

Službeni list

Europske unije

C 451



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Svezak 57.

16. prosinca 2014.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

500. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 9. i 10. srpnja 2014.

2014/C 451/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o europskoj imigracijskoj politici i odnosima s trećim zemljama — (razmatračko mišljenje)	1
2014/C 451/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi Dovođenje EMU-a – Prijedlozi Europskog gospodarskog i socijalnog odbora za nadolazeće zakonodavno razdoblje EU-a — (samoinicijativno mišljenje)	10
2014/C 451/03	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi Financiranje poduzeća: istraživanje alternativnih mehanizama financiranja — (samoinicijativno mišljenje)	20
2014/C 451/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora Digitalno društvo: pristup, obrazovanje, izobrazba, zapošljavanje i instrumenti za ravnopravnost — (samoinicijativno mišljenje)	25
2014/C 451/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o kibernetičkim napadima u EU-u — (samoinicijativno mišljenje)	31
2014/C 451/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o jačanju transparentnosti i uključenosti procesa pristupanja Europskoj uniji — (samoinicijativno mišljenje).	39

III. Pripremni akti

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

500. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 9. i 10. srpnja 2014.

2014/C 451/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o strukturnim mjerama kojima se poboljšava otpornost kreditnih institucija EU-a — COM(2014) 43 final – 2014/0020 (COD)	45
---------------	---	----

2014/C 451/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije o Planu za ostvarenje jedinstvenog tržišta za dostavu paketa – Izgradnja povjerenja u dostavne usluge i poticanje internetske prodaje — COM(2013) 886 <i>final</i>	51
2014/C 451/09	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izvješćivanju i transparentnosti transakcija financiranja vrijednosnim papirima — COM(2014) 40 <i>final</i> – 2014/0017 (COD)	59
2014/C 451/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europska strategija za veći rast i radna mjesta u obalnom i pomorskom turizmu — (COM(2014) 86 <i>final</i>)	64
2014/C 451/11	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – „Oslobađanje potencijala skupnog financiranja u Europskoj uniji” — COM(2014) 172 <i>završna verzija</i>	69
2014/C 451/12	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osobnoj zaštitnoj opremi — (COM(2014) 186 <i>final</i> – 2014/0108 (COD))	76
2014/C 451/13	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o žičarama — (COM(2014) 187 <i>final</i> – 2014/0107 (COD))	81
2014/C 451/14	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2007/36/EZ u pogledu poticanja dugoročnog sudjelovanja dioničara i Direktive 2013/34/EU u pogledu određenih elemenata izvješća o korporativnom upravljanju — (COM(2014) 213 <i>final</i> – 2014/0121 (COD)).	87
2014/C 451/15	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o dugoročnom financiranju europskog gospodarstva — COM(2014) 168 <i>final</i>	91
2014/C 451/16	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Put k ostvarenju otvorene i sigurne Europe — COM(2014) 154 <i>final</i>	96
2014/C 451/17	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Agenda EU-a za pravosuđe za razdoblje do 2020. – Jačanje povjerenja, mobilnosti i rasta unutar Unije — COM(2014) 144 <i>final</i> . . .	104
2014/C 451/18	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje — COM(2014) 167 <i>final</i> – 2014/0091 (COD)	109
2014/C 451/19	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Okviru EU-a za kvalitetu predviđanja promjena i restrukturiranja — COM(2013) 882 <i>final</i>	116
2014/C 451/20	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o pregledu smjernica Zajednice o financiranju zračnih luka i početnoj pomoći zračnim prijevoznicima s polaskom iz regionalnih zračnih luka — COM(2014) 963 <i>final</i>	123

2014/C 451/21	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o novoj strategiji EU-a za šume: za šume i sektor koji se temelji na šumama — (COM(2013) 659 <i>final</i>)	127
2014/C 451/22	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Program Čisti zrak za Europu (COM(2013) 918 <i>final</i>), o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćivača i izmjeni Direktive 2003/35/EZ (COM(2013) 920 <i>final</i> – 2013/0443 (COD)), o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ograničenju emisija određenih onečišćivača u zrak iz srednje velikih postrojenja za izgaranje (COM(2013) 919 <i>final</i> – 2013/0442 (COD)) i o Prijedlogu odluke Vijeća o prihvatu izmjene Protokola iz 1999. o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine (COM(2013) 917 <i>final</i>)	134
2014/C 451/23	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1308/2013 i Uredbe (EU) br. 1306/2013 u pogledu programa potpore za dostavu voća i povrća, banana te mlijeka u obrazovnim ustanovama — (COM(2014) 32 <i>final</i> – 2014/0014 (COD))	142
2014/C 451/24	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Politika interneta i upravljanje internetom – Uloga Europe u oblikovanju budućnosti upravljanja internetom — COM(2014) 72 <i>final</i>	145
2014/C 451/25	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Akcijskom okviru iz Hyoga nakon 2015.: upravljanje rizicima kako bi se postigla otpornost — COM (2014) 216 <i>final</i>	152
2014/C 451/26	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća kojom se stavlja izvan snage Direktiva Vijeća 93/5/EEZ od 25. veljače 1993. o pomoći Komisiji i suradnji država članica u znanstvenom razmatranju pitanja koja se odnose na hranu — (COM(2014) 246 <i>final</i> – 2014/0132 (COD))	157

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

500. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 9. I 10. SRPNJA 2014.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o europskoj imigracijskoj politici i odnosima s trećim zemljama**(razmatračko mišljenje)**

(2014/C 451/01)

Izvjestitelj: **Panagiotis GKOFAS**Suizvjestitelj: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dana 6. prosinca 2013., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, grčko predsjedništvo EU-a odlučilo je od Europskog gospodarskog i socijalnog odbora zatražiti da izradi razmatračko mišljenje o:

Europskoj imigracijskoj politici i odnosima s trećim zemljama

Stručna skupina za vanjske poslove, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 12. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja), sa 64 glasa za, 1 protiv i 4 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Cilj je ovog mišljenja pridonijeti radu grčkog predsjedništva, kao i osigurati kontinuitet tijekom talijanskog predsjedništva, kako bi se ojačala vanjska dimenzija politike imigracije i azila EU-a. Imigracija je posebice složeno pitanje te zahtijeva suradnju mnogih zainteresiranih strana te zajedničko i sveobuhvatno upravljanje od strane EU-a, kako na međunarodnoj tako i na europskoj razini ⁽¹⁾.

1.2 EU mora prestati razmatrati imigracijsku politiku gotovo isključivo u okviru unutarnje politike. Neke naše pogreške proizlaze iz tog pogrešnog shvaćanja. EGSO smatra da Europa mora upravljati imigracijom u okviru globalnog pristupa koji će obuhvaćati kako **unutarnju** tako i **vanjsku** dimenziju: unutarnje upravljanje migracijskim tokovima i suradnja s trećim zemljama sastavnice su iste politike, ukoliko ona želi biti učinkovita.

1.3 U kontekstu **gospodarske globalizacije** na svjetskoj razini moramo se suočiti s **izazovom ljudske mobilnosti**. Imigracija i mobilnost usko su povezane. Međunarodni dijalog o mobilnosti ljudi i migracijama mora biti povezan s drugim aspektima europske politike poput trgovine, suradnje za razvoj, ljudskih prava i sigurnosti.

1.4 Države članice EU-a zasebno ne mogu upravljati imigracijom i azilom na odgovarajući način i stoga Ugovor daje temelje za zajedničku politiku koja se treba zasnivati na usklađenom zakonodavstvu. Potrebno je ojačati načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti.

⁽¹⁾ Vidi SOC/375 i REX/351.

1.5 EU mora preuzeti odgovornost za kontrolu vanjskih granica, odnosno granica cijele Europske unije u Schengenskom prostoru. Frontex se mora pretvoriti u europsku službu za nadzor granica. EU mora ojačati solidarnost između država članica i bolju raspodjelu odgovornosti.

1.6 Neka se europska područja zbog svog zemljopisnog položaja suočavaju sa specifičnim teškoćama jer predstavljaju međutočke za nezakonitu imigraciju te katkad količina osoba koje primaju nadilazi njihove kapacitete prihvata. Nužno je da Europska unija uspostavi postupke za bolju podjelu odgovornosti i za pružanje financijske, operativne i prihvatne podrške.

1.7 U globaliziranom svijetu Europa mora surađivati s trećim zemljama i međunarodnim institucijama na promicanju međunarodnog zakonodavnog okvira za migracije i mobilnost.

1.8 EGSO u ovom kontekstu smatra da se imigracijom potrebno baviti na trima međusobno povezanim razinama: u **matičnim državama, tranzitnim državama i odredišnim državama**, u ovom slučaju, u EU-u, **s obzirom na to da se samo na ovaj način možemo učinkovito suočiti s migracijskim tokovima**.

1.9 Politika imigracije i azila te vanjska politika EU-a moraju biti usklađene s vanjskom politikom EU-a. Europska služba za vanjsko djelovanje (EEAS) mora igrati ulogu koja joj pripada te u svoj program uvrstiti politike koje se odnose na imigraciju, azil i kontrolu granica, radi njihove veće dosljednosti. EGSO, koji je doprinio radu grčkog predsjedništva, pozdravlja uključivanje vanjske dimenzije migracije, azila i upravljanja granicama u strateške smjernice koje je Europsko vijeće usvojilo 26. – 27. lipnja 2014. Na ovom je području također potrebno ojačati ulogu Parlamenta.

1.10 U okviru Globalnog pristupa migraciji i mobilnosti (GAMM) EU mora sklopiti sporazume s trećim zemljama, posebice sa susjednim zemljama, zemljama podrijetla imigranata i tranzitnim zemljama.

1.11 Odbor predlaže da se u tu svrhu ojača dijalog s tim zemljama, kako bi se sklopili novi sporazumi o mobilnosti i imigracijama, proširenog sadržaja, kao što je naznačeno u točkama 1.3 i 5.1.6.

1.12 Partnerstva za mobilnost imaju određena ograničenja koja se moraju prevladati u narednim godinama; nisu obvezujuća za ugovorne stranke. Njihova fleksibilnost pomaže u sklapanju političkih sporazuma, bez nametanja pravnih obaveza, no EGSO smatra da se moraju pretvoriti u obvezujuće međunarodne sporazume.

1.13 Partnerstva za mobilnost moraju u svoje prioritete uvrstiti pitanja povezana s gospodarskom imigracijom i mobilnošću, te, uz sigurnost, repatrijaciju i nadzor granica, veću prednost dati organizaciji zakonitih migracija i viznom režimu, priznavanju kvalifikacija, pravima na socijalnu zaštitu i doprinosu migracija i mobilnosti razvoju.

1.14 Odbor predlaže da se u zemljama podrijetla otvore uredi za migracije EU-a, koje će voditi Komisija i u kojima će raditi zaposlenici Europske službe za vanjsko djelovanje (EEAS), Glavne uprave za unutarnje poslove (DG HOME) i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (DG EMPL). EU-ov internetski portal za imigraciju pozitivan je, ali nedovoljan instrument. Trebao bi biti dostupan na više jezika i interaktivniji.

1.15 Potrebno je poboljšati suradnju sa zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama te spriječiti i izbjeći nepropisnu imigraciju. Također je potrebno pokrenuti informativne kampanje te voditi učinkovitu borbu protiv kriminalnih lanaca za trgovinu ili krijumčarenje migranata. Policijska i pravosudna suradnja od temeljne je važnosti u borbi protiv kriminalnih lanaca. Trgovci i krijumčari ljudi ugrožavaju živote i sigurnost osoba radi postizanja nezakonite gospodarske dobiti. Partnerstva za mobilnost moraju razviti nove sustave suradnje na području nadzora granica i potpomognutog vraćanja.

1.16 Od ključne su važnosti također potpore i razvojni programi, na temelju **načela pozitivnog uvjetovanja (*more for more*)**, koji se istovremeno tiču različitih čimbenika imigracije, uključujući politiku vraćanja i ponovnog prihvata. Osnaživanje organizacija civilnog društva i njihovo sudjelovanje u partnerstvima za mobilnost također su važni.

1.17 EGSO se također zalaže za suradnju Frontexa i Europolu u borbi protiv organiziranog kriminala, posebice trgovine i krijumčarenja migranata, kao i za usku suradnju s organizacijama za zaštitu ljudskih prava, poput Međunarodne organizacije za migracije (IOM) i Međunarodnog centra za razvoj migracijske politike (ICMPD). EGSO isto tako podržava uredbe Komisije za veću fleksibilnost u upravljanju Fondom za azil i migracije te Fondom za unutarnju sigurnost od 2014. godine.

1.18 Na razini EU-a potrebno je usvojiti, između ostalih zajedničku imigracijsku politiku koja će biti zadovoljavajuća i dosljedna te se temeljiti na solidarnosti i predanosti svih država članica. EU treba usvojiti učinkovitu politiku vraćanja sukladnu s međunarodnim ugovorima o vraćanju i ponovnom prihvatu. Granice EU-a, koje uključuju i morske granice država članica na Sredozemlju, granice su svih država članica EU-a te bi se, stoga, u skladu s Ugovorima, odgovornost za njihovu zaštitu trebala raspodijeliti na sve države članice EU-a.

1.19 Ljudska prava nepropisnih imigranata moraju se uvijek poštovati, od trenutka spašavanja ili prihvata pa dok im se ne dodijeli zaštićeni status, dok imaju nepropisan status „bez dokumenata” ili u slučaju repatrijacije. Treba stvoriti brojnije i bolje centre za boravak i prihvatne centre za imigrante u svim državama članicama, uz pomoć cijele Europske unije, posebno vodeći računa o zdravstvenim uvjetima i liječničkoj skrbi kao i o brznoj obradi zahtjeva za azil ili socijalnu pomoć. EGSO ponavlja da se ne slaže sa zadržavanjem tražitelja azila i nepropisnih imigranata u centrima za pritvor, a posebice djece, uključujući maloljetnike bez pratnje, trudnica i teških bolesnika.

1.20 Odbor sa zabrinutošću primjećuje da su u Europi u porastu netolerancija, rasizam i ksenofobija prema imigrantima; također je uznemiren činjenicom da je u nekim državama članicama zaštita temeljnih prava sve lošija.

1.21 Sve su institucije EU-a, kako zbog gospodarskih tako i zbog demografskih razloga, inzistirale na važnosti imigracije za EU. To se ističe i u strategiji Europa 2020. EGSO je inzistirao na tome da europska imigracijska politika stoga mora biti proaktivna, štiti ljudska prava, boriti se protiv diskriminacije radne snage ili socijalne diskriminacije i razvijati program za integraciju.

1.22 Europska unija mora raspolagati zajedničkim sustavom azila s usklađenim zakonodavstvom. Dublinsku konvenciju mora zamijeniti sustav veće uključenosti unutar EU-a koji će voditi računa o volji tražitelja azila i jamčiti razmjerniju raspodjelu odgovornosti među državama članicama.

1.23 U novoj uredbi o **Fondu za imigraciju, azil i integraciju** posebna pozornost posvećuje se izvanrednim i kriznim situacijama. EGSO se slaže s prijedlogom Komisije da se osigura sposobnost fleksibilnog djelovanja na europskoj razini, uz dostatna financijska sredstva za izvanredne situacije. Dolazak velikog broja osoba iz Sirije i drugih ratom zahvaćenih područja Afrike zahtijeva od EU-a poduzimanje mjera jer je riječ o izvanrednim humanitarnim situacijama.

2. Uvod

Nepostojanje zajedničke europske imigracijske politike, nedavni tragični događaji koji se ponavljaju, uz smrtno slučajevima na moru u području Libije, Malte, Grčke, Italije i Španjolske, stalno povećanje broja izbjeglica na granicama Sirije, složenost problema i opsežni migracijski tokovi čimbenici su koji stvaraju poseban pritisak na sposobnost, posebice mediteranskih država, da odgovore na situaciju. Odbor stoga pozdravlja činjenicu da će pitanje imigracije i dalje biti prioritet Italije, države članice koja trenutno predsjedava EU-om, kao što je bilo prioritet Grčke, države koja upravo završava s predsjedanjem.

3. Europa i međunarodno upravljanje migracijama

3.1 U XXI. stoljeću povećat će se mobilnost osoba, kao i migracijski tokovi. Trenutno tek 3 % svjetskog stanovništva živi izvan svoje države rođenja, no taj će trend u budućnosti porasti (godišnja stopa rasta iznosi 3 %). S druge je strane potrebno istaknuti da su u porastu migracijski tokovi među državama na jugu, posebice prema takozvanim državama u razvoju. Također se povećava mobilnost unutar država članica EU-a ⁽²⁾ te na europskom gospodarskom prostoru.

3.2 Siromaštvo, nezaposlenost, demografski trendovi, manjak mogućnosti, sukobi, ekološke katastrofe i klimatske promjene neki su od uzroka međunarodnih migracija.

3.3 EGSO je predložio da se EU, u okviru vanjske politike, mora zalagati za međunarodni zakonodavni okvir za migracije i mobilnost koji će smanjiti pritisak na države članice. Taj međunarodni normativni okvir mora uključivati glavne konvencije Međunarodne organizacije rada i Međunarodnu konvenciju Ujedinjenih naroda o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji, koju još nisu ratificirale države članice EU-a ⁽³⁾. Odbor poziva Komisiju da izradi izvješće o mjerama koje države članice poduzimaju kako bi se stvorili uvjeti za njezinu brzu ratifikaciju.

3.4 Glavni cilj ovog mišljenja, kako se navodi, jest ispitati i istaknuti neka od glavnih pitanja povezana s pojavom imigracije u cijelosti, u cilju pronalaska sveobuhvatnih rješenja koja će dovesti do imigracijske politike koja će biti učinkovita te također poštivati prava imigranata.

4. Unutarnja dimenzija: zajednička politika EU-a za imigraciju, azil i integraciju

4.1 Zajednička imigracijska politika

4.1.1 Tijekom zadnjih deset godina, EU polako usvaja zajednički pravni okvir poput statusa dugotrajnog boravka i spajanja obitelji. Uskladili su se uvjeti ulaska studenata i istraživača; za visokokvalificirane imigrante stvorena je plava karta. Također je usvojeno međusektorsko zakonodavstvo, u obliku jedinstvene dozvole za radnike migrante, Direktive o prihvatu privremenih zaposlenika te Direktive za prihvrat radnika premještenih unutar istog poduzeća.

EU mora dati zamah zajedničkoj politici o radnoj imigraciji i razviti dosljedan, općenit i horizontalan pravni okvir utemeljen na poštivanju prava radnika, jednakom tretmanu, potrebama poduzeća te zakonitom zapošljavanju dotičnih radnika. Zakonodavstvo i suradnja s matičnim državama koji dopuštaju imigraciju putem zakonskih i transparentnih kanala, kako za visokokvalificirane radnike tako i za niže kvalificirane poslove.

Treba postojati sveukupna i opća politika imigracije i azila te nadzora granica kao i zakonodavna usklađenost, uz aktivno sudjelovanje država članica, službi Europske komisije, Europske službe za vanjsko djelovanje te nadležnih europskih tijela.

4.1.2 EGSO i Komisija usko surađuju na **politikama integracije**. U okviru Zajedničkih osnovnih načela EU razvija plan integracije, koji raspolaže i financijskim fondom. EGSO i Europska komisija nastavit će surađivati u aktivnostima Europskog foruma za integraciju.

4.2 Zajednički sustav azila

4.2.1 EU razvija **zajednički sustav azila** i usklađeno zakonodavstvo, no još smo vrlo daleko od odgovarajućeg stanja jer države članice još imaju različite politike i zakonodavstva ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Vidi SOC/373.

⁽³⁾ SL C 191, 29.6.2012., str. 134-141.

⁽⁴⁾ EU u odnosu na politiku o azilu ima obaveze koje proizlaze iz UFEU-a i Povelje o temeljnim pravima, kao i iz međunarodnih konvencija.

4.2.2 Odbor je kritizirao manjak solidarnosti koju EU pokazuje po pitanju azila; 90 % zahtjeva riješeno je u samo deset država članica. U relativnom smislu, manje države, poput Malte, Cipra kao i Grčke, pod većim su pritiskom.

4.2.3 U **Dublinskoj konvenciji** određuje se koja je država članica zadužena za obradu zahtjeva za azil, no EGSO smatra da ovaj sustav između država članica EU-a nije solidaran. Tražitelji azila trebali bi imati mogućnost da zahtjev podnesu u bilo kojoj državi članici. EU bi srednjoročno trebao dobiti nove ovlasti, kako bi sam, umjesto nacionalnih vlasti, mogao upravljati zahtjevima. Na ovaj bi se način zahtjevi pregledavali brže te bi se poboljšali uvjeti dodjele azila. Ukratko, Dublinsku konvenciju mora zamijeniti sustav veće uključenosti unutar EU-a koji će voditi računa o volji tražitelja azila i jamčiti razmjerniju raspodjelu odgovornosti među državama članicama.

4.2.4 Kako bi se državama članicama pomoglo pri razvoju sustava azila, otvoren je **Europski potporni ured za azil** (EASO), koji pruža i tehničku i operativnu pomoć. EASO treba imati mandat da ocjenjuje nacionalne sustave azila i njihovu usklađenost s obavezama koje proizlaze iz europskog i međunarodnog prava te iz temeljnih prava.

4.2.5 EGSO predlaže proširenje **programa preseljenja** za preseljenje izbjeglica iz država izvan EU-a i njihovo nastanjivanje u Uniji, u suradnji s trećim zemljama i UNHCR-om.

4.2.6 Odbor također predlaže proširenje **programa premještanja** unutar EU-a, pružanjem financijskih poticaja onim državama članicama koje se na to obvežu. EGSO smatra da je solidarnost između država članica u pogledu preseljenja i premještanja uživatelja zaštite i tražitelja azila trenutna vrlo slaba.

4.2.7 Premještanje bi se trebalo odvijati utvrđenim i trajnim mehanizmima. Komisija bi u ovom kontekstu trebala podnijeti zakonodavni prijedlog za trajni i učinkovit mehanizam za premještanje unutar EU-a temeljen na EU-ovom distribucijskom ključu za premještanje migranata, kao što je opisano u izvješću Europskog parlamenta o većoj solidarnosti unutar EU-a na području azila (2012/2032 INI). Kako bi ti mehanizmi funkcionirali na najučinkovitiji mogući način, u zakonodavnom prijedlogu treba uzeti u obzir i praktična iskustva iz pilot-projekta za Maltu EUREMA ⁽⁵⁾.

4.3 Sprečavanje nepropisne imigracije

EGSO smatra da treba osnažiti duh solidarnosti u EU-u. Neka se europska područja zbog svog zemljopisnog položaja suočavaju sa specifičnim teškoćama jer često predstavljaju međutočke za nepropisnu imigraciju te katkad količina osoba koju primaju nadilazi njihove kapacitete prihvata. Europska unija treba pokrenuti postupke financijske i operativne solidarnosti te solidarnosti u pogledu prihvata, uzimajući u obzir, između ostalog, gospodarsku i socijalnu situaciju različitih država članica.

4.3.1 Veza između imigracije i kriminala koja se povlači u nekim političkim govorima ne odgovara stvarnosti i potiče ksenofobna stajališta. Većina imigranata koja se ne nalazi u zakonitoj situaciji ušla je u zemlju s vizom za kratkotrajni boravak i produžila boravak ili ima dozvolu privremenog boravka i ne vraća se po njenom isteku.

4.3.2 Mnoge takve osobe rade u nepravednim radnim uvjetima, ako ne i potpuno izvan okvira zakona o radu, ili unutar sivog gospodarstva te su isključene iz društva. Organizacije civilnog društva i EGSO su u svjetlu određenih situacija ove prirode podržali postupke regulacije nepropisnih imigranata, te su općenito pozvali EU da usvoji prijedloge, preporuke i mjere u cilju izbjegavanja takvih situacija.

4.3.3 Prava nepropisnih imigranata potrebno je poštovati u svim okolnostima, od trenutka spašavanja ili zadržavanja do trenutka dodjele zaštićenog statusa ili repatrijacije. Nepropisna imigracija morskim putem često završava smrću. U tom kontekstu, EGSO ističe da je važno u svakom trenutku poštovati temeljna ljudska prava.

⁽⁵⁾ Eurema je pilot-projekt EU-a za premještanje osoba pod međunarodnom zaštitom s Malte, koji je podržalo Europsko vijeće u zaključcima sa zasjedanja od 18. i 19. lipnja 2009. (dok. 11225/2/09 CONCL 2).

4.4 Vanjske granice i vize

4.4.1 Europskoj uniji potrebna je pouzdana, učinkovita i legitimna **politika vanjskih granica** koja podliježe demokratskom nadzoru. Države članice koje čine Schengenski prostor na međusobnim granicama ne vrše kontrolu. To znači da moraju surađivati i dijeliti odgovornost za upravljanje vanjskim granicama. **Zakonikom o schengenskim granicama** uređuje se prijelaz i nadzor granica, uzimajući u obzir zahtjeve koje državljani trećih zemalja moraju ispuniti za ulazak i boravak do tri mjeseca. EU sastavlja popise zemalja čijim je državljanima potrebna **viza**.

4.4.2 EGSO smatra da se uloga Frontexa mora ojačati kako bi se, srednjoročno, pretvorio u europsku službu za nadzor granica sačinjenu od europskog kontingenta graničnih policajaca. Glavna uloga te službe bila bi provedba zajedničkih pravila u skladu sa Zakonikom o granicama. EGSO smatra da treba **ojačati solidarnost EU-a s državama članicama**, uzimajući u obzir njihov geografski položaj.

4.4.3 Borbu protiv trgovine i krijumčarenja ljudi treba voditi tako da se žrtvama uvijek osigura zaštita u skladu s međunarodnim humanitarnim pravom i europskim konvencijama o ljudskim pravima. Sukladno članku 6. stavku 2. Zakonika o schengenskim granicama, granična policija ne diskriminira osobe na osnovi spola, etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije; te sukladno članku 13. državljani trećih zemalja kojima je ulazak odbijen imaju pravo žalbe na tu odluku.

4.4.4 Odbor podupire prijedloge Komisije o izmjeni zakona o vizama. Suradnja s trećim zemljama je ključna na području politike o vizama, koja često uključuje uzajamnost.

4.5 Vraćanje

4.5.1 Partnerstva za mobilnost trebala bi uspostaviti postupke vraćanja koji će osigurati da se povratak temelji prvenstveno na dobroj volji i da postoji sustav podrške⁽⁶⁾. Međutim, sukladno preporukama Vijeća Europe⁽⁷⁾, i u slučaju prisilne repatrijacije u potpunosti se moraju poštovati ljudska prava osoba koje se vraća.

4.5.2 Sklapanje sporazuma s trećim zemljama treba se temeljiti na načelu pozitivnog uvjetovanja, odobravanju financijske pomoći te stvaranju razvojnih programa u cilju sprečavanja nepropisne imigracije.

4.5.3 Repatrijacija imigranata koji su u EU ušli nepropisnim putem mora se provesti u skladu s utvrđenim pravilima. U tom pogledu sporazumi o povratku s trećim zemljama imaju presudnu ulogu u osiguravanju da se prava migranata koje se vraća u potpunosti poštuju.

4.5.4 Poveljom se izričito zabranjuju kolektivni izgoni te se jamči da se nikoga ne može vratiti u državu, odrediti mu izgon ili ga izručiti državi u kojoj mu prijete opasnost od smrtne kazne, mučenja ili drugih nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (načelo *non-refoulement*). Međutim, razne nevladine udruge prijavile su praksu kolektivnih izгона te izгона nepropisnih imigranata i tražitelja azila u države u kojima se krše ljudska prava. EGSO podsjeća da Europska konvencija o ljudskim pravima i Povelja sadrže odredbe primjenjive na europsku politiku na području nepropisne imigracije, posebice u odnosu na zaštitu u slučaju vraćanja, izгона i izručenja.

4.5.5 Teško bolesne osobe, kao ni trudnice, ne mogu biti zadržane ni izručene, sukladno tumačenju članka 3. Europske konvencije o ljudskim pravima koje je iznio Europski sud za ljudska prava, jer im je potrebna posebna zdravstvena njega. Posebnu pozornost treba pridati položaju maloljetnika te im pružiti posebnu zaštitu, naročito ako nisu u pratnji.

⁽⁶⁾ U suradnji s Međunarodnom organizacijom za migracije.

⁽⁷⁾ „Dvadeset smjernica o prisilnom vraćanju”, CM(2005) 40.

4.5.6 EGSO ponavlja da se ne slaže sa standardnim zadržavanjem u pritvoru tražitelja azila i nepropisnih imigranata jer njihovo **zatvaranje u centre za pritvor** smije biti dopušteno samo u izvanrednim okolnostima ⁽⁸⁾. Odbor poziva na veću transparentnost što se tiče prihvatnih centara unutar i izvan EU-a te na informiranje UNCHR-a o stanju osoba zadržanih u tim centrima.

5. Vanjska dimenzija politike imigracije i azila

5.1 Globalni pristup migraciji i mobilnosti

5.1.1 Prvi je korak napravilo Europsko vijeće usvajanjem **globalnog pristupa migraciji** (*Global Approach to Migration, GAM*) krajem 2005. godine. Radi razvoja vanjske dimenzije europske politike migracije Komisija je pokrenula razne inicijative.

5.1.2 **Partnerstva za mobilnost** najvažniji su politički instrument u provedbi GAMM-a. Pilot-faza njihove primjene prošla je uspješno te je Komisija 2009. godine provela političko vrednovanje primjene ⁽⁹⁾.

5.1.3 U svojoj Komunikaciji „Dijalog o migraciji, mobilnosti i sigurnosti s državama južnog Sredozemlja” COM(2011) 292, Komisija je preporučila da se s izazovima politika imigracije i azila (ratovi i kretanje stanovništva na Sredozemlju) suoči uspostavom dijaloga o migraciji, mobilnosti i sigurnosti u EU-u. EU je odonda započeo dijalog s nekim državama.

5.1.4 Sklopljeno je šest partnerstava za mobilnost sa sljedećim državama: Zelenortsom Republikom (svibanj 2008.) ⁽¹⁰⁾, Moldavijom (svibanj 2008.) ⁽¹¹⁾, Gruzijom (studenj 2009.) ⁽¹²⁾, Armenijom (listopad 2011.) ⁽¹³⁾, Azerbajdžanom (prosinac 2013.) ⁽¹⁴⁾ i Marokom (lipanj 2013.) ⁽¹⁵⁾. Pregovori o partnerstvu za mobilnost s Tunisom završili su 3. ožujka kada je potpisana zajednička izjava. Započeti su pregovori o Partnerstvu za mobilnost s Jordanom te bi partnerstvo trebalo biti sklopljeno za vrijeme grčkog predsjedanja EU-om; novi dijalog o migracijama, mobilnosti i sigurnosti započet će se s drugim državama južnog Sredozemlja poput Egipta, Libije, Alžira i Libanona. Deklaracija o migracijama i mobilnosti sa Sastanka na vrhu Europske unije i Afrike ⁽¹⁶⁾ zastupa globalni pristup, koji EGSO podržava.

5.1.5 Komisija je 2011. godine objavila ocjenu Globalnog pristupa migraciji i mobilnosti (GAMM) ⁽¹⁷⁾, pozivajući EU da ojača svoju vanjsku politiku na području imigracije, te je predstavila revidirani Globalni pristup migraciji i mobilnosti, utemeljen na sljedećim četirima stupovima: 1) organizaciji i omogućavanju zakonite migracije i mobilnosti; 2) sprečavanju u smislu nepropisne imigracije i trgovine ljudima; 3) promicanju međunarodne zaštite i jačanju vanjske dimenzije politike azila; te 4) optimizaciji utjecaja migracija i mobilnosti na razvoj.

⁽⁸⁾ Vidi mišljenje EGSO-a od 16. srpnja 2009. o „Prihvatit tražitelja azila u državama članicama: minimalni standardi”, izvjestiteljica: An LE NOUAIL-MARLIÈRE, usvojeno na plenarnom zasjedanju dana 15. i 16. srpnja 2009.-

⁽⁹⁾ Europska komisija (2009.), „Partnerstva za mobilnost kao instrument za globalni pristup migraciji” (*Mobility partnerships as a tool of the global approach to migration*), radni dokument službi Komisije, SEC(2009) 1240, Bruxelles, 18. rujna.

⁽¹⁰⁾ Zajednička izjava Vijeća Europske unije (2008.) o partnerstvu za mobilnost između Europske unije i Zelenortske Republike, 9460/08 ADD2, Bruxelles, 21. svibnja.

⁽¹¹⁾ Zajednička izjava Vijeća Europske unije (2008.) o partnerstvu za mobilnost između Europske unije i Moldavije, 9460/08 ADD1, 21. svibnja.

⁽¹²⁾ Zajednička izjava Vijeća Europske unije (2009.) o partnerstvu za mobilnost između Europske unije i Gruzije, 16396/09, Bruxelles, 20. studenog.

⁽¹³⁾ Zajednička izjava Vijeća Europske unije (2011.) o partnerstvu za mobilnost između Europske unije i Armenije, 14963/1/11, 11. listopada 2011.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_en.htm 5.12.2013.

⁽¹⁵⁾ Zajednička izjava Vijeća Europske unije (2013.) o partnerstvu za mobilnost između Europske unije i Maroka, 6139/13, 3. lipnja 2013.

⁽¹⁶⁾ Samit EU-Afrika, 2. – 3. travnja 2014. Bruxelles

⁽¹⁷⁾ Komunikacija Komisije, Globalni pristup migraciji i mobilnosti, COM(2011) 743 final, 18.11.2011.

5.1.6 Partnerstva za mobilnost imaju određena ograničenja te EGSO smatra da bi se ona trebala prevladati u idućim godinama. Pravno gledajući, riječ je o „mekom pravu“ (*soft law*). To su zajedničke izjave EU-a, skupine zainteresiranih država članica i treće zemlje, no nisu obvezujuće za stranke. Njihova fleksibilnost pomaže u sklapanju političkih sporazuma, no bez pravne odgovornosti. Sukladno prethodnim napomenama EGSO-a⁽¹⁸⁾, partnerstva za mobilnost trebaju biti međunarodni sporazumi koji su obvezujući za ugovorne stranke.

5.1.7 Partnerstva za mobilnost moraju na potpuniji i uravnoteženiji način razvijati aspekte povezane s mobilnošću i migracijama, što mora biti njihov prioritet. Dosad su prioriteti bili usmjereni na sigurnost, vraćanje, ponovni prihvati imigranata u nepropisnoj situaciji i nadzor granica. U komunikaciji Komisije o dijalogu određuje se da porast mobilnosti podliježe ispunjavanju posebnih uvjeta od strane treće zemlje. Prema mišljenju EGSO-a, EU tim zemljama mora ponuditi i mogućnosti imigracije putem zakonitih i transparentnih postupaka⁽¹⁹⁾.

5.1.8 EGSO predlaže da EU partnerskim zemljama ponudi otvaranje kanala za lakšu mobilnost ljudi, dobivanje viza i prihvati novih imigranata. Odbor⁽²⁰⁾ podržava da se u nove sporazume uvrste druga pitanja poput:

- poboljšanja kapaciteta za uravnoteženje ponude i potražnje radne snage;
- priznavanja akademskih i profesionalnih vještina i kvalifikacija;
- izrade i primjene pravnih okvira za bolji prijenos mirovinskih prava;
- boljeg pristupa informacijama o slobodnim radnim mjestima u EU-u;
- mjera za poboljšanje suradnje u pogledu vještina te ravnoteže između ponude i potražnje radne snage, oslanjajući se na postignuća Europske zaklade za stručnu izobrazbu.

5.1.9 Uspostavljanje imigracijskih centara u matičnim državama u prisustvu EU-a osnažit će njegovo prisustvo u tim državama i istovremeno će eliminirati pogrešne informacije koje šire krijumčarski krugovi te potaknuti zahtjeve za zakonitu imigraciju. Posebnu važnost treba pridati osnaživanju civilnog društva na lokalnoj razini te njegovom stvaranju na područjima gdje još ne postoji.

5.1.10 Imajući u vidu načelo pozitivnog uvjetovanja, EU bi, u slučajevima humanitarne krize na tranzitnim područjima zbog masovnih selidbi, mogao financirati uspostavljanje imigracijskih centara i centara za boravak imigranata. Osobama kojima je to potrebno u ovim će centrima, u suradnji s UNCHR-om i Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM), biti zajamčena zaštita međunarodnog sustava azila.

5.1.11 EU mora sklapati sporazume s tranzitnim državama te posebnu pažnju posvetiti uvjetima povezanim s načelima ljudskih prava i repatrijacije.

5.1.12 Sklapanje sporazuma moglo bi se proširiti i na suradnju s **Frontexom** i **Europolom**. Borba protiv organiziranog kriminala i trgovine ljudima ključna je za sprečavanje i smanjivanje nepropisnih migracijskih tokova. Osobe koje su trgovci ljudima izrabljivali treba smatrati nevinim žrtvama.

5.1.13 Nakon katastrofe kod Lampeduse Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove koje se sastalo 7. i 8. listopada 2013. osnovalo je Radnu skupinu za Sredozemlje (*Task Force Mediterranean* – TFM). Skupina je završila s radom objavom Komunikacije o radu Radne skupine za Sredozemlje (COM(2013) 869), koja sadrži paket kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih mjera, za pet glavnih područja djelovanja: djelovanje u suradnji s trećim zemljama; regionalnu zaštitu, ponovno naseljavanje i jačanje zakonitih kanala za ulazak u EU; borbu protiv krijumčarenja i trgovine ljudima i organiziranog kriminala; jačanje nadzora granica; i pomoć državama članicama koje su suočene s velikim migracijskim pritiskom te solidarnost s njima.

⁽¹⁸⁾ Vidi REX/351.

⁽¹⁹⁾ Vidi REX/351.

⁽²⁰⁾ Vidi SOC/268 i REX/236

5.1.14 EGSO smatra iznimno važnim da se kratkoročne mjere dopune dugoročnim mjerama usmjerenim na suočavanje s dubljim uzrocima nedobrovoljne migracije.

5.1.15 Europsko vijeće koje se sastalo u prosincu 2013. podržalo je predložene mjere i ponovilo nužnost odlučnog djelovanja kako bi se spriječio gubitak života na moru i izbjegle tragedije u budućnosti. Potvrdilo je da suradnja s trećim zemljama u cilju sprečavanja takvih događaja predstavlja prioritet.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi Dovođenje EMU-a – Prijedlozi
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora za nadolazeće zakonodavno razdoblje EU-a**

(samoinicijativno mišljenje)

(2014/C 451/02)

Izvjestitelji: g. VAN IERSEL i g. CEDRONE

Dana 19. rujna 2013., sukladno pravilu 29. stavku 2. svog Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je sastaviti samoinicijativno mišljenje o temi

Dovođenje EMU-a – prijedlozi Europskog gospodarskog i socijalnog odbora za nadolazeće zakonodavno razdoblje EU-a.

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 19. svibnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja), sa 195 glasova za, 8 protiv i 9 suzdržanih.

1. Plan za nadolazeće zakonodavno razdoblje EU-a

Uzimajući u obzir goleme izazove s kojima se suočava ekonomska i monetarna unija EU-a, EGSO smatra da:

- cilj je EMU-a, kao kamena temeljca svakog daljnjeg razvoja EU-a, promicati kvalitetu života, blagostanje i stabilnost za europske građane. Izgradnja povjerenja i povoljni uvjeti za realno gospodarstvo preduvjet su rasta, zapošljavanja, konkurentnosti i ulaganja. Ovi aspekti naglašavaju važnost EMU-a kako za članove eurozone tako i za one koji to nisu;
- nepredvidljivost događaja tjera eurozonu da žurno uspostavi prave uvjete, budući da u današnjem globaliziranom kontekstu nijedna europska država, sama, ne može jamčiti vlastitu slobodu djelovanja. To ima velike posljedice na upravljanje EMU-om kao i na njegove politike;
- EMU nije samostalan. Inicijalno je zamišljen kao ostvarenje unutarnjeg otvorenog europskog prostora i jedinstvenog tržišta. Osim fiskalne discipline, EU i države članice moraju istodobno izraditi prateće ekonomske i socijalne politike za rast i zapošljavanje kao ključne čimbenike uspješne konsolidacije ⁽¹⁾;
- temeljite prilagodbe ekonomskih i strukturnih politika, za koje se do nedavno smatralo da su u isključivoj domeni država, bit će nužne kako bi se osigurao proces konvergencije između država članica na brojnim poljima. Izgradnja uzajamnog povjerenja mora zamijeniti nepovjerenje i napetosti. Čvršća unija ima učinak na društvo u cjelini. Treba osigurati socijalni i civilni dijalog na svim razinama.

S obzirom na gore navedena razmatranja, EGSO poziva da se u nadolazećem zakonodavnom razdoblju EU-a hitno donese plan za rješavanje gorućih problema.

U tu svrhu EGSO predlaže:

- I. **dovođenje EMU-a**, koje će se osigurati snažnom strukturom upravljanja i rukovođenja eurozonom i koje je utemeljeno na:
 - i. **monetarnom i financijskom stupu**, uključujući provedbu potpuno razvijene bankarske unije pod vodstvom EU-a za stvaranje paneuropskog tržišta kapitala, uz istovremenu zaštitu poreznih obveznika od pretjeranih rizika i nepravilnog neizvršavanja obveza;

⁽¹⁾ Vidi mišljenje EGSO-a ECO/336 o temi „Ekonomske politike – države članice eurozone“, izvjestitelj: g. Delapina, točka 1.6 (SL C 133 od 9.5.2013.).

- ii. **gospodarskom stupu**, koji odražava sve veću međuovisnost država članica kako na makrorazini tako i na mikrorazini, radi osnaživanja postupka donošenja odluka u ekonomskoj politici i shodno tome poticanja rasta, zapošljavanja, konkurentnosti, konvergencije i europske solidarnosti;
 - iii. **društvenom stupu**, kako bi se na odgovarajući način uzeli u obzir društveni učinci prilagodbi gospodarstva;
 - iv. **političkom stupu**, uključujući veću odgovornost i demokratsku legitimnost, radi jačanja kredibiliteta i povjerenja.
- II. hitno donošenje istinskog **europskog plana za rast i zapošljavanje**, utemeljenog na programu značajnih ulaganja koji pokreću javna i privatna ulaganja, potičući fiskalni impuls, rebalans i **ispravnu provedbu postojećih instrumenata**, poglavito „paketa od šest mjera”, „paketa od dvije mjere” i Europskog semestra;
- III. uspostava vremenskog slijeda i dogovora za **uvodenje političke Europe** kao cjeline, uključujući i postupak razmatranja njezine institucionalne strukture u kontekstu nove europske konvencije;
- IV. pokretanje strategije za **komunikaciju i pojednostavljenje** EMU-a, u sklopu zajedničkih napora Komisije, EP-a, država članica i civilnoga društva.

2. EMU, kamen temeljac

2.1 EGSO ističe da učinak dovršenog i uspješnog EMU-a daleko nadilazi proračunske, monetarne i bankarske dogovore. Usmjereno bi vodstvo trebalo potaknuti građane i gospodarske subjekte da vjeruju u zajedničku misiju i osjećaj pripadnosti Europi.

2.2 Idućih pet godina ključno je za razvoj još krhke strukture EMU-a do zrelosti. Za to su nužni, prije svega, prisvajanje, otvorenost i transparentnost; zato su nam potrebne učinkovite politike, kao i jednostavan i jasan govor – bez dvostrukog značenja! – vlada država članica eurozone, Vijeća i svih drugih tijela EU-a.

2.3 Sukladno zahtjevu nekih zapaženih europskih političara, EGSO vidi političku uniju kao orijentacionu točku na obzoru ⁽²⁾. U skladu s njihovim tvrdnjama, EGSO smatra da politička unija ne predstavlja sama po sebi kulminaciju EMU-a, već je doživljava i u širem međunarodnom kontekstu današnjeg globaliziranog svijeta, koji iz temelja preispituje westfalski poredak i regulatorne kapacitete pojedinih država.

2.4 U današnjem globaliziranom svijetu nijedna europska država ne može preživjeti sama. Državni se suverenitet stoga lakše jamči u zajedničkom političkom i gospodarskom okviru.

2.5 Izvješće predsjednika Van Rompuya *Prema istinskom EMU-u* i odgovarajuća komunikacija Komisije iz studenog i prosinca 2012. predstavili su sličan nacrt plana s konkretnim mjerama. EGSO je pozdravio taj prijedlog ⁽³⁾. Glavna je sporna točka što, unatoč velikom napretku, razdvajanje uporabe zajedničke valute od međuvladinog gospodarskog upravljanja stvara nepremostive tenzije. EGSO inzistira da Van Rompuyevu izvješće ostane politički temelj za zakonodavne inicijative u nadolazećem razdoblju.

2.6 Gospodarska i financijska kriza posebno je pogodila eurozonu i razotkrila trenutna ograničenja EMU-a. Umjesto da bude sastavni dio europske integracije, mnogi doživljavaju euro kao jabuku razdora koja dijeli države i civilno društvo te predstavlja opasnost za samu budućnost Unije. To pogrešno shvaćanje ne uzima u obzir da bi kriza – čiji uzroci u velikoj mjeri leže izvan eurozone – bila dublja bez jedinstvene valute.

⁽²⁾ Vidi dr. Wolfganga Schäublea, posebice njegovo obraćanje u Paulskircheu 3. listopada 2011. i na dodjeli Nagrade Karla Velikog u svibnju 2012., kao i govor Giorgia Napolitana u Europskom parlamentu 3. veljače 2014.

⁽³⁾ Vidi mišljenje EGSO-a ECO/340 o „Snažnoj i istinskoj ekonomskoj i monetarnoj uniji”, izvijestitelj: g. Cedrone (SL C 271 od 19.9.2013.).

2.7 Postojeće nejednakosti i ekonomske razlike između skupina zemalja, koje su prisutne od 1991. godine i koje dosad nisu bile predmetom razmatranja, zasada koče napredak integracijskog procesa. Čak se javljaju i trendovi opasnih podjela i renacionalizacije.

2.8 Budućnost tako postaje nepredvidljiva. Znakovi oporavka podržavaju optimizam i izlazak iz kriznog stanja. No, djelomično zbog nedovršenog EMU-a i fragmentacije europskog financijskog tržišta, još se neko vrijeme očekuje niska/umjerena stopa rasta. S obzirom na nestabilnost gospodarstva i moguće nove padove u nadolazećim godinama, EGSO upozorava da treba izbjegavati samozadovoljstvo o tim pitanjima.

2.9 U ovim okolnostima, nedavne odluke, koje uključuju „paket od šest mjera”, „paket od dvije mjere” i bankarsku uniju, makar ograničene, bile su prijeko i hitno potrebne. Međutim, ti novi upravljački mehanizmi u velikoj su mjeri usmjereniji na probleme proračuna i stabilnosti nego na brigu za ljude, pa su stoga mjere za rast i socijalne mjere izostavljene. K tomu, dugotrajan postupak donošenja odluka i složenost sustava izazivaju otpor, prešutan ili otvoren, u državama članicama i u Vijecu, što je posljedica političkog nepovjerenja i naglaska na nacionalnom suverenitetu. Ovakva je situacija već izazvala gospodarski i društveni trošak Uniji te pogoršava njezin međunarodni položaj pa je izgradnja povjerenja ključna za prevladavanje prepreka.

2.10 EGSO stoga inzistira na uvjerljivom planu za nadolazeće zakonodavno razdoblje EU-a, koji u jasno određenim rokovima donosi daljnje korake usmjerene na ostvarenje EMU-a, a usko povezane s ciljevima strategije EU2020 i njezinim vodećim inicijativama. U mišljenju se predlažu neki ključni elementi takvog plana.

2.11 Diferencirana integracija unutar EU-a, koja je već uspješno primijenjena u brojnim područjima politike, treba i dalje biti ključno načelo. Mnoge odluke nužne za dovršavanje EMU-a mogu se donijeti prema postojećim zakonima i/li kroz poboljšanu suradnju, dok će za druge biti potreban novi ugovor i/li promjene postojećih. Takve bi odluke omogućile da se nadoknadi kašnjenje u dovršenju EMU-a i da se donese niz brzih mjera, bez zanemarivanja dugoročnih perspektiva, budući da i eurozoni trebaju istinske strukturne reforme na institucionalnoj razini, uz one koje trebaju provesti pojedine države.

3. Prve mjere: istinski plan za rast i zapošljavanje u okviru postojećeg zakonodavstva

3.1 Početna, neposredna mjera u planu za nadolazeće zakonodavno razdoblje EU-a bila bi potpisivanje i provedba istinskog sporazuma o rastu, zapošljavanju i stabilnosti kako bi se potaknuo oporavak i stvorili uvjeti za otplatu duga (europski *New Deal*). Takav bi plan morao sadržavati barem sljedeće elemente:

- *euro-obveznice izdane od EIB-a i EIF-a* (djelomično već provedeno kroz projektne obveznice), bez povećanja duga država, za financiranje malih i srednjih poduzeća te projekata iz područja infrastrukture, zdravstva, obrazovanja, urbanističkog oporavka, okoliša i transeuropskih mreža. Takve ciljane aktivnosti EIB-a i EIF-a bit će znak aktivne opredijeljenosti EU-a za poboljšanje financijskog okruženja za privatna ulaganja ⁽⁴⁾;
- *javno ulaganje*, uključujući u društveni sektor ⁽⁵⁾, država članica, kao dodatak javnom ulaganju EU-a kroz sustav zajednički dogovorenih parametara, koje bi, zajedno s pravim strukturnim reformama, također potaknulo privatno ulaganje (zlatno pravilo);
- *smanjenje, ili privremenu obustavu tijekom krize, politika štednje*, koje su među glavnim razlozima recesije, smanjene potrošnje i povećane nezaposlenosti te su odgodile početak oporavka. Drugim riječima, treba osigurati prijelaz s puke štednje na zajednički dogovorene reforme koje omogućuju održiv rast, otvaranje radnih mjesta i povećanu produktivnost ⁽⁶⁾;

⁽⁴⁾ Vidi mišljenja EGSO-a ECO/307 o temi „Buđenje rasta” (SL C 143 od 22.5.2012.), ECO/334 o temi „Kamo ide euro?” (SL C 271 od 19.9.2013.) i ECO/340 o „Snažnoj i istinskoj ekonomskoj i monetarnoj uniji” (SL C 271 od 19.9.2013.), izvjestitelj: g. Cedrone.

⁽⁵⁾ Vidi mišljenje EGSO-a SOC/496 o „Učincima socijalnih ulaganja”, izvjestitelj: g. Greif (SL još nije objavljen).

⁽⁶⁾ Vidi mišljenje EGSO-a ECO/336 o temi „Ekonomske politike – države članice eurozone”, izvjestitelj: g. Delapina (SL C 133 od 9.5.2013.).

- dogovorene *prateće mjere za rast, zapošljavanje i socijalne aspekte* uključene u provedbu „paketa od dvije mjere”, „paketa od šest mjera” i „fiskalnog sporazuma”;
- *bolju primjenu Europskog semestra*: na putu k ekonomskoj uniji, Semestar, koji je nastao prije četiri godine, ima neizostavnu ulogu u postupku konvergencije i prilagodbe gospodarstava. Iako je plod meke metode usklađivanja, može dati dobre rezultate. Međutim, treba ga pravilno provesti i on treba biti transparentniji te se o njemu treba pravovremeno izvještavati. Treba osigurati sudjelovanje i angažiranost socijalnih partnera i organizacija civilnoga društva, kako na europskoj tako i na nacionalnoj razini;
- *odgovarajuću usklađenost s nacionalnim programima reformi*: upravljanje je ključno. Od presudne je važnosti funkcioniranje nacionalnih administracija te bi, prema potrebi, trebalo jasno naglasiti gdje su nužna poboljšanja. Provedbu nacionalnih programa reformi, uključujući reforme u pogledu kvalitete nacionalnih administracija, trebaju pratiti svi dionici, a pomno je treba nadzirati Komisija.
- *potpuno prisvajanje država članica*: postupak Semestra, sukladno trenutnim odredbama, još je suviše tehnokratski, što koči njegovu provedbu. Uz socijalne partnere i druge organizacije civilnoga društva, u proces treba uključiti nacionalne parlamente tako da se u njima na odgovarajući način raspravlja o semestru ⁽⁷⁾.

4. Produbljivanje i dovršenje EMU-a u idućem zakonodavnom razdoblju

4.1 Monetarni i financijski stup

4.1.1 Što se tiče monetarne politike, u skladu s ojačanim makroekonomskim upravljanjem u eurozoni, mandat ESB-a treba dopuniti radi izjednačavanja s drugim središnjim bankama izvan Europe i s bankama europskih država izvan EU-a i eurozone. Time bi se ESB-u, između ostaloga, omogućilo da bude vjerovnik zadnje instance te da bude ravnopravan partner u međunarodnim forumima, dok bi se istovremeno poštovala njegova puna autonomija. ESB treba u potpunosti osposobiti da izbjegava krize likvidnosti na način koji ide u prilog ulaganju (mala i srednja poduzeća).

4.1.2 Međutim, ne može sva odgovornost biti na ESB-u. Na putu k fiskalnoj i ekonomskoj uniji ključna je puna *bankarska unija* ⁽⁸⁾. Zbog snažne veze između vlada i banaka države članice oklijevaju sa stvaranjem potrebnih političkih i gospodarskih uvjeta, što dovodi do odgađanja najprikladnijih i najučinkovitijih odluka ⁽⁹⁾. To koči i učinkovit nadzor ESB-a nad svim bankama, koji bi trebao spriječiti financijsku fragmentaciju, prekinuti neželjene veze između nacionalnih politika i banaka i stvoriti povoljne uvjete za prekogranična spajanja banaka.

4.1.3 Tijekom pregovora o bankarskoj uniji s Vijećem Europski parlament uspješno je zaključio sporazum o napretku u stvaranju Jedinstvenog sanacijskog mehanizma i Jedinstvenog fonda za sanaciju banaka ⁽¹⁰⁾. EGSO u potpunosti podržava stajalište EP-a. U budućnosti, odluke trebaju doprinijeti stvaranju ujedinenog europskog tržišta kapitala, kao u Sjedinjenim Američkim Državama.

4.1.4 Za punu bankarsku uniju nužni su dobro strukturiran Jedinstveni sanacijski mehanizam, usklađeni sustavi za osiguranje pologa u državama članicama i Europski stabilizacijski mehanizam (ESM) koji omogućava izravnu dokapitalizaciju banaka ⁽¹¹⁾. Odgovarajući sustav donošenja odluka treba biti učinkovit te mora osigurati brzo djelovanje. Mora se ubrzati postupak uspostave i provedbe ovih elemenata.

4.1.5 Sama bankarska unija nije dovoljna za poticanje gospodarstva i ulaganja. Kako bi *europski financijski sektor* postao otporniji, program za naredne godine mora se također usmjeriti na punu provedbu standarda Basel III, na Odbor za financijsku stabilnost i na pronalazak rješenja za banke koje su „prevelike da bi propale” u skladu s međunarodnim sporazumima (G-20).

⁽⁷⁾ Vidi mišljenje EGSO-a EUR/006 o „Godišnjem pregledu rasta za 2014. godinu”, izvijestitelj: g. Pichenot (SL još nije objavljen).

⁽⁸⁾ Vidi mišljenje EGSO-a ECO/339 o „Paketu za bankarsku uniju”, izvijestitelj: g. Trias Pintó (SL C 11 od 15.1.2013.).

⁽⁹⁾ Vidi Zaključke Europskog vijeća od 19. – 20. prosinca 2013.

⁽¹⁰⁾ Vidi sporazum o Jedinstvenom sanacijskom mehanizmu postignut između Vijeća i EP-a 20. ožujka 2014.

⁽¹¹⁾ Vidi mišljenja EGSO-a ECO/333 o „Oporavku i sanaciji kreditnih institucija”, izvijestiteljica: gđa Roussenoza (SL C 44 od 15.2.2013.) i ECO/350 o „Jedinstvenom sanacijskom mehanizmu”, izvijestitelj: g. Mareels (SL C 67 od 6.3.2014.).

4.1.6 Nedavno objavljeni opsežan zakonodavni paket povjerenika Barniera o bankama i financijskim tržištima može dati važan doprinos dobrom funkcioniranju financijskih tržišta u Europi, kao i stvaranju stabilnog i sigurnog bankarskog sektora. To je od presudne važnosti za realno gospodarstvo. Zadnje odluke Vijeća u tom pogledu samo djelomično idu u željenom smjeru.

4.1.7 Odgovarajuće kreditiranje je glavni prioritet za oporavak i rast gospodarstva te za razvoj. To znači da zakonodavstvo EU-a mora postići ravnotežu između osiguravanja strogih okvirnih uvjeta za bankarstvo te promicanja dovoljno prilika za operativne bankarske aktivnosti, posebice u pogledu olakšavanja ulaganja, koja su neizostavan dio svake politike rasta. Razumije se samo po sebi da su zadovoljavajući dogovori u korist novoosnovanih te malih i srednjih poduzeća ključni ⁽¹²⁾.

4.2 Makroekonomski i proračunski stup

4.2.1 Na ovome polju neumorna rasprava u Europskom vijeću o obvezujućim ugovorima o gospodarskoj reformi važna je i razočaravajuća ⁽¹³⁾. EGSO stoga inzistira da Komisija dalje razvije svoj prijedlog o takvim ugovornim rješenjima za koje je nužna daljnja rasprava o njihovom obliku, financiranju i demokratskoj legitimnosti ⁽¹⁴⁾.

4.2.2 Partnerstva utemeljena na sustavu uzajamno dogovorenih ugovornih sporazuma i povezanih mehanizama solidarnosti mogla bi olakšati i poduprijeti dobre politike prilagodbe. Ovi bi dogovori doprinijeli tomu da države članice prihvate odgovornost unutar zajedničkog okvira kao i reformama u svim područjima povezanim s održivim rastom, konkurentnošću i zapošljavanjem, a sva ta tri područja jačaju EU u cjelini ⁽¹⁵⁾. Takav okvir mogao bi pomoći u osiguravanju odgovora EU-a na asimetrične šokove specifične za pojedine države, što bi bio vid solidarnosti EU-a;

4.2.3 Takva bi partnerstva mogla promicati koheziju i povjerenje među stanovništvom, što je ključno za smanjenje zabrinutosti koju izaziva pitanje nacionalnog suvereniteta. To će, zauzvrat, pridonijeti europskom zajedništvu, koje će biti neizostavan temelj razvoja instrumenata EU-a poput proračuna eurozone, europskog fonda za solidarnost i euro-obveznica.

4.2.4 Konvergencija gospodarskih sustava, uključujući porezne sustave ⁽¹⁶⁾, popraćena instrumentom solidarnosti, predstavlja ključan faktor za prevladavanje makroekonomskih i mikroekonomskih nejednakosti između država. Srednjoročno, čak i ako budu nužne promjene ugovora, ovaj će instrument svakako postati gospodarski kompenzacijski mehanizam za rebalans i integraciju gospodarstava država eurozone. S vremenom bi mogao postati dio zajedničkog proračuna eurozone. I strukturni i kohezijski fondovi mogli bi se iskoristiti u ovom pogledu.

4.2.5 Nova Komisija, s glavnom ulogom u procesu, mora preuzeti odgovornost za predlaganje zakonodavstva, u skladu s metodom koju je primjenjivao povjerenik Barnier za regulaciju financijskog sustava, u područjima u kojima su u debati dosad prednjačile države članice, kako bi se potaknule plodonosne rasprave u Vijeću na temelju konkretnih prijedloga.

4.2.6 Dosad Komisija nije dovoljno iskoristila ovu metodu. Primjeri slučajeva u kojima bi se mogla iskoristiti uključuju *ex-ante* usklađivanje planova za glavne reforme ekonomske politike, ugovore o gospodarskoj reformi popraćene mehanizmom solidarnosti, osnivanje europskog fonda za amortizaciju duga i kratkoročne obveznice. Kad su za ove prijedloge nužne promjene Ugovora, Komisija bi to trebala dati do znanja članicama eurozone.

⁽¹²⁾ Vidi mišljenja EGSO-a ECO/347 o temi „Dugoročno financiranje – sektor financijskih usluga”, izvjestitelj: g. Smyth (SL C 327 od 12.11.2013.) i ECO/365 o temi „Dugoročno financiranje – nastavak”, izvjestitelj: g. Smyth, suizvjestitelj: g. Farrugia (SL još nije objavljen).

⁽¹³⁾ Vidi Zaključke Europskog vijeća od 19. – 20. prosinca 2013.

⁽¹⁴⁾ Vidi mišljenje EGSO-a ECO/348 o temi „Instrument za konvergenciju i konkurentnost/Glavne reforme ekonomske politike”, izvjestitelj: g. Croughan (SL C 271 od 19.9.2013.) i mišljenje EGSO-a EUR/006 o „Godišnjem pregledu rasta za 2014. godinu”, izvjestitelj: g. Pichenot (SL još nije objavljen).

⁽¹⁵⁾ Vidi i govor predsjednika Euroskupine g. Dijsselbloema u tom istom duhu: 17. 2. 2014. na seminaru OECD-a u Bruxellesu „Eurozona na raskršću”.

⁽¹⁶⁾ Vidi mišljenje EGSO-a ECO/336 o temi „Ekonomske politike – države članice eurozone”, izvjestitelj: g. Delapina (SL C 133 od 9.5.2013.). Postupno treba uzimati u obzir i druge važne porezne aspekte.

4.2.7 Takav će pristup natjerati Vijeće da zauzme stav o tim prijedlozima. Istaknut će transparentnost i jasnoću o različitim političkim pozicijama i dokazati se kao jedina metoda za prevladavanje međuvladine pat-pozicije u trenutnom ustroju. Komisija to mora pravilno priopćiti i različitim dionicima, uključujući javnost.

4.2.8 Stoga, srednjoročno je potrebno (kao što je potrebno još od Ugovora iz Maastrichta) *gospodarsko upravljanje* za eurozonu u pogledu mikroekonomskih i makroekonomskih politika, odnosno odmak od trenutne metode usklađivanja, koja je dosad donijela slabe rezultate, prema zajedničkom donošenju odluka o „osnovama” tih politika. Eurozona si ne može priuštiti da i dalje ima istu valutu, a odvojene ekonomske politike. One se stoga moraju integrirati kako bi se, između ostaloga, olakšala zadaća ESB-a.

4.2.9 U slučaju asimetričnih šokova treba rabiti *mehanizam preraspodjele*: načelo odgovornosti (ne samo država već i građana) ne smije se odvajati od načela solidarnosti. Stoga treba poduzeti konkretne mjere ograničenog trajanja u korist najugroženijih skupina stanovništva. To je odgovornost svakog građanina i svake države.

4.2.10 U istom ozračju, 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. On bi se, primjerice, mogao financirati kroz ciljani porez, porez na financijske transakcije (pod uvjetom da se proširi na cijelu eurozonu), porez na ugljen, privremenu pristojbu za višak platne bilance koji prelazi 6 % i, konačno, izdavanjem zajedničkih obveznica.

4.2.11 *Suvereni dug*: treba stvoriti mehanizam koji, ne oduzimajući odgovornost država za svoj dug, oduzima dug iz ruku financijskih špekulanata. Nacionalni dug, postepeno sveden na maksimalno 60 % (prema prijedlogu EGSO-a) ⁽¹⁷⁾ ili, za dio iznad 60 % (u skladu s Komisijinim prijedlogom o Fondu za amortizaciju duga) ⁽¹⁸⁾, mogao bi se držati na računu za konsolidirani dug, a otplaćivale bi ga različite države članice po načelu razmjernosti. Kao alternativno rješenje, međuvladinim ugovorom mogao bi se stvoriti Privremeni fond kratkoročnih obveznica, što bi omogućilo izdavanje kratkoročnih dužničkih instrumenata u eurozoni i tako otklonilo opasnost krize likvidnosti vlada eurozone. Nastavno na zaključke svoje stručne skupine, ustrojene posebno radi ispitivanja prednosti i opasnosti različitih opcija u pogledu izdavanja zajedničkih dužničkih obveznica, Komisija sad treba predstaviti konkretan prijedlog o tome koje instrumente upotrijebiti i u kojem vremenskom roku.

4.3 Mikroekonomski stup

4.3.1 I mikroekonomskim politikama treba pridati mnogo pozornosti, posebice industrijskim i sektorskim politikama, ključnima za rast europskog gospodarstva, gdje nesustavan pristup neće više uspijevati. Treba stoga objediniti neke politike (i odgovarajuće postupke donošenja odluka) koje imaju neizravan utjecaj na nacionalne proračune kako bi se postigli zajednička vizija i djelovanje Komisije i država članica, posebice u pogledu:

— dovršenja jedinstvenog tržišta;

— stvaranja povoljnih uvjeta za poduzeća da ostanu u Europi, ili da dođu u Europu, poglavito otklanjanjem fragmentacije tržišta;

— zajedničke industrijske politike ⁽¹⁹⁾ koja pruža snažniji temelj za postojeće i inovativne i održive gospodarske rezultate diljem kontinenta;

⁽¹⁷⁾ Vidi mišljenje EGSO-a ECO/307 o „Buđenju rasta”, izvjestitelj: g. Cedrone (SL C 143 od 22.5.2012.).

⁽¹⁸⁾ Vidi COM(2012) 777 final/2.

⁽¹⁹⁾ Vidi mišljenje EGSO-a CCM/108 o „Industrijskoj politici (revizija)”, izvjestitelj: g. van Iersel, suizvjestitelj: g. Gibellieri (SL C 327 od 12.11.2013.).

- zajedničke energetske politike koja silno nedostaje, a koja je neophodna za jednake i stabilne gospodarske uvjete u EU-u;
- velikih zajedničkih infrastrukturnih projekata i prometnih politika radi poboljšanja povezanosti;
- konvergencije oporezivanja poduzeća;
- usluga, uključujući poslovne usluge;
- tržišta rada i mobilnosti radnika;
- politike istraživanja.

4.4 Društveni stup

4.4.1 EGSO inzistira na konkretnim mjerama u vezi sa socijalnom dimenzijom EMU-a ⁽²⁰⁾. Stopa nezaposlenosti mladih i dalje je pogubno niska. Zajedno s državama članicama, nova Komisija treba preuzeti odgovornost za poboljšanje životnih i radnih uvjeta:

- podržavanjem otvaranja radnih mjesta i novih poduzeća;
- predlaganjem promjena obrazovnih politika na svim razinama diljem Europe, kao i, po potrebi, politika zdravstvene skrbi;
- uspostavljanjem pravih uvjeta za prekograničnu mobilnost radnika;
- prijedlozima poreza usmjerenim na lakše otvaranje radnih mjesta;
- prijedlozima usmjerenim na zaštitu prava potrošača;
- jamčenjem jednakosti spolova;
- socijalnim ulaganjima ⁽²¹⁾.

4.4.2 Potreban je odgovarajući socijalni dijalog na svim razinama. To znači da treba svladati prepreke učinkovitom savjetovanju u državama članicama i između njih. EU treba biti od velike pomoći pri okupljanju dionika iz raznih država radi rasprave o uspješnim praksama i izrade planova za poboljšanje uvjeta za otvaranje radnih mjesta.

4.4.3 Ako se namjerava dovršiti Unija, a posebice eurozona, EU ne može ignorirati socijalne posljedice trenutnih ekonomskih politika prepuštajući ih u potpunosti pojedinim državama. Kako gospodarske tako i socijalne mjere trebaju uzeti u obzir ne samo parametre pakta o stabilnosti, već i širi raspon makroekonomskih parametara (npr. stopu nezaposlenosti, stopu rasta, platnu bilancu, stopu zaposlenosti, stopu siromaštva, raspodjelu prihoda i bogatstva itd.). Nemoguće je osigurati stabilnost EMU-a bez socijalnih mehanizama za eurozonu koji se mogu nositi s posljedicama teških gospodarskih recesija i/li neravnoteža. Za neke će možda biti potrebne promjene Ugovora. Srednjoročno bi mogli uključivati:

- stvaranje zajedničkog sustava osiguranja za nezaposlene, uz nacionalne sustave, eventualno povezanog sa stvaranjem zajedničkih pravila za tržište rada eurozone i s mobilnošću radnika;
- pružanje primjerenog minimalnog dohotka nekim skupinama ljudi ispod granice siromaštva i stvaranje zajedničkih pravila za socijalnu skrb i pomoć.

⁽²⁰⁾ Vidi samoinicijativno mišljenje EGSO-a SOC/494 o „Jačanju socijalne dimenzije ekonomske i monetarne unije”, glavni izvijestitelj: g. Dassis (SL C 67, 6.3.2014.).

⁽²¹⁾ To uključuje i izbavljivanje ljudi iz siromaštva. Vidi mišljenje EGSO-a SOC/496 o „Učincima socijalnih ulaganja”, izvijestitelj: g. Greif (SL još nije objavljen).

4.4.4 U interesu javnosti treba objediniti i druge politike koje građanstvu pojačavaju osjećaj pripadnosti i olakšavaju slobodno kretanje ljudi. One uključuju:

- uzajamno priznavanje kvalifikacija i diploma;
- kvalitetu i isporuku javnih dobara i usluga u eurozoni kako bi se osigurao njihov kontinuitet, osobito u doba krize itd.

4.5 Politički stup

4.5.1 Tako širok program može se provesti samo uz potrebnu demokratsku legitimnost postupka donošenja odluka. U potpunosti poštujući znatan napredak ostvaren zadnjih nekoliko godina, EGSO smatra da se u sljedećem mandatu može ostvariti dodatni velik korak unaprijed samo ako se posebna pozornost posveti odgovornosti, legitimnosti, demokraciji, transparentnosti i komunikaciji.

4.5.2 Diljem Europe vodi se sve oštrija politička debata o procesu integracije. Na razini EU-a političke stranke moraju jasno definirati svoje opcije koje moraju promicati gledišta raznih političkih grupacija u EP-u i pridonijeti većoj vidljivosti europskih političkih stranaka. Transnacionalni europski izbori s prekograničnim političkim strankama ojačali bi i olakšali u velikoj mjeri europsku debatu.

4.5.3 Zajednička odgovornost i potreba za potporom javnosti zahtijevaju veće sudjelovanje nacionalnih parlamenata u europskoj debati. O zakonodavnim prijedlozima EU-a i nacionalnim programima reformi trebaju se voditi odgovarajuće rasprave u parlamentima. Treba predvidjeti interaktivna savjetovanja o strateškim pitanjima između EP-a i nacionalnih parlamenata, što će dovesti i do povećane dinamike između nacionalnih parlamenata.

4.5.4 Komisija treba primijeniti metodu Zajednice što učinkovitije moguće u predstavljanju zakonodavnih prijedloga i mjera, također u slučajevima podijeljene nadležnosti s državama članicama. Kao i u prošlosti, isplatit će se proaktivan i odvažan pristup.

4.5.5 Na zahtjev parlamenata i/li civilnoga društva, Komisija treba dobiti poziv na nacionalne debate o europskim pitanjima.

4.5.6 Europsko vijeće i vijeća, poglavito Vijeće Ecofin, glavni su donositelji odluka te su ključni za odgovornost i legitimnost. Stoga je potrebna veća transparentnost budući da to zadovoljava demokratske zahtjeve.

4.5.7 Članovi Vijeća koji predstavljaju nacionalne interese, kao i sudonositelji odluka na europskoj razini, često govore drugim jezikom kod kuće i u Bruxellesu, što obično stvara znatnu zbrku i koči dogovor. Dvoličan govor nije prihvatljiv. Države članice moraju se usuglasiti o zajedničkim političkim porukama i podupirati ih na svim razinama donošenja odluka.

4.5.8 Države članice su subjekti i objekti u strukturi EMU-a. Konvergencija prema europskoj metodologiji uz zadržavanje nacionalnih administrativnih postupaka i tradicija moguća je, no zahtijevat će znatne prilagodbe u brojnim državama. Pouzdane političke i administrativne prakse bit će ključne za izgradnju povjerenja.

4.5.9 EGSO ističe da i civilno društvo treba imati – često podcijenjeno – ulogu u budućem ustroju EU-a i ujedinjenije eurozone. Mnoga su područja na kojima napredak djelomično ili u potpunosti ovisi o nevladinim čimbenicima. Civilno društvo treba se u potpunosti uključiti. U previše zemalja civilno je društvo još marginalizirano, a treba mu dati nužne instrumente da se poveže s institucijskim donositeljima odluka. Civilno društvo mora preuzeti odgovornost i mora sudjelovati u postupku donošenja odluka u EU-u radi proširenja njegove demokratske osnove. Bez njegova aktivnog angažmana EMU ne može biti uspješno dovršen.

4.5.10 Socijalnim bi partnerima posebice bilo poprilično korisno da razmotre rezultate sporazumnog modela u državama članicama, za koji se EGSO snažno zalaže. Preporučljiva je razmjena praksi.

4.5.11 EGSO drži da je postalo očito kako trenutna pravila nisu primjerena i kako nisu dale očekivane rezultate te da međuvladino djelovanje ne uspijeva odgovoriti na izazove s kojima se EMU suočava. Također se ne trebamo zavaravati da će, kako kriza bude jenjavala, stabilizacijski mehanizmi koji su na brzinu uvedeni dok je oluja bješnjela biti dovoljni za napredak i sprečavanje novih kriza.

4.5.12 Jedini način da se izbjegne ponavljanje takvih situacija jest da se promijene pravila i postupak donošenja odluka u eurozoni kako bi on postao transparentniji i demokratskiji:

- osnivanjem tijela odgovornog za euro koje će istupati jednoglasno, institucionalizacijom Euroskupine. Kako bi se poboljšalo upravljanje eurozonom, Euroskupina treba biti u stanju donositi brze odluke i intervenirati u slučaju krize. Time bi postupak donošenja odluka postao demokratskiji i transparentniji, počevši s ukidanjem prava na veto;
- uvođenjem mehanizma za preraspodjelu i/li istinskog proračuna za eurozonu, sukladno predloženome u točkama 4.2.9 i 4.2.10, kroz postepeni postupak kako bi se zajamčilo pružanje javnih dobara, poštenija raspodjela sredstava za potporu reformskim postupcima, smanjile razlike među državama, uz mogućnost zajedničke politike o oporezivanju itd.;
- jedinstvenim nastupom u međunarodnim organizacijama;
- time što će djelovanju tog upravljačkog tijela potporu davati i o njemu glasovati zastupnici EP-a iz eurozone (Europarlament). Drugi zastupnici mogu prisustvovati, no bez prava glasa.

5. Dugoročno: uvođenje političke Europe kao cjeline

5.1 Uz dovršenje EMU-a kao što je gore izloženo, bilo bi korisno, tijekom sljedećeg saziva Parlamenta, započeti ozbiljno razmatranje produbljivanja EU-a kao cjeline i funkcioniranja njegovih institucionalnih tijela kao i odabira politika koje trebaju biti zajedničke. Stajalište je EGSO-a da se trebaju razmatrati aspekti opisani u nastavku.

5.2 Podvrgnuti djelovanje Komisije suglasnosti Parlamenta, koji bi također mogao uživati pravo inicijative. EP bi se mogao birati na temelju europskih lista koje čine europske stranke.

