raskorak stavlja turska poduzeća u nepovoljan položaj u pogledu konkurencije.

6.3. Povrh toga, Turska je morala usvojiti zajedničke vanjske tarife, zbog čega je bila prisiljena prilagoditi se promjenama, uglavnom smanjenjima, koje je EU uveo zbog sklapanja sporazuma o slobodnoj trgovini, a da pritom turski proizvodi od te privilegije nisu imali nikakve koristi na drugim tržištima ako nije bio sklopljen sporazum. To je dovelo do postupne liberalizacije turskog tarifnog sustava.

6.4. Gore navedeni nedostaci u strukturi carinske unije danas, više od 20 godina nakon sklapanja, postali su jasniji.

6.5. Samo je 17 od 48 trgovinskih partnera EU-a 2014. sklopilo sporazum s Turskom, dok je među zemljama koje su sklopile novu generaciju sporazuma o slobodnoj trgovini samo Južna Koreja pristala sklopiti sporazum s Turskom, prihvativši poziv iz „turske klauzule” sporazuma KOREU.

<sup>(13)</sup> Sporazumi su također potpisani s **istočnim afričkim državama, Ekvadorom, Singapurom, Vijetnamom i zapadnom Afrikom**. Nijedan od tih sporazuma nije stupio na snagu, čak ni oni koji su dovršeni.

<sup>(14)</sup> *Global Economics Dynamics Study, Turkey's EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?* („Studija o svjetskoj ekonomskoj dinamici: integracija Turske na prekretnici – koje su posljedice nove trgovinske politike EU-a na gospodarske odnose između Turske i Europe i kako ih se može riješiti?”), zaklada Bertelsmann, travanj 2016.

## 7. Jačanje bilateralnih trgovinskih odnosa

7.1. Gospodarska i politička suradnja između EU-a i Turske nužna je i bila bi dovoljna za postizanje stabilnosti u posebno nestabilnom dijelu svijeta, a ažuriranje carinske unije moglo bi odaslati jasnu pozitivnu poruku o suradnji i stabilnosti.

7.2. Pažljivo se raspravljalo o alternativnim mogućnostima za trgovinske i gospodarske odnose između EU-a i Turske, uključujući i. moguće zadržavanje statusa quo, ii. zamjenu ili dopunu carinske unije regionalnim trgovinskim sporazumom ili iii. ažuriranje carinske unije. EGSO smatra da je potonja mogućnost idealna u pogledu promicanja i produbljivanja bilateralnih odnosa na obostranu korist.

7.3. Nepoduzimanje nikakvih koraka – imajući na umu i dugoročnu perspektivu pristupnih pregovora – nije realna alternativa jer se smatra nužnim uhvatiti se u koštac s gore navedenim problemima i odmah iskoristiti neiskorišten potencijal trgovinskih odnosa.

## 8. Glavni elementi revizije

8.1. U kontekstu nove trgovinske i ulagačke politike EU-a, pokrenute 2015. objavljivanjem Komunikacije Komisije „Trgovina za sve”<sup>(15)</sup>, već je jasno da će EU nastojati iskoristiti svoj vodeći položaj u području trgovine kako bi odgovorio na nove izazove globaliziranog tržišta i potrebe suvremenog trgovinskog okruženja, promicao razvoj te potaknuo institucionalne promjene postavljanjem prioriteta za reforme<sup>(16)</sup>.

8.2. U pogledu tih nastojanja očito je da nova trgovinska politika – ako želimo da bude učinkovita i korisna za više dionika koji su njome zahvaćeni, kao što su radnici, potrošači i MSP-ovi – ne smije biti jednodimenzionalna, već višerazinska i složena, te mora obuhvatiti mnoga područja djelovanja.

8.3. Konkretno, uključivanje europskih vrijednosti u isti okvir načela važno je na mnogo razina s obzirom na to da pregovori o sporazumima o trgovini i ulaganju sada više očito **nisu samo gospodarskog karaktera, nego predstavljaju širi društveno-gospodarski projekt za uvođenje višedimenzionalnih i višerazinskih reformi.**

8.4. **Održivi razvoj i zaštita okoliša** sada imaju jednaku važnost i sastavni su dio tih vrijednosti, posebno nakon što je EU usvojio Pariški sporazum (COP21), a Gospodarsko i socijalno vijeće UN-a nove održive razvojne ciljeve<sup>(17)</sup>.

8.5. Taj je element još prominentniji ako su zemlje s kojima se pregovara o sporazumu u postupku pristupnih pregovora, a Turska je najbolji primjer.

8.6. Revizija se također mora temeljiti na međunarodnim normama i konvencijama za zaštitu radnog prava<sup>(18)</sup>.

8.7. Zato je EU odlučio ostvariti prethodno navedeno na temelju triju osnovnih načela. Ta su načela sljedeća:

(a) **Učinkovitost:** kako bi se uzele u obzir makroekonomske (npr. gospodarska situacija zemalja EU-a u krizi) i mikroekonomske (npr. MSP-ovi) potrebe, osiguravajući optimalnu prilagodljivost novim trgovinskim projektima.

<sup>(15)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)

<sup>(16)</sup> EGSO (izvjestitelj: J. Peel), Mišljenje o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Trgovina za sve – Prema odgovornijoj trgovinskoj i ulagačkoj politici – COM(2015) 497 final (SL C 264, 20.7.2016., str. 123.).

<sup>(17)</sup> Sklop obveza, naravno, uključuje i Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama (UNFCCC) i Protokol iz Kyota. Za Pariški sporazum vidjeti FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

<sup>(18)</sup> Temeljne norme rada ILO-a, Smjernice za multinacionalna poduzeća OECD-a, Vodeća načela UN-a o poslovanju i ljudskim pravima.



- (b) **Transparentnost:** putem veće prepoznatljivosti i sudjelovanja što većeg broja dionika u pregovorima.
- (c) **Europske vrijednosti i modeli:** to je koncept koji se neprestano razvija, a koji se dosad proširio na pitanja kao što su zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda (uključujući prava i slobode radnika), održivi razvoj i borba protiv korupcije.

8.8. Stoga svako nastojanje da se postigne konvergencija s trgovinskim partnerima mora uključivati:

1. Važne studije o postojećim globalnim lancima vrijednosti i globalnim lancima opskrbe.
2. Ažurirane mjere za promicanje trgovine i usluga kako bi se odrazilo trenutačno stanje u svijetu u kojem je proizvodnja rascjepkana jer se temelji na podugovaranju (eng. *outsourcing*), premještanju proizvodnje u druge zemlje (eng. *offshoring*) i uspostavljanju podružnica (eng. *branching*).
3. Mjere za olakšavanje e-trgovine i mobilnosti te, naravno, istinsko proširenje službene suradnje kako u fazi pregovora tako i pri evaluaciji i nadzoru provedbe sporazuma.