5.3 Radi promicanja vidljivosti, demokratske legitimnosti i podjele ovlasti, ukinuti dvovlašće predsjednika Europskog vijeća i predsjednika Komisije, kojeg bi birao EP ili izravno narod, pod uvjetom da se i njegova uloga promijeni. Trenutno Vijeće moglo bi postati „senat država” s novim poslovníkom.

5.4 Što se tiče politika kojima u potpunosti ili djelomično treba upravljati EU i nad njima imati ovlasti odlučivanja, mogle bi uključivati vanjsku politiku i međunarodnu ulogu Unije, uključujući jedinstven nastup u međunarodnim organizacijama, obrambenu politiku – za one koji je žele –, energetska politiku, politiku istraživanja, politiku azila i imigracije, kao i poštivanje standarda i prava, uz ovlasti da djeluje kad ih države krše, kao što je već slučaj kod gospodarskih pitanja i proračunskih pravila.

5.5 Novi institucionalni ustroj, koji se ne može postići samo snažnijom suradnjom, kao i ulogu Parlamenta, Vijeća, Komisije, EGSO-a i OR-a, mogla bi odrediti nova Konvencija, koja bi trebala završiti s radom prije 2019., kad će se održati idući europski izbori nakon 2014. godine.

6. Komunikacija i pojednostavljenje

6.1 Dobra komunikacija neophodna je za proces vraćanja povjerenja. EGSO je uvjeren da najbolju komunikaciju osiguravaju dobre politike i prakse koje predstavljaju dugoročnu perspektivu za cijelo europsko društvo.

6.2 Potrebno je promicati i poboljšavati komunikaciju s javnošću. Komunikacija stvara interes, koji stvara razumijevanje. Ta se pouka nije uzimala dovoljno u obzir, a za taj su propust krive Komisija i države članice. Treba koristiti cijeli spektar društvenih medija.

6.3 EMU i srodna područja često se predstavlja kao tehničko pitanje. Oni to nisu, budući da su u biti politički te imaju velik utjecaj na život svakog građanina. No rijetko se o njima raspravlja, a još manje se o njima priopćava, iz te perspektive, što također u velikoj mjeri objašnjava golem jaz između EU-a i običnog građanina.

6.4 Različite tradicije i situacije otkrivaju dan za danom zabrinjavajući nedostatak „zajedničkog jezika o EMU-u”, što je katkad vrlo zbunjujuće i narušava podršku javnosti. EGSO smatra da je Komisija jedino ovlašteno tijelo koje može predstaviti rješenje zahvaljujući pravu inicijative u zakonodavnom postupku EU-a. Ta se činjenica mora razmatrati u kontekstu Komisije i EP-a s većom političkom ulogom nego prije.

6.5 Kao suodgovorni čimbenici, civilno društvo i socijalni partneri moraju ispuniti svoju ulogu u komunikaciji, koja je zasad često nedovoljno razvijena. Civilno društvo i socijalni partneri trebaju prenositi brige građana i poduzeća vlastima i surađivati u njihovu rješavanju. Razmjena stajališta treba biti dvosmjernan postupak.

6.6 Europa više ne smije ostavljati dojam kule bjelokosne kako je doživljava velik dio javnog mnijenja. Građanima treba jasno objasniti prednosti europske integracije, konkretne napretke i korist koju ona donosi, poglavito za ulaganja, otvaranje radnih mjesta i potrošače. Takozvani novi diskurs za Europu treba započeti zajedničkom strategijom za komunikaciju i pojednostavljenje Komisije i država članica, koje su ključni akteri uz političke stranke i civilno društvo.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi *Financiranje poduzeća: istraživanje alternativnih mehanizama financiranja*

(samoinicijativno mišljenje)

(2014/C 451/03)

Izvjestitelj **g. Michael SMYTH**

Dana 22. siječnja 2014. godine, sukladno pravilu 29. stavku 2. Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je sastaviti samoinicijativno mišljenje o temi

Financiranje poduzeća: istraživanje alternativnih mehanizama financiranja

(samoinicijativno mišljenje).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 17. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja), sa 141 glasom za, 2 protiv i 4 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Nakon više od šest godina financijskih i gospodarskih prevrata uobičajeni načini financiranja poduzeća, osobito malih i srednjih poduzeća, i dalje su djelomično blokirani. Banke, tradicionalan izvor financiranja većine malih i srednjih poduzeća, nevoljko odobravaju zajmove zbog raznih čimbenika kao što su smanjenje zaduženosti, zahtjevi za većim udjelom kapitala i stupnjem likvidnosti, pričuva za nenaplative dugove i izbjegavanje rizika. Ta fragmentacija financijskih tržišta i kanala financiranja jedno je od najtvrdokornijih obilježja financijske krize u Europi.

1.2 Smanjenje broja zajmova za obrtni kapital malim i srednjim poduzećima kroničan je oblik tržišnog neuspjeha koji zahtijeva prikladan odgovor tvorca politika. Do danas odgovor nije bio razmjern problemu.

1.3 ESB-ovom inicijativom za dugoročnu operaciju refinanciranja (*Long-term refinancing operation*, LTRO) ⁽¹⁾ uspješno se izbjegao raspad bankarskog sustava, no njegovo financiranje najvećim dijelom nije bilo proslijeđeno do stvarnog gospodarstva. Umjesto toga se upotrijebilo za konsolidaciju bilanci banaka što znači da je riječ o propuštenoj prilici jer poduzećima i dalje nedostaje obrtnog kapitala.

1.4 EIB, koji vrlo aktivno pruža podršku malim i srednjim poduzećima diljem Europe, doživio je znatnu dokapitalizaciju i povećao broj zajmova malim i srednjim poduzećima. Podrška malim i srednjim poduzećima najveći je prioritet politike Grupe EIB-a i na nju otpada više od 20 % EIB-ova godišnjeg opsega kreditiranja i 100 % EIF-ovih aktivnosti. Iako EIB znatno pridonosi financiranju razvoja malih i srednjih poduzeća, njegov udio u ukupnom kreditiranju poduzeća u eurozoni i dalje je malen.

1.5 EGSO je podržao prošlogodišnju Zelenu knjigu o dugoročnom financiranju europskog gospodarstva ⁽²⁾, a nakon toga uslijedio je nedavno objavljeni paket mjera ⁽³⁾ za općenito promicanje dugoročnog financiranja s posebnim fokusom na financiranje malih i srednjih poduzeća. Paket se sastoji od mjera za povećanje uporabe sekuritizacije zajmova malim i srednjim poduzećima. Komisija također predlaže nova pravila kojima se potiče mirovinske fondove da ulažu u financijsku imovinu i time pruže podršku financiranju dugoročnijeg razvoja u stvarnom gospodarstvu ⁽⁴⁾. Također postoje prijedlozi o stvaranju likvidnog i transparentnog sekundarnog tržišta za korporativne i druge vrste obveznica. EGSO pozdravlja te prijedloge i vjeruje da oni s vremenom mogu pridonijeti reformiranom i učinkovitijem tržištu za financiranje malih i srednjih poduzeća.

⁽¹⁾ Dugoročna operacija refinanciranja kojom se bankama eurozone osiguravaju krediti s niskim kamatnim stopama.

⁽²⁾ SL C 327, 12.11.2013., str. 11.

⁽³⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 167 final.

1.6 U tijeku je nekoliko drugih inicijativa za uklanjanje prepreka zajmodavčevom točnijem ocjenjivanju kreditne sposobnosti i rizika. One uključuju veću uporabu digitalnih repozitorija sa standardnim prikazom podataka za poslovne registre, statističke urede, ocjenjivanje kreditne sposobnosti od strane banaka i drugih zajmodavaca te naposljetku uspostavu europskog središnjeg kreditnog registra. Bolje i ažurnije informacije o financijskom učinku malih i srednjih poduzeća trebale bi omogućiti zajmodavcima bolju procjenu rizika i prikladniju naplatu rizika.

1.7 Niz drugih prijedloga za poboljšanje pristupa financiranju malih i srednjih poduzeća upravo se provodi ili razmatra. EGSO podržava taj proaktivni odgovor tvoraca politika, no bit će potrebno vremena za njegovu provedbu. I dalje ostaje pitanje kako danas i u skoroj budućnosti poboljšati pristup malih i srednjih poduzeća financiranju.

1.8 Rješenje po načelu „jedna veličina odgovara svima” možda nije odgovarajuće za sve države članice. Neke države članice razvile su pristupe koji odgovaraju njihovim nacionalnim financijskim strukturama i propisima. Jedna od najzanimljivijih inicijativa je Program financiranja zajmova (*Funding for Lending Scheme*) koji se provodi u Ujedinjenoj Kraljevini ⁽⁵⁾. Njime se ostvario veliki uspjeh u povećanju broja hipotekarnih zajmova i zajmova kućanstvima u Ujedinjenoj Kraljevini u posljednje dvije godine te je danas usmjeren isključivo na poticanje kreditiranja malih i srednjih poduzeća. Program potiče banke sudionice da povećaju neto kreditiranje malih i srednjih poduzeća smanjenjem troškova financiranja. Zagovornici ovog programa tvrde da bi kreditiranje malih i srednjih poduzeća bilo znatno manje da se program ne provodi.

1.9 EGSO smatra Program financiranja zajmova primjerom dobre prakse i predlaže ESB-u da ozbiljno razmotri uvođenje slične inicijative u eurozoni. ESB je 5. lipnja 2014. godine najavio skup mjera za povećanje likvidnosti kako bi potaknuo banke na kreditiranje malih i srednjih poduzeća ⁽⁶⁾. EGSO sa zadovoljstvom primjećuje da je glavni prijedlog ESB-a, nazvan Ciljane dugoročne operacije refinanciranja (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations, TLTROs*) sličan Programu financiranja zajmova koji je u glavnim crtama opisan u ovom mišljenju. Treba, također, primijetiti da je ovo EGSO-ovo mišljenje prethodilo novim idejama tvoraca politika.

2. Kriza u kreditiranju poduzeća u Europi

2.1 Rasprava o kreditiranju i financiranju poduzeća obično je bila usmjerena na pitanje ponude i potražnje sredstava za ulaganje ili razvoj, osobito za mala i srednja poduzeća. Zajmodavci uglavnom ističu da postoji manjak novih projekata, uslijed čega opada i potražnja za financiranjem razvoja. Predstavnici malih, srednjih i srednje kapitaliziranih poduzeća često se žale na ponudu sredstava za razvoj i troškove takvih zajmova te pritom tvrde da banke postavljaju previsoku cijenu za financiranje rizika. Oba ta stava mogla bi biti djelomično točna. U svakom slučaju, ponuda zajmova i velikim i malim poduzećima je u najboljem slučaju statična, a u najgorem drastično opada u državama članicama EU-a.

2.2 U ovom EGSO-ovom mišljenju naglasak se ne stavlja na sredstva za razvoj ili financiranje novih poduzeća, pokretanje poslovanja ili inovacije, već se ono više bavi pitanjem pristupa obrtnom kapitalu, tj. mogućnostima prekoračenja računa i obnovljivih kredita koje su od vitalne važnosti za većinu poduzeća. Kretanja na području kreditiranja obrtnog kapitala teško je utvrditi upravo zbog nedostatka podataka, no širi trend se može vidjeti iz ESB-ovih podataka o kreditiranju nefinancijskih poduzeća. Ti podaci ukazuju na opadanje tijekom zadnjih četiri do pet godina i tek u nekoliko posljednjih mjeseci pokazuju neke znakove oporavka.

2.3 Jedna od najtrajnijih dimenzija financijske i gospodarske krize u posljednjih šest godina jest znatan pad u financiranju poduzeća. Kako su se europske banke borile da smanje svoju izloženost lošim kreditima i bezvrijednim dugovima, uobičajena ponuda obrtnog kapitala za poduzeća, osobito manja poduzeća i mikropoduzeća, smanjila se kako u nominalnom tako i u realnom smislu. Taj pad u kreditiranju poduzeća može se opisati kao kronični oblik neuspješnosti tržišta. Pored toga, fragmentacija europskih financijskih tržišta uzrokovala je dvorazinsku strukturu kamatnih stopa za zajmove. Tako, na primjer, mala poduzeća u Italiji i Španjolskoj plaćaju znatno veće kamate od sličnih poduzeća u Njemačkoj i Ujedinjenoj Kraljevini. Do danas odgovor tvoraca politika EU-a nije bio razmjeran problemu, a postoje i stanoviti dokazi da su pojačani EU-ovi i međunarodni bankarski propisi možda pridonijeli pogoršanju problema kreditiranja poduzeća time što su banke počele dodatno izbjegavati rizik.

⁽⁵⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽⁶⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.en.html

3. Odgovor tvoraca politika

3.1 Tvorci politika EU-a trudili su se riješiti posljedice financijske krize i njezina učinka na stvarno gospodarstvo. Krhkost EU-ova bankarskog sustava postala je najveća prepreka gospodarskom oporavku. Da bi ublažila tu krhkost, Europska središnja banka (ESB) je 2012. i 2013. godine počela provoditi jedinstvenu novu inicijativu kojom se bankama EU-a omogućuje pristup iznosu većem od 1 bilijuna eura uz relativno niske troškove. Ta je inicijativa nazvana dugoročnom operacijom refinanciranja (LTRO). Bio je to odgovor na prijetnju zamrzavanja ili raspada bankarskog sustava u trenutku kad su se banke borile da bi popravile svoje bilance i postigle usklađenost sa strožim propisima o udjelu kapitala. LTRO je bio uspješan u izbjegavanju raspada, no većina njegovih sredstava nije prenesena u stvarno gospodarstvo. Umjesto toga su se upotrijebila za konsolidaciju bilanci banaka. U nekom je smislu taj ishod bio predvidljiv i razumljiv. Prioritet većine europskih banaka bio je, i još uvijek je, preživljavanje. U drugom smislu taj ishod predstavlja propuštenu priliku jer poduzećima i dalje nedostaje obrtnog kapitala.

3.2 U ožujku 2013. Europska investicijska banka (EIB) doživjela je znatnu dokapitalizaciju. Njezin uplaćeni kapital uvećali su dioničari ubrizgavanjem 10 milijardi eura gotovine. EIB očekuje da će moći proširiti svoje već znatno kreditiranje malih i srednjih poduzeća za čak 40 milijardi eura u sljedeće tri ili četiri godine. Dokapitalizacija je pomogla EIB-u u povećanju kreditiranja malih i srednjih poduzeća. Podrška malim i srednjim poduzećima najveći je prioritet politike Grupe EIB-a i na nju otpada više od 20 % EIB-ova godišnjeg opsega pozajmljivanja i 100 % EIF-ovih aktivnosti. Međutim, EIB-ovo kreditiranje malih i srednjih poduzeća uglavnom se koristi za razvojni kapital, inovacije i nove projekte. Čini se da EIB razmatra uvođenje zajmova za obrtni kapital te će biti zanimljivo vidjeti ishod tog razmatranja. Iako EIB znatno pridonosi financiranju razvoja malih i srednjih poduzeća, njegov udio u ukupnom kreditiranju poduzeća u eurozoni i dalje je malen.

3.3 U Ujedinjenoj Kraljevini i Sjedinjenim Američkim Državama monetarna su tijela pribjela nekim neortodoksnim mjerama kao što je kvantitativno olakšanje da bi se osigurala likvidnost bankarskog sustava. U sklopu te politike središnje banke kupuju velike količine državnih i korporativnih obveznica te se stvara novi novac u bankarskom sustavu. To je pomoglo u sprečavanju zamrzavanja tržišta novca, kao i mehanizma monetarnog prijenosa u SAD-u i Ujedinjenoj Kraljevini. Postoje dokazi da je u SAD-u program kvantitativnog olakšanja pomogao u širenju kreditiranja i financiranja u stvarnom gospodarstvu. Monetarna tijela SAD-a sada razmišljaju o njegovu ograničavanju jer je gospodarski oporavak sve sigurniji. U Ujedinjenoj Kraljevini se iz smjernica za budućnost britanske središnje banke *Bank of England* može naslutiti da će se, nakon što se utvrdi gospodarski oporavak, također prekinuti politika kvantitativnog olakšanja.

3.4 Komisija je u ožujku 2013. godine objavila Zelenu knjigu o dugoročnom financiranju europskog gospodarstva⁽⁷⁾, a nakon toga uslijedio je paket mjera za općenito promicanje dugoročnog financiranja s posebnim fokusom na financiranje malih i srednjih poduzeća⁽⁸⁾. Temelj ovog paketa čine mjere za poticanje upotrebe vrijednosnica osiguranih imovinom (ABS) za zajmove malim i srednjim poduzećima. Šira uporaba vrijednosnica osiguranih imovinom omogućila bi bankama i drugim financijskim institucijama da povećaju količinu zajmova poduzećima. Komisija također predlaže nova pravila kojima se potiče mirovinske fondove da ulažu u financijsku imovinu, kao što su vrijednosnice osigurane imovinom, i time pruže podršku financiranju dugoročnijeg rasta u stvarnom gospodarstvu⁽⁹⁾. Postoje, također, prijedlozi da se uspostavi likvidno i transparentno sekundarno tržište za korporativne obveznice, te da se pokrivene obveznice i privatne plasmane učini privlačnijima. Postoji komunikacija o skupnom financiranju⁽¹⁰⁾ čiji je cilj promicanje najboljih praksi, praćenje razvoja tržišta skupnog financiranja i omogućavanje uspostave oznake kvalitete za skupna financiranja.

3.5 U ovom kontekstu važno je i nekoliko drugih inicijativa. Prepreke zajmodavčevom točnijem ocjenjivanju kreditne sposobnosti i rizika u pravilu se odnose na cijene i manjak relevantnih financijskih informacija. Institut za međunarodne financije (IIF) predlaže niz mjera za smanjivanje tih prepreka. One uključuju veću uporabu digitalnih repozitorija sa standardnim prikazom podataka za poslovne registre, statističke urede, ocjenjivanje kreditne sposobnosti od strane banaka i drugih zajmodavaca. Ti nacionalni repozitoriji podataka o kreditnom riziku trebali bi se konsolidirati s Europskim skladištem podataka, što bi s vremenom dovelo do stvaranja središnjeg europskog kreditnog registra. IIF poziva na uspostavljanje općih europskih normi za prikupljanje informacija i izvješćivanje da bi se omogućile analize među poduzećima i državama. Bolje i ažurnije informacije o financijskim rezultatima malih i srednjih poduzeća trebale bi omogućiti zajmodavcima bolju procjenu rizika i prikladniju naplatu rizika.

⁽⁷⁾ COM(2013) 150/2 final.

⁽⁸⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁹⁾ COM(2014) 167 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2014) 172 final.

3.6 Drugi prijedlozi kojima se nastoji financiranje usmjeriti na mala i srednja poduzeća uključuju:

- mjere kojima se uzajamnim, kooperativnim i kolektivnim institucijama omogućuje pozajmljivanje malim i srednjim poduzećima tako da im se pruži podrška izravno iz javnih sredstava;
- udaljavanje od porezne pristranosti prema dugu tako da se omogući da se novo financiranje kapitala odbije od poreza;
- dodjeljivanje regionalnim agencijama za razvoj formalne uloge u procjeni rizika uz istodobno uvođenje odgovarajućih prilagodbi za optimističnu pristranost;
- poticanje većeg oslanjanja na kreditno osiguranje, kada je isplativo, kako bi se osigurali portfelji nezaštićenih zajmova malim i srednjim poduzećima koje bi banke mogle tada prodati nebankarskim ulagačima;
- pružanje poticaja ulagačima privatnog i poduzetničkog kapitala za povećano ulaganje u mala i srednja poduzeća da na taj način pomognu riješiti nedostatke u financiranju;
- upotreba poreznih poticaja za širenje baze ulagača u mala i srednja poduzeća, kao i sredstava malih i srednjih poduzeća;
- edukacija malih i srednjih poduzeća o alternativnim mogućnostima financiranja i relativnim prednostima alternativnih mehanizama financiranja;
- poboljšanje programa kreditnih jamstava te razmjene znanja i najboljih praksi da bi se pomoglo postojećim nacionalnim sustavima osiguranja;
- veća upotreba financiranja trgovine, međusobnog pozajmljivanja među poduzećima te instrumenata za lizing i faktoring (prodaju prava potraživanja).

Ostvaruje se napredak ka provedbi mnogih prethodno navedenih prijedloga, no i dalje ostaje pitanje kako danas i u skoroj budućnosti poboljšati pristup malih i srednjih poduzeća financiranju.

4. Alternativni kanal financiranja poduzeća

4.1 Nije jednostavno osmisлити program za poticanje većeg pristupa financiranju diljem Unije. Neke države članice razvile su rješenja koja odgovaraju njihovim nacionalnim financijskim strukturama i propisima. Pristup po načelu „jedna veličina odgovara svima” možda nije odgovarajući za sve države članice. Jedna od najzanimljivijih inicijativa je Program financiranja zajmova (*Funding for Lending Scheme*, FLS) u Ujedinjenoj Kraljevini koji vrijedi podrobnije proučiti.

4.2 Ministarstvo gospodarstva i financija Ujedinjene Kraljevine i britanska središnja banka *Bank of England* uvele su FLS u srpnju 2012. u nastojanju da potaknu kreditiranje stvarnog gospodarstva⁽¹¹⁾. Ministarstvo gospodarstva i financija Ujedinjene Kraljevine, kao dioničar banke *Bank of England*, nadzire djelatnosti FLS-a. FLS nudi bankama sudionicama jeftin izvor financiranja, a ti niži troškovi financiranja trebali bi omogućiti bankama da povećaju dostupnost zajmova tako što smanjuju kamatne stope koje naplaćuju. Program potiče banke sudionice da povećaju kreditiranje i tako im omogućuje korištenje dodatnih sredstava iz programa. Od svog nastanka FLS je pridonio znatnom padu troškova bankovnog financiranja, a to se materijaliziralo u obliku poboljšanih kreditnih uvjeta. Može se reći da je dosadašnji uspjeh FLS-a najvećim dijelom u stimuliranju davanja zajmova kućanstvima, osobito hipotekarnih zajmova. FLS je postigao manje uspjeha u poticanju kreditiranja poduzeća, pa su u studenom 2013. godine nadležna tijela revidirala FLS tako da je sada usmjeren isključivo na poticanje kreditiranja malih i srednjih poduzeća.

4.3 FLS je program osmišljen za pružanje komercijalnog poticaja bankama sudionicama da povećaju količinu svojih neto zajmova (tj. bruto zajmova minus otplate). Program nudi jeftinije financiranje svim bankama, čak i onim bankama koje smanjuju stupanj zaduženosti. Program nema gornju granicu u pogledu iznosa za financiranje koji banke mogu koristiti. Na primjer, ako banka koja sudjeluje ima zalihu za kreditiranje poduzeća od 100 milijardi eura na početku programa, može dobiti barem 5 milijardi eura sredstava. Ako bi ista banka zatim povećala neto kreditiranje malih i srednjih poduzeća za dodatnu 1 milijardu eura, imala bi pravo dobiti dodatnih 5 milijardi eura iz FLS-a. Taj omjer 5:1 sredstava iz programa u odnosu na novo neto kreditiranje malih i srednjih poduzeća, zajedno s manjim troškovima financiranja, pruža snažan poticaj bankama za širenje kreditiranja⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽¹²⁾ Sveobuhvatni popis djelatnosti FLS-a može se naći u publikaciji R. Churma i A. Radie *The Funding for Lending Scheme*, BoE Quarterly Bulletin, 2012 Q4 <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb120401.pdf>

4.4 Britanska središnja banka *Bank of England* nadzire izmijenjeni FLS. Većina britanskih financijskih ustanova sudjeluje u FLS-u. Revidirani program usmjeren isključivo na poticanje kreditiranja poduzeća provodi se od studenog 2013. i vjerojatno je prerano za donošenje smislenih zaključaka o njegovoj učinkovitosti. Neke od najvećih banaka u Ujedinjenoj Kraljevini i eurozoni nastavljaju ubrzano smanjivati stupanj zaduženosti i to je vjerojatno velikim dijelom razlog za pad u kreditiranju poduzeća. Zagovornici FLS-a tvrde da bi kreditna situacija u Ujedinjenoj Kraljevini bila znatno lošija kada financiranje iz FLS-a ne bi bilo dostupno.

4.5 EGSO vjeruje da bi se program sličan FLS-u trebao uvesti diljem eurozone. Program sličan FLS-u u eurozoni mogao bi, u ograničenom razdoblju od najviše dvije do tri godine, pridonijeti da se financiranje poduzeća vrati na normalniju razinu, istodobno olakšavajući postupak smanjivanja stupnja zaduženosti koji je u tijeku.

4.6 ESB je 5. lipnja 2014. godine najavio skup mjera za povećanje likvidnosti kako bi potaknuo banke na kreditiranje malih i srednjih poduzeća ⁽¹³⁾. EGSO sa zadovoljstvom primjećuje da je glavni prijedlog ESB-a, nazvan Ciljane dugoročne operacije refinanciranja (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations, TLTROs*), sličan Programu financiranja zajmova koji je u glavnim crtama opisan u ovom mišljenju.

4.7 EGSO je pozdravio većinu prijedloga za poboljšanje pristupa financiranju za mala i srednja poduzeća koje je predstavila Komisija, no oni se uglavnom odnose na srednjoročno ili dugoročno razdoblje i za njih bi mogli biti potrebni novi zakoni i/ili institucije. Međutim, kriza financiranja obrtnog kapitala za poduzeća je neposredna, potrebno joj je brzo rješenje i velika je vjerojatnost da se pogoršava. EGSO vjeruje da bi tvorci politika EU-a trebali učiniti više kako bi pružili kratkoročnija rješenja kao što su prethodno opisani programi poticaja (FLS ili LTRO). Svi povećani financijski ili reputacijski rizici moraju se mjeriti u odnosu na 26 milijuna nezaposlenih osoba (5,6 milijuna mlađih od 25 godina) u EU-u.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.en.html

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora Digitalno društvo: pristup, obrazovanje, izobrazba, zapošljavanje i instrumenti za ravnopravnost

(samoinicijativno mišljenje)

(2014/C 451/04)

Izvjestiteljica: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Dana 22. siječnja 2014. Europski gospodarski i socijalni odbor, sukladno pravilu 29. stavku 2. svog Poslovnika, odlučio je sastaviti samoinicijativno mišljenje o temi

Digitalno društvo: pristup, obrazovanje, izobrazba, zapošljavanje i instrumenti za ravnopravnost

Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 18. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 10. srpnja), sa 128 glasova za i 0 protiv.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Europska unija više ne bi trebala samo koristiti digitalne usluge, već ih i osmišljavati i proizvoditi te stoga treba promicati svoje talente. Njezini prioriteti su stoga informiranje, osposobljavanje i obrazovanje.

1.2 EGSO smatra da pristup digitalnom društvu mora biti prioritet cjelokupnom europskom društvu. Politike koje se provode na ovom području nedostatne su za premošćivanje digitalnog jaza, koji se sve više produbljuje.

1.3 EGSO podsjeća da je potrebno poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se osobama s invaliditetom osigurali pristup digitalnom društvu i ravnopravni uvjeti u pogledu novih tehnologija.

1.4 Digitalno društvo ne smije biti dodatni uzrok isključenosti. EGSO posebice ističe da je važno usvojiti odgovarajuće politike kako starije osobe ne bi bile isključene, nego da se u potpunosti integriraju u upotrebu tehnologija koje su dio svakodnevnice.

1.5 Potrebno je zajedničko djelovanje europskih i nacionalnih vlasti kako bi omogućile informatičku opremu i programe po pristupačnijim cijenama uz poštovanje višejezičnosti.

1.6 Europska obrazovna politika trebala bi pripremati građane za život. EGSO naglašava da profesionalne organizacije obrazovnog sektora moraju dati svoje mišljenje.

1.7 U sklopu financijskih mogućnosti država članica EGSO smatra da je podrška javnom obrazovanju ključna u postizanju cilja ravnopravnosti.

1.8 EGSO ističe važnost javnih knjižnica u procesu obuke i obrazovanja u digitalnom svijetu.

1.9 EGSO savjetuje promicanje otvorenih inovacijskih modela i otvorenih standarda. Potrebno je izbjeći neopravdane mjere za zaštitu intelektualnog vlasništva koje bi mogle ograničiti inovativne postupke u digitalnom gospodarstvu.

1.10 EGSO predlaže da se slijede preporuke Europske zaklade za kvalitetu e-učenja (EFQUEL) u pogledu obrazovanja.

1.11 EGSO ponovno naglašava važnu ulogu stručne izobrazbe i obrazovanja u borbi protiv gospodarske krize i u korist oporavka te na tom području ističe ulogu Europskog centra za razvoj strukovnog osposobljavanja (CEDEFOP). EGSO stoga savjetuje sljedeće:

— pridavanje veće pozornosti početnoj i daljnjoj izobrazbi nastavnika;

— poticanje podučavanja jezika,;

— usmjeravanje otvorenih obrazovnih resursa u stručnu izobrazbu.

1.12 Inicijativa Obzor 2020. treba pridonijeti jačanju položaja EU-a na području digitalne tehnologije, na kojem poduzeća bilježe manje ulaganja nego njihovi azijski i sjevernoamerički konkurenti.

1.13 EGSO smatra da je promicanje europskih malih i srednjih poduzeća (MSP) u sektoru informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT) od temeljne važnosti, budući da ona mogu pokrenuti inovativne projekte koji su ključni u industriji koja se stalno mijenja. Proizašle mjere i poboljšani instrumenti financiranja MSP-a pomoći će ktome u borbi protiv gospodarske krize.

1.14 Podrška novoosnovanim poduzećima na području digitalne tehnologije može doprinijeti poticanju europske industrije hardvera i softvera. EGSO pozdravlja inicijativu podrške programima visokog rizika u sklopu Digitalnog programa, ali i poziva na veću podršku financijskog sustava.

1.15 EGSO predlaže niz mjera za poticanje sudjelovanja žena u digitalnom društvu.

2. Kontekst

2.1 Razne političke odluke, programi i inicijative EU-a odnose se na uključivanje informacijske i komunikacijske tehnologije u obrazovanje. Oni uključuju:

- program e-učenje (2004. – 2006.);
- program cjeloživotnog učenja (2007. – 2013.), u kojem se promicanje IKT-a u obrazovanju smatra međusektorskim prioritetom putem potprograma Comenius, Erasmus, Grundtvig i Leonardo;
- program Erasmus Plus, koji je dio strategije Europa 2020., strategije Obrazovanje i osposobljavanje 2020., kao i strategije Promišljanje obrazovanja;
- Komunikaciju o novim tehnologijama i otvorenim obrazovnim resursima (Otvaranje obrazovanja: inovativno podučavanje i učenje s pomoću novih tehnologija i otvorenih obrazovnih resursa, COM(2013) 654 final).

2.2 Digitalni program za Europu (2010.), ključna strategija Unije za ispunjavanje ciljeva Obzora 2020., uključuje brojne mjere, među ostalim, i one koje se odnose na:

- interoperabilnost i standarde;
- iznimno brz širokopojasni internet;
- e-učenje;
- dostupnost osobama s invaliditetom;
- digitalno opismenjivanje, osposobljavanje i uključenost.

2.3 EGSO se bavio ovim aspektima u raznim mišljenjima ⁽¹⁾.

2.4 Ovo se samoinicijativno mišljenje bavi određenim aspektima povezanim s pristupom digitalnom društvu, obrazovanjem, jednakosti i zapošljavanjem.

3. Opće napomene

3.1 Pristup digitalnom društvu

3.1.1 Alati koje IKT pruža ljudi sve više koriste u svakodnevnom životu. Pristup digitalnom društvu pravo je i izvor mogućnosti koje se moraju u potpunosti iskoristiti.

⁽¹⁾ SL C 271, 19.9.2013., str.127.; SL C318, 29.10.2011., str.9.; SL C 214, 8.7.2014., str. 31.

3.1.2 EGSO je u više navrata naglasio važnost širokopojasnog interneta za europsko društvo i gospodarstvo EU-a ⁽²⁾ te stoga pozdravlja njegovo proširenje na svih 28 država članica putem satelita. Međutim, mnogi uzroci digitalnog jaza i dalje su prisutni, a rast siromaštva, koji je gospodarska i socijalna kriza zaoštrila, samo ih je dodatno pogoršao.

3.1.3 Digitalni jaz se ne zatvara, između ostalog i zbog: obrazovanja (triput je veća mogućnost da visokoobrazovane osobe budu korisnici interneta nego 33 % manje obrazovanog stanovništva), dobi (internet je uvriježen među mladima te se njime koriste gotovo svi studenti, međutim u slučaju starijih osoba razina njegova upotrebe mnogo je niža), visoke cijene informatičke tehnologije, činjenice da je većina informacija na engleskom jeziku, razlika između urbanih, ruralnih i otočkih sredina itd.

3.1.4 Javne službe se zbog proračunskih ograničenja koja su, izgleda, još veća nakon usvajanja Pakta o stabilnosti, često suočavaju s ozbiljnim teškoćama u financiranju troškova informatičke naobrazbe. Jedan od mogućih načina financiranja – nametanje korisničkih naknada – može predstavljati prijetnju dostupnosti i ravnopravnosti u obrazovanju.

3.1.5 Dostupnost je ljudsko pravo ⁽³⁾. Treba također imati na umu da se u člancima 20, 21. i 26. Europske povelje o temeljnim pravima Europske unije, sastavnom dijelu Lisabonskog ugovora, zabranjuje bilo kakva diskriminacija na temelju invaliditeta te priznaje pravo osoba s invaliditetom da imaju koristi od mjera; s druge strane, Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom obvezuje države članice da poduzmu odgovarajuće mjere kako bi osobama s invaliditetom osigurale, po ravnopravnim uvjetima, pristup informacijama i komunikacijskim tehnologijama, uključujući internet ⁽⁴⁾.

3.1.6 Dvaput je veća vjerojatnost da će osobe s invaliditetom biti nezaposlene, a nove tehnologije (uključujući internet) omogućavaju pristup razonodi, obrazovanju, kulturi i mnogim drugim javnim i privatnim uslugama te potiču sudjelovanje u demokraciji. Dostupne informacijske i komunikacijske tehnologije neophodne su da se osobe s invaliditetom mogu ravnopravno natjecati na sve većem digitalnom tržištu te da budu dio digitalnog društva.

3.1.7 Digitalno društvo ne smije biti dodatni uzrok isključenosti. Naprotiv, ono ugroženim osobama treba biti sredstvo za izlazak iz isključenosti.

3.2 Obrazovanje u digitalnom društvu

3.2.1 Digitalno društvo zahtijeva veću otvorenost prema institucionalnim promjenama. EU mora poticati sustave obrazovanja i izobrazbe koji su dostupni svima i djeluju u korist razvoja znanja, vještina i sposobnosti građana unutar širokog raspona tema, društvenih, građanskih i kulturnih vještina, sposobnosti učenja kao i kreativnosti, inovacija i sposobnosti timskog rada.

3.2.2 Sve odgovorne osobe u obrazovnom sustavu moraju njegovati pedagoško ozračje u školi u kojoj će se gajiti pozitivan stav prema inovacijama, kvaliteti i suradnji u pedagoškoj praksi; za vrijeme obrazovnog procesa potrebno je poticati sve učenike odnosno studente te širiti dobre prakse, građansko sudjelovanje i iskustva u školi, kao i njegovati kulturu vrednovanja.

3.2.3 Obrazovna politika EU-a nije uspjela dovoljno potaknuti nacionalne obrazovne vlasti da zajamče pedagoško korištenje IKT-a za izobrazbu nastavnika od samog početka te u obrazovnim ustanovama, posebice u osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju te u stručnoj izobrazbi. Posebice nije potaknula države članice da u potrebnoj mjeri ulažu u visokokvalitetno moderno i inovativno obrazovanje koje se temelji na IKT-u.

3.2.4 Ministarstva obrazovanja trebaju oblikovati specifičnu izobrazbu za nastavnike te potaknuti novo promišljanje o načinu učenja.

3.2.5 EGSO ističe važnost javnih knjižnica u procesu obuke i obrazovanja u digitalnom svijetu.

⁽²⁾ SL C67 od 6.3.2014., str.137.

⁽³⁾ SL C 177, 11.6.2014., str. 15.

⁽⁴⁾ SL C 271, 19.9.2013., str.116.

3.2.6 Djecu bi se od najranije školske dobi moglo upoznati s radom računala, a možda i programiranjem, kao „zabavnom“ aktivnošću, kako bi europski građani što je moguće brže prestali samo koristiti informacijske i komunikacijske tehnologije te ih počeli stvarati i proizvoditi. EU ima znanstvene centre izvrsnosti (primjerice: istraživanja na području nanoelektroničkih komponenti), no potreban je daljnji napredak.

3.2.7 Europski obrazovni sustavi nude primjere visokokvalitetnog obrazovanja, od osnovnog školstva preko stručne izobrazbe do sveučilišta. Međutim, nužne su promjene nastavnog plana koje bi uključile pedagoško korištenje IKT-a i njegovo vrednovanje.

3.2.8 EGSO savjetuje promicanje otvorenih inovacijskih modela i otvorenih standarda. Također je potrebno izbjeći neopravdane mjere za zaštitu intelektualnog vlasništva koje bi mogle ograničiti inovativne postupke u digitalnom gospodarstvu.

3.2.9 Cilj je protokola SPI (Simple Publishing Interface), koji je razvio Europski odbor za normizaciju (CEN), olakšati komunikaciju između alata za proizvodnju sadržaja i baza koje neprestano upravljaju resursima za učenje i metapodacima.

3.2.10 Interoperabilnost može isto tako olakšati upotrebu pomoćnih tehnologija koje su osobama s invaliditetom potrebne za pristup IKT-u.

3.3 *Izobrazba. Instrument u borbi protiv gospodarske krize*

3.3.1 Obrazovanje i stručna izobrazba obogaćuju živote ljudi te im pružaju vještine koje su potrebne u demokratskom društvu. Društveni i gospodarski razvoj u velikoj mjeri ovisi o stručnoj izobrazbi jer ona omogućava pristup vještinama i kanalima za ulazak na tržište rada. Posebice može omogućiti bolji život socijalno ugroženim i marginaliziranim skupinama. Stručna izobrazba, međutim, nije samo most između obrazovanja i zapošljavanja, nego je i sama po sebi iznimno važna. Institut za statistiku UNESCO-a ukazao je na vezu između gospodarskog razvoja i stručne izobrazbe.

3.3.2 Erasmus Plus središnja je strategija Unije na ovom području te, kao što je EGSO istaknuo, „trebao bi biti ključni instrument za povećanje potpore za obrazovanje i izobrazbu s ciljem poboljšanja vještina građana te pomoći u borbi protiv visoke stope nezaposlenosti mladih u brojnim državama članicama“. Međutim, države članice – jedine ovlaštene na ovom području – su te koje moraju učiniti napor kako bi se stručnoj izobrazbi osigurala potrebna sredstva i prestiž unutar obrazovnog sustava.

3.3.3 EGSO podsjeća da se rad Europskog centra za razvoj strukovnog osposobljavanja (CEDEFOP) o cjeloživotnom učenju i stručnoj izobrazbi bavi pitanjima poput obrazovanja za odrasle, kvalifikacija i vještina, akreditacija i postupaka osiguravanja kvalitete, koja su ključna za one koji imaju najviše teškoća u pristupu tržištu rada. CEDEFOP-u je poželjno dodijeliti više sredstava.

3.3.4 EGSO se zalaže za sljedeće:

- unapređenje stručne izobrazbe;
- pridavanje veće pozornosti početnoj i daljnjoj izobrazbi nastavnika;
- poticanje podučavanja jezika, što je ključno za mobilnost radnika;
- usmjeravanje otvorenih obrazovnih resursa u stručnu izobrazbu.

3.4 *Digitalno gospodarstvo i zapošljavanje*

3.4.1 EU bilježi visoku stopu nezaposlenosti, a istovremeno se, prema Komisiji, trenutačno suočava s manjkom od 900 000 kvalificiranih osoba za popunu radnih mjesta u sektoru IKT-a.

3.4.2 IKT snažno utječe na zapošljavanje, a uspjeh Digitalnog programa povezan je s visokotehnoškim poduzećima: godine 2008. IKT je EU-u donio dodanu vrijednost u iznosu od 574 milijarde eura i zapošljavao 8,3 milijuna ljudi. Europska se poduzeća suočavaju s problemima poput fragmentiranog tržišta ili nedovoljnog financiranja te trebaju učvrstiti svoj položaj u odnosu na divove koji dominiraju svjetskim tržištima, većinom iz SAD-a.

3.4.3 IKT, kao i sve ostale tehnološke promjene jako utječe na zapošljavanje. To se mora razmotriti imajući u vidu stvaranje zanimanja, kvalifikacija, vještina i oblika certificiranja kako za one koji su iz zapošljavanja isključeni zbog IKT-a, tako i za one kojima IKT pomaže u uključivanju.

3.4.4 Velika koalicija za radna mjesta u digitalnom sektoru, koju je osnovala Komisija u ožujku 2013. godine, bavi se ključnim pitanjima (izobrazbom i prilagođavanjem tečajeva zahtjevima radnih mjesta u digitalnom sektoru; mobilnošću; akreditiranjem; podizanjem svijesti; inovativnim učenjem i nastavom), no ne raspolaže proračunskim sredstvima. U okviru Digitalnog programa postoje i druge inicijative poput Strategije e-vještine, Paketa mjera za zapošljavanje, inicijative Otvaranje obrazovanja, strategije Promišljanje obrazovanja, Inicijative o mogućnostima za mlade i Panorame vještina EU-a.

3.4.5 U ovoj koaliciji treba sudjelovati industrija, no također i obrazovni sustav, kako bi se obavljanjem prakse u poduzećima stvorila veća povezanost sa sektorom IKT-a.

3.4.6 Mora se spomenuti da ti programi ne vode dovoljno računa o posebnim potrebama osoba isključenih zbog invaliditeta, posebice u pogledu ovladavanja digitalnim vještinama (e-vještine), digitalnog opismenjivanja i uključivanja na digitalno tržište rada.

3.4.7 Iako najveća europska visokotehnološka poduzeća ulažu u istraživanje i razvoj, to čine u manjoj mjeri nego azijska i sjevernoamerička poduzeća. EGSO se nada da će inicijativa Obzor 2020., koja raspolaže s 78,6 milijardi eura proračunskih sredstava, doprinijeti osnaživanju položaja EU-a na svjetskim tržištima.

3.4.8 EGSO smatra da je promicanje europskih malih i srednjih poduzeća u sektoru IKT-a od temeljne važnosti, budući da ona mogu pokrenuti inovativne projekte koji su ključni u industriji koja se stalno mijenja. Kako bi se doprinijelo izlasku iz krize, potrebno je iznaći rješenja financijskih poteškoća koje pogađaju kako mala poduzeća tako i inovativne projekte (*start-ups*) koji uključuju tehnološku inovaciju.

3.5 Društvo u digitalnom dobu mora biti uključivo

3.5.1 Trenutačno samo 30 % od otprilike sedam milijuna zaposlenih u IKT-u su žene, koje su nedovoljno zastupljene na svim razinama, a naročito na položajima na kojima se donose odluke. Postotak žena s visokom stručnom spremom viši je nego kod muškaraca, no one su i dalje u nepovoljnijem položaju u pogledu zapošljavanja, plaća, radnih uvjeta i pristupa radnim mjestima s višim stupnjem odgovornosti.

3.5.2 Politička promjena posebice je nužna zbog pada broja žena s diplomom iz IKT-a: trenutačno samo 29 od 1 000 žena sa završenim poslijediplomskim studijem steklo je taj akademski stupanj na području IKT-a, a samo četiri od 1 000 se zapošljavaju izravno u tom sektoru.

3.5.3 Iako bi uključivanje većeg broja žena u sektor IKT-a moglo povećati BDP eurozone za devet milijardi eura, postoji više razloga (primjerice tradicije te kulturni stereotipovi) kojima se objašnjava nedovoljno sudjelovanje žena u tom sektoru, što nije samo europski nego sveopći problem.

3.5.4 EGSO stoga predlaže sljedeće:

- proširiti istraživanja kako bi se utvrdili čimbenici koji utječu na manjak žena u sektoru IKT-a općenito te zbog čega se one manje odlučuju na studije prirodnih znanosti, matematike i tehnologije;
- razmotriti usvajanje planova i aktivnih mjera, s financijskim sredstvima, za osiguravanje ravnopravnosti spolova;
- uzeti u obzir položaj žena i djevojčica s invaliditetom koje su često diskriminirane u odnosu na muškarce s invaliditetom u pogledu pristupa obrazovanju i zapošljavanju te se susreću s većim teškoćama pri stupanju na tržište rada, zbog čega teško vode neovisan život;
- definirati uzore i profesionalne razvoje koji ženama i djevojčicama mogu poslužiti kao nadahnuće;
- pregled stanja Europskog kodeksa najboljih praksi za žene u IKT-u;

- analizirati uspješne kampanje u društvenim medijima;
- poučavati djecu da se služe računalima te ih upoznati s programiranjem u vrlo ranoj dobi (od osnovne škole), budući da to može samo potaknuti uključivanje djevojčica u područje informacijskih i komunikacijskih tehnologija.

4. Posebne napomene

4.1 Dostupnost mora biti prioritet ne samo vlasti već cjelokupnog društva i trebaju je podržavati svi gospodarski i socijalni subjekti. Međutim, dosadašnje politike Unije i, općenito, mnogih država članica pokazale su se nedovoljnima.

4.2 EGSO predlaže da Unija i nacionalne vlasti promiču zajedničke akcije radi znatnog smanjenja troškova informatičkih materijala, uključujući promicanje korištenja slobodnog i otvorenog softvera poput Linuxa, kao i radi obogaćivanja informacija i znanja europskim sadržajima.

4.3 Za odgovarajuću politiku EU-a u 21. stoljeću potreban je mentalitet spreman na promjene. Glavni cilj europskih sustava obrazovanja i izobrazbe ne smije biti samo zadovoljavanje specifičnih potreba tržišta rada (aspekt na koji je Europska komisija uglavnom usmjerila svoju obrazovnu politiku), nego obrazovanje za život. U izradi obrazovnih politika EU-a moraju sudjelovati europske udruge nastavnika i obrazovni centri, što trenutno nije slučaj.

4.4 Imajući u vidu da države članice podliježu proračunskim ograničenjima i da u okviru demokratskih institucija donose odluke koje smatraju najboljima za svoje građane, Odbor ističe neizostavnu potrebu ulaganja u javno obrazovanje kako bi se postigla ravnopravnost u pristupu obrazovanju bez obzira na društveno podrijetlo učenika odnosno studenata te financijska sredstva kojima raspolažu.

4.5 Komisija mora ustrajati da obrazovni metapodaci budu javni i od općeg interesa te da ne podliježu zaštićenim patentima privatnih poduzeća. Osim europskog programa za standardizaciju SPI, treba istaknuti i važnost eContentplusa, programa Komisije za metapodatke.

4.6 Kako bi se osigurala kvaliteta i primjerenost obrazovanja i izobrazbe, nastavnicima i obrazovnim centrima potrebno je omogućiti nadzor nad nastavnim sadržajem. EGSO smatra da treba uzeti u obzir preporuke EFQUEL-a (*European Foundation for Quality in e-Learning*), koje se odnose na zakonodavne mjere, usklađivanje, prava intelektualnog vlasništva itd.

4.7 EGSO je već izrazio svoje razočaranje zbog znatnog smanjenja proračunskih sredstava Digitalnog programa za razdoblje od 2014. – 2020., s početno predloženih 9,2 milijardi eura na odobrenih 1,14 milijardi.

4.8 EGSO pozdravlja financijsku podršku inovativnim inicijativama visokog rizika malih i srednjih poduzeća koja je utvrđena u okviru Obzora 2020. Od velike su važnosti mjere s pomoću kojih bi mala i srednja te novoosnovana poduzeća (*start-ups*) dobivala više sredstava, ne samo od javnih vlasti, nego i od tržišta i financijskog sustava.

4.9 EGSO preporučuje da se u sve inicijative na digitalnom polju uključi dimenzija dostupnosti te da se osobama s invaliditetom i svim ugroženim osobama osigura dostupnost programa e-učenja, informacijske i komunikacijske tehnologije, materijala i alata (mrežnih i bez pristupa mreži). Osim toga, treba posvetiti posebnu pozornost uključivanju osoba s invaliditetom u nova radna mjesta IKT-a koja EU namjerava popuniti.

Bruxelles, 10. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o kibernetičkim napadima u EU-u**(samoinicijativno mišljenje)**

(2014/C 451/05)

Izvjestitelj: **g. McDONOGH**

Dana 27. veljače 2014., sukladno pravilu 29. stavku 2. svojeg Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je sastaviti samoinicijativno mišljenje o temi

kibernetički napadi u EU-u.

Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 18. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 10. srpnja), sa 135 glasova za i 1 protiv.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Odbor se zalaže za uspostavljanje tijela za kibernetičku sigurnost na razini EU-a, istovrsnog središnjem tijelu u zrakoplovnoj industriji (Europskoj agenciji za sigurnost zračnog prometa, EASA), kako bi se na razini EU-a osiguralo snažno vodstvo potrebno za rješavanje složene provedbe učinkovite europske politike kibernetičke sigurnosti.

1.2 Informirani i osnaženi građani ključni su za jaku kibernetičku sigurnost u Europi. Edukacija građana na području osobne kibernetičke sigurnosti i zaštite podataka trebala bi biti temeljni sastavni dio školskih nastavnih planova i programa za obuku na radnom mjestu. EU bi, povrh toga, trebao poticati programe i inicijative za informiranje javnosti o tim temama diljem Unije.

1.3 Poduzeća bi trebala imati zakonsku obvezu zauzimanja proaktivnog pristupa zaštiti od kibernetičkih napada, što podrazumijeva sigurnu i otpornu informacijsku i komunikacijsku tehnologiju (IKT), kao i obuku osoblja o sigurnosnim politikama, baš kao i u slučaju zdravlja i sigurnosti.

1.4 Svaka bi država članica trebala imati organizaciju zaduženu za informiranje, edukaciju i podupiranje sektora malog i srednjeg poduzetništva u pogledu najboljih praksi na području kibernetičke sigurnosti. Velika poduzeća na jednostavan način mogu stjecati potrebna znanja, no malim i srednjim poduzećima potrebna je podrška.

1.5 Trebalo bi proširiti nadležnosti Europske agencije za sigurnost mreža i podataka (ENISA) te osigurati financijska sredstva kako bi se omogućila neposrednija odgovornost za programe edukacije i osvješćivanja u pogledu kibernetičke sigurnosti, usmjerenih posebno na građane i mala i srednja poduzeća.

1.6 Poduzeća i organizacije moraju na razini uprave podići svijest o odgovornosti za kibernetičku sigurnost. Direktori svih organizacija trebali bi svakako biti upoznati s potencijalnim korporativnim obvezama koje proizlaze iz neodgovarajuće politike kibernetičke sigurnosti i neodgovarajućeg postupanja.

1.7 Zbog svoje presudne uloge u pružanju *online* usluga, svi davatelji internetskih usluga u EU-u trebali bi imati posebnu odgovornost za zaštitu svojih klijenata od kibernetičkih napada. Tu odgovornost treba definirati i ugraditi u zakonodavstvo na razini EU-a.

1.8 Da bi se osiguralo brzo ostvarivanje ogromnog potencijala za gospodarski rast koji leži u dinamičnom širenju računalstva u oblaku ⁽¹⁾, posebne sigurnosne kriterije i obveze na razini EU-a treba uvesti i za davatelje usluga računalstva u oblaku.

1.9 Odbor smatra da dobrovoljne mjere nisu dovoljne te da su potrebne stroge zakonske obveze za države članice u pogledu usklađivanja, vođenja i provedbe europske politike kibernetičke sigurnosti. Osim toga, za sva poduzeća i organizacije, a ne samo za pružatelje ključne infrastrukture, treba važiti zakonska obveza izvještavanja o važnim slučajevima povrede kibernetičke sigurnosti. To bi pridonijelo sposobnosti Europe da reagira na prijetnje te boljem poznavanju i razumijevanju kibernetičkih napada, radi razvijanja boljih obrambenih strategija.

⁽¹⁾ SL C 24, 28.1.2012., str. 40.; SL C 76, 14.3.2013., str. 59.

1.10 Odbor snažno preporučuje da EU zauzme pristup svladavanja prijetnje od kibernetičkih napada koji počiva na dizajnu time što će se pobrinuti da sve tehnologije i usluge koje se koriste u Europi za pružanje internetskih veza i sve *online* usluge budu osmišljene tako da omoguće najveću moguću razinu zaštite od kibernetičkih napada. Prilikom dizajniranja trebalo bi se posebno usredotočiti na sučelje čovjek-stroj.

1.11 EGSO teži tome da europske organizacije za normizaciju razviju i šire istinske norme kibernetičke sigurnosti za sve mrežne tehnologije i usluge. Te bi norme trebale obuhvaćati obvezatni kodeks ponašanja kako bi se osiguralo da sva IKT oprema i internetske usluge prodane europskim građanima udovoljavaju najstrožim standardima.

1.12 EU se mora smjestiti pobrinuti za to da svaka država članica dobije potpuno operativan tim za hitne računalne intervencije (CERT), kako bi i sebe i Europu zaštitila od kibernetičkih napada.

1.13 Odbor traži da Europski centar za kibernetički kriminal (EC3) pri Europolu dobije dodatna sredstva koja su mu potrebna za borbu protiv kibernetičkog kriminala i jačanje suradnje s policijskim snagama u Europi i snagama izvan Unije te za jačanje sposobnosti Europe da ulovi i procesuiraju kibernetičke kriminalce.

1.14 Ukratko, EGSO smatra da EU-ova politika kibernetičke sigurnosti mora biti uspješna osobito u sljedećim točkama: odlučnom EU-ovom vodstvu, politikama kibernetičke sigurnosti koje povećavaju sigurnost uz očuvanje privatnosti i drugih temeljnih prava, podizanju svijesti građana i poticanju proaktivnih pristupa zaštiti, sveobuhvatnom upravljanju državama članicama, informiranom i odgovornom poslovanju, tijesnoj suradnji među vladama, privatnim sektorom i građanima, odgovarajućoj razini ulaganja, dobrim tehničkim standardima te dovoljnim ulaganjima u istraživanja, razvoj i inovacije, kao i međunarodnom angažmanu. Stoga Odbor ponavlja svoje preporuke o politici kibernetičke zaštite koje je već iznio u mnogim ranijim mišljenjima ⁽²⁾ te poziva Komisiju da poduzme daljnje korake u vezi s aktivnostima zatraženima u tim dokumentima.

2. Opseg mišljenja

2.1 Internetsko gospodarstvo odgovorno je za petinu rasta BDP-a u EU-u, a svake godine 200 milijuna Europljana kupuje na internetu. Ovisimo o internetu i s njim povezanoj digitalnoj tehnologiji kao podršci našim vitalnim sektorima energije, zdravlja, vladinih i financijskih usluga. Međutim, ključna digitalna infrastruktura i usluge koje igraju toliko važnu ulogu u našem ekonomskom i društvenom životu podložne su sve većem riziku od kibernetičkih napada koji prijetе našem blagostanju i kvaliteti života.

2.2 Odbor smatra da se sve veća ovisnost Unije o internetu i digitalnoj tehnologiji nedostavno odražava u praksama i politikama koje osiguravaju dovoljno visoku razinu kibernetičke sigurnosti diljem Europe u sadašnjosti i budućnosti. Svrha ovog mišljenja jest istaknuti nedostatke koje je Odbor utvrdio u EU-ovoj politici kibernetičke sigurnosti te preporučiti poboljšanja koja bi povećala ublažavanje rizika od kibernetičkih napada.

2.3 Postoji niz motiva za kibernetičke napade, od vrlo osobnih – primjerice, osveta nekom pojedincu ili poduzeću – do kibernetičke špijunaže koju provode države ili kibernetičkog rata između zemalja. Prilikom pripremanja ovog mišljenja odlučeno je da mu se tematski raspon suzi isključivo na kibernetičke napade s kriminalnom namjerom te da mu težište bude na iznošenju preporuka o problemima od primarnog interesa za većinu u Odboru. Složena politička rasprava o kibernetičkim napadima država članica na građane i druge države mogla bi biti tema nekog budućeg mišljenja.

⁽²⁾ 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.

2.4 U ovom je mišljenju riječ isključivo o kibernetičkim napadima kibernetičkih kriminalaca koji su motivirani financijskom dobiti, što čini glavninu napada. Uspostavljanjem politika i praksi kibernetičke sigurnosti kojima se učinkovito bori protiv kibernetičkih napada s kriminalnim motivima također se smanjuje rizik od kibernetičkih napada s političkim motivima ili osobnijim motivima.

2.5 Iako je EU dobro napredovao u provedbi mjera povjerenja i sigurnosti u okviru Digitalnog programa i razvio opsežnu strategiju kibernetičke sigurnosti koja se dotiče većine prethodno navedenih ciljeva, treba učiniti još više.

3. Kibernetički napadi i kibernetička sigurnost

3.1 Kibernetički napad jest bilo koja vrsta napadačke aktivnosti usmjerene na računalne informacijske sustave i infrastrukture, računalne mreže i/ili osobne digitalne uređaje, počinjena raznim zlonamjernim radnjama radi krađe, izmjene ili uništavanja mete. Meta mogu biti novac, podaci ili informacijska tehnologija.

3.2 Kibernetički kriminalci napadaju kako bi ukrali novac ili podatke, počinili prijevaru, kriminalnu špijunažu ili iznudu. Kibernetičkim kriminalnim napadima mogu se oštetiti ključne mreže i usluge o kojima ovisi naše zdravlje, sigurnost i gospodarsko blagostanje, što obuhvaća vladine, prometne i energetske mreže.

3.3 Prijetnja od kibernetičkih napada prati u stopu povećanje naše ovisnosti o internetu i digitalnoj tehnologiji. Prema nedavnom izvješću tvrtke Symantec, ukupni broj povreda zaštite podataka u svijetu povećao se 2013. godine za 62 % i popeo na više od 552 milijuna obznanjenih zapisa. Tim se povredama najčešće obznanjuju prava imena, datumi rođenja ili državni identifikacijski brojevi, zdravstveni ili financijski podaci. Usto je u posljednjih 12 mjeseci žrtvom kibernetičkih zločina postalo 38 % korisnika mobilnih telefona.

3.4 Kibernetički napadi mogu imati veliki utjecaj na pojedina poduzeća i općenito na europsko gospodarstvo.

— U jednom izvješću industrije iz 2011. godine navodi se da žrtve kibernetičkih napada svake godine izgube otprilike 290 milijardi eura diljem svijeta, što znači da su ti napadi isplativiji od svjetske trgovine marihuanom, kokainom i heroinom.

— Građani su izloženi stalnoj prijetnji krađe identiteta u kibernetičkim napadima. U svibnju 2014. u samo jednom napadu ukradena je baza podataka s osobnim podacima 145 milijuna korisnika eBay-a. Prema jednom istraživanju o kibernetičkoj sigurnosti Sveučilišta u Kentu iz 2013. godine, tijekom samo jedne godine (2012./13.) provaljeno je u više od 9 milijuna internetskih korisničkih računa odraslih Britanaca, 8 % stanovništva financijski je oštećeno kibernetičkim napadima, a 2,3 % stanovništva Ujedinjene Kraljevine izgubilo je preko 10 000 funti zbog kibernetičkog kriminala.

— U izvješću britanske vlade iz 2011. godine procijenjeno je da je ukupna financijska šteta koju je kibernetički kriminal nanio britanskom gospodarstvu iznosila 27 milijardi funti:

— internetske prijave – 1,4 milijarde funti

— krađa identiteta – 1,7 milijardi funti

— krađa intelektualnog vlasništva – 9,2 milijarde funti

— špijunaža – 7,6 milijardi funti

— gubitak podataka klijenata – 1 milijardu funti

— krađa na internetu (izravna) od poduzeća – 1,3 milijarde funti

— iznuda – 2,2 milijarde funti

— fiskalna prijevara – 2,3 milijarde funti

- Kibernetički napadi svake godine nanose Europi ogromnu ekonomsku štetu. U financijsku štetu mora se uračunati sljedeće:
 - gubitak intelektualnog vlasništva i osjetljivih podataka
 - situacijski uvjetovanu štetu, uključujući prekid usluga i zaposlenja
 - štetu nanесenu imidžu robne marke i reputaciji poduzeća
 - kazne i odštete isplaćene klijentima (zbog neugodnosti ili popratnog gubitka) ili ugovorne naknade (zbog kašnjenja itd.)
 - trošak protumjera i osiguranja
 - trošak strategija za ublažavanje posljedica i oporavak od kibernetičkih napada
 - gubitke u trgovanju i konkurentnosti
 - poremećaje u trgovanju
 - gubitak radnih mjesta;
- Prema jednoj studiji o kršenju sigurnosti podataka iz 2014. godine, koju je izdala britanska vlada, 81 % velikih te 60 % malih i srednjih poduzeća pretrpjelo je 2013. godine povredu sigurnosti.
- U istom se vladinu izvješću procjenjuje da bi prosječna financijska šteta od najtežeg oblika kibernetičke povrede sigurnosti mogla dosegnuti 1 400 000 eura za veliku organizaciju, odnosno do 140 000 eura za malo ili srednje poduzeće.
- Čak i ako napadi ne uspiju, troškovi ublažavanja njihovih posljedica brzo rastu. Rast globalnog tržišta sigurnosti informacija povećat će se 2014. godine na 8,6 % i premašiti 73 milijardi USD.

3.5 Tehnike kibernetičkih napada neprekidno se razvijaju:

- Kibernetički napad u pravilu uključuje uporabu vektora napada kojim kibernetički kriminalac može dobiti pristup internetskim identifikacijskim vjerodajnicama, računalu ili mrežnom poslužitelju s ciljem zlonamjernog ishoda. Najčešći vektori napada jesu USB uređaji, privici e-pošte, internetske stranice, skočni prozori, instant-poruke, sobe za čavljanje te obmana, primjerice krađa identiteta (*phishing*).
- Najčešći oblik napada jest pokretanje tzv. zlonamjernog programa (*malware*). Zlonamjerni program jest softver kojim se preuzima nadzor nad digitalnim uređajem da bi se postigla zločinačka namjera, primjerice da bi se ukrale vjerodajnice za prijavu ili novac ili da bi se sam program proširio na druge uređaje. Zlonamjerni programi obuhvaćaju računalne viruse (uključujući crve i trojanske konje), programe *ransomeware*, *spyware*, *adware*, *scareware* te druge zlonamjerne programe. Na primjer, *ransomware* je vrsta zlonamjernog programa kojom se blokira pristup napadnutom računalnom sustavu te traži otkupnina u zamjenu za deblokiranje.
- Zlonamjerni program može pretvoriti računalno i u tzv. *bot* povezan s *botnetom* ili *zombi-mrežom* kibernetičkog kriminalca, kojima on upravlja da bi napadao žrtve.
- Napad e-poštom (*spam*) javlja se kada kriminalac pošalje neželjenu gomilu e-poruka, obično kako bi naveo žrtvu da potroši novac na krivotvorenu robu. *Botnetovima* se šalje većina neželjene e-pošte.
- *Phishing* je napad u kojem kriminalac, koji se lažno predstavlja kao pouzdani subjekt, pokušava ukrasti korisničko ime, zaporku i podatke o kreditnoj kartici kako bi preuzeo nadzor nad žrtvinom e-poštom, profilom na društvenim mrežama i bankovnim računima. *Phishing* je osobito učinkovit oblik kriminala jer 70 % internetskih korisnika odabire istu lozinku za gotovo sve internetske usluge kojima se služi.

- Kibernetički kriminalci ponekad upotrebljavaju napad kojim se odbija usluga (engl. *denial-of-service*, DoS) da bi iznudili novac od poduzeća ili organizacija. DoS napad jest pokušaj onemogućivanja korisnika da se služe svojim strojem ili mrežnim resursom tako da se meta preoptereći vanjskim komunikacijskim zahtjevima kako ne bi mogla odgovoriti na legitiman promet ili kako bi odgovarala toliko sporo da je gotovo nedostupna. I za DoS napade kriminalci obično koriste *botnetove*.

3.6 Među organizacijama za kibernetičku sigurnost postoji dogovor o prioritetnim mjerama koje građani i poduzeća trebaju poduzeti kako bi se zaštitili od kibernetičkih napada. Te prakse moraju biti obuhvaćene svakim programom obrazovanja i podizanja svijesti o kibernetičkoj sigurnosti:

a. Građani

- upotrebljavajte jake i pamtljive lozinke
- instalirajte softver za zaštitu od virusa na nove uređaje
- provjerite postavke privatnosti na društvenim medijima
- obavljajte sigurnu kupnju na internetu i uvijek provjeravajte jesu li internetske prodajne stranice sigurne
- preuzimajte tzv. zacrpe za softver i aplikacije kada vas se na to upozori.

b. Poduzeća

- sastavite popis sigurnih aplikacija
- koristite standardne i sigurne konfiguracije sustava
- pokrpajte aplikacijski softver unutar 48 sati
- pokrpajte sistemski softver unutar 48 sati i
- smanjite broj korisnika s administratorskim ovlastima.

3.7 Mala poduzeća često nemaju dostatnu IT podršku da idu ukorak s mogućim kibernetičkim prijetnjama pa im je potrebna posebna pomoć da se zaštite od kibernetičkih napada.

3.8 Otkrivanje kibernetičkih napada i ranjivih točaka u sustavu ključno je u borbi protiv kibernetičkih napada, osobito prilikom rješavanja takozvanih napada nultog dana, tj. novih inačica napada koje do tada nisu bile poznate u zajednici kibernetičke sigurnosti. Međutim, poduzeća često ne obznanjuju kibernetičke napade jer strahuju od štete za svoj ugled i odgovornost. To neobznanjivanje šteti sposobnosti Europe da brzo i učinkovito uzvrati na kibernetičke prijetnje, kao i da poboljša opću kibernetičku sigurnost kroz zajedničko učenje.

3.9 Građani i poduzeća kupuju pristup internetu i odgovarajuće usluge od davatelja internetskih usluga. Zbog svoje presudne uloge u pružanju *online* usluga, od ključne je važnosti da svi davatelji internetskih usluga svojim klijentima osiguraju najveću moguću razinu zaštite od kibernetičkih napada. Osim što se trebaju pobrinuti za to da se njihove vlastite usluge i infrastruktura osmišljavaju i održavaju na način da nude najveću razinu kibernetičke sigurnosti, davatelji internetskih usluga trebali bi svojim klijentima pružati kvalitetne savjete o kibernetičkoj sigurnosti i trebali bi imati posebne protokole koji bi pridonijeli prepoznavanju i suzbijanju kibernetičkih napada na klijente čim do njih dođe. Ta bi se odgovornost trebala definirati i ugraditi u zakonodavstvo na razini EU-a.

3.10 Ubrzavanje usvajanja računalstva u oblaku među građanima i poduzećima u Europi vrlo je važno za gospodarstvo EU-a⁽³⁾. Budući da se i poduzeća i pojedinci sve više pouzdaju u računalstvo u oblaku, sve je važnije da Europa osigura kibernetičku sigurnost upravo pružatelja usluga u oblaku. Neizvjesnost u vezi sa sigurnošću usluga u oblaku negativno se odražava na stopu prihvaćenosti te dinamične tehnologije. Odbor se zalaže za to da EU pružateljima usluga u oblaku nametne posebne sigurnosne zahtjeve i obveze radi poticanja rasta računalstva u oblaku u Europi.

⁽³⁾ SL C 24, 28.1.2012., str. 40.; SL C 76, 14.3.2013., str. 59.

3.11 Posebni naponi moraju se uložiti u zapošljavanje radnika u europskoj industriji kibernetičke sigurnosti. Očekuje se da će potražnja za diplomiranim radnicima u području informacijske sigurnosti rasti stopom dvostruko većom od stope rasta cjelokupne računalne industrije. U tom kontekstu Odbor Komisiji svraća pozornost na uspjeh natjecanja u SAD-u i u nekim državama članicama u podizanju svijesti o kibernetičkoj sigurnosti i stvaranju nove generacije stručnjaka za kibernetičku sigurnost.

3.12 Jedna od najboljih strategija zaštite od kibernetičkih napada jest zauzimanje pristupa koji počiva na dizajnu time što će se pobrinuti da sve tehnologije i usluge koje se koriste u Europi za pružanje internetskih veza i sve *online* usluge budu osmišljene tako da omoguće najveću moguću razinu zaštite od kibernetičkih napada. Prilikom dizajniranja trebalo bi se posebno usredotočiti na sučelje čovjek-stroj. Na tome bi trebali surađivati proizvođači tehnologije, davatelji internetskih usluga, industrija kibernetičke sigurnosti, EC3, ENISA, nacionalna tijela država članica za obranu i sigurnost, kao i građani. Organizaciju tog pristupa kibernetičkoj sigurnosti koji počiva na dizajnu mogla bi na razini EU-a provesti Komisija, a koordinaciju bi možda mogla preuzeti ENISA.

4. Politika kibernetičke sigurnosti EU-a

4.1 EU razvija sveobuhvatnu strategiju ⁽⁴⁾ za povećanje kibernetičke sigurnosti za građane Europe:

- Stup pouzdanja i sigurnosti Digitalnog programa obuhvaća 14 mjera usmjerenih na povećanje kibernetičke sigurnosti i zaštitu podataka.
- Direktivom o kibernetičkim napadima ⁽⁵⁾, koja se u nacionalno zakonodavstvo mora prenijeti do 4. rujna 2015., propisane su minimalne upute za definiranje kaznenih djela na tom području i kazne za osobe proglašene krivima za takva kaznena djela.
- Kako bi se povećalo znanje o kibernetičkoj sigurnosti i olakšala prekogranična suradnja među državama članicama, EU je ojačao mandat Europske agencije za sigurnost mreža i podataka (ENISA).
- Radi suzbijanja kibernetičkog kriminala, pri Europolu je uspostavljen Europski centar za kibernetički kriminal (EC3).
- Cilj inicijative za politiku zaštite ključnih informacijskih infrastruktura (CIIP) jest zaštititi Europu od kibernetičkih smetnji, poput napada, povećanjem kibernetičke sigurnosti i otpornosti diljem Europe.
- Cilj Strategije za bolji internet za djecu jest osigurati sigurno internetsko okruženje za djecu i boriti se protiv internetskih sadržaja sa seksualnim zlostavljanjem djece, kao i protiv seksualnog iskorištavanja djece.
- U predloženoj se Direktivi o sigurnosti mreža i podataka (NIS) od država članica zahtijeva da ispune niz uvjeta NIS-a, npr. da osiguraju učinkovit rad tima za hitne računalne intervencije (CERT). U njoj se također navode kriteriji za pružatelje ključne infrastrukture u vezi sa sigurnošću mreže i izvještavanjem.

4.2 EGSO je oštro reagirao na Komisijin prijedlog Direktive o sigurnosti mreža i podataka (NIS) ⁽⁶⁾ jer je smatrao da su predložene mjere preblage i da ne bi bile dovoljne da prisile države članice da zaštite svoje građane i poduzeća od kibernetičkih napada. Međutim, iako je usvojio predloženu Direktivu, Parlament je dodatno umanjio njezinu učinkovitost tako što je ograničio područje primjene Direktive na pružatelje „ključne infrastrukture”, izbacivši iz nje tražilice, platforme društvenih medija, pristupnike za internetsko plaćanje i pružanje usluga računalstva u oblaku.

4.3 Predložena direktiva NIS nije dovoljna da se osigura zakonodavstvo potrebno za bolju osviještenost o prijetnjama i veću sposobnost reagiranja na kibernetičke napade u Uniji. Odbor se zalaže za donošenje novog zakona kojim bi se na izvještavanje o svim važnim slučajevima povrede kibernetičke sigurnosti obvezalo sve subjekte, a ne samo pružatelje ključne infrastrukture. Izostanak obaveznog izvještavanja pomaže računalnim kriminalcima da iskorištavaju neznanje ranjivih meta.

⁽⁴⁾ JOIN/2013/01 final.

⁽⁵⁾ SL L 218, 14.8.2013., str. 8.-14.

⁽⁶⁾ SL C 271, 19.9.2013., str. 133.

4.4 EU bi također trebao razmotriti produženje ENISA-ina mandata radi povećanja svijesti o prijetnji koju predstavljaju kibernetički napadi i jačanja sposobnosti uzvraćanja na njih diljem Unije. Uloga ENISA-e mogla bi se proširiti tako da ona preuzme neposredniju odgovornost za programe edukacije i osvješćivanja o kibernetičkoj sigurnosti usmjerene posebno na građane te mala i srednja poduzeća.

4.5 Europski centar za kibernetički kriminal (EC3) uspostavljen je pri Europolu 2013. godine radi povećanja sposobnosti Europe za borbu protiv kibernetičkog kriminala. EC3 djeluje kao središnje europsko čvorište za obavještajno praćenje kriminala i pruža podršku državama članicama u njihovom radu i istragama kibernetičkih napada. Međutim, EC3 u svom prvom godišnjem izvješću upozorava da postojeći resursi već ograničavaju napredak u istragama te da se neće moći nositi s količinom velikih istraga koje mu pristižu.

4.6 EU bi od europskih organizacija za normizaciju – CEN-a, CENELEC-a i ETSI-ja – trebao zatražiti da razviju minimalne norme kibernetičke sigurnosti za sav softver, informacijsko-komunikacijski hardver i usluge internetske prodaje u EU-u. Te bi se norme trebale neprekidno ažurirati kako ne bi zaostajale za novim prijetnjama.

4.7 Za sva poduzeća i organizacije, a ne samo za pružatelje ključne infrastrukture, treba važiti zakonska obveza izvještavanja o važnim slučajevima povrede kibernetičke sigurnosti. To bi pridonijelo ublažavanju posljedica postojećih prijetnji i boljem poznavanju i razumijevanju kibernetičkih napada koji se provode te samim time pomoglo nadležnim tijelima, industriji kibernetičke sigurnosti, poduzećima i građanima da poboljšaju kibernetičku sigurnost i bore se protiv prijetnji. Da bi se potaknula razmjena informacija o kibernetičkim napadima, trebalo bi zakonski osigurati odgovarajući stupanj anonimnosti za poduzeća i organizacije koji prijavljuju napad. Također bi se trebalo razmotriti pružanje zaštite od odgovornosti gdje je to prikladno.

4.8 Unatoč inicijativama koje je poduzeo EU, države članice na različitim su stupnjevima sposobnosti i spremnosti, što dovodi do fragmentiranih reakcija na kibernetičke napade diljem EU-a. S obzirom na to da su mreže i sustavi međusobno povezani, države članice s lošim pristupom kibernetičkoj sigurnosti umanjuju cjelokupnu sposobnost EU-a da se nosi s kibernetičkim napadima. Mora se poraditi na postizanju minimalne prihvatljive razine kibernetičke sigurnosti u svim državama članicama. Posebnu pažnju treba posvetiti tome da svaka država članica dobije potpuno operativan tim za hitne računalne intervencije (CERT).

4.9 Kao što se već očitovao u prethodnim mišljenjima⁽⁷⁾, Odbor smatra da dobrovoljne mjere nisu učinkovite u povećanju zaštite EU-a od kibernetičkih napada te da su potrebne stroge zakonske obveze za države članice u pogledu usklađivanja, vođenja i provedbe europske politike kibernetičke sigurnosti.

4.10 Ukratko, kako bi mogla osigurati stvarnu i najsuvremeniju zaštitu građana i poduzeća od kibernetičkih napada, ta bi se EU-ova politika kibernetičke sigurnosti trebala usmjeriti na 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;
- visoki stupanj osviještenosti građana o rizicima prilikom korištenja interneta te poticanje proaktivnog pristupa zaštiti njihovih digitalnih uređaja, identiteta, privatnosti i internetskih transakcija;
- sveobuhvatno upravljanje kojim države članice nastoje osigurati sigurnost i otpornost ključnih informacijskih infrastrukture;
- svjesno i odgovorno djelovanje svih poduzeća kako bi se osigurala sigurnost i otpornost njihovih informacijskih i komunikacijskih sustava te kako bi se zaštitilo poslovanje i interesi njihovih klijenata;
- proaktivni pristup davatelja internetskih usluga zaštiti svojih klijenata od kibernetičkih napada;
- tijesnu suradnju, na strateškoj i operativnoj razini, na području kibernetičke sigurnosti diljem Europe između vlada, privatnog sektora i građana;
- ugrađivanje kibernetičke zaštite u internetske tehnologije i usluge već prilikom njihova razvoja;

⁽⁷⁾ SL C 255, 22.9.2010, str. 98; SL C 218, 23.7.2011, str. 130;; SL C 271, 19.9.2013, str. 133.

- 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.

Bruxelles, 10. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o jačanju transparentnosti i uključenosti procesa pristupanja Europskoj uniji

(samoinicijativno mišljenje)

(2014/C 451/06)

Izvjestiteljica: **Marina ŠKRABALO**

Na svojem plenarnom zasjedanju održanom 22. siječnja 2014., sukladno pravilu 29. stavku 2. Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je izraditi samoinicijativno mišljenje o temi

Jačanje transparentnosti i uključenosti procesa pristupanja Europskoj uniji.

Stručna skupina za vanjske poslove, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 12. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 10. srpnja), sa 132 glasa za i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Iako možda nije među najomiljenijim područjima politike, politika proširenja EU-a svakako je među najuspješnijim. političkim projektima EU-a. Posljednjih je godina došlo do brojnih poboljšanja u transparentnosti i uključenosti procesa pristupanja, kao što je vidljivo u trenutnim postupcima proširenja sa Srbijom i Crnom Gorom. Strateški pomak institucija EU-a prema temeljnim vrijednostima – vladavini prava i gospodarskom upravljanju – stvara priliku za poticanje participativne demokracije unutar cijele politike proširenja, a ne paralelno s njom.

1.2 Međutim, očekuje nas određeni broj izazova. Potrebna je veća dosljednost kako bi se osiguralo da i institucije EU-a i dotične vlade usvoje transparentan i uključiv pristup tijekom cijelog procesa pristupanja na svim područjima politika i u svim državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama. Postoji potreba za jačom političkom integracijom u pogledu: 1) samih pregovora, 2) poticanja razvoja civilnog društva i socijalnog dijaloga i 3) izgradnje institucionalnih kapaciteta, što bi se sve trebalo u većoj mjeri odraziti na financiranje pretpriprave pomoći.

1.3 EGSO Europskoj komisiji, Vijeću Europske unije i Europskom parlamentu preporučuje da:

- znatno povećaju svoju financijsku pomoć za izgradnju institucijskih kapaciteta i razvoj uključenosti građana u pristupni proces, kao i za jačanje profesionalnosti i neovisnosti medija;
- potiču jačanje civilnog i socijalnog dijaloga u državama obuhvaćenima procesom proširenja i njegovo tješnje povezivanje s procesom pristupanja;
- više rade na komunikaciji kako bi građanima EU-a, u suradnji s organizacijama civilnog društva, objasnili prednosti i izazove politike proširenja;
- objelodane sve dokumente ključne za pregovore o pristupanju, tj. izvještaje o analitičkom pregledu, prijevode pravne stečevine EU-a i mjerila za otvaranje i zatvaranje poglavlja te da ih objave na internetskim stranicama delegacija EU-a;
- obvežu države proširenja da usvoje i provedu zakonodavstvo o javnom pristupu informacijama i javnim savjetovanjima te da osiguraju da to bude sastavni dio praćenja postignutog napretka;
- u svim državama obuhvaćenima procesom proširenja u jednakoj mjeri primjenjuju „Smjernice za potporu EU-a civilnom društvu u zemljama proširenja, 2014. – 2020 ⁽¹⁾.” Glavne uprave za proširenje i da te smjernice izmijene kako bi se detaljnije poradilo na specifičnim izazovima s kojima se susreću socijalni partneri u kontekstu socijalnog dijaloga;

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

- rade na potpunoj provedbi *Smjernica za potporu EU-a slobodi i integritetu medija u zemljama proširenja, 2014. – 2020. Glavne uprave za proširenje* ⁽²⁾;

1.4 EGSO preporučuje vladama država koje sudjeluju u pregovorima da:

- usvoje i objave pisana pravila o objavljivanju informacija povezanih s pregovorima i pristupu tim informacijama, osiguravajući da su:
 - pregovaračke strukture, postupci i vremenski raspored transparentni i javno dostupni;
 - pregovaračka stajališta nacionalnih vlada dostupna članovima parlamenata i da su javnosti dostupni barem njihovi sažeci.
- pozovu predstavnike civilnog društva, uključujući socijalne partnere, da sudjeluju u svim stručnim skupinama, radnim skupinama za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima te na sastancima uže pregovaračke skupine kad god se radi o pitanjima koja se tiču pregovora;
- odrede svoje nacionalne prioritete prije započinjanja pregovora kako bi uža pregovaračka skupina mogla učinkovitije braniti prioritetne sektore i tako postigla bolje rezultate pregovora;
- pri pripremi pregovaračkih stajališta nacionalnih vlada i zakonskog ujednačavanja provode procjene učinka propisa kako bi odredili rizike prilagodbe; da u provedbu procjena učinaka propisa uključe nedržavne činitelje, pored ostalih poslovnu zajednicu, sindikate i predstavnike dotičnih socijalnih skupina;
- jače uključe socijalne partnere i poslovne udruge u gospodarsko upravljanje i u reforme tržišta rada te u izračun socijalnih i gospodarskih troškova usklađivanja, osiguravajući pritom da se u obzir uzimaju socijalna kohezija i konkurentnost;
- uključe gospodarska i socijalna vijeća u planiranje pretpristupne pomoći namijenjene zadovoljavanju potreba socijalnih partnera;
- uključe socijalne partnere i druge relevantne dionike, kao što su poslovne udruge, u tehničku pomoć i u programe financiranja dostupne civilnom društvu;
- osiguraju da nacionalni parlamenti budu proaktivni, da raspravljaju i vrše nadzornu ulogu u procesu pristupanja, i to pravovremeno i na strateški način;
- se suzdrže od povratka na izravna imenovanja za zajedničke savjetodavne odbore te da, umjesto toga, pri odabiru kandidata koriste uključive i transparentne postupke uz sudjelovanje gospodarskih i socijalnih vijeća i nacionalnih savjetodavnih tijela za civilno društvo.

1.5 Preporuke za EGSO:

- Zajednički savjetodavni odbori trebali bi pokušati „ispuniti praznine” koje ne pokrivaju druga tijela u pregovaračkom procesu te se usredotočiti na odabrani broj područja, osobito na četiri sveobuhvatne teme trenutačne strategije proširenja – vladavinu prava, gospodarsko upravljanje, jačanje demokratskih institucija i temeljnih prava, kao i jačanje socijalnog i civilnog dijaloga.
- Zajednički savjetodavni odbori trebali bi maksimalno povećati kontakt s dionicima na nacionalnoj i drugim razinama kroz javna i internetska savjetovanja te suradnju s nacionalnim savjetnicima TACSO-a ⁽³⁾ i ključnim projektima praćenja politika.
- Potrebno je poboljšati razmjenu informacija između zajedničkih savjetodavnih odbora i relevantnih tijela Komisije, Vijeća i Europskog parlamenta kako bi se olakšala komunikacija između institucija EU-a i dionika civilnog društva u zemljama obuhvaćenima procesom proširenja.
- Potrebno je smjesta poduzeti mjere poticanja i omogućavanja rodne ravnoteže među članovima EGSO-a koji sudjeluju u radu zajedničkih savjetodavnih odbora.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf

⁽³⁾ TACSO je projekt za tehničku pomoć razvoju civilnog društva u zemljama obuhvaćenima procesom proširenja, koji financira EU, <http://www.tacso.org/>

2. Ključne značajke i promjene u politici proširenja EU-a u posljednjih pet godina

2.1 Iako se o njezinim dugoročnim socijalnim i političkim posljedicama može raspravljati, politika proširenja je zasigurno odigrala veliku ulogu u ubrzanom preusmjeravanju nacionalnih vladajućih struktura na tržišnu ekonomiju i demokraciju, kao i u poticanju regionalne suradnje na poslijeratnom zapadnom Balkanu. Što se tiče opsega pregovora o pristupanju EU-u, ključno pitanje su prijelazna razdoblja za provedbu zakonodavstva EU-a kao i s time povezani troškovi koje snose kako EU, tako i države kandidatkinje. S obzirom na to da otvaranje i zatvaranje svakog pregovaračkog poglavlja zahtijeva jednoglasnu odluku Vijeća, tempo i tempiranje pregovora mogu biti iznimno nepredvidivi, s obzirom na potencijalni utjecaj nacionalne politike u jednoj ili više država članica.

2.2 EU se pokazao otvorenim za poboljšanje pregovaračkog procesa i njegovu prilagodbu promjenjivim političkim okolnostima. Važno je napomenuti da je aktualna pregovaračka metodologija posljednjih godina u velikoj mjeri napredovala zahvaljujući takvom učenju kroz praksu.

2.3 Kao što je najavljeno u Komisijinoj „Strategiji proširenja i glavnim izazovima 2013. – 2014.“⁽⁴⁾, „ključna lekcija iz prošlosti jest da se prvo treba usredotočiti na temelje“, počevši s vladavinom zakona, koja je stavljena „u središte procesa proširenja“. To predstavlja značajan strateški pomak sa specifičnih prilagodbi politika na šire pitanje demokratskog upravljanja, koje je napokon shvaćeno kao preduvjet za smisleno i održivo usklađivanje s pravnom stečevinom EU-a. U skladu s time, Komisija namjerava, za sve vrijeme tekućih pristupnih pregovora (s Crnom Gorom, Srbijom i Turskom), ostaviti otvorenima poglavlja 23. (pravosuđe i temeljna prava) i 24. (pravda, sloboda i sigurnost), pri čemu je sasvim moguće da će tempo pregovora ovisiti o napretku postignutom u ta dva kritična poglavlja.

2.4 S jedne strane, promjene u pregovaračkoj metodologiji pristupnog procesa znak su fleksibilnosti EU-a i njegove istinske brige za djelotvornost pregovora. Pridavanje veće pozornosti proširenju „koje se temelji na dokazima“ ojačalo je poziciju nedržavnih činitelja, čije su nezavisne informacije od velike vrijednosti za redovne ocjene koje Komisija daje u svojim izvješćima o napretku. S druge strane, moglo bi se učiniti da uvedene promjene prvenstveno odražavaju selektivnu potrebu koju EU ima za dokazima, istovremeno zanemarujući administrativne prepreke koje nameću zemljama u procesu pregovora, osim u slučajevima gdje postoje jasni postupci za prikupljanje podataka i aktivno uključivanje dionika.

2.5 Pregovarački okvir sa Srbijom⁽⁵⁾ prvi je pregovarački okvir koji se otvoreno poziva na načela uključivosti i transparentnosti: „Kako bi se ojačalo javno povjerenje u proces proširenja, odluke će se donositi na što je moguće otvoreniji način s ciljem osiguravanja veće transparentnosti. Unutarnje konzultacije i vijećanja bit će zaštićeni onoliko koliko je potrebno da se zaštiti proces donošenja odluka, u skladu sa zakonodavstvom EU-a o javnom pristupu dokumentima u svim područjima aktivnosti Unije.“ Ovo je važna lekcija naučena iz slučaja Hrvatske, gdje je izlazak na referendum o pristupanju Hrvatske EU-u bio niži nego ikad (43 %), i predstavlja korak prema službenom prihvaćanju brojnih poboljšanih praksi u slučaju Crne Gore.

2.6 Snažnije usmjeravanje pozornosti EU-a na gospodarsko upravljanje predviđa uvođenje nacionalnih strategija gospodarske reforme i akcijskih planova za upravljanje javnim financijama, s nadom da će pravovremenije informacije i makroekonomski nadzor pomoći u sprečavanju produljenja gospodarske recesije i prekomjernog deficita, kao što se dogodilo s Hrvatskom odmah nakon pristupanja EU-u. U skladu s time, planira se da zemlje obuhvaćene procesom proširenja prođu kontrolu sličnu onoj kakvu moraju proći države članice EU-a u okviru Europskog semestra. Od ključne je važnosti osigurati pravovremenu pripremu poslovnog sektora kako bi se poduzećima pomoglo da postanu konkurentnija i da se suoče s izazovima jedinstvenog tržišta EU-a, dok je uključenost socijalnih partnera neophodna za postizanje dogovora o socijalnoj dimenziji gospodarskih reformi i njezinog ocjenjivanja.

2.7 Prema „Smjernicama za potporu EU-a slobodi i integritetu medija u zemljama proširenja, 2014. – 2020.“ Glavne uprave za proširenje⁽⁶⁾, dinamično civilno društvo ključno je za poticanje pluralizma i participativne demokracije. Stoga se potpora EU-a civilnom društvu treba usredotočiti na: 1) stvaranje okruženja pogodnog za aktivnosti civilnog društva i 2) izgradnju kapaciteta organizacija civilnog društva kako bi mogle djelovati kao učinkoviti i pouzdani nezavisni činitelji. Te će smjernice biti koristan alat za integraciju civilnog društva, pod uvjetom da je njihova provedba u skladu s razinom njihove ambicije.

⁽⁴⁾ COM(2013) 700 final.

⁽⁵⁾ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>

⁽⁶⁾ Vidi fusnotu 2.

2.8 Do sada politika proširenja nije uspjela u potpunosti informirati građane EU-a o svojoj izuzetnoj važnosti za sigurnost i blagostanje cijelog kontinenta, što bi pomoglo odagnati strahove od daljnjeg proširenja koji bi se mogli pojaviti zajedno s drugim oblicima ksenofobije, osobito u doba gospodarske krize. Kako uspomene na ratove ne Balkanu blijede, sadašnja kriza u Ukrajini može poslužiti kao podsjetnik na to da nedostatak mira i demokracije može utjecati na sve nas.

3. Pristup javnosti dokumentima pregovora

3.1 Iako pristupni proces ne predviđa utvrđivanje uvjeta transparentnosti i uključivosti, očekivanja javnosti na ovome području povećavaju se u državama koje pregovaraju o pristupanju EU-u. U slučaju Hrvatske nije bilo dovoljno informacija o tehničkim postupcima u pregovorima: iako je usvojen protokol o usklađivanju unutarnjih politika o stajalištima u pregovorima s EU-om, on nikada nije objavljen u Službenom listu. O svim dokumentima Vlade Republike Hrvatske povezanim s pregovorima s EU-om, s izuzetkom nacrtu zakonskih akata, raspravljalo se na zatvorenim sjednicama Vlade, a na takvim su sjednicama i usvajani. To znači da javnost nije mogla zatražiti čak ni dokumente koji nisu povjerljivi, budući da nije bilo službene informacije o njihovom postojanju. Bile su potrebne godine pritiska civilnog društva da bi vlada počela objavljivati osnovne informacije o dokumentima o kojima se na sjednicama raspravljalo.

3.2 U pogledu parlamentarnog nadzora, dobra praksa Slovenije bila je bez presedana – nacionalni parlament imao je pravo uložiti veto na pregovaračka stajališta⁽⁷⁾, koja su također bila dostupna javnosti. Iako je Hrvatski sabor učinkovito djelovao kao jamac političkog konsenzusa tijekom šest godina složenih pregovora o pristupanju EU-u, nije uspio pokrenuti veći angažman zastupnika, stručnjaka i opće javnosti u raspravama o politikama. Stajališta u pregovorima i izvješća bila su dostupna isključivo službenicima vlade i odabranim skupinama članova Nacionalnog odbora za praćenje pristupnih pregovora, zbog čega velika većina zastupnika u Saboru, a kamoli šira javnost, nije imala pristupa dokumentima. Takav se scenarij ne bi smio ponoviti u narednim krugovima pregovora.

3.3 Pravovremen uvid nedržavnih činitelja i medija te nezavisno praćenje pregovaračkog procesa otežani su i činjenicom da dokumenti koje su izradili Europska komisija i Vijeće, kao što su zajednička stajališta EU-a, nisu bili vlasništvo Republike Hrvatske. Zbog toga je hrvatska vlada tvrdila da nije ovlaštena objaviti te dokumente, dok su institucije EU-a istovremeno pokazale manjak proaktivnosti u njihovom objavljivanju⁽⁸⁾.

3.4 U slučaju Crne Gore došlo je to očitih poboljšanja u objavi dokumenata povezanih s pristupanjem. Komisija je na svojim internetskim stranicama objavila sve izvještaje o analitičkim pregledima koji svim dionicima mogu poslužiti kao korisni dijagnostički alati za pitanje neusklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a. Nadalje, Vijeće je proaktivno objavilo zajednička stajališta EU-a za poglavlja br. 23. i 24., imajući u vidu značaj tih reformi i interes javnosti za njih. Tek treba vidjeti hoće li se ova dobra praksa preobraziti u politiku koja će se provoditi u slučaju Srbije i Turske ili u odnosu na već otvorena poglavlja. Uz to, ne postoji službeni razlog zašto Vijeće ne bi smjelo u potpunosti objaviti mjerila za otvaranje poglavlja nakon što ih se jednoglasno usvoji. Pravovremeni pristup tim ključnim pregovaračkim dokumentima bitan je za angažman i doprinos civilnog društva, izvješćivanje medija i nezavisno praćenje mjera koje vlada poduzima u cilju ispunjavanja obveza.

3.5 Oslanjajući se na naučene lekcije iz proteklih krugova proširenja, Komisija je postala svjesnija ključne uloge nezavisnih i profesionalnih medija, kao što je pokazala organizacijom dviju konferencija pod nazivom „Speak-Up” 2011. i 2013. godine i usvajanjem „Smjernica za potporu EU-a slobodi i integritetu medija u zemljama proširenja, 2014. – 2020.”, koje bi trebale poslužiti i kao temelj za dodjeljivanje fondova. Međutim, izazov koji preostaje jest kako osigurati da mediji dopru do publike u EU-u, koja također treba na prikladan način biti informirana o značenju politike proširenja i njezinom razvoju.

⁽⁷⁾ <http://www.ijf.hr/eng/EU4/marsic.pdf>

⁽⁸⁾ U praksi, Vijeće je na zahtjev objavilo dokumente povezane s pristupanjem, nakon što je iz njih izdvojilo osjetljive informacije, od kojih se većina odnosila na stajališta i dokumente u vlasništvu država članica, na temelju činjenice da njihovo objavljivanje ovisi o međuvladinim savjetovanjima i da se tiču međunarodnih odnosa, u skladu s članom 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 od 30. svibnja 2001. Politika povjerljivosti podataka Vijeća također ograničava pristup informacijama povezanim s pristupanjem u Europskom parlamentu, gdje su za skladištenje i pregledavanje povjerljivih dokumenata predviđene posebne prostorije.

4. Uloga civilnog društva u procesu pristupanja

4.1 Uključenost civilnog društva u proces pristupanja sastoji se od: 1) izravne uključenosti u same pregovore (tj. analitičkog pregleda, pripreme nacionalnih stajališta, nadgledanja napretka), 2) socijalnog i civilnog dijaloga o formulaciji politika i usklađivanju zakonodavstva s pravnom stečevinom, 3) sudjelovanja u planiranju pretpristupnog financiranja i 4) nezavisnog praćenja napretka i socijalnih učinaka procesa reformi. Izvršavanje tih zadaća zahtijeva odgovarajuću financijsku podršku od strane nacionalnih vlada i pretpristupnih fondova EU-a.

4.2 Hrvatske i crnogorske radne skupine za pripremu pregovaračkih stajališta imale su velik udio stručnjaka iz civilnog društva (više od trećine svih članova). U oba slučaja organizirani su otvoreni pozivi na podnošenje prijave, a imena svih članova radnih skupina bila su objavljena. Ipak, u slučaju Hrvatske je opseg uključenosti uvelike ovisio o načinu rukovođenja u svakoj pojedinačnoj skupini: u nekim slučajevima predstavnici civilnog društva nisu dobili uvid u tražene nacрте pregovaračkih stajališta. U skladu s time, doprinos civilnog društva ponajprije se odnosio na početnu fazu analitičkog pregleda i nije imao nikakav utjecaj na izradu pregovaračke strategije i prvobitno ocjenjivanje socijalne i gospodarske isplativosti.

4.3 Institucije EU-a stavile su na raspolaganje nekoliko načina za savjetovanje s civilnim društvom u cilju prikupljanja podataka o napretku reformi povezanih s pristupanjem, uključujući internetsku korespondenciju, godišnja savjetovanja s civilnim društvom u Bruxellesu, sastanke u državama, informativne sastanke i javne događaje za vrijeme posjeta službenika EU-a. Komisija je također bila otvorena za nezavisna izvješća o praćenju koja su pripremile organizacije civilnog društva. Međutim, Komisija je, zapravo, bila proaktivnija prema nevladinim organizacijama nego prema sindikatima i poslovnim udrugama. To je vidljivo kako iz uspostavljenih kontakata, tako i iz opsega i namjene pretpristupnih programa financiranja za izgradnju kapaciteta i praćenje politika.

4.4 Ako se osvrnemo na pristupni proces Hrvatske, možemo vidjeti da se radi o propuštenoj prilici da se u državi ojača socijalni dijalog o pristupanju EU-u, koji je mogao pomoći da se osiguraju učinkovitiji i održiviji uvjeti za članstvo Hrvatske u EU-u, kao što se dogodilo s Bugarskom. Nacionalna gospodarska i socijalna vijeća nisu imala naviku raspravljati o troškovima socijalne i gospodarske prilagodbe i mjerama potpore, niti planirati pretpristupnu pomoć. Veoma nizak udio sredstava iz pretpristupnih fondova bio je usmjeren na jačanje struktura socijalnog dijaloga i organizacijskih kapaciteta socijalnih partnera. Kapilarna struktura poslovnih udruga i sindikata trebala bi se više koristiti kao ključna platforma za raspravu o isplativosti pristupanja te pravovremenu pripremu gospodarstva.

4.5 Što se tiče formuliranja politika, u slučaju Hrvatske i u skladu s negativnim trendovima u prethodnim krugovima proširenja, više od 80 % zakonodavstva povezanog s pravnom stečevinom doneseno je ubrzanim postupkom, često bez ikakvog savjetovanja s javnošću i s minimalnom procjenom učinka propisa, što je negativno utjecalo na kvalitetu i transparentnost nacрта zakona⁽⁹⁾. No pohvalno je to što je planiranje Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) bilo uključivo, osobito u pogledu civilnog društva, i što je njime upravljao Savjet za razvoj civilnog društva, uz tehničku podršku vladinog Ureda za udruge. To je dovelo do razvoja vrlo relevantnih programa financiranja koji su poticali nezavisno praćenje politika na nekoliko ključnih područja reformi te socijalnim partnerima omogućili znatan utjecaj pri raspodjeli financijskih sredstava za jačanje kompetencija za socijalni dijalog. U predstojećim procesima pristupanja treba izbjegavati nedosljednost između dva gore opisana procesa, a uključivi pristup u oblikovanju politika treba uvijek prevagnuti.

5. Uloga EGSO-a u olakšavanju sudjelovanja civilnog društva u pristupnom procesu

5.1 Kao snažan pobornik politike proširenja, EGSO osniva zajedničke savjetodavne odbore koji okupljaju organizacije civilnog društva radi sastavljanja preporuka za političke vlasti na obje strane i poticanja javne rasprave o europskoj integraciji u zemljama proširenja. Te su strukture omogućile vođenje rasprava o pregovorima uz učešće informiranih sudionika i iznošenje različitih gledišta, kao i utvrđivanje posljedica koje će usvajanje pravne stečevine EU-a imati za različite dijelove društva, dajući istovremeno potporu civilnom društvu. Uz zajedničke savjetodavne odbore, Forum organizacija civilnog društva zapadnog Balkana služi kao regionalna platforma za obraćanje političkim vlastima i umrežavanje organizacija civilnog društva zapadnog Balkana, analizirajući pritom glavne probleme civilnog društva u regiji.

⁽⁹⁾ SIGMA, ocjena Hrvatske, svibanj 2011.

5.2 Sljedeći popis uključuje neke od izazova s kojima su se zajednički savjetodavni odbori susreli u svome radu:

- vlade su sklone vršenju prevelikog utjecaja na postupke imenovanja članova zajedničkih savjetodavnih odbora;
- dolazilo je do prekida u radu i odnosima zbog velikih promjena članova EGSO-a u pojedinim zajedničkim savjetodavnim odborima; međutim, moguće je da je i premala fluktuacija članova u partnerskim državama onemogućila uspostavljanje kontakta s novim organizacijama;
- zajednički savjetodavni odbori nemaju dovoljno organizacijskih kapaciteta za uspostavljanje kontakta s većim brojem lokalnih organizacija civilnog društva izvan glavnih gradova i urbanih centara;
- zajednički savjetodavni odbori obično imaju više muških članova EGSO-a, s trenutnim prosječnim udjelom od 78 %. To predstavlja ozbiljnu rodnu neravnotežu pa se EGSO poziva da pronade i provede mjere za poboljšanje tog nezadovoljavajućeg stanja.

5.3 Podizanje svijesti o ulozi civilnog društva i uključivanje socijalnih partnera u proces pristupanja za EGSO je predstavljalo istovremeno i misiju i izazov. U nekim državama, vlade su zadržale negativan stav prema civilnom društvu te su zbog toga preporuke zajedničkih savjetodavnih odbora imale slab odjek. Ipak, čak i ako su slabo utjecali na vladine politike, zajednički savjetodavni odbori stvorili su mogućnosti za izravnu komunikaciju između civilnog društva, europskih i nacionalnih političara i službenika. Imajući to na umu, zajednički savjetodavni odbori imali bi veliku korist od jače potpore i uže suradnje s Komisijom, Vijećem i Europskim parlamentom, čime bi se osiguralo da glavna pitanja u vezi s nacionalnim okolnostima pristupanja, koja proizlaze iz civilnog i socijalnog dijaloga unutar država, dođu do izražaja u svim relevantnim mjestima gdje se kreiraju politike.

Bruxelles, 10. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

III.

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

500. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 9. I 10. SRPNJA 2014.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o strukturnim mjerama kojima se poboljšava otpornost kreditnih institucija EU-a

COM(2014) 43 final – 2014/0020 (COD)

(2014/C 451/07)

Izvjestitelj: **Edgardo Maria IOZIA**

25. veljače i 27. ožujka 2014., Europski parlament, odnosno Vijeće, sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o strukturnim mjerama kojima se poboljšava otpornost kreditnih institucija EU-a

COM(2014) 43 final – 2014/0020 (COD)

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 23. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja), s 97 glasova za, 1 protiv i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) izražava snažnu podršku strukturnim reformama bankarskog sustava budući da ih smatra najznačajnijom od mnogih zakonodavnih inicijativa koje su pokrenute zbog financijske krize. EGSO ističe činjenicu da su ove reforme prve čiji je cilj temeljita regulatorna reforma same srži bankarskog sustava i dovršetak bankarske unije. Nadalje, mogu snažno doprinijeti vraćanju povjerenja javnosti i poduzeća i, u cilju odgovarajućeg financiranja gospodarstva, jačanju europskoga bankarskog sustava i smanjenju rizika od bankarske zaraze.

1.2 EGSO je uvjeren u krajnju nužnost ove uredbe koja će redefinirati upravljanje složenim rasponom bankarskih i financijskih usluga. Odboru je jasno da predložena uredba neće biti dovoljna kako bi se izbjegla još jedna kriza. To zahtijeva velike promjene u financijskoj kulturi i promicanje etičkih načela u svakodnevnom poslovanju u financijskom sektoru. Svi bi se dionici trebali uključiti u izgradnju novoga financijskog i gospodarskog sustava kako bi stvorili održiv i otporan financijski sektor te na najbolji mogući način uravnotežiti interese svih zainteresiranih strana. Imajući taj cilj u vidu, EGSO podržava i ohrabruje postizanje širokog sporazuma za pokretanje gospodarstva i obnovu povjerenja u financijske institucije te poziva Komisiju da promiče socijalni pakt za održive financije. Zaposlenici, uprava, dioničari, ulagači, obitelji, mala i srednja poduzeća, industrijske grane i komercijalni potrošači trebaju postići stabilan i pravedan sporazum kako bi stvorili industriju financijskih usluga usmjerenu na razvoj blagostanja, podržavanje realnog gospodarstva, rast i kvalitetna radna mjesta, zaštitu okoliša i izbjegavanje neželjenih negativnih socijalnih posljedica.

1.3 EGSO ukazuje na potrebu da se osigura da nacionalne vlasti koriste jedinstvene kriterije te preporučuje homogen pristup primjeni ovog zakonodavstva na razini EU-a, po mogućnosti usklađen s nacionalnim vlastima trećih zemalja.

1.4 EGSO izražava sumnje u vezi s odlukom da se dopusti istodobno postojanje različitih nacionalnih propisa i regulative EU-a. EGSO je mišljenja da takav okvir možda ne bi mogao jamčiti jedinstvenu primjenu novih pravila. Slaže se s prijedlogom da se ovo odstupanje odnosi samo na zakonodavstvo na snazi danom objave Prijedloga uredbe, pod uvjetom da se jamči potpuna istovrijednost s odredbama uredbe.

1.5 EGSO smatra da je Komisijin Prijedlog uredbe primjeren i učinkovit odgovor, usmjeren na odvajanje aktivnosti komercijalnog bankarstva od investicijskih aktivnosti. Doista, odabrano rješenje, u usporedbi s alternativama predviđenim u nekim zemljama, temelji se na dijalogu i procjeni, što omogućuje da se izbjegnu proturječnosti s univerzalnim bankarskim modelom kroz njegovo očuvanje te djelovanjem isključivo u slučaju pretjeranih rizika povezanih s ovim modelom.

1.6 EGSO naglašava kako se utjecaj predloženog zakona o radnim mjestima nije razmotrio na odgovarajući način. Stotine tisuća radnih mjesta moglo bi biti izgubljeno zbog sveukupne regulative o financijskim uslugama i neprihvatljivo je da nisu planirane nikakve mjere kojima bi se smanjio znatan izravan i neizravan utjecaj na društvo. Uredba koju razmatramo mogla bi imati ograničen izravni učinak no utjecaj koji bi mogla imati na aktivu poduzeća odrazio bi se na čitav financijski sustav. S druge strane, treba priznati da će smanjenje rizika banaka imati pozitivan učinak na realno gospodarstvo te time, bez sumnje, i na ukupnu zaposlenost.

1.7 Postoji ozbiljan razlog za zabrinutost da će se troškovi prebaciti na zaposlenike. Premda je Komisija uzela u obzir ovaj aspekt u procjeni učinka, čini se da se u reformi ovom problemu dalo malo prostora. Istina je da reforma obuhvaća područja aktivnosti koja su manje radno intenzivna, no neizravni učinci reforme potaknut će stvaranje politika smanjivanja troškova koje mogu izazvati nova otpuštanja radnika, kao što su najavile utjecajne bankarske institucije.

1.8 U igri su mnoge snage (financijski lobiji, velike države članice, potrošači i ulagači, kućanstva, velika i mala poduzeća, udruge itd.) i interesi koji se uvelike razlikuju. Lekcija naučena iz vremena kada su prevladavala pravila financijskog sustava trebala bi sada biti jasna: prevladavati mora javni interes. Komisija stoga zagovara promjenu taktike koja u središte stavlja zajednički interes, na način koji uravnotežuje interese svih dionika, jer je uvjerena da je to jedini način na koji reforma može učinkovito djelovati.

1.9 Kako bi se osigurao održiv financijski sustav, EGSO je uvjeren da treba osigurati „strpljivo financiranje” koje po svaku cijenu zaustavlja traženje kratkoročnih profita i daje prednost učinkovitosti i dugoročnoj stabilnosti. Uredba predlaže promjenu poslovnog modela.

1.10 EGSO vjeruje da bi Komisija trebala posvetiti veću pozornost ulagačima i zaposlenicima, kojima dosad nije posvećena velika pažnja u okviru reforme. Dugoročno, održivost sustava osigurava se obnovljenim povjerenjem koje stvara sigurnije okruženje, kako za ulagače, tako i za zaposlenike, aktivnim stranama u procesu upravljanja rizicima.

1.11 EGSO vjeruje kako je fleksibilnost u primjeni uredbe valjano i primjereno načelo. „Bioraznolikost” ⁽¹⁾ bankarskog poslovanja je zapravo jamstvo stabilnosti i učinkovitosti sustava. Ipak, EGSO želi naglasiti da se to ne smije shvatiti kao proizvoljna primjena pravila.

1.12 EGSO savjetuje Komisiju da u svoju procjenu učinka uključi detaljnu procjenu interakcije ključnih odredbi predloženih u ovoj uredbi s drugim nedavno poduzetim inicijativama poput „paketa CRD IV”, Direktive o oporavku i sanaciji banaka (BRRD), jedinstvenim europskim sanacijskim mehanizmom (SRM) itd., kao i procjenu rizika kretanja prema bankarstvu u sjenu.

⁽¹⁾ SL C 100 od 30.4.2009., str. 84.

1.13 EGSO se zalaže za čvrstu suradnju i usklađenost aktivnosti praćenja između Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) i nacionalnih vlasti, koje dobro poznaju tržišta i koje će igrati ključnu ulogu u upravljanju novim europskim financijskim sektorom nakon reforme.

2. Prijedlog uredbe

2.1 Prema Komisiji, riječ je o prijedlogu koji je ključan dio odgovora EU-a na rješavanje problema povezanih s bankama koje su prevelike da bi se dopustilo njihovo propadanje. Cilj mu je spriječiti da se ostvare preostali neupravljeni rizici u bankarskom sustavu Unije. Spriječit će širenje aktivnosti osobito špekulativnih djelatnosti.

2.2 Cilj ovog Prijedloga uredbe je spriječiti sistemski rizik, financijski stres ili propadanja velikih, složenih i međusobno povezanih subjekata u financijskom sustavu, a posebice kreditnih institucija, te ispuniti sljedeće ciljeve:

- (a) smanjiti prekomjerno preuzimanje rizika unutar kreditne institucije;
- (b) ukloniti materijalne sukobe interesa među različitim dijelovima kreditne institucije;
- (c) izbjegavati lošu raspodjelu sredstava i poticati pozajmljivanje realnom gospodarstvu;
- (d) pridonositi nenarušenim uvjetima tržišnog natjecanja za sve kreditne institucije na unutarnjem tržištu;
- (e) smanjiti međusobnu povezanost unutar financijskog sektora koja uzrokuje sistemski rizik;
- (f) olakšati učinkovito upravljanje kreditnom institucijom te praćenje i nadzor i
- (g) olakšati propisno rješavanje i oporavak grupe.

Ovom uredbom utvrđuju se pravila:

- (h) o zabrani trgovanja za vlastiti račun;
- (i) o razdvajanju određenih djelatnosti trgovanja.

2.3 Ostale vrste dodatnih financijskih usluga/proizvoda (sekuritizacija, korporativne obveznice, izvedenice itd.) stoga bi i dalje trebale biti dopuštene.

3. Preliminarne napomene

3.1 Komisija procjenjuje da, u državnim potporama, kao rezultat spašavanja u financijskom sektoru, financijska kriza košta vlade EU-a oko 1,6 bilijuna eura (13 % BDP-a EU-a).

3.2 Bankarski sektor EU-a vrlo je koncentriran: 14 europskih bankarskih grupacija navodi se kao globalno sustavno važne financijske institucije (SIFI), a 15 europskih bankarskih grupacija posjeduje 43 % tržišta u pogledu veličine imovine što predstavlja 150 % BDP-a EU-a, dok prvih 30 grupacija posjeduje 65 % imovine!

3.3 Financijska kriza, koja je započela u SAD-u, ali je zahvatila europski sustav poput tsunamija, imala je mnoge uzroke, no glavnina se mogu smatrati prekomjerno preuzimanje rizika, pretjerane financijske poluge, nedovoljni zahtjevi za kapital i likvidnost te složenost cjelokupnog bankarskog sustava.

3.3.1 U listopadu 2012. godine, Liikanen grupa zaključila je da je potrebno zahtijevati pravno odvajanje određenih, posebno riskantnih financijskih aktivnosti, od banaka koje primaju depozite unutar bankarske grupe. Aktivnosti koje treba odvojiti uključivale bi trgovanje za vlastiti račun vrijednosnim papirima i izvedenicama te neke druge aktivnosti usko povezane s tržištima vrijednosnih papira i izvedenica ⁽²⁾.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

3.4 Ovim prijedlogom Komisija želi smanjiti dodatke na rizik u bankovnom sustavu i staviti pod kontrolu potencijalno špekulativne poslove. On se treba razmotriti zajedno s povezanom uredbom o financijskim transakcijama vrijednosnih papira za trgovanje ⁽³⁾ koja želi takozvano „bankarstvo u sjeni” učiniti manje nerazumljivim. Na kraju 2012. godine, ukupna imovina bankarstva u sjeni iznosila je 53 bilijuna eura, što predstavlja oko pola imovine međunarodnog bankarskog sustava i koja je uglavnom bila koncentrirana u Europi, s oko 23 bilijuna eura, a u SAD-u iznosila je 19,3 bilijuna eura. Ove su brojke impresivne u odnosu na ukupan BDP EU-28, koji nije prešao 13,071 bilijuna eura 2013. godine (Eurostat).

3.5 McCarthy rezolucija Europskog parlamenta ⁽⁴⁾ navodi niz temeljnih načela te između ostaloga navodi da „temeljno načelo bankarske reforme mora biti da isporuči siguran, stabilan i učinkovit bankarski sustav koji služi potrebama realnog gospodarstva, kupaca i potrošača (...) strukturna reforma mora poticati gospodarski rast podržavanjem pružanja kredita za gospodarstvo, posebno malim i srednjim poduzetnicima i novoosnovanim poduzećima, osigurati veću otpornost protiv mogućih financijskih kriza, povratiti povjerenje u banke i ukloniti rizike za javne financije; (...) učinkovit bankarski sustav mora osigurati promjene u bankarskoj kulturi kako bi se smanjila složenost, pojačalo tržišno natjecanje, ograničila međusobna povezanost rizičnih i komercijalnih aktivnosti, poboljšalo korporativno upravljanje, stvorio odgovoran sustav primitaka, omogućilo učinkovito rješavanje problema u bankama i oporavak, ojačao kapital banaka i dostavio kredit realnom gospodarstvu”.

Novi nadzor međunarodnih tržišta izronio je jači, dalekosežniji te, prije svega, s više ovlasti nego ranije, uz manju slobodu odlučivanja i bolja jamstva za tržište i krajnje korisnike.

4. Ključne točke savjetovanja

4.1 Odbor smatra da je Komisija na dobrom putu, ali da bi bilo korisno predstaviti joj neke stavove koji su se pojavili tijekom rasprave s različitim dionicima, a o kojima se možda nije dovoljno razmislilo. EGSO joj stoga skreće pozornost na neke od ključnih pitanja dionika. Oni ne predstavljaju u potpunosti stavove EGSO-a, ali ipak zaslužuju da se o njima pouzdano izvijesti.

4.2 Ova reforma općenito je dobro prihvaćena. Zapravo većina smatra da su zabrana trgovanja za vlastiti račun i odvajanje tradicionalnih djelatnosti od djelatnosti trgovanja pravi instrumenti za ograničavanje špekulacija financijskim proizvodima i za poticanje kreditne aktivnosti banaka, ključnog izvora za financiranje srednjih i malih poduzetnika, koja je znatno opala u posljednjih nekoliko godina zbog politika koje se odnose na špekulacije u trgovini.

4.3 Za primjenu reforme važno je zadovoljiti širok spektar poslovnih modela kako bi se osiguralo da lokalne banke mogu nastaviti služiti lokalnim gospodarstvima.

4.4 Poslovni model uzajamnih i zadružnih banaka zaslužuje posebnu pozornost. Vjeruje se da reforma nije posebno prilagođena ili prilagodljiva njihovoj specifičnoj mreži. Primarna je zabrinutost da bi reforma mogla narušiti način na koji one rade i njihovu sposobnost da svakodnevno budu prisutne na terenu kako bi pružale podršku realnom gospodarstvu. Preporuka je stoga sačuvati njihov specifični karakter i različite načine poslovanja.

4.5 Reforma, zajedno uz brojne mjere koje je Komisija poduzela u posljednjih nekoliko godina, povećat će transparentnost pojedinih transakcija i bankarskog sustava u cjelini, ali će i povećati njihove ukupne troškove na različitim razinama. U tom pogledu, rasprava je jasno pokazala potrebu za cjelokupnom procjenom učinka financijskih regulatornih reformi, unatoč svijesti o složenosti takve procjene.

4.6 Postoji bojazan da bi se ovi troškovi, kako se često događa, mogli prenijeti na krajnje korisnike financijskih usluga. Razvila se rasprava o tome bi li očekivani pozitivni učinci novih mjera, na primjer u smislu stabilnosti bankarskog sustava, mogli biti manji od štetnih učinaka.

4.7 U pogledu sustava zaštite zviždača, Odbor i oni socijalni partneri koji su spomenuli problem, pohvalili su Komisiju zbog iznesenog sustava pravila. Pojavili su se zahtjevi da se jasnije definira pojam „odgovarajuća zaštita” (čl. 30.) te da se pojasni proširenje predloženih pravila na sve zaposlenike, što bi ih potaknulo i motiviralo da prijave svaki prekršaj.

⁽³⁾ COM(2014) 40 final.

⁽⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-506.244+01+DOC+PDF+V0//EN&language=HR> (2013/2021(INI)).

4.8 U pogledu sankcija (čl. 28. i čl. 29.), zagovara se da odgovornost za bilo kakav prekršaj treba odrediti prvenstveno na razini institucije, u smislu upravljanja, a ne pojedinca.

4.9 S druge strane, u odnosu na sustav primitaka zagovara se eksplicitno pozivanje na odredbe čl. 69. Direktive o kapitalnim zahtjevima IV.

5. Napomene EGSO-a

5.1 EGSO pozdravlja mjere navedene u Prijedlogu Komisije te se slaže da je uredba pravi izbor pravnog instrumenta jer odgovara svrsi harmonizacije jedinstvenog tržišta kako bi se izbjegla regulatorna arbitraža i kako bi se vratilo na učinkovit i produktivan bankarski sustav koji služi javnosti i zajednici, potiče realno gospodarstvo, kućanstva i uravnotežen i održiv društveni razvoj i koji je dalekovidan i zna kako kombinirati inovacije sa sigurnošću.

5.2 EGSO je odlučan u pružanju podrške reformama koje će uslijediti, koje su već počele donositi prve plodove. Uredba koja se razmatra bavi se jednim od najsloženijih i najosjetljivijih aspekata cijelog sustava: otpornošću i pravnom strukturom finansijskih poduzeća, od kojih neke raspolažu imovinom koja prelazi BDP mnogih država članica. Ukupna imovina deset najboljih europskih banaka premašuje BDP EU-28 ⁽⁵⁾ (preko 15 bilijuna eura).

5.3 Predložena uredba želi prerezati gordijski čvor koji je stvorila veličina, međusobna povezanost i složenost nekih takozvanih „sustavnih” institucija, odnosno onih koje mogu izazvati krizu sustava. „Prevelike da bi se dopustilo njihovo propadanje” postalo je mantra koja skriva ponašanja koja rezultiraju ne samo kršenjem nekih najosnovnijih etičkih načela, nego i prijevaram i kršenjem zakona, što nažalost i dalje pokazuju nedavni i najnoviji finansijski skandali. Ove se prakse eufemistički prikrivaju pojmom „moralni hazard”!

5.4 Povjerenik Barnier pokrenuo je prijedlog najavivši kako je cilj spriječiti postojanje banaka koje su „prevelike da bi se dopustilo njihovo propadanje, preskupe da bi se spasile, previše složene da bi se restrukturirale”.

5.5 EGSO vjeruje da predložene mjere idu u pravom smjeru te da smanjuju rizik da će porezni obveznici opet morati uskočiti kako bi spasili posrnule banke. Nakon opetovanih spašavanja, EGSO je upozorio na katastrofalan učinak koji će to imati na državne dugove te, posljedično, štetne učinke recesije koja je očito bila neizbježna. Nažalost, ove prognoze ostvarile su se s čak gorim posljedicama nego što je bilo predviđeno, zbog nevjerojatnih pogrešaka koje se tiču utjecaja sve većeg broja politika konsolidacije proračuna koje proizlaze iz nacionalnih zahtjeva ili kratkovidne i pogrešne politike EU-a, koja nije shvatila potrebu za fleksibilnošću i kompenzacijskim antirecesijskim mjerama.

5.5.1 Tek sada možemo u potpunosti shvatiti štetu uzrokovanu ovom politikom i moramo priznati da je samo prosvjetljeno upravljanje Europske središnje banke eurozonom spriječilo najgore i spasilo euro i samu Europsku uniju. Da se zatražio savjet EGSO-a veći dio štete mogao se izbjeći!

5.6 Komisija je s pravom odlučujuću ulogu za potrebe ove uredbe dala Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo (EBA). EBA će se konzultirati u slučaju da treba usvojiti neke od odluka predviđenih u ovom Prijedlogu. Nadalje, bit će zadužena za pripremu nacrtu regulatornih tehničkih i provedbenih standarda te će obavještavati Komisiju o provedbi uredbe podnošenjem izvješća. EGSO je u nekoliko navrata istaknuo da unatoč neospornoj stručnosti, Komisija nije ovom važnom nadzornom tijelu davala dovoljno ovlasti i resursa.

5.7 Godine 1999. u SAD-u je usvojen zakon koji poništava Glass-Steagallov zakon, a posebno odvajanje komercijalnog i investicijskog bankarstva. Nažalost, EU je slijedila tu katastrofalnu odluku američke administracije: EGSO ističe da se postojećim odredbama u biti ponovno razdvajaju ova dva područja aktivnosti i ide čak korak dalje, osim u nekoliko iznimaka, zabranjujući kreditnim institucijama koje prikupljaju depozite bavljenje reguliranom djelatnošću trgovanja ulaganjima u svojstvu nalogodavca i držanje imovine za trgovanje.

5.7.1 Od ključne je važnosti da EU blisko surađuje s trećim zemljama, posebice sa SAD-om, kako bi se postigao konkretan zajednički pristup na području regulative. EGSO poziva Komisiju da ojača međunarodnu suradnju.

⁽⁵⁾ <http://www.relbanks.com/top-european-banks/assets>

5.8 Prijedlog uredbe nadležnim vlastima ostavlja znatan prostor za diskreciju. Bitno je da one poduzmu mjere i temelje svoje procjene na jasnim, usklađenim i predvidljivim kriterijima koji određuju kada banka više nije u stanju upravljati vlastitim visokorizičnim djelatnostima trgovanja. Bez zajedničkog referentnog okvira, rizik subjektivnih interpretacija mogao bi dovesti do suprotnih učinaka od željenih, u skladu s odredbama čl. 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

5.9 EGSO pozdravlja konačnu odluku Komisije za naknadno, a ne prethodno odvajanje tržišta i drugih aktivnosti trgovanja za vlastiti račun zbog čega su neophodni tehnički standardi koji su s pravom povjereni Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo (EBA). U pogledu primjene odredbi uredbe na području sanacije te posebice u vezi s uspostavom tijela za sanaciju, koje je odobrilo Vijeće ECOFIN-a u prosincu 2013. godine, EGSO zagovara da se već sada osmisle modaliteti koordinacije i identifikacije odgovornosti nacionalnih i europskih aktera, kako bi se izbjegao rizik dvostrukog odlučivanja ili, još gore, suprotstavljenih tumačenja i procjena nadležnih tijela. Čim se uspostavi jedinstveno mjerodavno tijelo za sanaciju, ono bi trebalo sudjelovati u razvoju mehanizma, kao i u definiranju tehničkih standarda zajedno s EBA-om.

5.10 EGSO se ne slaže s kritikama usmjerenima prema Komisiji koje se odnose na relativnu važnost aktivnosti koje podliježu razdvajanju. U nekim kreditnim institucijama njihova je težina bila iznimno bitna i nedostatak specifičnih pravila izložio ih je vrlo visokom riziku koji je mogao dovesti do krize sustava mnogo gore od one koja se stvarno dogodila, s predvidljivo katastrofalnim učincima na sustav izravnog plaćanja i gospodarstvo u cjelini. Katastrofa je izbjegnuta samo svježim prilivom novca poreznih obveznika i sposobnošću reagiranja Europske središnje banke (ESB).

5.11 EGSO pozdravlja i podržava Komisijino uključivanje izričitih odredbi za zaštitu stručnjaka iz financijskog sektora izloženih ozbiljnim posljedicama zbog otkrivanja nepravilnosti, koji djeluju u javnom interesu ali su onda suočeni s osvetničkim mobbingom ili čak otkazom. Ova vrsta unutarnjeg nadzora, koji se naziva zviždanje, mora se poticati i podržavati. Sukladnost s propisima često je slaba, zaobilazi se ili čak krši, što bankarske institucije i njihovo osoblje izlaže nesagledivim rizicima. Nedavno razotkrivene prakse, koje krše sve standarde ili zakone, ponekad dobro poznatih i uglednih poduzeća, mogle su se dogoditi samo aktivnom suradnjom njihovih zaposlenika!

5.11.1 EGSO poziva Komisiju da razvije specifično praćenje obaveza država članica da usvoje zakonodavstvo kojim se osigurava odgovarajuća zaštita i da u roku od dvije godine od stupanja uredbe na snagu predaju izvješće o tom pitanju.

5.12 EGSO je i te kako svjestan poteškoća u odnosima s trećim zemljama, posebno s obzirom na uzajamnost i slaganje s propisima svih subjekata koji djeluju u EU-u. Smatra da je pristup Komisije uravnotežen i podržava odredbe koje Komisija predlaže na tom području. EGSO zagovara razvoj i intenziviranje suradnje sa Sjedinjenim Američkim Državama, posebno na području financijske regulative, kako bi se razvili što homogeniji sustavi koji imaju jedinstven pristup istim problemima.

5.13 Nadalje, EGSO pozdravlja činjenicu da propisi Komisije počinju davati odgovarajući odgovor na jednu od točaka koje je Odbor često naglašavao u prošlosti, u ovom slučaju na području administrativnih sankcija, jer za kaznene sankcije Komisija nema pravo inicijative. Prijedlozi Komisije čine se razmjernima, prikladnima i odvrćajućima.

5.14 EGSO je već izrazio svoju rezerviranost u pogledu korištenja delegiranih akata u mnogim prethodnim slučajevima. Iako priznaje važnost prilagodbe zakonodavstva tijekom godina, EGSO ističe kako korištenje delegiranih akata unosi elemente neizvjesnosti koji na ovom području nisu preporučljivi.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije o Planu za ostvarenje jedinstvenog tržišta za dostavu paketa – Izgradnja povjerenja u dostavne usluge i poticanje internetske prodaje

COM(2013) 886 final

(2014/C 451/08)

Izvjestiteljica: **Daniela RONDINELLI**

Dana 16. prosinca 2013., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Komunikaciji Komisije – Plan za ostvarenje jedinstvenog tržišta za dostavu paketa – Izgradnja povjerenja i poticanje internetske prodaje

COM(2013) 886 final.

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 23. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 10. srpnja), sa 107 glasova za, 2 protiv i 6 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja Plan za ostvarenje jedinstvenog tržišta za dostavu proizvoda iz elektroničke prodaje koji predstavlja element sa znatnim potencijalom za razvoj i zapošljavanje. Učinkovite i pouzdane usluge dostave predstavljaju nezamjenjivu osovinu za poticanje elektroničke trgovine i jačanje povjerenja između prodavača i kupaca.

1.2 EGSO smatra da ostvarenje unutarnjeg tržišta za dostavu i premošćivanje postojećeg značajnog jaza između očekivanja, zaštite i stvarne dostupnosti zahtijeva: solidarnu odgovornost, mogućnost praćenja i traženja te interoperabilnost; pristup širem izboru na cijelom teritoriju EU-a, uključujući i otočna područja; sigurnost u prava i obaveze sudionika u procesu – osobito malih i srednjih poduzeća te potrošača – posebice u pogledu pritužbi i povrata robe; jednostavnu i komparativnu prezentaciju podataka; čvrstu socijalnu i obrazovnu dimenziju.

1.3 EGSO stoga ponavlja ⁽¹⁾ da se taj cilj treba temeljiti ne samo na poželjnim sporazumima i dobrovoljnim kodeksima već i na osnovnom europskom normativnom okviru koji bi na učinkovit i fleksibilan način mogao odgovoriti na neriješene manjkavosti na tržištu koje odvrćaju potrošače i mala i srednja poduzeća (MSP-ove) od kupovine putem elektroničke trgovine i riješiti probleme vezane uz:

- zajedničku odgovornost operatera u cjelokupnom lancu internetske prodaje;
- mogućnost praćenja paketa;
- jasno poštivanje europskih normi zaštite osobnih podataka;
- jasnu mogućnost izbora između nekoliko oblika dostave;
- zajedničke definicije pojmova i potpunu interoperabilnost;
- dostupnost i univerzalnost usluge po pristupačnim cijenama;
- prikupljanje usporedivih i razgrađenih statističkih podataka, pojednostavljeno za manje operatere;
- obavezu ujednačene primjene poreza na dodanu vrijednost;

⁽¹⁾ SL C 161, 6.6.2013., str. 60.

- uzajamno prekogranično prihvaćanje mrežnih sustava nacionalnih centara za *problem solving* (rješavanje problema) i sustava ODR/ADR ⁽²⁾;
- obavezu poštivanja poštenih uvjeta rada;
- transparentnost u pogledu uvjeta i cijena usluge;
- stalnu stručnu izobrazbu osoblja;
- sankcije za nepoštivanje obaveza koje otkriva RAPEX – IMI, sustav Unije za upozorenja ⁽³⁾;
- stvaranje europske oznake povjerenja na temelju tehničkih i regulatornih standarda koje određuje CEN ⁽⁴⁾, a koja bi utvrdila pokazatelje kvalitete;
- mjere za pomoć malim i srednjim poduzećima po pitanju pojednostavljenja te pristupa tržištu i internetskim platformama na osnovi jednakih uvjeta.

1.4 EGSO zahtijeva da Plan uspostavi čvrste rokove i program provedbe koji će biti razrađen u pogledu kako propisa tako i autoregulacije kako bi se uspostavilo što veće povjerenje među svim uključenim sudionicima, a posebice europskim građanima, s punim poštivanjem i zaštitom međusobnih prava.

1.5 EGSO zahtijeva da Plan predvidi još dvije mjere, jednu o dostupnosti usluge po umjerenim cijenama i drugu o socijalnoj dimenziji tržišta.

1.6 EGSO preporuča Komisiji, Europskom parlamentu i Vijeću:

- da europski regulatorni okvir svim pružateljima usluga iz tog sektora omogući pristup jedinstvenom tržištu dostave paketa i osigura da se obrati posebna pažnja na probleme univerzalnosti usluge uz umjerene cijene, osobito u pogledu perifernih, planinskih, otočnih i nerazvijenih područja;
- da se riješi problem nepostojanja detaljnog i komparativnog statističkog okvira o lancu operacija od trenutka internetske narudžbe do prekogranične dostave proizvoda uz pomoć pojednostavljenih postupaka po načelu *one size fits all* (isti pristup za sve);
- da se stvori zajednička i otvorena struktura koja se temelji na zajedničkim definicijama uz suglasnost svih uključenih strana, a posebice malih i srednjih poduzeća, za interoperabilno upravljanje interaktivnim internetskim platformama jednostavnim za korištenje, pod nadzorom Europske komisije;
- da se pruže jasne opće upute o financijskim instrumentima EU-a u pogledu: istraživanja i tehnoloških inovacija; okoliša i klime, energije i prometa; novih zanimanja i izobrazbe; kohezije, teritorija i manjih poduzeća;
- da se pruži odgovarajuća potpora malim i srednjim poduzećima u provođenju Plana predviđanjem konkretnih mjera i odgovarajućeg financiranja za poticanje njihovog jednakopravnog sudjelovanja u elektroničkoj trgovini;
- da se u duhu Zakona o malom poduzetništvu uvedu propisi koji se bave problemima malih i srednjih poduzeća u cijelom sektoru prijevoza i logistike uz potporu tijela koja ih predstavljaju;
- da se u najhitnijem roku CEN-u izda mandat za izradu normi pokazatelja kvalitete za europsku oznaku sigurnosti i kvalitete dostave kako bi se osigurala kvaliteta i pouzdanost, održivost te socijalna i sigurnosna jamstva;
- da se osigura čvrsta i dosljedna socijalna dimenzija koja će moći jamčiti prošireni europski socijalni dijalog u sektoru; pristup odgovarajućim mogućnostima profesionalne izobrazbe i prekvalifikacije; dostojne uvjete rada i naknada; uklanjanje nesigurnog i neprijavljenog rada koji postoji osobito u podugovornom dijelu posla u „posljednjem kilometru”.

⁽²⁾ ODR: rješavanja sporova putem interneta, ADR: Direktiva o alternativnom rješavanju sporova.

⁽³⁾ IMI: informacijski sustav unutarnjeg tržišta.

⁽⁴⁾ Europski odbor za normizaciju.

1.7 EGSO traži da uz podršku Eurofound-a Europska komisija svake dvije godine pripremi izvještaj o uvjetima zaposlenja i rada u ovom sektoru, o uvjetima potrošača i pružatelja usluga u cjelokupnom lancu, kao i o izgledima za njihov razvoj, koji će biti dostavljen EGSO-u, Parlamentu, Vijeću i socijalnim partnerima.

2. Od Zelene knjige do Plana

2.1 Elektronička trgovina u Europi predstavlja potencijalan pokretač rasta gospodarstva i zapošljavanja koji se procjenjuje na više od 10 % godišnje u razdoblju od 2013. do 2016. godine ⁽⁵⁾. 45 % građana EU-a je u posljednjih 12 mjeseci obavilo internetsku kupovinu, i potvrdili su da je većina problema uzrokovana dostavom ili kašnjenjem dostave ⁽⁶⁾.

2.2 Europska komisija je već utvrdila ⁽⁷⁾ „glavne prepreke jedinstvenom digitalnom tržištu i plan djelovanja za njihovo uklanjanje”, ali „10 % ljudi ne kupuje putem interneta ⁽⁸⁾ jer su zabrinuti za troškove usluga dostave, osobito prekogranične dostave, kao i za kvalitetu usluge”.

2.3 U svom Mišljenju o Zelenoj knjizi ⁽⁹⁾ EGSO je zatražio direktivu koja bi odredila sustave zajedničke odgovornosti pružatelja usluga, praćenje i traženje pošiljki, obavezu nuđenja nekoliko mogućnosti dostave, europsku mrežu nacionalnih središta za rješavanje problema, obavezu poštivanja jednakih uvjeta rada, transparentnost u pogledu uvjeta i cijena.

2.4 Raspravi o Zelenoj knjizi uslijedila je u prosincu 2013. Komunikacija o planu za ostvarenje jedinstvenog tržišta za dostavu paketa iz internetske prodaje ⁽¹⁰⁾.

2.5 Prema novijim svjetskim istraživanjima ⁽¹¹⁾, sljedeći faktori su navedeni kao najproblematičniji za razvoj elektroničke trgovine *business to consumer* (B2C, od poduzeća do klijenta):

- nemogućnost da se odmah saznaju mogućnosti dostave i da se sa sigurnošću zna ukupan trošak internetske kupovine;
- nemogućnost dobivanja pravovremenih podataka o stanju i praćenju pošiljke;
- dugo trajanje dostave i/ili nepostojanje točno navedenog/fleksibilnog vremena primitka pošiljke;
- upravljanje povratom ili zamjenom robe, koje je komplicirano i skupo;
- nezadovoljavajuća razina usluga kupcima u pogledu kontakta s osobljem u trenutku kad je to kupcu potrebno.

2.6 Europska komisija tvrdi da još uvijek ne postoji dovoljno „odgovarajućih tržišnih podataka o nacionalnim i prekograničnim tokovima paketa svih pružatelja poštanskih usluga koji djeluju na tržištima od poduzeća do klijenta (B2C) i od poduzeća do poduzeća (B2B), uključujući posrednike, pošiljatelje konsolidirane pošte i alternativne pružatelje usluga” ⁽¹²⁾.

2.7 Razna istraživanja potvrđuju da „se čini da je mogućnost nekonkurentnog ponašanja veća u nekim od segmenata poštanskih usluga, te se stoga čini da je regulacijski nadzor primjereniji primjerice [...] na tržištu B2C u usporedbi s uslugama B2B; u međugraničnim uslugama u usporedbi s domaćim poštanskim uslugama” ⁽¹³⁾.

2.8 EGSO se nada da je primljen na znanje značajan dio zaključaka iz njegovog Mišljenja o Zelenoj knjizi. Vijeće ⁽¹⁴⁾ i Europski parlament ⁽¹⁵⁾ također su pozvali Europsku komisiju da utvrdi trenutne prepreke uslugama prekogranične dostave i da usvoji odgovarajuće mjere kako bi ih uklonila, a Europski parlament je također zatražio ⁽¹⁶⁾ pristupačne, financijski prihvatljive, učinkovite i visokokvalitetne usluge dostave kao i platforme za suradnju i razmjenu informacija među pružateljima usluga dostave uz brzu obradu pritužbi i sporova s najmanjim mogućim troškovima.

⁽⁵⁾ MEMO-13-1151, EK.

⁽⁶⁾ Istraživanje *Special Eurobarometer 398 Internal Market* – listopad 2013.

⁽⁷⁾ COM(2011) 942 final, 11.1.2012.

⁽⁸⁾ Eurostat, istraživanje o obiteljima 2009. godine.

⁽⁹⁾ SL C 161 od 6.6.2013., str.60.

⁽¹⁰⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹¹⁾ *Pulse of the Online Shopper*, međunarodno istraživanje UPS-a (United Parcel Service), 2013.

⁽¹²⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹³⁾ WIK Consult, *Final Report* 8/2013.

⁽¹⁴⁾ Vijeće „Konkurentnost” – zaključci o upravljanju jedinstvenim tržištem i jedinstvenim digitalnim tržištem, 30. svibnja 2012.

⁽¹⁵⁾ Rezolucija Europskog parlamenta 4.2.2014. 2013/2043(INI), 11.12.2012. i 4.7.2013.

⁽¹⁶⁾ Rezolucija Europskog parlamenta 4.2.2014.

3. Opće napomene

3.1 EGSO smatra da je važno povratiti povjerenje MSP-ova i potrošača na elektroničkom tržištu uz pomoć interoperabilnih mreža i sustava brzog upravljanja uz niske troškove u primjerenom okviru regulacije ili samoregulacije koji će prihvatiti svi pružatelji usluga u tom lancu kako bi dobili slobodno i otvoreno unutarnje tržište, izbjegavajući nepotrebno pretjerano propisivanje. Stoga zahtijeva da Plan uspostavi čvrste rokove i definirani program provedbe od predviđenih 18 mjeseci.

3.2 EGSO smatra da EU mora nastaviti s ostvarivanjem unutarnjeg tržišta dostave paketa osiguravajući brzinu, kvalitetu, povjerenje i umjerene cijene i interesu potrošača, radnika i svih pružatelja usluga na tržištu, uključujući i mala i srednja poduzeća u sektorima elektroničke trgovine te prijevoza i logistike, time ispravljajući trenutno prisutne slabosti i loše funkcioniranje jedinstvenog tržišta.

3.3 No EGSO je očekivao da će komunikacija također posebno napomenuti stanje područja koja su u geografski teškom položaju, kao što su otoci, najudaljenije regije i planine, s obzirom na to da Odbor razumije da ta područja predstavljaju posebne izazove koje je teško prevladati osobito zbog financijske izvedivosti: doista potpuno jedinstveno tržište za dostavu paketa može se postići samo ako se tim područjima posvete potrebna pažnja i mjere.

3.4 Prema EGSO-u, okvir predloženih aktivnosti temelji se u osnovi samo na dobrovoljnim postupcima samoregulacije, na disciplini nacionalnih pružatelja poštanskih usluga i aktivnostima Europske skupine regulatora poštanskih usluga, kao i na načelima ispravnog provođenja već postojećih europskih normi, a ne uvodi ni jedinstveni okvir za sve pružatelje usluga ni precizne rokove u sklopu navedenih 18 mjeseci.

3.5 EGSO napominje da osim postupaka samoregulacije Plan još ne predviđa potrebu za **direktivom**, koju je EGSO već zatražio ⁽¹⁷⁾, koja bi na **potpun, dosljedan i usklađen način** odgovorila potrebama za ostvarenjem unutarnjeg tržišta za prekograničnu dostavu paketa za sve pružatelje usluga u sektoru.

3.6 EGSO smatra da EU mora predvidjeti rješenje na europskoj razini u obliku promicanja samoregulacije i regulacije kako bi zaštitio potrošače i MSP-ove (B2B) i uhvatio se u koštac s neriješenim problemima na tržištu koji se tiču:

- **zajedničke odgovornosti svih pružatelja usluga u lancu elektroničke prodaje** u odnosu na kupca;
- obaveze **potpunog praćenja i traženja pošiljaka**;
- jasnog poštivanja europskih normi sigurnosti i **zaštite osobnih podataka**, u skladu s Direktivom 95/46/EZ;
- obaveze transparentne ponude izbora **nekoliko vrsta dostave**;
- obaveze zajedničke definicije pojmova i potpune **interoperabilnosti**;
- obaveze univerzalnosti **usluge po pristupačnim cijenama za sve pružatelje usluga na slobodnom tržištu**, imajući u vidu važeće propise, uključujući i direktive o poštanskim uslugama i ostale pripadajuće propise EU-a;
- zbirke **statističkih podataka** koji su usporedivi i razgrađeni;
- obaveze ujednačene primjene poreza na dodanu vrijednost;

⁽¹⁷⁾ Vidi fusnotu 1.

- **uzajamnog prekograničnog prihvaćanja** mrežnih sustava nacionalnih centara za *problem solving* (rješavanje problema) i sustava ODR/ADR;
- obaveze poštivanja **poštenih uvjeta rada**;
- obaveze **transparentnosti u pogledu uvjeta i cijena usluge**;
- obaveze provođenja stalne **stručne izobrazbe** osoblja kako bi se osigurala **profesionalnost** pri uvođenju novih tehnologija u sektoru;
- **kazni** za nepoštivanje obaveza koje otkriva RAPEX – IMI, sustav Unije za upozorenja, i kazne koje se temelje na pokazateljima kvalitete;
- **mjera za potporu MSP-ovima** u smislu upravno-birokratskih pojednostavljenja, pristupa tržištu i sudjelovanja u zajedničkoj izradi zajedničke primjene novih tehnologija te portala i web platformi.

3.7 Iako prijedlozi spominju kompatibilnost s financijskim okvirom EU-a za razdoblje 2014. – 2020., EGSO smatra da Plan EU-a ne može zanemariti jasne upute na **relevantne financijske instrumente EU-a** za:

- istraživanja i tehnološke inovacije (Obzor 2020., programi Galileo i ISA te Digitalni program) za interoperabilnost, praćenje i sigurnost;
- okoliš i klimu, energiju i promet (7. program za okoliš, Okvir 2030. za energiju i klimu te plan „Staklenički plinovi u prometu EU-a: izgledi do 2050. II.” (*EU Transport GHG: Routes to 2050 II*)) – u pogledu utjecaja posljednjeg kilometra;
- MSP-ove: potpora Europske investicijske banke za inovativno poduzetništvo, program COSME i sva dostupna europska sredstva za konkurentnost na jednakopravnoj osnovi s drugim pružateljima usluga;
- teritorijalnu koheziju (novi program strukturnih fondova za razdoblje 2014. – 2030. i mjere za otočna, ruralna i najudaljenija područja);
- zapošljavanje i izobrazbu (Program za nove vještine i radna mjesta, Europska strategija za potrošače – poticanje povjerenja i rasta te Erasmus Plus 2014. – 2020., obrazovanje i izobrazbe).

3.8 EGSO preporučuje da Europska komisija izda mandat CEN-u za izradu europskih tehničko normativnih standarda uz puno sudjelovanje svih zainteresiranih strana, osobito MSP-ova i potrošača. Također smatra nužnom izradu **pokazatelja za europsku oznaku sigurnosti i kvalitete** usluga dostave kako bi se osigurala kvaliteta i pouzdanost, održivost te socijalna i sigurnosna jamstva.

4. Posebne napomene

4.1 EGSO predviđa nužnost dviju dodatnih mjera za jamstvo pristupu tržištu i za njegovu socijalnu dimenziju.

4.1.1 Mjera – pristup tržištu i korištenje usluge po umjerenim cijenama

4.1.1.1 EGSO zahtijeva da se u sklopu davanja oznake kvalitete predvidi obaveza zajamčenog pristupa tržištu i korištenja usluge po umjerenim cijenama u svim područjima EU-a. EGSO izražava razočaranje činjenicom da se nije posvetila posebna pažnja udaljenim područjima i otocima te stoga očekuje da će novi propisi obuhvatiti problem geografske ranjivosti na tržištu elektroničke trgovine jer značajan postotak europskih građana živi u tim područjima.

4.1.1.2 EGSO smatra da je **svim pružateljima usluga** potrebno osigurati pun pristup strukturama i informativnim resursima koji se koriste u pružanju usluga dostave kako bi se zaštitili interesi korisnika i/ili potaknula učinkovita konkurencija.

4.1.1.3 EGSO zahtijeva da Europska komisija provede reviziju dokumenta *Notice 1998.* o provedbi pravila o konkurenciji u sektoru s obzirom na razvoj propisa i tržišta koji utječe na prekogranične usluge i standardne troškove u cilju uvođenja slobodnije politike usmjerene na troškove⁽¹⁸⁾, poštujući odredbe Protokola 26. uz Ugovor iz Lisabona, osobito u pogledu univerzalnog pristupa i pristupačnih cijena usluga od općeg gospodarskog interesa.

⁽¹⁸⁾ Common position EU & US in the Doha Round – WTO (Zajedničko stajalište EU-a i USA na Krugu pregovora u Dohi WTO-a), 2006.

4.1.2 Mjera – socijalna dimenzija tržišta

4.1.2.1 EGSO zahtijeva da se zajamči čvrsta i dosljedna socijalna dimenzija koja će, uz inovativne napore poduzeća u zainteresiranim sektorima, moći osigurati visoku kvalitetu i profesionalnost radnih mjesta također zahvaljujući pristupu odgovarajućim mogućnostima profesionalne izobrazbe i prekvalifikacije.

4.1.2.2 EGSO ponovo navodi važnost jednakopravnih i dostojnih uvjeta rada i naknada kako bi se uklonio nesiguran i neprijavljen rad, osobito u podugovornom dijelu posla u „posljednjem kilometru”. Naglašava odredbe Uredbe EU br. 1071/2009 o pristupu zanimanju, Odluke 2009/992/EU i Uredbe EU br. 1213/2010 koje utvrđuju definiciju „radnog odnosa” koja omogućava da se poduzmu mjere protiv lažnog samozapošljavanja, kao što je ponovno navedeno u nedavnom mišljenju EGSO-a⁽¹⁹⁾.

4.1.2.3 EGSO preporuča pokretanje proširenog europskog socijalnog dijaloga koji će uključiti sve socijalne partnere koji predstavljaju sektore cjelokupnog lanca internetske prodaje i dostave paketa (trgovinu, poštu, prijevoz i logistiku) koji će se baviti pitanjima povezanim s uvjetima zapošljavanja i rada, izgledima za razvoj, inovacije i pridavanja vrijednosti ljudskim resursima.

4.1.2.4 Uz podršku Europske agencije za uvjete života i rada, Europska komisija mora svake dvije godine pripremiti izvještaj o uvjetima zapošljavanja i rada u ovom sektoru i o izgledima za njihov razvoj te ga dostaviti EGSO-u, Europskom parlamentu, Vijeću i socijalnim partnerima.

4.2 Mjera 1.: informacije za potrošače o karakteristikama i troškovima dostave i vraćanja pošiljaka

4.2.1 EGSO smatra da dobrovoljni kodeksi ponašanja i razmjena dobrih praksi predstavljaju dopunske elemente koji se mogu koristiti na razini EU-a samo ako su ih izradile i prihvatile sve strane uključene u tržište internetske prodaje te ako su oni sastavni dio europskog regulativnog okvira koji uređuje sve aspekte relevantne za prekograničnu dostavu proizvoda kupljenih putem interneta kako bi se zaštitili potrošači, mali operateri, mala i srednja poduzeća pod istim uvjetima i bez nametanja teško održivih tereta.

4.3 Mjera 2.: informacije za elektroničke trgovce o uslugama dostave

4.3.1 Izrada zajedničkih definicija osnovnih pojmova usluge koju će napraviti pružatelji dostavnih usluga i elektronički trgovci bez predstavnika potrošača i malih i srednjih poduzeća izlaže se riziku zapostavljanja elemenata važnih za izbor potrošača i ograničavanja ponuđenih mogućnosti.

4.3.2 EGSO zahtijeva da se uz suradnju svih zainteresiranih strana uspostavi zajednička otvorena interaktivna struktura po uzoru na projekt e-teret (e-freight)⁽²⁰⁾.

4.3.3 EGSO zahtijeva da Europska komisija osigura nadzor nad ispravnim upravljanjem internetske platforme na temelju unaprijed definiranih objektivnih kriterija prilagođenih potrošaču u sklopu regulatornog okvira koji je zatražio EGSO.

4.4 Mjera 3.: transparentnost na tržištima dostave pošiljaka, integrirane usluge i standardi kvalitete

4.4.1 Nepostojanje detaljnog i komparativnog statističkog okvira o lancu postupaka i subjekata uključenih u proces od trenutka internetske narudžbe do prekogranične dostave proizvoda mora se riješiti tako da carinsko-poštanska i fiskalno-financijska službena tijela, kao i trgovinski sektor, kupe relevantne homogene i usporedive podatke o prekograničnim tokovima paketa svih pružatelja usluga koji djeluju na tržištima, o univerzalnim osiguranjima usluga i o usluzi povrata i obrade pritužbi.

4.4.2 Skupljanje podataka mora se obaviti po načelu *one size fits all* bez birokratskih opterećenja i udvostručenja. Europska komisija trebala bi procijeniti prikladnost i troškove mogućeg niskog paušalnog osiguranja za međunarodne pošiljke koja bi bila povezana s dobivanjem europske oznake kvalitete.