## 9. Postupak zaključivanja i sadržaj novog sporazuma

9.1. Djelokrug primjene novog sporazuma trebao bi se proširiti kako bi uključivao i sektore kao što su:

- (a) **poljoprivreda** (uz strogu primjenu europskih standarda i sljedivosti proizvoda, ali nakon što se istraži učinak liberalizacije uvoza na europske poljoprivrednike), i uz razmatranje mogućnosti zadržavanja ili uvođenja privremenih zaštitnih mjera i nakon razdoblja prilagodbe ako se to smatra apsolutno nužnim radi zaštite europskih proizvoda;
- (b) **ulaganja;**
- (c) **suradnja na području javne nabave;**
- (d) **usluge;**
- (e) **druga aktualna područja, kao što su održivi razvoj, zaštita okoliša, energetske sektor itd., kao i sirovine i neprerađeni proizvodi itd.;**
- (f) zaštita autorskog prava i patenata.

U sporazum bi trebale biti uključene i obvezujuće odredbe za hitno prenošenje i unošenje europskog zakonodavstva u nacionalne zakone, kao i posebna odredba u vezi s obaveznim rješavanjem sporova do kojih dolazi tijekom provedbe uz pomoć mehanizma **za čije pokretanje nije potrebna politička odluka**, za razliku od dosadašnjeg stanja u kojem je vrlo teško riješiti sporove na učinkovit i transparentan način.

9.2. Također se smatra da je od najveće važnosti da cijeli postupak bude povezan s revidiranim pristupom EU-a trgovini, koji podrazumijeva da prilikom pregovora EU bezuvjetno insistira na demokratizaciji i transparentnosti u donošenju odluka, kako na međunarodnoj tako i na nacionalnoj razini, te stavlja naglasak na ulogu socijalnih partnera i civilnog društva u procesu javnog dijaloga i pregovaranja, u cilju toga da provedba revidiranog sporazuma bude učinkovitija i usmjerenija na građane.

9.3. Pojačani trgovinski odnosi na temelju novog sporazuma o carinskoj uniji mogli bi imati niz pozitivnih posljedica, uključujući sljedeće:

— liberalizacija novoreguliranih sektora donijet će veće prihode i povećati izravna strana ulaganja,

- bilateralna liberalizacija javne nabave uklanjanjem prepreka za nedržavljanke koji žele sudjelovati u javnom nadmetanju bit će od koristi europskim poduzećima koja predstavljaju 7 % BDP-a te zemlje,
- malim i srednjim poduzećima otvorit će se nove mogućnosti, zahvaljujući čemu će se povećati prosječni dohodak u Turskoj, otvoriti nova radna mjesta i povećati produktivnost.

9.4. Proces sklapanja sporazuma mora se pokrenuti pregovorima koji trebaju započeti odmah, uz sudjelovanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, a potrebno ih je voditi na temelju transparentnih postupaka.

9.5. EGSO pozdravlja javno savjetovanje i predlaže da se slične studije provedu u vezi sa socijalnim pokazateljima i pokazateljima dobrobiti, kao i na drugim područjima, kao što su prava potrošača i radnika.

9.6. EGSO smatra da je od samog početka potrebno jasno dati na znanje da je taj proces dio širih pristupnih pregovora, a ne samo monolitno produbljivanje trgovinske suradnje između EU-a i Turske, te da će za uspješno zaključivanje pregovora biti potrebno potpuno usklađivanje aspekata o kojima je dosad postignut dogovor.

9.7. U novom sporazumu moraju se ne samo riješiti trenutačna pitanja, već ga je potrebno i proširiti kako bi obuhvaćao posebno poglavlje o zaštiti okoliša, održivom razvoju i energetske sigurnosti i suradnji (obnovljivi i konvencionalni izvori).

9.8. EGSO također smatra da je potrebno izraditi novi okvir za suradnju na polju ulaganja, s poboljšanim normama za zaštitu ulagača i nepristranim mehanizmom rješavanja sporova, što će ojačati tržišno povjerenje u sposobnost gospodarstva da u budućnosti prebrodi političke šokove. U tom bi se okviru trebale uzeti u obzir bojazni u pogledu zaštite ulagača <sup>(19)</sup>.

9.9. Očito je da novi sporazum mora sadržavati stroge odredbe o protekcionističkim i diskriminirajućim mjerama protiv stranih proizvoda i dodatnim ili skrivenim pristojbama, koje revidirano trgovinsko zakonodavstvo EU-a zabranjuje. Bit će potrebni i stroži zakoni za borbu protiv pranja novca, korupcije i sive ekonomije, kao i snažnija institucijska suradnja za rješavanje prekograničnog kriminala.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(19)</sup> Neke od tih bojazni ukratko su navedene u točki 8.8 mišljenja EGSO-a „Stav EGSO-a prema ključnim pitanjima postavljenima u sklopu pregovora o Transatlantskom partnerstvu za trgovinu i ulaganja (TTIP)” (SL C 487, 28.12.2016., str. 30.).

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Živjeti dostojanstveno: od ovisnosti o pomoći do samostalnosti – prisilno raseljavanje i razvoj”**

(COM(2016) 234 final)

(2017/C 075/23)

Izvjestitelj: **Michael McLOUGHLIN**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija: 21. lipnja 2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	16. studenoga 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	203/0/1

## 1. Zaključci i preporuke

### Preporuke o temi „Živjeti dostojanstveno”

1.1. Odbor smatra da je komunikacija „Živjeti dostojanstveno” ambiciozan i pravovremen dokument koji se vodi najboljim praksama u području razvoja i humanitarne pomoći. EU treba biti svjestan izazova koje sa sobom donosi njegovo ostvarivanje.

1.2. Odbor smatra da utvrđene i jasne geografske regije u kojima dolazi do prisilnog raseljavanja pružaju mogućnost osmišljavanja i usmjeravanja odgovora te pronalaženja zajedničkih odgovora u okviru Europske komisije i drugih institucija.

1.3. Budući da je riječ o nekim od ključnih geopolitičkih izazova, Odbor preporučuje da Europska služba za vanjsko djelovanje u suradnji s državama članicama razvije političku strategiju na visokoj razini u cilju suradnje s državama i međunarodnim organizacijama u kontekstu komunikacije „Živjeti dostojanstveno”.

1.4. Odbor preporučuje da se, pored same Komunikacije, osmisle ciljani pristupi namijenjeni rješavanju glavnih pitanja žena i mladih i smatra da se s tim skupinama treba savjetovati i uključiti ih u sve postupke provedbe.

1.5. Iako pristup koji se temelji na razvoju može ostvariti znatne rezultate sa sadašnjim proračunom, Odbor smatra da ne treba isključiti potrebu za dodatnim sredstvima.

1.6. Odbor podupire prijedlog prema kojem civilno društvo, krajnji korisnici, razvojni partneri i nevladine organizacije trebaju biti uključeni u postupak provedbe i postizanje funkcionalnosti Komunikacije.