4.5 Mjera 4.: interoperabilnost postupaka dostave paketa

4.5.1 Poželjno je da pružatelji dostavnih usluga i elektronički trgovci dobrovoljno razvijaju rješenja za povezivanje informatičkih sustava i otvorenih sučelja s učinkovitim sustavom dostave i povrata paketa po umjerenim cijenama za „posljednji kilometar”.

4.5.2 EGSO smatra da bi se taj razvoj trebao dogoditi na temelju kriterija interoperabilnosti koji bi bili unaprijed određeni u zajedničkom regulatornom okviru.

⁽¹⁹⁾ SL C 161, 6.6.2013., str. 14.

⁽²⁰⁾ Projekt e-freight 2010. – 2014. u sklopu 7. okvirnog programa za istraživanje, s 31 sudionikom iz 14 zemalja, ima za cilj umrežiti sve subjekte koji djeluju u logistici uz pomoć interaktivne internetske platforme jednostavne za korištenje. Jedna od preporuka jest: „Komisija EU-a trebala bi što prije izdati direktivu ili sličan dokument koji će osigurati da će sučelje za jedinstvene nacionalne šaltere odsad koristiti Zajednički sustav za izvješćivanje (CRS, Common Reporting Schema) koji je razvijen na području e-tereta (e-freight).”

4.6 Mjera 5. poboljšanje zaštite potrošača

4.6.1 EGSO podržava inicijativu da se CEN-u naloži izrada standarda kao i inicijativu da se državama članicama daju smjernice za potpuno i usklađeno provođenje Direktive 2011/83/EU te da se potakne veća uporaba alternativnih instrumenata za rješavanje konflikata u sklopu Direktive ADR 2013/11/EU.

4.6.2 EGSO smatra nezadovoljavajućim da se rješenje problema pritužbi oslanja samo na činjenicu da „bi pružatelji dostavnih usluga, elektronički trgovci i udruženja potrošača trebali zajednički osigurati bolju suradnju u pogledu rješavanja pritužbi i sustava zaštite potrošača”. EGSO smatra da je takva suradnja pozitivna pod uvjetom da se odvija u sklopu zajedničkog regulatornog okvira.

Bruxelles, 10. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

PRILOG

MIŠLJENJU Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Sljedeće izmjena, koja je dobila barem jednu četvrtinu glasova, odbijena je za vrijeme rasprava (pravilo 39. točka 2. Pravilnika):

Točka 1.6

Izmijeniti kako slijedi:

1.6 EGSO preporuča Komisiji, Europskom parlamentu i Vijeću:

- da europski regulatorni okvir, uključujući direktive o poštanskim uslugama, svim pružateljima usluga iz tog sektora zajamči pristup tržištu dostave paketa i osigura i obraćanje posebne pažnje na probleme univerzalnosti usluge uz pristupačne cijene, osobito u pogledu perifernih, planinskih, otočnih i nerazvijenih područja;

Rezultat glasovanja:

Za: 35

Protiv: 67

Suzdržani: 10

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izvješćivanju i transparentnosti transakcija financiranja vrijednosnim papirima

COM(2014) 40 final – 2014/0017 (COD)

(2014/C 451/09)

Izvjestitelj: **Edgardo Maria IOZIA**

Dana 25. veljače i 27. ožujka 2014., Europski parlament, odnosno Vijeće, sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izvješćivanju i transparentnosti transakcija financiranja vrijednosnim papirima

COM(2014) 40 final – 2014/0017 (COD).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 23. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja), sa 183 glasa za i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO **pozdravlja** Prijedlog uredbe koji je iznijela Komisija i kojim se, zajedno s nacrtom uredbe o reformi bankarstva s kojim je usko povezan, namjerava ostvariti skup mjera usmjerenih na postizanje veće transparentnosti i otpornosti europskog financijskog sustava u okviru transakcija financiranja vrijednosnim papirima.

1.2 Uravnoteženije informiranje tržišta, praćenje rizičnosti nepodmirenih transakcija i smanjenje područja djelovanja netransparentnih i nereguliranih bankarskih transakcija, primarni su interesi tržišta i gospodarstva općenito.

1.3 U tom smislu, EGSO napominje da izraz „banke u sjeni” zbunjuje i može izazvati nepotrebne nesporazume u široj javnosti. Ono što je **u sjeni su pojedine bankovne transakcije** koje vrše bankarski i nebankarski subjekti, a ne banke kao takve ili, bolje rečeno, financijske institucije, budući da akteri na ovom specifičnom tržištu često nemaju bankarsku pozadinu, kao što su fondovi za ograničavanje rizika, državni investicijski fondovi i financijska društva specijalizirana za tržište monetarnih fondova ili strukturnih i složenih izvedenica. Svi tržišni subjekti su poznati, ono što je državi nepoznato neke su od njihovih nereguliranih bankarskih transakcija.

1.4 EGSO ističe važnost ove uredbe kojom bi se omogućio **jasan prikaz tržišnih kretanja te područja s povećanim rizikom** koja mogu pomoći tijelima za nadzor tržišta da neprekidno prate situaciju i poduzmu preventivne mjere za smanjenje aktivnosti za koje se smatra da su u cjelini suviše riskantne. Ova uredba stoga s jedne strane tržištu otkriva informacije koje državi nisu dostupne, dok s druge strane tijelima za nadzor pruža dodatan instrument za analiziranje i prikupljanje informacija.

1.5 Jednako važno je i **zakonsko reguliranje aktivnosti rehipotekiranja**, odnosno privremenog korištenja povjerenih vrijednosnih papira. Obveza dobivanja određene vrste suglasnosti ulagača koji posjeduje vrijednosne papire omogućuje izbjegavanje preuzimanja nepredviđenih rizika, koji nisu ili su samo na općenit način predviđeni ugovorom. Rizik druge ugovorne strane postaje sastavni dio procjene, čime bi se spriječila ili barem strogo ograničila prisutnost nedovoljno pouzdanih subjekata. Sve to općenito koristi cjelokupnoj otpornosti sustava i poduzećima koja imaju veću prisutnost na tržištu.

1.6 U svjetlu svih inicijativa Komisije da financijski sustav vrati temeljima njegove prirodne funkcije poticanja gospodarstva i dobrobiti obitelji i poduzeća, EGSO smatra da je došlo vrijeme da se u Europi pokrene jedan veliki „**Socijalni pakt za održivo financiranje**”, u okviru kojeg bi sve zainteresirane strane sudjelovale u redefiniranju ciljeva i instrumenata. Značajni pad ugleda banaka, razvidan iz brojnih anketa i istraživanja provedenih u posljednjih nekoliko godina, trebao bi potaknuti sve sudionike da zauvijek okrenu stranicu i da postanu odgovorni prema društvu. Obitelji, poduzeća, građani, radnici i društvo općenito, zahtijevaju učinkovit i pouzdan financijski sustav koji će pridonositi razvoju i zapošljavanju, s velikim naglaskom na društvene i ekološke učinke ulaganja.

1.7 EGSO prepoznaje značajne napore Komisije u ispunjavanju obećanja o predstavljanju 48 zakonodavnih mjera uvrštenih u radni program novih propisa, pri čemu se rad Glavne uprave za unutarnje tržište, unutar jednog vrlo zahtjevnog konteksta, bez sumnje istakao kako kvalitetom tako i količinom odrađenog posla. Vodeća načela rada bila su uravnoteženost i učinkovitost. EGSO joj drage volje odaje priznanje i smatra da je ovo jedno od uspješnih područja Komisijinih aktivnosti, a posebno cijeni njezino priznanje po pitanju ozbiljnih „regulatornih manjkavosti..., neučinkovitog nadzora, netransparentnosti tržišta i prekomjerne složenosti proizvoda u financijskom sustavu”.

1.8 EGSO smatra da će se usvajanjem uredbe znatno smanjiti rizik od regulatorne arbitraže te potiče Komisiju da nastavi težiti k cilju **smanjenja nereguliranih transakcija na najmanju moguću mjeru, naročito u rubnim područjima**, u europskom financijskom sustavu.

2. Prijedlog Komisije

2.1 Ovaj prijedlog ima za cilj povećati transparentnost transakcija financiranja vrijednosnim papirima (SFT) ⁽¹⁾, poglavito na sljedeća tri načina:

- praćenje sistemskih rizika povezanih sa SFT-om: predložena uredba zahtijeva da se sve transakcije SFT-a prijavljuju središnjoj bazi podataka. To bi omogućilo da se tijekom nadzora bolje prepoznaju veze između banaka i bankarskih institucija „u sjeni” te da se razjasne pojedine skupne transakcije ovih posljednjih;
- objavljivanje informacija ulagačima čija se imovina upotrebljava u SFT-u: prema ovom prijedlogu, transakcije SFT-a koje izvrše investicijski fondovi ili druge odgovarajuće strukture, trebat će opisivati detaljnim izvješćima. To bi omogućilo povećanje transparentnosti prema ulagačima, koji bi na taj način mogli donositi svjesnije odluke o ulaganjima;
- aktivnost rehipotekiranja: ova uredba ima za cilj povećati transparentnost rehipotekiranja (za bilo koju namjenu, vlastite potrebe, unaprijed zadano jamstvo korisnika jamstva) financijskih instrumenata putem utvrđivanja minimalnih uvjeta koje zainteresirane strane moraju ispunjavati, uključujući pisani sporazum i prethodnu suglasnost za rehipotekiranje. Time bi se osiguralo da klijenti ili druge ugovorne strane daju svoj pristanak prije nego se rehipotekiranje uopće može dogoditi. Osim toga, oni bi tu odluku donijeli na temelju jasnih informacija o rizicima koje ova transakcija može imati.

3. Uvod

3.1 Pored prijedloga za strukturne reforme bankarskog sektora EU-a, Komisija je predložila i mjere konsolidacije usmjerene na povećanje transparentnosti transakcija financiranja vrijednosnim papirima (SFT) i sprečavanje banaka u zaobilazanju pojedinih pravila premještanjem takvih aktivnosti u bankarski sektor u sjeni. To je jedna od glavnih briga Komisije.

3.2 Transakcije financiranja vrijednosnim papirima (SFT) obuhvaćaju različite vrste transakcija koje imaju slične gospodarske učinke. Glavni SFT-i uključuju pozajmljivanje vrijednosnih papira i repo ugovore.

3.3 Pozajmljivanje vrijednosnih papira je transakcija potaknuta prvenstveno tržišnom potražnjom određenih vrijednosnica, a koristi se, primjerice, u svrhu kratkoročne prodaje ili plaćanja. Repo i obrnuti repo poslovi motivirani su uglavnom potrebom za traženjem ili davanjem pozajmice na siguran način. Ova praksa uključuje kupnju/prodaju negotovinskih financijskih instrumenata, uz unaprijed dogovorenu ponovnu kupnju/prodaju financijskih instrumenata po fiksnoj cijeni na određeni datum u budućnosti.

3.4 SFT-e koriste upravitelji fondova kako bi ostvarili dodatne prihode ili prikupili dodatna financijska sredstva. Primjerice, ugovori o ponovnoj prodaji često se koriste za prikupljanje novca za nova ulaganja. Međutim, ove transakcije istovremeno stvaraju nove rizike, točnije rizike druge ugovorne strane i rizik likvidnosti. Načelno se samo dio dodatne zarade pripisuje fondu, dok cjelokupni rizik druge ugovorne strane snose ulagači tog fonda. Dakle, obavljanje ovih transakcija može dovesti do značajne promjene u profilu rizika/dobiti.

3.5 Jasna je veza između prijedloga za strukturne reforme europskog bankarskog sektora i ovog paketa mjera. Prijedlogom Europske komisije za strukturne reforme europskog bankarskog sektora žele se zabraniti ili ograničiti određene aktivnosti banaka. Željeni učinak može se ublažiti premještanjem tih aktivnosti iz reguliranih bankarskih skupina u bankarski sektor u sjeni, gdje kontrolna tijela imaju manje mogućnosti nadzora.

⁽¹⁾ *Securities financing transactions* (transakcije financiranja vrijednosnim papirima).

3.6 Odbor za financijsku stabilnost (FSB) dokazao je da nekontrolirano propadanje bankarskih subjekata u sjeni može dovesti do sustavnog rizika, bilo izravno ili putem njihove povezanosti s regularnim bankarskim sustavom.

3.7 Odbor za financijsku stabilnost također je upozorio da bi pretjerano jačanje bankarske regulative moglo izazvati bijeg dijela bankarskih aktivnosti prema bankarskom sustavu u sjeni⁽²⁾.

4. Opće napomene

4.1 EGSO s odobravanjem pozdravlja Prijedlog uredbe o izvješćivanju i transparentnosti transakcija financiranja vrijednosnim papirima koji, zajedno s Uredbom o strukturnim reformama bankarskog sustava, ima za cilj povećati otpornost bankarskog sustava, transparentnost transakcija i rješavanje mogućih kriza, bez dodatnog opterećenja za građane.

4.2 Stoga je ovo Mišljenje usko povezano s Mišljenjem EGSO-a o Uredbi o strukturnim reformama.

4.3 EGSO cijeni priznanje Komisije u vezi s „postojanjem ozbiljnih regulatornih manjkavosti, neučinkovitosti nadzora, netransparentnosti tržišta i prekomjerne složenosti proizvoda u financijskom sustavu” prije izbijanja financijske krize. To su argumenti koje EGSO koristi od samog početka financijske krize, pozivajući na hitne mjere intervencije. Nažalost, Komisija nije dovoljno pozornost slušala upozorenja i preporuke kojima su se mogli spriječiti daljnji problemi.

4.4 EGSO je svjestan da su gospodarske sile, agresivno lobiranje i ogromni interesi koji su u igri u razdoblju nakon izbijanja krize pokušali izbjeći ili usporiti nužne i hitne mjere. Komisija je, unatoč svemu i uz iznimku nekih odabira s kojima se Odbor ne slaže, predstavila niz mjera najavljenih nakon dostave izvješća Larosière odbora i Liikainen skupine na visokoj razini.

4.5 EGSO sa zadovoljstvom primjećuje da se povjerenik Barnier držao preuzetih obveza te da je čitava Glavna uprava za unutarnje tržište, zadužena za prijedloge o financijskoj regulaciji, uglavnom izvršno odradila posao i osmislila niz sveobuhvatnih i blisko povezanih mjera putem kojih je stvoren zakonodavni okvir iznimne kvalitete i nepobitne učinkovitosti. Ukupan učinak zakonodavnih inicijativa dovest će do postupnog uklanjanja uzroka koji su posljednjih godina doveli do financijskih kriza.

4.6 EGSO se oduvijek zalagao za financijski sustav koji dobro funkcionira, koji je usmjeren prema pružanju potpore realnom gospodarstvu, posebno usredotočen prema malim i srednjim poduzećima, jačanju socijalnog gospodarstva i stvaranju novih radnih mjesta. Kreditna industrija pružanjem svojih usluga ima ključnu ulogu u društvu te ponovno postaje pokretač i upravljač realnog gospodarstva, uz punu svijest o svojoj društvenoj odgovornosti koju treba jamčiti.

4.7 EGSO smatra da je, bez daljnjeg odlaganja, potrebna jasna promjena u odnosu između financijskih institucija i građana. Nužno je zaustaviti nagli pad povjerenja u banke i druge subjekte, jer bi mogao uzrokovati nepopravljivu štetu gospodarskom i socijalnom razvoju.

4.8 U svjetlu svojih brojnih stajališta o potrebi uključenosti civilnog društva, EGSO se nada da će se u Europi osnovati „**Socijalni pakt za održivo financiranje**”, u okviru kojeg bi sve zainteresirane strane sudjelovale u oblikovanju financijskog sustava koji bi bio učinkovit, otporan, transparentan i osjetljiv na ekološke i društvene učinke vlastitog djelovanja.

4.9 EGSO u potpunosti podržava inicijative Komisije usredotočene prema izbjegavanju rizika od regulatorne arbitraže s jedne strane te, s druge, na bijeg aktivnosti u slabije regulirane sektore kao što su „transakcije u sjeni”, kojima se izbjegava sve strože zakonodavstvo u procesu donošenja.

4.10 U svojim mišljenjima o ovoj temi⁽³⁾, EGSO je jasno izrazio svoje stajalište koje obilježava težnja za smanjenjem nereguliranih područja u financijskom sektoru na najmanju moguću mjeru.

⁽²⁾ SL C 170 od 5.6.2014., str. 55.

⁽³⁾ SL C 177 od 11.6.2014., str. 42., SL C 170 od 5.6.2014., str. 55.; i mišljenje o Strukturnoj reformi banaka EU-a (u izradi).

4.11 Komisija je tijekom izrade Prijedloga uredbe u obzir uzela potrebu za najvećim mogućim smanjenjem dodatnih troškova za financijski sustav. Moguće rješenje je ponudila u infrastrukturi poput trgovinskih repozitorija i u postojećim postupcima u cilju transparentnosti transakcija izvedenica, kao što je predviđeno Uredbom 648/2012. EGSO podržava ovaj pristup koji odražava pozornost Komisije trgovačkim subjektima i krajnjim korisnicima, koji će vjerojatno morati snositi dodatne troškove koji će proizaći iz ove uredbe.

4.12 EGSO smatra da se financijska stabilnost proizašla iz veće transparentnosti aktivnosti predviđenih ovom Uredbom, poput transakcija financiranja vrijednosnim papirima, drugih odgovarajućih struktura financiranja te rehipotekiranja uistinu povećala, čime se ujedno povećala ukupna otpornost sustava i pojedinačnih subjekata. Uključivanje svih aktera aktivnih na financijskom tržištu jamči sveobuhvatnost informacija o stvarnoj prirodi transakcija i o profilima rizika koje na sebe preuzimaju pojedinačni subjekti.

4.13 Iz tih razloga, ova uredba je neophodna za učinkovitu provedbu Uredbe o reformi strukture bankovnog sustava koja se tiče bankarskih poduzeća koja su toliko velika da ih se može smatrati potencijalnim rizikom za sustav. Pored toga, ona smanjuje mogućnosti izbora u pogledu bijega financijskog sustava u neregulirana područja.

5. Posebne napomene

5.1 Ovaj prijedlog ima za cilj povećati transparentnost transakcija financiranja vrijednosnim papirima (SFT), poglavito na sljedeća tri načina:

5.1.1 Nadzor sistemskih rizika povezanih s SFT-om: predložena uredba zahtijeva da se sve transakcije SFT-a prijavljuju središnjoj bazi podataka. To bi omogućilo da se tijekom nadzora bolje prepoznaju veze između banaka i bankarskih subjekata često nazivanih „u sjeni” te da se razjasne pojedine transakcije prikupljanja sredstava ovih potonjih.

5.1.1.1 EGSO smatra da ovaj pristup pomaže nadzornim tijelima da učinkovitije prate izloženosti SFT-ima i s njima povezane rizike te jamči, gdje je to potrebno, ciljano i pravovremeno djelovanje.

5.1.1.2 EGSO se pita je li zaista primjeren prijedlog prema kojem se podaci u repozitoriju trebaju čuvati barem deset godina. Uredba EMIR predviđa, primjerice, obvezu čuvanja podataka u trajanju od pet godina.

5.1.2 Objavljivanje informacija ulagačima čija se imovina upotrebljava u SFT-u: prema ovom prijedlogu, moguće je povećati transparentnost prema ulagačima u vezi praksi koje slijede investicijski fondovi na području SFT-a ili druge odgovarajuće strukture financiranja na način da se zahtijevaju detaljna izvješća o tim transakcijama. To bi ulagačima omogućilo da svjesnije donose odluke o ulaganjima.

5.1.3 Aktivnost rehipotekiranja: ova uredba ima za cilj povećati transparentnost rehipotekiranja (za bilo koju namjenu, vlastite potrebe, unaprijed zadano jamstvo korisnika jamstva) financijskih instrumenata putem utvrđivanja minimalnih uvjeta koje zainteresirane strane moraju ispunjavati, uključujući pisani sporazum i preventivni pristanak na rehipotekiranje. Time bi se osiguralo da klijenti ili druge ugovorne strane daju svoj pristanak prije nego se rehipotekiranje uopće može dogoditi. Osim toga, oni bi tu odluku donijeli na temelju jasnih informacija o rizicima koje ova transakcija sa sobom može donijeti.

5.1.3.1 Od propasti banke Lehman Brothers u 2008., transparentnost i promicanje „kulture podataka” ne silaze s dnevnog reda financijskih tržišta. EGSO u potpunosti podržava takvu tendenciju te transparentnost svojstvenu ovom predloženom mehanizmu, kao i angažman ulagača putem izričitog pristanka koji se izdaje za svaku transakciju.

5.2 Financijska tržišta imaju globalni karakter, zbog čega sistemske rizike koje stvaraju bankarski subjekti i transakcije iz sjene treba na usklađen način rješavati na međunarodnoj razini. EGSO smatra da je neophodno pojačati suradnju s nadležnim tijelima trećih zemalja kojih se to najviše tiče, kako bi se s njima dogovorila zajednička strategija te sveobuhvatne i po mogućnosti jednakovrijedne mjere.

5.3 EGSO smatra da je ovaj Prijedlog u skladu s Preporukama Odbora za financijsku stabilnost (FSB). U kolovozu 2013., FSB je usvojio 11 preporuka za suočavanje s rizicima svojstvenim operacijama pozajmljivanja vrijednosnih papira te repo ugovorima. Predložena uredba u skladu je s četiri od tih 11 preporuka (1., 2., 5. i 7.) o transparentnosti tržišta financiranja vrijednosnim papirima, izvješćivanju ulagača te aktivnostima rehipotekiranja.

5.4 EGSO ne smatra da su administrativna opterećenja koja ova uredba nameće financijskom sustavu prekomjerna, ali se pribrajaju drugim administrativnim i upravnim opterećenjima koja nameću ostali propisi. EGSO naglašava rizik da se ta opterećenja, barem djelomično, prebace na obitelji i poduzeća. To bi dovelo ili do poskupljenje financijskog sustava za korisnike ili do smanjenja dobiti banaka, što nije poželjno s obzira na tešku situaciju u kojoj se europski sustav kreditiranja trenutačno nalazi.

5.5 EGSO ističe važnost uključivanja društava za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS) i upravitelja alternativnih investicijskih fondova (AIFM) među obveznike u pogledu izvješćivanja, kao što je predviđeno Direktivom 2009/65/EZ o preinaci važećih propisa te Direktivom 2011/61/EZ.

5.6 Još jedno vrlo važno pitanje je režim sankcioniranja koji, osim što treba biti učinkovit, razmjeran te odvrćati od kaznenih djela, iziskuje provedbu niza manjih mjera. Države članice imaju pravo postrožiti administrativne sankcije, kao i uvesti kaznene sankcije za posebno teške slučajeve. U tom slučaju, dužne su osigurati razmjenu informacija između nacionalnih tijela, Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) te Komisije.

5.7 Kao i u vezi s Uredbom EMIR, EGSO ističe da članak 24. o objavi odluka o nametanju administrativnih sankcija, ostavlja previše diskrecijskog prostora nadležnim tijelima, koja bi iste slučajeve mogla različito kvalificirati. Takve razlike u procjeni mogle bi biti veće u slučajevima kada se radi o tijelima različitih zemalja. Kakva konkretna procjena bi se mogla napraviti o narušavanju stabilnosti financijskih tržišta?

5.8 EGSO vrlo važnim smatra da se, kao što je predviđeno člankom 13. Uredbe EMIR, u Prijedlog uvrsti načelo jednakovrijednosti, što zasad nije slučaj, te od Komisije traži da to i učini.

5.9 Iako pozdravlja ograničen djelokrug delegiranih akata predviđenih ovom uredbom i njihovu opravdanost, EGSO izražava zabrinutost zbog izostanka vremenskog okvira za izvršavanje ovlasti delegacije. EGSO podsjeća da je u brojnim prilikama o ovom pitanju već izrazio svoje rezerve.

5.10 EGSO u potpunosti podržava članak 15., no ističe da treba navesti barem neke od primjera alternativnih istovrijednih mehanizama, uz primjetan rizik od mogućih sporova između ugovornih strana u pogledu učinkovitosti i jednakovrijednosti sustava koji nije potpis, primjerice telefonske prijave ili elektronskog certificiranja.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europska strategija za veći rast i radna mjesta u obalnom i pomorskom turizmu

(COM(2014) 86 final)

(2014/C 451/10)

Izvjestitelj: **Paulo BARROS VALE**

Dana 7. ožujka 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Komisija je odlučila savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europska strategija za veći rast i radna mjesta u obalnom i pomorskom turizmu

COM(2014) 86 final.

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 23. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja), sa 189 glasova za i 6 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO pozdravlja Komunikaciju, kao što je bio slučaj i s prethodnim komunikacijama, iz 2010. i 2012. godine, jer smatra važnima inicijative koje mogu pridonijeti razvoju pomorskog i obalnog turizma.

1.2 EGSO, svjestan ograničenja koja postavlja Ugovor o funkcioniranju Europske unije, podupire aktivnosti koje se predstavljaju u Komunikaciji Komisije, no želi i sam iznijeti neke preporuke i upozorenja radi doprinosa pametnom, održivom i uključivom razvoju obalnog i pomorskog turizma, koji se promiče strategijom Europa 2020.

1.3 Europa mora iskoristiti svoje prirodne resurse i promicati svoje vrhunske lokalitete, na kojima su priroda i prostorno planiranje obalnih i pomorskih područja u skladu. Budući da obalno područje ima veliku stratešku važnost u pogledu ekoloških, gospodarskih i socijalnih aspekata, rješenje problema mora se iznaći u okviru integrirane politike održivog razvoja, u kojoj posebno važno mjesto zauzimaju prostorno planiranje, ravnoteža između iskorištavanja obnovljivih izvora energije i ostalih obalnih djelatnosti te ispunjavanje urbanističkih propisa. Ne smiju se zanemariti klimatske promjene, čiji se učinak osjeća i koje izazivaju povlačenje obale i tako pogađaju, ili čak i uništavaju, obalna područja, budući da su posrijedi duboke i dugotrajne promjene.

1.4 Sukladno svom prijašnjem stavu, EGSO opet promiče stvaranje europske agencije za turizam, u kojoj bi sudjelovale sve zainteresirane strane, poput turističkih saveza, turističkih regija, turističkih vlasti i sindikalnih organizacija iz turističkog sektora. Stvaranje ove organizacije može biti pokretač promocije Europe u svijetu.

1.5 Možda je kucnuo čas da se razmotri istinska zajednička politika za turizam, koja će, uz poštivanje područja slobode svake države članice, sagledati turistički sektor na sveobuhvatan način i tako uspostaviti sinergije i uskladiti politike svih država članica. Svake godine javljaju se nepovezane ideje koje nikad ne prerastu u nešto više zbog nedostatka umrežavanja i zajedničke strategije za turizam kojom bi se promicala, kao europska oznaka, tradicionalna i netradicionalna turistička odredišta, povijesna baština i gastronomija i koja bi istovremeno mogla služiti za upravljanje mogućim negativnim publicitetom koji se s vremena na vrijeme javlja.

1.6 Mora se iskoristiti sve veća masovnost turizma, koju itekako potpomaže pojava niskotarifnih aviokompanija, tako da se stvore ili promiču prometne mreže od područja koja pokrivaju zračne luke do udaljenijih područja te da se tako osigura kontinuitet teritorija i u turističke rute uključe udaljena područja, kako bi postala privlačna turistima i kako bi se, tijekom jednog putovanja, kombinirala gradska i obalna odredišta. Za poticanje mobilnosti ključno je da informacije o postojećim vezama budu dostupne na jednom mjestu. EGSO podsjeća da je hitno potrebna revizija zakonodavstva o odobravanju viza kojom bi se neeuropskom turistu olakšala mobilnost, posebice turistima iz Kine i drugih tržišta u usponu.

1.7 Treba posvetiti posebnu pozornost udaljenim područjima, posebice na sjeveru Europe, koja odlikuju izvrsni ekološki uvjeti, tako da se olakšaju prometne veze i osiguraju oprema, komunikacijske usluge i bežične internetske veze koje privlače turizam i doprinose trajnom nastanjanju stanovništva u tim krajevima.

1.8 Prijeko je potrebno istinsko upravljanje turističkim lukama budući da su podaci o marinama i međusobnoj povezanosti luka manjkavi, što jahtama i brodovima za kružna putovanja otežava pristup. Neodgovarajuće upravljanje lukama predstavlja ozbiljnu prepreku razvoju turizma te kretanju ljudi i dobara te Komisija taj problem može sagledati iz kuta politika za uspostavu jedinstvenog tržišta i slobodnog kretanja, uz ulaganje napora da se postojeći problemi prevladaju.

1.9 Eksponencijalni rast turizma brodskih kružnih putovanja stvara nove uvjete čiji učinak još nije dovoljno ispitano. Ako je porast priljeva turista u određene luke bitan za razvoj obalnog područja, od ključne je važnosti na najmanju moguću mjeru svesti negativne učinke koje takva vršna opterećenost može izazvati u posjećanim područjima. Treba se na odgovarajući način pripremiti za odgovor na rizike od zagađenosti vode i zraka uzrokovane gorivom koje ispuštaju veliki brodovi za kružna putovanja te na ekološke rizike izazvane posjetom tisuća ljudi turističkim odredištima. Treba također poduzeti napore u cilju koordinacije informacija o lukama pristajanja tih brodova i lokalnog turizma kako bi se izbjegao istodoban priljev turista s brodova za kružna putovanja i drugih turista čiji se posjet može organizirati u drugo doba dana.

1.10 Prijedlog o ispitivanju obrazovnih potreba i stvaranju odjeljka za „plava radna mjesta” na portalu EURES je bitan, no od ključne je važnosti djelovanje Komisije u pogledu opsežnog oglašavanja tog ispitivanja i podizanja svijesti u državama članicama da u svoje unutarnje obrazovne politike uvrste njegove rezultate. Mjere osposobljavanja koje treba podupirati i koje nisu usmjerene samo na zaposlenike poduzeća i institucija povezanih s turizmom već i na poduzetnike iz turističkog sektora moraju, osim tema koje vode k poboljšanju kvalitete turističke usluge, obuhvaćati i teme koje promiču Europu kao turističko odredište. Treba naglasiti da se svijest o važnosti turizma, europske baštine i okoliša mora buditi još u obaveznom školovanju; mlade treba odgajati od rane dobi.

1.11 Nadalje, u pogledu problematike turizma brodskih kružnih putovanja, Europa mora s pozornošću pratiti politike zapošljavanja koje provode poduzeća za kružna putovanja. Zaposlenost mladih u Europi može se i mora zaštititi u rastućem sektoru koji ima velik potencijal zapošljavanja.

1.12 EGSO opet naglašava važnost odredbi kojima bi se odgovorilo na izazove u turističkom sektoru, a posebice u obalnom i pomorskom turizmu poput:

- promicanja europske platforme za pružanje cjelovitih podataka o cestovnim, željezničkim, pomorskim i zračnim vezama – teškoće povezane s mobilnošću turističkih tokova kočje razvoj udaljenih regija s visokim turističkim potencijalom, posebice na sjeveru Europe, zbog manjka podataka o raspoloživom prijevozu, teškoća povezanih s usklađivanjem različitih vrsta prijevoza ili čak nedostatka prijevoza;
- promicanja prirodnog i održivog turizma, socijalnog turizma, pomorskog, kulturnog i sportskog turizma, poslovnih putovanja, zdravstvenog ili terapijskog turizma, povijesnog, kulturnog, vjerskog ili gastronomskog turizma;
- poticanja turizma usmjerenog na osobe starije životne dobi i osobe s invaliditetom, osobe ograničene pokretnosti ili s posebnim potrebama;
- prepoznavanja kulturnog nasljeđa Europe i njezine jedinstvene baštine, koja nas razlikuje od ostalih regija, zaštite te baštine i promicanja Europe kao vrhunskog turističkog odredišta;
- stavljanja naglaska na promicanje sigurnosti koju Europa svojim gostima nudi u pogledu putovanja i boravka, kvalitete vode i sigurnosti hrane, medicinsko-farmaceutskih i bolničkih usluga, osobne sigurnosti i poštovanja građana i njihovih temeljnih prava.

1.13 EGSO se zalaže da se provede istraživanje o sklonostima turista koji posjećuju ili namjeravaju posjetiti Europu, o tome što im se svidjelo, a što nije, o razlozima zbog kojih bi se vratili ili koji ih potiču da to ne učine te o razlozima zašto im se više sviđaju neeuropska odredišta. To bi istraživanje, koje bi provodili različiti turoperator, luke i marine, turističke udruge i vlasti te europske vlade i vlasti, omogućilo da se, u svrhu potpore donošenju odluka i oblikovanju zajedničkih strategija razvoja turističkog sektora, upoznaju ponašanje i odlike turista.

1.14 EGSO osim toga traži da se, u okviru rasprava o turizmu i mjera koje treba poduzeti, uspostavi veza između pomorskog i obalnog s jedne te riječnog turizma s druge strane, uz iskorištavanje uvjeta koje rijeke i ušća nude kao dopunu aktivnostima obalnih područja. Iskorištavanje potencijala rijeka pruža mogućnost razvoja novih proizvoda poput kružnih putovanja povezanih s gastronomijom, seoskog turizma i ekoturizma, dok se na ušćima, područjima od velike krajobrazne i obrazovne vrijednosti, nudi mogućnost promatranja ptica i biološke raznolikosti koja obilježava te lokalitete.

2. Uvod

2.1 Ova komunikacija, koja slijedi komunikaciju iz 2010. godine ⁽¹⁾ u kojoj se najavljuje strategija za održiv obalni i pomorski turizam te komunikaciju iz 2012. godine o „Plavom rastu: prilike za održiv morski i pomorski rast” ⁽²⁾, bavi se jednim od pet sektora plave ekonomije koji su identificirani kao prioritetni – sektorom obalnog i pomorskog turizma.

2.2 Već je ustanovljeno da sektor obalnog i pomorskog turizma predstavlja važan lanac vrijednosti koji može potaknuti rast i otvoriti radna mjesta na održiv način. Obalni i pomorski turizam predstavlja najveću pomorsku djelatnost u Europi te je u njemu zaposleno gotovo 3,2 milijuna osoba, a gotovo polovicu čine mladi. Sa 183 milijarde eura bruto dodane vrijednosti, ovaj sektor većinom čine mikropoduzeća, mala i srednja poduzeća te u njemu posluje više od trećine svih europskih poduzeća povezanih s turizmom.

2.3 U Komunikaciji se pokušavaju utvrditi izazovi s kojima se ovaj sektor suočava, a oni su sljedeći: poticanje uspješnosti i konkurentnosti, na temelju boljeg znanja, uz rješavanje pitanja nestalnosti potražnje i postojeće fragmentiranosti sektora; promicanje vještina i inovacija; jačanje održivosti, s naglaskom na probleme povezane s pritiscima na okoliš, promicanje inovativne, održive i visokokvalitetne ponude te otkrivanje prilika u geografski uvjetovanim područjima, odnosno otočnim i udaljenim regijama.

2.4 Komunikacija se bavi i pitanjima povezanim s primjenom fondova Zajednice i integracijom politika Europske unije s učinkom na obalni i pomorski turizam.

3. Opće napomene

3.1 Plavi rast, koji spaja tradicionalne sektore sa sektorima u razvoju i usponu, predstavlja složen i ambiciozan izazov s kojim se treba suočiti na temelju cjelovitog pristupa. Pri iskorištavanju potencijala obalnih zona treba voditi računa o interesima raznih sektora koji u tom postupku sudjeluju, uz uzimanje u obzir ekoloških pitanja. Posebnu pozornost treba pridavati prostornom i pomorskom planiranju, koji uvjetuju turističku ponudu. Skreće se pozornost na međusektorsku dimenziju u pristupu ovoj problematici budući da je bez očuvanja prostora i zaštite okoliša nemoguć razvoj obalnog ili bilo kojeg drugog turizma. Budući da se s pravom pridaje važnost obnovljivim izvorima energije, njihovo korištenje treba snažno poticati. Posebnu pozornost treba posvetiti odabiru lokacije objekata, kako se ne bi onemogućio razvoj pomorsko-turističkih djelatnosti. Treba izbjegavati izgradnju nuklearnih elektrana u turističkim područjima.

Ravnotežu obalnih područja treba promatrati kroz dinamičnu prizmu budući da meteorološke pojave i ljudsko djelovanje neprekidno donose promjene. Prirodni resursi predstavljaju temelj gospodarstva te se prema njima, kao i prema inovacijama, treba odnositi kao prema stupu pametnog i socijalno uključivog razvoja.

3.2 Glavni problemi turizma prisutni su dugi niz godina te se odnose na prevladavanje izazova povezanih sa sezonskom naravi turizma, nesigurnim radnim mjestima i slabo kvalificiranom radnom snagom (posebice u slučaju mladih), pomanjkanjem ponude novih inovativnih proizvoda, teškim pristupom financiranju, posebice u slučaju mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća. Stoga je od ključne važnosti uspostava europskog političkog okvira za razvoj turizma, istinske europske politike za turizam, koja će usmjeravati zajedničke razvojne strategije, uz poštovanje slobode država članica da razvijaju vlastite politike na nacionalnoj razini.

⁽¹⁾ COM(2010) 352 final – Mišljenje EGSO-a: SL C 376 od 22.12.2011., str. 44.

⁽²⁾ COM(2012) 494 final – Mišljenje EGSO-a: SL C 161 od 6.6.2013., str. 87.

3.3 Borba protiv sezonske naravi obalnog i pomorskog turizma mora se temeljiti na ponudi novih proizvoda koji će privući nove potrošače, posebice izvan glavne sezone. Moguća rješenja za povećanje stope izvansezonske popunjenosti turističkih kapaciteta, što doprinosi trajnom nastanjivanju stanovništva u područjima ovisnima o turizmu, uključuju razvoj novih proizvoda namijenjenih turizmu za osobe starije životne dobi ili prikraćene skupine, iskorištavanje potencijala nautičkog turizma, bila to rekreativna plovidba (jedrenje i motorni čamci), nautički sportovi (jedriličarstvo, jedrenje na dasci, *kitesurf*, daskanje, *bodyboard*, veslanje, kajakaštvo, skijanje na vodi, motonautički sportovi, sportski ribolov, podvodni ribolov ili ronjenje, uključujući ronjenje na brodskim olupinama) ili brodski izleti i kružna putovanja, te razvoj turizma povezanog s talasoterapijom ili golfom i prirodnog turizma. Suzbijanju sezonskog karaktera turizma i privlačenju mladih u ova područja mogu doprinijeti i podrška, posebice u udaljenim područjima, razvoju novih industrija usmjerenih na turizam, u kojima će se upotrebljavati proizvodi s obalnih područja, te sveopća dostupnost širokopojasnih mreža.

3.4 Lokalni sportski klubovi već su u velikoj mjeri razvili neke manje tradicionalne aktivnosti povezane s nautičkim aktivnostima te se njihova znanja i iskustva mogu iskoristiti. Potpora nautičkom turizmu mora postati stvarnost, pri čemu to područje treba zakonski urediti, stvoriti novu infrastrukturu ili modernizirati postojeću te otvoriti nove mogućnosti koje će omogućiti takve vidove ponude, iznimno privlačne netradicionalnim turistima.

Pomorski i obalni turizam u mnogim je mjestima povezan s riječnim turizmom. Ta se povezanost ne smije zanemariti te se preporučuje utvrđivanje zajedničkih razvojnih strategija. U tom pogledu treba poticati rekreativnu nautiku, i to razvojem novih proizvoda koji udružuju potencijal aktivnosti na moru i na rijekama.

3.5 Na turizam se ne smije gledati kao na izoliranu pojavu, već ga treba doživljavati kao sektor na koji utječu razne politike EU-a, a posebice politike za promet, zapošljavanje, obrazovanje, okoliš, inovacije, sigurnost, potrošače itd. Odgovor na probleme treba biti cjelovit jer mjere raznih politika izravno utječu na rezultate ovog sektora.

3.6 S obzirom na to da nema ovlasti za izravno djelovanje u turističkom sektoru, Komisija može riješiti neke od utvrđenih problema donošenjem mjera u području svojih ovlasti, koje uključuju promicanje unutarnjeg tržišta, posebice u pogledu slobodnog kretanja ljudi i dobara te ciljeva za stvaranje jedinstvenog tržišta; riječ je o problemima koji nadilaze granice turizma i zadiru u druga područja u kojima je djelovanje Komisije ne samo moguće već i poželjno.

4. Posebne napomene

4.1 Informacije o turističkom sektoru nisu okupljene, što otežava istraživanja i procjene, bilo zbog manjka podataka, bilo zbog manjka specifičnih pokazatelja koji bi omogućili njihovu usporedbu. EGSO pozdravlja namjeru da se ovaj nedostatak ispravi, no skreće pozornost na činjenicu da je od komunikacije iz 2010. godine u kojoj se utvrđuje taj problem na tom polju postignut veoma malen napredak.

4.2 Nastojanja Komisije u pogledu promicanja kvalitetnog turizma koji Europa nudi mogu dati doprinos ublažavanju problema sezonskog karaktera turizma i s time povezanih socijalnih i gospodarskih problema. Europa se suočava s konkurencijom novih odredišta u zemljama u sponu, koje nude primamljive niske cijene no ne i jednake uvjete u pogledu sigurnosti ili kulturnog bogatstva. Promicanje Europe kao turističkog odredišta mora se temeljiti na kvaliteti kao razlikovnom čimbeniku i na onome u čemu Europa prednjači: njezinu jedinstvenom kulturnom bogatstvu, sigurnosti, raznovrsnosti usluge, poštovanju prava građana, dostupnosti osobama s invaliditetom ili posebnim potrebama te dostupnosti telekomunikacijskih usluga i bežičnih internetskih mreža. Prepoznavanje značenja kulturne baštine Europe i njezina zaštita od strateške je važnosti za razvoj održivog i uključivog turizma.

4.3 Posebnu pozornost treba pridati i turizmu usmjerenom na osobe starije životne dobi. U svijetu u kojem je starenje stanovništva stvarnost, pri određivanju turističkih strategija posebno mjesto mora zauzimati turizam povezan sa zdravljem te kulturnom i prirodnom baštinom. Naposljetku, upravo turisti stariji od 50 godina najviše troše, a turisti starije životne dobi imaju najviše vremena za putovanja i na to se najradije odlučuju izvan glavne sezone.

4.4 Tržište kružnih putovanja doživjelo je znatan uspon. Međutim, stvarni je učinak na obalne aktivnosti u lukama pristajanja brodova neznatan budući da su zaustavljanja kratka, a oglašavanje lokalne ponude neučinkovito. Bitno je promicanje dijaloga između brodarskih kompanija za kružna putovanja, luka i zainteresiranih stranaka obalnog turizma koji se predlaže u Komunikaciji te do njega mora doći u okviru razvoja transnacionalnih i međuregionalnih partnerstava, mreža, klastera i strategija pametnih specijalizacija za sprečavanje fragmentacije sektora. Učinkovitost umrežavanja je stvarnost koju turizam ne smije zanemariti. Taj vid potpore mogao bi se promicati u sklopu buduće djelatnosti predložene europske agencije za turizam, koja bi poslužila kao platforma za široku raspravu o problemima koji muče ovaj sektor i kao temelj za umrežavanje i suradnju.

4.5 Oposobljavanje kvalificirane radne snage od presudne je važnosti za održiv i uključiv rast. Turistički sektor posebno se suočava s teškoćama u pogledu kvalificirane radne snage budući da u njemu velik broj mladih pronalazi sezonske i nestabilne poslove, s malim mogućnostima profesionalnog napretka. EGSO pozdravlja stvaranje odjeljka za „plava radna mjesta” na portalu EURES kao i ispitivanje obrazovnih potreba u turističkom sektoru te zahtijeva da se države članice pozove da rezultate ispitivanja uključe u promicanje mogućnosti oposobljavanja, koje se financiraju iz Europskog socijalnog fonda i drugih privatnih inicijativa, kao i da se potiče umrežavanje postojećih škola i predlaganje projekata povezanih s turističkim sektorom pod okriljem programa Erasmus+. Potrebno je uključiti i oposobljavanje poduzetnika iz turističkog sektora koje će im omogućiti da upoznaju i usvoje dobre upravljačke prakse, osvježe znanje o važećem zakonodavstvu i o uporabi informatičkih tehnologija te im podignuti svijest o okolišu i specifičnim problemima turističkog sektora.

4.6 Što se tiče problema različitih uvjeta koje države članice postavljaju u pogledu sposobnosti za upravljanje plovilima, EGSO smatra da Komisija griješi jer su prijedlozi nedovoljno ambiciozni. Ako je točno da Komisija u području turizma ima ograničene ovlasti, to ne vrijedi za pitanja povezana sa slobodnim kretanjem ljudi i stvaranjem jedinstvenog tržišta, koja pokrivaju ovo područje.

4.7 Treba poticati uporabu inovativnih sustava upravljanja putem portala inicijative za informacijske i komunikacijske tehnologije u turističkom poslovanju *ICT and Tourism Business*. Skreće se pozornost da taj portal, kao ni druge internetske stranice povezane s turizmom, poput Virtualnog turističkog opservatorija, platforme *Tourism Link* ili platforme *eCalypso*, nisu prevedeni na sve jezike, što korisnike iz određenih zemalja može priječiti u korištenju ili odvrćati od korištenja.

4.8 Održivost obalnog i pomorskog turizma mora se temeljiti na potpunom poštovanju okoliša, uz vođenje računa o povezanosti kopnenih i pomorskih područja. Jačanje održivosti putem predloženih mjera od velike je važnosti za razvoj novih proizvoda koji će uključivati bogatstvo europske baštine i poštovanje okoliša. Još se jednom pokazuje da su mjere koje treba razviti u drugim područjima, poput okoliša, mora i prometa, povezane s turizmom te Komisija u tim inicijativama mora obratiti posebnu pozornost na posljedice za turistički sektor.

4.9 EGSO pozdravlja uključivanje turizma u specifične ciljeve programa COSME 2014. – 2020. te to doživljava kao važnu priliku za razvoj turističkog sektora putem promicanja projekata međunarodne suradnje i usvajanja održivih modela turističkog razvoja koje promiču Europska odredišta izvrsnosti. EGSO se slaže i s izradom internetskog vodiča s pregledom glavnih mogućnosti financiranja, s obzirom na međusektorsku narav inicijativa u području turizma. Još se jednom skreće pozornost na moguće jezične barijere i shodno tomu teškoće pri uporabi i tumačenju internetskog vodiča.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
HENRI MALOSSE

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – „Oslobađanje potencijala skupnog financiranja u Europskoj uniji”

COM(2014) 172 završna verzija

(2014/C 451/11)

Izvjestitelj: **Juan MENDOZA CASTRO**

Dana 14. ožujka 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – „Oslobađanje potencijala skupnog financiranja u Europskoj uniji”

COM(2014) 172 završna verzija.

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 23. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja 2014.), sa 195 glasova za, 1 protiv i 5 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO pozitivno ocjenjuje Komunikaciju Komisije i naglašava potencijal rasta skupnog financiranja (*crowdfunding*) u EU-u kao alternativnog izvora financiranja.

1.2 EGSO ističe pozitivan doprinos skupnog financiranja gospodarstvu u pogledu ulaganja, inovacija i zapošljavanja uz istodobno proširenje mogućnosti izbora potrošača kredita.

1.3 Zahvaljujući sveopćoj dostupnosti skupnog financiranja osobe s invaliditetom neće biti isključene iz ovog izvora financiranja.

1.4 Poduzeća u EU-u ovisnija su o kreditiranju banaka nego u SAD-u te stoga recesija ostavlja dublji trag u slučaju financijske krize. Osim toga, mnoge zemlje EU-a često su prestroge u pogledu kreditiranja malih i srednjih poduzeća.

1.5 EGSO ističe ovisnost malih i srednjih poduzeća o kreditiranju banaka; to će se stanje održati usprkos postojanju alternativnih izvora koji često nisu lako dostupni.

1.6 Skupno financiranje predstavlja doprinos financijskom ekosustavu koji neće moći sam po sebi riješiti probleme financiranja poduzeća.

1.7 Novoosnovana poduzeća (*start-ups*) i mladi inovatori te poduzeća socijalne ekonomije igraju važnu ulogu u strategiji Europa 2020. i Digitalnoj agendi.

1.8 Skupno financiranje s nefinancijskim povratom rašireno je u EU-u. Moraju se proučiti učinci poreznih olakšica koje se razlikuju od države članice do države članice.

1.9 Buduće europsko zakonodavstvo trebalo bi obuhvatiti samo određene slučajeve skupnog financiranja s financijskim povratom, a ne donacije i druge oblike sponzoriranja s nefinancijskim povratom.

1.10 Zakonodavstvo bi se trebalo temeljiti na ravnoteži, štititi ulagače i izbjegavati prekomjernu regulaciju. Međutim, djelovanje regulatora presudno je za jačanje povjerenja ulagača.

1.11 Cilj zakonskih propisa: jednostavni administrativni postupci, kratki rokovi rješavanja i najmanji mogući troškovi. Također: neutralnost, transparentnost i izbjegavanje nepoštenih praksi uz dostupne žalbene postupke. A sve to na korist kako pružatelja usluga tako i potrošača.

1.12 Potencijalni ulagači moraju dobiti pristupačne, jasne, pravodobne, istinite i nezavaravajuće informacije.

1.13 EGSO predlaže da EU dopuni djelovanje država članica u pogledu potpore neprofitnim inicijativama koje promiču vrijednosti poput zapošljavanja, solidarnosti, pluralizma, demokracije i slobode.

1.14 Zakonodavstva država članica trebala bi posebno prepoznavati skupno financiranje kao novi oblik pokroviteljstva.

2. Uvod

2.1 Zadnjih je godina prisutan trend sukladno kojemu određena proizvodna sredstva prelaze iz ruku poduzeća u ruke pojedinaca, iz čega se rodio pojam „proizvođača-potrošača” ⁽¹⁾.

2.2 Uvođenjem interneta taj je trend ojačao te je nastala takozvana „zajednička ekonomija”, u kojoj pojedinac može odlučiti podijeliti s drugima neko dobro iz svog vlasništva, katkad u zamjenu za novac. Vidi Mišljenje EGSO-a „Zajednička ili participativna potrošnja: model održivog razvoja za 21. stoljeće” ⁽²⁾ i Rezoluciju Europskog parlamenta ⁽³⁾.

2.3 U tom kontekstu na internetu uspješno posluje nekolicina novoosnovanih poduzeća (*start-ups*) jer im on često dopušta poslovanje bez posrednika pa pojedinci mogu izmjenjivati kako digitalna, tako i materijalna dobra. Nažalost, kako se ne bi narušilo povjerenje, nužno je obratiti pozornost na moguću zlouporabu ovog područja interneta od strane „avanturista”.

2.4 Također u financijskom kontekstu pojavljuju se drugi modaliteti, poput izdavanja obveznica visokog prinosa (*high yield bonds*) na europskom primarnom tržištu ili lokalno putem novoosnovanog MARF-a (Alternativno tržište fiksnog prinosa).

2.5 Izravno kreditiranje (*direct lending*) poduzećima omogućava financiranje putem bilateralnih pregovora sa specijaliziranim agentima za tržište te uz ukidanje bankarskih posrednika; ili, kao najalternativnija metoda, skupno financiranje, u sklopu kojega se obično mali ulagači udružuju preko interneta da bi uštede usmjerili k zajmoprimcima.

3. Sažetak Komunikacije

3.1 Zelenom knjigom o dugoročnom financiranju europskog gospodarstva ⁽⁴⁾ pokrenuta je opsežna rasprava o različitim čimbenicima kojima se europskom gospodarstvu omogućuje usmjeravanje financiranja na ulaganja koja su potrebna kako bi se osigurao gospodarski rast ⁽⁵⁾.

3.2 Sukladno definiciji Komisije, skupno financiranje odnosi se na otvoren poziv široj javnosti – obično putem internetske stranice – na prikupljanje sredstava za određeni projekt ili poslovno ulaganje. Na taj način platforme ili kampanje za financiranje povezuju višestruke neprofesionalne ulagače s vlasnicima projekata. Međutim, potrebno je spriječiti njihovu zlouporabu.

⁽¹⁾ Alvin Toffler, „La tercera ola” („Treći val”), str. 86. i dalje.

⁽²⁾ SL C 177 od 11.6.2014., str.1.

⁽³⁾ Rezolucija Europskog parlamenta o „Europskoj strategiji za potrošače” – 2012/2133(INI).

⁽⁴⁾ COM(2013) 150 final.

⁽⁵⁾ Vidi mišljenje EGSO-a, SL C 327 od 12.11.2013., str.11.

3.3 Ovo su najučestaliji izrazi koji se povezuju sa skupnim financiranjem:

- donacije;
- pokroviteljstva (oglašavanje u zamjenu za financiranje);
- nagrade (primanje dobra ili usluge čija je vrijednost niža od priloga);
- pretprodaja (financiranje za plasiranje proizvoda na tržište);
- zajmovi sa ili bez kamata;
- ulaganja u poduzeća (kupnja obveznica ili dionica).

3.4 Prednosti: riječ je o alternativnom vidu financiranja koji odlikuju fleksibilnost, sudjelovanje društva i raznolikost oblika. Skupno financiranje, osim toga, dopire izravno do potrošača, olakšava istraživanje tržišta i omogućava pristup kreditiranju subjektima koji najteže dolaze do kredita.

3.5 No obilježavaju ga i rizici i izazovi: mogućnost prijevara i pranja novca, nepostojanje sekundarnog tržišta itd.

3.6 Europski propisi na ovom polju odnose se, među ostalim, na javne pozive za kupnju dionica⁽⁶⁾, Direktivu o tržištima financijskih instrumenata (MiFID)⁽⁷⁾, europske usluge platnog prometa⁽⁸⁾, potrošačke kredite⁽⁹⁾ i hipotekarne kredite⁽¹⁰⁾.

3.7 Prioriteti iz Zelene knjige: uspostava stručne skupine za savjetovanje o različitim aspektima; podizanje razine znanja i informiranja; ocjena regulative koja je na snazi u državama članicama radi procjene jesu li potrebne mjere na razini EU-a.

3.8 Komisija priznaje da je u EU-u skupno financiranje u usporedbi sa zajmovima banaka još sporedan izvor financiranja, no „obećavajući” u usporedbi s drugim izvorima, poput poslovnih anđela (*business angels*) ili rizičnog kapitala.

3.9 Razvoj skupnog financiranja suočava se s raznim izazovima, poput manjka transparentnosti u pogledu primjene zakonodavstva, uloge unutarnjeg tržišta i uključivanja u financijski ekosustav.

4. Opće napomene

4.1 EGSO uzima na znanje Komunikaciju i slaže se s potrebom da se poboljša znanje o kanalu financiranja s potencijalom rasta u Europi. Također se slaže da alternativni modeli financiranja mogu pomoći novoosnovanim poduzećima da napreduju na „ljestvici financiranja”.

4.2 Podaci potvrđuju „sporednu” ulogu koju Zelena knjiga pridaje skupnom financiranju, koje je 2012. godine iznosilo 735 milijuna eura⁽¹¹⁾, nasuprot šest milijuna eura zajmova banaka nefinancijskim institucijama⁽¹²⁾.

4.3 No mora se naglasiti njegov porast. U svjetskim razmjerima, skupno financiranje postupno raste, s 530 milijuna dolara 2009. do procijenjenog ukupnog iznosa od 5,1 milijardi dolara 2013. godine, što predstavlja složenu godišnju stopu dolara od 76 %. Što se tiče zemljopisne raspodjele, najveće tržište predstavlja Sjeverna Amerika (uglavnom SAD) s udjelom od 60 %, a slijedi Europa s 36 %⁽¹³⁾.

4.4 Skupno financiranje ima pozitivan učinak na gospodarstvo jer je posrijedi alternativni izvor financiranja koji potiče ulaganja, inovacije i otvaranje radnih mjesta. Treba istaknuti i njegov mogući utjecaj na razvoj djelatnosti socijalne ekonomije, obrta i mikropoduzeća⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ Direktiva 2003/71/EZ (SL L 345/64) izmijenjena Direktivom 2010/73/EU (SL L 327/1).

⁽⁷⁾ Direktiva 2004/39/EZ (SL L 145/1).

⁽⁸⁾ Direktiva 2007/64/EZ (SL L 319/1).

⁽⁹⁾ Direktiva 2008/48/EZ (SL L 133/66).

⁽¹⁰⁾ Prijedlog direktive COM(2011) 142 final.

⁽¹¹⁾ Massolution (2013.), Izvješće o skupnom financiranju za 2012. godinu (Crowdfunding Industry Report 2012), <http://www.crowdsourcing.org/research>.

⁽¹²⁾ Činjenice i brojevi podaci Europskog udruženja banaka (European Banking Federation Facts and Figures), 2012.: <http://www.ebf-fbe.eu/uploads/FF2012.pdf>.

⁽¹³⁾ <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1330-the-crowdfunding-phenomenon>.

⁽¹⁴⁾ Vidi mišljenja EGSO-a o „Financiranju poduzeća/novi mehanizmi financiranja” i o „Dugoročnom financiranju europskog gospodarstva” (još nije objavljeno u Službenom listu).

4.5 Potrebno je promicati i poticati sveopću dostupnost kako bi se jamčilo sudjelovanje osoba s invaliditetom u platformama za skupno financiranje i time izbjeglo njihovo isključivanje iz ovog novog oblika financiranja koji predstavlja dodatnu priliku za treći sektor.

4.6 EGSO pozitivno ocjenjuje odluku o uključivanju predstavnika malih i srednjih poduzeća u stručnu skupinu. U toj skupini moraju sudjelovati kako predstavnici sektora ponude tako i predstavnici sektora potražnje.

5. Financijska struktura i gospodarski rast

5.1 Financijska struktura usko je povezana s gospodarskim rastom i učincima krize. U SAD-u se poduzeća u većem postotku financiraju na tržištima kapitala nego u EU-u, gdje većinom ovise o kreditiranju banaka. Relativna važnost bankarstva kreće se od manje od 20 % u SAD-u do više od 60 % u nekim državama članicama EU-a.

5.2 Banke su sklonije davanju zajmova tijekom „normalne” recesije, čime ublažuju njezin učinak na gospodarstvo. Međutim, stvar se mijenja kad se gospodarska kriza veže uz financijsku krizu. U tom slučaju, recesije u državama okrenutim bankarskim sustavima tripit su teže nego u državama s financijskom strukturom usmjerenom na tržište⁽¹⁵⁾.

5.3 U EU-u nedostatak financiranja predstavlja drugi najvažniji problem za poduzeća (prvi je pribavljanje klijenata)⁽¹⁶⁾.

5.4 Injekcija kapitala ESB-a u financijski sustav kako bi se poduzećima omogućilo kreditiranje bila bi nesumnjivo mjera od velike koristi za europsko gospodarstvo.

6. Skupno financiranje s financijskim povratom (*financial return crowdfunding*)

6.1 Financiranje malih i srednjih poduzeća

6.1.1 EGSO se u brojnim mišljenjima bavi problemima financiranja i ističe važnost malih i srednjih poduzeća za europsko gospodarstvo⁽¹⁷⁾.

6.1.2 Kreditna kriza (*credit crunch*) šteti gospodarstvu, a posebice malim i srednjim poduzećima kojima zajmovi banaka (koje često teško dobivaju) predstavljaju glavni izvor financiranja. To je jedan od razloga snažnog porasta nezaposlenosti, koja posebno pogađa neke države članice EU-a.

6.1.3 Budući da je obično riječ o malim iznosima ulaganja, skupno financiranje u osnovi je namijenjeno malim i srednjim poduzećima – uključujući mikropoduzeća – koja predstavljaju golemu većinu europske poduzetničke strukture (99,8 % nefinancijskih poduzeća u EU28) i čiji je doprinos zaposlenosti ključan s obzirom na to da zapošljavaju 67,2 % radne snage⁽¹⁸⁾.

6.1.4 EGSO utvrđuje postojanje skeptičnih stajališta o učinkovitosti alternativnih izvora financiranja. Europsko udruženje malih i srednjih poduzeća ocijenilo je Komunikaciju Komisije o dugoročnom financiranju europskog gospodarstva⁽¹⁹⁾ kao nedovoljan napredak. Navedeno udruženje smatra da će skupnim financiranjem biti obuhvaćen „malen” broj poduzeća budući da novoosnovana poduzeća (*start-ups*) predstavljaju tek 1 % malih i srednjih poduzeća⁽²⁰⁾.

6.2 Financiranje novoosnovanih poduzeća (*start-ups*)

6.2.1 EGSO ističe potrebu da Unija i države članice promiču i podupiru skupno financiranje posebice novoosnovanih inovativnih poduzeća (*start-ups*). Novoosnovana poduzeća usmjerena na istraživanje i razvoj visokotehnoloških projekata – što su neki od ciljeva Digitalne agende – od posebnog su interesa zbog potencijala za poticanje rasta i zapošljavanja. Međutim, ne smiju se isključiti ni tzv. tradicionalni sektori i obrtnici koji također mogu biti vrlo inovativni.

6.2.2 Isto tako, EGSO predlaže da EU i države članice promiču i podupiru skupno financiranje za razvoj i poticanje socijalnih inovacija, mladih inovatora i socijalne ekonomije. Tijela socijalne ekonomije imaju u sklopu strategije Europa 2020. ključnu ulogu u postizanju socijalne uključenosti i uključenosti ugroženih skupina putem otvaranja radnih mjesta, čime se usklađuju socijalna i gospodarska vrijednost.

⁽¹⁵⁾ Financijska struktura i rast. Tromjesečni pregled BIS-a (*Financial structure and growth. BIS Quarterly Review*), ožujak 2014.

⁽¹⁶⁾ ESB: Analiza pristupa malih i srednjih poduzeća financiranju u eurozoni (ECB: *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area*), 2013.

⁽¹⁷⁾ SL C 77 od 31.3.2009., str. 23.; SL C 27 od 3.2.2009., str. 7.; SL C 351 od 15.11.2012.; SL C 48 od 15.2.2011., str. 33..

⁽¹⁸⁾ Eurostat: Pregled strukturnih poslovnih statistika (*Eurostat: Structural business statistics overview*), prosinac 2013.

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 168 final.

⁽²⁰⁾ Europsko udruženje obrta, malih i srednjih poduzeća (UEAPME), priopćenje od 27. ožujka 2014.

6.2.3 Skupno financiranje, neprimjereno za financiranje dnevnog poslovanja poduzeća, posebno je prikladno za ovaj tip inicijativa, koje često promiču mladi poduzetnici s ciljem razvoja konkretnog poduzetničkog projekta.

7. Skupno financiranje u financijskom ekosustavu EU-a

7.1 EGSO napominje da skupno financiranje može igrati relativno važnu ulogu kao izvor financiranja uz druge netradicionalne oblike, poput poslovnih anđela (*business angels*) ili rizičnog kapitala (*venture capital*), zajmova *win-win* ⁽²¹⁾ itd. No trenutno se gospodarske i monetarne vlasti, pored kreditne krize, suočavaju s velikim problemom visokih jamstava.

7.2 Promicanje nebankarskih kanala financiranja u EU-u može pridonijeti trendu – prisutnom već dva desetljeća – veće sklonosti poduzeća da se okrenu tržištima kapitala. Treba razmotriti zahtjeve u pogledu solventnosti kako bi se zajamčio povrat uloženog kapitala te kako bi se za ovaj izvor financiranja osigurala veća pravna sigurnost.

8. Skupno financiranje s nefinancijskim povratom (*crowdfunding with non-financial return*)

8.1 Donacije, zajmovi bez kamata ili besplatni prijenosi prava mogu se odnositi na komercijalne projekte, no obično su posrijedi solidarni prilozi socijalnim inicijativama koje promiču neprofitne udruge. Pokroviteljstvo može pogodovati utemeljenju ili očuvanju kulturnih ili sportskih aktivnosti.

8.2 Skupno financiranje predstavlja uobičajeni model financiranja među socijalnim poduzećima. Potencijal ovog modaliteta, posebice za uključivo poduzetništvo, treba procijeniti u širem okviru Inicijative za socijalno poduzetništvo.

8.3 Budući da se države članice različito odnose prema donacijama i nekim oblicima ulaganja u pogledu poreza, EGSO se slaže s prijedlogom Komisije da se ispituju učinci poreznih olakšica.

9. Posebne napomene

9.1 Potreba za europskim zakonodavstvom

9.1.1 Jačanje skupnog financiranja kao ostvarive alternative financiranja moguće je samo ako se ojača povjerenje ulagača. U tom pogledu regulatorno tijelo mora igrati ključnu ulogu.

9.1.2 Komisija spominje moguće „daljnje korake” koje će poduzeti nakon što stručna skupina izda mišljenje. EGSO smatra da će za poticanje prekograničnog skupnog financiranja svakako biti potrebno zakonodavstvo koje će uskladiti kriterije koje su već usvojile (ili ih upravo usvajaju) države članice. Na tim „novim tržištima” posebnu pozornost treba posvetiti interesu i zaštiti potrošača.

9.1.3 To usklađivanje moglo bi se odnositi na donošenje uredbe o profitnim platformama za skupno financiranje koja bi, u najmanju ruku, uključivala:

- oblike;
- usluge koje će pružati;
- ograničenja iznosa;
- obvezu informiranja (uključujući moguće sukobe interesa);
- izuzeća od primjene;
- zabrane (posebice one koje proizlaze iz zabrane stjecanja i objave povezanih projekata);
- obvezu osiguravanja jednakih uvjeta tržišnog natjecanja;
- financijske uvjete; i
- obvezu uvođenja javnog registra (javnost rada i transparentnost).

⁽²¹⁾ <http://www.bofidi.be/en/nieuws-3/recent-posts/148-winwinloananinterestingalternativemethodoffinancing>.

9.1.4 Sponzoriranje i druge neprofitne djelatnosti treba izuzeti od moguće europske regulative budući da ne uključuju rizike povezane s profitnim djelatnostima. Upravno i kazneno zakonodavstvo država članica već uzima u obzir moguće nepravilnosti do kojih može doći.

9.1.5 EGSO predlaže da se razmotri zakonsko uređenje skupnog financiranja, u osnovi u sljedećim slučajevima:

- izdavanje ili upis vrijednosnih papira u dioničkim društvima (kupnja obveznica ili dionica);
- izdavanje ili upis vrijednosnih papira u društvima s ograničenom odgovornošću;
- zajmovi s kamatama (pojedincima ili poduzećima).

9.1.6 Moguće europsko zakonodavstvo treba biti fleksibilno i uravnoteženo te se treba izbjegavati kako prekomjerna regulacija (koja može kočiti širenje skupnog financiranja) tako i nedovoljna zaštita ulagača. Odnosno, zakonodavstvo treba biti objektivno, transparentno, razmjerno ciljevima na kojima se zasniva te ga treba odlikovati visok stupanj zaštite ulagača.

9.1.7 No ulagači moraju biti svjesni činjenice da se određena doza rizika ne može u potpunosti isključiti.

9.1.8 Temeljna načela su jednostavnost administrativnih postupaka i smanjenje birokracije na najmanju moguću mjeru. Osim toga, nužno je sljedeće:

- jednaki uvjeti tržišnog natjecanja;
- smanjenje administrativnih troškova;
- kratki rokovi rješavanja.

9.1.9 Propisi trebaju osigurati da platforme za skupno financiranje djeluju na osnovi sljedećih temeljnih načela:

- neutralnosti;
- revnosti;
- djelovanja u najboljem interesu klijenata, koji moraju biti dobro informirani;
- izbjegavanja nepoštenih poslovnih praksi u marketingu;
- dostupnih žalbenih postupaka.

9.1.10 Informacije koje se pružaju potencijalnim ulagačima moraju biti:

- jasne i odgovarajuće;
- pravodobne i potpune;
- objektivne i istinite;
- nezavaravajuće kao posljedica radnje ili propusta.

9.1.11 Prava intelektualnog vlasništva povezana s projektima izloženima na internetu zaštititi će se stupanjem na snagu Uredbe o uspostavi jedinstvene patentne zaštite u EU-u.

9.2 Promicanje alternativnih izvora financiranja

9.2.1 EGSO smatra da bi javne vlasti trebale organizirati kampanje za širenje skupnog financiranja kako bi se potaknula veća usmjerenost poduzeća na tržišta kapitala. Posebice treba pružati odgovarajuće informacije malim i srednjim poduzećima u suradnji s njihovim organizacijama.

9.2.2 Izobrazba poduzetnika i ulagača, a posebice poduzetnika u nepovoljnom položaju, također će imati bitnu ulogu u uključivanju skupnog financiranja u europsko gospodarstvo. U tu svrhu treba odobriti potrebna sredstva za prenošenje odgovarajućih znanja kako o upravljanju platformama tako i o učinkovitoj procjeni operativnih rizika.

9.2.3 Skupno financiranje s nefinancijskim povratom

EGSO ističe da:

- može poticati zajedničke europske vrijednosti, poput solidarnosti, pluralizma, demokracije i slobode. Važno je da Unija i na ovom području u tu svrhu donese mjere koje će dopunjavati mjere država članica te podržavati stvaranje platformi u europskom interesu za projekte usmjerene na jačanje gospodarske, socijalne ili teritorijalne kohezije, u čemu će aktivnu ulogu moći igrati poslovne organizacije, sindikati i ostali predstavnici organiziranoga civilnoga društva.
- Zakonodavstva država članica trebaju posebno prepoznati skupno financiranje kao novi vid pokroviteljstva, ne samo po obliku već i po sadržaju, budući da je riječ o inovativnim proizvodima i postupcima. Države članice to moraju prepoznati i podržati.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osobnoj zaštitnoj opremi

(COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD))

(2014/C 451/12)

Izvjestiteljica: **gđa Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Dana 2. i 24. travnja 2014., sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament i Vijeće odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osobnoj zaštitnoj opremi

COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD)

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 23. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja), sa 191 glasova za i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO pozdravlja korake koje je Europska komisija poduzela da direktivu iz 1989. godine o osobnoj zaštitnoj opremi, tj. „*bilo kojem uređaju ili napravi namijenjenima da ih pojedinac nosi ili drži za zaštitu od jedne ili više opasnosti za zdravlje i sigurnost*” zamijeni uredbom koja će osigurati njihovu obavezu i jednaku primjenu u svim državama članicama.

1.2 EGSO smatra da je većina predloženih promjena pozitivna:

- usklađivanje zajedničkog okvira zakonodavstva koje se odnosi na te proizvode,
- jasnija definicija odgovornosti svih privatnih i javnih subjekata uključenih u proces verifikacije prilagođenosti osobne zaštitne opreme zahtjevima postavljenim u prijedlogu Uredbe i njegovim prilogima,
- uvođenje dviju novih kategorija osobne zaštitne opreme: osobna zaštitna oprema rađena po mjeri i personalizirana osobna zaštitna oprema,
- novo razdoblje od pet godina tijekom kojeg vrijede certifikati usklađenosti.

1.3 Međutim, EGSO se pita jesu li neke od predloženih promjena potrebne:

- uključivanje osobne zaštitne opreme proizvedene za privatnu upotrebu koja se koristi protiv topline, vlage ili vode,
- raznolikost jezičnih normi za različite vrste informacija koje se trebaju prenijeti,

1.4 Osim toga, EGSO smatra i da bi upotreba osobne zaštitne opreme trebala biti dio općeg političkog okvira za sprečavanje opasnosti na radnom mjestu, što obuhvaća:

- precizno utvrđivanje faktora rizika,
- uređivanje radnih mjesta tako da se smanji izloženost riziku,
- promjena u načinu organizacije rada,
- obuka zaposlenih o sprečavanju rizika, ergonomiji te nošenju i upotrebi osobne zaštitne opreme.

1.5 Svi ti ciljevi su u središtu novog europskog strateškog okvira za sigurnost i zdravlje na radu 2014. – 2020., usvojenog 6. lipnja 2014. godine i bilo bi dobro kad bi se to spomenulo u Prijedlogu uredbe COM(2014) 186. Podsjetimo da je 2013. godine tri milijuna radnika bilo žrtvom teških nesreća na radnom mjestu.

1.6 Također je šteta što se ni u kojem trenutku ne spominje gospodarski aspekt rastućeg europskog tržišta osobne zaštitne opreme koje je 2010. godine bilo procijenjeno na oko 10 milijardi eura. To je tehnološki inovativno tržište (nova vlakna, pametne tkanine, nanomaterijali...) usmjereno na zadovoljavanje potreba za zaštitom, ali i zahtjeva društva koje smatra da takva oprema mora biti udobna, odgovarajuća, lagana i estetski privlačna.

1.7 EGSO također žali što su nedovoljno uzeti u obzir postupci održavanja, kontrole i provjere ispravnosti osobne zaštitne opreme kad je riječ o osobnoj zaštitnoj opremi koju koristi više osoba ili o rabljenoj osobnoj zaštitnoj opremi.

2. Sadržaj prijedloga uredbe

2.1 Dobre strane i ograničenja direktive iz 1989. godine

2.1.1 Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća temelji se na članku 114. i cilj mu je popraviti nedostatke ustanovljene u funkcioniranju jedinstvenog tržišta osobne zaštitne opreme.

2.1.2 Direktiva 89/686/EEZ o osobnoj zaštitnoj opremi donesena je 21. prosinca 1989., a u cijelosti se primjenjuje od 1. srpnja 1995.

2.1.3 Ona osobnu zaštitnu opremu definira kao „*bilo koji uređaj ili naprava namijenjeni da ih pojedinac nosi ili drži za zaštitu od jedne ili više opasnosti za zdravlje i sigurnost*”.

2.1.4 Njome se utvrđuju osnovni sigurnosni zahtjevi koje osobna zaštitna oprema treba zadovoljiti da bi bila plasirana na tržište i slobodno se kretala po jedinstvenom tržištu. Osobna zaštitna oprema mora se oblikovati i proizvesti u skladu s odredbama Direktive. Proizvođači su dužni i staviti oznaku CE te korisnicima dobiti upute za skladištenje, upotrebu, čišćenje, održavanje, servisiranje i dezinfekciju osobne zaštitne opreme.

2.1.5 Od 1995. godine, pojavile su se određene poteškoće u provedbi Direktive:

- razlike u tumačenju pri prijenosu Direktive na nacionalnu razinu dovele su do fragmentacije jedinstvenog tržišta,
- nerazumijevanje određenih odredbi od strane proizvođača i prijavljenih tijela vlasti,
- isključivanje određenih kategorija osobne zaštitne opreme koje se nije uvijek činilo opravdanim: isti komad zaštitne opreme smatrao se osobnom zaštitnom opremom ako ga je koristio profesionalac (na primjer, rukavice za pranje suđa u restoranu), ali ne i ako ga je koristila privatna osoba.

2.1.6 Osim toga, Europska komisija postavila je za cilj pojednostavljenje pa direktivu iz 1989. mora uskladiti s novim zakonodavnim okvirom koji određuje zajedničke temelje za zakonodavstvo o usklađivanju proizvoda u Europskoj uniji.