1.7. Kao doprinos provedbi Komunikacije, Odbor preporučuje poboljšavanje i unapređivanje strukture i procesa građanskog dijaloga u partnerskim zemljama i zemljama domaćinima.

1.8. Odbor preporučuje provedbu gospodarskih mjera u zahvaćenim regijama u cilju podupiranja i razvijanja poduzetništva kao uspješnog razvojnog puta za brojne prisilno raseljene osobe.

1.9. Odbor smatra da u slučaju djelovanja u području zdravlja valja obratiti posebnu pozornost na mentalno zdravlje i duševne bolesti i postupati u skladu s člankom 11. Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom.

1.10. Odbor smatra da se inicijative u području obrazovanja i osposobljavanja trebaju temeljiti na pristupu cjeloživotnog učenja i da prema potrebi treba razmotriti mogućnost da se prisilno raseljenim osobama osigura pristup programima EU-a.

1.11. Odbor preporučuje primjenjivanje najviših standarda odgovornosti i transparentnosti prilikom prelaska na razvojni pristup.

1.12. Odbor poziva na parlamentarnu odgovornost na razini EU-a i na nacionalnoj razini te na nadzor drugih relevantnih tijela u okviru prelaska na pristup koji se temelji na razvoju.

## 2. Osnovne informacije

2.1. Broj prisilno raseljenih osoba (izbjeglice, interno raseljene osobe i tražitelji azila) jedan je od ključnih problema međunarodne zajednice te se, nažalost, trenutačno se ne nazire kraj sukoba koji bjesne u Siriji, dijelovima Afrike i drugim područjima. U središtu ovog političkog izazova jest nastanak stalnog sloja raseljenih osoba koje ostaju na istom mjestu godinama nakon prvog raseljavanja.

2.2. U toj se situaciji otvaraju brojna pitanja, ponajprije činjenica da reakcijama međunarodne zajednice može uglavnom dominirati hitan odgovor na situaciju, iako bi dugoročni sustav koji se temelji na razvoju bio prikladniji. Rješavanje ove nedoumice teško je jer, ovisno o pristupu, promjene mogu donijeti brojna pitanja za zemlje domaćine, donatore, nevladine organizacije i same raseljene osobe.

2.3. Smatra se da je tijekom 2015. godine prisilno raseljeno više od 65 milijuna osoba, pri čemu su 21,2 milijuna tih osoba izbjeglice, 40,8 milijuna interno je raseljeno, dok je njih 3,2 milijuna zatražilo azil. Zemlje iz kojih dolazi najveći broj prisilno raseljenih osoba jesu Sirija, Afganistan, Somalija, Sudan, Južni Sudan i Demokratska Republika Kongo. Susjedne zemlje primaju najveći dio izbjeglica, dok interno raseljene osobe ostaju unutar granica tih država.

2.4. Glavna susjedna odredišta izbjeglica jesu Pakistan, Iran, Turska, Libanon, Jordan i Etiopija. Turska je zemlja s najvećim brojem izbjeglica u cijelom svijetu. Brojke su također izrazito visoke za brojne zemlje, kao što su Jordan i Libanon, na osnovi broja po stanovniku. U pogledu interno raseljenih osoba glavne su zemlje Sirija (6,6 milijuna), Kolumbija (3,6 milijuna), Irak (3,3 milijuna) Sudan (3,2 milijuna), Jemen (2,5 milijuna) i Nigerija (2,1 milijun).

2.5. Europska unija danas je glavni globalni zagovornik razvojne pomoći i hitne pomoći. Ta je činjenica jedna od okosnica vrijednosti EU-a i njegovih država članica. EU također nastoji postići veću dosljednost i djelotvornost u pružanju pomoći i odgovorima na hitne situacije pomoću veće koordinacije u zemljama na koje su usmjereni naponi država članica i pristup EU-a.

2.6. Tijekom 2015. EU je isplatio više od 1 milijarde EUR humanitarne pomoći namijenjene prisilno raseljenim osobama. U travnju 2016. Europska komisija u suradnji s ESVD-om usvojila je pristup prisilnom raseljavanju koji se temelji na razvoju. U komunikaciji „Živjeti dostojanstveno” prvi je put navedeno kako EU vidjeti prijelaz prema novom izuzeću u području pružanja potpore prisilno raseljenim osobama.

2.7. U komunikaciji „Živjeti dostojanstveno” navedeni su izazovi s kojima se suočavaju prisilno raseljene osobe. Njome je jasno utvrđeno da ponajprije valja uzeti u obzir položaj ili ranjivost raseljenih osoba, čak i prije njihova pravnog statusa. Komunikacija se temelji na sveobuhvatnom pristupu razvojnoj pomoći i pristupu EU-a prema otpornosti u ovom području, čime se izbjegava takozvani linearni pristup. Njome se nastoji udaljiti od izoliranog pristupanja politici i premostiti jaz između humanitarnih i razvojnih aspekata, koji ponekad može biti znatan.

2.8. Komisija vjeruje da taj novi pristup ne smije dovesti do novih troškova jer je riječ o načinu spajanja postojećih sredstava. Snažan naglasak stavlja se na vlade zemalja domaćina i provedbene partnere. Isto tako, zagovaraju se rano uključivanje svih aktera i sustavi ranog upozoravanja. Navode se primjeri postojećih praksi koje se odnose na zajedničko planiranje zemalja i izradu strateških programa. Prednost valja dati zajedničkim ciljevima i programima.

2.9. Predviđena su dva elementa novog političkog okvira s dodatnim aktivnostima, a to su: snažnija veza između humanitarnog i razvojnog aspekta te strateška suradnja s partnerima, uključujući privatni sektor. Također postoji sektorski fokus, koji obuhvaća djelovanje u području obrazovanja, tržišta rada (uključujući socijalni dijalog) i pristupa različitim uslugama, kao što su stanovanje, voda, sanitarne usluge itd.

### 3. Opće napomene

#### Geopolitičke napomene

3.1. Općenito govoreći, komunikacija „Živjeti dostojanstveno” vrlo je hvalevrijedna inicijativa kojom se utvrđuje odvažan plan za stratešku prilagodbu politike usmjerenu na stvarna pitanja i s naglaskom na potrebi za promjenama radi ostvarenja koristi za one kojima je to najpotrebnije. Većinom je u skladu sa svjetonazorima osoba koje djeluju u sektoru i onih koje rade na terenu tako što povezuje humanitarni rad i pomoć te je obilježava usredotočenost na dugoročnije potrebe poput zdravlja i obrazovanja. EU ima znatne ovlasti u tom području i važan je dionik te zajedno s državama članicama može postići stvarni učinak. Pozdravljamo ambicioznost prijedloga u komunikaciji. EU i ostali akteri moraju jasno predstaviti složenost zadatka, zadržavajući pritom ambiciozni pristup.

3.2. Odgovarajuću pozornost valja obratiti na važnost geopolitike u tom području. Doista, svjedočili smo tome kako su se dobronamjerni planovi koji su se odnosili na preseljenje mnogo manjeg broja izbjeglica izjalovili u samom EU-u. Raseljene osobe dolaze iz mjesta pogođenih složenim i osjetljivim sukobima i, nažalost, ti ih sukobi nastavljaju pogađati nakon raseljavanja. Neovisno o tome temelje li se na dobrim namjerama i imaju li široku potporu donatora, sve promjene u politici ili pristupu mogu imati neočekivane ishode ili neočekivani utjecaj na sam sukob. Taj se utjecaj može odraziti na okolne zemlje ili regije ili na vrlo krhku ravnotežu etničke pripadnosti, moći ili geopolitike. To osobito može biti slučaj ako se stanovništvo koje se makar nazivno smatra „privremenim” počne smatrati „stalnim”. U zemljama poput Libanona i Jordana taj se pritisak već osjeća. Pozitivni primjeri iz Komunikacije kao što je pristup zemljištu u Ugandi mogu biti od pomoći u ovom pogledu.

3.3. Zemlje koje su primile velik broj prisilno raseljenih osoba često su krhke ili slabe, što samo povećava ozbiljnost pitanja geopolitičke stabilnosti. U drugim slučajevima u zemlji „domaćinu” može vladati autokratski režim, ali osjetljivost je i dalje prisutna. Neizbježno je da je katkad teško razlučiti između pojmova „susjed”, „domaćin” i strana u sukobu te ti pojmovi mogu biti vrlo fluidni. Često će postojati povezanost između samog sukoba i susjednih zemalja ili podskupina stanovništva u objema zemljama. Zemlja domaćin, susjedna zemlja ili regija mogu „dobiti” ili „izgubiti” od svake promjene statusa prisilno raseljenih osoba i mogu reagirati.

3.4. Saslušanje lokalnog stanovništva česta je tema u Komunikaciji, što je u potpunosti pohvalno. Međutim, ono u određenim okolnostima može biti pristrano ili pod utjecajem sukoba ili šireg skupa okolnosti koje su dovele do sukoba. Izazov poticanja želje za većom stabilnošću položaja raseljenih osoba u brojnim regijama jednostavno se ne smije podcijeniti. Nedavna odluka o zatvaranju kampa Dadaab u Keniji koji je postojao 24 godine i nudenje finansijskih poticaja afganistanskim izbjeglicama u Pakistanu prikazuju kakvi su izazovi posrijedi. Tužna, ali neizbježna činjenica jest da suverenost zemlje domaćina i dalje ima prednost nad međunarodnim pravom, usprkos potrebi za usmjeravanjem pozornosti na prisilno raseljene osobe.

3.5. Budući da se sigurnost uvijek smatra glavnim izvorom motivacije pri odlučivanju o tome treba li otići ili ostati, ključno je načelo ranog upozoravanja izneseno u Komunikaciji. Brojna kretanja također se smatraju predvidivima. Time se još jedanput jača potreba za snažnim političkim djelovanjem i angažmanom u ostvarivanju ciljeva Komunikacije.

### Zajedničke politike

3.6. U Komunikaciji se s pravom navodi potreba za zajedničkom politikom i načinom razmišljanja, osobito među osobama u područjima odgovora na hitne situacije i razvojne politike. EGSO pozdravlja tu potrebu, ali poziva na još veći stupanj ambicioznosti u tom smjeru. Možda je moguće sagledati još širi skup politika u kojemu Europska unija i njezine države članice mogu poboljšati živote prisilno raseljenih osoba. S obzirom na utvrđeni skup zemalja, područja mogu obuhvaćati trgovinu, pomoć, oružje, ljudska prava. U Komunikaciji se također stavlja snažan naglasak na sinergije i zajedničko razmišljanje, a to treba nadići tradicionalna područja odgovora na hitne situacije i razvojne pomoći. Bilo bi zanimljivo čuti na koji način druge glavne uprave Komisije, kao što je Glavna uprava za trgovinu, mogu pridonijeti ovim naporima. U Komunikaciji se navode pojedini pozitivni primjeri kao što je dokument Okvira za zajednički humanitarni razvoj o pothranjenosti u Sjevernoj Nigeriji, ali važno je pokazati da je riječ o sustavnom pristupu, posebno u Bruxellesu.

3.7. Pojedine humanitarne nevladine organizacije izrazile su sumnju u to jesu li ti zadaci primjereni humanitarnim radnicima i hoće li takvim potezom biti moguće očuvati posebnost humanitarne pomoći. Londonski ODI smatra da je potrebno iz temelja promijeniti sustav humanitarne pomoći s obzirom na to da se nalazi u promijenjenim okolnostima te na prevlast ograničenog broja donatora i primatelja.

Iako se u Komunikaciji Komisije „Živjeti dostojanstveno” navodi da ispunjavanje njezinih ciljeva neće podrazumijevati nove troškove, ne treba isključiti mogućnost privlačenja novih izvora financiranja ili uspostavljanja većih sinergija.

### Politike EU-a o izbjeglicama i tražiteljima azila

3.8. U Komunikaciji „Živjeti dostojanstveno” riječ je o odvojenim i različitim pitanjima u odnosu na politike EU-a o izbjeglicama i azilu. Međutim, postoji određena poveznica, osobito u pogledu opipljive i trajne politike preseljenja za određeni broj prisilno raseljenih osoba. Nadalje, možda je moralni autoritet EU-a, ali i određenih država članica, u ovom području oslabio nakon dogovora postignutih s Turskom. Zbog toga su poštovanje najviših standarda međunarodnog prava i dobre prakse prilikom provedbe ove komunikacije još važniji. Važno je sudjelovanje krajnjih korisnika u provedbi politike. Socijalni i građanski dijalog također imaju velik potencijal u tom smislu. Također je potrebno poboljšati politike integracije u EU-u, koje su bitne za prisilno raseljenje, jer će preseljenje brojnih prisilno raseljenih osoba trebati biti jedna od mogućnosti. To obuhvaća pravo na rad, jezičnu potporu i mjere protiv diskriminacije. Nedavno pokretanje pilot-projekta „humanitarnih koridora”, koji je posebno potaknula talijanska vlada, ali i druge države EU-a te Švicarska, Kanada i SAD, primjer je kojim se treba voditi u kontekstu preseljenja.

### Praćenje, nadzor i odgovornost

3.9. Postoji jasna potreba za primjenom najviših standarda odgovornosti i transparentnosti u svim vidovima financiranja razvoja i humanitarnog djelovanja. Svaki prelazak na novi pristup u pogledu prisilno raseljenih osoba mora zadovoljavati najviše standarde odgovornosti. Sva potrošnja treba biti podložna nadzoru Europskog parlamenta, Europskog revizorskog suda, OLAF-a, Europskog ombudsmana i, prema potrebi, odgovarajućih nacionalnih tijela.