2.2 Sadržaj prijedloga uredbe

2.2.1 Revizija područja primjene.

2.2.1.1 Osobna zaštitna oprema osmišljena i proizvedena za privatnu uporabu protiv topline, vlage ili vode u uvjetima koji nisu ekstremni je sada uključena (rukavice za pranje suđa, rukavice za pećnicu, gumene čizme, itd.) dok su zaštitne kacige za motorna vozila na dva ili tri kotača od sada nadalje isključene iz područja primjene budući da se na njih primjenjuju propisi Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu.

2.2.2 Usklađivanje s uobičajenim odredbama zakonodavstva o usklađivanju proizvoda u Uniji

2.2.2.1 Obaveze svih gospodarskih subjekata kojih se to tiče (proizvođača, ovlaštenih zastupnika, uvoznika i distributera) definirane su u skladu s odredbama zakonodavstva o usklađivanju proizvoda u Uniji. Dapače, od 2008. godine, novi zakonodavni okvir predstavlja horizontalni instrument unutarnjeg tržišta čiji je cilj ojačati učinkovitost zakonodavstva EU-a o sigurnosti proizvoda (Uredba EZ br. 765/2008 o akreditaciji i nadzoru tržišta i Odluka br. 768/2008 o zajedničkom okviru za plasman proizvoda na tržište).

2.2.3 Nova klasifikacija postupaka procjene usklađenosti prema vrsti rizika

2.2.3.1 Osobna zaštitna oprema podijeljena je u tri kategorije rizika od kojih svaka ima svoj postupak certifikacije.

Kategorije rizika	Postupci certifikacije	Primjeri
Kategorija I. Minimalni rizik povezan s površinskim mehaničkim povredama, dodiranjem vrućih površina (manje od 50°) s vodom, izloženosti svjetlosti sunca i neekstremnim atmosferskim uvjetima	Samocertifikacija Unutarnja kontrola proizvodnje (Modul A – Prilog IV.)	Rukavice za pranje suđa, rukavice za pećnicu, sunčane naočale, itd.
Kategorija II. Osobna zaštitna oprema koja štiti od rizika koji nisu ni minimalni (I) ni jako veliki (III) Osobna zaštitna oprema rađena po mjeri, osim ukoliko je namijenjena zaštititi od minimalnih rizika	EU ispitivanje tipa (Modul B – Prilog V.) usklađenost s tipom na temelju unutarnje kontrole proizvodnje (Modul C – Prilog VI.)	Zaštitne kacige, odjeća visoke vidljivosti, itd.
Kategorija III. Visoki rizik, štetne tvari, agresivni kemijski proizvodi, ionizirajuće zračenje, okruženje visoke temperature (više od 100°), hladno okruženje (manje od 50°), padovi s visine, električni udari i rad s visokim naponom, utapanje, posjekline uzrokovane motornim pilama i alatima za rezanje koji koriste vodu pod visokim tlakom, rane od metaka ili noža, štetna buka, itd.	EU ispitivanje tipa (Modul B – Prilog V.) + dodatni postupak uz intervenciju prijavljenog tijela: — ili usklađenost s tipom/verifikacija proizvoda (Modul F – Prilog VII.), — ili usklađenost s tipom na temelju osiguranja kvalitete proizvodnog postupka (Modul D – Prilog VIII.) — Broj ovlaštenog tijela	Aparati za zaštitu dišnog sustava, osobna zaštitna oprema protiv padova s visina, itd.

2.2.3.2 Treba primijetiti da su kategoriji III. dodani neki novi rizici: na primjer, rizik od ranjavanja nožem i štetna buka.

2.2.3.3 Nije jasno što se poduzima u vezi s personaliziranom osobnom zaštitnom opremom definiranom u članku 3.: o kojoj se kategoriji rizika radi i kakvi se postupci certifikacije u skladu s time primjenjuju?

2.2.4 ograničavanje razdoblja valjanosti certifikata usklađenosti na razdoblje od pet godina.

2.2.4.1 Ta je velika promjena uvedena kao odgovor na zahtjeve određenih tijela vlasti zaduženih za kontrolu u državama članicama, koja su ustanovila da na njihovom tržištu postoje vrste osobne zaštitne opreme čiji certifikati još uvijek vrijede iako su se norme drastično promijenile (pogotovo u slučaju prsluka za spašavanje).

2.2.5 Pojašnjenje bitnih zdravstvenih i sigurnosnih uvjeta

2.2.5.1 Iz Uredbe su izbrisani dijelovi koji sadrže zahtjeve koji se tiču tri vrste rizika za koje se ispostavilo da su ili neprimjenjivi ili zbunjujući:

— zaštita protiv mehaničkih vibracija (točka 3.1.3),

— zaštita od štetnih djelovanja buke (točka 3.5),

— zaštita protiv neionizirajućeg zračenja (točka 3.9.1),

2.2.6 Pojačan nadzor nad prijavljenim tijelima za certifikaciju

2.2.6.1 Države članice imat će veće ovlasti nadzora nad prijavljenim tijelima. Mogu se usprotiviti prijavljivanju tijela koja godinama nisu aktivna, koja više nemaju niti ljudskih niti tehničkih resursa za izdavanje certifikata ili koja su u prošlosti izdavala certifikate za neusklađenu osobnu zaštitnu opremu.

2.2.7 Prijelazno razdoblje nakon stupanja na snagu

2.2.7.1 Nakon usvajanja Uredbe predviđeno je razdoblje od dvije godine kako bi se proizvođačima, prijavljenim tijelima i državama članicama dalo vremena da se prilagode novim zahtjevima.

3. Opće napomene

3.1 Je li ostvarivo uključiti privatnu osobnu zaštitnu opremu za zaštitu od minornih rizika poput vode ili vlage? Kako to osvijestiti kod potrošača? Možda bi trebalo preciznije utvrditi uvjete stavljanja oznake CE (čitljivost, format, itd.), na primjer po uzoru na postojeće specifikacije za označavanje, sastav i informacije o održavanju tekstila, za svu osobnu zaštitnu opremu za privatnu uporabu koja se prodaje ili iznajmljuje. Hoće li te nove obveze dovesti do porasta prodajnih cijena?

3.2 Šteta je što se ne spominje tehnološki napredak koji je jedna od glavnih odlika tog sektora, naročito što se tiče vlakana i tekstila (Teflona, lateksa, neoprena, nitrila...), tehnologije premazivanja i filtriranja te integracije mikro-elektroničkih senzora koji prenose informacije ili energiju (pametne tkanine, eng. *smart textiles*) kako bi se povećala zaštita od rizika.

3.3 Nije spomenut ni potencijal tog tržišta za europsku industriju osobne zaštitne opreme (tekstila, odjeće, obuće, proizvođača dodatne opreme) iako ga je Europska komisija 2007. godine prozvala jednim od vodećih tržišta te industrije.

3.4 Također treba primijetiti da Uredba ne obraća dovoljno pažnje ljudskom aspektu: bilo bi idealno kad bi upotrebi osobne zaštitne opreme prethodilo informiranje i obučavanje zaposlenih kako bi razumjeli rizike, uvjete upotrebe osobne zaštitne opreme, upute i neophodna pravila primjene. Također bi trebalo predvidjeti probna razdoblja i testiranje osobne zaštitne opreme kako bi se ona prilagodila morfologiji onoga koji je nosi i njegovom radnom mjestu (popuniti Prilog II., članak 1.3, pogotovu na temelju iskustava prikupljenih na nacionalnoj razini).

3.5 Svi ti aspekti, naravno, proizlaze iz prijedloga direktive o sigurnosti i zdravlju od 12. lipnja 1989. godine (89/391/CEE) koja za cilj ima poboljšanje sigurnosti i zdravlja na radu i navodi obveze poslodavaca kao i prava i obveze zaposlenih.

3.6 Politika na području osobne zaštitne opreme dio je opće politike smanjenja izloženosti rizicima koja se vodi na razini poduzeća ili sektora. Ta politika temelji se na točnom utvrđivanju faktora rizika i popisu mjera koje treba provesti kako bi se taj rizik smanjio ili uklonio: na primjer, razmatranje mogućnosti prilagođenog sustava za filtriranje zraka prije upotrebe dišnih aparata. Prije pribjegavanja rješenjima za pojedinačnu zaštitu uvijek treba razmotriti kolektivna rješenja za sprečavanje rizika.

3.7 Procjenu rizika uvijek treba provoditi zajedno s partnerima unutar poduzeća: predstavnicima osoblja, njihovim izaslanicima, odborima za zdravlje i sigurnost, itd. ili izvan poduzeća: stručnjacima medicine rada, agencijama za savjetovanje i javnim tijelima vlasti zaduženima za poboljšanje uvjeta rada, itd.

3.8 Posebnu pažnju treba posvetiti postupcima održavanja, kontrole i pregleda osobne zaštitne opreme kako bi se zajamčila maksimalna zaštita od rizika zbog kojih je ta oprema smišljena. Održavanje uključuje inspekciju, brigu, čišćenje, popravljivanje i odgovarajuće skladištenje.

3.9 U prijedlogu uredbe tek se djelomično spominju slučajevi izloženosti većem broju rizika.

3.10 Ne razmatra se ni osobna zaštitna oprema koju koristi više ljudi (npr. zaštitne kacige na nekom gradilištu). Trebalo bi odrediti pravila higijene kojih se treba pridržavati.

3.11 Prijedlogom uredbe ne rješava se ni pitanje osoba čija je sposobnost nošenja osobne zaštitne opreme smanjena: neki zaposlenici ne mogu nositi osobnu zaštitnu opremu iz medicinskih razloga. U takvim slučajevima, koji su rijetki ali ih ima, kako će poslodavac, koji je obvezan pružiti opću sigurnost, riješiti situaciju? Premještanjem zaposlenog na neko drugo radno mjesto, prilagođavanjem radnog mjesta, na neki drugi način?

3.12 U prijedlogu uredbe ne spominje se ni rabljena osobna zaštitna oprema iako, prema nekim nacionalnim izvorima, tržište rabljene opreme za zaštitu od rizika iz kategorije I. ubrzano raste zahvaljujući gospodarskoj krizi koja je pogodila veliki broj sektora u kojima se osobna zaštitna oprema najviše upotrebljava (građevinski sektor, javni radovi, prijevoz, itd.).

4. Posebne napomene

4.1 Tekst Prijedloga uredbe, uvodna izjava 24.: utvrđivanje roka valjanosti potvrde o usklađenosti osobne zaštitne opreme na maksimum od pet godina omogućava da se zajamči provođenje ispitivanja na temelju najnovijih dostupnih znanstvenih saznanja, što se u potpunosti uklapa u ciljeve opće direktive br. 89/391 od 12. lipnja 1989. godine vezane uz prevenciju i poboljšanje sigurnosti i zdravlja radnika. Za slučajeve kada nema značajnih izmjena standarda predviđen je pojednostavljeni postupak.

4.2 Članak 3.: bilo bi korisno dodati nekoliko definicija: npr. „rabljena osobna zaštitna oprema”, „nadzorna tijela vlasti” spomenuta u člancima 11. i 13., kao i „vlasti koje prijavljuju”, tj. koje su na nacionalnoj razini odgovorne za prijavljivanje tijela zaduženih za provjeravanje usklađenosti osobne zaštitne opreme.

4.3 Članak 8. stavak 3.: rok za čuvanje tehničke dokumentacije određen je na 10 godina, što se čini previše, naročito s obzirom na to da potvrde o usklađenosti traju tek pet godina. Zašto se oba roka ne bi uskladila na pet godina?

4.4 Članak 8. stavak 3., članak 8. stavak 7., članak 8. stavak 10., članak 9. stavak 2. točka a), članak 10. stavak 3., članak 10. stavak 4., članak 10. stavak 7., članak 11. stavak 2, članak 13., članak 15. stavak 1. i članak 15. (članak 15. stavak 2. i članak 15. stavak 3.), Prilog II., točka 2.12: u ovim različitim člancima predviđene su jezične norme za razne dokumente koji se tiču osobne zaštitne opreme i njihove usklađenosti s postupcima koji se primjenjuju:

- spominje se izraz „jezik koji bez poteškoća razumiju krajnji korisnici” koji je potekao iz sudske prakse Suda Europske unije, ali se može činiti prilično subjektivnim,
- u točki 2.12 Priloga II. spominje se i pitanje jezika: „identifikacijske oznake... moraju biti napisane na službenim jezicima države članice u kojoj će se oprema rabiti”,
- konačno, u članku 15. (članak 15. stavak 2. i članak 15. stavak 3.) nalazimo i sljedeći izraz koji je s pravnog stanovišta najprecizniji: „jezik ili jezici koje odredi država članica na čijem području se osobna zaštitna oprema stavlja na raspolaganje na tržištu”.

EGSO razumije razloge koji su doveli do uspostave tri različite jezične norme, no predlaže da se, radi jednostavnosti, zadrži samo posljednja formulacija.

4.5 Članak 15. stavak 3.: izraz „*neprestano se ažurira*” može se različito tumačiti na nacionalnoj razini. Zašto se, na primjer, ne bi utvrdilo koliko se često to ažuriranje vrši, na primjer jednom godišnje?

4.6 Članak 42.: predloženo razdoblje od dvije godine nakon stupanja na snagu svakako predstavlja izazov s obzirom na broj izmjena koje će biti potrebne, naročito u državama članicama koje imaju slabu administrativnu strukturu (ponovno prijavljivanje svih prijavljenih tijela u svih 28 država članica, promjena trajanja važenja certifikata o usklađenosti), ali je neophodno s obzirom na ciljanu prevenciju i poboljšanje uvjeta rada, naročito u pogledu smanjenja broja nesreća na radnom mjestu.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o žičarama

(COM(2014) 187 final – 2014/0107 (COD))

(2014/C 451/13)

Izvjestitelj: **Jan SIMONS**

Dana 24. i 2. travnja 2014., sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Vijeće i Europski parlament odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o žičarama

COM(2014) 187 final – 2014/0107 (COD).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 23. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja), sa 184 glasa za i 6 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) podržava, zbog različitog tumačenja važeće direktive u nekim točkama, odabir Uredbe i članka 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije kao pravnog temelja.

1.2 EGSO pozdravlja to što je Prijedlog uredbe u skladu s Direktivom 2000/9/EZ koja se treba uskladiti s „paketom mjera za proizvode” usvojenim 2008. g. i posebice s Odlukom o NZO-u (EZ) br. 768/2008 o kojoj je već doneseno pozitivno mišljenje.

1.3 EGSO poziva da se detaljno provjeri terminologija, posebice u njemačkoj verziji, kao i definicije te nedvojbeno dobri elementi koji su preuzeti iz važeće direktive, odnosno elementi koji proizlaze iz te direktive.

1.4 EGSO je uočio veliki broj nedostataka koje nije moguće navesti ovdje pod zaključcima te ukazuje u vezi s time izričito na točku 4.2 i dalje kao i na odjeljak 5. u kojem su navedena odgovarajuća rješenja.

2. Uvod

2.1 EGSO je već 1994. g. izradio mišljenje⁽¹⁾ o Prijedlogu uredbe Europske komisije o žičarama za prijevoz osoba. U njemu EGSO podržava Komisiju, posebice njezin „cilj da se unutar Europske unije zajamči koordinirano djelovanje država članica i izgradnja temeljnog nadzora kako bi se postigla i zadržala visoka razina sigurnosti i na taj način smanjio rizik od budućih nesreća”.

2.2 Cilj bi trebao biti postizanje „sveobuhvatne i konkurentnije industrijske grane koja se može bolje afirmirati na tržištima diljem svijeta. S obzirom na to da većina proizvođača na svjetskom tržištu dolazi iz Europe, svaka mjera koja je usmjerena na poboljšanje izgleda za prodaju mora se temeljiti na razumnom i praktičnom pristupu.”

2.3 Rad žičara uglavnom se povezuje s turizmom, posebno u gorskim predjelima, koji ima značajnu ulogu u gospodarstvu tih regija te postaje sve važnijim čimbenikom u trgovinskim bilancama država članica⁽²⁾.

⁽¹⁾ SL C 388 od 31.12.1994., str. 26.

⁽²⁾ Ovaj i sljedeća tri stavka preuzeta su iz uvodne izjave Direktive 2000/9/EZ.

2.4 Države članice odgovorne su za osiguravanje sigurnosti žičara u trenutku njihove proizvodnje, puštanja u uporabu i tijekom njihovog rada. Nadalje, zajedno s nadležnim tijelima odgovorne su i za pitanja kao što su zemljišna prava, prostorno planiranje i zaštita okoliša. Nacionalni propisi znatno se razlikuju zbog tehnika svojstvenih pojedinim nacionalnim industrijama, kao i zbog lokalnih običaja te znanja. Njima se određuju posebne dimenzije i uređaji te konkretne značajke. Ovakva situacija proizvođače prisiljava da za svaku narudžbu iznova definiraju svoje proizvode te stoji na putu ponudi s jedinstvenim rješenjima.

2.5 Kako bi se osigurala sigurnost žičara moraju biti zadovoljeni osnovni zdravstveni i sigurnosni zahtjevi. Te zahtjeve treba primjenjivati odgovorno kako bi se uzela u obzir najsuvremenija tehnologija u trenutku stavljanja na tržište, puštanja u pogon i za vrijeme rada, kao i tehnički i gospodarski zahtjevi.

2.6 Nadalje, žičare mogu biti i prekogranične, te u tim slučajevima proturječni nacionalni propisi mogu otežati izgradnju tih žičara.

2.7 Prvi zakoni doneseni su međutim tek u 2000. g. Direktiva 2000/9/EZ o žičarama za prijevoz osoba ⁽³⁾ donesena je 20. ožujka 2000., a na snagu je stupila 3. svibnja 2002. Glavne vrste žičara obuhvaćene Direktivom 2000/9/EZ su: uspinjače, žičare s kabinama, odvojive sedelnice, stalno pričvršćene sedelnice, zračni tramvaji, funiteli, kombinirane žičare (sačinjene od nekoliko različitih vrsta žičara, primjerice gondola i sedelnica) i vučnice.

2.8 Danas, deset godina kasnije, potrebno je iz različitih razloga napraviti reviziju propisa u vezi sa žičarama.

3. Sažetak ovog prijedloga

3.1 Prijedlogom se Direktiva 2000/9/EZ namjerava zamijeniti uredbom, odnosno uskladiti s „paketom mjera za proizvode” usvojenim 2008. godine, a osobito s Odlukom (EZ) br. 768/2008 o NZO-u.

3.1.1 Odlukom o NZO-u utvrđuje se zajednički okvir za zakonodavstvo EU-a o usklađivanju proizvoda. Taj okvir čine odredbe koje se na standardiziran način koriste u zakonodavstvu EU-a u vezi s proizvodima (npr. definicije, obveze gospodarskih subjekata, prijavljena tijela, zaštitni mehanizmi). Te su zajedničke odredbe pojačane kako bi se jamčila učinkovitija primjena i provedba direktiva u praksi. Uvršteni su novi elementi poput obveza uvoznika, koji su ključni za poboljšanje sigurnosti proizvoda na tržištu.

3.1.2 Prijedlogom se žele riješiti teškoće koje su se pojavile tijekom provedbe Direktive 2000/9/EZ. Točnije, nadležna tijela, prijavljena tijela i proizvođači imaju različita mišljenja o tome jesu li određene vrste postrojenja obuhvaćene Direktivom 2000/9/EZ i prema tome, trebaju li se proizvoditi i certificirati u skladu sa zahtjevima i postupcima iz te Direktive.

3.1.3 Mišljenja se razilaze i kada određenu opremu treba razvrstati kao podsustav, infrastrukturu ili sigurnosnu komponentu.

3.1.4 Nadalje, Direktivom se ne određuje koju vrstu postupka ocjenjivanja sukladnosti treba primijeniti na podsustave.

3.2 Takve su razlike u pristupu dovele do narušavanja tržišta i različitog postupanja prema gospodarskim subjektima. Proizvođači i upravitelji dotičnih postrojenja trebali su uređaje preinačiti ili provesti dodatnu certifikaciju, što je dovelo do dodatnih troškova i kašnjenja u postupku odobravanja i rada tih postrojenja.

3.3 Stoga se predloženom Uredbom namjerava poboljšati pravna jasnoća o području primjene Direktive 2000/9/EZ, a time i provedba odgovarajućih pravnih odredbi.

⁽³⁾ SL L 106 od 3.5.2000., str. 21.

3.4 Nadalje, Direktiva 2000/9/EZ sadržava odredbe o ocjeni sukladnosti za podsustave. Međutim, u njoj se ne navodi konkretan postupak koji trebaju primjenjivati proizvođač i prijavljeno tijelo. Nadalje, proizvođačima se ne nudi niz postupaka ocjenjivanja sukladnosti koji su dostupni za sigurnosne komponente. Prema tome, prijedlogom Uredbe usklađuju se postupci ocjenjivanja sukladnosti koji se mogu upotrebljavati za podsustave s postupcima koji se već upotrebljavaju za sigurnosne komponente, na temelju modula za ocjenjivanje sukladnosti utvrđenih Odlukom br. 768/2008/EZ o zajedničkom okviru za stavljanje na tržište proizvoda (Odluka o novom zakonodavnom okviru (NZO)). U tom je kontekstu predviđeno i stavljanje oznake CE kako bi se pokazala usklađenost s odredbama Direktive, u skladu s postojećim sustavom za sigurnosne komponente.

3.5 Prijedlogom se uzima u obzir Uredba (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o europskoj normizaciji ⁽⁴⁾. Prijedlogom je obuhvaćeno:

- razjašnjenje područja primjene s obzirom na žičare projektirane za prijevoz osoba i za zabavu;
- uvođenje niza postupaka ocjenjivanja sukladnosti za podsustave koji se temelje na postojećim modulima za ocjenjivanje sukladnosti za sigurnosne komponente usklađenih Odlukom o NZO-u;
- usklađivanje s Odlukom o NZO-u.

Izuzeti su:

- žičare koje se u svrhu zabave koriste na sajmovima ili u zabavnim parkovima;
- žičare koje su namijenjene u poljoprivrednu i industrijsku svrhu;
- sve žičare u kojima se korisnici ili kabine kreću po vodi;

3.6 U Prijedlogu su zadržani postupci ocjenjivanja sukladnosti sigurnosnih komponenata. Međutim, njime se ažuriraju odgovarajući moduli u skladu s Odlukom o NZO-u.

3.7 Zadržano je obavezno uključivanje prijavljenog tijela tijekom faze projektiranja i proizvodnje svih podsustava i sigurnosnih komponenti.

3.8 Prijedlogom se uvodi niz postupaka ocjenjivanja sukladnosti za podsustave koji se temelje na modulima za ocjenjivanje sukladnosti utvrđenim Odlukom o NZO-u. U tom se kontekstu uvodi i oznaka CE za podsustave jer nema razloga za primjenu drugačijeg postupka za podsustave u odnosu na postupak za sigurnosne komponente.

3.9 Ovim se Prijedlogom pojačavaju kriteriji obavješćivanja za prijavljena tijela i uvode posebni zahtjevi za tijela koja provode prijavljivanje. Potrebna je prilagodba na nove tehnologije kako bi se omogućilo obavješćivanje putem interneta. Bitno je predvidjeti razdoblje u kojem se mogu razjasniti sve sumnje ili nedoumice u pogledu stručnosti tijela za ocjenjivanje sukladnosti prije nego što ona započnu raditi kao prijavljena tijela.

4. Opće napomene

4.1 S obzirom na to da se pokazalo da jedinstveno tumačenje odredbi direktiva nije uvijek zajamčeno, EGSO ukazuje na to da su kod ovakvih napora za usklađivanjem ⁽⁵⁾ kojima se želi poticati slobodan promet roba na unutarnjem tržištu, uredbe garancija jedinstvenog tumačenja. Stoga EGSO podržava odabir Uredbe kao i članka 114. Ugovora u funkcioniranju Europske unije kao pravnog temelja.

4.1.1 Ako je na države članice prenesena kontrola provedbe uredbe, Komisija bi trebala nadzirati jedinstvenost provedbe.

4.2 Potrebno je međutim pomno prenijeti nedvojbeno dobre elemente važeće direktive i propise koji proizlaze iz nje kao i najbolje prakse ⁽⁶⁾ te jezično precizno oblikovati druge, nove elemente Uredbe.

⁽⁴⁾ SL L 316 od 14.11.2012.

⁽⁵⁾ Članak 114. UFEU-a.

⁽⁶⁾ Potrebno je spomenuti da su u prilogima i u člancima koji su preuzeti iz Odluke br. 768/2008/EZ (čl. R2 nadalje) prilikom različitih provjera utvrđeni nedostaci.

4.2.1 Nije jasno zašto je dodatak „za prijevoz osoba” uklonjen iz naslova Uredbe kada se u uvodnoj izjavi 8. izričito navodi da je područje primjene isto kao i u Direktivi.

4.2.2 Stručni pojmovi djelomice se uvelike razlikuju od pojmova u usklađenom skupu normi za žičare te bi se trebali međusobno uskladiti.

4.2.3 Trenutni tekst Prijedloga uredbe (članak 2. stavak 2. točka (a)) ne dozvoljava jasno razlikovanje između dizala (posebno kosih dizala) u smislu Direktive 95/16/EZ i uspinjača. Informacije koje se u vezi s time navode u uvodnoj izjavi 11. nisu dovoljne te nisu pogodne za jednoznačnu klasifikaciju u praksi. Važno je da nadalje bude moguće, u skladu s Direktivom o dizalima, postavljati kosa dizala za različite primjene na otvorenom (povezivanje između parkirališta u dolini i tvrđave ili stare gradske jezgre koja se nalazi na povišenom mjestu, povezivanje staza za skijanje itd.).

4.2.4 U članku 2. stavku 2. točki (f) navode se postrojenja u kojima se korisnici kreću vodom, na koja se ova Uredba ne primjenjuje. Kako bi se izbjegli nesporazumi i različita tumačenja dodatno je uvedena i uvodna izjava 12., koja međutim ne doprinosi boljem razumijevanju. Članak 2. stavak 2. točka (f) treba se precizirati tako da se točka podijeli na „trajekte koji prometuju uz pomoć užadi” – kako je definirano u Direktivi 2000/9/EZ – i na „liftove za skijanje na vodi”.

4.2.5 Žičare za prijevoz osoba – za razliku od drugih direktiva (npr. Direktive o strojevima) – podliježu reguliranim postupcima odobravanja koje definiraju države članice. U skladu s time nije potrebno na sigurnosnim komponentama i podsustavima navoditi trgovačko ime i poštansku adresu, pogotovo zbog toga što izjave o sukladnosti s propisima EU-a ⁽⁷⁾, koje sadrže ove podatke, moraju biti dostupne kod postrojenja i kod nadležnog tijela. Kako bismo mogli dočarati gospodarski učinak ovoga članka, možemo na primjer reći da bi se u slučaju stalno pričvršćene sedišnice radilo o otprilike 500 ploča. U članku 11. (poglavlje II.) u prvoj se rečenici treba izbrisati „na podsustavu ili sigurnosnoj komponenti.... ili, ako to nije moguće, na ambalaži i u”.

4.2.6 U članku 2. stavku 2. točki (d) iz ove Uredbe isključuju se žičare u zabavnim parkovima ako su namijenjene isključivo za zabavu. Postavlja se pitanje koju razliku to čini u pogledu sigurnosnih odredaba, odnosno temeljnih zahtjeva, ako osoba koja koristi žičaru to čini radi zabave ili u svrhu prijevoza? Preporuča se da se zadrži samo tekst „nepokretna ili prijenosna oprema koja se koristi na sajmovima”.

4.2.7 U uvodnim izjavama 57. i 58., kao i u članku 41. definiraju se prijelazne odredbe. Međutim, nedostaje opća izjava u kojoj se navodi da se Prijedlog uredbe ne odnosi na postrojenja koja su već stavljena na tržište. Potrebno je u članku 9. kao novi stavak 3. dodati formulaciju „Usklađivanje već postojećih žičara s propisima za nove žičare nije potrebno” – koja se može pronaći u Direktivi o žičarama (uvodna izjava 28.). Dodatno se trebaju pod člankom 9. nakon stavka 3. uvrstiti odredbe u vezi s mogućim ponovnim puštanjem u rad žičara. „Žičare se mogu ponovno pustiti u rad pod sljedećim uvjetima:

- Treba biti moguće postavljanje sigurnosnih komponenata i podsustava, koji su prošli procjenu sukladnosti i koji su na tržište stavljeni u skladu s Direktivom 2000/9/EZ ili aktualnom Uredbom.
- Postrojenje na kojem se vrše izmjene treba zadovoljavati tehničke uvjete potrebne kako bi se nakon ponovnog puštanja u rad (uključujući i eventualno potrebno prilagođavanje na aktualno stanje sigurnosne tehnike) mogla postići velikim dijelom ista razina sigurnosti kao i kod novog postrojenja.”

4.2.8 U članku 36. stavku 2. traži se da prijavljena tijela drugim prijavljenim tijelima na zahtjev moraju osigurati informacije koje se odnose na pozitivne rezultate ocjenjivanja sukladnosti. Prijavljena tijela su nezavisne institucije koje djeluju s gospodarskim interesom. Kako bi se spriječio prijenos znanja, treba se izbrisati dodatak „i, na zahtjev, pozitivne”.

4.3 EGSO pozdravlja to što je Prijedlog uredbe u skladu s Direktivom 2000/9/EZ i „paketom mjera za proizvode” usvojenim 2008. g., a posebice s Odlukom o NZO-u (EZ) br. 768/2008 o kojoj je već doneseno pozitivno mišljenje ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Polazi se od toga da potvrde o sukladnosti s propisima EZ-a ne prestaju važiti.

⁽⁸⁾ SL C 120 od 16.5.2008., str. 1.

5. Posebne napomene

Napomene o daljnjim uvodnim izjavama i člancima Prijedloga uredbe.

5.1 U njemačkoj verziji Prijedloga uredbe često se koriste riječi *konstruiert* (izveden) ili *Konstruktion* (izvedba) umjesto *geplant* (projektiran) ili *Planung* (projektiranje) (prema Direktivi 2000/9/EZ). To se ponavlja u cijelom njemačkom tekstu. Primjeri toga mogu se pronaći u uvodnoj izjavi 1., članku 1., članku 2. stavku 1., članku 3. stavku 1., članku 3. stavku 3. i članku 8. stavku 1.

5.2 Definicija „sigurnosnih komponenti” u članku 3. stavku 4. treba se prilagoditi tako da se izbrišu riječi „ili žičaru”. Razlog za to je da se u infrastrukturi, za koje države članice određuju postupke, ne mogu nalaziti „sigurnosne komponente” u smislu uredbe, već ih se treba opisati kao „komponente važne za sigurnost”.

5.3 U članku 11. stavku 9. navodi se da proizvođači na obrazložen zahtjev država članica trebaju dostaviti sve podatke i dokumentaciju u vezi s postupkom dokazivanja sukladnosti. Kako bismo zajamčili da komponente koje su izgrađene u skladu s usklađenim skupom normi (i za koje vrijedi pretpostavka sukladnosti), nisu obuhvaćene ovim člankom, preporučamo da u cilju preciziranja stavak 9. započne riječima: „Kod komponenti koje nisu stavljene na tržište u skladu s odredbama usklađenog skupa normi, proizvođači će...”.

5.4 Riječ *Drahtseilbahn* (viseća žičara, eng. *aerial ropeway*) u uvodnoj izjavi 8. njemačke verzije nije poznata te se ne podudara s nizozemskom i engleskom verzijom.

5.5 U Prijedlogu uredbe – npr. u uvodnoj izjavi 17. spominje se *Wartung* (servisiranje). Servisiranje je samo dio održavanja (*Instandhaltung*), koje obuhvaća provjeravanje, servisiranje i popravak. Sukladno tome potrebno je u cijelom tekstu riječ *Wartung* zamijeniti riječju *Instandhaltung*. Pojam *maintained* koji se koristi u engleskoj verziji je točan.

5.6 Pojam koji se koristi u njemačkoj verziji Direktive EU-a o žičarama *grundlegende Anforderungen* (temeljni zahtjevi) u Prijedlogu uredbe zamijenjen je pojmom *wesentliche Anforderungen* (bitni zahtjevi) (npr. u članku 6.). U engleskoj verziji koristi se kao i do sada pojam *essential requirements*, u skladu s Direktivom 2000/9/EZ. U cijelom Prijedlogu uredbe potrebno je to ispraviti u *grundlegende Anforderungen*.

5.7 Uvodna izjava 19. nije u korelaciji ni s jednim dijelom teksta te ju stoga treba izbrisati.

5.8 Uvodna izjava 23. je vrlo zbunjujuća zbog toga što se ovdje slobodno kretanje roba povezuje sa sigurnosnom analizom te ju stoga treba izbrisati.

5.9 U članku 1. definira se predmet ove Uredbe. Za razlike od Direktive 2000/9/EZ ovdje nisu preuzeta područja „planiranja”, „montiranja” i „puštanja u pogon”. To se treba uključiti ili preuzeti iz Direktive.

5.10 Definicija „žičare” u članku 3. stavku 1. teško je razumljiva. Definicija se treba preuzeti iz Direktive 2000/9/EZ.

5.11 Pojam *Schleppaufzug* (vučnica) u članku 3. stavku 8. njemačke verzije treba zamijeniti riječju *Schlepplift* (op.p. u hrvatskom jeziku radi se o riječima istog značenja). Ova ispravka već je napravljena prilikom revizije pripadajućeg usklađenog seta normi.

5.12 Uzimajući u obzir da se „puštanje u pogon” iz članka 3. stavka 12. u slučaju preuređivanja ne mora uvijek odnositi na cijelo postrojenje, tekst treba nadopuniti riječima „ili njezinih komponenti”.

5.13 U članku 8. stavku 1. zahtjevi sigurnosne analize toliko su izmijenjeni da nadležnosti više nisu regulirane. S obzirom na to da sigurnosna analiza predstavlja mjerodavni dokument za građevinske investitore, članak se treba nadopuniti riječima „po nalogu građevinskog investitora ili njegovog opunomoćenika”.

5.14 Prema članku 8. stavku 2. sigurnosna analiza uključuje se u sigurnosno izvješće. Međutim, Direktiva 2000/9/EZ određuje da se sigurnosno izvješće izrađuje na temelju sigurnosne analize, što je velika razlika. Predlaže se da se preuzme tekst članka 4. stavka 2. Direktive.

5.15 Članak 9. stavak 4. je teško razumljiv i trebao bi se zamijeniti tekстом članka 12. Direktive 2000/9/EZ.

5.16 U članku 10. stavku 1. određuje se da žičare smiju nastaviti s radom samo ako ispunjavanju uvjete navedene u sigurnosnom izvješću. Dokument koje je izričito važan za siguran rad postrojenja su uputstva za korištenje i održavanje. Stoga se preporučuje da se u tekstu izbriše „nastavak” u izrazu „nastavak rada žičare” te da se „u sigurnosnom izvješću” zamijeni s „u dokumentaciji iz članka 9. stavka 2.”.

5.17 Na temelju modula definiranih u prilogu proizvođač može provesti postupak ispitivanja sukladnosti samo zajedno s prijavljenim tijelom. Sukladno tome potrebno je prilagoditi tekst članka 11. stavka 2. kako slijedi: „provode” treba zamijeniti s „osiguravaju provođenje”, a „ili osiguravaju provođenje” treba izbrisati.

5.18 Pojam „sigurnosne obavijesti” u članku 11. stavku 7. je nejasan i treba ga precizirati.

5.19 U članku 16. upućuje se na „prvi stavak”, iako on ne postoji.

5.20 Odredbe Odluke br. 768 o formalnim prigorovima na usklađene norme (članak R9, odnosno R19) treba preuzeti u članak 17.

5.21 Postoji rizik da bi članak 18. stavak 4. mogao vrijediti i za testne vlakove. Kako bi se to izbjeglo potrebno je nadodati „s izuzetkom testnih vlakova”

5.22 U članku 19. stavku 2. moglo bi se shvatiti da se i izjave o sukladnosti sigurnosnih komponenti ili podsustava koji se već nalaze na tržištu moraju redovito ažurirati. Sukladno tome potrebno je posljednji dio prve rečenice „se redovito ažurira” zamijeniti s „treba biti ažurirana u trenutku stavljanja podsustava ili sigurnosne komponente na tržište”.

5.23 U članku 21. stavku 2. zahtijeva se da se oznaka CE stavlja i na podsustave. Od toga zahtjeva treba odustati s obzirom na to da na tržištu ne postoje podsustavi koji ne posjeduju barem jednu sigurnosnu komponentu te prema tome posjeduju oznaku CE. Sukladno tome predlaže se da se izbriše riječ „podsustava”.

5.24 Prilog II. se također treba preraditi. Ta izmjena trebala bi biti opsežna i u nju bi svakako trebale biti uključene sve strane.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2007/36/EZ u pogledu poticanja dugoročnog sudjelovanja dioničara i Direktive 2013/34/EU u pogledu određenih elemenata izvješća o korporativnom upravljanju

(COM(2014) 213 final – 2014/0121 (COD))

(2014/C 451/14)

Izjestitelj: **g. Michael SMYTH**

Dana 16. travnja i dana 6. svibnja 2014., Europski parlament, odnosno Vijeće, sukladno člancima 50. i 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2007/36/EZ u pogledu poticanja dugoročnog sudjelovanja dioničara i Direktive 2013/34/EU u pogledu određenih elemenata izvješća o korporativnom upravljanju

COM(2014) 213 final – 2014/0121 (COD).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 23. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor usvojio je sljedeće Mišljenje na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja 2014.), s 188 glasova za i 5 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Prijedloge Komisije za izmjenu Direktive o pravima dioničara treba se smatrati jednom etapom na dužem putu prema stabilnijem, održivom korporativnom upravljanju i investicijskom okruženju u Europi. U središtu tih prijedloga je uvjerenje da bi, kad bi dioničari mogli biti potaknuti da uzmu u obzir dugoročniju perspektivu, to stvorilo bolje okruženje za djelovanje trgovačkih društava uvrštenih na burzu.

1.2 EGSO podupire odredbe Direktive o pravima dioničara, osobito onih kojima je cilj jačanje poveznica između primitaka dodijeljenih direktorima i dugoročne uspješnosti trgovačkih društava.

1.3 EGSO konstatira da u svojoj procjeni utjecaja Komisija tvrdi da će njezini prijedlozi izazvati samo malo povećanje administrativnih opterećenja za trgovačka društva uvrštena na burzu. Bit će važno ocijeniti tu ravnotežu prilikom naknadne procjene Direktive.

1.4 EGSO prihvaća tvrdnju da će uvođenjem veće transparentnosti u pogledu utjecaja investicijskih politika ulagači biti u mogućnosti donositi odluke na temelju više informacija te će vjerojatno povećati svoje sudjelovanje u trgovačkim društvima u koja ulažu. To bi trebalo dovesti do bolje dugoročne uspješnosti trgovačkih društava uvrštenih na burzu.

1.5 Od samog početka financijske krize kreatori politika bave se izazovom promjene kulture u europskom korporativnom i financijskom sektoru nastojeći prebaciti fokus s kratkoročne uspješnosti na orijentaciju prema održivijem dugoročnom ulaganju. U mjeri u kojoj se takva promjena kulture može postići propisima, Komisija je krenula u ispravnom smjeru.

2. Pozadina Direktive

2.1 Ovaj Komisijin Prijedlog direktive treba sagledati u kontekstu drugih inicijativa za poboljšanje dugoročnog financiranja europskog gospodarstva. U središtu Prijedloga je uvjerenje da će poticanje dioničara na prepoznavanje dugoročnih izgleda osigurati bolje okruženje za djelovanje trgovačkih društava uvrštenih na burzu. Ovi prijedlozi su dio rezultata koji su proizašli iz postupka širokog savjetovanja s dionicima o pitanju korporativnog upravljanja. Komisija je 2010. objavila Zelenu knjigu o korporativnom upravljanju u financijskim institucijama i politikama primitaka ⁽¹⁾. Tome je 2011. uslijedila još jedna Zelena knjiga o okviru za korporativno upravljanje u EU-u ⁽²⁾. Ta su savjetovanja zatim 2012. godine dovela do objavljivanja Akcijskog plana: europsko pravo trgovačkih društava i korporativno upravljanje – moderni pravni okvir za angažiranije dioničare i održiva trgovačka društva ⁽³⁾.

2.2 Direktiva se oslanja na procjenu utjecaja koja se bavi propustima u odnosu između glavnih sudionika u korporativnom upravljanju – takozvanom odnosu između nadlogodavca -i zastupnika. Radi se o odnosu između zastupnika (direktora) i nadlogodavaca (dioničara poput institucionalnih ulagača, upravitelja imovinom i savjetnika za glasanje (engl. *proxy advisers*)). Direktiva navodi pet nedostataka, a to su: (i) nedovoljno sudjelovanje institucionalnih ulagača i upravitelja imovinom; (ii) nedovoljna poveznica između plaće i uspješnosti direktora trgovačkih društava; (iii) manjak nadzora dioničara u vezi s transakcijama s povezanim strankama; (iv) nedostatna transparentnost savjetnika za glasanje; i (v) teško i skupo izvršavanje prava koja proizlaze iz vrijednosnih papira za ulagače.

2.3 Za svako od ovih pitanja Komisija razmatra relevantne mogućnosti politika i odabire pet skupova mjera a to su:

- 1) obvezna transparentnost institucionalnih ulagača i upravitelja imovinom u pogledu njihovog glasanja i sudjelovanja te određenih aspekata dogovora koji se odnose na upravljanje imovinom;
- 2) objava politike koja se odnosi na primitke i objava pojedinačnih primitaka zajedno s glasanjem dioničara;
- 3) dodatna transparentnost i neovisno mišljenje o važnijim transakcijama s povezanim strankama te dostavljanje najznačajnijih transakcija dioničarima na odobrenje;
- 4) obvezujući zahtjevi za objavu metodologije i sukoba interesa savjetnika za glasanje;
- 5) stvaranje okvira kojima će se trgovačkim društvima uvrštenima na burzu omogućiti utvrđivanje identiteta njihovih dioničara i zahtijevanje od posrednika da brzo prenose informacije koje se odnose na dioničare te omogućiti izvršavanje prava dioničara.

3. Mjere sadržane u Direktivi

3.1 U smislu transparentnosti za dioničare Komisija zahtijeva da institucionalni ulagači objave način na koji je njihova strategija vlasničkih ulaganja usklađena s njihovim obavezama i kako se njome pridonosi dugoročnim rezultatima imovine. Nadalje, ako institucionalni ulagač koristi usluge upravitelja imovinom, mora objaviti ključne elemente njihova dogovora, kao što su usklađivanje odluka o ulaganju između upravitelja imovinom i institucionalnih investitora, strategije ulaganja, vremenski okvir strategije, ocjena uspješnosti upravitelja imovinom, ciljani promet portfelja itd. Upravitelji imovinom će također institucionalnim ulagačima svakih šest mjeseci morati predati informacije o tome kako se njihova strategija ulaganja primjenjuje u odnosu na dogovoreni pristup.

3.2 Što se tiče povezanosti plaća direktora i njihove uspješnosti, Komisija izražava zabrinutost da bi zbog nedovoljno učinkovitog nadzora nad primicima direktora mogli patiti dugoročni rezultati poduzeća. Politiku primitaka donose odbori ili nadzorni odbori. Od trgovačkih društava uvrštenih na burzu zahtijevat će se da objave detaljne informacije o politici primitaka i primitke pojedinih direktora. Dioničari će imati pravo odobriti politiku primitaka, kao i provedbu te politike u prethodnoj godini. Predložena direktiva razinu primitaka i uvjete za njih prepušta trgovačkom društvu i njegovim dioničarima.

⁽¹⁾ COM(2010) 284 final.

⁽²⁾ COM(2011) 164 final.

⁽³⁾ COM(2012) 740 final.

3.3 Pitanje transakcija s povezanim strankama temelji se na gledištu da dioničari obično nemaju pristup dostatnim informacijama o takvim predloženim transakcijama niti imaju odgovarajuće alate kojima bi se suprotstavili (nedozvoljenim) transakcijama. Trgovačka društva uvrštena na burzu stoga će morati tražiti odobrenje dioničara u pogledu transakcija s povezanim strankama koje predstavljaju više od 5 % imovine društva. Također će morati najaviti takve transakcije ako su veće od 1 % njihove imovine, a morat će i unajmiti neovisnu treću stranku za reviziju tih transakcija. Postojat će iznimke za transakcije između trgovačkog društva i članova njegove grupacije koji su u potpunom vlasništvu tog društva.

3.4 Savjetnici za glasanje ulagačima daju preporuke o tome kako da glasaju na općim skupštinama trgovačkih društava uvrštenih na burzi. Korištenje savjetnika za glasanje povećano je uglavnom zbog složenih pitanja koja se tiču vlasničkih udjela ulagača, posebice na prekograničnoj osnovi. Savjetnici za glasanje daju preporuke ulagačima s visoko globaliziranim i diversificiranim portfeljima i imaju važan utjecaj na ponašanje pri glasanju, a time i na korporativno upravljanje. U svom istraživanju o procjeni utjecaja Komisija je pronašla dokaze koji bacaju sumnju na kvalitetu i točnost preporuka koje savjetnici za glasanje daju, kao i na način na koji se nose s pitanjem sukoba interesa. Ne postoji regulacija tih savjetnika za glasanje na razini EU-a, iako neke države članice imaju neobvezujuće etičke kodekse. Od savjetnika za glasanje zahtijevat će se da poduzmu mjere koje će jamčiti da su njihove preporuke za glasanje točne i pouzdane, da se temelje na detaljnoj analizi svih relevantnih informacija te da na njih ne utječe nikakav postojeći ili mogući sukob interesa. Čini se da savjetnici za glasanje trenutno traže odobrenje ESMA-e za dobrovoljni etički kodeks; to bi bilo dobrodošlo.

3.5 Ulagači, posebice oni s prekograničnim vlasničkim udjelima, suočeni su s teškoćama u ostvarivanju prava koja proizlaze iz njihovih dionica. Do tih teškoća uglavnom dolazi zbog nemogućnosti trgovačkih poduzeća da ispravno utvrde identitet ulagača, nedostatka pravovremenog informiranja dioničara od strane trgovačkih društava te diskriminacije u cijenama prekograničnih ulaganja. Od država članica tražit će se da se osiguraju da posrednici trgovačkim društvima uvrštenima na burzu ponude mogućnost utvrđivanja identiteta njihovih dioničara. Od društava uvrštenih na burzu zahtijevat će se da, ako odluče ne komunicirati izravno s dioničarima, informacije koje se odnose na ostvarivanje prava koja proizlaze iz dionica osiguraju i dostave posredniku pravodobno i u standardiziranom obliku. Od posrednika se, s druge strane, zahtijeva da omoguće ostvarivanje prava dioničara, uključujući prava na glasanje, koja dioničari koriste sami ili koja se koriste u njihovo ime, te da o tome informiraju dioničare.

4. Komentari na Direktivu

4.1 Komisija tvrdi da će mjere navedene u predloženoj Direktivi vjerojatno dovesti do tek marginalnog povećanja administrativnog opterećenja za trgovačka društva uvrštena na burzu. U mjeri u kojoj uvode obvezu da trgovačka društva dioničarima osiguraju pravovremene i relevantne informacije, one predstavljaju dobru praksu i stoga ih u tom svjetlu treba i sagledavati. EGSO izražava zabrinutost zbog mogućeg dodatnog administrativnog opterećenja u slučaju manjih trgovačkih društava uvrštenih na burzu. Iako Komisija preuzima obvezu da će nakon što se bude primjenjivala pet godina provesti procjenu Direktive, EGSO vjeruje da takvu procjenu treba napraviti ranije, budući da prijedlog vjerojatno neće stupiti na snagu još barem 18 mjeseci.

4.2 Što se tiče politike primitaka i veze između plaće i uspješnosti direktora, EGSO podupire prijedlog Komisije da se poboljša nadzor nad primicima direktorima od strane dioničara ⁽⁴⁾. Dok razina primitaka koji će se isplatiti ostaje pitanje za odbor trgovačkog društva, zahtjev da o tome glasaju dioničari povećao bi razinu interakcije između odbora i njegovih dioničara.

4.3 Logična je tvrdnja da će uvođenjem veće transparentnosti u pogledu utjecaja investicijskih politika ulagači biti u mogućnosti donositi odluke na temelju više informacija te će se vjerojatno povećati njihovo sudjelovanje u trgovačkim društvima u koja ulažu. Ako uspiju stvoriti dugoročnije sudjelovanje dioničara, to bi trebalo pomoći poboljšati učinkovitost i uspješnost trgovačkih društava.

⁽⁴⁾ SL C 271 od 19.9.2013., str. 70.

4.4 Ovi su prijedlozi u skladu s onim elementima Direktive ⁽⁵⁾ i Uredbe o kapitalnim zahtjevima (paket CRD IV) ⁽⁶⁾ koji se bave primicima i koji dopunjavaju postojeća pravila o institucionalnim ulagačima i upraviteljima imovinom na temelju direktiva UCITS, MIFID i AIFM. Ovu direktivu treba ocjenjivati u okviru tog mnogo šireg regulatornog konteksta.

4.5 Osim toga, ovi prijedlozi dobro se slažu s općenitim okvirom EU-a za korporativno upravljanje koji omogućuje državama članicama da postave okvir koji je usklađeniji s njihovim pojedinačnim običajima i praksama. Izričit prekogranični fokus nekih prijedloga u Direktivi ističe potrebu za pravilima o transparentnosti i sudjelovanju na razini EU-a.

4.6 Iako prihvaća da je u najvećoj mjeri cilj predloženih izmjena Direktive o pravima dioničara poticati veće dugoročno sudjelovanje dioničara, EGSO vjeruje da takvo dugoročno sudjelovanje treba uključiti sve dionike, uključujući i zaposlenike, te predlaže da Komisija razmisli o tome kako da zaposlenike bolje uključi u izgradnju dugoročne vrijednosti ⁽⁷⁾.

4.7 U svojim prijedlozima, Komisija navodi da je „glavni cilj trenutnog prijedloga za izmjenu Direktive o pravima dioničara pridonijeti dugoročnoj održivosti trgovačkih društava u EU-u, stvaranju privlačnog okruženja za dioničare i poboljšanju prekograničnog glasanja povećanjem učinkovitosti lanca vlasničkih ulaganja kako bi se pridonijelo rastu, stvaranju radnih mjesta i konkurentnosti EU-a”, zajedno s tekućom reformom financijskog sektora. Zbivaju se velike promjene, s naglaskom na promjenu kulture u europskom korporativnom i financijskom sektoru, u sklopu kojih se orijentacija na kratkoročnu uspješnost mijenja u smjeru održivijih dugoročnih ulaganja. To neće biti jednostavan zadatak. U mjeri u kojoj se takva promjena kulture može postići propisima, Komisija je krenula u ispravnom smjeru.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ SL L 176, 27.6.2013., str. 338.

⁽⁶⁾ SL L 176, 27.6.2013., str. 1.

⁽⁷⁾ SL C 161 od 6.6.2013., str. 35.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o dugoročnom financiranju europskog gospodarstva

COM(2014) 168 final

(2014/C 451/15)

Izvjestitelj: **MICHAEL SMYTH**

Suizvjestitelj: **VINCENT FARRUGIA**

Dana 14. ožujka 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Komunikaciji Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o dugoročnom financiranju europskoga gospodarstva

COM(2014) 168 final.

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 17. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja), sa 139 glasova za, 2 protiv i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO daje široku podršku Komunikaciji Komisije koja se temelji na Zelenoj knjizi o dugoročnom financiranju europskog gospodarstva ⁽¹⁾. Ona predstavlja pozitivan razvoj rasprave o politici koja se usredotočuje na pronalazak najboljeg načina za zadovoljavanje europskih potreba za dugoročnim ulaganjem.

1.2 EGSO uviđa da Komisija mora djelovati unutar svojih područja nadležnosti, a istovremeno i poticati odgovarajuće institucijske i političke promjene na globalnoj razini i razini država članica. Ovo je posebno važno u kontekstu nacionalnih i međunarodnih regulatornih sustava koji utječu na dugoročne perspektive odluka o ulaganjima. Naprimjer, u brojnim državama članicama prisutna je pristranost fiskalnih sustava u korist financiranja zaduživanja poduzeća, što potiče poduzeća da više koriste zaduživanje nego kapital kao izvor financiranja. Da bi se postiglo raznolikije i stabilnije dugoročno financiranje poduzeća, potrebno je poticati države članice da promiču veću upotrebu kapitalnih ulaganja. Komisija bi trebala i dalje ustrajati na tome.

1.3 Većina prijedloga Komisije koji se navode u Komunikaciji su utemeljeni i sukladni s promicanjem dugoročnih perspektiva za ulaganja, no bit će potrebno neko vrijeme da bi se oni proveli. Sada su potrebni novi instrumenti za dugoročna ulaganja (poput projektnih obveznica EU 2020.) i EGSO traži od Komisije da brzo krene s provedbom.

1.4 U kontekstu promicanja većeg dugoročnog financiranja gospodarstva nužno je dovršiti bankovnu uniju. Monetarna politika treba biti prilagodljiva dugoročnim ulaganjima u smislu odgovarajućih kamatnih stopa za ulagače i štediše. EGSO pozdravlja predanost Komisije da istraži fragmentirane prekogranične tokove štednje i procijeni izvedivost razvijanja štednog proizvoda na razini EU-a.

1.5 EGSO vjeruje da se sada pruža jedinstvena prilika za oblikovanje, razvijanje i provedbu okvira EU-a za dugoročna ulaganja koji se temelji na stabilnom analitičkom radu, između ostalog, Komisije, Međunarodnog instituta za financije i međunarodne skupine stručnjaka pod nazivom *Group of Thirty*. Prepreke održivog dugoročnog financiranja dobro su poznate i mora ih se prevladati. Te prepreke svode se na pet glavnih izazova:

— poticanje ulagača na sagledavanje dugoročne perspektive prilikom donošenja odluka o ulaganju;

— stvaranje novih posrednika i novih instrumenata usmjerenih na dugoročna ulaganja;

⁽¹⁾ COM(2013) 150 final/1 i COM(2013) 150 final/2.

- uspostavljanje tržišta dužničkog i vlasničkog kapitala u svrhu proširenja opsega financijskih instrumenata;
- osiguravanje da se prekogranični tok kapitala odvija pravilno i da podupire dugoročna ulaganja; i
- razvijanje boljih sustavnih analiza pri oblikovanju buduće regulatorne politike.

EGSO vidi napredak prema postizanju ciljeva navedenih u ovoj Komunikaciji i traži od Komisije da nastavi i ubrza ovaj napredak u budućim prijedlozima o dugoročnom financiranju.

2. Praćenje Zelene knjige o dugoročnom financiranju

2.1 Komunikacija predstavlja promišljeni odgovor Komisije na uspješno savjetovanje koje je potaknula Zelena knjiga o dugoročnom financiranju europskog gospodarstva ⁽²⁾ objavljena u ožujku 2013. godine. U njoj se iznosi niz prijedloga i djelovanja čiji je cilj prevladati prepreke koje stoje na putu većeg korištenja privatnih i javnih izvora dugoročnog financiranja. Komisija smatra da se, iako banke i dalje imaju važnu ulogu u pružanju dugoročnog financiranja, mora potaknuti da se u takvu vrstu financiranja uključe i alternativni izvori financiranja iz nebankarskog sektora kao što su, na primjer, javni izvori financiranja, institucijski ulagači (osiguravajuća društva i mirovinski fondovi), tradicionalni ili alternativni investicijski fondovi te držani novčani fondovi itd.

2.2 Mjere predložene u Komunikaciji usmjerene su na:

- i) mobiliziranje privatnih izvora dugoročnog financiranja,
- ii) bolju uporabu javnog financiranja,
- iii) razvoj tržišta kapitala,
- iv) bolji pristup malih i srednjih poduzeća financiranju,
- v) privlačenje privatnog financiranja u infrastrukturu i
- vi) poboljšanje ukupnog okruženja za održivo financiranje.

Komisija je također objavila prijedlog revizije Direktive o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje (IORP) ⁽³⁾ kako bi podržala daljnji razvoj strukovnog mirovinskog osiguranja kao važne kategorije dugoročnog institucijskog ulaganja u EU-u, kao i Komunikaciju o skupnom financiranju ⁽⁴⁾, rastućem izvoru financiranja za mala i srednja poduzeća.

3. Predloženo djelovanje

3.1 Mobiliziranje privatnih izvora dugoročnog financiranja

3.1.1 Postoji neizbježna napetost između potrebe da se, s jedne strane, bankama uvedu stroži zahtjevi za kapital i likvidnost kako bi banke povećale svoju otpornost i, s druge strane, težnje da se bankama ne uvedu pretjerana ograničenja koja bi ih mogla odvratiti od pružanja dugoročnog financiranja realnom gospodarstvu. Postizanje pravog omjera između ovih dvaju važnih ciljeva javne politike neće biti jednostavno. Komisija će razmotriti prikladnost uredbe o kapitalnim zahtjevima u odnosu na dugoročno financiranje i provesti reviziju toga u kojoj mjeri prijedlozi o omjeru pokrića likvidnosti i omjeru neto stabilnih izvora financiranja mogu kočiti dugoročno financiranje koje pruža bankarski sektor.

3.1.2 Komisija smatra da će nakon dovršetka reformi bankarskog sustava i bankovne unije doći do obnove povjerenja u financijski sektor te da će se uvelike smanjiti financijska fragmentacija. Posebice bi nedavni paket prijedloga o strukturnoj reformi banaka na način da se osnovne financijske aktivnosti realnog gospodarstva odvoje od rizičnih aktivnosti trgovanja trebao bankama omogućiti da ponovno preuzmu svoju tradicionalnu ulogu ⁽⁵⁾. EGSO u svom mišljenju o paketu za restrukturiranje podržava prijedloge Komisije.

⁽²⁾ COM(2013) 150 final/1 i COM(2013) 150 final/2.

⁽³⁾ COM(2014) 167 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 172 final.

⁽⁵⁾ Ovi prijedlozi razmatraju se u EGSO-ovom mišljenju INT/717 „Strukturna reforma banaka EU-a”

3.1.3 Možda se najzanimljiviji dijelovi komunikacije tiču pravila osiguravajućih društava i mirovinskih fondova u pogledu dugoročnog financiranja. Početkom 2016. na snagu stupa izmijenjena direktiva Solventnost II, što bi osiguravajućim društvima trebalo omogućiti da ulažu u bilo koju vrstu imovine koja podliježe načelu razboritosti. To može doprinijeti razvoju održivih tržišta sekuritiziranih instrumenata. Što se tiče mirovinskih fondova, postoje prijedlozi da se u suradnji s Europskim nadzornim tijelom za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) donese okvir koji će dovesti do stvaranja jedinstvenog tržišta osobnih mirovina, a time i mogućeg mobiliziranja dugoročne štednje.

3.1.4 U pogledu mobilizacije veće količine privatnih sredstava za dugoročna ulaganja, EGSO preporuča da Komisija izradi studiju izvedivosti o korištenju državnih fondova zajedno s glavnim dugoročnim izvorima kao što su to mirovinski fondovi i velika osiguravajuća društva.

3.1.5 EGSO, kao odgovor na Zelenu knjigu ⁽⁶⁾, preporučuje Komisiji da razmotri uvođenje štednog računa na razini EU-a kako bi se iskoristila dugoročna štednja. Komisija će sada provesti studiju o preprekama za stvaranje takvog EU-ovog prekograničnog štednog instrumenta.

3.2 Bolje korištenje javnog financiranja

3.2.1 Kada je riječ o učinkovitijem korištenju javnih izvora financiranja za dugoročna ulaganja, Komisija se obvezuje na mjere koje bi trebale potaknuti snažniju suradnju između državnih i regionalnih banaka za promicanje gospodarstva, EIB-a/EIF-a i drugih multilateralnih banaka za razvoj, kao što je EBRD. Dobar primjer toga je nedavno osnivanje Irske strateške bankarske korporacije (*Strategic Banking Corporation of Ireland*) koja je zajednički pothvat irske vlade, EIB-a i banke KfW ⁽⁷⁾ i koja će na raspolaganju imati 800 milijuna eura za kreditiranje irskih malih i srednjih poduzeća. Sličan prijedlog postoji i za pitanje bolje koordinacije i suradnje između državnih agencija za kreditiranje izvoza. Potrebno je pozdraviti ove prijedloge.

3.3 Razvoj tržišta kapitala

3.3.1 Mnogi prijedlozi Komisije tiču se pitanja nerazvijenih tržišta kapitala u Europi. U Komunikaciji se ističe da, iako je tržište obveznica poduzeća posljednjih godina zabilježilo rast, ono je i dalje (uz europska tržišta kapitalom) fragmentirano i nije privlačno malim i srednjim poduzećima te srednje kapitaliziranim društvima kao izvor dugoročnog financiranja. Kao odgovor na ovu fragmentaciju postoji obveza o provođenju studije o tome hoće li dodatne mjere, osim Direktive MiFID 2 ⁽⁸⁾, biti potrebne za uspostavljanje snažnog i likvidnog sekundarnog tržišta obveznicama poduzeća. Također postoji obveza da se istraži mogu li se subjekti za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS) ⁽⁹⁾ proširiti tako da obuhvate vrijednosne papire koji se nalaze na rastućim tržištima malih i srednjih poduzeća.

3.3.2 Pojam sekuritizacije se od početka financijske krize povezuje s drugorazrednim hipotekama u SAD-u, kolateraliziranim dužničkim obvezama i kreditnim izvedenicama na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza koji su zbog njih nastali. Do katastrofalnog neuspjeha tržišta izvedenica nije došlo zbog sekuritizacije same imovine, već zbog neodgovarajuće regulacije, nedovoljnog razumijevanja i pohlepe kupaca i prodavatelja. Korištenje sekuritizacije se sada čvrsto nalazi na dnevnom redu kreatora politika. Zahtjevi za zadržavanjem rizika uspostavljeni su diljem EU-a 2011. g. te su postrožene obveze objavljivanja kako bi se ulagačima omogućilo da bolje razumiju financijske instrumente u koje ulažu. Komisija smatra da sada ima mjesta za uspostavljanje održivih sekuritizacijskih tržišta uz odgovarajuću bonitetnu podjelu različitih vrijednosnih papira osiguranih imovinom koji će biti predmet trgovanja. Iako EGSO podržava postupno korištenje sekuritizacije, u načelu poziva na oprez kako bi se osiguralo da se ona primjenjuje na dobro regulirani način.

3.3.3 Komisija se obvezuje na suradnju s Bazelskim odborom i Međunarodnom organizacijom komisija za vrijednosne papire (IOSCO) u cilju izrade i provedbe globalnih standarda o zadržavanju rizika, transparentnosti i dosljednosti na sekuritiziranim tržištima. Također postoji obveza za reviziju postupanja s pokrivenim obveznicama u Direktivi o kapitalnim zahtjevima (CRR) do kraja godine, što je potrebno za uspostavu integriranog tržišta pokrivenim obveznicama. S druge strane, ova bi revizija trebala ubrzati studiju o EU-ovom okviru za pokrivene obveznice.

⁽⁶⁾ SL C 327, 12.11.2013., str. 11.

⁽⁷⁾ Banka za razvoj u vlasništvu njemačke vlade

⁽⁸⁾ Direktiva o tržištima financijskih instrumenata.

⁽⁹⁾ Direktiva o subjektima za zajedničko ulaganje u prenosive vrijednosne papire 2001/107/EZ i 2001/108/EZ.

3.3.4 U Komunikaciji se razmatra pitanje privatnih plasmana te se, budući da se smatra kako privatni plasmani mogu ponuditi realističnu alternativu kreditiranju banaka i javnom izdavanju obveznica poduzeća, obvezuje na provođenje analize dobrih praksi na tržištima privatnih plasmana u Europi i drugdje, kao i na izradu prijedloga za veću uporabu takvih plasmana u EU-u.

3.4 *Bolji pristup malih i srednjih poduzeća financiranju*

3.4.1 Komunikacije također spominje i osjetljivo pitanje boljeg pristupa dugoročnom financiranju za mala i srednja poduzeća. Ova je tema bila dio Akcijskog plana o financiranju malih i srednjih poduzeća objavljenog 2011. godine, a od tada je napredak bio ograničen. Nedostatak prikladnih, usporedivih, pouzdanih i lako dostupnih kreditnih informacija o malim i srednjim poduzećima smatra se glavnom preprekom boljem pristupu tržištima kapitala. Fragmentirani državni izvori takvim informacijama jedan su od uzroka ovih nedostataka.

3.4.2 U nedavnoj utjecajnoj studiji ⁽¹⁰⁾ Međunarodnog instituta za financije (IIF) navodi se da su ove informacijske asimetrije velika prepreka za kratkoročno i dugoročno financiranje malih i srednjih poduzeća. IIF predlaže nekoliko mjera za prevladavanje ovih prepreka. One uključuju veće korištenje digitalnih repozitorija sa standardnim podnescima za poslovne registre, statističke urede, kreditne procjene banaka i ostale zajmodavce. Državne repozitorije podataka o kreditnom riziku treba objediniti s Europskim skladištem podataka, što će s vremenom dovesti do stvaranja središnjeg europskog kreditnog registra. IIF poziva na uspostavljanje općih europskih normi za prikupljanje informacija i izvješćivanje da bi se omogućile analize među poduzećima i državama. Još i bolje, najnoviji podaci o financijskom uspjehu malih i srednjih poduzeća trebali bi omogućiti da zajmodavci provode bolju procjenu rizika i prikladnije odrede cijenu rizika. Prijedlozi IIF-a mnogo su dalekosežniji od prijedloga Komisije te EGSO poziva Komisiju da se hitno posveti ovim državnim pitanjima u vezi s informacijama i povjerljivosti.

3.4.3 EGSO smatra da bi bilo korisno kad bi regionalne agencije za razvoj sudjelovale u procjeni rizičnosti MSP-ova. U većini regija EU-a nalazimo regionalne agencije za razvoj, a neke od njih već MSP-ovima pružaju usluge financiranja dioničkim kapitalom i financiranja zaduživanjem. Regionalne agencije za razvoj često znaju više o MSP-ovima i njihovim vlasnicima-upraviteljima i upravi od banaka te EGSO preporuča da Komisija istraži njihovu moguću ulogu kao procjenitelja lokalnog rizika.

3.4.4 Komisija je predana nastavku dijaloga između banaka i malih i srednjih poduzeća u cilju poboljšanja financijske pismenosti malih i srednjih poduzeća, osobito s obzirom na povratne informacije banaka o zahtjevima za zajam. Studija IIF-a ide i korak dalje te preporučuje edukaciju malih i srednjih poduzeća o dostupnim alternativnim mogućnostima financiranja i koristima sudjelovanja u alternativnim programima financiranja. EGSO podržava ovaj stav.

3.5 *Privlačenje privatnog financiranja u infrastrukturu*

3.5.1 Kada je riječ o ulaganjima u infrastrukturu, Komisija je odredila da nedovoljna dosljednost između dostupnih podataka o uspješnosti infrastrukturnih kredita diljem Europe sprječava snažnije sudjelovanje privatnog sektora u ulaganjima u infrastrukturu. Poslovna osjetljivost i povjerljivost podataka banaka i vlasničkih ulagača često su sprječavali veću distribuciju relevantnih podataka. Komisija se obvezuje na procjenu potencijala jedinstvenog portala kako bi se na dobrovoljnoj osnovi objavili postojeći podaci o planovima ulaganja u infrastrukturu i projektima općinskih, regionalnih i državnih vlasti. Sličan pristup portala predlaže se i za objavljivanje i standardizaciju sveobuhvatnih kreditnih statistika o infrastrukturnim kreditima. EGSO podržava ovo djelovanje.

3.6 *Poboljšanje ukupnog okruženja za održivo financiranje*

3.6.1 Osim posebnog djelovanja o kojem se raspravlja gore, Komisija također razmatra širi okvir za održivo financiranje u pogledu korporativnog upravljanja, računovodstvenih standarda, oporezivanja i pravnog okruženja. Komisija će razmotriti prijedlog revizije Direktive o pravima dioničara kako bi se bolje uskladili dugoročni interesi institucionalnih ulagača, upravitelja imovinom i poduzeća. EGSO podržava ovu reviziju Direktive o pravima dioničara kako bi se potaknulo njihovo dugoročno sudjelovanje.

⁽¹⁰⁾ Saniranje financija i rasta za europske MSP-ove (2013. g.).

3.6.2 Doći će i do procjene programa vlasničkog udjela zaposlenika i financijskog sudjelovanja zaposlenika u pogledu određivanja prepreka za prekograničnu provedbu takvih programa i planiranje djelovanja za prevladavanje tih prepreka. Također postoji obveza da se razmotri je li upotreba poštene vrijednosti u revidiranom MSFI-ju 9. odgovarajuća u odnosu na poslovne modele dugoročnog ulaganja. Uz to će Komisija kasnije ove godine pokrenuti postupak savjetovanja kako bi se razmotrio pojednostavljeni računovodstveni standard za financijska izvješća uvrštenih malih i srednjih poduzeća i korisnost samostalnog računovodstvenog standarda za mala i srednja poduzeća koja nisu uvrštena.

3.6.3 U Komunikaciji se priznaje da u većini država članica Europske unije postoje fiskalne olakšice za financiranje zaduživanja tvrtki. Posljedica toga je da se tvrtke potiče na preuzimanje više duga umjesto na korištenje vlasničkog kapitala. Komisija nije nadležna za ovo područje, a Komunikacija je samo obvezuje da putem posebnih preporuka za svaku zemlju u okviru europskog semestra potiče vlasnička ulaganja. Konačno, Komisija će provesti reviziju nedavnih preporuka o pravovremenom restrukturiranju održivih poduzeća i načelu „druge prilike” za poduzetnike u stečaju, kao i prava koje se primjenjuju na aspekte u pogledu trećih strana pri ustupanju potraživanja. U ovim je prijedlozima teško pronaći nedostatke.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Put ka ostvarenju otvorene i sigurne Europe

COM(2014) 154 final

(2014/C 451/16)

Izjestitelj: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Dana 14. ožujka 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnim odboru i Odboru regija – Put ka ostvarenju otvorene i sigurne Europe

COM(2014) 154 final.

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 20. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja), s 85 glasova za, 1 protiv i 7 suzdržanih.

1. Zaključci

1.1 U skladu s dugotrajnim stavom Europskog gospodarskog i socijalnog odbora koji je izrazio u mišljenjima o Komunikaciji Komisije o Haškom programu⁽¹⁾ te kasnije o Stockholmskom programu⁽²⁾, EGSO smatra da temelj i polazište za politike slobode, sigurnosti i pravde treba biti zaštita temeljnih prava zajamčenih Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama te Poveljom o temeljnim pravima Europske unije. EGSO smatra da politike koje preporučuju europske institucije trebaju osigurati ravnotežu između temeljnih prava i sigurnosti. U skladu s odlukom Suda Europske unije o Direktivi br. 2006/24/EZ o zadržavanju podataka iz elektroničkih i telefonskih komunikacija građana na razdoblje od najmanje šest mjeseci, utvrđuje se da je spomenuta Direktiva nevažeća, temeljem načela proporcionalnosti. Međutim, Sud Europske unije smatra da je zadržavanje podataka legitiman cilj koji zadovoljava opće interese.

1.2 Odbor sa zabrinutošću primjećuje da su u Europi u porastu netolerancija, rasizam i ksenofobija prema imigrantima; također utvrđuje da postoji mogućnost da je u nekim državama članicama zaštita temeljnih prava sve lošija. Jednakost postupanja i mjere za suzbijanje diskriminacije stupovi su politika integracije. EGSO predlaže da Komisija imenuje povjerenika zaduženog za pitanja prikazivanja, jačanja i usvajanje mjera koje promiču zaštitu temeljnih prava.

1.3 Isto tako, Odbor smatra da Europska unija treba insistirati na konsolidaciji međunarodnog sustava koji bi olakšao i regulirao migraciju i mobilnost, na temelju konvencija o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda, konvencije o pravima djece, konvencije o pravima radnika migranata i konvencija Međunarodne organizacije rada.

1.4 Kao predstavnik organiziranog civilnog društva, EGSO je sugovornik kojeg treba uzeti u obzir i koji mora sudjelovati u cijelom postupku rasprave o „otvorenoj i sigurnoj Europi” koju vode Komisija, Europski parlament i Vijeće.

⁽¹⁾ SL C 65, 17.3.2006., str. 120.–130.

⁽²⁾ SL C 128, 18.5.2010., str. 80.–88.

1.5 EGSO smatra da je Komunikacija Komisije trebala biti konkretniji dokument. Vjerujemo da je riječ o skupu ideja koje zahtijevaju višu razinu konkretnosti i strukture. Isto tako, smatramo da je Komunikacija trebala bolje istaknuti glavne probleme koji trenutno sprečavaju Europu da bude otvorenija i sigurnija.

1.6 Imigranti daju pozitivan doprinos gospodarskom i društvenom razvoju Europe, koja se suočava s velikim demografskim izazovom zbog starenja stanovništva. EU se nalazi u ozbiljnoj gospodarskoj krizi i ima visoke stope nezaposlenosti, no čak i u takvoj situaciji tržišta rada nekih država članica traže nove imigrante. Bez postojanja ozbiljne politike o migracijama, kad se kriza nadiđe i promijeni se gospodarski ciklus, strukturni problemi proizašli iz demografskog stanja mogu se zaoštriti ukoliko se ne usvoje mjere.

1.7 Europska unija mora raspolagati zajedničkim sustavom azila s usklađenim zakonodavstvom, temeljem odredbi iz Ugovora o zajedničkoj politici na tom području. Dublinsku konvenciju mora zamijeniti sustav veće solidarnosti unutar EU-a koji će također voditi računa o volji tražitelja azila.

1.8 EGSO smatra da, kako bi postojao vjerodostojni pristup nepropisnoj migraciji i vraćanju, treba djelovati odlučno i svim dostupnim sredstvima protiv organiziranog kriminala za trgovinu i krijumčarenje ljudima. Čvrsto vjerujemo da je bolja koordinacija država članica potrebna i korisna za iskorištavanje postojećih sredstava i instrumenata u borbi protiv onih koji na nezakonit način promiču i olakšavaju nepropisnu imigraciju.

1.9 EU mora preuzeti odgovornost za kontrolu vanjskih granica, odnosno granica cijele Europske unije u Schengenskom prostoru. Zbog davanja prednosti zaštiti života ugroženih osoba i poštivanju važećih zakona, Frontex se mora pretvoriti u europsku službu za nadzor granica.

1.10 EGSO predlaže da se Europol pretvori u svojevrsnu europsku agenciju, koja će biti podređena političkoj ili sudskoj vlasti na europskoj razini i koja će nadici svoju trenutnu ulogu koordinatora te razviti, u što kraćem mogućem roku, vlastiti operativni kapacitet za provođenje istraga na cijelom teritoriju Europske unije u suradnji s policijskim snagama država članica.

2. Uvod

2.1 Iako je prošlo tek nekoliko godina od pokretanja Stockholmskog programa, koji se temelji na „otvorenoj i sigurnoj Europi koja služi građanima i štiti ih”, provedba pojedinih mjera predloženih u tom programu omogućila je Europskoj uniji da osmisli politike koje teže stvaranju otvorenijeg i sigurnijeg društva za sve nas koji živimo u ovom velikom skupu sloboda i razumijevanja koji predstavlja Europska unija. Europska unija u kojoj nema mjesta tome, niti se na bilo koji način prihvaća ili tolerira i najmanji tračak diskriminacije, rasizma ili ksenofobije.