## **4. Posebne napomene**

4.1. Iako je Komunikacija usmjerena na zaboravljene sukobe i područja s velikim brojem prisilno raseljenih osoba, naglasak je stavljen na područja s najvećim brojem dugoročno raseljenih osoba. Bez obzira na političku osjetljivost određenih situacija, pojedini sukobi možda zaslužuju veću pozornost zbog svoje iznimno dugotrajne naravi. Čini se primjerenim istaknuti slučajeve Zapadne Sahare i Palestinaca. Situacija u Ukrajini također zaslužuje posebnu pozornost, budući da se ta zemlja nalazi u neposrednom susjedstvu EU-a.

4.2. Hvalevrijedna je činjenica da je u Komunikaciji navedeno da pravni status prisilno raseljenih osoba ne bi smio biti bitan u pogledu humanitarne pomoći i dugoročne razvojne pomoći; pozdravljamo takvo stajalište. Međutim, u određenim okolnostima može biti od koristi ako pravni status raseljenoj osobi daje određenu sigurnost i korisnost, primjerice, ako takve osobe ispunjavaju zahtjeve iz Konvencije iz 1951., ako su državljani zemlje domaćina ili treće zemlje, ako su njihova djeca državljani takvih zemalja ili ako su te osobe maloljetne ili se nalaze u drugim relevantnim situacijama. To se posebno odnosi na maloljetnike bez pratnje.



4.3. Pristup Komunikacije može imati koristi od neke vrste vanjske ili neovisne provjere i akademske strogosti iz područja društvenih znanosti ili psihologije. Primjeri tih pristupa mogu obuhvaćati Maslowljevju hijerarhiju potreba ili razvoj zajednice koji se temelji na prednostima. Naravno, postoje brojni takvi primjeri, ali potreban je naglasak na složenijim ljudskim potrebama osim samog preživljavanja.

4.4. Glavni pristup Komunikacije predstavljanju operativnih dimenzija zamišljene promjene prikazan je s pomoću aktualnih primjera koji su izrazito vrijedni. Iako operativna dimenzija može biti namijenjena za budućnost, bilo bi korisno objasniti i razviti to pitanje. Drugim riječima, kako će izgledati, koji su stvarni instrumenti, hoće li se temeljiti samo na pomoći? To su važna pitanja za brojne dionike, kao što su države članice, nevladine organizacije, humanitarni radnici i, naravno, same raseljene osobe. Svi procesi promjene mogu uzrokovati strah. Neovisno o nefunkcionalnosti sustava, u slučaju alternativnog rješenja najčešće postoje gubitnici i pobjednici, a u tome može pomoći rano uspostavljanje operativnih aspekata.

4.5. Isto tako, bilo bi važno utvrditi zamišljenu provedbu i prijenos novog pristupa, osobito u pogledu povezanih multilateralnih agencija, trećih zemalja i nevladinih organizacija. Iako je EU važan akter i smatra se predvodnikom u ovom području, nije jedini. Mogu postojati različiti i konkurentni prioriteti s tim dionicima. S obzirom na miješanje sredstava i napora uloženi u većinu operacija, ključno je donijeti zajednički program.

4.6. Demokracija i dobro upravljanje ključni su za postizanje korisne pomoći, koja će zaista doći do svojih predviđenih korisnika. U tom je pogledu od temeljne važnosti vladavina prava, kao i djelotvorne mjere borbe protiv korupcije. U prošlosti je procijenjeno da je čak do 40 % finansijskih sredstava iskorišteno za nabavu oružja ili osobno bogaćenje političkih čelnika. Vladavina prava također je ključna kako bi se zajamčilo da civilno društvo ima djelotvoran glas i važnu ulogu nadgledanja, bez straha od zastrašivanja, pa čak i zatvorskih kazni.

4.7. U dokumentu je s pravom stavljen znatan naglasak na planiranje; međutim, događaji se u tom području mogu odvijati većom brzinom, zbog čega vrijeme može imati ključnu ulogu. Svi pristupi i operativni planovi moraju biti takvi da se mogu brzo pokrenuti.

4.8. Kao što je slučaj u svim područjima, komunikacija i drugi materijali mogu sadržavati jezik i nazivlje specifično za ovo područje. Koliko je to moguće, u razvoju politike valja izbjegavati žargon. Također, utrošeno je znatno vrijeme na ideje kao što su sinergije, strategije, planovi i zajedničko razmišljanje. U tim se područjima mogu primijeniti konkretniji pristupi ili smjerovi.

4.9. Zaključci o socijalnom dijalogu izneseni u Komunikaciji hvalevrijedni su i trebali bi biti uzeti u obzir u svim njezinim relevantnim odredbama. U pogledu elemenata obrazovanja i tržišta rada predloženog djelovanja valja staviti veći naglasak na samozapošljavanje i poduzetništvo. Takvo je djelovanje često vrlo prisutno u kampovima za raseljene osobe, a kreativnost može biti neizbježan ishod situacija u kojoj se te osobe nalaze. Ovo je potkrijepljeno izvješćem Svjetske banke o prisilnom raseljavanju.

4.10. Razumno je pitati koji će se pristup primjenjivati u budućnosti. Kao što je slučaj sa svim promjenama politike, doći će do promjene. Hoće li doći do zaostataka ili će se uvesti dvodijelni sustav? Trenutačno se 25,1 milijun osoba smatra dugotrajno raseljenima. Na koji će se način upravljati različitom okolinom ako se ova situacija nastavi?

4.11. Uključivanje civilnog stanovništva na lokalnoj razini i krajnjih korisnika (raseljenih osoba) važno je pitanje. U kampovima najčešće postoje savjetodavne strukture, ali što je sa zemljama domaćinima? To može predstavljati znatan izazov, ali ipak treba biti dio svake promjene politike. Nije teško zamisliti koliko to može biti teško interno raseljenim osobama u brojnim sukobima.

4.12. Kao što je slučaj u svakoj velikoj promjeni politike, osobito s obzirom na potrebu za transparentnošću, valja osigurati mjere nadzora, uključujući relevantne aktere civilnog društva i nevladine organizacije. U tom kontekstu mogao bi biti koristan primjer mehanizama civilnog društva za praćenje poglavlja o trgovini i održivom razvoju u postojećim sporazumima EU-a o trgovini.

4.13. Kako bi prisilno raseljene osobe koje se nalaze u određenim regijama mogle ostvariti koristi bit će potreban gospodarski oporavak tih regija. Međutim, regije s velikom koncentracijom prisilno raseljenog stanovništva među najsiromašnijima su na svijetu i ne predstavljaju poticajnu okolinu za poduzeća i socijalnu zaštitu. I ovdje je rješenja kao što su regionalni ulagački planovi, porezne politike i razvoj infrastrukture potrebno pronaći u zemljopisno usredotočenoj naravi prisilnog raseljavanja. Veća podrška poduzetništvu trebala bi biti sastavni dio svakog pristupa gospodarskom razvoju. Valja dati prioritet dostojanstvenom zapošljavanju i kvalitetnim radnim mjestima, kao i uključivanju socijalnih partnera.

4.14. Brojne regije i zemlje koje primaju prisilno raseljene osobe ostvaruju slabe rezultate u pogledu većine gospodarskih pokazatelja i mogu se smatrati nepovoljnima za poslovanje poduzeća. Svjetska banka i ostali akteri također naglašavaju potrebu za kvalitetnim podacima. Gospodarske mogućnosti moraju se nalaziti u središtu odgovora na prisilno raseljavanje koje se temelji na razvoju, čime se dodatno naglašava potreba za time da drugi akteri u EU-u pruže aktivnu potporu komunikaciji.

4.15. Zapošljavanje u lokalnim organizacijama civilnog društva i u kampovima te općenito u tijelima koja pružaju odgovor na raseljavanje trenutačno je uobičajeno i smatra se najboljom praksom. To treba predstavljati važan i jasan aspekt djelovanja u području zapošljavanja.

4.16. U slučaju djelovanja u području zdravlja valja obratiti posebnu pozornost na mentalno zdravlje i mentalne bolesti kao izrazito važno i često zanemarivano područje za prisilno raseljene osobe. Velika većina prisilno raseljenih osoba pati od PTSP-a i drugih duševnih poremećaja uzrokovanih stresnim promjenama. U zemljama domaćinima nestašica stručnih zdravstvenih djelatnika ometa sustavnu i dugotrajnu skrb o njihovom mentalnom zdravlju. Tu nestašicu moglo bi se nadoknaditi uključivanjem prisilno raseljenih osoba s duševnim poremećajima u programe javnih službi za pružanje psihološke potpore i pomaganjem inicijativama civilnog društva koje na lokalnoj razini pružaju usluge psihološkog savjetovanja.

4.17. Konvencija UN-a o pravima osoba s invaliditetom, a posebno članak 11., trebala bi služiti kao najvažniji dokument za postupanje s raseljenim osobama s invaliditetom.

4.18. Posebno je izražen učinak prisilne raseljenosti na žene i djevojke. Iako je potrebno još informacija, ključna su pitanja povećani rizik od seksualnog i rodno uvjetovanog nasilja i trgovanja ljudima. Nadalje, valja poštovati rodnu osjetljivost u pružanju usluga, primjerice u pogledu pitanja kao što je privatnost. Također su uočene više stope rizika od komplikacija u trudnoći.

4.19. Omogućavanje obrazovanja očito je ključni odgovor. Svaki prelazak na dugoročniji i učinkovitiji pristup treba se jasno odražavati u vrsti, razini i količini potpore u obrazovanju. U tom pogledu pristup koji se temelji na cjeloživotnom učenju može biti od pomoći kako bi se prepoznala raznolikost potreba. S obzirom na važnost i broj djece i mladih među prisilno raseljenim osobama, valja razmotriti proširenje programa EU-a kako bi uključivali prisilno raseljene mlade osobe, primjerice programa Erasmus+ ili drugih relevantnih programa.

4.20. Prisilna raseljenost sve više postaje problem gradskih sredina koji više nije ograničen samo na kampove. Postoji potreba za promjenom shvaćanja javnosti i donatora u tom pogledu. Očito je da kombinacija politika povezanih s prelaskom na pristup temeljen na razvoju mora odražavati navedeno u pogledu planiranja i pitanja kao što su stanovanje, prijevoz, zdravlje i obrazovanje.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS*

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Integriranoj politici Europske unije za Arktik”**

(JOIN(2016) 21 final)

(2017/C 075/24)

Izvjestitelj: **Stéphane BUFFETAUT**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 27. travnja 2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	16. studenoga 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	218/1/4

**1. Zaključci i preporuke**

1.1. EGSO je izuzetno svjestan važnosti arktičke regije za Europsku uniju, a posebice za Kraljevinu Dansku, Finsku i Švedsku, države članice Arktičkog vijeća.

1.2. No, isto tako je svjestan da Europska unija u Arktičkom vijeću djeluje samo kao promatrač iako njezina uloga, de facto, premašuje ulogu običnog promatrača. Odbor je već jednom izrazio želju za jačanjem uloge EU-a u arktičkoj regiji (vidjeti mišljenje REX/371, izvjestitelj: Filip Hamro-Drotz)<sup>(1)</sup>.

1.3. EGSO naglašava da je EU član ili sudionik u drugim međunarodnim tijelima koji se također bave problemima Arktika te je tako u mogućnosti proširiti svoj utjecaj. To je posebice slučaj u pogledu klimatskih promjena, pomorskih konvencija ili konvencija o pravu mora, ribolova, pa čak i određenih aspekata svemirske politike.

1.4. Budući da se, s jedne strane, komunikacija temelji na tri stupa (klimatskim promjenama, održivom razvoju i međunarodnoj suradnji), ali da, s druge strane, njezina učinkovitost ovisi o rezultatima te međunarodne suradnje i da predstavnici naroda koji su naseljeni u toj regiji prioritet daju održivom razvoju, EGSO predlaže da se, u interesu jasnoće i učinkovitosti, promijeni redosljed predstavljanja ciljeva EU-a, osobito zato što su ciljevi i projekti koje Komisija navodi vrijedni hvale i nema razloga kritizirati njihovu svrhu.

1.5. Jedna od posljedica klimatskih promjena jest otvaranje novih plovni putova na sjeveru, odnosno poznatog „Sjeverozapadnog prolaza” koji je Chateaubriand uzalud tražio krajem osamnaestog stoljeća. Taj razvoj događaja otvara konkretne mogućnosti za prolaz, ribolov ili rudarstvo, koje zauzvrat dovode do povećanog rizika od opasnosti na moru ili nesreća povezanih s bušenjem zbog čega su potrebne sigurnosne infrastrukture koje nisu prisutne na terenu. Odbor stoga preporučuje da se najveća važnost posveti pitanjima sigurnosti, ne samo prometa već i bušenja, te ističe da još nije poznato kakve će posljedice po okoliš imati otvaranje tih plovni putova do kojeg dolazi zbog otapanja leda.

1.6. U tom smislu Odbor naglašava da će provedba programa Galileo doprinijeti praćenju i sprečavanju pomorskih nesreća i onečišćenja te da će on biti posebno koristan za arktičke regije. EGSO također insistira na tome da je važno da i druge europske politike, uz, naravno, klimatsku politiku i politiku zaštite okoliša, u obzir uzmu pitanja povezana s Arktikom; to se posebice odnosi na strukturnu politiku EU-a, zajedničku poljoprivrednu politiku, ribarstvenu politiku i pomorsku politiku.

<sup>(1)</sup> SL C 198, 10.7.2013., str. 26.

1.7. EGSO smatra da se načela odgovornog ribarstva trebaju primijeniti u arktičkoj regiji i da se eventualni razvoj turizma i drugih gospodarskih aktivnosti treba temeljiti na osjećaju odgovornosti prema tom osjetljivom i krhkom okolišu na koji već u velikoj mjeri utječe globalno zatopljenje na sjevernoj hemisferi, i na njegovoj zaštiti.

1.8. Također naglašava da lokalno stanovništvo želi sačuvati svoju kulturu, ali istodobno želi i iskoristiti mogućnosti koje nudi održivi gospodarski i društveni razvoj, a koje posebice uključuju poboljšanje fizičkih i nefizičkih načina komunikacije. EGSO se zauzima za to da se civilnom društvu omogući da aktivno sudjeluje u promicanju interesa i pitanja koja zabrinjavaju lokalno stanovništvo čiji pripadnici ne bi smjeli biti puki promatrači već aktivni sudionici politika koje se odnose na Arktik. EGSO se zalaže za bolju zaštitu arktičkih resursa koji predstavljaju prirodni kapital budućih generacija i smatra da se kroz promjene koje se odvijaju u arktičkom okolišu može mjeriti europski i globalni napredak na području zaštite od klimatskih promjena. Očuvanje arktičke regije i borba protiv klimatskih promjena ne bi se trebali provoditi bez uzimanja u obzir stanovnika na tom području ili na njihovu štetu.

1.9. Ciljevi integrirane politike Europske unije za Arktik ne mogu se ostvarivati bez suglasnosti i podrške država koje nisu i nikada neće biti članice EU-a. Neke od njih svjetske su velesile čiji se gospodarski i strateški ciljevi nužno ne poklapaju s onima EU-a. Uspjeh i konkretan učinak politike za Arktik ovisit će stoga o diplomatskoj vještini Unije, njezinom umijeću da svojim diplomatskim djelovanjem te ciljeve pretvori u transverzalno pitanje i u područjima izvan samog Arktika te o njezinoj sposobnosti da druge države usmjeri prema svojim stajalištima. Međunarodna suradnja ključna je za cijelu politiku za Arktik i to će tako i ostati.

## 2. Uvod

2.1. Osam arktičkih država čine tri države članice EU-a – Kraljevina Danska, Finska i Švedska, dvije države koje nisu članice EU-a, a članice su Europskog gospodarskog prostora – Island i Norveška – te Kanada, Sjedinjene Američke Države i Rusija. Deklaracijom iz Ottawe iz 1996. tih je osam država osnovalo Arktičko vijeće čiji je cilj promicanje održivog razvoja u regiji na društvenoj i gospodarskoj razini te na razini okoliša.

2.1.1. Stoga, i bez zadiranja u nacionalne nadležnosti, EU ne može zanemariti Arktik jer je to strateški važno područje. Međutim, Komisija stavlja vrlo veliki naglasak na pitanje klime, polazeći od toga da ta regija ima ključnu ulogu u klimatskim pitanjima dok istodobno trpi posljedice klimatskih promjena. Nedavne studije ukazuju na činjenicu da se Arktik zagrijava dva puta brže od ostatka svijeta. Ne samo da te promjene utječu na Arktik, već i on vrlo snažno utječe na njih. Također treba imati na umu da na tom prostoru živi autohtono stanovništvo.

2.1.2. Međutim, Europska unija nije članica navedenog Arktičkog vijeća, ali joj je upućen trajni poziv za sudjelovanje u svojstvu promatrača. Kina, Francuska, Njemačka, Indija, Italija, Japan, Nizozemska, Poljska, Singapur, Južna Koreja, Španjolska i Ujedinjena Kraljevina imaju status promatrača. EU se 2008. godine prijavio za status stalnog promatrača. Taj je zahtjev u očekivanju konačne odluke. Veliki broj država koje sudjeluju kao promatrači u tom Vijeću pokazuje kolika je važnost Arktika za međunarodnu zajednicu.

2.1.3. S druge strane, ustanove i udruge predstavnice autohtonog stanovništva (Saami, Aleuti, autohtoni narodi Sjevera, Sibira i Ruskog dalekog istoka, Arktičko vijeće Aljaske itd.) su „stalni sudionici”, što pokazuje istinsku volju da se vodi računa o sudbini i željama u pogledu razvoja tih malih, ali ipak postojećih populacija na Arktiku koje su nositeljice snažnih kultura.

2.2. Po svemu sudeći, Arktik bi mogao biti glavno područje primjene politike Unije koja za cilj ima borbu protiv klimatskih promjena i ograničavanje rasta temperatura, ali EU ne djeluje sam i mora uzeti u obzir velesile čiji su prioriteti usmjereniji na vojne i gospodarske strategije te strategije pomorskog prometa. Osim toga, do sada se Arktičko vijeće bavilo posebice pitanjem razvoja (naravno, održivog) regije.

2.3. Klimatske promjene mogle bi snažno utjecati na životne uvjete stanovništva koje živi na tom području. Jasno je da politike o klimatskim promjenama ne bi trebale biti izrađene na štetu tih ljudi, nego u suradnji s njima i u njihovu korist.

2.4. Gospodarska važnost arktičke regije za EU nije zanemariva. Naime, EU konzumira velik broj proizvoda koji potječu s Arktika, uključujući posebice riblje proizvode i izvore energije. Također ne treba zaboraviti gospodarske i društvene posljedice otvaranja novih plovni putova te posljedice koje bi to moglo imati po okoliš. Uostalom, ono što vrijedi za Europsku uniju, vrijedi i za države na tom području. Tako su Sjedinjene Države odobrile dozvole za bušenje na Arktiku.

2.5. Komisija svoj dokument temelji na tri teme koje ukazuju na njezine prioritete. Potrebno je odlučiti jesu li one relevantne:

- borba protiv klimatskih promjena i očuvanje arktičkog okoliša,
- promicanje održivog razvoja,
- podrška međunarodnoj suradnji u pitanjima koja se odnose na Arktik.

2.6. Treba istaknuti da je ta posljednja točka ključna i da u konačnici utječe na prve dvije točke jer je EU izravno uključen samo putem tri države članice i mora se prilagoditi trima velikim silama – Sjedinjenim Američkim Državama, Rusiji i Kanadi – koje imaju značajne gospodarske i strateške interese u arktičkoj regiji. Treba napomenuti da i azijske države pokazuju veliki interes za regiju, posebice Kina, Japan, Južna Koreja i Singapur.

2.7. Također vrijedi razmotriti važnost koja se pridaje pitanjima povezanim s klimatskim promjenama i zaštitom okoliša, koja su od primarne važnosti za Komisiju, ali ne nužno i za naše međunarodne partnere, za koje je održivi razvoj od posebnog značaja, ali ne i prioritet.

### 3. Opće napomene

3.1. Očito je da Komisija daje prioritet borbi protiv učinaka klimatskih promjena na Arktiku. Posebice je zabrinuta zbog topljenja vječnog leda što bi moglo imati katastrofalne posljedice u pogledu emisija metana i CO<sub>2</sub> te zaštite lokalnih ekosustava. To su opravdani razlozi za zabrinutost, međutim EU ih ne može sam riješiti.

3.2. Kako bi bolje odgovorila na ove izazove, Komisija naglašava važnost napora uložениh u istraživanje i nadzor Arktika te podsjeća na financijska sredstva dodijeljena u tu svrhu. Ona ističe potrebu za povećanom međunarodnom suradnjom te poziva na transnacionalni pristup istraživačkim infrastrukturama i podacima.

3.2.1. Ta opaska pokazuje, ako to uopće treba pokazati, da učinkovitost politike EU-a ovisi o učinkovitosti međunarodne suradnje.

3.2.2. Komisija određuje svoje ciljeve „klimatske politike” uzimajući u obzir konkretan slučaj Arktika. U praksi je Komisija suočena sa sljedećom općom poteškoćom: čak i ako poduzima konkretne radnje putem europskih strukturnih i investicijskih fondova, ona ne može učinkovito djelovati ako njezine ciljeve ne dijeli ostatak svijeta, a posebice arktičke države. Ratifikacija Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama trebala bi povećati učinkovitost mjera i politika u arktičkoj regiji.

3.3. Komisija s pravom poziva na visoku razinu zaštitu biološke raznolikosti, stvaranje zaštićenih morskih područja te zagovara rješavanje problema zagađenja teškim metalima i onečišćivačima. No, treba naglasiti da su zaštićena morska područja na otvorenom moru vrlo neučinkovita, osim u pogledu zabrane ribolova. Naime, njih je po definiciji nemoguće kontrolirati i zaštititi jer su u neprestanom kretanju, kako u pogledu vode tako i u pogledu vrsta koje u njoj žive i koje su u stalnom pokretu.

3.4. Isto tako, Komisija ukazuje na potrebu za međunarodnom suradnjom u području naftne i plinske eksploatacije, posebice kako bi se spriječile velike nesreće. I ovdje učinkovitost ovisi o snazi međunarodnih odnosa uspostavljenih s drugim državama prisutnima na arktičkom području. U tom kontekstu treba istaknuti da se problematični odnosi s Rusijom nisu negativno odrazili na Arktik gdje se suradnja odvija na zadovoljavajući način.

3.5. Iako ima brojne vrlo tražene resurse (ribu, minerale, naftu, plin), ogromna i rijetko naseljena arktička regija nema dobru prometnu povezanost. Komisija se zalaže za razvoj održivog gospodarstva koje je tim potrebnije jer su prirodni prostori krhki i pogođeni klimatskim promjenama. Prirodne resurse Arktika trebalo bi zaštititi kao rezervu za buduću upotrebu, uz istodobno očuvanje interesa lokalnog stanovništva. EGSO se zalaže za bolju zaštitu arktičkih resursa koji predstavljaju prirodni kapital budućih generacija i smatra da se kroz promjene koje se odvijaju u arktičkom okolišu može mjeriti europski i globalni napredak na području zaštite od klimatskih promjena. Očuvanje arktičke regije i borba protiv klimatskih promjena ne bi se trebali provoditi bez uzimanja u obzir stanovnika na tom području ili na njihovu štetu.

3.6. EU bi trebao podržati uvođenje inovativnih tehnologija, posebice onih za suočavanje sa surovom arktičkom zimom. Program InnovFin mogao bi se primijeniti na Arktik. Komisija također poziva na istinski pristup jedinstvenom tržištu. U trenutačnoj situaciji taj se scenarij čini vrlo daleko. Međutim, to se tiče i drugih europskih politika: zajedničke poljoprivredne politike, ribarstvene politike i pomorske politike.

3.7. Komisija namjerava osnovati forum za jačanje suradnje i koordinacije između različitih programa financiranja EU-a. Taj bi forum utvrdio prioritete za ulaganja i istraživanja.

3.7.1. Istodobno bi se u okviru programa Interreg uspostavila mreža upravljačkih tijela i dionika koja bi mogla dovesti do godišnje konferencije arktičkih dionika. Ideja se čini zanimljivom pod uvjetom da njezina provedba bude fleksibilna, hitra i prilagodljiva.

3.8. Što se tiče ulaganja, Komisija ustraje uglavnom na prometnim mrežama, koje su doista potrebne za izlaz arktičkih regija iz izolacije, te podsjeća da su sjeverni dijelovi Finske, Švedske i Norveške dio transeuropske prometne mreže. Taj je element očito od presudne važnosti za otvaranje regije prema ostatku svijeta.

3.9. Veličina Arktika i njegova niska gustoća naseljenosti čine ga posebno pogodnim za upotrebu svemirskih tehnologija. Programi Copernicus i Galileo bit će izuzetno vrijedni za regiju. Možemo samo podržati pristup Komisije u tom pogledu.

3.10. Topljenje leda dovelo je do otvaranja Sjeveroistočnog prolaza; trebalo bi osigurati sigurnost plovidbe na novim rutama. EGSO može samo podržati pristup Komisije u tom pogledu. Treba razmotriti ideju o forumu arktičke obalne straže.

3.11. Uspjeh međunarodne suradnje odredit će hoće li pokrenute politike uspjeti ili ne.

3.11.1. Komisija navodi različite pravne instrumente i relevantna tijela te naglašava potrebu za znatnim uključivanjem EU-a, ali istodobno podsjeća na nužnost bilateralne suradnje, posebice s velikim dionicima poput SAD-a, Rusije i Kanade, ali i Grenlanda i nekih azijskih država koje su veoma zainteresirane za pitanje Arktika.

3.12. Komisija naglašava potrebu za dijalogom s autohtonim stanovništvom kojeg se, valja podsjetiti, to najviše tiče i koje ne bi trebalo trpjeti posljedice politika koje su u suprotnosti s njihovim stajalištima, posebice u pogledu održivog gospodarskog i društvenog razvoja regije. Civilno društvo stoga mora odigrati važnu ulogu kako bi se pitanja koja zabrinjavaju autohtono stanovništvo zaista uzela u obzir kako u gospodarskom, tako i u društvenom pogledu. EGSO bi u tome mogao odigrati ulogu njihovog „glasnogovornika” u Europskoj uniji.

3.13. U pogledu gospodarstva i u tom duhu, Komisija pozdravlja deklaraciju o ribarstvu koju je potpisalo pet obalnih država na Arktičkom oceanu, ali s pravom naglašava da se pitanje ne odnosi samo na te obalne države.



3.14. Konačno, u području istraživanja Komisija se zalaže za poboljšanje znanstvene suradnje, posebice u okviru Transatlantskog i arktičkog saveza za istraživanje oceana, te bi do 2020. htjela izraditi kartu cijelog morskog dna, što je cilj od velikog znanstvenog interesa koji je svakako potrebno podržati, ali čije se implikacije ne odnose samo na znanstvene spoznaje, već i na sigurnost, promet ili gospodarsko iskorištavanje.

Bruxelles, 14. prosinca 2016.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---







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



**Ured za publikacije Europske unije**  
2985 Luxembourg  
LUKSEMBURG

**HR**