2.2 Jačanje Schengenskog prostora, sporazum o zajedničkom europskom sustavu azila, unapređenje zajedničke vizne politike, veća europska suradnja u borbi protiv organiziranog kriminala u njegovim najopasnijim aspektima po ljudska bića (terorizam, trgovina ljudima, kibernetički kriminal itd.), kao i povećana suradnja s trećim zemljama u pogledu migracija, zajedno čine značajna, ali nedovoljna dostignuća.

2.3 U svijetu sve veće međupovezanosti i međuovisnosti, s neprekidnim protokom informacija i izazovima na koje ponekad treba odgovoriti i prije nego što ih je uopće moguće predvidjeti, moramo unaprijediti i produbiti postizanje većih sloboda i sigurnosti, kako za građane Unije tako i za one koji dolaze iz trećih zemalja i žele se uključiti i integrirati u naše društvo kako bi pridonijeli svojim naporima, i time obogatili naše vrijednosti i poboljšali svoje uvjete života.

2.4 Budući da se razdoblje Stockholmskog programa ⁽³⁾, o kojem je EGSO izradio obvezatno Mišljenje ⁽⁴⁾, bliži kraju, potrebno je odgovoriti na pitanje koje nameće Komunikacija Komisije i o kojem se trebamo očitovati: kako postići otvorenu i sigurnu Europu?

⁽³⁾ SL C 115, 4.5.2010.

⁽⁴⁾ SL C 128, 18.5.2010., str. 80.–88.

2.5 Dana 8. travnja 2014. godine, Sud Europske unije ⁽⁵⁾ proglasio je nevažećom Direktivu br. 2006/24/EZ ⁽⁶⁾ koja je države članice obvezivala da pružateljima mrežnih i komunikacijskih usluga nametnu zadržavanje podataka o elektroničkim i telefonskim komunikacijama građana na razdoblje od najmanje šest mjeseci. Sud Europske unije procijenio je da Direktiva, zbog toga što nameće obvezu zadržavanja podataka i što nadležnim nacionalnim vlastima dozvoljava pristup tim podacima, predstavlja naročito ozbiljnu povredu temeljnih prava na privatnost i zaštitu privatnih podataka. Nadalje, činjenica da se podaci čuvaju i mogu kasnije biti upotrijebljeni bez znanja pretplatnika ili registriranog korisnika, kod dotičnih osoba stvara osjećaj da je njihov privatni život podvrgnut neprestanom nadzoru. Sud je pojasnio da zadržavanje podataka o prometu (a time, neizravno, i Direktiva) ozbiljno zadire u temeljno pravo na privatni život sadržano u članku 7. Povelje o temeljnim pravima Europske unije. Odluka Suda Europske unije od 8. travnja 2014. godine potvrđuje važnost koju poštovanje prava i sloboda građana ima za izgradnju Europe. Budući da je spomenutu Direktivu proglasio nevažećom temeljem načela proporcionalnosti, Sud Europske unije smatra da je zadržavanje podataka legitiman cilj koji zadovoljava opće interese.

3. Komunikacija Komisije

3.1 Komunikacija je rezultat promišljanja u kojem su sudjelovale sve institucije i organizacije zainteresirane za ove politike Europske unije, dajući svoj doprinos na konferenciji pod nazivom „Otvorena i sigurna Europa: Što slijedi?” održanoj u Bruxellesu u siječnju 2014. uz sudjelovanje EGSO-a te putem izrazito posjećene javne rasprave.

3.2 Komunikacija se sastoji od uvoda, u kojem se vrlo sažeto rezimiraju tijek i napredak postignut u ostvarivanju ambicioznih ciljeva iz Stockholmskog programa, koji služe za promišljanje i uvođenje drugog dijela dokumenta koji iznosi niz političkih prioriteta.

3.3 Izneseni prioriteti grupirani su na sljedeći način:

- Učinkovita politika migracije i mobilnosti.
- Schengen, vize i vanjske granice.
- Provedba zajedničkog europskog sustava azila (CEAS).
- Jačanje globalnog pristupa migraciji i mobilnosti (GAMM).
- Europa koja štiti.

4. Napomene

4.1 Učinkovita politika migracije i mobilnosti.

4.1.1 EGSO je tijekom godina u svojim mišljenjima više puta izrazio svoj stav o politikama migracije, mobilnosti i integracije. Stoga želimo naglasiti da ta mišljenja i dalje vrijede, a posebice prijedlozi iz tih mišljenja koji se još nisu uzeli u obzir. U tom kontekstu, EGSO se u potpunosti slaže s maksimalnim iskorištavanjem prednosti migracije i integracije, budući da to nesumnjivo može dovesti do pametnog, održivog i uključivog rasta, kao što se navodi u dokumentu Komisije. Međutim, ne smijemo zaboraviti da u Europi u kojoj su rasističke i ksenofobične ideologije i porastu, ne smije postojati ni najmanja tolerancija prema spomenutim pokretima i u svim mjerama koje se razmatraju za otvoreniju i sigurniju Uniju, borba protiv diskriminacije, rasizma i ksenofobije mora biti prioritarna linija djelovanja.

4.1.2 Privlačenje talenta i visokokvalificiranih radnika, privlačenje i zadržavanje studenata iz trećih zemalja kako bi kasnije radili u EU-u, olakšavanje postupka priznavanja kvalifikacija u tim zemljama, pružanje podrške i pomoći potencijalnim iseljenicima u njihovim zemljama porijekla radi poticanja lakšeg ulaska u EU, sve su važne mjere, od velike vrijednosti za intelektualno i gospodarsko obogaćivanje država članica, i zbog toga ih EGSO treba podržati. No, s obzirom na to treba razmotriti sljedeće: postoji razlika između privlačenja talenta i kvalificiranih osobe iz trećih zemalja s velikim kapacitetom za stvaranje intelektualne vrijednosti i bogatstva i istog tog postupka kada je riječ o zemljama koje se bore za napredak i postizanje većeg bogatstva i blagostanja. U tom smislu, ovo za države članice predstavlja sjajnu strategiju, ali za treće zemlje može značiti gubitak važnog ljudskog kapitala. Potrebna je suradnja između EU-a i trećih zemalja u okviru Partnerstava za mobilnost.

⁽⁵⁾ <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054es.pdf>.

⁽⁶⁾ Direktiva 2006/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o zadržavanju podataka dobivenih ili obrađenih u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža i o izmjeni Direktive 2002/58/EZ (SL L 105, 13.4.2006., str. 54.).

4.1.3 EGSO izražava zabrinutost zbog posljedica koje ova strategija može imati u trećim zemljama u razvoju, budući da one trebaju zadržati obrazovani i kvalificirani ljudski kapital kako bi mogle izaći iz stanja neimaštine u kojem se trenutno nalaze. Oduzimanje spomenutog kapitala uz uspostavu kompenzacijskih mjera u zemljama porijekla, kako to ne bi negativno utjecalo na njihov rast, mora biti prioritet prilikom razmatranja politika za privlačenje stranog talenta u EU. Ne treba zaboraviti da se dugoročno rješenje za bolju budućnost građana iz nerazvijenih zemalja ne sastoji u tome da ih se privuče i integrira u EU-u kako bi pronašli posao i bolje uvjete za život, već u tome da rade kako bi njihove zemlje postigle razinu razvijenosti koja bi omogućila njihovim građanima da se ne odlučuju na iseljništvo kao jedinu mogućnost za preživljavanje.

4.1.4 Već je Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove u lipnju 2007. godine prepoznalo komplementarnost i nerazdvojitost integracije i imigracije. EGSO je tijekom godina u različitim mišljenjima više puta izrazio svoje stavove o ovom pitanju. U teškim gospodarskim vremenima još je potrebnije potvrditi i podsjetiti se da su „*jednakost postupanja i mjere za suzbijanje diskriminacije stupovi politika integracije*”. Ova preporuka dio je razmatračkog mišljenja EGSO-a o integraciji radnika migranata ⁽⁷⁾ iz 2010. g. Spomenuto mišljenje zadržalo je svu svoju relevantnost i stoga se njegov sadržaj unosi u ovaj dokument.

4.1.5 Europski forum za integraciju izvrsna je platforma za organizacije civilnog društva i imigrante. Odbor ponovno ističe svoju predanost nastavku suradnje s Komisijom u aktivnostima Foruma te u razvoju europskog programa za integraciju.

4.1.6 EGSO smatra da, kako bi postojao vjerodostojni pristup nepropisnoj migraciji i vraćanju, treba djelovati odlučno i svim dostupnim sredstvima protiv organiziranog kriminala koji iskorištava ljude kao robu za stvaranje dobiti, dovodeći ih na nepropisan način u EU, protiv trgovaca ljudskim bićima koji seksualno iskorištavaju žene i maloljetnike i protiv izrabljivača koji iskorištavaju nepropisnu, gotovo robovsku radnu snagu, osiguravajući žrtvama zaštitu u skladu s međunarodnim humanitarnim pravom i europskim konvencijama o ljudskim pravima, budući da se radi o ranjivim skupinama kojima je potrebna posebna zaštita. Čvrsto vjerujemo da je bolja koordinacija država članica potrebna i korisna za iskorištavanje postojećih sredstava i instrumenata u borbi protiv onih koji na nezakonit način promiču i olakšavaju nepropisnu imigraciju.

4.1.7 Odbor zagovara suradnju s trećim zemljama kao ključ za pronalaženje humanitarnog i zakonski uređenog rješenja za povratak u zemlje porijekla za osobe koje su na nepropisan način ušle na teritorij država članica EU-a. Odbor podržava preporuke Međunarodne organizacije za migracije (IOM) radi promicanja potpomognutog dobrovoljnog vraćanja.

4.1.8 U tom smislu, postoji potreba za politikom suradnje sa zemljama subsaharske Afrike, južnog Mediterana i Bliskog istoka, u najmanjoj mjeri jednaka onoj koja se razvija s europskim državama koje nisu članice EU-a ili azijskim zemljama. Španjolska, Grčka, Italija, Cipar i Malta pod posebno su snažnim pritiskom nepropisnog doseljavanja iz tog dijela svijeta, koje se odvija preko Mediterana i Balkana, dovodeći do dramatičnih situacija poput onih na obalama otoka Lampedusa koje treba izbjegavati svim sredstvima. Odbor poziva Komisiju i Vijeće da osiguraju veću uključenost Europske unije u pitanje koje se tiče same Unije, a time i svih država članica, ne samo onih koje se nalaze na vanjskim granicama, tako da ponudi više rješenja, a manje prigovora državama članicama.

4.1.9 Nakon katastrofe kod Lampeduse iz listopada 2013., osnovana je Radna skupina za Sredozemlje (*Task Force Mediterranean*). Skupina je završila s radom objavom Komunikacije o radu ⁽⁸⁾, kojom se predlaže paket kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih mjera za pet glavnih područja djelovanja, u skladu s prioritetima Komunikacije Komisije koja je predmet ovog Mišljenja. EGSO smatra iznimno važnim da se kratkoročne mjere dopune dugoročnim mjerama usmjerenim na suočavanje s dubljim uzrocima nedobrovoljne migracije (siromaštvo, kršenje ljudskih prava, sukobi, manjak gospodarskih prilika, loši radni uvjeti, nezaposlenost itd.).

4.1.10 Sigurno je da se protiv nepropisne migracije, koja je iznimno opasna po život osoba koje se na nju odlučuju u subsaharskim zemljama, može učinkovitije boriti u zemljama porijekla nego u tranzitnim i/ili zemljama odredišta. EGSO će podržati sve mjere koje bi omogućile djelovanje u zemljama porijekla, u pogledu pokazivanja veće odlučnosti u situacijama humanitarne krize, poboljšavajući uvjete života u zemljama porijekla i čineći upravo ono što smo toliko puta spomenuli ali nismo uradili, suočeni s očajničkom migracijom stotina tisuća ili milijuna osoba.

⁽⁷⁾ SL C 354, 28.12.2010, str. 16.-22.

⁽⁸⁾ COM(2013) 869.

4.2 Schengen, vize i vanjske granice

4.2.1 Ako građani s ičim povezuju naziv Schengen, to je da on predstavlja slobodno kretanje osoba diljem država potpisnica. Pravo na slobodu kretanja i boravka građana EU-a zaštićeno je i propisano ugovorima. Dovršetak i fleksibilnost zajedničke politike o vizama, zasebna procjena svakog zahtjeva bez predrasuda prema određenim nacionalnostima, uspostavljanje konzularnih centara za schengenske vize, revizija popisa zemalja kojima je potrebna viza. Sve su to važni aspekti i zaslužuju zajedničko djelovanje radi osiguravanja lakšeg usvajanja i bolje provedbe.

4.2.2 Međutim, u svjetlu određenih aktivnosti u pojedinim državama članicama, Odbor se pribojava da nije vjerojatno da će države članice olakšati pristup državama EU-a za građane trećih zemalja u trenutku kada pojedine države članice prijete samim građanima EU-a da će ih vratiti u njihove zemlje porijekla zbog toga što su nezaposleni ili im jednostavno zabranjuju ulazak. EGSO žali što, ako se potpuno i slobodno kretanje ne provodi za građane Unije, nije vjerojatno da će se primjenjivati na građane trećih zemalja.

4.2.3 Što se tiče vanjskih granica Europske unije, EGSO se pita je li sudjelovanje EU-a u zaštiti južne i istočne granice Unije primjereno trenutnoj situaciji. Unatoč pojačanoj ulozi Frontexa, što je postignuto izmjenom Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004, treba se zapitati je li integrirano upravljanje vanjskim granicama moguće u EU-u u ovom trenutku. EGSO ponavlja svoje preporuke iznesene u mišljenju⁽⁹⁾ o prijedlogu izmjene spomenute Uredbe i smatra da Frontex treba pretvoriti u europsku službu za nadzor granica sačinjenu od europskog kontingenta graničnih policajaca.

4.2.4 Paket „Pametne granice”, o kojem je EGSO izradio Mišljenje⁽¹⁰⁾, temelji se na Programu za registrirane putnike (RTP), koji će redovitim putnicima iz trećih zemalja omogućiti ulazak u EU uz pojednostavljene granične provjere, nakon prethodno obavljenog postupka sigurnosne provjere, te na sustavu ulaska/izlaska (EES), koji će bilježiti vrijeme i mjesto ulaska i izlaska građana trećih zemalja koji putuju u EU. Provedba spomenutog paketa ubrzat će, olakšati i unaprijediti kako postupke graničnih provjera, tako i prelazak granica za državljane trećih zemalja koji putuju u EU. EGSO podržava provedbu ovog paketa, s uvjerenjem da će uvođenje novih tehnologija olakšati suvremenije upravljanje granicama Unije. Iz tog razloga poziva europske institucije da požure s pravnim instrumentima kako bi se olakšala brža provedba spomenutih tehnologija.

4.3 Zajednički europski sustav azila

4.3.1 Smatramo da je postignut veliki napredak u osiguravanju zakonodavnog okvira Unije za poboljšanje pristupa azilu za ljude kojima je potrebna zaštita, što donošenje odluka o odobravanju azila čini bržim i pouzdanijim. Unatoč tome, kada je riječ o prenošenju europskog zakonodavstva u nacionalna zakonodavstva te samoj primjeni, EGSO ponavlja napomenu iz svog Mišljenja⁽¹¹⁾ o Komunikaciji Komisije pod naslovom „Plan za politiku azila. Integrirani pristup zaštiti diljem EU-a”⁽¹²⁾, u kojem je, u pogledu provedbe zakona o azilu u državama članicama, EGSO predlagao da bi „EU trebao razvijati zajedničko zakonodavstvo bez podrazumijevanja ikakvih standarda zaštite kompromisa, što će prisiliti države članice sa nedovoljnom razinom zaštite da promijene svoje zakone. U provedbi zakona EU-a o azilu, države članice će uvijek imati određeni stupanj diskrecije, međutim EGSO će podržati samo zakonodavstvo Unije koje jamči visoku razinu zaštite i smanjuje trenutni stupanj diskrecije koji, kao što je i sada slučaj, onemogućava ispravnu primjenu zakona”.

4.3.2 Zajednički europski sustav azila treba konsolidirati kako bi se osiguralo da sve države članice primjenjuju iste kriterije, što bi zajamčilo pravnu sigurnost za tražitelje azila. EGSO smatra da je solidarnost među državama članicama područje na kojem je potrebno uložiti najveće napore. Pojedine države članice mogle bi biti izložene izrazito velikom pritisku po pitanju imigracije, kao posljedica različitih okolnosti. U ovom kontekstu potrebno je više Unije, kao u slučaju obrane vanjskih granica.

⁽⁹⁾ SL C 44, 11.2.2011., str. 162.–166.

⁽¹⁰⁾ SL C 271, 19.9.2013., str. 97.

⁽¹¹⁾ SL C 218/78, 11.9.2009.

⁽¹²⁾ COM(2008) 360 final

4.3.3 Međutim, s obzirom na prikupljena iskustva i dokaze povezane s nepropisnom migracijom, legitimno je postaviti pitanje postoji li u trenutnim okolnostima mogućnost dostizanja veće razine solidarnosti i zajedničke odgovornosti na tom području. Iz tog razloga, kao odgovor na pitanje kako poticati solidarnost i odgovornost među državama članicama, dijelimo stav Komisije da treba poticati premještanje u druge države koje su izložene manjem pritisku i zajedničko osnivanje prihvatnih centara. Kao što EGSO navodi u svom samoinicijativnom Mišljenju o nepropisnoj imigraciji morskim putem u Euromeditranskoj regiji ⁽¹³⁾: „Ovdje se ne radi samo o solidarnosti, već i o tome da sve države članice EU-a moraju preuzeti odgovornost i, pomoću odgovarajućih mehanizama, podijeliti teret nepropisne imigracije”.

4.3.4 Što se tiče upravljanja velikim brojem ljudi u kriznim situacijama, kao u slučaju Sirije i u kontekstu zahtjeva za azil, pomoću primjene fleksibilnijih instrumenata, kao što izlaže Komisija u svojoj Komunikaciji, ne treba zaboraviti da je EGSO već svojevrmeno podržao uvođenje jedinstvenog zajedničkog postupka za azil, koji ne ostavlja prostora za pretjeranu neujednačenost u pogledu uvjeta za azil među državama članicama ⁽¹⁴⁾. Fleksibilnost koju je pokazala Komisija treba primjenjivati samo na privremenu zaštitu: vlasti moraju uložiti veće napore za procjenu zahtjeva osoba kojima je azil uistinu potreban te ih odvojiti od onih koji podnose lažne zahtjeve.

4.4 Jačanje globalnog pristupa migraciji i mobilnosti

4.4.1 Mobilnost i migracije ljudskih bića nisu motivirane isključivo željom za boljom budućnošću. Nestabilnost, politička previranja, klimatske promjene i mnogi drugi čimbenici uzrokuju ili su prouzročili tijekom stoljeća velika kretanja ljudi. Ono što razlikuje prošle migracije od onih koje se javljaju u današnje vrijeme jest jamčenje i poštivanje temeljnih prava koja ima svako ljudsko biće. Europska unija, kao najveći prostor slobode i sigurnosti na svijetu, iz tog razloga mora surađivati sa zemljama porijekla radi poticanja zakonski uređene mobilnosti koja jamči prava građana tih zemalja i drži ih izvan dohvata organiziranih kriminalnih lanaca koji trguju ljudskim bićima.

4.4.2 EGSO je u svom Mišljenju ⁽¹⁵⁾ o globalnom pristupu migraciji i mobilnosti ⁽¹⁶⁾ izričito podržao „globalni pristup migraciji i mobilnosti (GAMM) koji usko povezuje politike imigracije i azila s vanjskom politikom EU-a”. U tom kontekstu, EGSO je tijekom vremena u brojnim mišljenjima iznio svoj stav o ovom pitanju te nastavlja podržavati razvoj sve uže povezanosti između unutarnje i vanjske dimenzije politike o migraciji i mobilnosti kao i sve veću dosljednost politika EU-a o useljavanju i azilu te politika razvojnje suradnje.

4.5 Europa koja štiti

4.5.1 Važeća Strategija unutarnje sigurnosti, usvojena u 2010. godini, predviđa zajedničko djelovanje EU-a na području glavnih prijetnji sigurnosti. Ona se temelji na pet strateških ciljeva koje, iako su još uvijek valjani, treba revidirati i ažurirati u cilju suočavanja s izazovima u predstojećem petogodišnjem razdoblju, potičući sinergije s drugim ključnim područjima na kojima je sigurnost neophodna za njihovu održivost i napredak.

4.5.2 Odbor se slaže s Komisijom da razbijanje međunarodnih kriminalnih lanaca koji djeluju na području EU-a mora biti prioritet svim državama članicama, a usklađivanje napora u tom smislu mora biti cilj Unije. Organizirani kriminal uvijek je jedan korak ispred pravnih i policijskih mjera koje se protiv njega poduzimaju. Internacionalizacija organiziranog kriminala zahtijeva ulaganje velikih zajedničkih napora država članica za međusobnu suradnju koju Europska unija treba dobro uskladiti.

4.5.3 Ne možemo dopustiti da se razbijanje kriminalnih lanaca izbjegne ili odgodi zbog neujednačenih zakonodavstava, policijskih nadležnosti, višestrukih sudskih žalbi i cijelog niza pravnih lijekova. Ako već kriminal ne poznaje granice, onda moramo brže napredovati prema bezgraničnoj pravdi u Uniji. EGSO smatra da si ne možemo priuštiti daljnje odgađanje globalnih rješenja za suzbijanje organiziranog kriminala.

⁽¹³⁾ SL C 67, 6.3.2014., p. 32.

⁽¹⁴⁾ SL C 218/78, 11.9.2009.

⁽¹⁵⁾ SL C 191, 29.6.2012., str. 134.

⁽¹⁶⁾ COM(2011) 743 final.

4.5.4 Odbor smatra da osposobljavanje i informiranost sami po sebi nisu dovoljni za razbijanje kriminalnih lanaca i stoga poziva da se, dok se nastavlja s europskim programom osposobljavanja za službenike provedbe zakona, razmotri mogućnost pretvaranja Europol u operativno tijelo istražne policije s nadležnostima na razini cijele Unije na području suzbijanja prekograničnog organiziranog kriminala, posebno kada je riječ o trgovini ljudskim bićima, uz unapređenje njegove uloge iz koordinacije u potpuno operativno djelovanje. U tom kontekstu, istaknuli bismo preporuku iznesenu u razmatračkom Mišljenju o „Sudjelovanju civilnog društva u borbi protiv organiziranog kriminala i terorizma”⁽¹⁷⁾, u kojoj stoji: *EGSO predlaže da se Europol pretvori u svojevrsnu Europsku agenciju koja će biti podređena političkoj ili sudskoj vlasti na europskoj razini, i koja će naditi svoju trenutnu ulogu koordinatora te razviti, u što kraćem mogućem roku, vlastiti operativni kapacitet za istraživanje na cijelom teritoriju Europske unije u suradnji s policijskim snagama država članica.*

4.5.5 Neprestano planiranje dugoročnih obzora, ciljeva i rokova može za posljedicu imati umaranje građana, jer oni žele rješenja. Treba postići veću brzinu i ukloniti birokraciju u tim aspektima koji su izrazito važni za svakodnevni život ljudi, ukoliko ne želimo da to postane samo dodatni povod za poticanje euroskepticizma.

4.5.6 Najnovije izvješće Komisije upućeno Vijeću i Europskom parlamentu o borbi protiv korupcije u Europskoj uniji jasno pokazuje da je problem korupcije i dalje prisutan u Europi. Zlouporabu ovlasti radi osobne koristi treba krivično goniti i kažnjavati, posebno u slučajevima gdje je umiješan organizirani kriminal. EGSO u potpunosti podržava međuinstitucijsku suradnju kao i suradnju između država članica u borbi protiv ove pošasti, koja potkopava vjerodostojnost našeg političkog sustava.

4.5.7 EGSO podržava i pozdravlja sve legitime i demokratske inicijative koje se mogu primijeniti na sprečavanje terorizma i borbu protiv radikalizacije i novačenja. Nesumnjivo je da na razini cijele Unije i izvan njezinih granica treba promicati sve legitime i demokratske mjere koje sprečavaju mlade da pristupe ekstremističkim pokretima ili strankama koje ih izravno navode i potiču na terorističko djelovanje. Identificiranje rizičnih područja i žarišnih točaka za širenje ekstremističkih ideologija prioriteti su za osiguravanje naše pojedinačne i kolektivne sigurnosti. Na tom području mora postojati slobodan protok informacija, kako bi se omogućilo rano uočavanje aktivnosti povezanih s radikalizacijom i novačenjem te poduzele snažne mjere da ih se sasiječe u korijenu. U tom kontekstu, Odbor ponavlja svoje preporuke sadržane u Mišljenju o Komunikaciji Komisije pod naslovom „Protuteroristička politika EU-a: glavna postignuća i budući izazovi”.

4.5.8 Moramo biti svjesni da terorizam može doći s područja izvan naših granica, ali može nastati i unutar tih istih granica, što nam je pokazala i nedavna povijest Europe. Zbog toga moramo spriječiti da radikalizacija i ekstremno nasilje, za vrijeme uličnih nemira u europskim gradovima, postanu središte novačenja za buduće aktivnosti deklariranih terorističkih skupina. Ulično nasilje ne poznaje granice, a nasilnici se često slobodno kreću iz jedne države u drugu, iskorištavajući razna događanja do kojih u tim državama dolazi. Stoga Odbor ukazuje na potrebu za boljim usklađivanjem policijskih snaga različitih država članica, radi identificiranja, sprečavanja i suzbijanja tih nasilnih skupina, koje bi se naknadno mogle pridružiti terorističkim skupinama.

4.5.9 EGSO izražava svoju potporu za mjere koje se poduzimaju za podizanje razine sigurnosti za građane i poduzeća u kibernetičkom prostoru. U svjetlu doglednog povećanja kriminala na internetskim mrežama, mjere koje Europska unija provodi u borbi protiv kibernetičkog kriminala zaslužuju najveću moguću podršku. Suradnja s trećim zemljama mora omogućiti usvajanje globalnog pristupa u suočavanju s problemom kriminala svjetskih razmjera, za koji ne postoje granice. Prevencija je opet presudna u tom području kako bi se pokušalo izbjeći da kibernetički kriminalci budu u prednosti u pogledu primjene novih tehnologija. Europski centar za kibernetički kriminal treba raspolagati s više sredstava, uključujući financijskih, unatoč njegovom nedavnom osnivanju.

4.5.10 EGSO, kao predstavnik organiziranog civilnog društva EU-a, ne može shvatiti da još uvijek postoje države članice EU-a koje nisu ratificirale Konvenciju Vijeća Europe o kibernetičkom kriminalu.

4.5.11 U Europi koja se temelji, između ostalih sloboda, na slobodnom kretanju ljudi i robe, pojačavanje sigurnosti kroz upravljanje granicama mora postati zajednička politička aktivnost koja jamči sigurnost svim građanima Unije. Ulazak robe putem bilo koje carinske ispostave i njezino slobodno kretanje diljem Unije zahtijeva snažne zajedničke instrumente za učinkovito upravljanje vanjskim granicama koji neće dopustiti postojanje strogih i propusnih granica.

⁽¹⁷⁾ SL C 318, 23.12.2006., str. 147.

4.5.12 Zajednički odgovor na hitne situacije već se događa, bez potrebe za regulativom, kada sami građani spontano odluče pomoći, bez da vlasti to od njih zatraže. Međutim, usklađeno djelovanje i udruženi odgovor na krizne situacije i katastrofe predstavljaju dodanu vrijednost za povećanje učinkovitosti i djelotvornosti odgovora na situacije ove vrste.

4.5.13 EGSO se slaže sa stavom Komisije da izgradnja unutarnje sigurnosti također podrazumijeva djelovanje izvan naših granica, u globalnom kontekstu. Suradnja država članica s trećim zemljama neophodna je na svim područjima koja se odnose na slobodu i sigurnost, ako želimo nastaviti napredovati prema boljem i pravednijem svijetu, u kojem organizirani kriminal i terorizam ne ugrožavaju teško stečene slobode i prava koja svi uživamo.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Agenda EU-a za pravosuđe za razdoblje do 2020. – Jačanje povjerenja, mobilnosti i rasta unutar Unije

COM(2014) 144 final

(2014/C 451/17)

Izvjestitelj: **Xavier VERBOVEN**

Dana 14. ožujka 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Agenda EU-a za pravosuđe za razdoblje do 2020. – Jačanje povjerenja, mobilnosti i rasta unutar Unije”

COM(2014) 144 final.

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 20. lipnja 2014. godine.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja (sjednica od 10. srpnja), sa 72 glasa za, 1 glasom protiv i bez suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Nakon što se upoznao s Komunikacijom Komisije, Odbor je ocijenio potrebnim iznijeti primjedbe koje se tiču političkih ciljeva uspostavljenih tom komunikacijom kao i nekoliko drugih specifičnih preporuka.

1.2 Što se tiče političkog cilja jačanja uzajamnog povjerenja, Odbor smatra da je riječ o punopravnom političkom prioritetu u skladu s onim što predviđa dio Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu UFEU) posvećen pravosuđu. Što se tiče inicijativa koje treba osmisliti tijekom narednih pet godina s ciljem jačanja uzajamnog povjerenja, dokument Komisije je prilično neodređen i ne ulazi u srž pitanja. EGSO smatra da treba nastaviti poticati suradnju, uspostavljenu u prošlosti zahvaljujući zaključivanju sporazuma o suradnji, tako što će definirati instrumente koji će uslijediti tim sporazumima.

1.3 Kad je riječ o političkom cilju podrške gospodarskom rastu, Odbor napominje da su ambicije na tom području prepoznate kao prioritet od najvećeg značaja, pod uvjetom, međutim, da je riječ o održivom rastu. Ipak, gospodarski rast ne može se sam po sebi smatrati ciljem politike pravosuđa koja, u skladu s UFEU-om, prije svega treba osigurati visok stupanj sigurnosti i jednostavan pristup pravosuđu, što je cilj koji se ne može podrediti gospodarskom rastu. Ipak, činjenica da države članice EU-a raspolažu pravosudnim sustavima koji dobro funkcioniraju moći će imati povoljan učinak na održiv gospodarski rast unutar Unije, naročito stoga što će se sporovi građanske prirode moći rješavati brže i učinkovitije, što će pravna sigurnost biti ojačana te što će se u kaznenim stvarima pojave poput pranja novca i organiziranog kriminala, štetne za formalno gospodarstvo, učinkovito rješavati.

1.4 Što se tiče političkog cilja podupiranja mobilnosti, EGSO primjećuje da se podrška mobilnosti unutar Europske unije, naročito s ciljem da se osigura da europski građani mogu ostvarivati svoja prava na cjelokupnom teritoriju EU-a, može povezati s ciljem olakšavanja pristupa pravosuđu utvrđenim UFEU-om. Treba, međutim, naglasiti da se u glavi V. kao cilj ne navodi samo „sloboda”, već i sigurnost i pravda, koji mogu dovesti do ograničenja slobode. Znatno više od podrške mobilnosti, cilj treba biti osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu za sve građane koji ostvaruju svoje pravo na slobodu kretanja.

1.5 Odbor, osim toga, primjećuje da se Komunikacija Komisije ne bavi nekim pitanjima koja bi mogla doprinijeti uspostavi područja slobode, sigurnosti i pravde.

- Kao prvo, u državama članicama bi se moglo imenovati suce specijalizirane za europsko pravo kako bi se u slučaju postupaka koji se tiču europskog zakonodavstva građanima ponudila veća pravna sigurnost.
- Drugo, moglo bi se uspostaviti operativne policijske i istražne službe na europskoj razini, s ciljem učinkovite borbe protiv kriminala i prijevare s prekograničnim elementima.
- Treće, trebalo bi provjeriti u kojoj bi mjeri, u kaznenim stvarima, bilo potrebno sastaviti minimalne propise za definiranje kaznenih djela i kazni za osobito teške oblike kriminala s prekograničnim elementima poput terorizma, trgovanja ljudima, seksualnog iskorištavanja, nezakonite trgovine drogom, trgovine oružjem, pranja novca, korupcije, krivotvorenja sredstava plaćanja, računalnog kriminala i organiziranog kriminala.
- Četvrto, moglo bi se uspostaviti obavezu uvođenja kolektivne pravne zaštite (engl. *class action*) koja bi trebala poboljšati pristup građana EU-a pravosuđu.
- Peto, poželjno je ažurirati tablicu postignuća za ostvarenja na području pravosuđa, naročito u pogledu provedbe akcijskih programa.
- Napokon, u sklopu budućeg sastava Komisije apsolutno je poželjno imenovati povjerenika koji je stručan na području ljudskih prava.

2. Podaci o Komunikaciji Komisije ⁽¹⁾

2.1 Kontekst Komunikacije

2.1.1 Europska Komisija pokrenula je već više zakonodavnih inicijativa, kako u kaznenim tako i u građanskim stvarima. One su prenesene u velik broj mjera koje su doprinijele uspostavi područja slobode, sigurnosti i pravde.

2.1.2 Smjernice su bile definirane u više petogodišnjih planova, poput programa iz Tamperea, programa iz Haaga i, naposljetku, programa iz Stockholma. Program iz Stockholma ističe krajem 2014. godine. Imajući u vidu završetak programa iz Stockholma i širenje ovlasti Unije na području pravosuđa koje proizlazi iz Ugovora iz Lisabona, Komunikacija Komisije nastoji odrediti prioritete kojima bi trebalo težiti kako bi se do 2020. godine ostvario nov napredak na putu prema potpuno operativnom području slobode, sigurnosti i pravde, usmjerenom na povjerenje, mobilnost i rast.

2.1.3 Cilj je te komunikacije doprinijeti strateškim smjernicama za zakonodavno i operativno planiranje koje će Europsko vijeće odrediti u skladu s člankom 68. UFEU-a s ciljem uspostave područja slobode, sigurnosti i pravde, te strateškim odlukama Europskog parlamenta na tom području ⁽²⁾.

2.2 Sadržaj Komunikacije

2.2.1 Budući izazovi i politički ciljevi

Komisija u svojoj komunikaciji definira tri cilja za budućnost:

a) Uzajamno povjerenje

Nastaviti jačanje povjerenja građana, odvjetnika i sudaca u sudske odluke, neovisno o tome u kojoj su državi članici EU-a donesene.

⁽¹⁾ COM(2014) 144 final.

⁽²⁾ COM(2014) 144 final, „Uvod”, točka 1.

b) *Mobilnost*

Nastaviti s uklanjanjem prepreka s kojima se građani EU-a još uvijek susreću kada žele ostvariti slobodu kretanja.

c) *Gospodarski rast*

Politika na području pravosuđa treba nastaviti podržavati gospodarski rast, naročito jačanjem izvršnog karaktera ugovora u prekograničnim trgovinskim odnosima te podržavanjem digitalnog gospodarstva.

2.2.2 Za postizanje navedenih ciljeva Komisija je definirala sljedeća sredstva: konsolidaciju, kodifikaciju i dopunu. Komisija stoga ističe kako je potrebno osigurati da inicijative namijenjene dopuni postojećih političkih instrumenata uvijek imaju za cilj jačanje uzajamnog povjerenja i rasta, te da život građana čine jednostavnijim.

3. Napomene

Primjedbe u vezi s političkim ciljevima koje je definirala Komisija

3.1 Nadležnost Unije na području pravosuđa

3.1.1 Nadležnost EU-a na području pravosuđa izričito je definirana u glavi V. trećeg dijela UFEU-a pod nazivom „Prostor slobode, sigurnosti i pravde”.

3.1.2 Prema članku 67. UFEU-a, Unija predstavlja područje slobode, sigurnosti i pravde s poštovanjem temeljnih prava i različitih pravnih sustava i tradicija država članica.

3.1.3 U tom su okviru zadaće institucija Europske unije sljedeće ⁽³⁾:

- osigurati da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica ne provjeravaju i oblikovati zajedničku politiku azila, useljavanja i kontrole vanjskih granica;
- osigurati visoku razinu sigurnosti;
- olakšati pristup pravosuđu.

3.1.4 Kako bi ispunila te zadaće, Unija ima nadležnost u pogledu pravosuđa, policije, azila i useljavanja.

3.1.5 Što se tiče pravosuđa, EU ima nadležnost i u građanskim i u kaznenim stvarima.

3.1.6 Među ovlastima **u kaznenim stvarima na prvom je mjestu** ona koja se odnosi na usvajanje mjera i definiciju minimalnih zahtjeva u pogledu kaznenog postupka s ciljem primjene načela uzajamnog uvažavanja presuda. To, primjerice, obuhvaća uspostavu minimalnih zahtjeva u pogledu prava osoba u kaznenom postupku ili prava žrtava kaznenih djela, ili pak usvajanje mjera namijenjenih sprečavanju i rješavanju sukoba nadležnosti. Drugo, ovlasti EU-a u kaznenim stvarima obuhvaćaju i sastavljanje minimalnih propisa za definiciju kaznenih djela i sankcija za osobito teške oblike kriminala s prekograničnim elementima poput terorizma, trgovanja ljudima, seksualnog iskorištavanja, nezakonite trgovine drogom, trgovine oružjem, pranja novca, korupcije, krivotvorenja novca, računalnog kriminala i organiziranog kriminala. Treće, EU može poduzimati mjere kako bi potaknuo sprečavanje kriminala. Četvrto, europske ovlasti u kaznenim stvarima obuhvaćaju konsolidaciju i razvoj usklađenosti i suradnje između nacionalnih tijela nadležnih za istragu i progon. Peto, Unija je nadležna za uspostavu europskog javnog tužiteljstva u cilju borbe protiv kaznenih djela koja štete financijskim interesima EU-a.

3.1.7 U skladu sa svojim ovlastima na području pravosuđa u **građanskim stvarima**, EU može poduzimati mjere potrebne da bi se: 1. među državama članicama potaknulo uzajamno priznavanje sudskih odluka i njihovo izvršenje; 2. olakšala prekogranična dostava sudskih pismenih obavijesti; 3. odredila pravila o dodjeli sudske nadležnosti i određivanju mjerodavnog prava (međunarodno privatno pravo); 4. osigurala suradnja pri prikupljanju dokaza; 5. zajamčio učinkovit pristup pravosuđu; 6. uklonile prepreke dobrom funkcioniranju građanskih postupaka; 7. uskladila pravila koja se primjenjuju u pitanjima sukoba zakona i nadležnosti; i 8. razvile alternativne metode rješavanja sporova.

⁽³⁾ Članak 67. UFEU-a.

3.2 Usklađenost političkih ciljeva Komisije s odredbama UFEU-a kojima su definirane ovlasti Unije na području pravosuđa.

3.2.1 Politički cilj jačanja uzajamnog povjerenja

3.2.1.1 Komisija s razlogom kao cilj na području pravosuđa definira jačanje uzajamnog povjerenja nadležnih tijela različitih država članica u presude koje donose tijela drugih država članica te taj cilj treba podržati, iako je on prije sredstvo promicanja pravosudne suradnje nego cilj sam po sebi.

3.2.1.2 U skladu s UFEU-om, zadaća Unije je da vodi politiku koja i u kaznenim i u građanskim stvarima potiče pravosudnu suradnju utemeljenu na načelu uzajamnog priznavanja sudskih odluka, koja podrazumijeva uzajamno povjerenje država u njihove međusobne odluke ⁽⁴⁾.

3.2.1.3 Što se tiče inicijativa koje treba osmisliti tijekom narednih pet godina s ciljem jačanja uzajamnog povjerenja, dokument Komisije je prilično neodređen i ne ulazi u srž pitanja. EGSO smatra da i dalje treba poticati i podupirati suradnju, uspostavljenu u prošlosti zahvaljujući zaključivanju sporazuma o suradnji, naročito tako da se definiraju instrumenti koji će uslijediti tim sporazumima.

3.2.2 Politički cilj podrške gospodarskom rastu

3.2.2.1 Činjenica da Komisija kao cilj na području pravosuđa definira gospodarski rast ne podrazumijeva se sama po sebi. Naime, UFEU Europskoj uniji dodjeljuje ovlasti na području pravosuđa također je postala instrument čiji je cilj održavanje gospodarskog oporavka, rasta i strukturnih reformi. Odbor naglašava da se gospodarski rast ipak ne može sam po sebi smatrati ciljem politike pravosuđa. Potrebno je izbjeći da se u budućim politikama EU-a na području pravosuđa prioritet u bilo kojem slučaju daje inicijativama čiji je jedini cilj olakšavanje trgovinskih razmjena ili koje se jedino na taj način mogu interpretirati. To za sobom povlači rizik da se drugi aspekti koji su u jednakoj, ili čak većoj, mjeri povezani sa stvaranjem područja slobode, sigurnosti i pravde – poput zaštite temeljnih prava – (više) ne uzimaju u obzir.

3.2.2.2 Tijekom posljednjih godina, osobito pod utjecajem financijske krize i krize državnog duga te u skladu sa strategijom Europa 2020., politika EU-a na području pravosuđa također je postala instrument čiji je cilj održavanje gospodarskog oporavka, rasta i strukturnih reformi. Odbor naglašava da se gospodarski rast ipak ne može sam po sebi smatrati ciljem politike pravosuđa. Potrebno je izbjeći da se u budućim politikama EU-a na području pravosuđa prioritet u bilo kojem slučaju daje inicijativama čiji je jedini cilj olakšavanje trgovinskih razmjena ili koje se jedino na taj način mogu interpretirati. To za sobom povlači rizik da se drugi aspekti koji su u jednakoj, ili čak većoj, mjeri povezani sa stvaranjem područja slobode, sigurnosti i pravde – poput zaštite temeljnih prava – (više) ne uzimaju u obzir.

3.2.2.3 Ambicije na području gospodarskog rasta prepoznate su kao prioritet od najvećeg značaja, pod uvjetom, međutim, da je riječ o održivom rastu. Ipak, gospodarski rast ne može se sam po sebi smatrati ciljem politike pravosuđa koja, u skladu s UFEU-om, prije svega treba osigurati visok stupanj sigurnosti i jednostavan pristup pravosuđu, što je cilj koji se ne može podrediti gospodarskom rastu. Stoga činjenica da države članice EU-a raspolažu pravosudnim sustavima koji dobro funkcioniraju može imati povoljan učinak na održiv gospodarski rast unutar Unije, naročito zbog toga što će se sporovi građanske prirode moći rješavati brže i učinkovitije, što će pravna sigurnost biti ojačana te što će se u kaznenim stvarima pojave poput pranja novca i organiziranog kriminala, štetne za formalno gospodarstvo, učinkovito rješavati.

3.2.3 Politički cilj podupiranja mobilnosti

3.2.3.1 Činjenica da Komisija kao cilj na području pravosuđa definira podupiranje mobilnosti unutar Europske unije, naročito s ciljem da se osigura da europski građani mogu ostvarivati svoja prava na cjelokupnom teritoriju EU-a, može se povezati s ciljem olakšavanja pristupa pravosuđu utvrđenim UFEU-om.

3.2.3.2 Treba, međutim, naglasiti da se u glavi V. kao cilj ne navodi samo „sloboda”, već i sigurnost i pravda, koji mogu dovesti do ograničenja slobode. Cilj nije toliko podrška mobilnosti koliko osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu za sve građane koji ostvaruju svoje pravo na slobodu kretanja. U suprotnom bi se prekoračio okvir samog pravosuđa te bi se otvorila iznimno široka lepeza mogućih pitanja poput ukidanja birokracije pri ostvarivanju prava na slobodno kretanje, postupka koji se u pogledu razvoda i nasljeđivanja primjenjuje na građane koji ostvaruju slobodu kretanja, propisa kojima se uređuje prijenos mirovinskih fondova za građane koji ostvaruju slobodu kretanja, propisa koji se tiču europskog tehničkog pregleda automobila itd.

⁽⁴⁾ Članci 81. i 82. UFEU-a.

3.3 Posebne napomene

3.3.1 Akcijski program Komisije ostavlja po strani više pitanja koja, međutim, doprinose uspostavi područja slobode, sigurnosti i pravde.

3.3.2 Kao prvo, u državama članicama bi se moglo imenovati suce specijalizirane za europsko pravo kako bi se u slučaju postupaka koji se tiču europskog zakonodavstva građanima ponudila veća pravna sigurnost.

3.3.3 Komisija s razlogom naglašava potrebu da se svi suci i tužitelji obrazuju o pravu Europske unije. Također poziva da se poduzme daljnji korak tako što će se svi pravni stručnjaci pozvati da sudjeluju u europskim programima izobrazbe u okviru programa Pravosuđe 2014.-2020. EGSO smatra da je to ključna točka. U skladu s ciljem jačanja prava na obranu, koji je utvrđen u okviru programa iz Stockholma, Odbor smatra izrazito važnim da odvjetnici, koji su također prva točka pristupa pravu, mogu koristiti ove programe.

3.3.4 Drugo, moglo bi se uspostaviti operativne policijske i istražne službe na europskoj razini, s ciljem učinkovite borbe protiv kriminala i prijevare s prekograničnim elementima.

3.3.5 Treće, trebalo bi provjeriti u kojoj bi mjeri, u kaznenim stvarima, bilo potrebno sastaviti minimalne propise za definiranje kaznenih djela i kazni za osobito teške oblike kriminala s prekograničnim elementima poput terorizma, trgovanja ljudima, seksualnog iskorištavanja, nezakonite trgovine drogom, trgovine oružjem, pranja novca, korupcije, krivotvorenja sredstava plaćanja, računalnog kriminala i organiziranog kriminala. Što se tiče ponašanja za koje u kaznenom pravu različitih država članica postoje razlike koje su toliko velike da su time ugrožena ljudska prava i pravna sigurnost, potrebno je ispitati u kojoj je mjeri neophodno usklađivanje kaznenog prava ⁽⁵⁾.

3.3.6 Četvrto, moglo bi se uspostaviti obavezu uvođenja kolektivne pravne zaštite (engl. *class action*) koja bi trebala poboljšati pristup građana EU-a pravosuđu.

3.3.7 Peto, poželjno je ažurirati tablicu postignuća za ostvarenja na području pravosuđa, naročito u pogledu provedbe akcijskih programa.

3.3.8 Napokon, u sklopu sastava nove Komisije, poželjno je predvidjeti mjesto povjerenika koji je stručan na području ljudskih prava.

Bruxelles, 10. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ S tim u vezi vidi također EGSO-ovo mišljenje 1302/2012 o „Europskoj politici o drogama”.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje

COM(2014) 167 final – 2014/0091 (COD)

(2014/C 451/18)

Izvjestitelj: **Krzysztof PATER**

Suizvjestitelj: **Petru Sorin DANDEA**

Dana 14. travnja 2014. i 12. lipnja 2014. Europski parlament, odnosno Vijeće, sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o temi

Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje (preinaka)

COM(2014) 167 final – 2014/0091 (COD).

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je mišljenje 20. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor jednoglasno je usvojio Mišljenje na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sastanak od 10. srpnja).

1. Zaključci i preporuke

1.1 S obzirom na potrebu bržeg daljnjeg razvoja strukovnog mirovinskog osiguranja u okviru mirovinskih sustava država članica EU-a, Odbor podržava većinu prijedloga iznesenih u dokumentima Europske komisije u vezi s nacrtom direktive o institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje br. II.

1.2 Odbor izražava zadovoljstvo što je Komisija u svom prijedlogu ⁽¹⁾ preuzela većinu preporuka iz njegovog mišljenja o Bijeloj knjizi o Planu za primjerene, sigurne i održive mirovine ⁽²⁾.

1.3 Imajući u vidu potrebu za dodatnim oblicima mirovinske štednje – i kolektivnim i individualnim – te posebice s obzirom na očekivano smanjenje mirovina u javnom sektoru, EGSO naglašava da programi strukovnog mirovinskog osiguranja, osnovani odlukama socijalnih partnera, mogu imati vrlo važnu ulogu u tome da se zaposlenicima osigura isplata dodatnih mirovina.

1.4 Međutim, Odbor je suzdržan u pogledu nekih predloženih odredbi direktive.

1.4.1 EGSO se ne slaže s tim da se institucije za strukovno mirovinsko osiguranje tretira isključivo kao institucije financijskog tržišta jer taj pristup ne uvažava i ne priznaje njihove posebne okolnosti. Institucije za strukovno mirovinsko osiguranje imaju važnu socijalnu funkciju. Snose veliku odgovornost za strukovno mirovinsko osiguranje i postale su prijeko potrebna dopuna državnim mirovinskim sustavima. Predložena direktiva mora voditi računa o ključnoj ulozi socijalnih partnera u osnivanju programa i upravljanju programima te o činjenici da načela na kojima se temelji njihov rad moraju odražavati nacionalno zakonodavstvo na polju socijalne zaštite i rada.

1.4.2 Jednak pristup za sve nije pravi način da se postignu ciljevi Komisije s obzirom na brojne temeljne razlike među sustavima mirovinskog osiguranja u pojedinim državama članicama te programima strukovnog mirovinskog osiguranja, što ima znatan utjecaj na razliku u statusu, pravima i očekivanjima članova i korisnika takvih sustava. Na primjer, EGSO je kritičan prema prijedlogu uvođenja jedinstvenog obrasca za informacije koji bi se slao svim članovima programa strukovnog mirovinskog osiguranja po čitavoj Europskoj uniji. S obzirom na postojeću raznolikost, Odbor vjeruje da nije moguće osmisliti jedan formular koji bi svakom članu i korisniku dao informacije koje su najvažnije i najprikladnije za njih.

⁽¹⁾ COM(2012) 55 final.

⁽²⁾ U mišljenju, v. SL C 299/21, 4.10.2012., str. 115.-122. EGSO je, pored ostalog, istaknuo da „treba posvetiti pozornost ... ne samo aspektima u vezi s prekograničnim aktivnostima fondova mirovinskog osiguranja i mobilnošću radnika, već i pitanjima upravljanja i nadzora mirovinskih institucija, administrativnih troškova te informiranja i zaštite potrošača”.

1.4.2.1 Odbor naglašava da bi pretjerana standardizacija programa strukovnog mirovinskog osiguranja mogla biti skupa, te da bi, umjesto daljnjeg razvoja koji priželjkuje EGSO, mogla dovesti do postupnog nestanka tih programa.

1.4.3 Odbor naglašava da je sveobuhvatni cilj mirovinskih sustava, uključujući programe strukovnog mirovinskog osiguranja, osigurati dovoljnu i stabilnu razinu primanja za svoje korisnike. Potpora tržištima kapitala, uključujući dugoročna ulaganja, može se smatrati tek sekundarnim ciljem pod uvjetom da ne šteti interesima članovima i korisnicima programa. Iako podržava mogućnost da institucije za strukovno mirovinsko osiguranje više ulažu u „instrumente koji imaju dugoročni ulagački profil”, EGSO se istovremeno snažno protivi prijedlogu Europske komisije prema kojemu *„države članice ne sprečavaju institucije da... ulažu u instrumente... kojima se ne trguje na uređenim tržištima, multilateralnim trgovinskim platformama ili organiziranim trgovinskim platformama”*. Pristup kontinuiranom objektivnom vrednovanju imovine nekog programa, kao i pouzdanim i ažuriranim informacija o financijskoj situaciji izdavatelja vrijednosnih papira u koje se ulaže imovina mirovinskog programa, temeljni je preduvjet za financijsku sigurnost članova i korisnika programa. Ipak, države članice moraju slobodno odlučivati o tome hoće li uvesti bilo kakva ograničenja u tom pogledu nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima.

1.4.4 Temeljita rasprava o tim ogradama i ostalim EGSO-ovim primjedbama o prijedlogu direktive iznose se u poglavljima ovog mišljenja koja slijede.

2. Prijedlog Komisije

2.1 Prijedlog komisije predstavlja revidiranu verziju Direktive 2003/41/EZ o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje ⁽³⁾, koja je na snazi od 2005. godine. Njime se istovremeno kodificiraju neizmijenjene odredbe Direktive te se ona izmjenjuje.

2.2 Kao što Komisija napominje, opći je cilj prijedloga stvoriti uvjete koji će se olakšati štednju za mirovinu u obliku strukovnog mirovinskog osiguranja. Osim toga, Komisija definira četiri konkretna cilja:

- otkloniti preostale bonitetne prepreke za prekogranične institucije za strukovno mirovinsko osiguranje;
- osigurati dobro upravljanje i upravljanje rizicima;
- omogućiti dostavljanje jasnih i relevantnih informacija članovima i korisnicima;
- te nadzornim tijelima osigurati potreban alat za učinkovit nadzor institucija za strukovno mirovinsko osiguranje.

2.3 Prijedlog Komisije objavljen je 27. ožujka 2014. kao dio paketa instrumenata za osiguranje dugoročnog financiranja europskog gospodarstva. U obrazloženju prijedloga više se puta naglašava potreba za jačanjem kapaciteta institucija za strukovno mirovinsko osiguranje da ulažu u imovinu s dugoročnim ekonomskim profilom.

2.4 Komisija u prilog svom prijedlogu tvrdi, pored ostalog, da ako Europska unija smjesta ne uvede suvremeni regulatorni okvir, postoji opasnost da će države članice razvijati sve različitija zakonska rješenja, što će stvoriti prepreke za prekogranične aktivnosti institucija za strukovno mirovinsko osiguranje, a istodobno neće stvoriti višu, paneuropsku razinu zaštite potrošača ili dovesti do ekonomije razmjera. Komisija također smatra da snažan regulatorni okvir za institucije za strukovno mirovinsko osiguranje može poticati njihov razvoj u zemljama gdje one zasad gotovo da i ne postoje.

2.5 Komisija procjenjuje da će provedba direktive podrazumijevati prosječan dodatni trošak u iznosu od 22 eura po članu, kao i godišnji trošak u iznosu od 0,27 do 0,80 eura po članu.

⁽³⁾ V. SL L 235, 23.9.2003.

3. Opće napomene

3.1 Smanjena razina pokrivenosti javnim programima u mnogim državama članicama znači da će sve važniju ulogu u osiguravanju pristojnih mirovina imati dodatna rješenja, koja države članice često potiču kroz porezne olakšice. Posebno su važni strukovni programi budući da imaju osobine koje nedostaju pojedinačnoj mirovinskoj štednji. Te programe u potpunosti ili u velikoj mjeri financiraju poslodavci, a uz to što su lako dostupni zaposlenicima, uključujući onima s nižim plaćama, jedinični su im troškovi manji zahvaljujući ekonomiji razmjera. Zbog unutarnjih pravila programa koji su usvojili socijalni partneri, ponekad se dodatna mirovina isplaćuje čak i za periode u kojima je zaposlenik bio nesposoban za rad (npr. bolest, roditeljni dopust). Kada formuliraju politiku ulaganja, socijalni partneri u neke programe uvode ne samo gospodarske kriterije, nego i primjerice kriterije etičke prirode, te time među poduzećima promiču vrijednosti koje su im važne. U svjetlu činjenice da programi strukovnog mirovinskog osiguranja osiguravaju dodatnu mirovinu za samo mali dio građana EU-a (trenutačno imaju značajnu ulogu samo u malobrojnim državama članicama, dok su u mnogima drugima nepoznati), Odbor podupire inicijativu za razvoj institucija za strukovno mirovinsko osiguranje.

3.2 Programi strukovnog mirovinskog osiguranja koriste i zaposlenicima i pokroviteljima takvih programa, odnosno poslodavcima. Mirovinska prava koja stječu zaposlenici zapravo su dodatan oblik naknade za njihov rad. Za poslodavce su mirovinski programi način da izgrade dugoročan odnos sa svojim zaposlenicima. Općenito takvi programi potiču veću privrženost poduzeću kod zaposlenika i smanjuju fluktuaciju radne snage. Odbor stoga naglašava potrebu za velikim oprezom pri usvajanju novog zakonodavstva na tom području kako se zbog uvođenja dodatnih financijskih opterećenja ili birokracije ne bi smanjila privlačnost institucija za strukovno mirovinsko osiguranje.

3.3 EGSO je svjestan da Europska komisija trenutačno nema instrumente koji bi joj omogućili prikupljanje sveobuhvatnih i objektivnih informacija o troškovima planiranih rješenja te da kao osnovu mora uzeti informacije koje joj daju relevantne institucije za strukovno mirovinsko osiguranje. Povrh toga, EGSO žali što su troškovi predložene regulative uprosječeni i, štoviše, što nedostaju informacije o pojedinačnim stavkama tih ukupnih troškova. Zbog toga se ne zna koje bi troškove zbog svakog od prijedloga mogli imati poslodavci ili zaposlenici i koje bi se razlike mogle pojaviti među pojedinim zemljama.

3.4 Budući da bi predložena direktiva uvela nove uvjete za institucije za strukovno mirovinsko osiguranje koji podrazumijevaju dodatne troškove, Odbor bi se založio za uvođenje mogućih izuzeća iz područja primjene ove direktive u početnoj fazi osnivanja institucija za strukovno mirovinsko osiguranje (do najviše 12 mjeseci). To bi omogućilo pokrovitelju da uspostavi instituciju za strukovno mirovinsko osiguranje bez relativno visokih administrativnih troškova od prvog dana djelovanja institucije te da kasnije donese odluku želi li nastaviti financirati svoju „vlastitu” instituciju za strukovno mirovinsko osiguranje ili mu je draže priključiti se nekoj koja već postoji. EGSO vjeruje da bi to mogao biti jedan od čimbenika kada poslodavac odlučuje o uspostavi institucije za strukovno mirovinsko osiguranje.

3.5 Odbor želi naglasiti ključnu ulogu koju socijalni partneri imaju i u uspostavi institucije za strukovno mirovinsko osiguranje i u upravljanju njome. Odbor smatra da treba očuvati autonomiju socijalnih partnera u smislu odlučivanja o oblicima mirovinskog programa. Zakonodavni okvir treba uspostaviti samo minimalne standarde kojih se partneri odgovorni za programe moraju pridržavati. EGSO također naglašava da su u mnogim državama članicama programi strukovnog mirovinskog osiguranja, radno zakonodavstvo, zakonima o socijalnoj sigurnosti i pravila kojima se određuje uloga socijalnih partnera vrlo blisko povezani. EGSO smatra da prijedlog koji se razmatra sadrži pokušaj marginalizacije socijalnih partnera koji često imaju višegodišnje iskustvo u razvijanju programa strukovnog mirovinskog osiguranja, unatoč tomu što se u članku 21. stavku 2. Nacrta prijedloga navodi da „Direktiva ne dovodi u pitanje ulogu socijalnih partnera u upravljanju institucijama”. Institucije za strukovno mirovinsko osiguranje ne mogu se smatrati samo financijskim institucijama, kao što se to čini u ovom prijedlogu. One su važan dio mreže socijalne sigurnosti koju aktivno razvijaju i kojom aktivno upravljaju socijalni partneri. Odbor stoga ponavlja stav iznesen u svom prethodnom mišljenju o Bijeloj knjizi. ⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ U tom se mišljenju Odbor založio „za strukovno financirane mirovinske programe, koje osnivaju i kojima upravljaju poslodavci i predstavnici zaposlenika” te je pozvao „Komisiju da osigura potporu socijalnim partnerima za jačanje njihovih administrativnih kapaciteta na tom području”.

3.6 EGSO ističe da se odnos institucija za strukovno mirovinsko osiguranje i članova i korisnika programa ne može tretirati na isti način kao i odnos između financijskih institucija i njihovih klijenata (potrošača).

3.7 Odbor pozdravlja odluku Komisije da ne uvodi rješenja za programe strukovnog mirovinskog osiguranja kojima bi se pokušali održati „ravnopravni uvjeti u odnosu na direktivu Solventnost II” ⁽⁵⁾, kao što je preporučio u svom mišljenju o Bijeloj knjizi. ⁽⁶⁾ EGSO naglašava da bi, što se tiče kvantitativnih pravila, usklađivanje odredbi Nacrta direktive s odredbama direktive Solventnost II (metode vrednovanja imovine te zahtjevi za većom korelacijom između količine kapitala i razine rizika), imalo negativan učinak na programe strukovnog mirovinskog osiguranja zbog zahtjeva za većim kapitalom i operativnim troškovima, kao i zbog mogućeg poremećaja u alokaciji kapitala.

4. Posebne napomene

4.1 *Prekogranične aktivnosti*

4.1.1 EGSO naglašava da se svi aspekti prekograničnih aktivnosti institucija za strukovno mirovinsko osiguranje, navedeni u člancima 12. i 13. nacrta direktive, moraju temeljiti na potrebama poslodavaca koji osnivaju program i njihovih zaposlenika te da moraju služiti njihovim interesima. Stoga bi odluke o tome treba li se upuštati u takve aktivnosti trebali donositi socijalni partneri koji osnivaju te programe.

4.1.2 Odbor pozdravlja uvođenje mogućnosti da se mirovinski program prenese na druge institucije u drugim državama članicama, nakon prethodnog odobrenja nadležnih nadzornih tijela institucije primateljice te odobrenja zainteresiranih članova i korisnika.

4.1.3 Odbor podržava mjere za potporu prekograničnih aspekata aktivnosti institucija za strukovno mirovinsko osiguranje te naglašava da je, ako se želi postići značajan napredak u sektoru strukovnih mirovina, vrlo važno promicati i propagirati institucije za strukovno mirovinsko osiguranje u zemljama u kojima ta vrsta mirovinskog programa ne postoji ili se tek počinje pojavljivati.

4.1.4 EGSO smatra da je to što se institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje dopušta da ulažu u drugim državama članicama isključivo na temelju pravila svoje matične zemlje korak u pozitivnom smjeru kojim se olakšava aktivnost institucija za strukovno mirovinsko osiguranje na zajedničkom europskom tržištu.

4.2 *Upravljanje i upravljanje rizikom*

4.2.1 EGSO podupire prijedlog za većom transparentnošću isplate naknada osobama na ključnim položajima u institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje, pod uvjetom da se vodi računa o različitim načinima upravljanja strukovnim mirovinskim osiguranjem.

4.2.2 Odbor vjeruje da, u slučaju da se upravljanje imovinom obavlja na temelju izdvajanja poslovnih procesa, treba objaviti pravila o naknadama, kao i iznos koji je primilo upravljačko društvo, ali ne i naknade pojedinih zaposlenika tog društva. Odbor je kritičan prema planu da se načelom transparentne politike naknada obuhvate i zaposlenici društava koja upravljaju programima na temelju izdvajanja poslovnih procesa. To bi moglo predstavljati ozbiljnu prepreku pronalaženju poduzeća koja bi preuzela takve zadaće, posebice kada je riječ o upravljanju imovinom malih mirovinskih programa.

4.2.3 Odbor pozdravlja druge prijedloge za dodatnom regulacijom izdvajanja poslovnih procesa u upravljanju mirovinskim programima te za nadzor tog izdvajanja, ali preporučuje oprez kada je riječ o definiranju obaveza koje bi ta upravna društva morala ispunjavati.

⁽⁵⁾ Direktiva 2009/138/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenog 2009. o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II), (SL L 335/1, 17.12.2009.).

⁽⁶⁾ U mišljenju o Bijeloj knjizi Odbor je izrazio „ozbiljnu zabrinutost zbog nekih prijedloga za strukovne mirovine. Budući da se mirovinski programi uvelike razlikuju od usluga životnog osiguranja, Odbor ne podupire navedeni cilj da se Direktiva o institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje revidira kako bi se održali 'ravnopravni uvjeti u odnosu na direktivu Solventnost II', već preporučuje uvođenje posebno osmišljenih mjera kojima bi se osigurala imovina mirovinskih fondova nakon prethodnih konzultacija sa socijalnim partnerima i drugim dionicima.”

4.2.4 Što se tiče prijedloga da se definiraju kriteriji koji odlikuju osobe s poslovnim ugledom i iskustvom, a koje bi zapravo upravljale institucijama, te osobe koje bi obavljale druge ključne funkcije, EGSO smatra da te odredbe trebaju uzeti u obzir konkretne karakteristike institucija za strukovno mirovinsko osiguranje i dugogodišnju ulogu socijalnih partnera u upravljanju tim institucijama (npr. kroz pravo da imenuju vlastite predstavnike kao članove upravnih ili nadzornih tijela institucija za strukovno mirovinsko osiguranje). U konačnici, institucije za strukovno mirovinsko osiguranje nisu obične financijske institucije kojima je cilj profit, nego organizacije koje nadgledaju poslodavci i zaposlenici. Iz očitih razloga, one žele organizacijske troškove svesti na minimum. Stoga to treba uzeti u obzir kod propisivanja vještina za obavljanje funkcija upravljanja institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje jer se uloga socijalnih partnera u procesu upravljanja mirovinskim programima ne bi smjela ograničiti više nego što je ograničavaju sadašnje odredbe.

4.2.5 Odbor predlaže da se ocjena vještina za upravitelje primijeni na čitavo upravno ili nadzorno tijelo, a ne na pojedine osobe. Temelj za provođenje tog prijedloga mogla bi biti odvojena definicija u članku 23. o uvjetima koje moraju zadovoljavati osobe koje upravljaju institucijom i ljudi koji u njoj imaju ključnu ulogu. Takvo bi rješenje omogućilo da socijalni partneri i dalje budu zastupljeni u upravnim tijelima institucija za strukovno mirovinsko osiguranje, a istovremeno bi postrožilo kriterije u pogledu osoba izravno uključenih u zakonom propisane aktivnosti institucija za strukovno mirovinsko osiguranje.

4.2.6 Odbor naglašava da se u pravilima za upravljanje institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje u obzir moraju uzeti svojstvene i specifične karakteristike strukovnih mirovina. U takvim programima postoje tri međusobno povezane strane: poslodavac/pokrovitelj, zaposlenik/član programa i institucija za strukovno mirovinsko osiguranje. S jedne strane, to jamči sigurniji sustav jer se različite strane međusobno nadziru, dok s druge strane stvari postaju kompliciranije jer to znači da zakonodavstvo o financijskim institucijama treba sjediniti s radnim zakonodavstvom, zakonima o socijalnoj sigurnosti te pravilima o suradnji među socijalnim partnerima u pojedinim državama članicama.

4.2.7 EGSO je zadovoljan što je Europska komisija svjesna potencijalnih problema u postavljanju strožih uvjeta za upravljanje institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje te podupire odredbe kojima bi se tražilo da upravni sustavi budu proporcionalni prirodi, opsegu i složenosti aktivnosti institucija za strukovno mirovinsko osiguranje (članci 22., 24., 25. 26. i 29.).

4.2.8 EGSO smatra da bi institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje prioritet trebala biti zaštita financijskih sredstava akumuliranih u mirovinskim programima te prikladna razina isplate mirovina, čemu pridonosi dobro uravnotežena politika ulaganja. Potpora dugoročnim ulaganjima ne bi smjela zasjeniti glavnu ulogu institucija za strukovno mirovinsko osiguranje, a to je osigurati članovima prihode u starijoj dobi. Mogućnost za često i objektivno vrednovanje imovine mirovinskih programa, kao i pristup točnim ažuriranim informacijama o financijskoj situaciji izdavatelja vrijednosnih papira u koje institucija za strukovno mirovinsko osiguranje ulaže preduvjeti su za sigurno ulaganje te imovine.

4.2.8.1 EGSO ima pozitivan stav o prijedlogu da se, bez ikakvih zapreka od strane država članica, dopusti ulaganje imovine programa strukovnog mirovinskog osiguranja u instrumente s dugoročnim ekonomskim profilom.

4.2.8.2 Ipak, Odbor se oštro protivi prijedlogu Europske komisije prema kojemu *„države članice ne sprečavaju institucije da... ulažu u instrumente... kojima se ne trguje na uređenim tržištima, multilateralnim trgovinskim platformama ili organiziranim trgovinskim platformama”*. EGSO primjećuje da bi u slučajevima kada kontinuirana procjena vrijednosti programa s definiranim doprinosima nije moguća, takva ulaganja bila vrlo rizično rješenje za članove programa. Svaki pristup koji bi se temeljio na takvom tipu politike ulaganja izgubio bi na transparentnosti zbog nemogućnosti da se članovima dostave točne informacije o vrijednosti akumuliranih sredstava i očekivanim primanjima nakon što navrše dob za mirovinu – što je posebno važno za članove koji u cijelosti snose rizik ulaganja. Ipak, EGSO vjeruje da države članice moraju slobodno odlučivati o tome hoće li uvesti bilo kakva ograničenja u tom pogledu nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima.

4.2.8.3 EGSO se slaže s time da se institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje dopuste ulaganja u dugoročne infrastrukturne projekte. Međutim, smatra da ulaganja u takve projekte bez kvantitativnih ograničenja trebaju biti dopuštena samo ako se koriste financijski instrumenti kojima se trguje javno (poput dionica ili obveznica) ili financijski instrumenti koji su lako dostupni na financijskim tržištima (npr. različite vrste investicijskih fondova, dionice poduzeća kojima se trguje javno a koja ulažu izravno u dugoročne projekte).

4.2.9 EGSO predlaže da Komisija razmotri mogućnost izmjene članka 20. stavka 1. točke (d) nacрта direktive u kojem se navode pravila za ulaganje u izvedene instrumente. Prema mišljenju Odbora, iskustva iz krize opravdavaju potrebu za ograničenjem aktualnog, vrlo širokog pravila, prema kojem institucije za strukovno mirovinsko osiguranje mogu ulagati u izvedene instrumente kako bi „olakšale učinkovito upravljanje portfeljem”.

4.2.10 Odbor u potpunosti podupire uvođenje depozitara za programe u kojima članovi i korisnici u cijelosti snose rizik ulaganja te smatra da su depozitari ključni za zaštitu imovine institucija za zajednička ulaganja u današnjem svijetu.

4.2.11 EGSO podržava zahtjev za učinkovitim aktuarskim funkcijama u programima u kojima članovi i korisnici ne snose sve vrste rizika.

4.3 Informacije za članove i korisnike

4.3.1 Odbor pozdravlja zahtjev da i članovima i korisnicima bude dostupan širi raspon informacija, u skladu s njegovim prethodnim preporukama. Također pozdravlja uvođenje obveze za institucije za strukovno mirovinsko osiguranje da najmanje svakih 12 mjeseci dostave ključne informacije o npr. programskim jamstvima, ukupnim doprinosima, troškovima članstva u programu, ulagačkom profilu, povijesnim prinosima i projekcijama mirovine.

4.3.2 Odbor ozbiljno sumnja u ostvarivost prijedloga da se uvede izvješće sa standardiziranim informacijama za primatelja na dvije stranice s jasnim prijelomom. Različiti programi strukovnog mirovinskog osiguranja podrazumijevaju različite vrste rizika za njihove članove, koji pak imaju različita očekivanja od budućih mirovina. Nadalje, pravila o isplati akumuliranih sredstava strukovnih programa često su propisana zakonodavstvima država članica. Informacije koje se šalju članovima i korisnicima takvih programa trebaju odražavati te čimbenike. U svjetlu toga, EGSO podržava izmjenu predloženih odredbi kako bi se proces standardizacije obrasca s informacijama koji bi se slao članovima odvijao u nekoliko faza, a njegov se konačan oblik odredio na fleksibilan način tijekom tog procesa. U početnoj fazi, trebalo bi se raditi na razvoju obrazaca koji bi sadržavali nekoliko vrsta informacija (najmanje dva modela od kojih bi se jedan temeljio na pristupu definiranih uplata, a drugi na pristupu definiranih isplatama). Potom bi ih trebalo testirati u odabranim državama članicama ili institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje, i tek nakon što je prikupljeno relevantno iskustvo bilo bi moguće početi s radom na delegiranom aktu koji se spominje u članku 54.

4.3.3 Odbor vjeruje da bi u konačnici trebala postojati barem dva obrasca za informacije – jedan za programe koji se temelje na definiranim uplatama i jedan za programe koji se temelje na definiranim isplatama. Uz to, svaka država članica mora imati mogućnost da taj obrazac dopuni s nekoliko informacija koje su ključne za članove ili korisnike programa, ovisno o specifičnim nacionalnim pravilima.

4.3.4 EGSO smatra da mnoge predložene odredbe nisu dovoljno precizne te da bi mogle dezinformirati članove ili korisnike umjesto da im pruže točne informacije.

4.3.4.1 Zbunjujuć je i sam naziv tog dokumenta (izvješće o mirovinskim primanjima) – u najboljem slučaju to će biti izvješće o projekcijama mirovinskih primanja. Stoga bi trebalo promijeniti naziv dokumenta (na primjer) u „trenutačna projekcija mirovine”.

4.3.4.2 Članak 48. stavak 1. točka (a) navodi mogućnost da se članovima dostave informacije o „potpunim jamstvima”. Taj izraz može zbuniti potencijalne članove jer im ne daje nikakvu naznaku o pesimističnim izgledima u slučaju da poslodavac/institucija za strukovno mirovinsko osiguranje ode u stečaj. Zbog takvog stečaja moglo bi se dogoditi da mirovinski program ne može isplatiti korisnike. Istovremeno, u članku 48. stavku 2. točki (d) Komisija se poziva na „mehanizme smanjivanja primanja” – što čini upitnim postojanje potpunog jamstva.

4.3.5 Odbor poziva Komisiju na poseban oprez pri sastavljanju delegiranog akta koji se spominje u članku 54., s obzirom na potencijalne troškove takvog rješenja. Ne smije se dopustiti značajno povećanje troškova za institucije za strukovno mirovinsko osiguranje zbog tereta prikupljanja informacija za članove programa ili dodatnih troškova usluge koji proizlaze iz potrebe da se daju dodatna objašnjenja u slučaju da jedinstveni europski obrazac ne odgovara specifičnim okolnostima određenog programa. EGSO stoga predlaže da Komisija, kada bude sastavljala popis traženih informacija za članove programa, u obzir uzme prirodu programa kojemu pripadaju.

4.4 Nadzor nad aktivnostima institucija za strukovno mirovinsko osiguranje

4.4.1 S obzirom na ranije probleme u interpretaciji zbog različitih praksi nadzora u državama članicama, Odbor pozdravlja napore da se jasnije definiraju područja financijske aktivnosti koja podliježu nadzoru te da ih se odvoji od područja obuhvaćenih zakonom o socijalnoj sigurnosti i radnim zakonodavstvom.

4.4.2 EGSO također pozdravlja planove da se postrože pravila o međuinstitucionalnoj razmjeni informacija između nadležnih tijela koja nadziru programe strukovnog mirovinskog osiguranja.

4.4.3 EGSO smatra da je prijedlog da se povećaju nadzorne ovlasti nad institucijama za strukovno mirovinsko osiguranje racionalan; to bi moglo uključivati zahtjeve za dodatnim informacijama. Odredbe predložene direktive na ovom području postigle su prikladnu razinu fleksibilnosti, što omogućuje da se specifične nadzorne mjere prilagode pojedinačnim situacijama.

Bruxelles, 10. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Okviru EU-a za kvalitetu predviđanja promjena i restrukturiranja

COM(2013) 882 final

(2014/C 451/19)

Izvjestitelj: **g. VAN IERSEL**

Suizvjestitelj: **g. STUDENT**

Dana 2. siječnja 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Komisija je odlučila savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Okvir EU-a za kvalitetu predviđanja promjena i restrukturiranja

COM(2013) 882 final.

Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI), zaduženo za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojilo dana 11. lipnja 2014.

Europski socijalni i gospodarski odbor usvojio je mišljenje na 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sastanak od 10. srpnja), sa 77 glasova za i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Restrukturiranje je trajan proces koji pokreću najrazličitiji čimbenici sa svakodnevnim utjecajem na poduzeća. Globalno gospodarstvo opet prolazi kroz duboke i ometajuće tehnološke šokove čiji se trend ubrzava.

1.2 Po mišljenju EGSO-a, poduzeća su u središtu procesa restrukturiranja, prilagodbe ili predviđanja, za što je nužno sudjelovanje zaposlenika i njihovih predstavnika putem radničkog vijeća i/ili sindikata. To je aspekt društvene odgovornosti poduzeća koji EGSO snažno podupire. U mnogim slučajevima, a zasigurno u većim projektima restrukturiranja, često je uključen širi raspon dionika, uključujući tijela javnih vlasti i obrazovne institucije.

1.3 Dogovoreno savjetovanje predstavnika radnika na razini nacionalnih i europskih poduzeća mora se na odgovarajući način poštovati, a fokus mora biti na postizanju opipljivih rezultata u okolnostima koje se mijenjaju velikom brzinom. Restrukturiranjem i predviđanjem – ako se njima bave odbori sektorskog socijalnog dijaloga – mogu se na temelju globalnih činjenica, brojki i trendova promicati pragmatična rješenja.

1.4 Angažman na razini EU-a mora početi dobrim razumijevanjem velike količine postojećih razlika u okolnostima i pristupu. Okvir EU-a za kvalitetu predviđanja promjena i restrukturiranja, kao što predlaže Komisija, zasigurno bi bio koristan ⁽¹⁾.

1.5 Restrukturiranje i predviđanje zahtijevaju rješenja po mjeri u poduzećima i regijama; ipak, budući da postoje mnogi transverzalni aspekti, iznimno su dobrodošle inicijative EU-a koje vode prema širem partnerstvu s akademskom zajednicom, istraživačkim institucijama, lokalnim, regionalnim i nacionalnim tijelima i regionalnim institucijama za obrazovanje i obuku. Isto vrijedi i za širenje dobrih praksi. Jednako tako vrlo bi korisna mogla biti sektorska vijeća o zapošljavanju i vještinama.

1.6 Globalna tehnologija i lanci vrijednosti znače da je predviđanje promjena vrlo kompliciran proces. Trenutačne pametne specijalizacije i specijalizacije po mjeri ponovno naglašavaju potrebu za pristupom i rješenjima koji su specifični za svako poduzeće.

1.7 U općenitijem smislu, u prvom planu trebaju biti buduće teme i trendovi poput „ekologizacije” i ključnih tehnologija (EU-a). O tim bi temama i trendovima također trebali raspravljati socijalni partneri, a trebalo bi ih se uključiti i u nacionalne i regionalne školske programe i programe osposobljavanja.

⁽¹⁾ Komunikacija EK-a o Okviru EU-a za kvalitetu, stranica 15. nadalje.

1.8 Država, socijalni partneri i poduzeća moraju uz pomoć socijalnih mjera, koje već postoje u nizu država članica, preuzeti zajedničku suodgovornost za osjetljive skupine, posebno za stariju generaciju i niskokvalificirane osobe.

Zajedničke analize i dijagnoze donose posebne odgovornosti za svakog od dionika. To je već uobičajena praksa u nizu zemalja, ali je trenutačno manje razvijena u određenim državama članicama.

1.9 Europska komisija može podupirati stvaranje duha zajedništva u cijeloj Uniji olakšavanjem partnerstava između različitih dionika. Može pomoći i uspostavi dobrih uvjeta pravilnim korištenjem europskih fondova u određenim slučajevima. Komisija bi trebala naglašavati aranžmane koji se tiču socijalnog dijaloga na nacionalnoj i sektorskoj razini kao dijela programa EU-a za restrukturiranje i predviđanje.

1.10 EGSO se slaže s uvođenjem okvira EU-a za kvalitetu koji je predložila Komisija na dobrovoljnoj osnovi. Međutim, Odbor želi primijetiti da bi ubuduće moglo biti poželjno donošenje pravnog temelja za specifične okvirne uvjete u vezi sa sudjelovanjem radnika, bez uplitanja u nadležnosti država članica.

1.11 Zainteresirane strane i Komisija trebale bi nastaviti u potpunosti iskorištavati pouzdane i aktualne/pravovremene analize i podatke agencija EU-a poput Eurofounda i CEDEFOP-a. U posebnim slučajevima, u te se procese prema potrebi može uključiti i EGSO.

2. Restrukturiranje i predviđanje: kontekst i aktivnosti

2.1 U srpnju 2012. EGSO je usvojio mišljenje kojim se uključio u Komisijinu javnu raspravu o restrukturiranju poduzeća i predviđanju promjena ⁽²⁾. Mnoge primjedbe i preporuke u tom mišljenju u istoj mjeri vrijede i za nedavno objavljenu komunikaciju o okviru EU-a za kvalitetu predviđanja promjena i restrukturiranja ⁽³⁾.

2.2 Restrukturiranje je stalan proces koji ovisi o velikom rasponu čimbenika koji dan za danom utječu na poduzeća. Dinamika „kreativne destrukcije“ stvara neočekivane mogućnosti, ali jasno je i da su zbog krize, slabih stopa rasta, sve veće ovisnosti nacionalnog gospodarstva o globalnim tržištima te sve kompliciranijih odnosa između poduzeća i njihovih dobavljača i klijenata, mnoga poduzeća – i njihovi zaposlenici – pod velikim pritiskom. Unatoč tomu ključno je održati kritičnu masu industrije.

2.3 U skladu s globalnim zbivanjima, europsko se gospodarstvo pokušava priključiti valu novih tehnologija i inovacija, što će u velikoj mjeri utjecati na način na koji će se gospodarski i društveni akteri organizirati kako bi se poticala otpornost i osigurao kontinuitet.

2.4 Internacionalizacija, fragmentacija proizvodnih lanaca, nestanak jasnih granica među sektorima, sve veći značaj (transverzalnih) tehnologija, automatizacija i robotizacija, a sada i digitalizacija, stvaranje pristupa i rješenja po mjeri te, prije svega, opće prihvaćeni stav da će velik dio proizvoda i usluga koji postoje danas zamijeniti niz novih proizvoda i usluga, i to čak i u bliskoj budućnosti – dobri su primjeri trenutačnog stanja stalnih industrijskih promjena ⁽⁴⁾.

2.5 Zbog obnove i prilagodbe postojeći stavovi i prakse svakodnevno su na kušnji. Od mnogih se ljudi, ako ne i svih, bez obzira na njihov položaj, neprestano traži ne samo otvorenost prema tehnologiji, nego prije svega ljudska kreativnost.

2.6 EGSO je u nizu mišljenja o određenim sektorima i procesima analizirao postojeće trendove. Prošle je godine, u sklopu svog odgovora na komunikaciju Komisije o industrijskoj politici, usvojio općeniti stav o poželjnim politikama te pitanjima na koja bi se trebalo usmjeriti ⁽⁵⁾. Prema tom općem gledištu, niz međusobno usko povezanih područja – a prije svega cilj revitalizacije industrije – podrazumijeva snažno promicanje tehnologije i inovacija, poboljšanje vještina u svim sektorima, te povećanje svijesti unutar industrije o potencijalu koji nude nove usluge.

⁽²⁾ SL C 299 od 4.10.2012, str. 54., komentari o Zelenoj knjizi Komisije o restrukturiranju i predviđanju, 2012.

⁽³⁾ Komunikacija Komisije od 13. prosinca 2013.

⁽⁴⁾ Dobar primjer trenutačnog inovativnog razvoja događaja predstavlja njemačko izvješće *Preporuke za provedbu strateške inicijative INDUSTRIJE 4.0*, koju su izdali Forschungsunion i Nacionalna akademija znanosti i inženjerstva, pod sponzorstvom Saveznog ministarstva obrazovanja i znanosti, travanj 2013. (4.0 odnosi se na četvrtu industrijsku revoluciju).

⁽⁵⁾ SL C 327 od 12.11.2013, str. 82., komentari na Komunikaciju o industrijskoj politici EK-a, 2013.

2.7 U svom mišljenju iz 2012. Odbor također objašnjava da su za otporan poslovni sektor potrebni i vodstvo i široka potpora djelatnika na svim razinama poduzeća, kao i potpora društva općenito. U mnogim poduzećima zaposlenici uspješno sudjeluju u procesima promjene. Dogovorni pristup obično se isplati.

2.8 Postupci restrukturiranja raznoliki su i složeni. Kako se tvrdi u mišljenju, osim razlike između restrukturiranja i predviđanja, mogu se utvrditi i znatne razlike među malim, srednjim i velikim poduzećima, među sektorima (na koje novi valovi promjena i tehnologije različito utječu), među regijama (gusto naseljenima i drugima), među stupnjevima zrelosti gospodarskih sustava različitih zemalja, kao i među nacionalnim kulturama.

2.9 Kompleksnosti pridonose i velike promjene na tržištima rada koje su djelomično rezultat financijske i ekonomske krize, a djelomično novog industrijskog ciklusa. Tamo gdje je to potrebno, treba održavati i jačati postojeće sustave kolektivnog i socijalnog partnerstva.

2.10 Usred tih turbulencija i širokog spektra različitosti u Europi, EGSO naglašava svoju temeljnu pretpostavku da su „poduzeća, po definiciji, ključni akteri strategija za prilagodbu jedinica koje djeluju na tržištima, te su stoga u središtu svakog postupka restrukturiranja”⁽⁶⁾.

2.11 Naravno, poduzeća se restrukturiraju, prilagođavaju ili predviđaju budućnost unutar određenog okruženja. To znači da, osim unutarnjih procedura i praksi, na njih utječu i brojni drugi dionici. Ono što poduzeća čine ovisi o vrsti promjene s kojom su suočena, pa mogu prilagoditi unutrašnju organizaciju ili odgovoriti na promijenjene okolnosti na tržištu ili oboje.

2.12 Oni kojih se to u prvom redu tiče su sami zaposlenici poduzeća. U dobro organiziranim procesima zajamčena je uključenost zaposlenika i njihovih predstavnika putem radničkih vijeća i/ili sindikata. Vrlo je obećavajuće što su u odgovorima na upitnik Komisije⁽⁷⁾ ispitanici u velikoj većini reagirali na isti način. EGSO se zalaže za dijalog utemeljen na povjerenju – koji je u nizu zemalja i pravno uspostavljen – između uprave i predstavnika zaposlenika, a koji prati upravljanje promjenama i uspješno predviđanje⁽⁸⁾.

2.13 Budući da poduzeća ovise o raznolikosti kvalifikacija svojih zaposlenika, specifične kvalifikacije koje se traže u sve sofisticiranijim lancima vrijednosti moraju se osigurati programima cjeloživotnog učenja za sve. To je i u interesu poduzeća i u interesu njihovih zaposlenika.

2.14 EGSO napominje da postoji široki konsenzus s njegovim stavom da obrazovanje i osposobljavanje trebaju biti dio svakodnevnog života u poduzećima, iako se pristupi u (vrlo) malim nespjecijaliziranim poduzećima razlikuju od onih u većim poduzećima.

2.15 Istovremeno, treba uzeti u obzir radikalne promjene na tržištima rada. Sve veći postotak uglavnom mladih ljudi priprema se za široko postavljene karijere u tehničkim i drugim strukama, kako bi bili dovoljno fleksibilni da sami mijenjaju radna mjesta, bilo unutar istog (velikog) poduzeća, bilo u različitim poduzećima i sektorima. To ovisi o dva čimbenika: ponudi i potražnji na tržištu rada te vještinama samog pojedinca. Dok dobro obrazovani i kvalificirani zaposlenici mogu restrukturiranje iskoristiti kao priliku, niže kvalificiranim i starijim zaposlenicima treba posebna potpora države i poduzeća.

2.16 U vrijeme krize i kod velikih projekata restrukturiranja, koja se primjerice tiču nepotrebnih proizvodnih kapaciteta u nekoj regiji, svi dionici morat će snositi svoj dio odgovornosti i prvo se usredotočiti na održivo gospodarsko planiranje za budućnost te istovremeno i na poboljšanje uvjeta za radnu snagu u novom okruženju, u mjeri u kojoj je to moguće.

⁽⁶⁾ SL C 299 od 4.10.2012, str. 54.

⁽⁷⁾ Sažetak rezultata savjetovanja o Zelenoj knjizi (fusnota 1).

⁽⁸⁾ Vidi SL C 161 od 6.6.2013, str. 35. te engleski naslov Mišljenja.

2.17 Uz poduzeća i sindikate, najvažniji dionici za ublažavanje socijalnih posljedica su regionalne i lokalne vlasti. Velikim procesima restrukturiranja trebale bi se baviti i nacionalne vlade. No, praktično iskustvo pokazuje da su u većini slučajeva najvažniji regionalni kontekst i zajednica, kao što je EGSO i napomenuo u svom odgovoru na Zelenu knjigu. Postoji niz regija koje su uspješno prošle kroz temeljitu transformaciju. Regije koje odgađaju neizbježno restrukturiranje obično zbog toga imaju ozbiljnih problema, baš kao i poduzeća. Treba isticati uspješne nacionalne i europske primjere.

2.18 U svom mišljenju iz 2012., EGSO identificira različite načine i sredstva za pripremu predviđanja, priznajući da je buduće događaje trenutno teško predvidjeti. Općenito gledajući, eksponencijalne prognoze pokazale su se pogrešnima. Unatoč tomu, zajednički naponi akademske zajednice i sektorskih organizacija mogu biti od odlučujuće pomoći. To sve više postaje uobičajena praksa u proizvodnoj industriji. U uslužnom sektoru takva praksa još je teža i (još) nije sazrijele. Potreban je proaktivan stav poslovnih udruga kao i drugih javnih i privatnih zainteresiranih strana kako bi se mala i srednja poduzeća informirala o vjerojatnom razvoju događaja.

2.19 Paradoksalno je da tržišna dinamika zahtijeva predviđanje, ali uvelike nepredvidljiva budućnost onemogućava takvo predviđanje. Stav je EGSO-a da su zbog tog paradoksa potrebni optimalni uvjeti koji bi prilagodbe mogućim promjenama učinili socijalno prihvatljivima. Glavnu odgovornost za planiranje budućnosti imaju strane kojih se to najizravnije tiče, odnosno uprava i zaposlenici koje predstavljaju radnička vijeća/sindikati. U širem kontekstu, to je pitanje za socijalne partnere na različitim razinama, vlade i prateće subjekte poput akademskih institucija, konzultantskih kuća, vladinih agencija i agencija EU-a te nevladinih organizacija, kao i za EGSO, uz ostalo i kroz njegovo Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene.

2.20 Što se tiče ulaska i ponovnog ulaska na tržište rada, posebnu pažnju treba obratiti na dvije skupine: mlade ljude i stariju generaciju koja ima znatne teškoće s prilagodbom. Brza rješenja za duboko ukorijenjene probleme s usklađivanjem ponude i potražnje ne postoje. Sposobnost prilagodbe pojedinih gospodarstava usko je povezana s njihovim trenutačnim obrascima i rezultatima, raznolikosti gospodarskih struktura i različitostima u kulturi država i regija. Opće je prihvaćeno, kao što je EGSO više puta napominjao, da je suvremeno obrazovanje u temeljima svih rješenja za budućnost. To treba biti osnova za dovoljno fleksibilne vještine koje će mladima omogućiti da se pripreme za više od jedne profesije. U posljednjih nekoliko godina razvoj poduzetničkog duha u obrazovnim programima pojavio se kao prioritet. Poduzeća također moraju igrati ulogu u prilagodbi obrazovanja te ulagati u cjeloživotno učenje. U više zemalja poslovni ljudi aktivno sudjeluju u obrazovnim programima.

2.21 Kao što je EGSO već ranije detaljno objašnjavao, u tim procesima EU, uključujući EGSO, zasigurno može biti od pomoći. Odbor ukazuje na:

- potporu europskih agencija poput CEDEFOP-a, Eurofounda i drugih u širenju podataka i analiza;
- potporu Komisije, posebno Glavne uprave za zapošljavanje, za rasprave o dobrim praksama širom Europe u publikacijama i ciljanim konferencijama, posebice u okviru socijalnog dijaloga, te za distribuiranje vlastitih analiza i prijedloga praksi koje su pripremili europski znanstvenici i stručnjaci;
- usmjerene projekte europskih fondova: Kohezijskog i Regionalnog fonda, ESF-a.

2.22 U restrukturiranju i predviđanju europski je kontekst također vrlo poželjan kao temelj za razvoj duha zajedništva i zajedničke odgovornosti širom Europe, za promicanje konvergencije s uspješnim razinama pristupa koji su trenutno vrlo različiti od zemlje do zemlje, kao što su različiti i rezultati. Zajednička iskustva i razmjena iskustava mogu omogućiti bolje rezultate za poduzeća, zaposlenike i za regije.

2.23 Posebno je primjer mobilnost radne snage u Europi, koja s jedne strane uzrokuje zabrinutost, no s druge strane može pozitivno pridonijeti popunjavanju postojećih slobodnih radnih mjesta u industriji i kompenzirati manjak nekvalificiranih i kvalificiranih radnika ⁽⁹⁾. Treba uzeti u obzir dugoročne negativne posljedice migracija za države, regije i radnike. Odljev mozgova ili preseljenje kvalificiranih ljudi mogu štetiti budućem napretku. Zbog sve veće mobilnosti radne snage nužna je dosljedna europska regionalna i socijalna politika kojom bi se smanjili nepoželjni rizici.

2.24 Sektorska vijeća EU-a za zapošljavanje i vještine, Europski forum za restrukturiranje te promatračke skupine kao i studije Eurofounda mogu biti od pomoći u olakšavanju razmjene dobrih praksi širom Europe.

3. Prijedlog za okvir EU-a za kvalitetu

3.1 Prema mišljenju EGSO-a, početna točka za prijedloge iz Komunikacije EK-a ⁽¹⁰⁾ mora biti razumijevanje velikih postojećih razlika u okolnostima i pristupu, kao i premise iznesene ranije. Komunikacija je koristan vodič za sve dionike na svim razinama odgovornosti te se treba koristiti ovisno o svakom pojedinom slučaju. Vrlo je korisno raspravljati o takvim dijagramima na razini EU-a kako bi se olakšao proces razmjene perspektiva na razini Unije.

3.2 EGSO se slaže s prijedlozima koji ističu trajno praćenje (često jedva primjetnih) promjena i transformacija ponude i potražnje na tržištu rada te poželjnih kompetencija. To je već uobičajena praksa u mnogim poduzećima i pitanje na koje uprava i zaposlenici stalno obraćaju pažnju. U prekograničnim poduzećima i korporacijama o tome moraju zajednički raspravljati uprava i europska vijeća radnika ⁽¹¹⁾. Trenutačna praksa, međutim, nije zadovoljavajuća. Za pravovremeno savjetovanje s predstavnicima radnika u prekograničnom restrukturiranju moraju postojati odgovarajuća jamstva. Jamstva moraju postojati i za informiranje malih i srednjih poduzeća te za savjetovanje s njima.

3.3 S obzirom na strateški značaj trenutne dinamike i nadolazećih promjena u proizvodnim sustavima, primjerice uz pomoć robotike, digitalizacije, nanotehnologije i 3D tiska, postojeće prakse moraju se dodatno prilagoditi i produbiti, što je u interesu i poduzeća i njihovih zaposlenika. Isto vrijedi i za konkretne prijedloge mjera usmjerenih na pojedinačne zaposlenike.

3.4 Većina poduzeća koristi pristup po mjeri, ali postoje mnogi transverzalni aspekti koji su tipični za sadašnju industrijsku revoluciju. Stoga su iznimno dobrodošla široka partnerstva, kao što se pojašnjava gore, s akademskim i znanstvenim institucijama, političkim tijelima te regionalnim institucijama za obrazovanje i obuku. Unatoč uspješnim praksama poslovnih udruga i mreža MSP-a u restrukturiranju, MSP-i obično nisu sposobni organizirati sofisticirane pristupe ili instrumente za osposobljavanje. Njima treba omogućiti da iskoriste usmjerene nacionalne i regionalne sustave te vanjsku potporu.

3.5 EGSO pridaje veliku važnost širenju dobrih praksi. Niz regija širom Europe začinjujuće dobro uspijeva organizirati tu pripremu za budućnost, što koristi njihovim stanovnicima i otpornosti gospodarstva. EU, uključujući EGSO, može davati veću potporu na tom području.

3.6 Sektorska vijeća za zapošljavanje i vještine na razini EU-a također mogu biti od velike pomoći. Mogu djelovati kao platforme za sastanke među izravno uključenim dionicima. EGSO predviđa najmanje tri zadaće tih vijeća: informiranje o potrebama u obrazovanju, razmjenu predviđanja o budućim trendovima/izazovima, te informiranje o razlozima koji su doveli do potrebe za restrukturiranjem. Sve bi to bilo korisno za trajnu razmjenu mišljenja te pomoglo općem stremljenju ka vrhu. Europske agencije bi također trebale imati koristi od operativnih i praktičnih zaključaka tih vijeća.

⁽⁹⁾ Vidi SL C 318 od 29.10.2011, str. 43.

⁽¹⁰⁾ Komunikacija EK-a o Okviru EU-a za kvalitetu, stranica 15. nadalje.

⁽¹¹⁾ (Direktiva 2001/23/EZ).

3.7 Zajedničke analize i dijagnoze ukazuju na specifične odgovornosti svakog od dionika na različitim razinama, kao što se detaljno objašnjava u poglavlju 2. To je trajan proces koji već postao uobičajena praksa u nizu zemalja, ali je trenutačno manje razvijen u određenim državama članicama. Gospodarstva u kojima se takve prakse dobro primjenjuju općenito bolje stoje od onih koja u tom pogledu zaostaju. Kao što je već rečeno, dogovorni se sustavi isplate.

3.8 EU u restrukturiranju može promicati zadovoljavajuću koordinaciju među uključenim dionicima poticanjem učinkovitih procedura i postupaka u poduzećima i regijama putem financijske potpore iz fondova EU-a, gdje je to primjenjivo.

3.9 U Prilogu se s pravom naglašava uloga pojedinačnih zaposlenika. Kada se uspostave pravi uvjeti i instrumenti, svaki pojedinačni zaposlenik odgovoran je za odluku o najprikladnijem pristupu za sebe. I tu se može identificirati širok raspon pojedinačnih odluka, od poboljšanja vještina na licu mjesta do širenja svojih kompetencija, pa čak i kretanja u novom smjeru. Praksu radnog mjesta za cijeli život postupno zamjenjuju fleksibilne karijere, bilo unutar (velikih) poduzeća, bilo u širem kontekstu.

3.10 Svi bi dionici takve temeljne promjene trebali uzeti u obzir, posvećujući posebnu pažnju osjetljivim skupinama. U različitim državama članicama socijalni partneri i država su tijekom godina razvili ciljne programe. EGSO, uz ostale, navodi:

- danski model tržišta rada poznat kao fleksigurnost. Nakon početnih problema i kritika, postignuta je razumna ravnoteža između troškova i rezultata ovog modela koji fleksibilno tržište rada kombinira sa socijalnom državom⁽¹²⁾ te, uz ostalo, uključuje intenzivan nadzor tržišta rada, dogovore o podjeli radnog vremena između više zaposlenika (engl. *work sharing*), sustave rotacije poslova, inkubatore za inovacije te sustav stručnog osposobljavanja;
- njemački dvojni sustav učenja koji uključuje sudjelovanje poduzeća i proaktivne politike učenja i praktičnog naukovanja;
- programe poput švedskog „Liftnog znanja” kojima je cilj nekad bio povećati razinu vještina nisko kvalificiranih odraslih radnika na srednju razinu, usmjerene na osobe u dobi od 25 do 55 godina.

3.11 To nisu jedini primjeri. Neki od tih sustava su zastarjeli, neki i dalje dobro funkcioniraju i pokazuju da sudjelovanje države i uključivanje socijalnih partnera osigurava zajedničke instrumente kao odgovor na aktualnu dinamiku. Drugi su pak sustavi još prije nekog vremena ukinuti. Komisija bi trebala sustavnim širenjem dobrih praksi potaknuti nacionalne socijalne partnere i tijela u svim državama članicama da identificiraju praktične i korisne instrumente.

3.12 EGSO snažno podržava činjenicu da je Komisija – u skladu s već ustaljenim stavovima EGSO-a izraženima u nizu mišljenja te u reakciji na Zelenu knjigu⁽¹³⁾ – uključila aktivnu ulogu nacionalnih i regionalnih vlasti u proces predviđanja i restrukturiranja, na ravnopravnoj razini s poduzećima, zaposlenicima i socijalnim partnerima. Njihova iznimno potrebna suradnja i zajednička odgovornost često se podcjenjuje. Naglasci koje je predstavila Komisija ističu važnost njihove uključenosti⁽¹⁴⁾.

3.13 Različite razine vlasti imaju različite odgovornosti. U većini zemalja nacionalna administracija zadužena je za uvjete (pravnog) okvira, dok regionalne vlasti mogu učiniti mnogo na organiziranju prostora i stvaranju duha zajedništva, što se može zaključiti iz velikog broja konkretnih slučajeva. To znači da upravo o kvaliteti nacionalne i regionalne administracije često ovisi hoće li takve operacije biti uspješne ili ne. One bi trebale biti uključene u studije slučajeva o predviđanju i restrukturiranju i o uspješnim praksama.

⁽¹²⁾ Vidi *Anticipating and Managing restructuring – Denmark*, Međunarodni centar za obuku ILO-a, prosinac 2009.

⁽¹³⁾ Vidi fusnotu 1.

⁽¹⁴⁾ Vidi stranicu 19.

3.14 Europska komisija preuzima vodeću ulogu u organiziranju rasprava na razini EU-a i širenju praksi. Komisija može poduprijeti razvoj duha zajedništva širom Unije. Može pomoći i uspostaviti uvjeta za dobro korištenje europskih fondova. Također može imati ulogu u promicanju socijalnog dijaloga na području predviđanja i restrukturiranja, posebice na sektorskoj razini.

3.15 Prikupljanje podataka o operacijama restrukturiranja – uključujući njihov gospodarski i socijalni utjecaj – treba olakšati. Ti bi podaci trebali omogućiti analize. Neprestano treba jamčiti učinkovitu koordinaciju među agencijama poput Eurofounda i CEDEFOP-a, Komisijom i zainteresiranim stranama.

Bruxelles, 10. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o pregledu smjernica Zajednice o financiranju zračnih luka i početnoj pomoći zračnim prijevoznicima s polaskom iz regionalnih zračnih luka

COM(2014) 963 final

(2014/C 451/20)

Izjestitelj: **Jacek KRAWCZYK**

Suizjestitelj: **Nico WENNMACHER**

Dana 8. svibnja 2014. godine, sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Komisija je odlučila savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Državnoj pomoći zračnim lukama i zračnim prijevoznicima

Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI), odgovorno za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojilo dana 11. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 9. srpnja 2014.), s 183 glasova za, 3 protiv i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja nove propise Europske komisije u vezi sa smjernicama za državnu pomoć zračnim lukama i zračnim prijevoznicima. Ti propisi, koje zračne luke i zračni prijevoznici već predugo čekaju, uspostavljaju okvir naročito za prijelazno razdoblje te se bave nekim važnim problemima u prometnom sektoru EU-a koji prolazi kroz dubinske promjene.

1.2. EGSO žali što, uslijed neopravdanih pritisaka regionalnih lobija i lokalno izabраниh političara, konačni dokument koji je usvojila Europska komisija ne predviđa instrumente koji bi omogućili znatno povećanje transparentnosti europskog tržišta/sektora zrakoplovstva. Potrebno je bolje uskladiti razvoj zemaljske infrastrukture na različitim razinama (EU, države članice, regije). Ulaganje sredstava poreznih obveznika, uključujući i proračunska sredstva EU-a, treba dobro isplanirati na temelju studije o ostvarivosti na koju ne smije utjecati samo lokalna politika nego treba biti u skladu i s relevantnim gospodarskim i socijalnim zahtjevima. Ta bi studija također trebala ocijeniti održivost projekta uzevši u obzir kriterije upotrebe zemljišta, učinka na zapošljavanje, radnih uvjeta i utjecaja na okoliš. Potrebno je također voditi računa o usklađenosti sa strateškim projektima EU-a kao što su jedinstveno europsko nebo i SESAR.

1.3. EGSO izražava zabrinutost zbog sve većeg broja tužbi koje Komisija podnosi povodom narušavanja tržišnog natjecanja, te zbog neprimjerenog stava država članica u pogledu nedostatka ravnopravnih uvjeta tržišnog natjecanja u zrakoplovstvu EU-a. Odobravanje iznimno dugog prijelaznog perioda u kojem zračne luke trebaju postati profitabilne ne pruža dovoljan poticaj za istinsku promjenu u tom smislu.

1.4. EGSO izražava svoje duboko razočaranje činjenicom da studija koja je trebala prikazati postojeće stanje u pogledu primjene smjernica za zračni promet na državnu pomoć i slične prakse, a koju je Odbor zatražio u svom prethodnom mišljenju, nikad nije provedena. Time se previše prostora dalo političkoj 'magli', a nije pruženo dovoljno čvrstih podataka na temelju kojih bi bilo moguće predložiti pouzdana rješenja. EGSO ponavlja svoj zahtjev, smatrajući ga i dalje relevantnim i opravdanim. Ta bi studija trebala pružiti podatke o iznosu i vrsti potpore, njenom stvarnom utjecaju na razvoj i učinkovitost gospodarstva, te njenom utjecaju na zapošljavanje s kvantitativnog i kvalitativnog gledišta.

1.5. Odbor vjeruje da je u tom smislu važno potaknuti socijalni dijalog i izbjeći socijalni damping u sektoru. Također je važno uspostaviti neku vrstu mehanizma koji će osigurati da uvijek budu dostupni najnoviji podaci o kretanjima na tržištu rada u zrakoplovnom sektoru.

1.6. Jedan od ozbiljnih problema u vezi s primjenom prijašnjih smjernica bila je nedovoljna provjera provedbe. EGSO izražava zabrinutost da će se zbog velikog broja 'izuzetaka' u sadašnjim smjernicama, kao i zbog iznimno dugog prijelaznog razdoblja, i ubuduće nastaviti slaba provjera provedbe, čime će se ugroziti postizanje glavnog cilja tih propisa: stvaranje ravnopravnih uvjeta tržišnog natjecanja.

1.7. Naknadna primjena smjernica za zračni promet na operativnu potporu trebala bi omogućiti onim zračnim lukama i zračnim prijevoznicima koji su godinama prekoračivali ograničenja određena smjernicama iz 2005. godine da poštuju nova pravila. Na sličan bi se način naknadnom primjenom novih smjernica za zračni promet trebalo spriječiti kažnjavanje tržišnih aktera koji su se pridržavali ranije važećih smjernica Komisije iz 2005. godine.

1.8. Ravnopravni uvjeti tržišnog natjecanja nužni su kako bi se povratila održivost europskog zrakoplovstva. Javna rasprava koju je EGSO organizirao 2014. godine jasno je pokazala da 'utrka za subvencije' ugrožava položaj europskog zrakoplovnog sektora i ozbiljno narušava njegovu održivost.

1.9. EGSO se slaže s pristupom regulaciji početnih pomoći zračnim prijevoznicima izraženim u smjernicama za zračni promet, iako će tek primjena i provjera provedbe novih pravila doista pokazati jesu li postignute jasnoća i jednostavnost.

1.10. Što se tiče planova za nove zračne prijevoznike koji uključuju znatna javna sredstva, EGSO smatra da bi trebalo organizirati programe podizanja razine svijesti i podrške za vlasnike i upravitelje regionalnih zračnih luka koje su nedovoljno opremljene za rješavanje takvih problema.

1.11. Primjenu pravila o državnoj pomoći na unutarnjem tržištu trebale bi slijediti i treće zemlje. Nadležna tijela EU-a trebaju biti dosljedna i prilagoditi svoje politike koje se tiču pristupa tržištu EU-a, naročito za prijevoznike koji u svojoj domovini uživaju povoljne uvjete koji bi mogli prouzročiti nepoštenu konkurenciju. Važno je zajamčiti ravnopravne uvjete tržišnog natjecanja za sve.

1.12. Da bi europska zrakoplovna industrija na održiv način odgovorila na rastuću potražnju, mora ponuditi kvalitetna radna mjesta i dobre uvjete rada kako bi zadovoljila i potrebe putnika i zahtjeve u pogledu sigurnosti. Kao što je već spomenuto, potrebno je potaknuti socijalni dijalog i spriječiti socijalni damping u sektoru. U zrakoplovnom sektoru EU-a već postoji nekoliko skupina za vođenje razgovora s relevantnim socijalnim partnerima, a da bi bile učinkovitije potrebno ih je dodatno ojačati te u njih uključiti i predstavnike zračnih luka. Također je važno raditi na daljnjem povećanju osviještenosti zračnih prijevoznika i uskratiti državnu pomoć u slučaju nepoštivanja relevantnih pravila, a naročito u slučaju kršenja važećih zakona o radu.

1.13. Zbog toga će također biti iznimno važno pomno pratiti primjenu 'novih' smjernica za zračni promet. Europska komisija bi trebala preispitati u kojoj su mjeri ciljevi ostvareni te o tome izvijestiti najkasnije za 12 mjeseci.

2. Uvod

2.1. Europska zrakoplovna industrija bila je zamišljena kao tržište na kojem potražnja određuje cijenu zrakoplovnih karata, a korisnici troškove zračnog prometa plaćaju putem pristojbi i naknada namijenjenih uspostavljanju 'konkurentnog prometnog sustava u kojem se učinkovito gospodari resursima' (Bijela knjiga o prometu, 2011.). Međutim, državna pomoć zračnim lukama i zračnim prijevoznicima uzrokovala je temeljne strukturne nedostatke na europskom tržištu zračnog prometa koje je potrebno ispraviti.

2.2. Europska komisija se dugo bavila mišlju revidiranja smjernica iz 1994. o primjeni članaka 92. i 93. Ugovora o EZ-u na državnu pomoć u sektoru zrakoplovstva te smjernica EU-a o financiranju zračnih luka i početnoj pomoći zračnim prijevoznicima koji polijeću iz regionalnih zračnih luka iz 2005. (u daljnjem tekstu 'smjernice za zračni promet'). Već je dugo postojala potreba za jasnijim pravilima koja bi omogućila da zračne luke prime potporu ondje gdje je to zaista potrebno – naročito ako se uzme u obzir vladajući stav da prijašnje smjernice za zračni promet nisu bile provedene učinkovito.

2.3. Na svom 482. plenarnom zasjedanju održanom 11. srpnja 2012., Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) usvojio je dodatno *Mišljenje o pregledu smjernica za zračni promet i zračne luke EU-a iz 1994. i 2005.*, CCMI/95 EGSO je u svom mišljenju dobro predstavio razvoj europskog zrakoplovnog tržišta, kao i ozbiljne prepreke provedbi postojećih smjernica za zračni promet. Također je sastavio niz zaključaka i preporuka.

2.4. U tom se mišljenju EGSO zauzeo za stvaranje standardiziranog pravnog okvira EU-a za čitav zrakoplovni sektor kojim bi se spriječile dodjele potpora bez nadzora te osigurali ravnopravni uvjeti za sve sudionike, uključujući i na lokalnoj razini.

2.5. EGSO je istaknuo da nove smjernice za zračni promet treba uspostaviti putem jasnih i jednostavnih pravila kako bi se postigla pravna sigurnost europskog zrakoplovnog sektora. EGSO je naglasio važnost pravilne primjene smjernica za zračni promet. Provjera provedbe imala je ključni značaj.

2.6. U skladu s prethodnim Mišljenjem odbora (CCMI/95), nove smjernice za zračni promet koje će Komisija predložiti trebale su biti namijenjene zaštiti svih vrsta zračnih prijevoznika i zračnih luka od financijskih potpora koje dodjeljuju regionalne vlasti ili zračne luke, a koje su diskriminatorne, nejasne, te narušavaju tržišno natjecanje. Državno financiranje ne smije narušavati tržišno natjecanje niti među zračnim lukama niti među zračnim prijevoznicima.

2.7. EGSO je naglasio da bi državna pomoć za ulaganja u infrastrukturu zračnih luka i početna pomoć zračnim prijevoznicima trebale biti moguće samo u strogo određenim slučajevima i ograničene u pogledu trajanja i intenziteta. Nadalje, trebalo bi ih dodjeljivati samo u iznimnim okolnostima te poštujući načela transparentnosti, ravnopravnog postupanja i nediskriminacije.

2.8. Što se tiče transparentnosti, EGSO je zaključio da bi uvjete pod kojima je državna pomoć dodijeljena trebalo objaviti. Svi podaci o pomoći zračnim lukama i prijevoznicima te o uvjetima pod kojima bi ona bila dodijeljena trebali bi biti dostupni javnosti.

2.9. EGSO je iznio mišljenje da se, općenito gledano, privatna ulaganja ne može smatrati državnom pomoći. S druge strane, državni prijevoznik može djelovati kao privatni ulagač ako je ulaganje poslovno opravdano.

2.10. EGSO je smatrao nužnim da se pripremi studija kojom bi se prikazalo trenutno stanje u pogledu državne pomoći i sličnih praksi u vezi s provedbom smjernica za zračni promet. Studija bi trebala pružiti podatke o iznosu i vrsti dodijeljenih potpora, njihovom utjecaju na stvarni gospodarski razvoj/gospodarsku učinkovitost te njihovom kvantitativnom i kvalitativnom učinku na zapošljavanje, naročito zato da bi se moglo ocijeniti da li je, i u kojoj mjeri, dosadašnja praksa narušila ravnopravne uvjete tržišnog natjecanja među zračnim lukama i zračnim prijevoznicima.

2.11. EGSO je naglasio da nove smjernice moraju uzeti u obzir interes poslodavaca i putnika. Budući da su ljudski resursi ključni za kvalitetu sustava zračnog prijevoza, održiva industrija civilnog zrakoplovstva treba ponuditi kvalitetna radna mjesta i dobre radne uvjete. U tom je smislu važno potaknuti socijalni dijalog i izbjeći socijalni damping u sektoru.

2.12. EGSO je također pozvao na izradu dugoročne politike razvoja regionalnih zračnih luka. Smjernice za zračni promet moguće je uspješno provesti samo ako se postigne dogovor o jasnim prioritetima politike za razvoj regionalnih zračnih luka. Izrada takvog političkog programa, koji treba pripremiti bez odlaganja, trebala je biti zadatak Komisije.

2.13. EGSO je pozvao države članice da odlučno podrže pripremu i provedbu novih smjernica te da se za njih založe. To se osobito odnosilo na dodjelu sredstava iz fondova EU-a u sklopu novog Višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). 'Da bi se postiglo više s manje sredstava potrebni su jasni prioriteti. Regionalni razvoj je vrlo važan, no on ne bi trebao biti opravdanje za daljnji razvoj zračnih luka ukoliko nije moguće stvoriti dovoljnu potražnju.'

3. Trenutno stanje u pogledu smjernica za zračni promet

3.1. Dana 20. veljače 2014. Europska komisija je usvojila Smjernice za državnu pomoć zračnim lukama i zračnim prijevoznicima koje su zamijenile smjernice koje su bile na snazi gotovo po deset godina (od 1994. pa od 2005.).

3.2. Nova pravila dopuštaju dodjelu operativne potpore malim zračnim lukama koje ne ostvaruju dobit tijekom prijelaznog razdoblja od 10 godina. Nakon toga zračna luka mora moći sama pokrivati svoje troškove. Najviši dozvoljeni iznos potpore je:

- 50 % sredstava koja nedostaju za početne operativne troškove za zračne luke s manje od 3 milijuna putnika godišnje,
- 80 % za zračne luke s manje od 700 tisuća putnika godišnje.

3.2.1. Bit će, međutim, i dalje moguće dobiti naknadu nepokrivenih operativnih troškova za usluge od općeg gospodarskog interesa. To će se primjenjivati na zračne luke koje imaju značajnu ulogu u poboljšanju regionalne povezanosti izoliranih udaljenih ili perifernih područja.

3.3. Bolje usmjerena investicijska potpora dozvoljena je samo u slučaju kad postoji stvarna potreba za prijevozom i kad su pozitivni učinci jasni. Dodatne kapacitete prijevoza treba stvarati samo ako za tim postoji potreba. Investicijsku potporu ne treba dodjeljivati ukoliko bi ulaganja štetila postojećim zračnim lukama s istim područjem djelovanja, ili ako je riječ o područjima koja su već dobro povezana drugim načinima prijevoza.

3.3.1. Najviši dozvoljeni iznos investicijske potpore:

- do 25 % za zračne luke s prometom od 3 do 5 milijuna putnika godišnje,
- do 50 % za zračne luke s prometom od 1 do 3 milijuna putnika godišnje,
- do 75 % za zračne luke s prometom manjim od 1 milijuna putnika godišnje,
- potpora nije moguća za zračne luke s prometom većim od 5 milijuna putnika godišnje (uz manje izuzetke, npr. premještanje).

Gornja granica za investicijsku pomoć namijenjenu financiranju infrastrukture zračnih luka može se povećati za najviše 20 % za zračne luke koje se nalaze u udaljenim područjima.

3.4. Zračni prijevoznici moći će primati potporu koja pokriva do 50 % troškova pristojbi zračnih luka za nova odredišta tijekom razdoblja od tri godine. Na zračne luke u udaljenim područjima može biti opravdano primijeniti fleksibilniji režim.

3.5. Smatrat će se da dogovori između zračnih prijevoznika i zračnih luka ne uključuju potporu ako bi privatni ulagač koji djeluje pod uobičajenim tržišnim uvjetima pristao na iste uvjete. Ako ne donosi dobit, dogovor između zračne luke i zračnog prijevoznika smatrat će se državnom potporom prijevozniku.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o novoj strategiji EU-a za šume: za šume i sektor koji se temelji na šumama

(COM(2013) 659 final)

(2014/C 451/21)

Izvjestitelj: **Seppo KALLIO**

Suizvjestitelj: **Brendan BURNS**

Dana 20. rujna 2013. godine, sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Komisija je odlučila savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o novoj strategiji EU-a za šume: za šume i sektor koji se temelji na šumama

COM(2013) 659 final.

Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 19. lipnja 2014.

Europski socijalni i gospodarski odbor Mišljenje je usvojio na 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sastanak od 10. srpnja), sa 111 glasova za i 5 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO pozdravlja novu strategiju EU-a za šume i dva popratna radna dokumenta službi Komisije. Nova je strategija prijeko potrebna s obzirom na sve veću potražnju i na opasnosti kojima su izložene šume, kao i na mnoge EU-ove sektorske politike i pripadajuće propise kojima podliježu šumarstvo i šume. Stoga EGSO poziva i Komisiju i države članice da se pobrinu za učinkovitu i djelotvornu provedbu strategije.

1.2 S tim u vezi Odbor podsjeća Komisiju da se u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije ne spominje zajednička politika EU-a za šume i da bi kontrola politike šumarstva trebala ostati u nadležnosti država članica.

1.3 Odbor se zalaže za cjeloviti i uravnoteženi pristup koji počiva na tri stupa održivosti (gospodarskom, ekološkom i socijalnom), koji se odražavaju u tri glavne tematske cjeline strategije EU-a za šume, podijeljene na ukupno osam prioriteta. EGSO smatra da bi se strateške orijentacije svakog prioriteta trebale koristiti da se osigura brza provedba strategije.

1.4 S obzirom na veliku važnost šuma za razvoj ruralnih krajeva te radi postizanja ciljeva zacrtanih u strategiji, EGSO se zalaže za to da programi ruralnog razvoja sadrže mjere povezane sa šumarstvom i da se te mjere promiču kako bi se osigurala bolja iskorištenost dostupnih sredstava.

1.5 Kao odgovor na rastuće potrebe radne snage uslijed sve veće mehaniziranosti duž lanca vrijednosti šumarske industrije i kao odgovor na izazove klimatskih i ekoloških promjena, EGSO naglašava potrebu promicanja obrazovanja, obuke i prijenosa znanja na svim razinama sektora šumarstva. S tim u vezi Odbor također poziva Komisiju i države članice da potaknu istraživanje o povećanju potencijala zapošljavanja i uvjetima rada u sektoru šumarstva.

1.6 EGSO smatra da se sve rasprave o kriterijima za održivo upravljanje šumama, neovisno o krajnjoj upotrebi drvne građe, trebaju temeljiti na općepriznatim i prihvaćenim kriterijima i pokazateljima definiranim u okviru procesa FOREST EUROPE ⁽¹⁾ i da se također trebaju uzeti u obzir posebna obilježja država članica te njihovi postojeći sustavi i zakonodavstvo na području šumarstva.

1.7 Kad je riječ o načelima za utvrđivanje prioriteta za upotrebu drvne građe, Odbor odbija sve pravno obvezujuće propise i zalaže se za pristup otvorenog tržišta i slobodu tržišnih sudionika.

1.8 U svrhu svladavanja izazova klimatskih promjena EGSO potiče države članice na prekograničnu suradnju i podržava pozive da se europske šume učini prilagodljivijima i otpornijima, što obuhvaća protupožarnu zaštitu i druga prilagodljiva rješenja za zaštitu od prirodnih nepogoda. Primjerene mjere trebale bi biti usmjerene na otpornost i multifunkcionalnost šuma.

1.9 EGSO podupire primjenu planova upravljanja šumama, ali naglašava da bi se oni i dalje trebali primjenjivati na dobrovoljnoj osnovi i da bi trebali biti jasno odvojeni od planova upravljanja Natura 2000. kako bi se izbjegli nepotrebni troškovi i birokracija.

1.10 Poboljšana baza znanja ključna je za razumijevanje brojnih izazova s kojima se suočava sektor šumarstva. Stoga EGSO smatra potrebnim da se radi na usklađivanju podataka te na djelotvornijoj razmjeni informacija i transparentnosti, uz istodobno poštovanje prava vlasništva.

1.11 EGSO podržava promicanje drva i drugog šumskog materijala uključujući pluto kao domaću, održivu, obnovljivu klimatski neutralnu i ekološki prihvatljivu sirovinu i uvjeren je da sektor šumarstva mora odigrati glavnu ulogu u uspješnosti budućeg biogospodarstva.

1.12 Radi poticanja konkurentnosti sektora šumarstva, EGSO naglašava važnost učinkovitog iskorištavanja sadašnjih i budućih mogućnosti financiranja za poticanje istraživačkog rada i inovativnosti te ističe ulogu inicijativa poput europskog partnerstva za inovacije (EIP) ⁽²⁾ i javno-privatnog partnerstva za bioindustriju (JPP) ⁽³⁾.

1.13 S obzirom na ogromni potencijal i brojne koristi koje korištenje biomase na drvenoj bazi ima za zeleno gospodarstvo, EGSO potiče Komisiju i države članice da se angažiraju na pronalaženju načina za promicanje aktivnog upravljanja šumama i boljeg iskorištavanja drvne građe radi postizanja ciljeva za 2020. Godinu ⁽⁴⁾, uz uvažavanje granica održivosti.

1.14 Odbor poziva Komisiju i države članice da povećaju napore u ocjenjivanju usluga ekosustava i da jačaju njihovo tržište. Države članice trebale bi, kao odgovor na trenutačne tržišne poremećaje, poduzeti koordinirane akcije i uvesti mehanizme kompenzacije.

1.15 Bit će potrebna snažna koordinacija i komunikacija sa svim relevantnim interesnim skupinama radi uspješnog razvoja EU-ove strategije šumarstva i daljnjih aktivnosti. Stoga EGSO ističe važnost osiguranja i povećanja sudjelovanja dionika, što će zahtijevati jačanje relevantnih skupina za civilni dijalog, poput Savjetodavnog povjerenstva za šumarstvo. Pozornost treba posvetiti i osnivanju *ad hoc* skupina u kojima će biti zastupljeni predstavnici EGSO-a i OR-a.

1.16 EGSO poziva Komisiju, države članice i sve druge relevantne aktere da ponovno pokrenu pregovore i u konačnici postignu dogovor o pravno obvezujućem sporazumu o europskim šumama. Pravno obvezujući sporazum, zajedno sa strategijom EU-a za šume, bio bi ključan za jačanje sektora šumarstva u cijelosti. Osim toga, jasne definicije i ciljevi za održivo upravljanje šumama na paneuropskoj razini imali bi utjecaja diljem svijeta.

⁽¹⁾ Međuvladino povjerenstvo FOREST EUROPE za pregovore o pravno obvezujućem sporazumu o europskim šumama; v. također <http://www.forestnegotiations.org/>;

⁽²⁾ Za šumarstvo i šume relevantna su sljedeća europska partnerstva za inovacije:
Europsko partnerstvo za inovacije na području poljoprivredne produktivnosti i održivosti:
http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm;
Europsko partnerstvo za inovacije na području sirovina: <https://ec.europa.eu/eip/raw-materials/en>;
Europsko partnerstvo za inovacije na području vodoprivrede: <http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/>;

⁽³⁾ V. <http://bridge2020.eu>;

⁽⁴⁾ <http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/>.

1.17 Najzad, EGSO će pratiti i uključiti se u sve sadašnje i buduće inicijative zasnovane na strategiji EU-a za šume ili drugim s njom povezanim dokumentima, uključujući radne dokumente službi Komisije.

2. Uvod

2.1 Šume i druga pošumljena područja prostiru se na više od 40 % europske kopnene mase, a njihova iznimna važnost nije sporna. Između regija postoje znatne razlike u resursima, strukturi, upravljanju i korištenju šuma. Sve u svemu, pokrivenost europskog teritorija šumom sve je veća i u posljednjih nekoliko desetljeća rasla je za oko 0,4 % godišnje, a i nove zalihe stabala u dobrom su stanju jer se posiječe samo oko 60-70 % godišnjeg prirasta. Oko 60 % šumom pokrivenog područja u privatnom je posjedu, a ostatak je u javnom vlasništvu.

2.2 Multifunkcionalnost je naglašena u čitavoj Europskoj uniji, a posebno u jako pošumljenim regijama jer šume ispunjavaju društvene, ekološke i gospodarske funkcije. Šume su staništa životinja i biljaka i imaju važnu ulogu u ublažavanju posljedica klimatskih promjena i pružanju drugih usluga ekosustava, od kojih treba spomenuti lov, šumsko voće, ljudsko zdravlje, rekreaciju i turizam. Šume su važne i u socioekonomskom pogledu, što se, međutim, često zanemaruje. Šumarstvo i s njim povezane industrijske grane zapošljavaju više od tri milijuna osoba i ključne su za blagostanje i zapošljavanje.

2.3 Održivo šumarstvo nije nova ideja. Koncept održivog upravljanja pojavio se u šumarstvu prije 300 godina; otad se taj pristup odgovornog upravljanja neprestano razvija i postupno se proširio na sve gospodarske grane. Osnovna definicija održivog upravljanja šumama, iznesena u Helsinškoj rezoluciji ministarske konferencije o zaštiti europskih šuma iz 1993. godine, predstavlja prekretnicu u tom procesu i smješta načelo održivosti u globalni kontekst.

2.4 Europska unija već 15 godina ima strategiju za sektor šumarstva. Europska komisija je na temelju rezolucije Europskog parlamenta ⁽⁵⁾ 1998. objavila komunikaciju ⁽⁶⁾ za provedbu te političke smjernice.

2.5 Na zahtjev Vijeća ⁽⁷⁾, Komisija je u proljeće 2005. godine objavila izvješće o provedbi strategije šumarstva ⁽⁸⁾, koja je zatim upotpunjena izradom EU-ovog akcijskog plana za šume koji pokriva petogodišnje razdoblje od 2007. do 2011. ⁽⁹⁾.

2.6 Ex-post ocjenjivanje akcijskog plana (koje je poslužilo kao sredstvo provedbe strategije šumarstva iz 1998. godine) provedeno je 2011. godine, koja je bila međunarodna godina šuma.

2.7 Premda se u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije ne spominje zajednička politika EU-a za šume, mnoge sektorske politike i s njima povezani propisi koji se, primjerice, tiču opskrbe energijom ili pitanja okoliša i klime dovode do *de facto* osmišljavanja zajedničke EU-ove politike šumarstva. Europska komisija objavila je 20. rujna 2013. komunikaciju o novoj strategiji EU-a za šume, reagirajući njome na sve veće i ponekad oprečne izazove za šume i sektor zasnovan na šumama te na potrebu za koherentnijom i dosljednijom politikom.

⁽⁵⁾ SL C 55, 24.2.1997., str. 22.

⁽⁶⁾ COM(1998) 649 final, 18.11.1998.

⁽⁷⁾ Rezolucija Vijeća, SL C 56, 26.2.1999., str. 1., i zaključci Vijeća o akcijskom planu EU-a za šume, 2662. sastanak Vijeća za poljoprivredu i ribarstvo, 30.–31. svibnja 2005.

⁽⁸⁾ COM(2005) 84 final, 10.3.2005.

⁽⁹⁾ COM(2006) 302 final, 15.6.2006.

3. Kratak prikaz nove strategije za šume

3.1 Temeljnomo Komisijinomo dokumentu priložena su dva dodatna, iscrpnija radna dokumenta službi Komisije, pri čemu je prvi usredotočen na proces, analizu i daljnje postupke predložene u strategiji, dok se u drugom pruža detaljan uvid u europske industrije zasnovane na šumama, tj. obradu drva, proizvodnju namještaja, proizvodnju i preradu drvenjače i papira te u tiskarstvo⁽¹⁰⁾. S obzirom na njihovu komplementarnu narav i važnost, popratne bi se dokumente trebalo pomno razmotriti. EGSO bi trebao pratiti i uključiti se u sve sadašnje i buduće inicijative zasnovane na strategiji EU-a za šume ili na s njom povezanim dokumentima.

3.2 Komisija je odlučila buduća područja djelovanja strategije razvrstati u tri glavne tematske cjeline, podijeljene na ukupno osam prioriteta.

3.3 „Strateškim orijentacijama” iznesenim za svaki od osam prioriteta također će se osigurati da strategija ispunjava uvjet predlaganja opipljivih mjera, a ne da se naprosto daju opće izjave o namjeri.

3.4 Da bi se omogućila brza provedba nove strategije za šume, Komisija nije predložila izradu novog, zasebnog akcijskog plana. Umjesto toga, strategija sadrži popis konkretnih mjera osmišljenih za ostvarivanje njezinih ciljeva.

3.5 Nova strategija za šume objavljena je nakon završnog ocjenjivanja prethodne strategije, nedugo prije početka novog programskog razdoblja EU-a i višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020.

3.6 Gospodarska i politička klima u EU-u drastično se promijenila otkako je 1998. godine objavljena prethodna strategija. Nova strategija počiva na potpuno novom regulatornom okviru, i to ne samo u pogledu međunarodnih obveza.

3.7 Komisija je objavila novu strategiju za šume paralelno s pregovorima Međuvladinog povjerenstva FOREST EUROPE za pregovore o pravno obvezujućem sporazumu o europskim šumama⁽¹¹⁾. Taj bi sporazum, ako bude proveden, trebao zamijeniti sadašnje preporuke te sadržavati jasne definicije i ciljeve za održivo upravljanje šumama, koje će države potpisnice morati usvojiti.

3.8 EGSO je podržavao nekoliko procesa relevantnih za šumarstvo (v. Prilog 1.), uključujući novu strategiju za šume od samog početka⁽¹²⁾, time što je iznosio preporuke. Kad je 2005. godine objavljeno Komisijino izvješće o provedbi, Odbor je iskoristio priliku da izradi opsežno mišljenje o ulozi šuma i šumarstva u promijenjenom okruženju. Ovo mišljenje djelomice služi za ažuriranje prethodnog mišljenja Odbora u svjetlu budućih izazova.

4. Opće napomene o novoj strategiji za šume

4.1 Strategija se temelji na činjenici da se u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije ne spominje zajednička politika EU-a za šume i da stoga kontrola nad politikama šumarstva ostaje u nadležnosti država članica. Pored toga, strategija sadrži cjelovite i uravnotežene gospodarske, socijalne i ekološke aspekte održivog šumarstva te pokriva i prerađivačku industriju i sektor šuma i šumarstva.

4.2 Strategija stavlja naglasak na održivo upravljanje šumama i multifunkcionalnost, koje na uravnotežen način proizvodi niz proizvoda i usluga te jamči zaštitu šuma. U EU-u se trenutačno siječe samo nešto više od 60 % godišnjeg šumskog prirasta; stoga je cilj ove strategije promicati zapošljavanje povezano sa šumama i blagostanje u Europi time što će se povećati konkurentnost sektora šumarstva i svestranost upotrebe drvne građe, sve u okviru nastojanja da se razvije biogospodarstvo utemeljeno na obnovljivim sirovinama.

⁽¹⁰⁾ SWD(2013) 342 i 343 final, *Plan za europske industrije zasnovane na šumama*, 20.9.2013.

⁽¹¹⁾ Za tekst o kojem se trenutačno pregovara v. <http://www.forestnegotiations.org/INC/ResINC4/documents>.

⁽¹²⁾ Mišljenje o strategiji šumarstva iz 1998., SL C 51, 23.2.2000., str. 97.-104.; mišljenje o izvještavanju o provedbi strategije šumarstva EU-a, SL C 28, 3.2.2006., str. 57.-65.

4.3 Nova strategija predstavlja cjelovit pristup i pokušaj poboljšanja koordinacije šumarstva u EU-u, time što promiče učinkovitu i djelotvornu provedbu te nastoji izbjeći nepotrebnu birokraciju i ojačati produktivnost sektora šuma i šumarstva u EU-u.

4.4 Šumarstvo i prerađivačka industrija zasnovana na šumama mogu dati istinski doprinos uspjehu strategije Europa 2020. Međutim, da bi se to postiglo, potrebno je usko povezati strategiju za šume s ostvarivanjem ciljeva Europe 2020. promicanjem učinkovite i djelotvorne provedbe prispomenute strategije u svim relevantnim političkim područjima.

4.5 Ocjena najnovijih podataka o mjerama za šumarstvo koje države članice provode u okviru ruralnog razvoja pokazala je da instrumenti ruralne politike nisu bili u potpunosti iskorišteni. Radi boljeg postizanja ciljeva zacrtanih u strategiji za šume, u strategiji se države članice pozivaju da prilikom planiranja i provedbe programa pridaju primjerenu težinu mjerama povezanim sa šumama. To je posebno važno s obzirom na sve veću uključenost i mobilizaciju mnoštva malih obiteljskih poduzeća i šuma u privatnom posjedu, a moglo bi se podržavati pojednostavnjivanjem postupaka i rezanjem birokracije.

4.6 Namjera je da se ciljevi strategije ubuduće podupiru mjerama i instrumentima iz paketa o šumarstvu sadržanom u uredbi o ruralnom razvoju⁽¹³⁾.

4.7 Strategija potiče države članice da u suradnji sa socijalnim partnerima razvijaju mjere za bolje iskorištavanje potencijala zapošljavanja koji ima ovaj sektor, za usavršavanje vještina radnika u sektoru te za daljnje poboljšavanje uvjeta rada. Trebalo bi pokrenuti novo, ciljano istraživanje o radnoj snazi zaposlenoj u europskim šumama, npr. o onima koji rade na izgradnji cesta, pošumljavanju, održavanju šuma, sječi, izvlačenju, prijevozu te u informacijskim službama i na zaštiti okoliša. Sve u svemu, politike i programi država članica trebale bi pridonijeti povećanju konkurentnosti šumarstva i cijelog sektora zasnovanog na šumama radi poticanja rasta i stvaranja radnih mjesta u dugom roku.

4.8 U strategiji se naglašava svestrani doprinos šuma postizanju ciljeva povezanih s klimom i energijom. Ostvarivanje tih ciljeva može se podupirati aktivnim upravljanjem i korištenjem šuma, što će dovesti do većeg šumskog prirasta i sekvestracije ugljika te omogućiti prelazak s izvora fosilne energije i fosilnih materijala na obnovljivu drvenu građu.

4.9 Strategija uviđa da uslijed klimatskih promjena i drugih vanjskih prijetnji šume i njezini ekosustavi iziskuju posebnu zaštitu.

4.10 Strategija prepoznaje važnost boljeg informiranja javnosti o šumama i šumarstvu te o drvnoj građi kao obnovljivoj sirovini. Komisija i države članice trebale bi to podupirati ciljanim kampanjama usmjerenim na povećanje javne svijesti o važnosti šuma za naše društvo i obrnuto.

5. Posebne napomene

5.1 Strategijom se naglašava činjenica da je drvena građa održiva, obnovljiva, klimatski neutralna i ekološki prihvatljiva sirovina sa širokom mogućnošću primjene. Resursno i energetske učinkoviti i ekološki prihvatljivi procesi i proizvodi pridonose konkurentnosti šumskog sektora te će, posebice, imati veću ulogu u biogospodarstvu EU-a. To će povećati potražnju, a time i potrebu za većim, održivim korištenjem drvne građe. Smatra se kako je potrebno ponovno ocijeniti potencijale drvnih zaliha, npr. kartografiranjem vlasničke strukture šuma i olakšavanjem sve većeg održivog korištenja drvne građe. Primjerena rješenja za povećano korištenje drvne građe trebalo bi razviti uz savjetovanje s cijelim lancem vrijednosti sektora šumarstva.

⁽¹³⁾ V. uvodnu izjavu 25. Uredbe o EPFRR-u, R 1305/2013.

5.2 Strategija iziskuje da Komisija u suradnji s državama članicama i dionicima formulira načela utvrđivanja prioriteta za korištenje drvne građe. Međutim, pravno obvezujući propisi o hijerarhiji korištenja šumske biomase, kojima bi se definirali prioriteti upotrebe drvne građe, bili bi u očitoj suprotnosti s načelom otvorenog tržišta i slobode tržišnih sudionika.

5.3 Kao što se navodi u strategiji, Komisija i države članice pokrenut će 2014. godine procjenu kumulativnih troškova zakonodavstva EU-a koje utječe na vrijednosne lance u industriji zasnovanoj na šumama. Budući da je to od presudne važnosti za cijeli sektor šuma, u toj procjeni trebali bi sudjelovati svi dionici u vrijednosnom lancu sektora šuma te tako osigurati sveobuhvatan i potpuni uvid u sektor i koherentan pristup.

5.4 Šume se odlikuju velikom biološkom raznolikošću i, pored sirovina poput drvne građe i raznih drugih šumskih proizvoda (npr. pluta), pružaju mnoštvo usluga ekosustava o kojima ovise ruralne i urbane sredine. Promjena okolnosti uslijed, primjerice, klimatskih promjena, širenja invazivnih stranih vrsta, oskudice vode, požara, vremenskih nepogoda i epidemija povećava pritisak na šume i rizik od prirodnih opasnosti. Primjerene zaštitne mjere trebale bi biti usmjerene na otpornost i multifunkcionalnost šuma.

5.5 U strategiji je zacrtan cilj osiguravanja i postizanja ravnoteže između održivog upravljanja i raznih funkcija šuma do 2020. godine. EU bi u tom kontekstu trebao pojačati napore u ocjenjivanju usluga ekosustava i stvaranju njihovog tržišta. Za bolje funkcioniranje takvog tržišta nužno je da države članice imaju koordinirane mehanizme radi ublažavanja trenutačnih tržišnih poremećaja, što podrazumijeva i to da zemljoposjednici budu primjereno obeštećeni u zamjenu za prihvatanje ograničenja potrebnih radi zaštite usluga ekosustava.

5.6 Pored drvne građe za preradu i proizvodnju energije, šume nude i niz drugih proizvoda kojima se u strategiji ne posvećuje dovoljno pažnje. Na primjer, posebice u Sredozemlju vrlo je važna proizvodnja pluta, koje ima nekoliko prednosti: to je prirodni proizvod iz obnovljivih izvora, nastao u ekološki prihvatljivom procesu koji ne iziskuje potpunu sječu stabala. Važnost industrije pluta očituje se u njezinom značajnom doprinosu stvaranju radnih mjesta, uz istodobno održavanje ekološke stabilnosti krhkog i ugroženog sredozemnog ekosustava.

5.7 Razvoj i provedba planova upravljanja šumama temelje se na načelu održivosti i na dobrim praksama. Ova strategija sadrži prijedlog da se u planove upravljanja šumama uvrste aspekti biološke raznolikosti, poput ciljeva za očuvanje zacrtanih u okviru mreže Natura 2000. Povezivanje planova upravljanja šumama, koji vlasnicima šuma služe kao instrumenti operativnog planiranja, s planovima upravljanja mreže Natura 2000, koji na razini lokalne vlasti služe kao instrumenti javnog planiranja, uvelo bi pomutnju u razgraničenje između razina i nadležnosti planiranja. Povrh toga, to bi znatno povećalo birokraciju i s njom povezane troškove razvoja plana upravljanja šumama.

5.8 Aktivan pristup europskim šumama potreban je i zbog sve češćih ekstremnih vremenskih prilika, koje nagovještavaju klimatske promjene. Komisija namjerava održavati i povećavati otpornost i prilagodljivost europskih šuma. Šumski repromaterijal drvnih vrsta i umjetnih hibrida koji su važni za šumarstvo trebao bi stoga biti ne samo genetski prilagođen okolnostima i kvalitetan, već bi trebao znatno pridonositi očuvanju biološke raznolikosti.

5.9 Komisija u strategiji poziva na izradu okvira za djelovanje u svrhu sprečavanja, smanjivanja i ublažavanja štetnih učinaka invazivnih stranih vrsta na biološku raznolikost i usluge ekosustava. Takvo bi se djelovanje trebalo usmjeriti i na ublažavanje socijalne i gospodarske štete. Međutim, prilikom utvrđivanja prioriteta u pogledu invazivnih stranih vrsta trebalo bi primjenjivati i cjeloviti, znanstveni pristup utemeljen na strogim kriterijima uvrštavanja na odgovarajući popis. Stoga strani šumski repromaterijal koji se ne širi invazivno i nema negativnih učinaka na novo stanište ne bi trebao biti uvršten na taj popis, budući da on – naročito s obzirom na klimatske promjene – može pozitivno pridonijeti sadašnjoj i budućoj zalih sirovina i drugim uslugama ekosustava.

5.10 Komisija bi u okviru strategije uz pomoć država članica i dionika trebala izraditi popis kriterija održivog upravljanja šumama koje bi trebalo primjenjivati neovisno o konačnoj upotrebi drvne građe. Prilikom izrade kriterija, održivom upravljanju šumama treba pristupiti holistički, neovisno o konačnoj upotrebi drvne građe. Ti bi se kriteriji trebali temeljiti na postojećim kriterijima, pokazateljima i načelima održivog upravljanja šumama, poput onih definiranih u okviru procesa FOREST EUROPE, pri čemu se održivost mora sagledavati i iz nacionalne i iz regionalne perspektive. Kriteriji bi također trebali uzimati u obzir posebne karakteristike država članica te postojeće nacionalne zakone o šumama.

5.11 U strategiji se predlaže da bi relevantne interesne skupine i dalje trebale biti uključene u razvoj i provedbu strategije za šume. I tijela koja su se već dokazala u praksi, poput Savjetodavnog povjerenstva za šumarstvo i pluto i Savjetodavnog povjerenstva za industrije zasnovane na šumama, trebala bi biti uključena u platformu za buduću suradnju dionika s Komisijom. Kad je riječ o provedbi, te bi se skupine trebale redovito baviti pitanjima povezanim sa šumama i napretkom provedbe strategije za šume. Prema potrebi treba razmatrati i mogućnost osnivanja *ad hoc* skupina u kojima će biti zastupljeni predstavnici EGSO-a i OR-a.

Bruxelles, 10. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Program Čisti zrak za Europu

(COM(2013) 918 final),

o

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćivača i izmjeni Direktive 2003/35/EZ

(COM(2013) 920 final – 2013/0443 (COD)),

o

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ograničenju emisija određenih onečišćivača u zrak iz srednje velikih postrojenja za izgaranje

(COM(2013) 919 final – 2013/0442 (COD))

i o

Prijedlogu odluke Vijeća o prihvatu izmjene Protokola iz 1999. o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine

(COM(2013) 917 final)

(2014/C 451/22)

Izjestitelj: **Antonello PEZZINI**

Dana 13. siječnja 2014. Europski parlament, 15. siječnja 2014. Vijeće i 18. prosinca 2013. Europska komisija, sukladno člancima 192. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Program Čisti zrak za Europu

COM(2013) 918 final,

o

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćivača i izmjeni Direktive 2003/35/EZ

COM(2013) 920 final – 2013/0443 (COD),

o

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ograničenju emisija određenih onečišćivača u zrak iz srednje velikih postrojenja za izgaranje

COM(2013) 919 final – 2013/0442 (COD),

o

Prijedlogu odluke Vijeća o prihvatu izmjene Protokola iz 1999. o suzbijanju zakiseljavanja, eutrofikacije i prizemnog ozona uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine

COM(2013) 917 final.

Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 19. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja (sjednica od 10. srpnja), s 82 glasa za, 1 protiv i bez suzdržanih glasova.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Odbor odlučno naglašava potrebu za osiguravanjem zdravog okoliša i odlične kvalitete čistog zraka, što je temeljni uvjet dobrobiti za uvjete života i rada svih europskih građana te izražava žaljenje što taj osnovni element za Europu ne zauzima važnije mjesto među prioritetima u europskom i nacionalnom političkom programu, uz značaj koji mu pripada.

1.2 EGSO od novog Parlamenta, nove Komisije i Vijeća zahtijeva da aktivnostima za očuvanje zdravog i čistog atmosferskog okoliša daju najveći mogući politički prioritet u budućim europskim institucijama, uz punu podršku socijalnih snaga i organiziranog civilnog društva.

1.3 Odbor smatra da onečišćenje zraka predstavlja jednu od najvećih opasnosti za ljudsko zdravlje i okoliš, sa snažnim negativnim posljedicama u vidu respiratornih problema, preuranjene smrti, eutrofikacije i propadanja ekosustava te pozdravlja inicijativu Komisije za uspostavljanje novog Programa Čisti zrak čime bi se skraćanje očekivanog životnog vijeka u EU-u moglo smanjiti s 8,5 mjeseci u 2005. godini na 4,1 u 2030., čime bi se dobilo 180 milijuna godina života i povratilo 200 milijuna km² za biološku raznolikost.

1.3.1 Odbor je uvjeren da je za poticanje tranzicije prema održivijem gospodarstvu u Europi neophodno postaviti cilj za 2030. godinu, uz sigurniju srednjoročnu i dugoročnu perspektivu potrebnu poduzećima i ulagačima.

1.4 EGSO smatra da je potrebno ubrzati primjenu ograničenja Euro 6 za emisije NO_x iz laganih dizelskih motora koje se mjere na temelju „stvarnih emisija tijekom vožnje” kao i za načine zamjene dvotaktnih motora s obzirom na to da Odbor sumnja da bi primjena tih mjera mogla dovesti do željenih rezultata već od 2020. godine.

1.5 EGSO podupire konačni cilj Komisije – predložen kako u Programu Čisti zrak, tako i u Okviru za energetske i klimatsku politiku za razdoblje od 2020. do 2030. – da se za 2030. godinu odredi granica za emisije koja će se postaviti na 70 % smanjenja razlike, *gap closure*, između aktualne referentne vrijednosti i najvećeg tehnički izvodljivog smanjenja emisija.

1.6 U nastojanju da se postigne taj rezultat – kojeg moraju primijeniti i provesti sve zainteresirane strane – Odbor smatra da se moraju poduzeti odlučni koraci koji uključuju:

- uključivanje obaveza smanjenja emisija metana u 2020. godini i žive u 2020., 2025. i 2030. godini;
- stroža ograničenja emisija iz srednje velikih postrojenja za izgaranje;
- odbijanje zahtjeva za moguća izuzeća od direktive o industrijskim emisijama kad postoji stvarna opasnost utjecaja na zdravlje;
- jasno određene mjere za smanjenje amonijaka i metana u poljoprivrednom sektoru;
- strože mjere za emisije iz prometa, uključujući i sustave mjerenja „u stvarnom životu” i provođenje odgovarajućih ispitivanja u 2014. godini u trenutku kad se uvode standardi Euro 6.
- odlučnu provedbu do 2016. godine standarda Međunarodne pomorske organizacije za NO_x i SO₂ za brodove, kao što je dogovoreno 2008. godine u vezi sa svim pomorskim područjima koje okružuju Europe kao područjima nadzora emisija;
- mjere za uvođenje strogih standarda u pogledu čestica (PM) za nove kućanske aparate;
- osmišljanje i planiranje ekološki prihvatljivih strojeva i postrojenja;
- punu primjenu procjene životnog vijeka proizvoda (en. *life cycle assessment*, LCA);

- srednjoročno i dugoročno predviđanje interventnih mjera i izbjegavanje njihovog preklapanja;
- potporu obrazovanju i osposobljavanju potrošača, radnika i mladih ljudi u vezi s očuvanjem i razvojem zdravog radnog, rekreacijskog i stambenog okruženja;
- poticanje istraživanja i ulaganja na području inovativnih tržišnih tehnika (en. *best available techniques*, BAT), održivog rasta te zdravih i trajnih zaposlenja;
- međunarodnu dimenziju mjera za održivost okoliša;
- jamstvo dosljednosti između ove nove strategije i drugih politika i ciljeva EU-a.

1.7 Odbor se u potpunosti slaže s potrebom da se u zakonodavstvo EU-a uvedu izmjene dogovorene u Protokolu uz Konvenciju iz 1979. o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka.

1.8 Iako dugoročni kvalitativni ciljevi predložene nove direktive o smanjenju nacionalnih emisija (en. *national emission reduction commitment*, NERC) nisu upitni, EGSO izražava žaljenje što ciljevi za 2025. nisu obavezujući kako bi se osiguralo njihovo potpuno ostvarenje.

1.9 U uvjerenju da upravljanje kvalitetom zraka može funkcionirati samo ako ga podržavaju politike EU-a za smanjenje emisija, Odbor naglašava potrebu da se među mjere regionalne politike uvede očuvanje zdravog i čistog zraka zbog velikog nakupljenog onečišćenja i posebnih regionalnih meteoroloških uvjeta.

1.10 Nacionalne vlade i lokalna tijela trebaju ulagati stalne napore u planiranje konkretnih intervencija usmjerenih na smanjenje emisija štetnih plinova putem izrade detaljnih regionalnih intervencijskih planova za kvalitetu zraka, obraćajući osobitu pažnju na razne sektore, kao što su proizvodni, poljoprivredni i tercijarni sektor te sektor proizvodnje i distribucije energije. Komisija bi trebala poslati jasnu poruku o tome da je te planove potrebno provoditi poduzimajući hitne i odlučne mjere protiv država članica koje ne poštuju tu obavezu. No EGSO priznaje da su mnoge države članice već poduzele korake koji vode u pravom smjeru.

1.11 Potrebno je provesti mjere uključivanja strukovnih udruga, organiziranog civilnog društva, NVO-a, tercijarnog sektora, obrazovnih centara na svim razinama obrazovanja te istraživačkih centara u svrhu postizanja cilja sve čistijeg zraka, što je nužno za dobrobit građana i ekosustava.

1.12 Odbor ponovno ističe svoju uvjerenost u nužnost poticanja održivog razvoja europskog gospodarstva u kojem bi na prvom mjestu bili kvaliteta života, rada i zdravlja građana te očuvanje okoliša, u uskoj povezanosti sa svim ostalim političkim prioritetima strategije Europa 2020. i koji bi bio sastavni dio globalne strategije tranzicije prema svjetskoj ravnoteži, temeljenoj na kvalitetnom gospodarskom rastu koji bi doprinio iskorjenjivanju siromaštva i socijalne nepravde, uz istovremeno očuvanje prirodnih resursa za buduće generacije.

2. Uvod

2.1 Onečišćenje zraka predstavlja veliku opasnost za ljudsko zdravlje i za okoliš: respiratorni problemi, preuranjene smrti, eutrofikacija i propadanje ekosustava uslijed odlaganja dušika i kiselih tvari samo su neke od posljedica ovog, istovremeno lokalnog i prekograničnog, problema.

2.2 U posljednjim desetljećima politike EU-a i međunarodne zajednice već su postigle određen uspjeh, ublažujući neke probleme povezane s onečišćenjem zraka, kao što je, primjerice, smanjenje emisija sumpor dioksida – uzroka kiselih kiša – za više od 80 %.

2.3 Unatoč tom napretku, EU je još uvijek daleko od svojeg dugoročnog cilja – poboljšanja kvalitete zraka utoliko da se ukloni rizik nanošenja značajne štete ljudskom zdravlju i okolišu – a sitne čestice i prizemni ozon i dalje uzrokuju velike poteškoće koje po procjeni Komisije ⁽¹⁾ uzrokuju 406,000 slučajeva smrti godišnje.

⁽¹⁾ COM(2013) 918 final

2.4 Sitne čestice i posebice ozon i dalje predstavljaju velik rizik za zdravlje: granice sigurnosti u vezi s ovim tvarima redovno se prekoračuju.

2.5 Komisija procjenjuje da se sveukupni zdravstveni troškovi od posljedica onečišćenja zraka kreću između 330 i 940 milijardi eura godišnje, dok bi ciljevi predloženi za 2030. godinu proizveli korist od 44 do 140 milijardi eura.

2.6 Prema Komisiji, osim što je onečišćenje zraka u 2010. godini prouzročilo stotine tisuća preuranjenih smrti, izložilo je gotovo dvije trećine zemljišta zagađenju štetnim tvarima. To je uzrokovano emisijama.

2.7 U pogledu zdravlja europskih građana, godišnji troškovi hospitalizacije procjenjuju se na više od 4 milijarde eura, a također se godišnje gubi sto milijuna radnih dana.

2.8 Na svjetskoj razini, u prosincu 2012. SAD je odlučio provesti reviziju godišnjih normi kvalitete zraka, utvrdivši ograničenje od 12 mikrograma po kubnom metru za sitne čestice, što je znatno ispod trenutne norme EU-a od 25 mikrograma po kubnom metru; dok je u Kini vlada odlučila u idućih pet godina uložiti 160 milijardi eura u kontrolu kvalitete zraka samo za područje Pekinga. Čini se da EU ne ide ukorak s mjerama koje se poduzimaju na svjetskoj razini.

3. Opće napomene

3.1 EGSO podržava opće ciljeve značajnog poboljšanja kvalitete zraka koji podrazumijevaju prijelaz na gospodarstvo s niskim emisijama ugljika u vidu zaštite kako zdravlja tako i okoliša; ti su ciljevi zacrtani u strategiji o onečišćenju zraka iz 2005. godine i ponovo razmotreni od strane Komisije u njezinom Programu Čisti zrak za Europu.

3.2 Od samog početka ciljevi smanjenja emisija za svaku državu članicu određeni su na temelju učinkovitosti troškova zbog različitih ekoloških uvjeta. Zahtjevi za smanjenje emisija razlikuju se od države do države po načelu: „diferencirani pristup, a ne isti postotak za sve”.

3.2.1 Imajući u vidu štetu uzrokovanu onečišćenjem zraka kako za zdravlje i kvalitetu života, tako i za ekosustave, Odbor je zabrinut zato što se kvaliteti zraka više ne pridaje potrebna važnost u europskim i nacionalnim političkim programima te smatra važnim da se, u cilju poticanja tranzicije prema održivijem gospodarstvu u Europi, postavi cilj do 2030. godine koji ima srednjoročnu i dugoročnu perspektivu potrebnu poduzećima i ulagačima.

3.3 **Tijekom revizije strategije** o onečišćenju zraka nastoji se zaustaviti trenutno kršenje postojećih normi kvalitete kako bi se postiglo puno poštivanje normi od 2020. godine kao najkasnijeg roka i smanjilo emisije NO_x iz laganih dizelskih motora uz primjenu Euro 6 mjeranim na temelju „stvarnih emisija u vožnji”. EGSO sumnja da će te mjere uspjeti dovesti do željenih rezultata već od 2020. godine s obzirom na to da će obaveza stupiti na snagu tek 2017. godine, a obnavljanje postojećeg voznog parka moglo bi zahtijevati više vremena nego od sada do 2020. godine.

3.4 Ta se strategija uz to temelji na doprinosu mjera poduzetih na lokalnoj i regionalnoj razini sa svim ograničenjima svojstvenim tim mjerama: dosad je učinkovitost mjera na regionalnoj razini bila ograničena, osobito zbog velikog nakupljenog onečišćenja i posebnih regionalnih meteoroloških uvjeta. EGSO je uvjeren da upravljanje kvalitetom zraka na toj razini može funkcionirati samo ako ga podržavaju politike EU-a za smanjenje emisija na izvoru.

3.5 Odbor smatra da Komisija mora uzeti u obzir niz čimbenika jednake primjerenosti i važnosti:

— procjenu troškova i učinkovitosti predloženih mjera;

— održivu konkurentnost i inovacije;

— međunarodnu dimenziju ekološke održivosti;

— smanjenje birokracije i pojednostavljenje postupaka;

- dosljednost i koordinaciju raznih relevantnih politika EU-a;
- podršku EU-a i nacionalnu podršku obrazovanju i osposobljavanju na tom području;
- usmjeravanje napora EU-a i država članica na istraživanje i inovacije kako bi se primijenile najbolje postojeće tehnologije;
- odlučnu primjenu novih standarda kvalitete u svim zainteresiranim sektorima.

3.5.1 Odbor smatra da se i na europskoj razini i na razini država članica mora podržati politički prioritet na područjima istraživanja i inovacija kao i osposobljavanja i obrazovanja, koji moraju biti usmjereni na poticanje održivog rasta i zapošljavanja te bolju kvalitetnu reindustrijalizaciju europskog gospodarstva, osobito za mala, srednja i nova poduzeća koja ne bi trebala podlijeći postojećim europskim proračunskim ograničenjima.

3.6 Uz to, Odbor smatra da je potrebno zajamčiti **dosljednost između ove nove strategije i drugih politika EU-a**. Može se primjerice primijetiti da se, usprkos činjenici da loženje na drva u domaćinstvima proizvodi emisije čestica PM 2,5 potiče njegova uporaba kao izvora alternativne energije dok bi to zahtijevalo klasifikaciju uređaja u pogledu emisija i procjenu njihove učinkovitosti.

3.7 U svakom slučaju, EGSO smatra da bi se do 2015. godine u Međunarodnom sporazumu o klimi trebalo uzeti u obzir niz čimbenika jednake primjerenosti i važnosti.

3.8 EGSO naglašava važnost **poticanja javno-privatnog partnerstva** na europskoj razini po ugledu na zajedničko poduzeće „*Clean Sky 2*” za razdoblje 2014.–2020. usmjereno na smanjenje emisija zračnog prometa i doprinos istraživačkim aktivnostima Uredbe EZ 71/2008 i okvirnog programa Obzor 2020.

4. Posebne napomene (I.)

4.1 Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine

4.1.1 Konvencija o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine, sklopljena pod pokroviteljstvom Gospodarske komisije UN-a za Europu (UNECE), glavni je međunarodni zakonski okvir za suradnju i mjere u svrhu ograničavanja i postupnog smanjivanja onečišćenja zraka uz pomoć njezinih osam protokola, uključujući i Protokol iz 1999. godine.

4.1.2 EGSO se slaže da EU prihvati izmjene Protokola.

4.2 Prijedlog revizije direktive o nacionalnim ograničenjima emisija (NERC)

4.2.1 Prijedlog direktive uvodi nacionalne obaveze za smanjenje emisija (NERC) za 2020., 2025. i 2030. godinu za svaku državu članicu, izražene u postotku smanjenja godišnjih emisija sumporovog dioksida (SO₂), dušikovih oksida (NO_x), amonijaka (NH₃), hlapljivih organskih spojeva koji nisu metan, sitnih čestica (PM 2,5) i metana (CH₄) u odnosu na sveukupne emisije tih onečišćivača koje je proizvela svaka država članica u 2005. godini.

4.2.2 U posljednjih 20 godina u EU-u je zabilježen značajan napredak u pogledu kvalitete zraka i emisija uzrokovanih ljudskim djelovanjem zahvaljujući politici i strategijama za onečišćenje zraka koje su usvojili Unija i države članice s dugoročnim ciljem postizanja razine kvalitete zraka koja nema negativan utjecaj i ne predstavlja značajan rizik za ljudsko zdravlje i okoliš, kao što je ponovljeno u VII. akcijskom programu za okoliš ⁽²⁾.

4.2.3 To se čini očitim, iako je došlo do jasnog usporavanja tog napretka u pogledu kvalitete zraka i trenutno predloženi ciljevi *de facto* su manje ambiciozni od onog što bi države članice postigle kad bi u potpunosti primijenile obaveze predviđene u postojećim propisima EU-a.

⁽²⁾ COM(2012) 710 final.

4.2.4 Iako su predloženi dugoročni kvalitativni ciljevi praktički neupitni, Odbor izražava žaljenje što ciljevi za 2025. godinu nisu obavezujući imajući u vidu već utvrđene poteškoće u poštivanju provođenja postojećih normi.

4.2.5 EGSO smatra da su potrebne ojačane platforme koje bi omogućile specifične i interaktivne dijaloge **kako bi se priznala važnost mjera sadržanih u Prijedlogu direktive.**

4.3 *Prijedlog direktive o emisijama iz srednje velikih postrojenja za izgaranje*

4.3.1 EGSO smatra da se povećana kontrola emisija onečišćivača u zrak iz postrojenja za izgaranje s nazivnom ulaznom toplinskom snagom između 1 i 50 MW, koja imaju velik broj primjena, **mora provesti uz pomoć pojednostavljenih i cijenom pristupačnih postupaka** kako bi se podržao i potaknuo razvoj malih, srednjih i novih poduzeća kao i infrastrukture manjih razmjera koja je često prisutna na teritoriju.

5. Posebne napomene (II.)

5.1 Onečišćivači zraka mogu proizaći iz različitih izvora i prenositi se na velike udaljenosti.

5.2 Kako bi se osiguralo potpuno ostvarenje Programa Čisti zrak za Europu potrebno je da nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima i organiziranim civilnim društvom regije razrade i usvoje **intervencijske planove za kvalitetu zraka** koji prvenstveno moraju uzeti u obzir sljedeće:

- cestovni, pomorski i zračni promet i mobilnost;
- proizvodnju i potrošnju energije;
- proizvodni sustav;
- tercijarni sektor;
- poljoprivrednu, zootehničku i šumarsku djelatnost;
- privatni sektor.

5.3 Paket „Čisti zrak” koji je Komisija usvojila preuzima i jača dosadašnje politike u cilju nastavljanja s borbom protiv onečišćenja zraka, mada se kosi s aktualnim političkim prioritetima.

5.3.1 EGSO smatra da je u taj postupak neophodno uključiti regionalne i lokalne razine, kao i nacionalnu razinu, u suradnji sa socijalnim partnerima i organiziranim civilnim društvom.

5.4 *Prijedlozi za uvođenje paketa „Čisti zrak” na lokalnu i regionalnu razinu*

5.4.1 Prilikom uvođenja paketa „Čisti zrak” na lokalnu razinu moraju se naći neophodne sinergije s različitim planovima za:

- **otpad**, priznavanje njegove važnosti kao izvora energije, smanjenje količine otpada po stanovniku, iskorištavanje materijala iz otpada;
- **promet i mobilnost**, razvoj javnog prijevoza, biciklističke staze, poticanje mobilnosti s malim emisijama CO₂, povezivanje različitih prijevoznih sredstava, pomorski i zračni promet;
- **teritorij i urbanizam**, korištenje tla, razvoj novih urbanističkih modela, preobrazba postojećih zgrada;
- **poljoprivredu i zootehniku**, sektor šumarstva/drva/energije (nulti kilometar), biomase i bioplina, smanjenje emisija amonijaka, spremnici ugljika;
- **industriju**, tehnološki razvoj koji ima manji utjecaj na okoliš, inovacije i potvrde kvalitete (ISO 14 000 i EMAS), posvećivanje pažnje ekološkom dizajnu, oznaka ekološke kvalitete proizvoda, sustavi upravljanja energijom i poštivanje propisa o potrošnji električnih motora.

5.4.2 **Prijenos na lokalnu razinu** trebao bi uzeti u obzir najhitnije intervencije koje su povezane s gospodarskim i proizvodnim stanjima na teritoriju i uvesti pravila za izgaranje biomase, uz obaveze i poticanje obnavljanja voznog parka.

5.5 **Postupci za dodatno ograničenje emisija SO₂ (sumpor-dioksida)** neophodni su osobito u regijama u kojima postoje industrije sa značajnom razinom izgaranja, kao i industrije proizvodnje energije i prerade goriva.

5.6 *Mjere u poljoprivredi*

5.6.1 **U cijelom EU-u, a posebno u regijama s razvijenim poljoprivrednim sektorom, potrebno je uvesti mjere za smanjenje** NH₃ (amonijaka), N₂O (dušikovog oksida), CH₄ (metana) i hlapljivih organskih spojeva, po uzoru na mjere koje već postoje u nekoliko država članica. Korištenje dušičnih gnojiva i gnojiva dobivenih iz ciklusa otpadnih voda glavni je izvor (98 %) emisija NH₃ koje, u reakciji sa SO₂ i NO₂, stvaraju amonijeve soli, glavni sastojak čestica.

5.6.2 Čine se vrlo bitnim sljedeći postupci: potpuno poštivanje direktive o nitratima (91/676/EEZ); uvođenje obaveze pokrivanja bazena za otpadne vode proizvedene uzgojem životinja; uspostavljanje sustava recikliranja koji koriste anaerobnu probavu za proizvodnju stabiliziranog mulja s obilježjima sličnim sintetičkom gnojivu; ispravno upravljanje stajskim gnojivom i upotrebom njegovih otpadnih voda štetnih za zdravlje. Međutim, te mjere moraju uzeti u obzir ravnotežu između gospodarskih, socijalnih i ekoloških interesa: smanjenje emisija u poljoprivredi iznimno je kompleksno i zahtijeva više financijskih sredstava za istraživanje i razvoj.

5.6.3 Potrebna je upotreba poljoprivrednih sredstava s niskom emisijom čestica.

5.6.4 EGSO naglašava da se na taj sektor već primjenjuje niz odredbi koje još uvijek moraju biti u potpunosti provedene i ponavlja svoje uvjerenje da je Komisija propustila priliku da uspostavi konsolidirani okvir propisa kojima bi se ograničile emisije. Goveda ostaju neobuhvaćena ovom komunikacijom. Ipak postoje druge norme koje se tiču goveda, najvećih uzročnika emisija amonijaka.

5.7 *Mjere u gradovima*

5.7.1 **U gradskim područjima i područjima s velikim prometom** potrebno je obratiti posebnu pažnju na emisije PM-a 2,5, PM-a 10 (sitne čestice dijametra manjeg od 10 mikrometara), CO i CO₂ (ugljični oksid i ugljični dioksid) te na smanjenje NO_x. Filtri za čestice u dizelskim motorima – a eksperimentalni filtri i u benzinskim motorima – mogu doseći učinkovitost veću od 90 % (filtri sa zatvorenim ciklusom rada) u smanjenju emisija.

5.7.2 Važno je osigurati uvođenje izolacije prozirnih i neprozirnih vertikalnih zidova u školskim i uredskim zgradama koje se nalaze na vrlo prometnim ulicama kako bi se smanjilo onečišćenje VOC-om (hlapljivim organskim tvarima) i sitnim česticama (PM10 i PM2,5) ⁽³⁾.

5.8 *Mjere u prometu na različitim razinama – lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj kao i razini EU-a:*

5.8.1 U pogledu komercijalnih vozila i vozila za prijevoz osoba predvidjeti zamjenu vozila Euro 3 vozilima Euro 5 i 6 uz pomoć poticaja i ograničenja prometa. Koristeći se istim sredstvima, zamijeniti dvotaktne motore Euro 1 (motori, mopedi, motorne pile i kosilice trave). Stoga je potrebno, na različitim razinama – lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj:

5.8.1.1 što prije – ne čekajući rok 2017. godine – usvojiti na razini EU-a i na nacionalnoj razini odgovarajuće načine mjerenja emisija NO_x iz laganih automobila s dizelskim motorima s obzirom na njihov značajan negativan utjecaj na kvalitetu zraka u gradovima;

5.8.1.2 Podržati na nacionalnoj i regionalnoj razini širu upotrebu metana i ukapljenog naftnog plina (LPG), vodika, prirodnog tekućeg plina, etanola i drugih naprednih biogoriva, ubrzati razvoj mobilnosti na struju i infrastruktura za punjenje; dopustiti priznavanje klasifikacije prometnih sredstava u pogledu emisija koje ispuštaju uz pomoć električnog aparata ugrađenog na vozilu;

5.8.1.3 Povećati upotrebu metana uz pomoć financijskih potpora, na razini EU-a te na nacionalnoj i lokalnoj razini, poduzećima i općinama za uvođenje i/ili jačanje postojećih mreža.

⁽³⁾ Vidi normu HRN EN 15242:2008: Ventilacija u zgradama – metoda proračuna za određivanje protoka zraka u zgradama uključujući infiltraciju.

5.8.1.4 Putem višegodišnjih projekata EU-a, sufinanciranih na nacionalnoj i lokalnoj razini, financirati ulaganja u lokalni javni prijevoz. Autobusi bi trebali biti:

- ekološki i koristiti alternativna goriva;
- na hibridni biomodalni pogon;
- električni (potpuno na električni pogon s ugrađenim akumulatorom) i na punjenje, ili putem utičnice ili pomoću sustava indukcije (Faraday).

5.8.1.5 Iskoristiti interaktivni potencijal fiksnih struktura, informatičke tehnologije i različitih vrsta prijevoza. Osobito podržati upotrebu materijala koji sadržavaju fotokatalizatorske tvari s nanopigmentima od titanijevog dioksida (TiO_2) koje razgrađuju molekule onečišćujućih tvari i pretvaraju ih u tvari bezopasne za zdravlje (ceste, ograde uz cestu, pripravnici za površinsku obradu i druge građevinske strukture). U tom kontekstu zanimljiva su raskršća na autocestama izrađena uz primjenu patenta *i.active COAT – Italcementi* koji čiste zrak i koji su katadiodni s visokom apsorpcijom svjetlosti.

Bruxelles, 10. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1308/2013 i Uredbe (EU) br. 1306/2013 u pogledu programa potpore za dostavu voća i povrća, banana te mlijeka u obrazovnim ustanovama

(COM(2014) 32 final – 2014/0014 (COD))

(2014/C 451/23)

Izvjestitelj: **Adalbert KIENTLE**

Dana 6. veljače 2014. i 19. veljače 2014., sukladno članku 43. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament i Vijeće odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1308/2013 i Uredbe (EU) br. 1306/2013 u pogledu programa potpore za dostavu voća i povrća, banana te mlijeka u obrazovnim ustanovama

COM(2014) 32 final – 2014/0014 (COD).

Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je Mišljenje 19. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sastanak od 9. srpnja 2014.) jednoglasno s 185 glasova za i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO se zalaže za stvaranje zajedničkog pravnog i financijskog okvira za EU-ove programe opskrbe škola voćem odnosno mlijekom, koji su dosad bili zasebno vođeni i subvencionirani.

1.2 EGSO naročito pozdravlja osjetno jačanje pedagoške komponente budućeg programa, koji bi u slučaju potpunog iskorištavanja potencijala mogao predstavljati presudan doprinos borbi protiv sve izraženije pretilosti kod djece i protiv rasipanja hrane.

1.3 EGSO očekuje znatno smanjenje administrativnog i organizacijskog tereta; države članice trebaju dobiti dovoljno manevarskog prostora za svoje prioritete i specifičnosti.

1.4 EGSO preporučuje da se prednost svakako daje održivim, po mogućnosti svježim sezonskim i regionalnim/lokalnim proizvodima iz Europe.

2. Uvod

2.1 U različitim su razdobljima uvedeni međusobno neovisni europski programi za škole. Prvotni je cilj bio ponajprije poticati tržišni plasman, no u međuvremenu je u prvom planu zdrava ishrana djece. Program opskrbe škola mlijekom uveden je, u okviru organizacije tržišta mlijeka, još 1977. godine, a u posljednje je doba njime bilo obuhvaćeno 20 milijuna djece godišnje. Program opskrbe škola voćem nastao je 2007. godine kao politička obveza u okviru reforme zajedničke organizacije tržišta voća i povrća; njime je u posljednje doba bilo obuhvaćeno 8,6 milijuna djece. Kod tih programa postojali su – unatoč sličnim ciljevima i sličnim ciljnim skupinama – različiti pravni i financijski okvirni uvjeti, a razlike su postojale i u konceptu i provedbi. Potencijal ni jednog ni drugog programa nije u potpunosti iskorišten, uz velike razlike u iskorištenosti od jedne do druge države članice.

2.2 Zbog jasne kritike Europskog revizorskog suda te nakon temeljitog preispitivanja obaju školskih programa i provedene javne rasprave Europska komisija sada predlaže zajednički pravni i financijski okvir za EU-ove programe distribucije voća i povrća odnosno mlijeka djeci u školskom uzrastu. I drugi nedostaci i mane trebali bi se ispraviti. Programi bi prije svega trebali dobiti jaču pedagošku komponentu.

2.3 U skladu sa sredstvima predviđenim za školske programe u proračunu zajedničke poljoprivredne politike do 2020. godine, novi program trebao bi raspolagati većim sredstvima u iznosu do 230 milijuna eura godišnje (program opskrbe škola voćem sa 150 milijuna eura, a program opskrbe škola mlijekom s 80 milijuna eura).

3. Opće napomene

3.1 EGSO izražava snažnu potporu EU-ovim programima poticanja distribucije poljoprivrednih proizvoda djeci i mladima u obrazovnim ustanovama. Treba podsjetiti na to da se EGSO jasno suprotstavio ranijoj namjeri Europske komisije iz 1999. godine da se obustavi potpora koju EU pruža programu opskrbe škola mlijekom.

3.2 EGSO ističe iznimnu važnost uravnotežene ishrane u dječjem odnosno školskom uzrastu. S druge strane se pokazalo da jednu od posebno velikih opasnosti za ishranu djece i mladih predstavlja siromaštvo, koje se povećalo uslijed financijske i gospodarske krize. Zapanjujuće velik broj djece svakodnevno kreće u školu bez doručka. I širenje pretilosti i rasprostranjenost rasipanja hrane predstavljaju društvene izazove visokog prioriteta.

3.3 Premda će sudjelovanje država članica i dalje biti na dobrovoljnoj osnovi, EGSO se nada da će se novi školski programi provoditi i u potpunosti iskoristavati u svim državama članicama. EGSO je uvjeren da će se time na održiv način moći povećati udio voća i povrća te mliječnih proizvoda u ishrani djece.

3.4 EGSO naročito pozdravlja to što EU pridaje veću važnost popratnim pedagoškim mjerama. EGSO smatra da je to u skladu s njegovim ranijim zahtjevima. Državne razine te škole, roditelji, poljoprivredno-prehrambeni sektor, civilno društvo i mediji moraju promatrati poticanje zdravijih prehrambenih navika, posebice u dječjem i školskom uzrastu, te povećanje svijesti o poljoprivredi i prehrambenom lancu kao „zajedničku zadaću” kojoj svi mogu pridonijeti.

3.5 Za uspjeh tih školskih programa od presudne su važnosti učitelji, koji na svu sreću pokazuju sve veće zanimanje i angažman. Njih bi se posebno moglo motivirati dodatnim sufinanciranjem tih programa, odnosno dopunskim nacionalnim potporama ili potporama sponzora i za to specijaliziranih udruga civilnog društva. Ovo potonje poželjno je napose u socijalnim kriznim žarištima. Stoga EGSO zagovara pilot-projekte za socijalno osjetljive i ugrožene skupine, čiji je pokretač Europska komisija.

3.6 EGSO zato snažno podržava predviđene dodatne mogućnosti za poboljšanje prepoznatljivosti lokalnog poljoprivredno-prehrambenog sektora – njegovih proizvoda, rada i društvenih učinaka – primjerice zasađivanjem školskih vrtova, školskim izletima u obrtničke radnje i na seoska gospodarstva i kušanjem proizvoda ili dobivanjem „prehrambene iskaznice”. EGSO smatra da kao uzor može poslužiti to što se škole u nekim državama članicama opskrbljuju mlijekom izravno od poljoprivrednika, čime održavaju stalan kontakt s djecom.

3.7 EGSO također pozdravlja mogućnost da se ovom prilikom razmotre i poljoprivredni proizvodi poput maslinovog ulja ili meda, kao i pitanja ekološke proizvodnje. To isto vrijedi za pitanja okoliša i rasipanja hrane. EGSO predlaže da se procjena popratnih mjera obavi u vrlo ranoj fazi.

3.8 EU-ov program za škole može biti uspješan jedino ako vodi računa o nacionalnim i regionalnim posebnostima, okolnostima u vrtićima i školama i očekivanjima djece i roditelja. Upravo su savjetovanja nedvosmisleno potvrdila da je preveliki administrativni i organizacijski teret često izvor frustracije ili čak razlog za odustajanje od sudjelovanja u dosadašnjim programima za škole. Stoga EGSO smatra još i važnijim to što bi se konkretizacijom novog programa za škole mogli postići jasni sinergijski učinci. Škole, uključeni gospodarski subjekti i upravna tijela moraju imati znatno manji administrativni i organizacijski teret.

3.9 Predviđenu dodatnu mogućnost subvencioniranja logistike i opreme – npr. za rashlađivanje svježih namirnica – EGSO smatra ispravnom i važnom.

3.10 EGSO smatra važnim što će se u okviru programa za škole poticati distribucija voća i povrća, uključujući banane, te mlijeka. Ograničenje na mlijeko za piće EGSO smatra upitnim te, naprotiv, preporučuje da se asortiman mliječnih proizvoda i dalje proširuje s obzirom na nutricionističko-fiziološke i pedagoške aspekte. EGSO se snažno zalaže za to da prednost dobiju svježe namirnice iz održive europske proizvodnje. Proizvodi i aktivnosti tih programa za školu trebali bi, u granicama mogućnosti, imati sezonski i regionalni karakter ili EU-ovu zaštićenu oznaku zemljopisnog podrijetla (ZOZP) i izvornosti (ZOI) odnosno oznaku specijaliteta.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Politika interneta i upravljanje internetom – Uloga Europe u oblikovanju budućnosti upravljanja internetom

COM(2014) 72 final

(2014/C 451/24)

Izvjestitelj: **Antonio LONGO**

Dana 7. ožujka 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Politika interneta i upravljanje internetom – Uloga Europe u oblikovanju budućnosti upravljanja internetom

COM(2014) 72 final.

Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 18. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 10. srpnja), sa 180 glasova za, 8 protiv i 13 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO prije svega ponavlja ono što je isticao u brojnim mišljenjima posljednjih godina o važnosti interneta kao ključnog preduvjeta za gospodarski razvoj i zapošljavanje, tehnološke inovacije i socijalnu uključenost.

1.2 Odbor u potpunosti dijeli nastojanje Komisije da čvrsto potvrdi obranu i promicanje temeljnih prava i demokratskih vrijednosti, kao i pravni koncept jedinstvene mreže na koju se, kao i na ostala područja, primjenjuju jedinstvena pravila Zajednice i koja nije fragmentirana zbog različitih i potencijalno konfliktnih propisa.

1.3 Važno je u samo središte budućeg upravljanja internetom staviti njegove ključne vrijednosti, a to su njegova otvorenost i decentraliziranost, neutralnost te dostupnost svima, uz minimalne prepreke za ulazak. EGSO, međutim, primjećuje da se u Komunikaciji nedovoljno razradila definicija kako pojma kooperativnog upravljanja kojem bi EU trebao doprinijeti, tako i instrumenata i procedura koje bi trebale jamčiti višedioničko donošenje odluka povezanih s internetom. Posebno bi trebalo bolje objasniti tko će nadzirati upravljanje mrežom.

1.4 Što se tiče uloge Internetske korporacije za dodijeljene nazive i brojeve (ICANN), koja se primiće kraju, i funkcija Tijela za dodjelu mrežnih brojeva na internetu (IANA), Odbor smatra da Komisija treba odlučno postaviti pitanje uloge koju bi EU trebao imati u budućem transnacionalnom tijelu.

1.5 Digitalni habeas corpus Europskog parlamenta i provedba paketa mjera za telekomunikacije za jedinstveno europsko tržište telekomunikacija zasigurno će doprinijeti učvršćivanju povjerenja u internet.

1.6 Izbor tehničkih normi može imati značajan utjecaj na prava građana, među kojima su pravo na slobodu izražavanja, zaštita osobnih podataka i sigurnost korisnika, kao i na pristup sadržajima. Konceptcija interneta od samog je početka u potpunosti podržavala građanska prava. Ta prava ugrožavaju vlade svojim aktivnostima i operateri internetskih stranica čija je kontrola neovisna o mreži. Unatoč tome je preporučljivo **izdavanje preporuka kojima bi se jamčila usklađenost tih tehničkih odabira s ljudskim pravima.**

1.7 Što se tiče **pravnih aspekata interneta**, EGSO podržava namjeru Komisije za pokretanjem **pregleda rizika, na međunarodnoj razini, sukoba prava i nadležnosti** koji se često dodatno pogoršavaju zbog propisa koje donose pojedinačna neovisna regulatorna tijela.

1.8 Odbor napominje da se u Komunikaciji ne spominje niz tehničkih i operativnih pitanja koje Odbor smatra bitnima. Glavna pitanja su:

- kapacitet interneta u budućnosti, s obzirom na eksponencijalni rast prometa i nepostojanje organiziranog planiranja kapaciteta;
- neutralnost mreže, koja se smatra ključnom za Digitalni program;
- metodologija internetskih pretraživača i prezentacija rezultata, što je iznimno bitno pitanje.

1.9 EGSO naglašava **važnost uključivosti**. Doprinos EU-a globalnom upravljanju internetom mora uključivati promicanje politika uključivosti vezanih za IKT kako bi se stvorili preduvjeti za istinski uključivo društvo (vidi Deklaraciju iz Rige (2006.), donesenu na marginama ministarske konferencije o IKT-u za uključivo društvo, koja predviđa niz obaveza za razvoj IKT rješenja u korist starijeg stanovništva i na području e-dostupnosti (*eAccessibility*) u EU-u). Konceptija interneta uključiva je sama po sebi, što je ugrađeno u povelju ICANN-a. Međutim, pristup, zapravo, kontroliraju pružatelji komunikacijskih i internetskih usluga koji podliježu regulativi nacionalnih tijela. Uključivost je u nadležnosti tih regulatornih tijela te, u slučaju EU-a, Komisije.

1.10 Naposljetku, EGSO poziva na daljnje jačanje pozicije Forum za upravljanje internetom (IGF) kao platforme za razmjenu mišljenja svih dionika na području interneta. **EU treba igrati vodeću ulogu** na idućem sastanku IGF-a u Istanbulu, uz zajedničko djelovanje Komisije, država članica i civilnog društva.

2. Uvod

2.1 Internet je višedimenzionalna pojava bez sveobuhvatnog nadzora. Najvažniji su sljedeći elementi:

- a) Internet je po definiciji mreža nad mrežama. Svaka je mreža autonomna a mnoge su javna poduzeća. Bez sveobuhvatnog plana koji bi pratio eksponencijalni rast internetskog prometa, fizičke mreže vjerojatno predstavljaju najslabiju točku interneta, uz značajne posljedice po razvoj globalnog informacijskog društva.
- b) Upravljanjem i registracijom imena domena (.com) i IP adresa na temelju prenesene nadležnosti upravlja ICANN (Internetska korporacija za dodijeljene nazive i brojeve), sa sjedištem u Kaliforniji. Sudjelovanje u upravljanju ICANN-om središnji je element Komunikacije Komisije.
- c) Standarde i protokole svjetske mreže (*World Wide Web*) razvio je Konzorcij za svjetsku mrežu (*World Wide Web Consortium, W3C*) dok Radna skupina za internetski inženjering (*Internet Engineering Task Force, IETF*) razvija standarde i protokole za internet.
- d) Pružatelji internetskih usluga registriraju korisnike i omogućavaju im pristup internetu.
- e) Preglednici poput Internet Explorera i tražilice poput Googlea omogućuju korištenje mreže. Neke od navedenih usluga pokazale su se izrazito prijepornima.
- f) Pružatelji usluga društvenog umrežavanja poput Facebooka i Twittera igraju istaknutu ulogu u građanskim nemirima i borbi za građanska prava u mnogim zemljama.

- g) Usluge računalstva u oblaku i medijskog streaminga pokretači su rasta internetskog prometa. Netflix (video na zahtjev), kojem treba velika brzina skidanja podataka, izazvao je raspravu o neutralnosti interneta u SAD-u.
- h) Mjere potrebne za optimiranje koristi i ublažavanje štetnog djelovanja interneta temelj su Digitalnog programa EU-a. Osim što potiče europsko internetsko gospodarstvo, program se bavi i pitanjima kibernetičke sigurnosti, kibernetičkog kriminala, zaštite podataka, digitalnog jaza, podrške osobama s invaliditetom i ugroženim skupinama itd. Digitalni program EU-a u mnogim je aspektima više pitanje upravljanja EU-om nego upravljanja internetom iako utjelovljuje najvažnije mjere koje Europa mora poduzeti kako bi izvukla najveću korist od interneta.

3. Sadržaj Komunikacije

3.1 Komisija je razradila niz smjernica koje čine temelj **zajedničke europske vizije upravljanja internetom** kojom će se učvrstiti uloga EU-a u razvoju interneta kao nosećeg stupa jedinstvenog digitalnog tržišta i pokretača inovacija, gospodarskog rasta kao i demokracije te ljudskih prava. Komisija namjerava potvrditi smjernice već navedene u prethodnoj Komunikaciji objavljenoj 2009 ⁽¹⁾. i ojačati model u kojem sudjeluje više interesnih skupina (višedionički model).

3.2 Da bi se nadoknadilo nepostojanje sveobuhvatnog nadzora, osnovan je Forum za upravljanje internetom (IGF) pod pokroviteljstvom Ujedinjenih naroda. Razvoj tog Foruma druga je tema Komisijine Komunikacije. S obzirom na zainteresiranost Komisije za IGF i njezinu ambiciju da bude uključena u nadzor nad ICANN-om, nameće se zaključak da se u ovoj Komunikaciji radi o političkoj kontroli interneta. EGSO smatra da se treba aktivno usredotočiti i na rješavanje problema povezanih s tehničkim i operativnim aspektima upravljanja, poput onih iznesenih gore u točkama (a), (g) i (j).

3.3 Europska vizija temelji se na nizu zajedničkih načela na razini EU-a poput obrane temeljnih prava i demokratskih vrijednosti (kako je sadržano u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i Povelji EU-a o temeljnim pravima) te promicanju jedinstvene i nefragmentirane mreže, gdje se odluke usvajaju na temelju načela koja uključuju transparentnost, odgovornost i uključivost svih relevantnih dionika. Među subjektima izričito navedenim u Komunikaciji s kojima je potrebno usko surađivati ističu se Forum za upravljanje internetom (**IGF**) (organizacija koja je osnovana na Svjetskom samitu o informacijskom društvu, podržana Rezolucijom UN-a br. 56/183 od 21. prosinca 2001.), Internetska korporacija za dodijeljene nazive i brojeve (**ICANN**) i Tijelo za dodjelu mrežnih brojeva na internetu (**IANA**).

3.4 Komisijin pristup upravljanju internetom sažet je u engleskoj skraćenici **COMPACT**: internet kao prostor civilnih odgovornosti (Civic responsibilities), jedan nefragmentirani izvor (**One unfragmented resource**) kojim se upravlja prema višedioničkom pristupu (**Multi-stakeholder approach**) kako bi se promicali (**Promote**) demokracija i ljudska prava, utemeljen na ispravnom načinu tehnološke izvedbe (sound technological **Architecture**) koja produbljuje povjerenje (**Confidence**) korisnika i olakšava transparentno upravljanje (**Transparent governance**) kako temeljnom internetskom infrastrukturom, tako i uslugama koje se povrh nje odvijaju. Ovaj se pristup temelji na Programu iz Tunisa za informacijsko društvo (18. studenog 2005.), čija načela nažalost nisu prihvaćena na globalnoj razini, već samo u određenim zemljama i to na geografski ograničenim područjima (na primjer, preporuka Vijeća OECD-a o načelima stvaranja politike na području interneta (2011.) i Deklaracija iz Deauvillea skupine G8 (2011.)).

3.5 Komisija naročito predlaže:

- utvrđivanje usklađenog skupa načela za globalno upravljanje internetom u suradnji sa svim interesnim skupinama;
- potporu IGF-u i jasno određivanje uloge javnih nadležnih tijela;
- globalizaciju ICANN-a i funkcija IANA-e u jasnom vremenskom roku, uz jamčenje stabilnosti i sigurnosti sustava imena domena;

⁽¹⁾ COM(2009) 277 final.

- pokretanje aktivnosti Globalnog opservatorija politike interneta (GIPO), kao resursa za svjetsku zajednicu, u 2014. godini;
- pokretanje opsežnog javnog savjetovanja o sudjelovanju svih dionika u oblikovanju buduće europske politike upravljanja internetom;
- stvaranje strukturiranih mehanizama kojima se omogućuje sudjelovanje u tehničkim odlukama, s ciljem osiguravanja njihove usklađenosti s poštovanjem ljudskih prava;
- učvršćivanje povjerenja u internetske aktivnosti, osobito s obzirom na zaštitu podataka te sigurnost mreža i informacija;
- na međunarodnoj razini, pregled rizika sukoba prava i nadležnosti koje se pojavljuju na internetu.

4. Procjene i razmatranja

4.1 Komisija predlaže uspostavu zajedničke europske vizije upravljanja internetom kojom će se EU-u omogućiti da igra ključnu ulogu u izuzetno bitnom području za budućnost, kako na gospodarskom, tako i na političkom i društvenom planu. Ta je odluka od velike važnosti radi omogućavanja snažnog poticaja za gospodarski razvitak država članica i konsolidacije načela demokracije i ljudskih prava.

4.2 Održivo upravljanje mora se temeljiti na višedioničkom sustavu, kao što je naznačeno u Programu iz Tunisa te uključivati vlade, privatni sektor, civilno društvo, međuvladine i međunarodne organizacije, akademske i tehničke zajednice.

4.3 *Pristup utemeljen na načelima*

4.3.1 **EGSO prije svega ponavlja ono što je isticao u brojnim mišljenjima posljednjih godina o važnosti interneta kao ključnog preduvjeta za gospodarski razvoj i zapošljavanje, tehnološke inovacije i socijalnu uključenost.** Odbor je oduvijek pružao punu i bezrezervnu podršku informacijskom društvu, strategiji Europa 2020. i Digitalnom programu. Iznio je mnoge prijedloge te je ponekad izrazio i kritička stajališta.

4.3.2 Cilj mora biti omogućiti EU-u vodeću ulogu u: razvoju digitalne infrastrukture, prije svega svima dostupne brze širokopojasne mreže; stvaranju jedinstvenog digitalnog tržišta s bogatim europskim sadržajem kao instrumenta uključivanja; premošćivanju digitalnog jaza pomoću raširenog digitalnog opismenjavanja; planiranju europskog računalstva u oblaku⁽²⁾ te odgovarajućem zakonodavnom okviru za zaštitu od kibernetičkog kriminala, napada na privatnost, zloupotrebe identiteta, opasnosti za djecu i za zaštitu prava na zaborav.

4.3.3 **EGSO u potpunosti dijeli nastojanje Komisije da čvrsto potvrdi obranu i promicanje temeljnih prava i demokratskih vrijednosti,** kao i pravni koncept jedinstvene mreže na koju se, kao i na ostala područja, primjenjuju jedinstvena pravila Zajednice i koja nije fragmentirana zbog različitih i potencijalno konfliktnih nacionalnih propisa. Takav izbor smatra se neophodnim za stvaranje jedinstvenog, europskog prostora koji je dostupan, brz i održiv za lokalne vlasti, građane, poduzeća i neprofitni sektor⁽³⁾.

4.3.4 S tim u vezi Odbor dijeli zabrinutost Komisije zbog kršenja slobode izražavanja u Turskoj blokiranjem društvenih mreža od strane turske agencije za informacije, tehnologiju i komunikacije te zbog mjera koje se odnose na slobodu izražavanja sadržanih u paketu antiterorističkog zakona koje je nedavno usvojio ruski parlament.

4.4 *Okvir kooperativnog upravljanja*

4.4.1 EGSO, međutim, primjećuje da se u Komunikaciji **nedovoljno razradila definicija kako pojma kooperativnog upravljanja kojem bi EU trebao doprinijeti, tako i instrumenata** koji bi trebali jamčiti višedioničko donošenje odluka u vezi s internetom, kao što je bio slučaj kod predlaganja mjera sadržanih u Komunikaciji pod nazivom *Digitalni program za Europu*⁽⁴⁾. U okviru općeg zajedničkog upravljanja mogu se točnije definirati razine i postupci.

⁽²⁾ SL C 107, 6.4.2011., str. 53.–57.; SL C 318, 29.10.2011., str. 9.; SL C 229, 31.7.2012., str. 1.; SL C 161, 6.6.2013., str. 8.; SL C 76, 14.3.2013., str. 59.–65.

⁽³⁾ SL C 67, 6.3.2014., str. 137.

⁽⁴⁾ SL C 54, 19.2.2011., str. 58.

4.4.2 Uz isticanje pozitivnih iskustava pojedinih država članica i nečlanica EU-a, Komisija predlaže **samo jednu inicijativu, i to razvoj platforme GIPO** (važne i pozitivne inicijative), s namjerom da dodatne praktične prijedloge predloži nakon što se saznaju rezultati **predstojećeg javnog savjetovanja**. Međutim, u pogledu upravo ove Komunikacije već je provedeno opsežno savjetovanje koje nije značajno utjecalo na u njoj sadržane prijedloge, što prije svega pokazuje da razna tijela i dionici tome nisu posvetili dovoljnu pažnju.

4.4.2.1 Komisija treba razjasniti koja je konkretna uloga i dodana vrijednost EU-a te što se traži od svake pojedine države, posebice imajući u vidu ciljeve Digitalnog programa za Europu. Mora također definirati isključive i podijeljene ovlasti kako bi se izbjeglo preklapanja i moguće sukobe.

4.4.3 EGSO izražava zabrinutost zbog toga što države članice i razni dionici ozbiljno podcjenjuju temu koja je od temeljne važnosti za gospodarsku i socijalnu budućnost EU-a i nedovoljno joj posvećuju pažnju. Odbor od Komisije traži da uvede mjere izravnog poticanja za vlade, poduzeća i nevladine organizacije koje izravno rade na zaštiti prava građana, a naročito za potrošačke udruge, koje se ne spominju u Komunikaciji.

4.4.4 EGSO je posljednjih godina objavio brojna mišljenja o internetu i, osobito, o Digitalnom programu te bi trebao biti uključen u ove aktivnosti.

4.5 Globalizacija osnovnih odluka o internetu

4.5.1 Drugi važan aspekt odnosi se na **mjere na međunarodnoj razini koje EU kao cjelina treba provesti** u pogledu upravljanja svim elektroničkim komunikacijama i pravima građana. U Komunikaciji se pitanje kako ove inicijative proširiti na međunarodnoj razini, konkretno ne rješava.

4.5.2 To je posebno važno budući da se prilikom skandala Datagate vidjela **slabost EU-a** koji na samitu u Bruxellesu u listopadu 2013. nije imao čvrst zajednički odgovor te je na međunarodnoj sceni djelovao nesložno.

4.6 Višedionički postupak: globalizacija icann-a

4.6.1 EGSO napominje da je potreban strateški okvir. Imajući u vidu da upravljanje internetom ne može više biti u rukama Vlade SAD-a, potrebno je detaljno utvrditi novi višedionički model koji će biti istinski reprezentativan. Potrebno je pronaći pravu ravnotežu između vladinih institucija, velikih poduzeća koja djeluju u interesu dioničara i nevladinih organizacija koje izravno predstavljaju građane.

4.6.1.1 Odbor podržava stvaranje inovativnih informatičkih instrumenata kao što je GIPO kao važnog resursa dostupnog globalnoj zajednici za praćenje regulatorne politike o internetu i novim tehnologijama te za poticanje razmjene između različitih foruma. Ovo se osobito odnosi na one skupine civilnog društva koje imaju ograničene resurse.

4.6.2 **Što se tiče ICANN-a i IANA-e**, to tehničko tijelo konačno je najavilo pokretanje globalnog postupka višedioničkog upravljanja tehničkim parametrima koji su mu dodijeljeni od rujna 2015., kada ističe ugovor s Vladom SAD-a o upravljanju nacionalnim vršnim domenama (engl. *country-code top-level domains*). EGSO poziva Komisiju da jasno odredi koju bi ulogu EU trebao imati u budućem transnacionalnom tijelu te da zatraži sudjelovanje tehničkog i političkog predstavnika u odboru novog ICANN-a.

4.6.3 Važna je i potpora Komisije jačanju IGF-a kao foruma za raspravu svih dionika. EGSO poziva EU da zauzme vodeću ulogu na sljedećem sastanku IGF-a koji će se održati u Istanbulu idućeg rujna, uz zajedničko i čvrsto djelovanje Komisije, država članica i civilnog društva, i da time potvrdi sadržaj ove Komunikacije.

4.7 Stvaranje povjerenja

4.7.1 Kad je riječ o razini Zajednice, važno je da Komisija u Komunikaciji jasno naglasi potrebu za **izgradnjom povjerenja u internet putem zakonodavnih akata osmišljenih kako bi se ojačala njegova sigurnost, stabilnost i pouzdanost**, poput reforme okvira za zaštitu podataka i direktive o mrežnoj i informacijskoj sigurnosti.

4.7.2 Slijedom izvješća Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove potaknutog Datagateom, Europski parlament s pravom je, putem niza posebnih mjera odobrio uspostavu „Europskog digitalnog *habeas corpora* – zaštite temeljnih prava u digitalnom dobu”, kao prioritetnog plana za idući saziv.

4.7.3 EGSO će pažljivo pratiti napredak ovih mjera i provedbu mjera predviđenih paketom mjera za telekomunikacije⁽⁵⁾ za uspostavu jedinstvenog europskog tržišta telekomunikacija⁽⁵⁾.

4.8 Tehničke norme koje oblikuju internet

4.8.1 **Tehnički standardi jedan su od ključnih aspekata.** Zbog transnacionalne i otvorene prirode interneta, određivanje tehničkih standarda ne uzima u obzir interese javnog poretka, određene na razini pojedinačnih država ili regionalnih međuvladinih struktura, nego se provode putem svojevrstne samoregulacije tehničke zajednice, koja je samo povremeno usklađena s institucijama. Učinak koji takvi odabiri mogu imati na prava građana, među kojima su pravo na slobodu izražavanja, zaštitu osobnih podataka (uključujući pravo na zaborav) i sigurnost korisnika te na pristup sadržajima, nameće potrebu za **jasnim odabirima i izdavanjem preporuka koje jamče usklađenost takvih tehničkih odabira s ljudskim pravima.**

4.8.2 Odbor podržava prijedlog Komisije da organizira radionice s međunarodnim stručnjacima iz pravnih, socijalnih, ekonomskih i tehničkih područja kako bi se zajamčila usklađenost između postojećih normativnih okvira i novih oblika određivanja normi koje pruža internet.

4.8.3 Kad je riječ o tržišnom natjecanju i slobodnom tržištu, potrebno je postaviti i pitanje toga da postoje situacije u kojima se pomoću nekoliko privatnih algoritama vrši isključivi nadzor nad osobnim podacima, metapodacima i prihodima od oglašavanja i autorskih prava⁽⁶⁾.

4.9 Sukobi nadležnosti i prava

4.9.1 Što se tiče **pravnog aspekta interneta**, Komisija je ponovno snažno istakla potrebu stvaranja jedinstvenog digitalnog tržišta do 2015., do čega, naravno, ne može doći bez usklađivanja nacionalnih i međunarodnih zakonskih propisa primjenjivih na internetske transakcije. Odbor podržava namjeru Komisije za pokretanjem **pregleda rizika, na međunarodnoj razini, sukoba prava i nadležnosti** koji se često dodatno pogoršavaju zbog propisa koje donose pojedinačna neovisna regulatorna tijela.

4.9.2 Odbor napominje da se u Komunikaciji uopće ne spominje **neutralnost mreže**, unatoč tome što je prepoznata kao jedno od temeljnih načela Digitalnog programa. Odbor ponavlja ono što je isticao u raznim prethodnim mišljenjima – izražava zabrinutost zbog regulatornih inicijativa o kojima se raspravlja u SAD-u i „snažno preporučuje da se načela otvorenosti i neutralnosti interneta što prije formalno uvedu u zakonodavstvo EU-a, imajući uvijek na umu razvoj (najsuvremenijih) tehnologija na ovom području”⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ SL C 177, 11.6.2014., str. 64.

⁽⁶⁾ COM(2012) 573

⁽⁷⁾ SL C 24, 28.1.2012., str. 139.–145.

4.10 Uključivost interneta

4.10.1 Naposljetku, Odbor želi naglasiti važnost jednog ključnog aspekta: uključivosti. Doprinos EU-a globalnom upravljanju internetom mora uključivati promicanje politika uključivosti vezanih za IKT kako bi se stvorili preduvjeti za istinski uključivo društvo (u 2006. ministri odgovorni za politiku e-uključivosti u državama članicama EU-a, državama pristupnicama, državama kandidatkinjama, zemljama članicama EFTA-e (Europskog udruženja za slobodnu trgovinu) te ostalim državama potpisali su, na marginama ministarske konferencije o IKT-u za uključivo društvo, „Deklaraciju iz Rige” koja predviđa niz obaveza za razvoj IKT rješenja u korist starijeg stanovništva i na području e-dostupnosti u EU-u). Odbor smatra da u Komunikaciju treba uvesti načelo prema kojem bi dostupan i jednostavan IKT bio prepoznat kao ključni instrument koji osobama s invaliditetom omogućuje da u potpunosti i učinkovito ostvare mogućnosti na ravnopravnoj osnovi.

Bruxelles, 10. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Akcijskom okviru iz Hyoga nakon 2015.:
upravljanje rizicima kako bi se postigla otpornost**

COM (2014) 216 final

(2014/C 451/25)

Izjestitelj: **Giuseppe IULIANO**

Dana 8. travnja 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Komunikaciji Europske komisije – Akcijski okvir iz Hyoga nakon 2015.: upravljanje rizicima kako bi se postigla otpornost

COM(2014) 216 final.

Stručna skupina za vanjske poslove, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 12. lipnja 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sjednica od 10. srpnja), sa 103 glasova za, 1 protiv i 1 suzdržanim.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO smatra umjesnim i nužnim da EU zauzme stav o smanjenju rizika od katastrofa s obzirom na reviziju Akcijskog okvira iz Hyoga (HFA) 2015. godine. Taj je stav još važniji s obzirom na podudarnost s drugim inicijativama nakon 2015. na području razvoja ili klimatskih promjena.

1.2 EGSO traži od država članica da Komisiji dostave podatke o rizicima i katastrofama u svojim zemljama, u najrašćanjenijem mogućem obliku, kako bi se postavila što iscrpnija i točnija dijagnoza situacije na ovom polju.

1.3 EGSO je uvjeren da se veća pozornost mora pridati temeljnim čimbenicima rizika i dubinskim uzrocima katastrofa. Među temeljnim čimbenicima treba spomenuti neplanski urbanistički razvoj, osjetljivost sredstava za život u ruralnim područjima i ekosustave u propadanju.

1.4 Velik dio ljudskih i gospodarskih gubitaka izazvanih katastrofama uzrokuju katastrofe manjih razmjera i velike učestalosti. EGSO smatra da se u HFA-u nakon 2015. treba pridati veća važnost „ekstenzivnim rizicima” te da se usto treba pokušati ojačati otpornost zajednica pogođenih tim katastrofama.

1.5 EGSO smatra da se gospodarski i socijalni učinci katastrofa moraju detaljnije analizirati te da se veća pozornost mora pridati aspektima poput proizvodne infrastrukture.

1.6 EGSO smatra da se u HFA-u nakon 2015. mora ostvariti napredak u pogledu pristupa koji se temelji na višestrukim prijetnjama te da se u njega moraju uvrstiti, jasnije nego dosad, prijetnje izazvane ljudskim djelovanjem.

1.7 Upravljanje rizicima od katastrofa treba se zasnivati na pristupu utemeljenom na pravima, treba ga usmjeriti na potrebe i prava najugroženijih skupina i osoba te treba naglašavati i uvrstiti pristup utemeljen na spolu.

1.8 EGSO zastupa poticanje lokalnog pristupa upravljanju rizicima, uz sudjelovanje tijela civilnoga društva na lokalnoj razini i obično isključenih skupina. Lokalno upravljanje rizicima potrebno je odlučnije uvesti.

1.9 Potrebno je također prepoznati ulogu organizacija civilnoga društva na polju smanjenja rizika od katastrofa, kako u lokalnim tako i u međunarodnim razmjerima.

1.10 Poslovni i privatni sektori moraju igrati važnu ulogu i uvrstiti smanjenje rizika od katastrofa u proizvodni ciklus te pridonijeti inovativnošću.

1.11 Iako će se i dalje provoditi na dobrovoljnoj osnovi, novim HFA-om nakon 2015. treba se staviti naglasak na sustave odgovornosti i transparentnosti putem skupa međunarodno priznatih pokazatelja. Ti pokazatelji moraju nadići puke tehničke pokazatelje te uključivati socijalne dimenzije.

1.12 EGSO pozitivno ocjenjuje mehanizme stručne analize koje su uvele razne države članice, no smatra da se treba ostvariti srednjoročni napredak u pogledu zahtjevnijih sustava odgovornosti.

1.13 Što se tiče financiranja, EGSO smatra da se moraju utvrditi minimalni preporučeni udjeli financiranja aktivnosti povezanih s smanjenjem rizika od katastrofa u razvojnoj i humanitarnoj politici EU-a.

2. Obrazloženje

2.1 Usvajanje HFA-a „Izgradnja otpornosti naroda i zajednica na katastrofe” 2005. godine bez sumnje predstavlja prekretnicu u pristupu smanjivanju rizika od katastrofa. Činjenica da je 168 država usvojilo HFA dokaz je promjene percepcije međunarodne zajednice u pogledu sve alarmantnije situacije.

2.2 Nakon donošenja HFA-a, EU polako uvrštava elemente smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja rizicima od katastrofa u mnoge politike Zajednice, kako na unutarnjem planu, tako i u sklopu razvojne suradnje ili humanitarne pomoći, te je postignut znatan, iako neujednačen, napredak.

2.3 Stoga revizija HFA-a 2015. godine predstavlja priliku da EU preispita svoje politike na ovom području i prilagodi ih novoj međunarodnoj situaciji te da istovremeno doprinese međunarodnoj raspravi o rizicima od katastrofa i najboljem načinu suočavanja s tom situacijom.

2.4 EGSO sa zanimanjem pozdravlja Komunikaciju Europske komisije o „Akcijском okviru iz Hyoga nakon 2015.: upravljanje rizicima kako bi se postigla otpornost”, smatra je vrlo umjesnom u ovom trenutku te želi doprinijeti raspravi iznošenjem prijedloga sektora civilnoga društva koje predstavlja.

2.5 Od donošenja HFA-a 2005. godine trendovi na području katastrofa na svjetskoj razini potvrdili su zabrinjavajuće obrasce eskalacije rizika te su prisilili države članice, međunarodna tijela, organizacije civilnoga društva te širu zajednicu da preoblikuju svoje stavove u vezi sa smanjenjem rizika od katastrofa.

2.6 Svi trenutno raspoloživi podaci upućuju na eskalaciju katastrofa, posebice katastrofa povezanih s hidro-meteorološkim prijetnjama izazvanim klimatskim promjenama, ali i drugih katastrofa uzrokovanih ubrzanom urbanizacijom, neprikladnim prostornim planiranjem, neodgovarajućim korištenjem tla i prirodnih resursa, kao i većom izloženosti tim prijetnjama.

2.7 Učinak katastrofa očigledno se razlikuje od jedne regije i zemlje do druge, a gubici u pogledu ljudskih života ili u gospodarstvu ovise o stupnju razvoja. No nijedna zemlja ili regija svijeta nije izuzeta od tih rizika, a podaci zadnjih desetljeća pokazuju povećani učinak katastrofa i na razvijene zemlje te na samu Europsku uniju.

2.8 Zbog činjenice da će se 2015. godine iznova formulirati i Ciljevi održivog razvoja te da je u raspravi o klimatskim promjenama došlo do određenog napretka, nužno je poduzeti napore radi postizanja veće usklađenosti različitih stajališta o ovim pitanjima, čemu EGSO želi pridonijeti.

3. Novi pogledi na kontekst i tipologiju katastrofa

3.1 Komunikacija Komisije, a posebice njezina dva priloga⁽¹⁾, donose vrlo iscrpnu analizu prijetnji i rizika u svjetskim razmjerima, a osobito na razini EU-a. U njima se također vrlo precizno opisuju europske politike u koje su uvršteni elementi smanjenja rizika od katastrofa. EGSO ocjenjuje vrlo pozitivno nastojanja Komisije da dobije pouzdane i tehnički valjane podatke koji će pružiti sveobuhvatan pogled na katastrofe na teritoriju EU-a te na politike za suočavanje s njima.

3.2 Međutim, što se tiče sveobuhvatnog pogleda na katastrofe u EU-u, EGSO žali što su dostupni podaci iz samo šesnaest (16) država članica i Norveške. EGSO poziva ostale države članice koje još nisu dostavile raščlanjene podatke da što prije doprinesu ovim nastojanjima kako bi se raspolagalo što točnijom i preciznijom dijagnozom stanja u pogledu prijetnji i katastrofa unutar EU-a.

3.3 U svjetskim razmjerima, studije Ureda Ujedinjenih naroda za smanjenje rizika od katastrofa (eng. kratica UNISDR) pokazuju da su povrh velikih katastrofa koje dobivaju velik prostor u medijima, „male katastrofe” te koje su najučestalije, uzrokuju najveće ljudske i gospodarske gubitke te imaju najveći utjecaj na svakodnevne živote milijuna ljudi i zajednica diljem svijeta. EGSO smatra da se u HFA-u nakon 2015. veća pozornost mora pridati „ekstenzivnim rizicima”⁽²⁾ koji nastaju u takvim uvjetima umjesto pristupa utemeljenog na „intenzivnim rizicima” koji je prevladavao u prošlosti. Davanjem pozornosti takvim katastrofama, koje su, iako malih razmjera, učestale, mora se usto omogućiti i jačanje otpornosti pogođenih zajednica. EGSO smatra da treba pridati veću pozornost lokalnim učincima takvih katastrofa.

3.4 Unatoč postojanju brojnih studija o gospodarskom učinku katastrofa, rijetko se analiziraju troškovi u pogledu radnih mjesta i uvjeta te dostojnog rada, učinka na poduzetnike, proizvodnih struktura itd. EGSO smatra da se ti aspekti moraju detaljnije analizirati te da se veća pozornost mora pridati aspektima poput proizvodne infrastrukture⁽³⁾.

3.5 S druge strane, raspoloživi podaci pokazuju da su mnoge katastrofe izazvane skupom prijetnji, a ne samo jednim čimbenikom. To potvrđuje potrebu za analizom utemeljenom na višestrukim prijetnjama i razmatranje holističkog pristupa katastrofama i njihovoj složenosti. Pojam „složene krizne situacije” koji se upotrebljava na području humanitarne pomoći može poslužiti kako bi se izbjeglo pojednostavljeno viđenje uzroka katastrofa koje katkad može dovesti i do pojednostavljenih odgovora na njih. Iako dominantni pristupi nakon donošenja HFA-a naglasak stavljaju na „prirodne” prijetnje ili prijetnje izazvane „nenamjernim ljudskim djelovanjem”, činjenice pokazuju da katastrofe pogoršavaju te se moraju uzimati u obzir čimbenici poput nasilja u marginalnim gradskim područjima, manjka upravljanja te različitih obrazaca sukoba, uz druge čimbenike ljudskog faktora. EGSO smatra da se u HFA nakon 2015. mora uvrstiti sveobuhvatniji pristup elementima povezanim sa sukobima i nasiljem. Također se treba odlučnije pristupiti problematici katastrofa izazvanih tehnološkim prijetnjama odnosno tzv. „trostrukim katastrofama” (potres, *tsunami*, nuklearna katastrofa) poput one koja je pogodila Fukushima.

3.6 Isto tako, EGSO je uvjeren da se veća pozornost mora pridati temeljnim čimbenicima rizika i dubinskim uzrocima katastrofa. Sve analize i revizije HFA-a pokazuju da je najmanji napredak ostvaren na području četvrtog akcijskog prioriteta odnosno „smanjenja temeljnih čimbenika rizika”⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Radni dokumenti službi Komisije: „Pregled rizika od prirodnih katastrofa i katastrofa izazvanih ljudskim djelovanjem u EU-u” SWD (2014) 134 final. „Politike EU-a koje doprinose upravljanju rizicima od katastrofa” SWD (2014) 133 final.

⁽²⁾ Studije UNISDR-a pokazuju da je 90 % gubitaka u katastrofama na svjetskoj razini uzrokovano „ekstenzivnim” katastrofama. (Globalno izvješće o procjeni (*Global Assessment Report*). GAR. UNISDR, 2013.)

⁽³⁾ Odnedavno se podrobnije bavi ovom tematikom. „Učinci prirodnih i ekoloških katastrofa na tržište rada” (*The Labour Market Impacts of Natural and Environmental Disasters*). ADAPT Italia i Japanski institut za politiku rada i osposobljavanje. <http://moodle.adaptland.it/mod/page/view.php?id=9533>.

⁽⁴⁾ HFA sadrži pet akcijskih prioriteta: 1) osigurati da smanjenje rizika od katastrofe bude prioritet na nacionalnoj i lokalnoj razini s čvrstim institucionalnim temeljem za provedbu; 2) utvrditi, procijeniti i pratiti rizike od katastrofa i poboljšati sustave ranog upozoravanja; 3) iskoristiti znanja, inovacije i obrazovanje za izgradnju kulturne sigurnosti i otpornosti na svim razinama; 4) smanjiti temeljne čimbenike rizika; 5) ojačati pripremljenost na svim razinama za učinkovit odgovor na katastrofe.

4. Upravljanje rizicima od katastrofa usmjereno na prava osoba i posebice prava najugroženijih skupina na lokalnoj razini

4.1 Unatoč ostvarenom napretku od donošenja HFA-a, u upravljanje rizicima od katastrofa nije se dovoljno uključio pristup utemeljen na pravima. Čak katkad spominjanje ugroženosti i diferencirana prava određenih skupina pridonose njihovoj još većoj „ugroženosti” jer im se ne priznaje da isto tako posjeduju sposobnosti. To je primjerice bio slučaj s pojednostavljenim viđenjem pristupa utemeljenog na spolu. EGSO smatra da bi pristup utemeljen na osobama, pravima, jednakosti, pravu na zaštitu, ali i pravu na održiv razvoj, uključujući ekološku održivost, trebao biti moćnije načelo HFA-a nakon 2015. Uključivanje aspekta spola, pristupa utemeljenog na pravima i ugroženih skupina mora biti dio pokazatelja za praćenja HFA-a nakon 2015. i mehanizama odgovornosti koji će se uspostaviti. Organizacije civilnoga društva koje se bave promicanjem i zaštitom prava, a posebice ženskih prava i spolne jednakosti te predstavnike ugroženih skupina treba češće pozivati da sudjeluju na forumskim raspravama o smanjenju rizika od katastrofa.

4.2 Iskustvo pokazuje da lokalne inicijative ili inicijative lokalnog pristupa najviše i najbolje dopiru do ugroženih skupina. EGSO zastupa poticanje lokalnog pristupa upravljanju rizicima, uz sudjelovanje tijela civilnoga društva na lokalnoj razini i obično isključenih skupina. To podrazumijeva napredak prema sustavima za lokalno upravljanje rizicima koji bi omogućili ostvarenje potrebnih institucijskih aktivnosti i mehanizama. Među nacionalnim inicijativama i inicijativama s podrškom međunarodnih tijela prednost treba dati financiranju aktivnosti povezanih s lokalnim upravljanjem rizicima.

4.3 Priznajući da su države članice te koje preuzimaju i moraju preuzeti obveze iz HFA-a i njegovu provedbu te da će uspjeh ili krah HFA-a nakon 2015. ovisiti o političkoj volji država članica, EGSO želi naglasiti potrebu da se u izradi planova za upravljanje rizicima od katastrofa ili sličnih instrumenata lokalnim subjektima pridruže općine, gradska poglavarstva, organizacije civilnoga društva, nevladine udruge, akademske ustanove, poslovni sektori i sindikalne organizacije. Trenutna nepovezanost lokalne razine i viših administrativnih razina ograničava sposobnost trenutnog djelovanja stanovništva koje je izravno pogođeno prijetnjom. To posebno dobiva na važnosti u zemljama u razvoju, sa slabim institucijskim strukturama.

4.4 Poduzeća i privatni sektor imaju ključnu ulogu u smanjenju rizika od katastrofa, ne samo preko javno-privatnih partnerstava ili korporativne društvene odgovornosti, već i putem doprinosa u pogledu inovacija i iskustva te uključivanjem koncepta otpornosti, ublažavanja i prilagodbe u cijeli proizvodni proces. U Komunikaciji se aludira na osiguranje, no usto bi trebalo jasnije iskazati prijeku potrebu smanjenja rizika kako bi došlo do produktivnog razvoja.

4.5 Uzimajući u obzir posebne okolnosti svakog slučaja, EGSO smatra da treba proširiti sudjelovanje tijela civilnoga društva u upravljanju rizicima od katastrofa na svjetskoj razini te u lokalnom upravljanju rizicima, kako u unutarnjim politikama EU-a tako i u vanjskom djelovanju.

4.6 EGSO želi naglasiti ulogu obrazovanja, kako formalnog školskog tako i neformalnog, kao vrlo učinkovitog načina za podizanje svijesti i unapređenje učinkovitosti djelovanja građana u slučaju katastrofa. Organizacije civilnoga društva mogu igrati važnu ulogu u ovoj zadaći koja nadilazi granice formalnog obrazovanja.

5. Ususret okviru za odgovornost, transparentnost u pogledu ciljeva i pokazatelja napretka Akcijskog okvira iz Hyoga nakon 2015.

5.1 EGSO se u cijelosti slaže s „Načelima za novi okvir” iz Komunikacije Komisije u pogledu odgovornosti i pokazatelja. Postojeći sustav za praćenje HFA-a vrlo je slab i nije poslužio za ozbiljno mjerenje napretka. Zapravo mnoge države članice EU-a točne podatke ne dostavljaju pravodobno te ne raspolažu čvrstim i pouzdanim bazama podataka na ovom području. Zbog javne i političke osjetljivosti na katastrofe u smanjenju rizika od katastrofa posebno je nužno uspostaviti vjerodostojne mehanizme za transparentnost i odgovornost.

5.2 EGSO pozitivno ocjenjuje inicijative za stručnu reviziju koje su pokrenule neke države članice i smatra da trebaju postati opća pojava kao sredstvo napretka. EGSO smatra da bi EU srednjoročno i dugoročno trebao ambicioznije pristupiti unapređenju prikupljanja podataka od država članica kako bi oni bili usporedivi te dostupni ne samo vladinim institucijama već i civilnom društvu, medijima, akademskoj i znanstvenoj zajednici te drugim zainteresiranim skupinama.

5.3 U svakom slučaju, HFA-om nakon 2015. mora se uspostaviti sustav zajedničkih pokazatelja za mjerenje napretka i stupnja realizacije koje će provoditi kako države tako i drugi dionici. Ne ulazeći u detalje, EGSO se slaže s naporima koje su tijela civilnoga društva ostvarila u pogledu pokazatelja i želi izraziti uvjerenje da ti pokazatelji ne smiju biti strogo tehnički ili čak tehnokratski te da moraju uključivati socijalne elemente te elemente otpornosti, sudjelovanja itd.⁽⁵⁾.

5.4 Transparentnost i odgovornost moraju osim toga potaknuti dijalog među različitim dionicima povezanim sa smanjenjem rizika od katastrofa: službenim tijelima, političkim institucijama, organizacijama civilnoga društva, privatnim i poslovnim sektorom te akademskim ustanovama.

6. Usklađenost između programa za razvoj, za klimatske promjene i za smanjenje rizika od katastrofa

6.1 U današnjem međupovezanom i međuovisnom svijetu, paradoksalno je da je teško međusobno povezati međunarodne programe za pitanja koja su, po svojoj definiciji, vrlo povezana. EU mora iskoristiti priliku koja se pruža 2015. godine, kad će doći do podudaranja različitih inicijativa na području klimatskih promjena, razvoja i smanjenja rizika od katastrofa, da potakne usklađenost tih inicijativa u međunarodnim razmjerima. Poticanje usklađenosti podrazumijeva mnoge konceptualne i institucionalne aspekte, aspekte u pogledu prioriteta itd., kojima treba pristupiti na osnovi iskustva pogođenih zajednica i vodeći računa o tome da se razvoj, klimatske promjene i katastrofe ne mogu i dalje razmatrati na hermetičan način. EGSO podupire nastojanja međunarodne zajednice da se odrede zajednički kriteriji i pokazatelji u pogledu Ciljeva održivog razvoja i HFA-a nakon 2015.

6.2 S obzirom na utjecaj klimatskih promjena na porast učestalosti i ozbiljnosti prijetnji (posebice hidrometeoroloških) te uzimajući u obzir zajedničke ciljeve smanjenja rizika od katastrofa i prilagodbe klimatskim promjenama, treba znatno povećati usklađenost između struktura koje promiču izradu i primjenu zakonodavstva na ovim područjima.

6.3 U budućem HFA-u nakon 2015. treba jasnije iskazati vezu između katastrofa i razvoja, koja može biti vrlo raznolika i složena. Dobro osmišljen razvoj može smanjiti rizike, no može ih i povećati, čega smo svjedoci u mnogim navratima. Vezu između klimatskih promjena i katastrofa jednako tako obilježavaju složenost i međuovisnost. EGSO se slaže da koncepti i pristupi poput otpornosti mogu biti korisni pri bavljenju tim komplementarnim pojavama.

6.4 Istodobno, EGSO želi istaknuti potrebu bavljenja vezom između tradicionalnog smanjenja rizika od katastrofa i programa za sigurnost. Dosad je, kao što je već spomenuto, HFA prvenstveno bio usmjeren na „prirodne katastrofe”, no zbog ostalih prijetnji i situacija povezanih s nasiljem, sukobima ili sporovima oko resursa preporučljivo je da se započne s približavanjem na ovom polju. Koncept ljudske sigurnosti povlači to pitanje te bi trebalo proučiti njegovu iskoristivost u ovom sektoru.

7. Financiranje smanjenja rizika od katastrofa i preuzete obveze EU-a

7.1 Zbog nepostojanja „kulture prevencije” smanjenje rizika od katastrofa i sprečavanje rizika, ublažavanje katastrofa ili pripremljenost na njih nisu bili prioriteti kako na unutarnjem planu EU-a tako ni u vanjskom djelovanju. U Komunikaciji Komisije iznosi se da su neki programi probili led (DIPECHO⁽⁶⁾), no udio fondova namijenjenih ovim zadaćama vrlo je nizak. EGSO smatra da se moraju utvrditi minimalni preporučeni udjeli financiranja aktivnosti povezanih sa smanjenjem rizika od katastrofa u razvojnoj i humanitarnoj politici EU-a, u skladu s praksom drugih donatora⁽⁷⁾. Kako bi se to postiglo, države članice moraju raspolagati mehanizmima za financijsko praćenje djelovanja na području smanjenja rizika od katastrofa u sklopu politika za razvoj i humanitarno djelovanje.

Bruxelles, 10. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Zajednički stav civilnoga društva o Okviru za smanjenje rizika od katastrofa nakon 2015. (*Joint Civil Society Position on Post 2015 Framework for Disaster Risk Reduction*). Ovaj dokument slijedi smjernice iz dokumenta „Elementi koje treba uzeti u obzir u Okviru za smanjenje rizika od katastrofa nakon 2015.” (*Elements for Consideration in the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction*), UNISDR, prosinac 2013.

⁽⁶⁾ DIPECHO (pripravnost za nesreće ECHO) je program za smanjenje rizika od katastrofa koji je 1996. godine pokrenula Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu Europske komisije (DG ECHO).

⁽⁷⁾ Sažetak pregleda mogućnosti financiranja smanjenja rizika od katastrofa i iskustava dostupan je na <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8574.pdf>

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća kojom se stavlja izvan snage Direktiva Vijeća 93/5/EEZ od 25. veljače 1993. o pomoći Komisiji i suradnji država članica u znanstvenom razmatranju pitanja koja se odnose na hranu

(COM(2014) 246 final – 2014/0132 (COD))

(2014/C 451/26)

Dana 22. svibnja 2014., sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Vijeće je odlučilo savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o temi

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća kojom se stavlja izvan snage Direktiva Vijeća 93/5/EEZ od 25. veljače 1993. o pomoći Komisiji i suradnji država članica u znanstvenom razmatranju pitanja koja se odnose na hranu

COM(2014) 246 final – 2014/0132 COD.

Budući da Odbor bezrezervno prihvaća sadržaj prijedloga te je svoje viđenje sadržaja dotičnog prijedloga već utvrdio u svojem mišljenju CES 404/2001 – 2000/0286 COD, usvojenom 28. ožujka 2001 (*), Odbor je na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja 2014. (sastanak od 9. srpnja), sa 185 glasova za, 1 protiv i 2 suzdržana odlučio da neće izraditi novo mišljenje o toj temi, nego će se pozvati na stajalište izraženo u gore spomenutom dokumentu.

Bruxelles, 9. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

(*) Mišljenje EGSO-a NAT/099 o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane, 2001/C 155, str. 32. – 38. od 29. svibnja 2001.

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



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR