

Službeni list

Europske unije

C 81



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 61.
2. ožujka 2018.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

529. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 18. i 19. listopada 2017.

2018/C 081/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Potencijalu malih obiteljskih i tradicionalnih poduzeća za poticanje razvoja i gospodarskog rasta u regijama” (samoinicijativno mišljenje)	1
2018/C 081/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Financiranje organizacija civilnog društva sredstvima EU-a” (samoinicijativno mišljenje)	9
2018/C 081/03	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Selima i malim gradovima kao katalizatorima ruralnog razvoja: izazovi i mogućnosti” (samoinicijativno mišljenje)	16
2018/C 081/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Klimatskoj pravdi” (samoinicijativno mišljenje)	22
2018/C 081/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Razvojna partnerstva EU-a i izazov koji predstavljaju međunarodni porezni sporazumi” (samoinicijativno mišljenje)	29
2018/C 081/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u euromediterranskoj regiji” (samoinicijativno mišljenje)	37
2018/C 081/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijelazu u održiviju europsku budućnost – strategija za 2050.” (samoinicijativno mišljenje)	44
2018/C 081/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Novom održivom gospodarskom modelu” (razmatračko mišljenje)	57

2018/C 081/09	Mišljenje Europski gospodarski i socijalni odbor o temi „Oporezivanje ekonomije dijeljenja – analiza mogućih poreznih politika u kontekstu razvoja ekonomije dijeljenja” (razmatračko mišljenje na zahtjev estonskog predsjedništva)	65
2018/C 081/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Korištenje zemljišta za održivu proizvodnju hrane i usluge ekosustava” (razmatračko mišljenje na zahtjev estonskog predsjedništva) .	72
2018/C 081/11	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Nadzoru nad primjenom zakonodavstva EU-a” (Ispitivanje koje vodi Europski revizorski sud) (samoinicijativno mišljenje)	81

III Pripremni akti

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

529. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 18. i 19. listopada 2017.

2018/C 081/12	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Paketu mjera za područje sukladnosti — (a) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Akcijski plan za jačanje SOLVIT-a: ostvarivanje pogodnosti jedinstvenog tržišta za građane i poduzeća (COM(2017) 255 final – SDW(2017) 210 final) — (b) Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika kao izvora informacija, postupaka, usluga podrške i otklanjanja poteškoća te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 (COM(2017) 256 final – 2017/0086 (COD)) — (c) Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju uvjeta i postupaka prema kojima Komisija može od poduzeća i udruženja poduzeća zatražiti informacije u vezi s unutarnjim tržištem i povezanim područjima (COM(2017) 257 final – 2017/0087 (COD))	88
2018/C 081/13	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o praćenju emisija CO ₂ i potrošnje goriva novih teških vozila i o izvješćivanju o ta dva parametra” (COM(2017) 279 final – 2017/0111 (COD))	95
2018/C 081/14	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o preispitivanju provedbe Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta na sredini provedbenog razdoblja – Povezano jedinstveno digitalno tržište za sve” (COM(2017) 228 final)	102
2018/C 081/15	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Izvješću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvješće o politici tržišnog natjecanja za 2016.” (COM(2017) 285 final)	111
2018/C 081/16	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o preispitivanju akcijskog plana o uniji tržišta kapitala sredinom provedbenog razdoblja” (COM(2017) 292 final) . . .	117
2018/C 081/17	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Dokumentu za razmatranje o produbljivanju ekonomske i monetarne unije” (COM(2017) 291 final)	124
2018/C 081/18	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a” (COM(2017) 358 final)	131
2018/C 081/19	Mišljenje Europski gospodarski i socijalni odbor o „Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o paneuropskom osobnom mirovinskom proizvodu (PEPP)” (COM(2017) 343 final – 2017/0143 (COD))	139

2018/C 081/20	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Dokumentu za razmatranje o socijalnoj dimenziji Europe” (COM(2017) 206) „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Uspostava europskog stupa socijalnih prava” (COM(2017) 250 <i>final</i>) i „Prijedlogu međuinstitucijskog proglašenja o europskom stupu socijalnih prava” (COM(2017) 251 <i>final</i>)	145
2018/C 081/21	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravnog okvira Europskih snaga solidarnosti i izmjeni uredbi (EU) br. 1288/2013, (EU) br. 1293/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1305/2013, (EU) br. 1306/2013 i Odluke br. 1313/2013/EU” (COM(2017) 262 <i>final</i> – 2017/0102(COD))	160
2018/C 081/22	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o obnovljenom programu EU-a za visoko obrazovanje” (COM(2017) 247 <i>final</i>) i o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Razvoj škola i izvrsnost u nastavi kao preduvjeti za uspješan život” (COM(2017) 248 <i>final</i>)	167
2018/C 081/23	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1380/2013 o zajedničkoj ribarstvenoj politici (COM(2017) 424 <i>final</i> – 2017/0190(COD))	174
2018/C 081/24	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europski okvir za interoperabilnost – strategija provedbe (COM(2017) 134 <i>final</i>)	176
2018/C 081/25	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o interoperabilnosti elektroničkih sustava za naplatu cestarine i olakšavanju prekogranične razmjene informacija o vožnji bez plaćanja pristojbi za ceste u Uniji (COM(2017) 280 <i>final</i> – 2017/0128 (COD))	181
2018/C 081/26	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 1999/62/EZ o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila (COM(2017) 275 <i>final</i> – 2017/0114 (COD)) i o Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 1999/62/EZ o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila u pogledu određenih odredbi o porezima na motorna vozila (COM(2017) 276 <i>final</i> – 2017/0115 (CNS))	188
2018/C 081/27	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europa u pokretu – Program za socijalno pravedan prelazak na čistu, konkurentnu i povezanu mobilnost za sve” (COM(2017) 283 <i>final</i>)	195
2018/C 081/28	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Sporazumu o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje – poglavlje o trgovini i održivom razvoju	201
2018/C 081/29	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Razmjeni i zaštiti osobnih podataka u globaliziranom svijetu” (COM(2017) 7 <i>final</i>)	209
2018/C 081/30	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1295/2013 o uspostavi programa Kreativna Europa (2014.–2020.) (COM(2017) 385 <i>final</i> – 2017/0163 (COD))	215
2018/C 081/31	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Ekonomskoj politici europskog područja 2017.” (dodatno mišljenje)	216

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

529. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-a ODRŽANO 18. I 19. LISTOPADA 2017.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Potencijalu malih obiteljskih i tradicionalnih poduzeća za poticanje razvoja i gospodarskog rasta u regijama”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2018/C 081/01)

Izvjestitelj: **Dimitris DIMITRIADIS**

Odluka Plenarne skupštine:	26.1.2017.
Pravni temelj:	Pravilo 29., stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te gospodarsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	199/0/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO je u raznim mišljenjima dosljedno izražavao svoj pozitivan stav o politikama EU-a kojima je cilj podupiranje malih i srednjih poduzeća (MSP-ova) ⁽¹⁾. Međutim, MSP-ovi iznimno su heterogena kategorija što znači da su potrebni posebni naponi za primjereno obuhvaćanje različitih podskupina, a osobito malih obiteljskih i tradicionalnih poduzeća.

⁽¹⁾ Vidjeti mišljenja EGSO-a: „Mjere politika za MSP-ove”, SL C 27 od 3.2.2009., str. 7; „Međunarodna javna nabava”, SL C 224 od 30.8.2008., str. 32.; „Akt o malom poduzetništvu”, SL C 182 od 4.8.2009., str. 30.; „OTC izvedenice, središnja druga ugovorna strana i trgovinski repozitorij”, SL C 54 od 19.2.2011., str. 44.; i „Pristup malih i srednjih poduzeća financiranju” (EESC-2014-06006-00-00-RI-TRA).

1.2. Važnost ove podskupine leži u činjenici da ovakve vrste poduzeća osiguravaju veliku većinu radnih mjesta u regijama EU-a. Iako ponovno potvrđuje svoje ranije zaključke i podsjeća na preporuke iz prethodnih mišljenja ⁽²⁾, EGSO namjerava detaljnije razmotriti i analizirati izazove s kojima se suočavaju mala obiteljska i tradicionalna poduzeća. Time se želi pružiti mogućnost da se na konstruktivan način utječe na izradu politika kako na razini EU-a tako i na nacionalnoj i regionalnoj razini.

1.3. EGSO potiče Europsku komisiju da razmotri načine podupiranja i promicanja malih obiteljskih i tradicionalnih poduzeća s obzirom na to da su ona ključni element za stvaranje novih djelatnosti i ostvarivanje prihoda u područjima s ograničenim resursima. Ona dodaju vrijednost u procesu regionalnog razvoja, posebno u manje razvijenim regijama, s obzirom na to da su duboko ukorijenjena u lokalno gospodarstvo u koje ulažu i u okviru kojeg održavaju zaposlenost.

1.4. Odbor smatra da postoji velik potencijal za razvoj u mnogim regijama koje i dalje zaostaju te da bi se taj nedovoljno iskorišten potencijal mogao ostvariti putem lokalnih malih obiteljskih i tradicionalnih poduzeća. Taj izazov treba se odnositi ne samo na Europsku komisiju, već i na druge dionike koje bi trebalo intenzivno uključiti, a to podrazumijeva lokalne vlasti i lokalne posrednike poput poslovnih organizacija i financijskih institucija.

1.5. EGSO poziva Komisiju da obrati pozornost na činjenicu da su se nedavni gospodarski i industrijski razvoj i trendovi negativno odrazili na mala obiteljska i tradicionalna poduzeća. Ona gube na konkurentnosti i suočavaju se sa sve većim poteškoćama pri obavljanju svojih djelatnosti.

1.6. EGSO je zabrinut da potporni politički instrumenti nisu usmjereni na mala obiteljska i tradicionalna poduzeća i da nije izgledno da će ona od njih imati znatne koristi. Potpora MSP-ovima općenito je usmjerena na povećanje istraživanja i inovacija u MSP-ovima te na novoosnovana poduzeća. Bez dovođenja u pitanje ovih politika, EGSO želi naglasiti da će vrlo mali dio MSP-ova imati koristi od njih, a mala obiteljska i tradicionalna poduzeća obično nisu među njima. EGSO pozdravlja namjeru Komisije da revidira definiciju MSP-a, koju je potaknula Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i MSP-ove (GU GROW) te je privremeno zakazana za početak 2019. ⁽³⁾.

1.6.1. Trenutačna definicija MSP-ova već je zastarjela i stoga Odbor smatra da bi planirana revizija bila od koristi za primjerenije razumijevanje prirode MSP-ova i osmišljavanje boljih politika u tom području. EGSO poziva Komisiju da procjenu o načinu primjene postojeće definicije pri provedbi mjera politike za MSP-ove uključi u postupak savjetovanja kako na razini EU-a tako i na nacionalnoj i regionalnoj razini, s posebnim naglaskom na mala obiteljska i tradicionalna poduzeća.

1.6.2. EGSO vjeruje da bi revizija definicije u najmanju ruku trebala:

- ukinuti „kriterij broja zaposlenika” ⁽⁴⁾ kao vodeći kriterij te MSP-ovima osigurati fleksibilnost da odaberu koji od tri kriterija žele ispuniti, služeći se najsuvislijim pristupom utvrđenim u Direktivi 2013/34/EU ⁽⁵⁾;
- provesti detaljnu analizu graničnih vrijednosti utvrđenih u članku 2. Preporuke i prema potrebi ih ažurirati, uključujući njihovo usklađivanje s onima utvrđenim u Direktivi 2013/34/EU;
- ponovno procijeniti i revidirati ograničenja iz članka 3. Priloga Preporuci.

1.7. EGSO smatra da je važno prepoznati mala obiteljska i tradicionalna poduzeća kao posebne podskupine s obzirom na to da obično trpe najteže posljedice tržišnih nedostataka. Stoga Odbor preporučuje osmišljavanje prilagođenih politika potpore koje su usmjerene na njih. Da bi riješile najvažnije probleme takve politike moraju biti usmjerene barem na sljedeće:

- pomoć pri privlačenju i osposobljavanju radne snage;
- osposobljavanje i prekvalifikaciju upravitelja ili vlasnika;
- osiguravanje pristupa savjetodavnim i konzultantskim uslugama;

⁽²⁾ Vidjeti mišljenja EGSO-a: „Obiteljska poduzeća” SL C 13 od 15.1.2016., str. 8. „Revizija Akta o malom poduzetništvu” SL C 376 od 22.12.2011., str. 51., „Različiti oblici poduzeća” SL C 318, 23.12.2009., str. 22.

⁽³⁾ Početna procjena učinka (2017)2868537 od 8. lipnja 2017..

⁽⁴⁾ Članak 4. Priloga Preporuci Komisije 2003/361/EZ.

⁽⁵⁾ Direktiva 2013/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013.

- poboljšanje pristupa financiranju;
- osiguravanje pristupa većoj količini informacija i boljeg osposobljavanja za osoblje u lokalnim udruženjima poslodavaca i lokalnim uredima banaka;
- pružanje usluga jedinstvenih nacionalnih šaltera (*one-window* usluge);
- preispitivanje lokalnih administrativnih opterećenja te onih na razini EU-a;
- osiguravanje kvalitetnijeg pristupa informacijama o regulatornim zahtjevima, lokalnim poslovnim okruženjima i tržišnim prilikama.

2. Mala obiteljska i tradicionalna poduzeća – pozadina i važnost

2.1. Niz aktualnih industrijskih razvoja i trendova, kao što su digitalizacija, industrija 4.0, brzo promjenjivi poslovni modeli, globalizacija, ekonomija dijeljenja te inovativniji izvori konkurentnih prednosti trenutačno su u središtu pozornosti donošenja politika u EU-u. Istodobno je potrebno priznati da ljudi moraju moći živjeti u svim dijelovima Europe, među ostalim i u mnogim regijama koje industrija 4.0 vjerojatno neće brzo zahvatiti.

2.2. Bez umanjivanja važnosti ovih novih trendova i pružajući podršku političkim naporima koji su uloženi u njihovo promicanje, nužno je podsjetiti na to da veliku većinu radnih mjesta u regijama EU-a trenutačno osiguravaju vrlo tradicionalni MSP-ovi ⁽⁶⁾ i mala obiteljska poduzeća ⁽⁷⁾, od kojih većina ima dugačku povijest i vlastite tradicije, iskustvo i brojne primjere uspješnosti iz prošlosti. Ova skupina poduzeća obično obuhvaća sljedeće podskupine:

- mala, mikro i monopoduzeća;
- vrlo tradicionalne MSP-ove, koji djeluju u povijesno i tradicionalno utvrđenim područjima;
- MSP-ove u udaljenim područjima, kao što su mali gradovi, sela, planinska područja, otoci itd.;
- mala obiteljska poduzeća;
- obrte;
- samozaposleni.

2.3. Kako je EGSO prethodno naveo, mala obiteljska i tradicionalna poduzeća temelj su mnogih gospodarstava diljem svijeta te bilježe izrazito dinamičan razvoj. Ona igraju značajnu ulogu u lokalnom i regionalnom razvoju te posebnu, konstruktivnu ulogu u lokalnim zajednicama. Obiteljska poduzeća uspješnije odolijevaju teškim razdobljima recesije i stagnacije i obilježavaju ih jedinstvene upravljačke značajke s obzirom na to da je njihovim vlasnicima iskreno stalo do dugoročnih izgleda njihovih poduzeća, uglavnom zbog toga što su u pitanju njihov obiteljski imetak, ugled i budućnost. Njihovo se vodstvo obično iskazuje kroz neobičnu predanost stalnom razvoju poduzeća te podrazumijeva pažljivo njegovanje zajednice njihovih zaposlenika, kao i nastojanje da ostvare bliže odnose s potrošačima radi očuvanja poduzeća. EGSO je već ranije pozvao Komisiju da provede aktivnu strategiju za promicanje najboljih praksi u obiteljskim poduzećima među državama članicama ⁽⁸⁾.

2.4. Posljednjih godina mnoga mala obiteljska i tradicionalna poduzeća suočena su sa sve većim teškoćama pri obavljanju svojih djelatnosti iz sljedećih razloga:

- nisu dobro pripremljena za predviđanje poslovne okoline koja se brzo mijenja i prilagodbu njoj;

⁽⁶⁾ Mala tradicionalna poduzeća su ona koja su zadržala isti poslovni model tijekom dugog vremenskog razdoblja služeći relativno malim zajednicama, tj. mali restorani i kafići, nezavisne benzinske postaje, pekarnice, obiteljski hoteli, mala poduzeća za prijevoz i trgovinu itd.

⁽⁷⁾ Ne postoji jedinstvena definicija obiteljskog poduzeća, već postoji nekoliko radnih definicija koje su se razvile tijekom godina. One naglašavaju činjenicu da su obiteljska poduzeća ona u kojima obitelj nadzire poslovanje u velikoj mjeri kroz sudjelovanje u vlasništvu i upravljačke pozicije. (Sciascia i Mazzola, „Pregled obiteljskih poduzeća”, svezak 21, 4. izdanje, 2008.) Obiteljska poduzeća ukupno predstavljaju 85 % svih poduzeća u zemljama OECD-a. Neka od njih su vrlo velika društva, ali je ovo mišljenje usmjereno na mala obiteljska poduzeća.

⁽⁸⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Obiteljska poduzeća” SL C 13 od 15.1.2016., str. 8.

- njihovi tradicionalni obrasci poslovanja više nisu konkurentni kao prije zbog promjenjivih poslovnih modela, odnosno digitalizacije, učinkovitijih načina vođenja poslovanja, razvoja novih tehnologija;
- imaju ograničeni pristup resursima, primjerice u pogledu financiranja, informacija, ljudskog kapitala, potencijala za širenje tržišta itd.;
- suočena su s organizacijskim ograničenjima, kao što je manjak vremena, kvalitete te vlasništva i uprave usmjerenih na budućnost te nesklonost promjenama ponašanja;
- imaju malu sposobnost oblikovanja vanjskog okruženja i manju pregovaračku moć, ali su o njoj i manje ovisna ⁽⁹⁾.

2.5. U EU-u ima tek nešto manje od 23 milijuna MSP-ova, s većim udjelom MSP-ova u ukupnom broju poduzeća u južnim zemljama EU-a ⁽¹⁰⁾. Ne samo da MSP-ovi predstavljaju 99,8 % ukupnog broja poduzeća u nefinancijskom poslovnom sektoru EU-a ⁽¹¹⁾, već oni zapošljavaju gotovo 67 % ukupnog broja zaposlenika i stvaraju gotovo 58 % ukupne dodane vrijednosti u nefinancijskom poslovnom sektoru ⁽¹²⁾. Mikropoduzeća, uključujući ona sa samo jednom zaposlenom osobom, daleko su najviše zastupljena u smislu broja poduzeća.

3. Smjernice i prioriteti politike na razini EU-a

3.1. Uobičajena je praksa da je potpora MSP-ovima uglavnom usmjerena na povećanje istraživanja i inovacija u MSP-ovima i razvoj MSP-ova ⁽¹³⁾. Iako su sposobnost inovacije i globalnog poslovanja prepoznati kao dva pokretača razvoja, MSP-ovi uglavnom pokazuju slabost u pogledu oba ⁽¹⁴⁾. Pola od utvrđenih vrsta instrumenata tijekom posljednjeg razdoblja financiranja koriste se gotovo isključivo za inovacije. Riječ je o instrumentima koji podržavaju tehnološki i netehnološki razvoj, ekološke inovacije, osnivanje inovativnih poduzeća, podršku projektima istraživanja i razvoja te prijenos znanja i tehnologija.

3.2. Tijekom razdoblja 2007. – 2013. ⁽¹⁵⁾, „Potpora EFRR-a MSP-ovima iznosila je približno 47,5 milijardi EUR (76,5 % od iznosa za potporu poduzećima i 16 % ukupnih dodijeljenih sredstava EFRR-a u tom razdoblju). Nadalje, od 18,5 milijuna poduzeća koja su koristila sredstava njih „oko 246 000 prepoznati su kao MSP-ovi”. Usporedba između broja korisnika i ukupnog broja poduzeća jasno pokazuje da je ovaj iznos nedovoljan te dokazuje da EU nije uspio pružiti potporu ovoj vrlo važnoj kategoriji poduzeća. Komisija se ne bavi ovim važnim pitanjem zbog manjka resursa i velikih razlika u značajkama tih poduzeća.

3.3. Tijekom istog razdoblja primijenjen je relativno velik broj političkih instrumenata s visokim stupnjem promjenjivosti, u rasponu od 1 do 8 000 – 9 000 korisnika. Stvaranje instrumenata koji su primjenjivi na vrlo mali broj korisnika očito je neučinkovito. Stoga se nameće pitanje isplati li se osmišljavanje tako velikog broja instrumenata. Nadalje, njihova djelotvornost i učinkovitost moraju doći u pitanje kada se odvagnu ljudski i financijski resursi uključeni u njihovu izradu u odnosu na njihove učinke (ako ih je bilo). U isto vrijeme studije slučaja naglašavaju postupak samoodabira ili „blagog usmjeravanja” u kojem je određeni niz korisnika (općenito obilježen većom apsorpcijskom sposobnošću) odabran kroz samo oblikovanje predmetnog političkog instrumenta.

⁽⁹⁾ Razne studije (npr. Europski parlament, 2011.; CSES, 2012.; EC 2008.; OECD, 1998.).

⁽¹⁰⁾ Preporukom Komisije 2003/361/EZ utvrđena je definicija MSP-ova te su oni dalje klasificirani u tri kategorije: mikro, mala i srednja poduzeća, ovisno o broju osoba koje zapošljavaju i ostvarenom prometu. Glavni statistički izvori ne pružaju podatke o poduzećima koja su definirana kao MSP-ovi radi stroge primjene prethodno navedene definicije MSP-ova. Dostupni podaci utemeljeni su na kriteriju broja zaposlenika. Shodno tome, statistika o kojoj se izvješćuje u ovom mišljenju utemeljena je na ovoj definiciji. Treba napomenuti da, iako uključivanje kriterija prometa i/ili ukupne imovine ne bi trebalo znatno utjecati na statistiku, primjena pravila u vezi s autonomijom poduzeća mogla bi imati znatan utjecaj na rezultate; studija provedena u Njemačkoj pokazala je da je primjena ovog pravila smanjila ukupan broj MSP-ova za 9 % (CSES, 2012.).

⁽¹¹⁾ Nefinancijski poslovni sektor obuhvaća sve sektore gospodarstava EU28 ili država članica, osim financijskih usluga, javne uprave, obrazovanja, zdravstva, umjetnosti i kulture, poljoprivrede, šumarstva i ribarstva.

⁽¹²⁾ Godišnje izvješće o europskim MSP-ovima za 2014./2015., Europska komisija, listopad 2013.

⁽¹³⁾ Završno izvješće 2, Ex post evaluacija programa kohezijske politike 2007. – 2013., s naglaskom na Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond (KF), Ugovor: 2014CE16BAT002, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/.

⁽¹⁴⁾ Potpora MSP-ovima – Poticanje istraživanja i inovacija u MSP-ovima i razvoj MSP-ova, radni paket 2., Prvo privremeno izvješće, svezak I.: Objedinjeno izvješće, Ex post evaluacija programa kohezijske politike 2007. – 2013, s naglaskom na Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijski fond, Ugovor: 2014CE16BAT002, srpanj 2015.

⁽¹⁵⁾ Isti izvor kao i za bilješku 13.

3.4. U sveobuhvatnom pregledu ⁽¹⁶⁾ ukupno 670 instrumenata politika kroz 50 operativnih programa provedenih tijekom programskog razdoblja otkriveno je da je raspodjela među različitim politikama poprilično neuravnotežena. U njemu je prikazano da je manje od 30 % instrumenata politika usmjereno na potrebe tradicionalnih poduzeća. EGSO je već izrazio svoju potporu inovativnim i brzorastućim poduzećima ⁽¹⁷⁾. Međutim, EGSO istodobno izražava žaljenje zbog toga što su instrumenti politika neproporcionalno i prekomjerno usmjereni na inovacijske ciljeve MSP-ova jer mnoštvo MSP-ova u EU-u nema, a u bliskoj budućnosti i neće imati nikakav inovacijski potencijal niti im je on potreban za njihovu temeljnu djelatnost. Točno je da se inovativni projekti mogu razviti uz iznimno niske troškove te da mogu imati veliki potencijal rasta, ali ova vrsta rasta je očito iznimka, a ne norma za tradicionalna i obiteljska poduzeća koja posluju s potpuno drugačijom filozofijom. Određene inovacije moguće su i preporučljive, a nove generacije počinju ih uvoditi zahvaljujući svojim otvorenim stavovima. Međutim, inovacija je u većini slučajeva rascjepkana i nije dio temeljne djelatnosti ovih poduzeća ⁽¹⁸⁾.

3.5. Mala obiteljska i tradicionalna poduzeća nisu u središtu pozornosti političkih instrumenata, na što ukazuje činjenica da je samo manji dio političkih instrumenata (samo 7 % ukupnog javnog doprinosa) usmjeren na MSP-ove koji djeluju u određenim sektorima, od kojih je najčešći turizam. Na to ukazuje i podatak da oko 54 % MSP-ova korisnika dolazi iz proizvodnog i IKT sektora (10 %), a samo njih 16 % iz sektora maloprodaje i veleprodaje i 6 % iz djelatnosti pružanja usluga smještaja te pripreme i posluživanja hrane, koji se smatraju tradicionalnim sektorima. To dodatno otežava činjenica da je tijekom posljednjeg programskog razdoblja potpora MSP-ovima bila strukturirana u svjetlu duboke gospodarske krize, vodeći računa o potrebi premještanja resursa iz inovacija u općenitiji rast.

3.6. Istodobno, podaci za razdoblje od pet godina nakon krize 2008. godine pokazuju da se broj MSP-ova povećao dok su se dodana vrijednost i broj zaposlenika smanjili ⁽¹⁹⁾. Takva statistika upućuje na to da je tijekom tog razdoblja „poduzetništvo iz nužnosti” prevladavalo nad „poduzetništvom iz poslovne prilike”. Ljudi su se očigledno pokušavali izvući iz krize i poduzeća su pokušavala preživjeti, ali potpora nije bila ni dostatna ni prikladna ⁽²⁰⁾.

3.7. U mnogim nedavnim studijama izneseni su jasni dokazi da postoje znatne razlike između potreba MSP-ova u sjevernoj i južnoj Europi, s važnim razlikama na nacionalnoj razini. To je stajalište u cijelosti potvrđeno i u Komisijinom Godišnjem izvješću o europskim MSP-ovima za 2014./2015., prema kojemu je najniže rezultate ostvarila skupina zemalja uglavnom iz južne Europe. Razina uspješnosti projekata u tim je zemljama izrazito niska, među ostalim i u dijelu programa Obzor 2020. koji se odnosi na MSP-ove.

3.8. Činjenica da su politike promicanja većinom oblikovane na temelju veličine poduzeća koja će se podupirati, a ne na temelju još važnijih značajki koje imaju veći učinak na njihovo poslovanje, predstavlja još jedan ozbiljan izazov za učinkovitu potporu malim obiteljskim i tradicionalnim poduzećima. Ovaj pristup je možda zastario te je preširoko usmjeren i ne uzima u obzir različite potrebe različitih skupina poput malih obiteljskih i tradicionalnih poduzeća. EGSO je stoga u svojim mišljenjima neprestano naglašavao potrebu za bolje usmjerenim i preciznije definiranim politikama promicanja MSP-ova u Europi, kao i potrebu za revidiranjem definicije MSP-ova kako bi bolje odražavala njihovu raznolikost ⁽²¹⁾.

3.9. EGSO izražava zabrinutost zbog činjenice da je dosad zabilježen učinak ⁽²²⁾ samo manjeg dijela potpora iz EFRR-a, kojim se dokazuje stvaran učinak na gospodarstvo. Time se u pitanje dovodi stvarni učinak sredstava uložениh za potporu MSP-ova, a EGSO insistira na provedbi prave procjene učinka, uključujući analizu potpora dodijeljenih malim obiteljskim i tradicionalnim poduzećima.

⁽¹⁶⁾ Isti izvor kao i za bilješku 14.

⁽¹⁷⁾ Vidjeti samoinicijativno mišljenje EGSO-a „Promicanje inovativnih poduzeća brzog rasta”, SL C 75, 10.3.2017., str. 6.

⁽¹⁸⁾ Dobar je primjer ruralni turizam koji danas ovisi o digitalnim platformama za plasiranje na tržište.

⁽¹⁹⁾ Europska komisija, Skup podataka iz Revizije uspješnosti MSP-ova (izdanje 2014.).

⁽²⁰⁾ „Poduzetnik iz nužnosti” je osoba koja je postala poduzetnik jer nije imala bolji izbor. „Poduzetnik iz poslovne prilike” je osoba koja je aktivno odabrala osnovati novo poduzeće na temelju procjene o postojanju neiskorištene ili nedovoljno iskorištene poslovne prilike. Dokazano je da je učinak poduzetništva iz nužnosti u usporedbi s onim iz poslovne prilike znatno različit u pogledu gospodarskog rasta. Poduzetništvo iz nužnosti općenito ne utječe na gospodarski rast dok poduzetništvo iz poslovne prilike ima pozitivan i značajan učinak.

⁽²¹⁾ SL C 383, 17.11.2015., str. 64.

⁽²²⁾ Prema podacima dostupnim iz sustava praćenja i dodatnih izvora (npr. *ad hoc* evaluacije), za samo 12 % političkih instrumenata postoje čvrsti dokazi u pogledu njihovih pozitivnih postignuća. Politički instrumenti koji se mogu ocijeniti kao neučinkoviti predstavljaju i do 5 % od ukupnog broja.

3.10. EFRR ne predstavlja jedini izvor potpore za mala obiteljska i tradicionalna poduzeća. Ostali izvori poput Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) ⁽²³⁾, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) ⁽²⁴⁾ ili Europskog socijalnog fonda (ESF) ⁽²⁵⁾, koji se mogu koristiti zasebno ili putem teritorijalnih instrumenata (lokalni razvoj koji vodi zajednica (CLLD)) i integriranih teritorijalnih ulaganja, također pružaju potporu za mala i srednja poduzeća. Međutim, oni nisu usmjereni na mala obiteljska i tradicionalna poduzeća i vrlo mali dio sredstava namijenjen je tim poduzećima. Predstavnici tih poduzeća smatraju da njihove potrebe nisu dobro shvaćene ili propisno zadovoljene.

3.10.1. To se može objasniti činjenicom da su pri oblikovanju instrumenata političke potpore tvorci politika i uprave na razini EU-a, kao i na nacionalnoj i lokalnoj razini na određen način bili suviše kruti i nisu uvažili stajališta poslovnih i socijalnih partnera u cilju razumijevanja stvarnih potreba malih i vrlo malih poduzeća.

3.10.2. Naravno, krivnju za to ne trebaju snositi samo uprave, već i posredničke organizacije koje nisu učinkovito prenijele stvarne potrebe MSP-ova. Dobar primjer za ovo je to što se čini da MSP-ovi pokazuju izrazitu sklonost bespovratnim sredstvima za poduzeća, što je u suprotnosti sa sve većim naglaskom koji se u političkim raspravama stavlja na financiranje dioničkim kapitalom, povratna sredstva i neizravnu financijsku potporu.

3.10.3. Partnerstva između poduzeća i centara za istraživanje te korištenje posrednika za pružanje pomoći MSP-ovima također se čine manje razvijenima od onog što je bilo predviđeno unatoč velikoj pozornosti koju ove teme privlače. Ova neusklađenost mogla bi se djelomično objasniti krizom, iako su se tijekom gospodarske recesije tvorci politika mogli odlučiti za tradicionalnije instrumente politike kako bi sačuvali lokalno gospodarstvo u presudnom trenutku.

3.10.4. Mogućnost korištenja raznih posebnih financijskih instrumenata gotovo je nedostižna za mala obiteljska i tradicionalna poduzeća zbog poteškoća pri njihovoj primjeni i nedostatka iskustva i znanja.

4. Heterogenost MSP-ova pitanje je koje treba riješiti

4.1. Mala poduzeća obično imaju niži izvoz kao postotak prihoda, u usporedbi sa srednjim i velikim poduzećima što upućuje na odnos između veličine poduzeća i izvoznih mogućnosti.

4.2. Pristup financiranju predstavlja ozbiljan problem za MSP-ove i novoosnovana poduzeća. EGSO u informativnom izvješću skreće pozornost na to da nedovoljna raspoloživost financijskih sredstava od 2008. godine ograničava ulagačke aktivnosti MSP-ova ⁽²⁶⁾. Iako se situacija u posljednje vrijeme popravila, napredak je manji što je poduzeće manje, a to ponovno upućuje na važnost veličine u oblikovanju potreba i uspješnosti poduzeća. Nadalje, MSP-ovi se uglavnom oslanjaju na bankovne zajmove za financiranje, ali bankarski sustav nije dobro prilagođen MSP-ovima, posebno malim obiteljskim i tradicionalnim poduzećima.

4.3. Financijska podrška u posljednje je vrijeme uglavnom usmjerena na novoosnovana poduzeća, koja predstavljaju vrlo mali udio MSP-ova u EU-u, ali još uvijek nije prikladno riješena hitna potreba za kapitalom za financiranje rastućih poduzeća, kao ni potreba velike većine tradicionalnih poduzeća za financiranjem samo njihovih redovitih djelatnosti koje su pretrpjele posljedice nedavne krize. Postoje izvješća o bankarskim pogreškama kojima su ugašena neka mala poduzeća samo zbog jednostavnih problema s novčanim tokom.

4.4. Pristup informacijama i novim tržištima predstavlja još jednu od ozbiljnih poteškoća s kojima se suočavaju MSP-ovi, za razliku od velikih poduzeća. Njima je također teže zaposliti i zadržati visoko kvalificirane radnike te ispuniti sve veće regulatorne i birokratske zahtjeve. Ova nepovoljna situacija još je teža za MSP-ove u manje razvijenim regijama EU-a, koji se suočavaju s nedostatkom prilika za suradnju s velikim poduzećima kao dio njihovih lanaca vrijednosti i prilika da postanu dio konkurentnih klastera, nedovoljnim osiguravanjem javnih dobara, ograničenim pristupom opremi i potpornim institucijama i često sve manjim brojem potrošača. Svi ovi čimbenici mogu dovesti do većih troškova plasiranja njihove robe na tržište.

⁽²³⁾ https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en

⁽²⁴⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_hr

⁽²⁵⁾ <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=hr>

⁽²⁶⁾ Informativno izvješće EGSO-a *Pristup financiranju za MSP-ove i srednje kapitalizirana poduzeća za razdoblje 2014. – 2020.: prilike i izazovi*

4.5. Stoga za tradicionalne MSP-ove i one iz manje razvijenih dijelova EU-a, od ključne važnosti nisu politički instrumenti usmjereni na promicanje inovacija, pristup novim tržištima, internalizaciju, pristup tržištima kapitala itd., već instrumenti koji im pomažu da poboljšaju i unaprijede svoje temeljne djelatnosti, poput onih koji olakšavaju pristup zajedničkom bankarskom financiranju, informacijama, kvalificiranoj radnoj snazi i izravnim poslovnim prilikama (poboljšanje svakodnevnog trgovanja). U slučaju tih poduzeća, nema smisla niti kratkoročno poticati promjene ponašanja jer je prvo nužno promijeniti cjelokupni kontekst u kojem djeluju.

4.6. Dok u nekim zemljama poslovni inkubatori nesmetano funkcioniraju, u drugima su njihovi pozitivni učinci poprilično ograničeni. Ključni čimbenik uspjeha je kultura dijeljenja organizacijskih resursa i mreže podrške, koje u manje razvijenim regijama EU-a u pravilu nisu dobro razvijene.

4.7. Sve veća važnost proizvodnje za koju je potreban visok stupanj znanja kao komparativna prednost dodatno naglašava heterogenost MSP-ova te diskriminira brzorastuće MSP-ove od drugih MSP-ova, čiji je razvoj otežan preprekama tradicionalno povezanim s njihovom malom veličinom, lokacijom i bazom potrošača.

4.8. EGSO poziva Komisiju da usvoji pristup „počnimo od malih” i posebnu pozornost posveti malim obiteljskim i tradicionalnim poduzećima pri oblikovanju političkih instrumenata.

4.9. U Europi je prije 30 ili 40 godina bilo mnogo regija koje zaostaju, odnosno regija koje su geografski ili funkcionalno udaljene od pokretača gospodarskog rasta. Neke od njih danas su uspješne zahvaljujući otvorenim, odgovornim i nekorumpiranim lokalnim vladama, učinkovitom djelovanju poslovnih organizacija i uspostavi funkcionalnih lokalnih poslovnih mreža.

5. Izazovi i načini njihovog rješavanja radi boljeg promicanja razvoja malih obiteljskih i tradicionalnih poduzeća

5.1. *Pristup financiranju predstavlja ozbiljan problem.* U usporedbi s velikim poduzećima, mala obiteljska i tradicionalna poduzeća pokazuju veća odstupanja u profitabilnosti, opstanku i rastu, što je uzrok konkretnih problema s kojima se suočavaju u pogledu financiranja. MSP-ovi općenito se češće susreću s plaćanjem većih kamatnih stopa, kao i sa smanjenjem kreditne aktivnosti zbog nedostatka kolaterala. Poteškoće u financiranju znatno se razlikuju između poduzeća sporijeg i poduzeća bržeg rasta.

5.2. Širenje fondova rizičnog kapitala, tržišta privatnog vlasničkog kapitala, uključujući neslužbena tržišta i poslovne anđele, skupno financiranje i općenito razvoj unije tržišta kapitala poboljšalo je pristup rizičnom kapitalu za određene kategorije MSP-ova, ali mala obiteljska i tradicionalna poduzeća od tih trendova vjerojatno neće imati veće koristi te će pretežno ostati ovisna o tradicionalnim bankovnim zajmovima. Čak i u slučaju inovativnih društava, novoosnovanih i srednjih poduzeća, ovi instrumenti nisu uvijek jednostavni za korištenje te i dalje postoje znatne razlike među zemljama zbog razine razvijenosti lokalnih tržišta kapitala i manjka odgovarajućeg zakonodavstva.

5.3. Pozdravlja se politika Komisije za olakšavanje pristupa financiranju kroz jamstva. Međutim, čini se da odabrani program stvara poremećaje na tržištu jamstava, a u konačnici i nenamjerne posljedice na djelovanje jamstvenih institucija. Postoje empirijski dokazi (primjer Španjolske) koji ukazuju na to da komercijalne banke postojećim zajmoprimcima izričito preporučuju da zatraže jamstvo – koje bi im EU izravno izdavao u obliku izravnog jamstva – kako bi banka mogla pokriti trenutačne rizike kroz jamstvo, bez potrebe za povećanjem klase rizika. „MSP-ovi u nepovoljnom položaju” (tj. oni koji imaju poteškoća pri dobivanju zajmova) su izostavljeni. Veća raspodjela javnih sredstava, usmjerena kroz protujamstva, povećat će učinkovitost korištenja javnih sredstava i stvoriti veći učinak financijske poluge na tržištu i u širem gospodarstvu.

5.4. Regulatorna opterećenja na europskoj i lokalnoj razini i dalje su najveća prepreka za mala obiteljska i tradicionalna poduzeća koja su obično slabo pripremljena za rješavanje problema koji proizlaze iz prekomjerne regulative. Stoga im treba olakšati pristup informacijama o propisima i pružiti informacije o tehničkim i ekološkim standardima. Tvorcima politika moraju osigurati da postupci usklađivanja ne budu nepotrebno skupi, složeni ili dugotrajni. Osim toga, odgovarajuća lokalna poslovna udruženja trebala bi provoditi sustavni i pažljivi nadzor novih propisa i njihove provedbe.

5.5. Pristup kvalitetnijim informacijama potreban je, i to ne samo u smislu regulatornih zahtjeva. Informacije o lokalnim poslovnim okruženjima i tržišnim prilikama na regionalnoj razini također su od ključne važnosti za tradicionalna i obiteljska poduzeća. Moderne tehnologije posjeduju velik potencijal za premošćivanje informacijskog jaza ako su oblikovane na način pristupačan korisniku. Bilo bi veoma korisno pokrenuti sustav „jedinствене kontaktne točke” u kojem bi sve potrebne informacije koje utječu na strategije i odluke poduzeća bile dostupne na jednom mjestu, kao što je to već slučaj u pojedinim zemljama. Mjerama za poticanje informacijskih mreža treba nastojati prilagoditi baze podataka i izbjeći preopterećenost velikim količinama informacija.

5.6. Nedavne mjere za olakšavanje pristupa tržištima prvenstveno su bile usmjerene na međunarodna tržišta. Politikom u ovom području nastoji se riješiti nedostatke s kojima su suočeni MSP-ovi radi nedovoljnog pristupa ljudskim resursima, vanjskim tržištima i tehnologiji. No, kako je prethodno objašnjeno, za mala tradicionalna i obiteljska poduzeća to često nije od velike važnosti. Stoga bi napore trebalo usmjeriti na bolju koordinaciju između organizatora trgovinskih misija na regionalnoj razini, kao i na osiguravanje veće potpore pri pronalaženju pouzdanih poslovnih partnera. Druga mogućnost u istom području bila bi pojačati napore za povećanje udjela vladinih ugovora koje mala poduzeća ostvaruju u okviru javne nabave.

5.7. Vrlo konkretan problem s kojim su u posljednje vrijeme suočena mala tradicionalna i obiteljska poduzeća odnosi se na pristup kvalificiranoj radnoj snazi. U udaljenim područjima i u mnogim regijama sa sporijim razvojem pogoršava se demografska slika i shodno tome u mnogim mjestima postoji znatan nedostatak kvalificirane radne snage. Stoga poduzećima treba pomoć pri prepoznavanju i privlačenju ljudskih resursa kao i u njihovom osposobljavanju. Programi osposobljavanja trebali bi biti prilagođeni te se provoditi izvan sezone. Također bi trebao postojati sustav redovite ponude tih programa, s obzirom na to da bi se mala poduzeća mogla suočavati s visokim stopama otkaza.

5.8. U obiteljskim je poduzećima uobičajeno da u njima rade djeca iz te ili neke druge obitelji. To je tradicionalno i dobro je za poslovanje jer omogućava nesmetani prijenos poduzeća s jedne generacije na drugu ili upoznavanje s budućim radom. U tim bi slučajevima upravitelji/vlasnici trebali uvijek imati na umu da radni uvjeti moraju biti u skladu s Konvencijom br. 182 MOR-a i Konvencijom br. 138 MOR-a o dječjem radu.

5.9. Osposobljavanje je potrebno, ali ne samo za zaposlenike malih obiteljskih i tradicionalnih poduzeća. U ruralnim i udaljenim područjima, zaposlenici banaka i udruženja poslodavaca često nemaju nikakvo znanje o različitim programima i mogućnostima koje pruža Europska komisija te o potrebnim dokumentima i povezanim postupcima. Ova mreža posrednika iznimno je važna u smislu učinkovitosti potpore za mala obiteljska i tradicionalna poduzeća. Potrebno je promicati programe informiranja i razmjenu najboljih praksi među tim posrednicima. Također bi trebalo organizirati jedinstvenu kontaktnu točku za sve vrste financiranja i programa.

5.10. Važna mjera politike trebala bi biti povećanje „kvalitete” upravitelja/vlasnika malih obiteljskih i tradicionalnih poduzeća s obzirom na to da je u takvim poduzećima sve izravno povezano s tim čimbenikom. To se može provesti bilo kroz poticanje osposobljavanja i/ili osiguravanjem jednostavnog pristupa savjetodavnim i konzultantskim uslugama. Trebalo bi poticati cjeloživotno učenje, a obrazovni alati na internetu povezani s područjima kao što je poslovno planiranje, proizvodne norme, zakonodavstvo o zaštiti potrošača ili drugi propisi mogli bi biti korak u pravom smjeru.

5.11. Još jedna od mjera mogla bi se odnositi na poticanje malih obiteljskih i tradicionalnih poduzeća da ponovno ulažu svoje prihode. Ako ih se na to potiče, ona će postati stabilnija, manje ovisna o bankovnim zajmovima i manje podložna krizi.

5.12. Bilo bi vrlo korisno sažeti najbolje prakse iz različitih zemalja u sektorima s velikom zastupljenošću malih obiteljskih i tradicionalnih poduzeća kao što su turizam, poljoprivreda, ribarstvo i sl. te ih predstaviti državama članicama.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Financiranje organizacija civilnog društva sredstvima EU-a”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2018/C 081/02)

Izvjestitelj: **Jean-Marc ROIRANT**

Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika
Odluka Plenarne skupštine:	30.3.2017.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	27.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasovanja	188/15/10
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Organizacije civilnog društva igraju ključnu ulogu u promicanju aktivnog građanstva u Europi. Za participativnu demokraciju potrebna su posrednička tijela koja bi uključila građane i promicala njihove stavove u svim vrstama građanskog prostora. Postojanje snažnog, neovisnog i raznolikog civilnog društva ovisi o odgovarajućim javnim financijama.

1.2. Osim većih poteškoća pri pristupu javnim sredstvima, smanjivanje građanskog prostora koje je vidljivo u određenim državama EU-a izrazito je opasno za funkcioniranje organizacija civilnog društva i europsku demokraciju.

1.3. EGSO smatra da na europskoj i nacionalnoj razini treba uvesti politički i zakonodavni okvir za poticanje razvoja europskog civilnog društva, koje će djelovati u okviru vrijednosti koje su odraz temeljnih prava.

1.4. Europske institucije mogle bi se zauzeti za istinski europski civilni dijalog, kao što su određene države članice to napravile na nacionalnoj razini putem „povelja o uzajamnom sudjelovanju” ili „sporazuma”. Treba ponovno pokrenuti rasprave o statusu europskog udruženja kao i o europskom statutu zaklada te osigurati primjenu članka 11. UEU-a o strukturiranom dijalogu s civilnim društvom.

1.5. EU bi trebao poticati države članice da zadrže ili razviju porezne poticaje za privatne donacije i da namijene dio svojih poreznih dohodaka organizacijama civilnog društva. EU bi koordiniranjem zakonodavstava i poreznih postupaka također trebao ukloniti prepreke za prekogranične donacije te ulagati u razvoj filantropije u EU-u.

1.6. Europske institucije morale bi osigurati promicanje pozitivne slike organizacija civilnog društva i pobrinuti se da zaštite njihovu neovisnost, osobito jačanjem njihove sposobnosti djelovanja i angažiranosti u društvenoj inovaciji i građanskom sudjelovanju.

1.7. EU se zalaže za strategiju kojom bi se olakšao razvoj snažnog i neovisnog civilnog društva u Europi i za uspostavljanje europskog posrednika za slobode građanskog prostora, kojeg bi nevladine organizacije obavještavale o incidentima povezanim s uznemiravanjem ili ograničavanjem njihova djelovanja.

1.8. Kada je riječ o budućem višegodišnjem financijskom okviru, EGSO poziva proračunska tijela da razmotre povećanje potpore organizacijama civilnog društva, osobito putem subvencija za poslovanje i višegodišnjih financijskih sredstava.

1.9. EGSO poziva Komisiju da predloži uspostavljanje europskog fonda za demokraciju, vrijednosti i ljudska prava u Uniji ⁽¹⁾ koji će raspolagati ambicioznim proračunskim okvirom izravno namijenjenim organizacijama civilnog društva u Europi i kojim će se, poput Europske zaklade za demokraciju ⁽²⁾, upravljati neovisno, uz sudjelovanje predstavnika EGSO-a.

1.10. EGSO u cilju poticanja participativne demokracije smatra da bi program „Europa za građane” trebao raspolagati proračunom od 500 milijuna EUR unutar sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira, u skladu s prijedlogom Europskog parlamenta ⁽³⁾. Slično tomu, potrebno je povećati aktivnosti programa Erasmus+ usmjerene na civilno društvo.

1.11. EGSO poziva Komisiju da prati provedbu Kodeksa ponašanja za partnerstvo s civilnim društvom u okviru strukturnih fondova. Komisija bi također trebala pozvati nacionalne i regionalne vlasti da koriste odredbe za tehničku pomoć, kojima bi se potaknula izgradnja kapaciteta za organizacije civilnog društva.

1.12. EGSO se zalaže za temeljitiju raspravu o tome kako osigurati veće sudjelovanje organizacija civilnog društva u istraživačkim programima jačanjem odnosa između istraživača i civilnog društva te predlaže novi potprogram o sudjelovanju građana i demokraciji u okviru stupa društvenih izazova u sklopu budućeg okvirnog istraživačkog programa.

1.13. Ciljevi održivog razvoja i prioriteti rodne ravnopravnosti trebali bi biti uključeni u budući VFO.

1.14. EU bi trebao zadržati i dodatno ojačati svoj vodeći položaj donatora na području humanitarne pomoći i međunarodne suradnje te proaktivno promicati punopravno civilno društvo.

1.15. EGSO također pozdravlja prijedlog koji je iznijela Komisija u svojem prijedlogu revizije financijske uredbe da se vrijeme provedeno na dobrovoljnom radu uzme u obzir kao prihvatljivi trošak (izravan odgovor na mišljenje EGSO-a „Statistički alati za mjerenje volontiranja” ⁽⁴⁾) te da se pojednostavi prihvaćanje doprinosa u naravi kao oblika sufinanciranja. Također pozdravlja izvješće Europskog parlamenta u kojem se zalaže za pojednostavnjenje u nadziranju fondova, poput međusobnog oslanjanja na ocjene i revizije, brži odgovor kandidatima i potpisivanje ugovora i plaćanje. EGSO poziva institucije EU-a da se usuglase o predloženom tekstu koji će omogućiti objektivno vrednovanje vremena provedenog na dobrovoljnom radu.

1.16. Jačanje civilnog društva također znači bolji pristup financijskim sredstvima za najmanje organizacije te za najugroženije skupine društva. Europska bi komisija u tom kontekstu trebala osmisliti razne oblike financiranja te još više pojednostaviti administrativne formalnosti, uz pružanje obuke i smjernica za primjenu ugovora i financijskih obveza te osiguravanje dosljednog tumačenja Uredbe o financijskim pravilima od strane njezinih službi.

1.17. EGSO poziva Europsku komisiju da ažurno reagira poduzimanjem odgovarajućih mjera, uključujući postupke zbog povrede protiv država članica u slučajevima kada nacionalne upravne ili pravne odredbe nacionalnim organizacijama civilnog društva ograničavaju pristup europskim fondovima, a posebice u slučajevima u kojima im se nameću uvjeti financiranja koji ograničavaju njihove aktivnosti zagovaranja.

2. Uvod

2.1 EGSO je u brojnim mišljenjima razmotrio pitanja civilnog dijaloga i participativne demokracije, definiciju tih pojmova, reprezentativnost različitih dionika i mjere koje se trebaju provoditi na europskoj razini. EGSO posebice ističe da je primjena članka 11. UEU-a ⁽⁵⁾ bila presudna za EU u njegovim naporima za ostvarivanje demokratske legitimnosti u očima njegovog stanovništva.

⁽¹⁾ Taj bi fond imao iste ciljeve kao i Europski instrument za demokraciju i ljudska prava: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>.

⁽²⁾ Europska zaklada za demokraciju neovisna je organizacija za dodjeljivanje bespovratnih sredstava, koju je 2013. osnovala Europska unija i države članice EU-a kako bi se njome potaknula demokracija u europskom susjedstvu i izvan njega. Sve države članice EU-a, uz zastupnike u Europskom parlamentu i stručnjake iz redova civilnog društva, članice su Vijeća guvernera Europske zaklade za demokraciju.

⁽³⁾ Rezolucija Europskog parlamenta o provedbi programa „Europa za građane”.

⁽⁴⁾ SL C 170 od 5.6.2014., str. 11.

⁽⁵⁾ SL C 11 od 15.1.2013., str. 8.

2.2. Međutim, način na koji financiranje može doprinijeti unapređenju aktivnog građanstva i participativne demokracije nije bio tema zasebnog mišljenja.

2.3. Treba što prije analizirati raspodjelu i učinkovitost financijskih sredstava Europske unije u tom smislu dok se institucije EU-a spremaju raspravljati o prijedlogu višegodišnjeg financijskog okvira nakon 2020. i u situaciji su da donesu odluku o reviziji financijske uredbe.

2.4. Pitanja financiranja također su povezana s priznavanjem uloge i statusa svojstvenih različitim dionicima europskog civilnog dijaloga. EGSO se već mnogo puta izjasnio da je potreban status europskog udruženja ⁽⁶⁾.

2.5. U okviru ovog mišljenja „organizacijama civilnog društva” smatraju se nevladine neprofitne organizacije koje ne ovise o javnim institucijama i komercijalnim interesima, a čije djelovanje doprinosi ciljevima Povelje o temeljnim pravima, kao što su društvena uključenost, aktivno sudjelovanje građana, održivi razvoj u svim oblicima, obrazovanje, zdravlje, zapošljavanje, prava potrošača, pomoć migrantima i izbjeglicama i temeljna prava ⁽⁷⁾.

3. Uloga organizacija civilnog društva

3.1. Angažirano, pluralističko i neovisno civilno društvo ima glavnu ulogu u promicanju aktivnog sudjelovanja građana u demokratskom postupku i u upravljanju i transparentnosti na razini EU-a i nacionalnoj razini. Ono također može doprinijeti učinkovitijim i pravednijim politikama i pogodovati održivom razvoju i uključivom rastu ⁽⁸⁾. Budući da su u mogućnosti „doprijeti do najosjetljivijih i najugroženijih skupina stanovništva i omogućiti onima koji ne čine dovoljno da se čuje njihov glas [...]”, organizacije civilnog društva omogućuju pojačano sudjelovanje i doprinose definiranju europskih politika ⁽⁹⁾.

3.2. Osim građanskih i socijalnih funkcija, neke organizacije civilnog društva djeluju u takozvanom sektoru socijalnog i solidarnog gospodarstva, a nije zanemariv niti njihov doprinos stvaranju radnih mjesta.

3.3. Organizacije civilnog društva posebne su po tome što oko raznih projekata većinom okupljaju angažirane dobrovoljce i zaposlenike. Treba osigurati povoljno okruženje za dobrovoljni rad osmišljen kao izraz građanskog sudjelovanja kojim se jačaju zajedničke europske vrijednosti poput solidarnosti i socijalne kohezije ⁽¹⁰⁾.

3.4. Stvarnoj participativnoj demokraciji potrebna su tijela koja djeluju kao posrednici (sindikati, organizacije poslodavaca i MSP-ova, nevladine organizacije i drugi neprofitni dionici) kako bi se uključila javnost i kako bi se pogodovalo podizanju svijesti građana i građanskog društva i izgradnji pravednije, solidarnije i uključivije Europe. Postojanje snažnog i raznolikog organiziranog civilnog društva temelji se na postojanju odgovarajućih javnih financija i okvira koji olakšava pristup raznim oblicima privatnog financiranja.

4. Različiti oblici financiranja

4.1. Na razini Europske unije postoje brojni programi u različitim sektorima (obrazovanje, kultura, socijalna pitanja, građanstvo, okoliš, temeljna prava, istraživanje, međunarodna suradnja, humanitarna pomoć, zdravlje itd.) koji obuhvaćaju posebne ciljeve kada je riječ o sudjelovanju civilnog društva, osobito u obliku projekata. Institucije su također razvile potpore poslovanju, osobito kako bi se pogodovalo umrežavanju nacionalnih organizacija koje sudjeluju u različitim sektorima i društvenim pitanjima. Te financijske potpore tako doprinose stvaranju „europskog javnog mišljenja”.

4.2. Kada je riječ o proširenju vanjskih europskih politika, osobito o međunarodnoj suradnji i humanitarnoj pomoći, EU je razvio proaktivnu politiku koja pogoduje razvoju civilnog društva, osobito putem posebnih mjera. Osim toga, EU je jedan od velikih svjetskih doprinositelja na području potpore za razvoj i humanitarne pomoći, a europski građani u velikoj mjeri podupiru takav pristup ⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ SL C 318 od 23.12.2006., str. 163.

⁽⁷⁾ SL C 88 od 11.4.2006., str. 41.

⁽⁸⁾ Bijela knjiga o europskom upravljanju, 25.7.2001.

⁽⁹⁾ COM(2000) 11 final.

⁽¹⁰⁾ Europska godina volontiranja 2011.

⁽¹¹⁾ Vidjeti primjerice anketu iz 2017.: http://ec.europa.eu/echo/eurobarometer_fr.

4.3. Međutim, kada je riječ o unutarnjoj politici, veza između EU-a i organizacija civilnog društva (osobito u okviru članka 11. UEU-a) nije se ocjenjivala od 2000. godine, kada je u okviru administrativne reforme objavljen početni dokument Komisije za raspravu, u kojem se ističe potreba za održavanjem visoke razine javnih sredstava za ulogu nevladinih organizacija, ujednačenim pristupom unutar službi Komisije i poboljšanjem upravljanja sredstvima.

4.4. Financiranje organizacija civilnog društva uglavnom se odnosi na područje humanitarne pomoći i međunarodne suradnje. Prema podacima iz 2015., 1,2 milijardi eura dodijeljeno je financiranju nevladinih organizacija (približno 15 % iz stavka „Europa u svijetu“) ⁽¹²⁾, dok je financiranje organizacija civilnog društva u drugim područjima bilo/ostalo prilično ograničeno: 0,08 % za stavak „održivi razvoj: prirodni resursi“, 2,5 % za stavak „Sigurnost i građani“ i manje od 0,009 % za stavak „pametni i uključivi razvoj“. Stoga što prije treba provesti procjenu ovih iznosa, ali i učinkovitosti predviđenih mjera.

5. Dostupnost javnih sredstava i smanjivanje građanskog prostora

5.1. Najnovija ispitivanja i istraživanja, kao i razvoj mjera u određenim zemljama Unije, pokazuju također da se na nacionalnoj razini u nekim državama članicama situacija s građanskim prostorom pogoršava ⁽¹³⁾. Revizija financijskog okvira za razdoblje nakon 2020. i revizija tekućih programa financiranja ne mogu zanemariti ovu novu situaciju.

5.2. Europska komisija, Europski parlament i Vijeće Europe osudili su novi mađarski zakon o transparentnosti organizacija koje primaju inozemna sredstva, donesen u lipnju 2017. Ovaj događaj pokazuje da Komisija mora poduzeti mjere za borbu protiv financiranja terorizma i pranja novca koje neće imati neželjene posljedice na pristup novčanim sredstvima i financijskim pozajmicama za organizacije civilnog društva.

5.3. U brojnim europskim zemljama svjedočimo razvoju mjera kojima se žele uvesti uvjeti za novčane potpore organizacijama civilnog društva čija je posljedica ograničavanje njihove uloge u zagovaranju i sudjelovanju kao stranke u sudskim postupcima ⁽¹⁴⁾.

5.4. Financijska i gospodarska kriza u brojnim je zemljama dovela do ograničavanja državnih intervencija u korist nevladinih organizacija i/ili njihova preusmjerenja prema kratkoročnim potporama. Oblici financiranja usmjereni prije svega na projekte mogu navesti organizacije civilnog društva da prilagode svoje prioritete i udalje se od svoje prvotne zadaće i društvenih potreba. Vlade određenih zemalja pogoduju razvoju organizacija koje su pristalice njihove strategije i udružuju se s njima na političkom planu te se zamjećuje sve veći manjak transparentnosti u dodjeli sredstava, a sve to na štetu drugih organizacija.

5.5. EGSO poziva Komisiju da pažljivo prati provedbu *ex ante* uvjeta pri procjeni programa, kao i u okviru sporazuma o partnerstvu, posebno u području zapošljavanja, socijalne uključenosti, borbe protiv diskriminacije, okoliša, jednakosti spolova i prava osoba s invaliditetom, sudjelovanja organizacija civilnog društva, jačanja njihovih institucionalnih kapaciteta ⁽¹⁵⁾ i transparentnosti postupaka dodjele ugovora te da obustavi plaćanja kada se ti uvjeti ne poštuju. EGSO također podsjeća Komisiju da prati provedbu članka 125. koji upravljačkim tijelima nameće obvezu primjenjivanja transparentnih i nediskriminirajućih postupaka i kriterija odabira. EGSO poziva Europski revizorski sud da u svojem predstojećem izvješću ocjeni poštovanje tih odredbi u pogledu postupaka odabira za nevladine organizacije.

5.6. Porast ekstremizma i populizma i svih vrsta protudemokratskog djelovanja izazov su za demokratsku stečevinu u cijelosti i stvaraju neprijateljsko ozračje za posrednička tijela. Stoga je potrebno potvrditi važnost uloge organiziranog civilnog društva i povećati im financijsku potporu EU-a.

⁽¹²⁾ EuropeAid – Glavna uprava za razvoj i suradnju

⁽¹³⁾ Civic Space in Europe 2016, Civicus Monitor.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti slučaj Lobbying Act iz Ujedinjene Kraljevine kojim se nevladine organizacije sprečavaju da tijekom predizbornih kampanja ili nedavnog referenduma o ostanku u EU-u i trenutačne revizije irskog The Electoral (Amendment) Act iz 2011., kojim se želi smanjiti utjecaj trećih strana u izbornim kampanjama, ali čije je tumačenje „političkog cilja“ dovelo do sporova, osobito u okviru financiranja kampanje u korist pobačaja.

⁽¹⁵⁾ SL L 347 od 20.12.2013., str. 320.

5.7. EGSO poziva na uspostavljanje europskog posrednika za slobode građanskog prostora, kojeg bi nevladine organizacije obavještavale o incidentima povezanim s uznemiravanjem ili ograničavanjem njihova djelovanja.

6. Moguće reakcije na europskoj razini

6.1. EGSO smatra da na europskoj i nacionalnoj razini treba uvesti politički i zakonodavni okvir za poticanje razvoja raznolikog europskog civilnog društva, koje će djelovati u okviru vrijednosti koje su odraz temeljnih prava.

6.2. Europske institucije morale bi osigurati promicanje pozitivne slike organizacija civilnog društva i pobrinuti se da zaštite njihovu neovisnost, osobito jačanjem njihove sposobnosti djelovanja i angažiranosti u društvenoj inovaciji i građanskom sudjelovanju, što je često povezano s financijskim sredstvima.

6.3. Kao što su određene države članice to napravile na nacionalnoj razini putem „povelja o uzajamnom sudjelovanju” ili „sporazuma”, europske institucije mogle bi se uključiti u postupak priznavanja tijela koja predstavljaju europske udruge i partnerstvo s istima te time stvoriti uvjete za istinski europski civilni dijalog te omogućiti provedbu članka 11. UEU-a i drugih relevantnih međunarodnih obaveza ⁽¹⁶⁾.

6.4. Također postoji hitna potreba za nastavkom rasprava o statutu europskih udruga – koji je Europska unija predložila 1992. ⁽¹⁷⁾ – kao i o statutu o europskim zakladama. Time bi se promicalo priznanje organizacija civilnog društva i njihova suradnja na europskoj razini, čime bi se upotpunio Statut europskog društva usvojen 2004. ⁽¹⁸⁾.

6.5. EGSO smatra da bi Unija morala potaknuti države članice na održavanje postojećih i razvoj dodatnih poreznih poticaja za privatne donacije i na namjenjivanje dijela poreznih dohodaka organizacijama civilnog društva, uz uklanjanje prepreka za prekogranične donacije usklađivanjem zakonodavstava i poreznih postupaka te ulaganjem u razvoj filantropije u EU-u.

6.6. Kada je riječ o budućem višegodišnjem financijskom okviru, EGSO poziva proračunska tijela da razmotre povećanje potpore organizacijama civilnog društva, osobito putem subvencija za poslovanje i višegodišnjih financijskih sredstava, kako bi se potaknulo dugoročno djelovanje.

6.7. Od usvajanja Povelje o temeljnim pravima, u državama članicama EU-a ne postoji pravi program za potporu civilnom društvu na razini ljudskih prava. Znatna potpora namijenjena civilnom društvu država srednje i istočne Europe u okviru njihova pristupanja Uniji nije se održala putem drugih mehanizama financiranja. Nedavni događaji povezani s porastom terorizma i ekstremističkih i/ili populističkih kretanja pokazuju da su potrebna veća ulaganja u civilno društvo kao i osiguravanje kohezije među državama na području njegovog razvoja.

6.8. EGSO poziva Komisiju da predloži uspostavljanje europskog fonda za demokraciju, vrijednosti i ljudska prava u Uniji ⁽¹⁹⁾, koji će raspolagati ambicioznim proračunskim okvirom i biti izravno namijenjen organizacijama civilnog društva u Europi, uključujući organizacije koje se bore za ljudska prava i čiji je cilj promicati i štititi temeljne vrijednosti EU-a. Tim bi se fondom trebali pokriti operativni troškovi kao i sporovi i aktivnosti nadzora, a njime bi se, poput Europske zaklade za demokraciju ⁽²⁰⁾, trebalo upravljati neovisno i uz sudjelovanje predstavnika EGSO-a.

6.9. Program „Europa za građane” jedini je europski program koji posebno doprinosi smanjenju demokratskog deficita, omogućavajući svim Europljanima da izravno sudjeluju u izgradnji Europe, ali na raspolaganju ima nedovoljno sredstava. U sadašnjem kontekstu ugroženosti europskih vrijednosti i demokracije, EGSO smatra da bi se u sljedećem financijskom okviru tom programu trebao dodijeliti proračun od 500 milijuna eura, u skladu s prijedlogom Europskog parlamenta ⁽²¹⁾. Slično tomu, potrebno je povećati aktivnosti programa Erasmus+ usmjerene na civilno društvo.

⁽¹⁶⁾ Vidjeti, primjerice, obaveze u okviru ciljeva održivog razvoja i UNCRPD-a za strukturni dijalog, financiran odgovarajućim sredstvima.

⁽¹⁷⁾ SL C 99 od 21.4.1992., str. 1.

⁽¹⁸⁾ Statut europskog društva

⁽¹⁹⁾ Taj bi fond imao iste ciljeve kao i Europski instrument za demokraciju i ljudska prava: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>.

⁽²⁰⁾ Europska zaklada za demokraciju neovisna je organizacija za dodjeljivanje bespovratnih sredstava, koju je 2013. osnovala Europska unija i države članice EU-a kako bi se njome potaknula demokracija u europskom susjedstvu i izvan njega. Sve države članice EU-a, uz zastupnike u Europskom parlamentu i stručnjake iz redova civilnog društva, članice su Vijeća guvernera Europske zaklade za demokraciju.

⁽²¹⁾ Rezolucija Europskog parlamenta o provedbi programa „Europa za građane”.

6.10. Većina organizacija civilnog društva nailazi na teškoće u pristupu strukturnim fondovima, osobito zbog toga što se zahtijeva sufinanciranje. Sredstva za tehničku pomoć u izgradnji kapaciteta također se vrlo malo upotrebljavaju i često su ograničena na javne uprave. Kodeks ponašanja za partnerstvo s civilnim društvom, koji je ključni instrument, u većini se država još uvijek ne primjenjuje na odgovarajući način ⁽²²⁾. Čak i kad su organizacije civilnog društva pozvane da sudjeluju u nadzornim odborima, njihova je uloga ograničena.

6.11. EGSO poziva Europsku komisiju da ažurno djeluje poduzimanjem odgovarajućih mjera, uključujući poduzimanjem postupaka zbog povrede protiv država članica u slučajevima kada nacionalne upravne ili pravne odredbe nacionalnim organizacijama civilnog društva ograničavaju pristup europskim fondovima, a posebice u slučajevima u kojima im se nameću uvjeti financiranja koji ograničavaju njihove aktivnosti zagovaranja.

6.12 Zahvaljujući njihovoj povezanosti i neprekidnom kontaktu s građanima i terenskom djelovanju, organizacije civilnog društva svjesne su izazova i potreba društva; međutim, i dalje malo sudjeluju u istraživanju. Program EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) također uključuje prepreke koje sprječavaju pristup organizacijama civilnog društva. EGSO podržava temeljitiju raspravu o načinu na koji se može pogodovati stvaranju veze između istraživača i civilnog društva te predlaže novi potprogram za građansko sudjelovanje i demokraciju u okviru stupa društvenih izazova u sklopu budućeg okvirnog istraživačkog programa.

6.13. Nezaposlenost mladih i dalje je vrlo visoka i jedan je od problema s kojima se EU mora što prije suočiti, kao i sve veći broj mladih kojima prijeti socijalna isključenost. U tom bi se kontekstu europskim financijskim sredstvima u većoj mjeri morale poduprijeti organizacije civilnog društva koje sudjeluju u razvoju stručnih kvalifikacija i kompetencija mladih kroz neformalno obrazovanje.

6.14. U sektoru kulture većina potpora nije prilagođena organizacijama civilnog društva u kulturnom sektoru te im je također ograničen pristup raznim financijskim instrumentima poput pozajmica. Nedostaje istinski rad na europskoj dimenziji kulture u kontekstu u kojem su sve raširenije populističke ideje i želje za izražavanjem identiteta. Također, EU bi putem programa „Kreativna Europa” i dalje trebao podržavati neovisnu proizvodnju u sektoru kulture te ulagati u razvoj i održivost lokalnih neprofitnih medija zajednice.

6.15. Kada je riječ o suradnji u području razvoja, Europska unija morala bi više ulagati u inicijative za suradnju usmjerene na stanovništvo, među ostalim na pitanja o rodnoj ravnopravnosti, upravljanju, ljudskim pravima, pravima povezanim s okolišem, otpornosti na klimatske promjene, obrazovanju i socijalnoj zaštiti, i to posebice tematskim pristupom po zemljama, pri čemu treba osigurati usku suradnju s civilnim društvom.

6.16. Pri osmišljavanju budućeg višegodišnjeg okvira u obzir bi se također trebali uzeti ciljevi održivog razvoja kao i prioriteti rodne ravnopravnosti.

6.17. Jačanje civilnog društva također znači bolji pristup financijskim sredstvima za najmanje organizacije te za najugroženije skupine društva. Europska komisija trebala bi u tom kontekstu osmisliti razne oblike financiranja te više sudjelovati u administrativnom pojednostavljenju. Mehanizmi prijenosa dodijeljenih sredstava (ili kaskadno financiranje) poput mehanizama koji se provode putem Europskog instrumenta za demokraciju i ljudska prava ili u okviru potpora EGP-a trebali bi se sustavnije koristiti. Nepovratna sredstva trebao bi dodjeljivati neovisni nacionalni operater putem poziva na iskazivanje ponuda ⁽²³⁾.

6.18. Organizacije civilnog društva srednje i istočne Europe i dalje imaju razmjerno ograničen pristup fondovima. Europska komisija trebala bi pojačati svoje mjere informiranja o različitim fondovima za organizacije civilnog društva i više podupirati partnerstva između organizacija.

6.19. Također bi bilo korisno uvesti sustavnije praćenje i potporu dobrovoljnim organizacijama putem stručne obuke o ugovornim obvezama i revizijama te za različite glavne uprave zadužene za provedbu financijske uredbe.

⁽²²⁾ AEIDL – Partnerstvo tematske mreže (*Thematic Network Partnership*)

⁽²³⁾ Evaluacija NVO-a sredinom provedbenog razdoblja – nepovratna sredstva u okviru EGP-a.

6.20. Radi potpore inovacijama i partnerstvima potencijalnim kandidatima trebale bi biti dostupne baze podataka s opisom već ostvarenih projekata i dobrim praksama. Komisija bi trebala nastaviti s naporima za smanjenje administrativnog opterećenja u postupku prijave te u upravljanju financijama, primjerice putem jedinstvenog sustava prijave na internetu, za različite programe.

6.21. Ocjenjivanje programa kojima izravno upravlja Komisija trebalo bi biti transparentnije, ali i temeljitije, s obzirom na veliki broj zahtjeva za europske potpore i nisku stopu uspješnosti. Tako bi organizacijama civilnog društva koje su doživjele neuspjeh povratne informacije pomogle da ostvare napredak, a poraslo bi i povjerenje u postupak odabira.

6.22. Rokovi za obavješćivanje o dobivanju ugovora, potpisivanje ugovora i plaćanja trebali bi se znatno smanjiti kako bi se ograničila potreba za bankovnim pozajmicama zbog nedostatka sredstava.

6.23. EGSO također poziva Komisiju da ponovno ocijeni iznose sufinanciranja, osobito za najmanje organizacije koje imaju velikih poteškoća s pronalaženjem drugih izvora financiranja te za organizacije koje se bave zagovaranjem, poput organizacija za zaštitu potrošača, zaštitu okoliša, obranu ljudskih prava, promicanje građanstva itd. To je nužno zato što pravila o sufinanciranju povećavaju administrativno opterećenje kojem su izložene organizacije civilnog društva i rizike koje to predstavlja s obzirom na razna ugovorna i financijska pravila među donatorima.

6.24. EGSO također toplo pozdravlja prijedlog koji je iznijela Komisija u svojem prijedlogu revizije Uredbe o financijskim pravilima⁽²⁴⁾ da se vrijeme provedeno na dobrovoljnom radu uzme u obzir kao prihvatljivi trošak te da se pojednostavi prihvaćanje doprinosa u naravi kao oblika sufinanciranja. Taj je prijedlog izravni odgovor na poziv koji je EGSO iznio u svojem mišljenju „Statistički alati za mjerenje volontiranja”⁽²⁵⁾. EGSO također pozdravlja izvješće Europskog parlamenta, kao i prijedlog Vijeća da se uvede iznimka od pravila o neostvarivanju dobiti za neprofitne udruge. EGSO poziva institucije EU-a da se usuglase o predloženom tekstu koji će omogućiti objektivno vrednovanje vremena provedenog na dobrovoljnom radu.

6.25. Transparentnost pristupa i nadzora financijskih potpora morala bi se poboljšati utvrđivanjem jasnih smjernica za nadzor Komisije te, kada je riječ o financiranju u kojem sudjeluje više donatora, uzimanjem u obzir ex ante evaluacija i odabira partnera kao i ex post provjera i revizija koje provode drugi donatori.

6.26. Osim toga, pristup javnosti informacijama o iznosima i financijskim ciljevima trebao bi se pojednostaviti reformom sustava financijske transparentnosti Komisije. To bi trebalo obuhvaćati godišnje isplate umjesto višegodišnjih obveza, a reforma bi trebala biti pouzdanija zahvaljujući usklađivanju različitih baza podataka i programa. Nevladine organizacije bi istodobno trebale nastaviti primjenjivati najviše standarde transparentnosti pri izradi vlastitih izvješća.

6.27. Konačno, Komisija bi trebala razviti konstruktivni i neprekidni dijalog između različitih glavnih uprava i organizacija civilnog društva kako bi se ispitale dobre i loše prakse i razvio usklađeniji pristup.

Bruxelles, 19. listopada 2017.

*Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS*

⁽²⁴⁾ COM(2016) 605 final

⁽²⁵⁾ SL C 170 od 5.6.2014., str. 11.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Selima i malim gradovima kao katalizatorima ruralnog razvoja: izazovi i mogućnosti”

(samoinicijativno mišljenje)

(2018/C 081/03)

Izvjestitelj: **Tom JONES**

Odluka Plenarne skupštine:	22.9.2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasovanja	129/0/1
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

Zaključci

1.1. EGSO vjeruje da, unatoč padu u pogledu uravnoteženosti stanovništva i tradicionalne gospodarske aktivnosti, u mnogim selima i malim gradovima postoje dokazi dobre prakse koji su dovoljni da bi se zadržao optimizam kad je u pitanju održiva budućnost u mnogim, ako ne i svim ruralnim naseljima. Takva naselja mogu biti katalizatori sveobuhvatnije revitalizacije i održivog razvoja ruralnih krajeva.

1.2. Međutim, taj optimizam ovisi o održivim sveobuhvatnim naporima koji obuhvaćaju ljude i financijska sredstva na svim razinama vlasti te u privatnom, javnom i civilnom sektoru.

Preporuke

1.3. EGSO u cijelosti podupire inicijativu Europske komisije o pametnim selima, osobito zbog obećanja u pogledu suradnje među upravama. Ključnu ulogu imaju nacionalni i regionalni programi ruralnog razvoja, kojima Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj upravlja zajedno s državama članicama, međutim oni bez nacionalnih, regionalnih ili lokalnih javnih ulaganja ne raspolažu dovoljnom količinom sredstava za ulaganja u inicijative. EGSO prima na znanje i podržava nove mišljenje Odbora regija o pametnim selima ⁽¹⁾.

1.4. Brze širokopojasne mobilne i fiksne veze ključne su za to da pametna sela i gradovi imaju izgleda za gospodarski i socijalni razvoj te moraju biti u cijelosti pristupačne, što se jamči „ruralnim testiranjem” iz Deklaracije iz Corka 2.0 donesene 2016. godine.

1.5. Javne usluge u području obrazovanja, osposobljavanja, zdravlja i socijalne skrbi, kao i skrbi o djeci, trebaju biti dostupne, integrirane te inovativne u primjeni tehnološkog napretka.

⁽¹⁾ Oživljavanje ruralnih područja pomoću pametnih sela, (još nije objavljeno u Službenom listu)

1.6. Tijela zadužena za planiranje u ruralnim područjima trebala bi predvoditi proces obnove suvišnih zgrada u selima i malim gradovima te tako zajamčiti niske stope za nova poduzeća i kompenzacijske doprinose maloprodajnih projekata iz rubnih područja grada. Pri stavljanju na raspolaganje takvih obnovljenih zgrada treba voditi računa o potrebama lokalnih nevladinih organizacija te privatnog i javnog sektora.

1.7. Loša prometna povezanost još je jedan izazov, a u slučajevima povlačenja privatnog sektora preporučuje se zajedničko korištenje prijevoza te autobusi i automobili u vlasništvu zajednice.

1.8. Poslodavce bi se, gdje je moguće, trebalo poticati na podupiranje rada na daljinu i osviještenost o mogućim koristima partnerstva između ruralnih i urbanih područja. U tom je kontekstu vrlo važan doprinos agroturizma i seoskog turizma, aktivnosti u području zdravlja, brendiranja proizvoda lokalnih gospodarstava i zanatskih proizvoda te proširenja ponude kulturnih i povijesnih događanja. Poduzetnici mogu privući strana ulaganja te razvijati i stavljati na tržište proizvode dodane vrijednosti s pomoću potpore dostupne u okviru programa ruralnog razvoja.

1.9. Upravljanje na lokalnoj razini nacionalno je ili regionalno pitanje. Međutim, selima i malim gradovima potrebne su veće ovlasti i pristup financijskim sredstvima kako bi mogli usmjeravati i ostvarivati želje svojih sastavnica.

1.10. Potrebno je u cijelosti poduprijeti inicijativu LEADER i lokalne akcijske skupine u njihovim nastojanjima da promiču lokalni razvoj poticanjem osnivanja i rasta privatnih i neprofitnih poduzeća i da zajamče angažiran i poticajan duh zajednice. Uz bolju suradnju, ta bi se nastojanja mogla proširiti s pomoću lokalnog razvoja koji vodi zajednica (CLLD).

1.11. Prije svega, stanovništvo u selima i malim gradovima trebalo bi se angažirati u pogledu stvaranja osjećaja pripadnosti zajednici u kojoj se potiče vodstvo koje dolazi iznutra. Škole i lokalni mentori trebali bi poticati vodstvo. Novom vodstvu potrebna je puna potpora savjetodavnih agencija i nevladinih organizacija koje imaju pristup najboljim praksama i odgovarajućim sličnim projektima.

1.12. Nova pametna i razvijena sela trebalo bi prikazivati na regionalnoj i nacionalnoj razini te na razini EU-a. Institucije EU-a i njihovi dionici trebali bi organizirati godišnju proslavu u cilju promicanja uspješnih i usklađenih zajednica u selima i malim gradovima.

1.13. U cilju jačanja i razvoja istinskog osjećaja partnerstva među većim ili velikim gradovima i njihovim susjednim naseljima EGSO podupire preporuke R.E.D-a iz 2016 ⁽²⁾. sadržane u dokumentu naslovljenom „Rast Europe i njezinih ruralnih teritorija” i pilot-projekt zaklade Carnegie o pobratimljenim gradovima. Na partnerstva urbanih i ruralnih područja trebalo bi primjenjivati načela održivog razvoja i kružnog gospodarstva.

1.14. EGSO podupire poziv sadržan u Europskom ruralnom manifestu, donesenom na drugom europskom ruralnom parlamentu u studenome 2015., u kojemu se zahtijeva: „veća suradnja među zajednicama, organizacijama i nadležnim tijelima u ruralnim i urbanim područjima kako bi se u cijelosti iskoristile prednosti društvenih, kulturnih i gospodarskih veza koje mogu proizaći iz takva oblika suradnje te snažna razmjena ideja i dobrih praksi među dionicima u ruralnim i urbanim područjima.”

1.15. EGSO preporučuje da Europska investicijska banka uspostavi programe potpore prilagođene malim ruralnim privatnim i socijalnim poduzećima, uključujući zadruge, kako je obećano u njezinu programu za razdoblje 2017. – 2019.

1.16. Potrebno je podupirati Europsko vijeće mladih poljoprivrednika (CEJA) i ostala tijela koja zastupaju mlade kako bi se otvorio put za uspostavu foruma mladih u lokalnim zajednicama, u okviru kojih će se potaknuti djelovanje u vezi s njihovim potrebama i težnjama. Potrebno im je omogućiti mnogo snažniju zastupljenost u razvoju gospodarskih i socijalnih rješenja, a osposobljavanje, mentorstvo i financijsku podršku bi trebalo prilagoditi njihovim težnjama.

⁽²⁾ R.E.D.: Ruralnost – Okoliš – Razvoj (engl. *Rurality – Environment – Development*).

1.17. Cilj održivog razvoja UN-a br. 11 odnosi se na gradove i zajednice. Pojmom „zajednice” trebala bi se obuhvatiti održiva sela i mali gradovi.

1.18. Kulturne vrijednosti prisutne u selima i malim gradovima trebale bi dobiti istaknuto mjesto u okviru promidžbe inicijativa Europske godine kulturne baštine 2018., kao i za vrijeme provedbe tih inicijativa. Starije stanovništvo ruralnih područja može imati važnu ulogu u promicanju tradicije i kulture, zbog čega treba stvoriti potrebne uvjete za njegovo aktivno sudjelovanje u tom području.

1.19. Odbor preporučuje razmjenu „dobrih praksi” na svim razinama. Te se mjere već poduzimaju u okviru inicijativa kao što su EMRR, ELARD, ECOVAST i ERP te se mogu pronaći u publikaciji pod nazivom „Najbolje selo na svijetu” ⁽³⁾.

2. Uvod

2.1. Ruralna područja sastavni su dio Europe te omogućuju djelovanje ključnih sektora kao što su poljoprivreda i šumarstvo. Zajednice malih gradova i sela nalaze se u tim ruralnim područjima i njihov su dio te su oduvijek bili mjesta u kojima su ljudi živjeli i radili.

2.2. Mali gradovi ruralnih područja služe kao centri za okolna sela i zaselke u zaleđu. S druge strane, mali su gradovi dio zaleđa velikih urbanih područja. Svi oni ovise jedni o drugima. Ključni su partneri u partnerstvima ruralnih i urbanih područja, koncepta koji promiču Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku ⁽⁴⁾ i OECD, i prema kojemu oba partnera imaju jednak status u pogledu upravljanja budućim razvojem i njegova planiranja. Sela i mali gradovi u Europi suočavali su se s mnogim gospodarskim i socijalnim izazovima te se i dalje suočavaju s potrebom prilagođavanja suvremenim okolnostima.

2.3. Uz poljoprivredu i šumarstvo, sela i mali gradovi „okosnica” su ruralnih područja te omogućuju radna mjesta, usluge i obrazovanje za svoje potrebe i potrebe sela i zaselaka u zaleđu. S druge strane, mali su gradovi dio zaleđa većih i velikih gradova. Takvi odnosi ruralnih i urbanih područja obilježje su svih regija. Urbana i ruralna područja pružaju usluge na uzajamnoj bazi: urbana područja ovisna su o ruralnim područjima u pogledu osiguranja hrane i spremno su tržište za proizvode seoskih područja, dok ruralna područja stanovnicima gradova nude mogućnosti za rekreaciju i opuštanje.

2.4. U mnogim ruralnim područjima postoji snažna tradicija „pripadnosti” zajednici. Ta tradicija nestaje, a u mnogim udaljenijim ruralnim područjima ujedno dolazi do napuštanja i zanemarivanja.

3. Posebni izazovi

3.1. Proteklih nekoliko desetljeća ruralne zajednice suočavale su se s izazovima zbog želje za centralizacijom mnogih usluga ekonomije razmjera, promjena u sustavu prijevoza i putovanja te modernog života. Lokalna poduzeća za uslužne djelatnosti napuštaju ruralna područja; mnoge prodavaonice, banke i poštanski uredi nestaju, a male seoske škole zatvaraju se.

3.2. U ruralnim područjima nezaposlenost nije očita jer su brojke male u usporedbi s brojem nezaposlenih u urbanim područjima, no suočavaju se s dodatnim problemom pristupa centrima za zapošljavanje u urbanim područjima, koji je često otežan zbog lošeg javnog prijevoza u ruralnim sredinama. Nezaposlenost može biti niska zbog toga što su mnogi mladi napustili ta područja radi osposobljavanja, obrazovanja ili zapošljavanja, a mnogi od onih koji su ostali rade za male plaće.

3.3. Javni proračun, koji ima vrlo važnu ulogu u potpori ruralnim zajednicama, suočava se sa sve većima zahtjevima, a razlog tomu jest opće povećanje troškova života i poskupljenje troškova pružanja usluga.

3.4. Ulaganjima u ceste i autoceste potiče se korištenje privatnih automobila kao najlakšeg načina putovanja na posao. Ljudi su danas mnogo spremniji putovati na dulje relacije, no s druge strane, to je dovelo do manje ovisnosti o zapošljavanju ili pružanju usluga u njihovoj lokalnoj zajednici.

⁽³⁾ Autori tog praktičnog primjera najbolje prakse su Ulla Herlitz i suradnici – EMRR: Europska mreža za ruralni razvoj; ELARD: Europska udruga LEADER za ruralni razvoj; ECOVAST: Europsko vijeće za sela i male gradove.

⁽⁴⁾ ECOVAST je bio dio prethodne mreže RURBAN u okviru GU REGIO.

3.5. Kupovne navike ljudi su se promijenile. Često kupuju u mjestima u kojima rade, a to su uglavnom veći ili veliki gradovi, a ne njihovo selo ili manji grad. Često kupuju i na internetu, a roba im se dostavlja na kućnu adresu. Svi su ti čimbenici pridonijeli nestanku lokalnih prodavaonica.

3.6. Mladi odlaze iz ruralnih područja kako bi se osposobljavali, obrazovali ili živjeli u gradovima. Bez održavanja radnih mjesta u ruralnim područjima, teško ih je privući natrag u ruralne zajednice. Postoji hitna potreba za stavljanjem glasa mladih u srce demokracije na lokalnoj razini. Predstavničke organizacije mladih trebalo podupirati kako bi ih se potaknulo na sudjelovanje u upravljanju. Isto tako, gospodarske i socijalne agencije trebale bi prilagoditi savjetovanje i financijsku potporu potrebama mladih.

3.7. Međugeneracijska kohezija dovodi se u pitanje zbog izrazite neuravnoteženosti dobnih skupina. Kako bi mlade osobe i obitelji s djecom ostale u ruralnim zajednicama ili se u njih vratile, ključno je omogućiti stavljanje na raspolaganje prilagođenih mjera za zapošljavanje, škole i skrb za djecu kao i cjenovno pristupačno stanovanje u ruralnim područjima. Osobe koje žive u istoj zajednici ponekad imaju različita mišljenja o lokalnim gospodarskim aktivnostima. Mora postojati dijalog i razumijevanje kako bi se uskladile potreba za mirom i odgovarajuće inicijative za stvaranje radnih mjesta.

4. Mogućnosti

4.1. Inicijativa Europske komisije o pametnim gradovima ima ključnu ulogu, osobito zbog obećanja u pogledu suradnje među zajedničkim upravama. Program ruralnog razvoja Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj sam po sebi nije dovoljan kad su u pitanju ulaganja u inicijativu, koja se ne mogu ostvariti bez ostalih glavnih uprava te nacionalnih, regionalnih ili lokalnih javnih ulaganja. Tu je pilot-inicijativu nakon ocjene potrebno uključiti u sve nove ZPP-ove i regionalne programe te njome obuhvatiti male gradove kao dio „ruralne renesanse”.

4.2. Širokopojasna veza ključna je za sva ruralna područja. Pобољшanje širokopojasne mobilne i fiksne pokrivenosti moglo bi pomoći u raznim aktivnostima. To se odnosi ne samo na razvoj poduzeća i mogućnost „rada od kuće” nego i kvalitetu svakodnevnog života. Širokopojasnom pokrivenošću omogućili bi se e-učenje, pristup boljoj zdravstvenoj skrbi i promidžba usluga na internetu. Dobre prakse dostupne su u ruralnim područjima u kojima su zajednice ostvarile korist od poboljšanog pristupa internetu. Trebalo bi osigurati osnovnu edukaciju u pogledu korištenja interneta, osobito starijim građanima.

4.3. Poslodavce bi se, gdje je moguće, trebalo poticati na podupiranje rada na daljinu i osvještavanje o mogućim koristima partnerstva između ruralnih i urbanih područja. Poduzetnici mogu privući strana ulaganja te razvijati i stavljati na tržište proizvode dodane vrijednosti s pomoću potpore dostupne u okviru programa ruralnog razvoja, a takvi su proizvodi, među ostalim, hrana, piće, krajobrazna i povijesna baština, kulturne aktivnosti i aktivnosti u području zdravlja i rekreacije, istodobno jamčeći kontinuitet u pogledu ruralnih zanatskih i ekoloških vještina.

4.4. Javne usluge u području obrazovanja, osposobljavanja, zdravlja i socijalne skrbi potrebno je integrirati, grupirati te pokazati inovativnost u primjeni tehnološkog napretka kako bi se izbjegli diskriminacija i isključivanje, osobito kad su u pitanju stariji stanovnici ruralnog područja i tinejdžeri. Raspršeni vladini uredi mogu poslužiti kao primjer za smanjenje gradske/urbane zasićenosti i onečišćenja, uz istodobno promicanje ruralne pravednosti. Lokalna tijela imaju ključnu ulogu u planiranju u pogledu ruralnih područja te je potrebno zajamčiti poticanje i podupiranje pozitivnih mjera u ruralnim zajednicama kako bi se pridonijelo njihovoj budućnosti. Službe se mogu zajednički koristiti istom zgradom ili se neiskorištene zgrade mogu prenamijeniti u poslovne svrhe te se na taj način mogu otvoriti nova radna mjesta i ostvariti prilike za veću gospodarsku aktivnost. Pri stavljanju na raspolaganje takvih obnovljenih zgrada treba voditi računa o potrebama lokalnih nevladinih organizacija te privatnog i javnog sektora.

4.5. Potrebno je poduzeti mjere u pogledu razvoja istinskog osjećaja partnerstva između većih ili velikih gradova i njihovih okolnih naselja kako bi se pod zajednički prihvaćenim uvjetima dijelio osjećaj pripadnosti, brendiranje i zajednička ulaganja. Zajedno s drugim organizacijama, R.E.D. je u 2016. preporučio europsku političku strategiju za ruralna područja do 2030 ⁽⁵⁾. Drugi je primjer pilot-projekt pobratimljenih gradova zaklade Carnegie. Na partnerstva urbanih i ruralnih područja trebalo bi primjenjivati načela održivog razvoja i kružnog gospodarstva.

⁽⁵⁾ „Poticanje rasta Europe zajedno s njezinim ruralnim teritorijima”.

4.6. U studenome 2015. drugi europski ruralni parlament donio je Europski ruralni manifest. Mreža ERP i njezini partneri iz 40 europskih zemalja bave se pitanjima utvrđenima u Manifestu. ERP se zalaže za: „veću suradnju među zajednicama, organizacijama i nadležnim tijelima u ruralnim i urbanim područjima kako bi se u cijelosti iskoristile prednosti društvenih, kulturnih i gospodarskih veza koje mogu proizaći iz takvog oblika suradnje te za snažnu razmjenu ideja i dobrih praksi među dionicima u ruralnim i urbanim područjima”. Svi partneri poduzimaju mjere u različitim područjima kao što su: „mali gradovi”, „održive usluge i infrastruktura” i „integrirani ruralni razvoj i LEADER/CLLD”, iz čega će proizaći izvješće koje će se predstaviti i o kojemu će se raspravljati na trećem europskom ruralnom parlamentu u Venhorstu u Nizozemskoj u listopadu 2017. godine.

4.7. Europska investicijska banka trebala bi uspostaviti programe potpore prilagođene malim ruralnim privatnim i socijalnim poduzećima te zadrugama, kako je obećano u njezinu programu za razdoblje 2017. – 2019., a primjer za to jest tvrtka Niki's Sweets u Agrosu u planinskom lancu Troodos u Cipru.

4.8. Dobrovoljni sektor vrlo je aktivan u ruralnim područjima i pomaže u usklađivanju mjera i zajedničkom radu ljudi. Socijalna poduzeća i poduzeća na razini zajednice, kao što je 300 socioekonomskih poduzeća u Danskoj kojima je odobren status registriranog socioekonomskog poduzeća (Virksomhed) i npr. kavana Cletwr u središnjem Walesu sve više doprinose nadoknađivanju nestalih javnih i privatnih usluga. Njihov angažman u skladu je s idejom društveno odgovornog poslovanja. Potpora i savjeti organizacija kao što je zaklada Plunkett u pogledu osnivanja i održivosti socijalnih poduzeća i poduzeća na razini zajednice su važni.

4.9. Ljudi koji žive u selima i malim gradovima predstavljaju sve društvene slojeve i svi oni trebaju imati mogućnost sudjelovanja u svojim lokalnim zajednicama. Najnižu razinu javne uprave, odnosno župna vijeća ili (male) općine, potrebno je uključiti u donošenje odluka na lokalnoj razini te ih osnažiti i dati im veće ovlasti kako bi se ispunile te potrebe. Ljudi se ponose svojim lokalnim zajednicama, a to može biti sredstvo za poticanje ostalih dionika na sudjelovanje. Umirovljeni poduzetnici i osobe koje su bile zaposlene u javnom ili civilnom sektoru mogu ponuditi razne vještine. U okviru europskih i lokalnih programa razvijeni su projekti kojima se poticao razvoj lokalnih partnerstava u selima ili manjim gradovima, a iz tih su procesa proizašli mnogi poduzetnici u zajednicama. Potječu iz svih sektora i razvili su se u predstavnike svojih zajednica.

4.10. Sela i mali gradovi važan su dio kulture Europe. Oni često zadržavaju svoje lokalne običaje i tradicije. Ta ruralna naselja često su „povijesna”, a u njihovoj se arhitekturi odražavaju lokalni građevni materijali i stilovi stari nekoliko stoljeća. U središtima malih gradova obično se zadržalo više lokalnih poduzeća te oni nisu, za razliku od središta većih gradova, preplavljeni standardnim fasadama koje zahtijevaju trgovački lanci. Mala ruralna naselja također su usko povezana s krajobrazom u kojemu se nalaze, a to je okruženje uvelike dio atmosfere sela i malog grada u kojoj se odražava njihova raznolikost: obrambeni položaj na vrhovima brda, prijelazi preko rijeka, izvori, jezera, otoci ili obala itd. Kulturne vrijednosti prisutne u selima i malim gradovima trebale bi dobiti istaknuto mjesto u okviru promidžbe Europske godine kulturne baštine 2018., kao i u okviru inicijativa koje će se provoditi u tom pogledu. Starije stanovništvo ruralnih područja može imati važnu ulogu u promicanju tradicije i kulture, zbog čega treba stvoriti potrebne uvjete za njegovo aktivno sudjelovanje u tom području.

4.11. Ta sela i mali gradovi posjeduju vrijednu imovinu koju mogu nadograditi u cilju održavanja ili poboljšanja svojih lokalnih gospodarstava. Ta je imovina povezana s lokalnom poljoprivredom, šumarstvom i proizvodnjom energije te agroturizmom i seoskim turizmom, zdravljem, kulturnim festivalima, zaštitom okoliša i obrazovanjem. U Europi postoje stotine primjera, kao što su Kozard u Mađarskoj i Alston Manor u Engleskoj, na koje se ostali mogu ugledati. Izvješće ECOVAST-a naslovljeno „Važnost malih gradova” također je vrijedan doprinos opisu i razumijevanju važnosti uloge sela i malih gradova.

4.12. Buduće ruralne politike, koje su s entuzijazmom dogovorene na konferenciji u Corku 2.0 održanoj u rujnu 2016., trebale bi pomoći državama članicama i regijama da razviju ruralne politike potpore i potiču projekte u okviru europskih programa. Provedba ruralne zaštite utvrđene u Corku 2.0 od ključne je važnosti za EU, države članice i regije.

4.13. U okviru metodologije LEADER pod pokroviteljstvom EU-a te lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice (CLLD) nude se instrumenti za pomoć u osnaživanju zajednica i davanju većih ovlasti zajednicama. U okviru LEADER-a i lokalnih akcijskih skupina mogu se poduprijeti naponi na lokalnoj razini koji se poduzimaju u cilju osnivanja i rasta privatnih i neprofitnih poduzeća i jamčenja angažiranog duha zajednice usmjerenog na podršku. Do 2014. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj podupirao je LEADER, no od 2015. i ostali strukturni i investicijski fondovi mogu provoditi LEADER metodologiju uz višestruko financiranje s CLLD-om. To zahtijeva poboljšanu suradnju, a dobri su primjeri IRD u Duhallowu, SECAD u okrugu Cork te PLANED u Walesu, inicijative koje godinama provode pristup CLLD-a odozdo prema gore.

4.14. U mnogim projektima u ruralnim područjima u okviru europskih programa vješto se pokazuje široka raznolikost „dobre prakse” u malim gradovima i selima. U okviru dobrih praksi ujedno se pokazuje potreba za posrednicima i njihova vrijednost u podupiranju poduzetnika i malih skupina.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Klimatskoj pravdi”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2018/C 081/04)

Izvjestitelj: **Cillian LOHAN**

Odluka Plenarne skupštine:	23.2.2017.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	194/12/8
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. U okviru pojma „klimatska pravda” globalne klimatske promjene obrađuju se kao političko i etičko pitanje, a ne kao isključivo pitanje zaštite okoliša. Klimatska pravda obično se razmatra u globalnom kontekstu prostorne i vremenske međupovezanosti te se njome prepoznaje da najranjivije i najsiriromašnije skupine u društvu često trpe najveće posljedice utjecaja klimatskih promjena i to unatoč tome što su upravo te skupine najmanje odgovorne za emisije koje su dovele do klimatske krize. U širem smislu, u ovom se mišljenju klimatskom pravdom prepoznaje potreba da se preispita pravednost često nerazmjernih posljedica koje klimatske promjene imaju na građane i zajednice u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju.

1.2. EGSO smatra da svi građani imaju pravo na zdrav i čist okoliš te na to da očekuju da će vlade preuzeti odgovornost za svoje nacionalne obveze i nacionalno utvrđene doprinose u sklopu Pariškog sporazuma u vezi s uzročnicima klimatskih promjena i prijetnjama koje one predstavljaju, uz uvažavanje ne samo očitih gospodarskih aspekata i aspekata povezanih s okolišem, već i socijalnog učinka.

1.3. EGSO predlaže da se otvori rasprava o povelji EU-a o klimatskim pravima kojom bi se obuhvatila prava građana i prirode u EU-u u kontekstu izazova koje predstavlja kriza povezana s globalnim klimatskim promjenama. Priznajući vodeću ulogu EU-a u zagovaranju snažnog i pravednog međunarodnog klimatskog režima, EGSO potiče institucije EU-a i nacionalne vlade da preispitaju primjenu načela klimatske pravde na svim razinama: globalnoj, europskoj, nacionalnoj i lokalnoj. Europski semestar može se upotrijebiti kao alat za ostvarivanje te ambicije. Klimatska je pravda pravda kako za ljude tako i za okoliš o kojem ovisimo jer su oni neraskidivo povezani. U tom kontekstu EGSO podsjeća na dvije novije inicijative: Globalni pakt za okoliš i projekt o Univerzalnoj deklaraciji o pravima čovječanstva.

1.4. Sustavi proizvodnje i potrošnje moraju se promijeniti kako bi se prilagodili klimatskim promjenama i ublažili ih. Do te će tranzicije morati doći na globalnoj razini i u sektorskom kontekstu, a EU u tome može preuzeti vodeću ulogu. Potrebno je utvrditi koji su najranjiviji poslovni sektori i radnici te im pružiti odgovarajuću potporu. U tom je prijelazu potrebno dati posebnu potporu prehrambenim sustavima i njihovim dionicima. Održiva potrošnja hrane mora početi u početnoj fazi pripreme tla i upravljanja prirodnim sustavima da bi se osigurao osnovni temelj za proizvodnju hrane. EU bi trebao osigurati jasno vodstvo u promicanju održivog upravljanja i zaštiti tla.

1.5. Moć potrošača da ostvare taj prijelaz može se iskoristiti samo ako se potrošačima nude održive etičke alternative koje ne vode do znatnog smanjenja pogodnosti ili kvalitete u pogledu usluge, upotrebe ili dostupnosti. Održive alternative za potrošače mogu se razviti kroz nove gospodarske modele, kao što su digitalna ekonomija, ekonomija suradnje i kružno gospodarstvo, te kroz međunarodnu suradnju u kontekstu globalnog i sektorskog prijelaza na te modele.

1.6. Potrebno je koristiti mehanizme potpore, uključujući javna sredstva te gospodarske instrumente i poticaje, kako bi se osigurala infrastruktura i odgovarajuća potpora za potrošače koji žele odabrati životni stil koji podrazumijeva nisku emisiju ugljika, uključujući pomoć pri plaćanju viših troškova etičkih, dugotrajnih ili održivih proizvoda i usluga, dok se istodobno treba osigurati da se ne narušava konkurentnost.

1.7. Potrebno je izraditi pregled izmještanja radnih mjesta u gospodarstvu s niskim emisijama ugljika te prepoznati prilike čim se one pojave. To će omogućiti osmišljavanje i provedbu najučinkovitijih politika kako bi se u pravednom prijelazu osigurala zaštita radnika, a kvaliteta njihova života ostala na istoj razini.

1.8. EGSO ponovno poziva na osnivanje europskog opservatorija energetskog siromaštva ⁽¹⁾ koji bi okupljao sve dionike radi utvrđivanja europskih pokazatelja energetskog siromaštva. Pravda za sve građane znači osiguravanje opskrbe čistom i cjenovno pristupačnom energijom za sve.

1.9. EGSO poziva na ukidanje subvencija za fosilna goriva te na okretanje potpori za prijelaz na obnovljive izvore.

1.10. Učinkovite politike održivosti ovise o osiguravanju toga da se potpore za tranziciju jasno prepoznaju, da im se da prednost te da ih se financira na odgovarajući način. EU istodobno mora započeti vrlo opsežne međunarodne pregovore usmjerene na postizanje globalnog sporazuma kojim je moguće ublažiti pokretače klimatskih promjena i poduprijeti održiviji globalni gospodarski model.

2. Pozadina/razlozi za ovo mišljenje

2.1. Ovo samoinicijativno mišljenje priprema se u kontekstu Plana rada Promatračke skupine za održivi razvoj za 2017. Klimatska pravda tema je koja utječe na sve nas, a svejedno joj se posvećuje premalo pozornosti na razini EU-a. Ovo je prilika da EGSO preuzme vodeću ulogu te iznese početne prijedloge, posebno u vezi s Eurom. O mnogim aspektima klimatske pravde, primjerice o pitanju globalne i pojedinačne raspodjele emisijskih jedinica, morat će se podrobnije raspraviti.

2.2. EGSO želi zauzeti institucionalni položaj kako bi predstavljao stav organiziranog civilnog društva EU-a u raspravi o posljedicama klimatskih promjena i o najboljem načinu za rješavanje tih posljedica na korektan i pravedan način.

2.3. U kontekstu međunarodno usvojenih ciljeva održivog razvoja UN-a, Pariškog sporazuma te činjenice da se posljedice klimatskih promjena već osjećaju, hitno je potrebno uz pomoć konkretnih mjera ostvariti klimatsku pravdu.

3. Opće napomene

3.1. U okviru pojma „klimatska pravda” globalne klimatske promjene obrađuju se kao političko i etičko pitanje, a ne kao isključivo pitanje zaštite okoliša. Njime se prepoznaje da najranjivije i najsiriromašnije skupine u društvu često trpe najveće posljedice utjecaja klimatskih promjena. Klimatska pravda obično se razmatra u globalnom kontekstu prostorne i vremenske međupovezanosti, odnosno s naglaskom na odgovornosti zemalja koje su se razvile na temelju iskorištavanja prirodnih resursa.

3.2. Ciljevi održivog razvoja sveobuhvatniji su od prethodnih milenijskih razvojnih ciljeva te uvažavaju međusobnu odgovornost, prihvaćanje, kolektivno djelovanje i potrebu za uključivim participativnim procesima. Priznajući vodeću ulogu EU-a u zagovaranju snažnog i pravednog međunarodnog klimatskog režima, EGSO potiče institucije EU-a i nacionalne vlade da poduzmu mjere u korist klimatske pravde na svim razinama: globalnoj, europskoj, nacionalnoj i lokalnoj. Europski semestar može se upotrijebiti kao alat za ostvarivanje te ambicije. Tako se u ovom mišljenju u okviru klimatske pravde uvažava potreba da se preispita pravednost često nerazmjernih posljedica koje klimatske promjene imaju na građane i zajednice u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju.

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Za usklađeni europski pristup prevenciji i borbi protiv energetskog siromaštva”, SL C 341, 21.11.2013., str. 21.

3.3 Postoji problem otpora politikama u vezi s klimatskim promjenama te se unatoč koristi koju one donose smatra da se njima kažnjavaju prosječni građani, određeni sektori (npr. poljoprivredno-prehrambeni sektor ili promet) ili zajednice i pojedinci koji ovise o fosilnim gorivima.

3.4. Razne političke inicijative usmjerene su na sektore i područja koja su pod velikim utjecajem klimatskih izazova, kao što su zdravstvo, promet, poljoprivreda i energetika. Klimatska pravda može pružiti sveobuhvatni integrirani pristup za osiguravanje korektnog i pravednog prijelaza na gospodarstvo s niskim emisijama ugljika.

3.5. Važno je napomenuti da se klimatska pravda ne odnosi samo na one koji su izravno pogođeni posljedicama klimatskih promjena već i na one pogođene uzročnicima klimatskih promjena kroz ovisnost o robi, uslugama i životnim stilovima koji su povezani s visokim emisijama i neučinkovitim iskorištavanjem resursa.

4. Posebne napomene

4.1. Socijalna pravda

4.1.1. EGSO smatra da svi građani imaju pravo na zdrav i čist okoliš te na to da očekuju da će vlade preuzeti odgovornost za svoje nacionalne obveze i nacionalno utvrđene doprinose u sklopu Pariškog sporazuma u vezi s uzročnicima klimatskih promjena i prijetnjama koje one predstavljaju, uz uvažavanje ne samo očitih gospodarskih aspekata i aspekata povezanih s okolišem, već i socijalnog učinka.

4.1.2. Europski stup socijalnih prava treba pružiti smjernice za ulaganje dodatnih napora u proces konvergencije država članica prema boljim uvjetima rada i života. Temelji se na 20 načela, od kojih će mnoga biti podložna ili izravno učinku klimatskih promjena ili neizravno potrebi za prijelazom na nove gospodarske modele.

4.1.3. U kontekstu ljudskih i socijalnih prava, EGSO predlaže pokretanje rasprave o izradi povelje o klimatskim pravima. Njome bi se obuhvatila prava građana i okoliša u kontekstu izazova koje predstavlja kriza povezana s klimatskim promjenama. U tom kontekstu EGSO podsjeća na projekt o Univerzalnoj deklaraciji o pravima čovječanstva koju je sastavila Corinne Lepage imajući u vidu konferenciju COP21 2015.

4.1.4. Danas su kroz zakonodavne postupke u mnogim zemljama diljem svijeta prepoznata prava prirode. Primjerice, u Nizozemskoj 2015. nevladina organizacija Zaklada Urgenda dobila je parnicu protiv države u vezi s klimatskim promjenama. Vrhovni sud Nizozemske dosljedno je primijenio načelo da se vlada može smatrati pravno odgovornom ako ne poduzima dostatne mjere za sprečavanje predvidive štete proizašle iz klimatskih promjena. Slični predmeti pripremaju se u Belgiji i Norveškoj. Povrh toga, inicijative poput Globalnog pakta za okoliš pokrenutog 24. lipnja 2017. bave se potrebom za pravednim globalnim upravljanjem pitanjima okoliša, i to tako da se „treća generacija prava” zamjenjuje općim, horizontalnim i univerzalnim referentnim instrumentom.

4.1.5. Potrebno je osigurati da najranjivije skupine društva ne snose nepravedan teret i da se trošak prijelaza na klimatski prihvatljive gospodarske modele pravedno rasporedi na cijelo društvo. Na primjer, načelo „onečišćivač plaća” trebalo bi primijeniti na razini onih koji uzrokuju onečišćenje i od njega ostvaruju dobit, a ne na krajnjeg korisnika kada ne postoji valjana alternativa. EGSO je već razmotrio pažljivu i odgovarajuću primjenu ovog važnog načela⁽²⁾.

4.1.6. Zbog raseljenih osoba doći će do povećanja svih vrsta migracija (uključujući klimatske izbjeglice)⁽³⁾. Već smo svjedočili koliko smo mi u EU-u slabo pripremljeni za nošenje s tim, kao i s problemom neproporcionalnog opterećenja država članica. EGSO je već naglasio kako neuravnoteženi gospodarski procesi mogu doprinijeti destabilizaciji u ovom kontekstu⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Mišljenje „Utjecaj zaključaka konferencije COP21 na europsku prometnu politiku” SL C 303; 19.8.2016., str. 10.

⁽³⁾ Mišljenje „Integracija izbjeglica u EU-u”, SL C 264, 20.7.2016., str. 19.

⁽⁴⁾ „Prijedlog novog Europskog konsenzusa o razvoju – Naš svijet, naše dostojanstvo, naša budućnost”, SL C 246, 28.7.2017., str. 71.

4.1.7. Na razini EU-a nema posebnog instrumenta koji se primjenjuje na „osobe raseljene zbog stanja okoliša” kako je utvrđeno u nedavnoj Studiji o klimatskim izbjeglicama Europskog parlamenta. Direktiva o privremenoj zaštiti politički je previše složen instrument za rješavanje masovnog raseljavanja, a EGSO podupire stajalište da Lisabonski ugovor pruža dovoljno široko područje primjene za revidiranje useljeničke politike radi utvrđivanja statusa „osobe raseljene zbog stanja okoliša”.

4.2. Poljoprivredno-prehrambeni sektor

4.2.1. Sustavi proizvodnje hrane i ishrana promijenit će se kako bi se prilagodili klimatskim promjenama i ublažili ih. Svi građani ovise o poljoprivredno-prehrambenom sektoru (npr. poljoprivrednici, obitelji, sudionici u opskrbnom lancu, potrošači), pa bi u okviru prijelaza na društvo s niskim emisijama ugljika trebalo osigurati da će se onima na koje će to utjecati pomoći i da će im se pružiti podrška tijekom tih promjena. Osim toga, do te će tranzicije morati doći na globalnoj razini i u sektorskom kontekstu, a EU u tome može preuzeti vodeću ulogu.

4.2.2. Klimatske promjene donose ogromne izazove za europsku poljoprivredu i to kao uzročnika i kao sektor koji je najviše izložen njihovim posljedicama.

4.2.3. Potrebno je redefinirati taj sektor zbog njegovog doprinosa sustavima prirodne apsorpcije, kao što su usluge ekosustava koje mogu ublažiti dio učinka klimatskih promjena. To je potrebno prepoznati i usmjeriti javna sredstva, kroz zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP), prema podupiranju tih usluga koje pruža poljoprivredni sektor, kao posljedica njihove svrhe proizvodnje hrane. Ta se opća ideja zastupa u nedavno usvojenom mišljenju⁽⁵⁾.

4.2.4. Održiva potrošnja hrane mora početi u početnoj fazi pripreme tla i upravljanja prirodnim sustavima da bi se osigurao osnovni temelj za proizvodnju hrane. EGSO ističe da je potrebno otvoriti raspravu o potrebi za okvirnom direktivom o zaštiti tla i pružiti jasne smjernice u vezi s važnošću promicanja održivog upravljanja tлом i njegove zaštite⁽⁶⁾. Zaštita tla i njegova uloga u uslugama ekosustava u središtu su trenutnog estonskog predsjedanja Vijećem Europske unije⁽⁷⁾.

4.2.5. EGSO promiče pojam održive proizvodnje i potrošnje. Ostvarivanje konsenzusa o potrebi za promjenom stava u pogledu potrošnje mesa ovisit će o prepoznavanju prilika i potpora koje su potrebne kako bi se osigurao pravedan prijelaz za one koji ovise o tom sektoru poljoprivredno-prehrambene industrije.

4.2.6. Taj je sektor pod utjecajem uzročnika klimatskih promjena, posebno u pogledu ovisnosti o fosilnim gorivima u raznim postupcima, od proizvodnje hrane, preko prerade do prijevoza i pakiranja. Potrebno je formulirati politike kojima se uzima u obzir pat-pozicija do koje je došlo u postojećem poljoprivredno-prehrambenom modelu te se utvrđuje ostvariv put do održive, ekološki prihvatljive budućnosti za poljoprivrednike.

4.2.7. Politike o zaštiti okoliša ne moraju biti u sukobu s neposrednim potrebama poljoprivrednog sektora ako se shvate kao primjena potpornih mehanizama za olakšavanje prijelaza na niskougljično društvo.

4.3. Potrošači

4.3.1. Moć potrošača da ostvare taj prijelaz može se iskoristiti samo ako se potrošačima nudi održiva etička alternativa koja ne vodi do znatnog smanjenja pogodnosti ili kvalitete u pogledu usluge, upotrebe ili dostupnosti. Održive alternative za potrošače mogu se razviti kroz nove gospodarske modele, kao što su digitalna ekonomija, ekonomija suradnje i kružno gospodarstvo, i kroz međunarodnu suradnju u kontekstu globalnog i sektorskog prijelaza na te modele.

4.3.2. Načelo „onečišćivač plaća” suviše se često pogrešno primjenjuje te se uvode nameti za potrošače kada im nije dostupna valjana alternativa. Potrošači moraju imati mogućnost izbora prije nego što utvrđivanje cijena postane učinkovit instrument za usmjeravanje njihova ponašanja u željenom smjeru.

⁽⁵⁾ Mišljenje „Moguća izmjena zajedničke poljoprivredne politike”, SL C 288, 31.8.2017., str. 10.

⁽⁶⁾ Mišljenje o kružnom gospodarstvu – gnojidbeni proizvodi SL C 389, 21.10.2016., str. 80.

⁽⁷⁾ Mišljenje „Korištenje zemljišta za održivu proizvodnju hrane i usluge ekosustava” (vidjeti stranicu 72. ovog Službenog lista).

4.3.3. Porez na plastične vrećice dobar je primjer u kojem je potrošačima nametnut niski porez, ali im je istodobno dostupna mogućnost izbora, odnosno korištenja vlastite vrećice ili kutije koju im osigurava trgovac. Pri ovakvoj primjeni može doći do velikih promjena u ponašanju.

4.3.4. S druge strane, oporezivanje fosilnih goriva (npr. benzina) na razini potrošača može dovesti do nezadovoljstva i preusmjeravanja raspoloživog dohotka na gorivo. To također može potaknuti razvoj usporednog ilegalnog tržišta, dok dobit koju ostvaruje proizvođač onečišćujućih tvari ostaje nepromijenjena. Stanje pogoršava činjenica da u većini slučajeva ti porezi nisu namjenski. Građani osjećaju da su politike u vezi s klimatskim promjenama povezane s nepravедnim kažnjavanjem onih koji nemaju drugi izbor osim da djeluju u okviru gospodarstva koje se temelji na fosilnim gorivima.

4.3.5. Potrebno je koristiti mehanizme potpore, uključujući javna sredstva te gospodarske instrumente i poticaje, kako bi se osigurala infrastruktura i odgovarajuća potpora za potrošače koji žele odabrati životni stil koji podrazumijeva nisku emisiju ugljika, uključujući pomoć pri plaćanju viših troškova etičkih, dugotrajnih ili održivih proizvoda i usluga. To može poprimiti oblik javno-privatnih partnerstava. Automobilska je industrija dobar uspješan primjer slučaja u kojem proizvođač podupire financijske mjere da bi se poboljšao pristup potrošača novim automobilima. Slične vrste sustava potpora mogle bi se ponuditi i za druge sektore, na primjer, bijelu tehniku ili moderniziranje stambenog ili poslovnog prostora.

4.3.6. Postoji proturječje u području klimatskih mjera u pogledu trošenja javnih sredstava za podupiranje i ulaganje u sustave i infrastrukture koji povećavaju ovisnost krajnjeg potrošača o uzročnicima klimatskih promjena, dok se s druge strane istodobno radi na ograničavanju učinka klimatskih promjena i upravljanju njime. Potrošači su prvi na udaru. Izbor između plaćanja veće cijene za onečišćavajuću opciju ili odricanja od nečega nije „pravedan” izbor koji se može ponuditi građanima.

4.3.7. Prevladava percepcija da su održiv stil života i odabir održive potrošnje kompatibilni samo s visokim raspoloživim dohotkom. Etički, klimatski prihvatljivi, održivi odabiri nisu svima dostupni u jednakoj mjeri. Određivanje cijena kojim se obuhvaćaju klimatski troškovi robe i usluga (primjerice resursni intenzitet) trebalo bi poduprijeti okvirom politika kojim se osporava ta percepcija i svim potrošačima povećava dostupnost.

4.3.8. Zakonodavstvo EU-a u području zaštite potrošača prethodi UN-ovom priznavanju održive potrošnje kao osnovnog prava potrošača iz 1999. i stoga se to pravo u njemu ne spominje⁽⁸⁾. EGSO ponavlja svoj poziv na politiku za održivu potrošnju. To je posebno važno u kontekstu ciljeva održivog razvoja i inicijative za kružno gospodarstvo.

4.3.9. Ako se potrošaču ne nudi alternativa, već je prisiljen na siromaštvo ili donošenje loših, odnosno nezdravih ili neodrživih odluka, on će razviti odbojnost prema politikama zaštite okoliša koje doživljava kao kažnjavanje krajnjeg korisnika. U međuvremenu oni koji ostvaruju dobit od tog sustava ne plaćaju, već zarađuju još više novca i tako se pod okriljem politike zaštite okoliša još više povećava nejednakost, što je proturječno načelima održivosti.

4.4. *Tranzicija na tržištu rada*

4.4.1. Od ključne je važnosti zaštititi radnike tijekom tranzicije, kako niskokvalificirane radnike ili radnike koji posjeduju neprenosive vještine tako i visokokvalificirane radnike. Potrebno je utvrditi koji su sektori i radnici najranjiviji te im pružiti odgovarajuću podršku. Automatizacija poslova u okviru gospodarstva s niskim emisijama ugljika može dovesti do nestanka određenih radnih mjesta⁽⁹⁾.

4.4.2. Prekvalifikacija i obrazovanje neki su od načina za osiguravanje te zaštite. Radnici čija radna mjesta nestaju uslijed klimatskih promjena ili kao rezultat potrebe okončanja ovisnosti o uzročnicima klimatskih promjena ne bi trebali biti ti koji će platiti cijenu te promjene.

⁽⁸⁾ Mišljenje „Zajednička ili participativna potrošnja: model održivog razvoja za 21. stoljeće” SL C 177, 11.6.2014., str. 1.

⁽⁹⁾ Mišljenje „Prijelaz u održiviju europsku budućnost – strategija za 2050.” (vidjeti stranicu 44. ovog Službenog lista).

4.4.3. Rano prepoznavanje vještina potrebnih za potpuno sudjelovanje u tim novim gospodarskim modelima dio je rješenja, ali ih je jednako tako potrebno i planirati u kontekstu postojećih radnih mjesta i ovisnosti o postojećem neodrživom modelu.

4.4.4. Važno je zaštititi i očuvati zajednice, ako je to moguće, te omogućiti tranziciju s najmanjim mogućim posljedicama po dobrobit, u društvenom i gospodarskom pogledu, onih koji su njome pogođeni.

4.4.5. Nove mogućnosti mogu se jasno utvrditi u predloženim novim gospodarskim modelima, uključujući funkcionalnu ekonomiju, ekonomiju suradnje i kružno gospodarstvo. U tom pogledu, EU bi trebao započeti neophodne međunarodne pregovore usmjerene na ostvarenje svjetskog gospodarskog modela.

4.5. Zdravstvo

4.5.1. Klimatske promjene i uzročnici klimatskih promjena uzrokuju troškove povezane sa zdravljem. To se može mjeriti smrtnim slučajevima i bolestima povezanim s primjerice onečišćenjem zraka te predstavlja trošak za društvo, kao i za sustave javne zdravstvene skrbi. U okviru sustava javne zdravstvene skrbi mora se uzeti u obzir uloga koju klimatske promjene i uzročnici klimatskih promjena imaju u tom sektoru.

4.5.2. Postoji poveznica između zdravlja i dobrobiti te pristupa prirodi (Institut za europsku okolišnu politiku, IEOP). Mnoge države članice suočavaju se sa zdravstvenim i društvenim izazovima kao što su pretilost, problemi mentalnog zdravlja, društvena isključenost, buka i onečišćenje zraka koji nerazmjerno utječu na osobe u nepovoljnom društvenom i gospodarskom položaju i ranjive skupine.

4.5.3. Ulaganjem u prirodu rješava se problem klimatskih promjena ne samo kroz smanjenje ulaganja u onečišćivače, već i ulaganjem u skladištenje ugljika u prirodnim ekosustavima. Posljedične su koristi za zdravlje dvostruke: sprečavanje porasta zdravstvenih problema i poticanje aktivnog životnog stila koji vodi do poboljšanja zdravlja građana i zajednica. Prepoznavanje ovog aspekta pomaže osigurati uravnotežene političke odluke koje su donesene na temelju novih informacija i činjenica.

4.6. Energija

4.6.1. Proizvodnja obnovljive energije u EU-u izražena kao udio potrošnje električne energije više se nego udvostručila između 2004. i 2015. (s 14 % na 29 %). Međutim, potražnja za energijom i dalje je golema kad je riječ o grijanju, zgradama, industriji i prometu. Bilježi se napredak, ali kreće se s vrlo niske osnove, primjerice, udio obnovljive energije u potrošnji goriva u prometu u istom se razdoblju povećao s 1 % na 6 %.

4.6.2. Energetsko siromaštvo problem je diljem Europe i premda se njegovo značenje i kontekst može razlikovati od zemlje do zemlje, ono je još jedan primjer potrebe da se osigura da su politike u vezi s klimatskim promjenama usmjerene na zaštitu najranjivijih skupina.

4.6.3. EGSO ponovno poziva na osnivanje europskog opservatorija energetskog siromaštva⁽¹⁰⁾ koji bi okupljao sve dionike radi utvrđivanja europskih pokazatelja energetskog siromaštva. Pravda za sve građane znači osiguravanje opskrbe čistom i cjenovno pristupačnom energijom za sve.

4.6.4. Politike kojima se podupire rješavanje problema energetskog siromaštva u EU-u također mogu biti rješenje za uspostavu infrastrukture za čistu energiju i opskrbu njome, preusmjeravanjem subvencija i koordinacijom političke volje.

4.6.5. Politike kojima se izravno ili neizravno podržavaju subvencije za fosilna goriva dovode do izokretanja načela „onečišćivač plaća” jer se u tim slučajevima plaća onečišćivaču. Mnoge od tih subvencija nevidljive su krajnjem korisniku, ali se u konačnici financiraju javnim sredstvima. U nedavno objavljenom mišljenju⁽¹¹⁾ već je utvrđena potreba za ukidanjem subvencija štetnih za okoliš (EHS) u EU-u, a u mišljenju o pregledu politika održivog razvoja EU-a⁽¹²⁾ naglašena je potreba za provedbom postojećih obveza o uklanjanju subvencija štetnih za okoliš i snažnim promicanjem reforme poreza za zaštitu okoliša.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti bilješku 1.

⁽¹¹⁾ Mišljenje „Tržišni instrumenti za gospodarstvo učinkovitih resursa i s niskom razinom emisije CO₂ u EU-u”, SL C 226, 16.7.2014., str. 1.

⁽¹²⁾ Mišljenje „Održiv razvoj: pregled unutarnjih i vanjskih politika EU-a” SL C 487, 28.12.2016., str. 41.

4.6.6. Potpora treba biti svima dostupna, subvencije se trebaju usmjeriti na obnovljive izvore energije, a, s druge strane, subvencije za uzročnike klimatskih promjena trebaju se hitno postupno ukinuti, dok bi se iznimke trebale primjenjivati na pravedniji način, izričito ne na one koji imaju najveću platežnu moć i one koji ostvaruju dobit od onečišćujućih tvari. Globalne subvencije za fosilna goriva trenutačno su na razini od 10 milijuna USD po minuti, prema podacima MMF-a. Ukidanje tih subvencija povećalo bi prihode vlada za 3,6 % svjetskog BDP-a, smanjilo emisije za više od 20 %, smanjilo preranu smrtnost od onečišćenja zraka za više od pola i povećalo globalno gospodarsko blagostanje za 1,8 trilijuna USD (2,2 % svjetskog BDP-a). Ovim podatkom naglašena je nepravedna priroda postojećeg sustava.

4.6.7. Učinkovite politike održivosti ovise o osiguravanju toga da se potpore za tranziciju jasno prepoznaju, da im se da prednost te da ih se financira na odgovarajući način.

Bruxelles, 19. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Razvojna partnerstva EU-a i izazov koji predstavljaju međunarodni porezni sporazumi”

(samoinicijativno mišljenje)

(2018/C 081/05)

Izvjestitelj: **Alfred GAJDOSIK**

Suizvjestitelj: **Thomas WAGNSONNER**

Odluka Plenarne skupštine:	26.1.2017.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	28.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	182/0/1
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) podupire razvojnu politiku koja počiva na poimanju da je razvoj proces koji se pod jednakim uvjetima odvija među zemljama i koji se zasniva na poštovanju i suverenim odlukama. Financiranje i provedba ciljeva održivog razvoja dogovorenih na razini Ujedinjenih naroda (UN) iziskuju globalni napor. Ističe se da bi Gospodarsko i socijalno vijeće UN-a moglo imati još važniju ulogu kao primjeren forum za porezna pitanja. Time bi bili osigurani kako usmjeravanje na ciljeve održivog razvoja iz Programa održivog razvoja do 2030. tako i sudjelovanje svih država na ravnopravnoj osnovi.

1.2. U svjetlu međunarodnih dogovora o reformi međunarodnog poreznog prava, primjerice putem OECD-ova akcijskog plana protiv BEPS-a (smanjenja porezne osnovice i premještanja dobiti), trebalo bi evaluirati učinke tih međunarodnih reformskih napora s obzirom na ciljeve održivog razvoja te ih u daljnjem razvoju međunarodne porezne politike više uzimati u obzir. EGSO naglašava da postizanje ciljeva održivog razvoja iziskuje financijska sredstva. Međutim, mnoge se zemlje suočavaju s velikim izazovima u pogledu prikupljanja javnih prihoda oporezivanjem. Razloge za to treba, s jedne strane, tražiti u tome što zemlje u razvoju imaju poteškoća s provedbom sustava oporezivanja dobiti i prometa. S druge strane, problem bi također moglo predstavljati globalno porezno nadmetanje u području oporezivanja dobiti trgovačkih društava, ali i koncipiranje ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja. Ostali su aspekti ograničeni kapaciteti i neodgovarajući prijenos informacija.

1.3. EGSO izričito pozdravlja činjenicu da su Europska unija i njezine države članice poduzele znatne napore u sklopu međunarodnih reformi kako bi se riješila pitanja manjkavosti međunarodnog poreznog sustava. Ti su naponi dobrodošli i trebaju dobiti potporu i biti učinkovito provedeni te, u konačnici, podvrgnuti redovitom praćenju. Predvodnice tih reformi uglavnom su velike industrijske zemlje OECD-a. Potrebno je razmisliti nije li UN, zbog svog globalnog članstva, osobito zbog članstva zemalja u razvoju, primjereniji kao forum za daljnji razvoj globalne međunarodne porezne politike. EGSO je svjestan toga da UN-ovu Odboru za porezna pitanja nedostaju resursi i osoblje. Stoga UN-u treba staviti na raspolaganje dovoljno sredstava.

1.4. Mjere EU-a u pogledu međunarodne porezne transparentnosti i akcijskog plana protiv BEPS-a također će utjecati na zemlje u razvoju. EGSO pozdravlja to što su se Europski parlament i Europska komisija već očitovali o dodirnim točkama politike oporezivanja i razvojne politike. Pozdravlja i Platformu za dobro porezno upravljanje koju je pokrenula Europska komisija. U sklopu Platforme predstavljen je radni dokument s paketom instrumenata za „učinke prelijevanja” ugovorâ o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja, koji se preporučuje državama članicama kao polazište za razmatranje mogućnosti revizije takvih ugovora sa zemljama u razvoju.

1.5. EGSO napominje da je Europski parlament u jednom izvješću iz 2015. zahtijevao niz poboljšanja koja još nisu provedena. S tim u vezi EGSO upućuje na svoja prethodna mišljenja o nalazima koji se posebno odnose na izvješća o pojedinim zemljama i borbu protiv pranja novca, a sadrže i napomene o javnim vlasničkim registrima. EGSO ističe da se trenutačno izrađuje popis nekooperativnih poreznih jurisdikcija. Poziva na poduzimanje dodatnih napora za provedbu odgovarajućih zahtjeva EP-a i preporučuje razmatranje kritika nevladinih organizacija. Primjereno je zahtijevati globalno uvođenje takvih mjera uz pomoć međunarodnih poreznih dogovora kako bi se poboljšalo stanje u pogledu informiranja poreznih tijela zemalja u razvoju. Cilj bi trebalo biti postizanje jednakih normi u cijelom svijetu, pri čijem bi definiranju ravnopravno trebale sudjelovati zemlje u razvoju.

1.6. EGSO poziva na jamčenje usklađenosti međunarodnih poreznih politika država članica i ciljeva razvojnih politika kako bi se izbjegli sukobi među poreznim politikama pojedinačnih zemalja i zajedničkih prioriteta u pogledu razvoja.

1.7. EGSO smatra da su procjene učinka međunarodnih poreznih politika država članica način za ispitivanje učinka ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja i poreznih poticaja na zemlje u razvoju. Te je mjere potrebno poticati i učiniti uobičajenom praksom. Bilo bi svrsishodno kad bi i Europska unija provodila takve procjene za slučaj potencijalnih kolizija s europskim razvojnim politikama. Postojeće ugovore o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja trebalo bi preispitati, a one o kojima se tek pregovara trebalo bi sklapati uz uzimanje u obzir navedenih primjedbi.

1.8. Prilikom izrade OECD-ova oglednog ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja, koji se trenutačno najviše primjenjuje, ponajviše se vodilo računa o interesima industrijskih zemalja. EGSO stoga državama članicama EU-a preporučuje da pri pregovaranju o ugovorima o dvostrukom oporezivanju sa zemljama u razvoju u većoj mjeri uzimaju u obzir potrebe tih zemalja. EGSO napominje da je na temelju OECD-ova ugovora izrađen i UN-ov ogledni ugovor kako bi se uredilo oporezivanje između zemalja u razvoju i industrijskih zemalja te u tom smislu državama izvora dalo više prava u području oporezivanja.

1.9. EGSO podupire privatna ulaganja u cilju jačanja razvoja, pod uvjetom da je takav razvoj u skladu s ciljevima održivog razvoja i da se poštuju osnovna gospodarska, ekološka i socijalna prava, temeljne konvencije i Program za dostojanstven rad Međunarodne organizacije rada (ILO). Pravna je sigurnost važan čimbenik za poticanje poslovnog okružja koje pogoduje ulaganjima, uključujući i izravna strana ulaganja. Budući da su pitanja oporezivanja povezana s ciljevima održivog razvoja, poduzeća bi u pravilu trebala plaćati porez ondje gdje nastaje dobit od dodane vrijednosti (npr. proizvodnjom, eksploatacijom sirovina itd.).

1.10. EGSO napominje da su se Europska unija i njezine države članice u okviru novog Europskog konsenzusa o razvoju obvezale na suradnju s partnerskim zemljama u širenju progresivnog oporezivanja, poduzimanju mjera za suzbijanje korupcije i redistributivnih politika i borbi protiv nezakonitih financijskih tokova. Međutim, porezna bi politika trebala postati još važnijom sastavnicom europske razvojne politike. EGSO pozdravlja angažiranost Europske komisije oko regionalnih platformi i organizacija civilnog društva u zemljama u razvoju koje rade u području oporezivanja. Organizacije civilnog društva u zemljama u razvoju imaju nadzornu i potpurnu funkciju, također i u kontekstu oporezivanja, te bi stoga trebale biti više uključene i dobivati veću podršku. Potpora odgovarajućim mjerama izgradnje kapaciteta u području oporezivanja, uključujući uzajamno učenje i suradnju među zemljama juga, imala bi dugotrajan učinak na razvojne projekte.

1.11. Dobro upravljanje u području oporezivanja trebalo bi biti sastavni dio društveno odgovornog poslovanja poduzeća u kontekstu obveza izvješćivanja poduzeća.

1.12. EGSO preporučuje uvođenje odredbi o odgovornom poreznom upravljanju u sve relevantne sporazume između EU-a i trećih zemalja ili regija u cilju promicanja održivog razvoja.

1.13. EGSO preporučuje razmatranje mogućnosti da se novi ili revidirani sporazumi o slobodnoj trgovini između EU-a i zemalja u razvoju iskoriste kao prilika za to da se preispitaju i bilateralni porezni ugovori. Takvo preispitivanje treba provesti uz procjene učinka djelovanja s obzirom na posljedice međunarodnih poreznih politika država članica na ciljeve razvojne politike.

2. Opće napomene

2.1. U nekoliko je studija ⁽¹⁾ postavljeno pitanje nije li međunarodna porezna politika država članica, a posebice mnoge odredbe u bilateralnim ugovorima o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja, u opreci s ciljevima razvojne politike EU-a. Povrh toga, zemlje u razvoju su neto izvoznik kapitala u industrijske zemlje, što se u velikoj mjeri može pripisati tokovima kapitala u svrhu izbjegavanja plaćanja poreza. To posebno pogađa najsiriromašnije zemlje u razvoju jer u njima gotovo da i ne postoje domaći izvori financiranja.

2.2. Europska unija i njezine države članice zajedno su najveći donator sredstava namijenjenih razvojnoj pomoći i važan kreator međunarodnih sporazuma o oporezivanju. Obvezale su se na postizanje ciljeva održivog razvoja, iako je samo nekoliko država članica postiglo ciljanu vrijednost inozemne pomoći u iznosu od 0,7 % BDP-a. Još se ne zna koje će biti posljedice Brexita na daljnje financiranje europske razvojne suradnje. Planira se daljnje poticanje privatnih ulaganja povezanih s ciljevima razvojne politike. Sredstva službene razvojne pomoći ovise o politikama donatora.

2.3. Ciljevi održivog razvoja za zemlje u razvoju uključuju, pored ostalog, mobilizaciju domaćih sredstava, međunarodnu potporu za izgradnju kapaciteta za oporezivanje, smanjenje nezakonitih financijskih tokova i sudjelovanje u globalnim upravljačkim tijelima. Iz toga proizlazi da su važni stupovi održivog razvoja stabilna osnovica javnih prihoda, naponi u suzbijanju nezakonitih financijskih tokova i jednako pravo glasa svih zemalja pri utvrđivanju globalnih pravila o oporezivanju. Djeca, žene i druge skupine kojima je potrebna zaštita u društvima zemalja u razvoju imaju posebno velikih koristi od razvoja ⁽²⁾.

2.4. Financijska sredstva javne razvojne suradnje nisu dostatna za financiranje ciljeva održivog razvoja. Kao i kod milenijskih razvojnih ciljeva, za postizanje ciljeva bit će potrebna i domaća sredstva ⁽³⁾. Radi mobiliziranja tih sredstava potrebno je poboljšati ubiranje poreza te postići povećanje prihoda od poreza uz pomoć održivog gospodarskog rasta i proširenja porezne osnovice.

3. Izazovi za zemlje u razvoju

3.1. Oporezivanje je stabilniji izvor financiranja u odnosu na ostale oblike prihoda, ali mnogim je zemljama u razvoju teže ostvariti dostatne prihode od poreza nego razvijenim zemljama.

3.2. Proteklih se desetljeća snažno provodi liberalizacija globalne trgovine s pomoću smanjenja uvoznih i izvoznih carinskih kvota u cilju jačanja gospodarskog razvoja, ulaganja i blagostanja stanovništva u cjelini. Ti načelno pozitivni učinci također omogućuju proširenje porezne osnovice, ako porezne uprave uopće imaju koristi od toga. Međutim, istodobno se smanjuju prihodi zemalja u razvoju iz važnih, lako dostupnih izvora. Rast i ulaganja moraju se odražavati i u prihodovnoj strukturi zemalja u razvoju.

⁽¹⁾ Eurodad: *The State of Finance for Developing countries* („Stanje financija u zemljama u razvoju”), 2014.; Braun i Fuentes: *Double Taxation Treaties between Austria and developing countries* („Ugovori o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja između Austrije i zemalja u razvoju”), Beč 2014.; Farny et al.: *Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens* („Izbjegavanje plaćanja poreza, utaja poreza i porezne oaze”), Beč 2015.

⁽²⁾ Rezolucija Europskog parlamenta o izbjegavanju plaćanja i utaji poreza kao izazovima za upravljanje, socijalnu zaštitu i razvoj u zemljama u razvoju, P8_TA(2015)0265, točka 14.

⁽³⁾ Development Finance International i Oxfam: *Financing the sustainable development goals* („Financiranje ciljeva održivog razvoja”), 2015.

3.3. Kako bi nadoknadile gubitak prihoda, zemlje u razvoju često uvode porez na promet, koji može djelovati regresivno. Sustav oporezivanja koji obuhvaća različite vrste poreza smanjuje ovisnost o pojedinim vrstama poreza te jamči stabilnost domaćih prihoda.

3.4. Oporezivanje zemljišta i imovine u zemljama u razvoju često je teško provesti. Prihodi od poreza na rad i dohodak u zemljama u razvoju razmjerno su niski zbog niskih osobnih dohodaka. Porez na dobit prikuplja se uglavnom od zaposlenika u javnom sektoru i osoba zaposlenih u međunarodnim poduzećima. Štoviše, često je uvelike prisutna siva ekonomija.

3.5. U Mbekijevu izvješću prihodi od izbjegavanja plaćanja poreza smatraju se nezakonitim financijskim tokovima⁽⁴⁾. Oni su, po svemu sudeći, viši od iznosa izdvojenih za razvojnu suradnju⁽⁵⁾. Kako bi se spriječili ti nezakoniti tokovi, važno je postići veću međunarodnu suradnju nadležnih tijela, poticati transparentnost te jačati zakonodavne i regulatorne mjere. Važnu ulogu u sprečavanju odljeva kapitala ima i jačanje prava vlasništva u zemljama u razvoju.

3.6. Porez na dobit trgovačkih društava u prihodovnoj strukturi zemalja u razvoju ima veću ulogu nego u industrijskim zemljama. Zbog toga su te zemlje u većoj mjeri pogođene strategijama izbjegavanja plaćanja poreza. Istodobno se u cijelom svijetu od 1980-ih godina smanjuju i nominalne i realne stope poreza na dobit trgovačkih društava kako bi se privukla ulaganja. Za poduzeća je porez na dobit trgovačkih društava važan pokazatelj ulagačke klime. To je dovelo do međunarodnog poreznog nadmetanja koje za zemlje u razvoju zbog njihove prihodovne strukture predstavlja veći problem nego za industrijske zemlje. Pitanje učinaka prelijevanja u poreznom nadmetanju već je pokrenuo Međunarodni monetarni fond (MMF)⁽⁶⁾. Osim toga, mnoge zemlje u razvoju znatan udio u ukupnom porezu na dobit trgovačkih društava prikupe od manjeg broja velikih poduzeća koja u njih ulažu.

3.7. Teško je izračunati transferne cijene za prekogranične transakcije među poduzećima unutar koncerna primjenom načela nepristrane usporedbe. Zemlje u razvoju za to imaju ograničene kapacitete te manipulacija transfernim cijenama prouzročena oporezivanjem i dalje predstavlja ozbiljan problem.

3.8. Ugovorima o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja uređuje se pravo ugovornih zemalja na oporezivanje i razmjena informacija između poreznih tijela, čime se osigurava pravna sigurnost. Stoga ti ugovori za poduzeća mogu predstavljati poticaj za ulaganje u inozemstvo te u konačnici poticati rast. Međutim, oni također mogu utjecati na pravo država izvora na dvostruko oporezivanje. Porezi po odbitku na licencije, kamate i dividende uglavnom su niži od domaćih poreza. Neke odredbe, kao što je restriktivna definicija poslovnog nastana, mogu ograničiti pravo na oporezivanje. Razumljivo je da su zemlje u razvoju zainteresirane za još veća ulaganja, ali njihova bi se prava na oporezivanje mogla smanjiti. Stoga bi – ako zemlja ponajprije nastoji dobiti porezne informacije iz ostalih jurisdikcija – bolji izbor za nju mogao biti sporazum o razmjeni poreznih informacija.

3.9. Kao polazište za pregovore najčešće se upotrebljava ogledni ugovor OECD-a, koji je u prvom redu usmjeren na interese industrijskih zemalja⁽⁷⁾. UN-ov model ugovora osmišljen je kao alternativa za zemlje u razvoju te se u njemu snažnije odražavaju njihovi interesi⁽⁸⁾. U njemu je općenito predviđeno da država izvora dobiva veća prava u području oporezivanja nego matična država proizvodnog poduzeća.

⁽⁴⁾ AU/ECA: *Illicit Financial Flows – Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa* („Nezakoniti financijski tokovi – Izvješće o Panelu na visokoj razini o nezakonitim financijskim tokovima iz Afrike”) (str. 23ff).

⁽⁵⁾ Služba Europskog parlamenta za istraživanja: *The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance* („Uključivanje financijskih usluga u sporazume o slobodnoj trgovini EU-a i sporazume o pridruživanju: učinci na pranje novca, utaju poreza i izbjegavanje plaćanja poreza”), EP 579.326, str. 15.

⁽⁶⁾ MMF: *Spillovers in international corporate taxation* („Učinak prelijevanja u međunarodnom oporezivanju dobiti trgovačkih društava”), 2014.

⁽⁷⁾ Owens i Lang: *The Role of Tax Treaties in Facilitating Development and Protecting the Tax Base* („Uloga poreznih ugovora u omogućavanju razvoja i zaštiti porezne osnovice”), u: Bloomberg Daily Tax Report, 1. svibnja 2013.

⁽⁸⁾ Lennard (2009): *The UN Model Tax Convention as Compared with the OECD Model Tax Convention – Current Points of Difference and Recent Developments* („Ogledna porezna konvencija UN-a u usporedbi s oglednom poreznom konvencijom OECD-a – sadašnje razlike i najnovija kretanja”), Asia-Pacific Tax Bulletin, sv. 49, br. 08; V. Daurer i R. Krever (2012.): *Choosing between the UN and OECD Tax Policy Models: an African Case Study* („Odabir između poreznih modela UN-a i OECD-a: primjer Afrike”), radni dokument EUI-ja, RSCAS 2012/60.

3.10. Zemlje u razvoju mogu ostati bez prihoda od poreza u slučajevima kad poduzeća osnuju posebna tijela u različitim zemljama kako bi manipulirala ugovorima o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja u cilju smanjenja poreza. Oporezivanje usluga i neizravnog prijenosa imovine na temelju odredaba ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja također može predstavljati poteškoće za državu izvora. Trebalo bi voditi računa o želji za pronalaženjem povoljnih mogućnosti prijenosa tehnologija radi poticanja održivog rasta u zemljama u razvoju.

3.11. Postoje studije o gubicima prihoda kojima su izložene zemlje u razvoju. Nizozemska nevladina organizacija SOMO procijenila je da godišnji gubitak prihoda zbog oporezivanja po odbitku kamate i dividende koji proizlazi iz sporazuma o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja između Nizozemske i 28 zemalja u razvoju iznosi 554 milijuna EUR⁽⁹⁾. U austrijskoj studiji utvrđeno je da bi se procjene učinka sporazuma o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja trebale provoditi jer ti sporazumi mogu prouzročiti gubitak prihoda čak i kad ulaganja rastu⁽¹⁰⁾. Prema procjenama iz Izvješća Unctada o ulaganjima u svijetu 2015., vodeće multinacionalne korporacije pridonose proračunima zemalja u razvoju s otprilike 730 milijardi USD. Unatoč tome, procjenjuje se da zemlje u razvoju godišnje izgube otprilike 100 milijardi USD prihoda od poreza zbog knjiženja stranih ulaganja u offshore ulagačkim čvorištima⁽¹¹⁾. Takvi gubici prihoda nisu u skladu s navedenim ciljevima održivog razvoja.

4. Mjere na nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini – doprinos Europske unije i njezinih država članica

4.1. Povećali su se naponi pružanja pomoći zemljama u razvoju u poreznim pitanjima, primjerice u vidu porezne inicijative iz Addis Abebe. Međunarodna politika oporezivanja u nadležnosti je država članica. Ugovori o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja sklapaju se na bilateralnoj osnovi, a zakonodavne inicijative EU-a uglavnom su ograničene na instrumente za dovršenje uspostave unutarnjeg tržišta. Kad je riječ o usklađivanju politika u interesu razvoja, u tom području postoji suradnja između Europske unije i njezinih država članica⁽¹²⁾. I Europska komisija prepoznaje i razmatra posljedice međunarodnog poreznog sustava na razvoj⁽¹³⁾. Kako bi se zajamčila usklađenost razvojnih politika, potrebno je ispitati učinke poreznih politika EU-a koje nisu usklađene s ciljevima razvojne politike na zemlje u razvoju te eventualno poduzeti odgovarajuće mjere.

4.2. Na razini UN-a, pitanja oporezivanja razmatraju se u okviru procesa „Financiranje razvoja” te unutar Gospodarskog i socijalnog vijeća, UN-ova Odbora za porezna pitanja, kao i specijaliziranih agencija poput Unctada. Na zahtjev skupine G20 dogovorene su dalekosežne reforme na razini OECD-a, koje će se provoditi u okviru akcijskog plana protiv BEPS-a. Ključne točke obuhvaćaju suzbijanje „trgovanja ugovorima”, štetnih poreznih praksi koje provode vlade (kao što su „povlašteni porezni režim za patente” i netransparentne „odluke”), hibridnih neusklađenosti u poreznom tretmanu duga i neučinkovitih transfernih cijena i obveza izvješćivanja. S obzirom na važnost poreza na dobit trgovačkih društava za zemlje u razvoju, očekuje se da će akcijski plan protiv BEPS-a imati pozitivan učinak na njih.

4.3. Brojne zemlje koje nisu članice OECD-a, među ostalim afričke zemlje, pridružile su se sveobuhvatnom okviru OECD-ova akcijskog plana protiv BEPS-a. U lipnju 2017. godine 103 zemlje dogovorile su se o sklapanju novog multilateralnog sporazuma za sprečavanje smanjenja porezne osnovice i premještanja dobiti, kojim će se ujednačiti tumačenje bilateralnih poreznih ugovora u skladu s akcijskim planom protiv BEPS-a. Ujedinjeni narodi, OECD, MMF i Svjetska banka pokrenuli su Platformu za suradnju u području oporezivanja radi jačanja međunarodne suradnje u poreznim pitanjima. Tom se inicijativom može povećati usklađenost rada OECD-a i tijela UN-a. Trebalo bi pratiti postizanje se njezin željeni učinak.

⁽⁹⁾ Mc Gauran: *Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries* („Bi li Nizozemska trebala potpisivati porezne ugovore sa zemljama u razvoju”), 2013.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti bilješku 1., Braun i Fuentes.

⁽¹¹⁾ Unctad, *World Investment Report 2015* („Izvješće o ulaganjima u svijetu 2015.”), str. 200.

⁽¹²⁾ COM(2016) 740 final; vidjeti također mišljenje EGSO-a o novom europskom konsenzusu o razvoju, SL C 246, 28.7.2017., str. 71.

⁽¹³⁾ C(2016) 271 final, COM(2016) 24 final, EK: *Collect More – Spend Better* („Prikupljaj više, troši pametnije”), 2015.

4.4. EGSO prepoznaje napore OECD-a usmjerene na razvoj boljeg međunarodnog poreznog sustava. Međutim, organizacije civilnog društva⁽¹⁴⁾ kritiziraju činjenicu da zemlje u razvoju nemaju pravo glasa unutar OECD-a. One su pozvane na sudjelovanje tek nakon izrade akcijskog plana protiv BEPS-a. Slično tomu, Europski parlament zatražio je jačanje mjerodavnih tijela UN-a radi omogućavanja ravnopravnog kreiranja i reforme globalne porezne politike na međunarodnoj razini.⁽¹⁵⁾ U jednom radnom dokumentu MMF-a stručnjaci su također izrazili zabrinutost zbog mogućih posljedica akcijskog plana protiv BEPS-a na zemlje u razvoju⁽¹⁶⁾.

4.5. Da bi se učinci reforme mogli ocijeniti i eventualno prilagoditi, mjerodavna tijela UN-a, a posebno njegov Odbor za porezna pitanja, treba osnažiti te im osigurati dodatna sredstva. U svakom slučaju, Europska komisija trebala bi nadzirati provedbu multilateralne konvencije protiv smanjenja porezne osnovice i premještanja dobiti, potpisane u lipnju 2017., te nastaviti sa svojim radom na jačanju međunarodne suradnje u poreznim pitanjima između UN-a, OECD-a i međunarodnih financijskih institucija.

4.6. Sadašnje mjere EU-a i njihov učinak na zemlje u razvoju

4.6.1. Paket mjera za suzbijanje izbjegavanja plaćanja poreza sadržava pitanja u vezi s međunarodnim poreznim politikama, odnosno pitanja koja nadilaze djelokrug EU-a⁽¹⁷⁾. Informacije iz izvješća o pojedinim zemljama⁽¹⁸⁾ koji se podnose na temelju odredbi koje su dogovorili EU, skupina G20 i OECD važan su instrument za porezna tijela. Globalna objava podataka o pojedinim zemljama može omogućiti širem krugu javnosti, uključujući radnike i odgovorne ulagače, da steknu bolji uvid u to u kojoj mjeri poduzeća plaćaju poreze tamo gdje ostvaruju dobit. EGSO napominje da je Europski parlament u jednom izvješću iz 2015. zahtijevao niz poboljšanja koja još nisu provedena. S tim u vezi EGSO upućuje na svoja prethodna mišljenja o nalazima koji se posebno odnose na izvješća o pojedinim zemljama i borbu protiv pranja novca, a sadrže i napomene o javnim vlasničkim registrima. EGSO ističe da se trenutačno izrađuje popis nekooperativnih poreznih jurisdikcija. Poziva na poduzimanje dodatnih napora za provedbu odgovarajućih zahtjeva EP-a i preporučuje razmatranje kritika nevladinih organizacija. Primjereno je zahtijevati globalno uvođenje takvih mjera uz pomoć međunarodnih poreznih dogovora kako bi se poboljšalo stanje u pogledu informiranja poreznih tijela zemalja u razvoju. Cilj bi trebalo biti postizanje jednakih normi na cijelom svijetu, pri čijem bi definiranju ravnopravno trebale sudjelovati zemlje u razvoju.

4.6.2. Automatska razmjena informacija o porezima u Europskoj uniji utvrđena je izmjenama Direktive o uzajamnoj pomoći⁽¹⁹⁾. Međutim, zemlje u razvoju i dalje trebaju sklapati bilateralne sporazume o uzajamnoj pomoći s europskim zemljama. To podrazumijeva razmjenu podataka u oba smjera i njihovu sigurnost, pri čemu zemlje u razvoju često imaju poteškoće s kapacitetima.

4.6.3. Komisija u Komunikaciji o vanjskoj strategiji za učinkovito oporezivanje⁽²⁰⁾ razmatra pitanja koja se obrađuju i u ovom Mišljenju. Trenutačno se izrađuje zajednički EU-ov popis nekooperativnih poreznih jurisdikcija⁽²¹⁾. EGSO je pozdravio izradu takvog popisa. S druge strane, nevladine su organizacije donekle skeptične prema takvom popisu⁽²²⁾. I Europski parlament zahtijeva globalno prihvaćenu definiciju poreznih oaza, koja bi obuhvaćala i države članice EU-a i njihova prekomorska područja⁽²³⁾.

⁽¹⁴⁾ Christian Aid, priopćenje za medije od 19.7.2013., *OECD Action Plan on tax dodging is step forward but fails developing countries* („Akcijski plan OECD-a protiv utaje poreza korak je u pravom smjeru, ali ne i za zemlje u razvoju”); Oxfam, priopćenje za medije od 13.11.2014., *Oxfam reaction to OECD's roadmap to include developing countries in international tax reform* („Oxfam-ova reakcija na plan OECD-a da zemlje u razvoju uključi u međunarodnu poreznu reformu”).

⁽¹⁵⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a o novom europskom konsenzusu o razvoju, SL C 246, 28.7.2017., str. 71, točka 13.

⁽¹⁶⁾ Crivelli, Ruud De Mooij, Keen: *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries* („Smanjenje porezne osnovice, prijenos dobiti i zemlje u razvoju”), radni dokument MMF-a, WP/15/118.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 25 final – 2016/010 (CNS), COM(2016) 26 final – 2016/011 (CNS), vidjeti mišljenje EGSO-a o paketu mjera za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza, SL C 264, 20.7.2016., str. 93.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a o poreznoj transparentnosti, SL C 487, 28.12.2016., str. 62.

⁽¹⁹⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Akcijski plan o izgradnji unije tržišta kapitala”, SL C 133, 14.4.2016., str. 17.

⁽²⁰⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a o paketu mjera za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza, SL C 264, 20.7.2016., str. 93.

⁽²¹⁾ Dostupno na adresi https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en (zadnji pristup 29.8.2017.).

⁽²²⁾ Npr. Tax Justice Network, *Verdict on Finance Ministers' blacklist: 'whitewashing tax havens'* („Presuda o crnoj listi ministara financija: prikrivanje poreznih oaza”), 23.2.2017.

⁽²³⁾ Vidjeti bilješku 2., točku 10.

4.6.4. U Preporuci o ugovorima o oporezivanju ⁽²⁴⁾ razmatraju se važna pitanja u vezi s ugovorima o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja te se poziva države članice da u svoje ugovore ugrade prepreke protiv zlouporabe i trgovanja ugovorima. Međutim, ne poziva se na procjenu učinka tih ugovora, osobito na procjenu njihovih posljedica na usklađenost razvojne politike ili učinke prelijevanja. Treba pozdraviti Platformu za dobro porezno upravljanje, koja uz sudjelovanje organizacija civilnog društva razmatra pitanja međunarodnog oporezivanja, a koja je izradila je radni dokument o tim učincima ⁽²⁵⁾. Države članice trebale bi ga uzeti u obzir.

4.6.5. Strategije izbjegavanja plaćanja poreza često su povezane s netransparentnim vlasništvom nad imovinom. Međutim, nakon izmjene četvrte Direktive o sprečavanju pranja novca ⁽²⁶⁾ nisu uvedeni javno dostupni registri vlasništva za zaklade i ostala poduzeća koja se bave ulaganjima. Takvi bi registri pomogli zemljama u razvoju da istraže slučajeve u kojima se sumnja na pranje novca i porezne prijevare.

4.6.6. Prijedlozi u vezi sa zajedničkom (konsolidiranom) osnovicom poreza na dobit predmet su jednog drugog mišljenja EGSO-a ⁽²⁷⁾. U vezi sa sudjelovanjem u međunarodnim poreznim sporazumima i njihovom relevantnošću za porezne uprave zemalja u razvoju takav bi dogovor – i informacije koje bi iz njega proizašle – mogao poslužiti kao dobar primjer i utjecati na ugovore o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja s trećim zemljama. Podaci prikupljeni unutar Europe predstavljali bi, dakle, polazišnu točku za usporedne izračune u zemljama u razvoju. Cilj bi trebalo biti postizanje jednakih normi u cijelom svijetu, pri čijem bi definiranju ravnopravno trebale sudjelovati zemlje u razvoju.

4.6.7. EGSO preporučuje uvođenje odredbi o odgovornom poreznom upravljanju u sve relevantne sporazume između EU-a i trećih zemalja ili regija u cilju promicanja održivog razvoja.

4.6.8. EGSO preporučuje razmatranje mogućnosti da se novi ili revidirani sporazumi o slobodnoj trgovini između EU-a i zemalja u razvoju iskoriste kao prilika za to da se preispitaju i bilateralni porezni ugovori. Takvo preispitivanje treba provesti uz procjene učinka djelovanja s obzirom na posljedice međunarodnih poreznih politika država članica na ciljeve razvojne politike. Time bi se moglo pridonijeti i provedbi zahtjeva iznesenih u izvješću Europskog parlamenta.

5. Daljnje mjere koje preporučuje EGSO

5.1. Međunarodne porezne politike i ugovore država članica o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja trebalo bi redovito podvrgavati procjenama učinka, u skladu s paketom mjera za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza i radi usklađenosti politika država članica i EU-a u interesu razvoja ⁽²⁸⁾. Kako bi se poboljšala koordinacija razvojne politike EU-a i poreznih politika država članica, Europska komisija trebala bi osigurati da države članice koje sa zemljama u razvoju pregovaraju o ugovorima o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja vode računa o usklađenim razvojnim politikama EU-a. S tim u skladu pozdravlja se preporuka Komisije o provedbi mjera za borbu protiv zlouporaba poreznih ugovora ⁽²⁹⁾. S obzirom na razvojne ciljeve treba posvetiti veću pozornost potrebama zemalja u razvoju. Pritom bi trebalo intenzivirati i angažman EU-a u UN-u, unutar UN-ova Odbora za porezna pitanja, te pospješiti izgradnju kapaciteta u smislu globalnog foruma u kojem bi ravnopravno sudjelovale sve države.

5.2. Potrebno je osigurati prijelazna razdoblja kako bi se zemljama u razvoju omogućilo sudjelovanje u mjerama provedbe automatske razmjene informacija dok traje izgradnja kapaciteta.

5.3. Dobro upravljanje u području oporezivanja trebalo bi biti dio društveno odgovornog poslovanja poduzeća u kontekstu obveza izvješćivanja poduzeća.

⁽²⁴⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a o paketu mjera za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza, SL C 264, 20.7.2016., str. 93.

⁽²⁵⁾ Dokument za raspravu Europske komisije – Platforma za dobro porezno upravljanje: *Toolbox spill-over effects of EU tax policies on developing countries* („Paket instrumenata za učinke prelijevanja poreznih politika EU-a na zemlje u razvoju”), lipanj 2017., Platform/26/2017/EN.

⁽²⁶⁾ COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD), vidjeti mišljenje EGSO-a o Direktivi o borbi protiv pranja novca, SL C 34, 2.2.2017., str. 121.

⁽²⁷⁾ SL C 434, 15.12.2017., str. 58.

⁽²⁸⁾ Vidjeti bilješku 2., točku 15.

⁽²⁹⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a o paketu mjera za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza, SL C 264, 20.7.2016., str. 93.

5.4. Pitanje poreznih olakšica za razvojne projekte još je i važnije kad se uzmu u obzir planovi za veće uključivanje privatnih ulagača u europsku razvojnu politiku⁽³⁰⁾. Budući da su pitanja oporezivanja povezana s ciljevima održivog razvoja, poduzeća bi u pravilu trebala plaćati porez ondje gdje nastaje dobit od dodane vrijednosti⁽³¹⁾. To bi trebalo biti osigurano prilikom pružanja potpore sudjelovanju privatnog sektora.

5.5. Osim toga, općenito treba paziti da porezne olakšice ne ugroze provedbu ciljeva održivog razvoja.

5.6. EGSO skreće pozornost na svoje primjedbe o javnom registru stvarnih gospodarskih vlasnika bankovnih računa, poduzeća, zaklada i transakcija⁽³²⁾, te smatra da je svrsishodno poticati uvođenje tih mjera na svjetskoj razini s pomoću međunarodnih poreznih sporazuma. Nadalje, spomenute bi mjere posebno trebalo uzimati u obzir prilikom izgradnje kapaciteta kako bi se pružala podrška borbi protiv nezakonitih financijskih tokova iz zemalja u razvoju. S obzirom na bojazan da mnoga europska poduzeća koja posluju u zemljama u razvoju nisu obuhvaćena područjem primjene izvješćivanja po državama, EGSO upućuje na svoje primjedbe o tom pitanju⁽³³⁾. Preporučuje da se i druga mjerodavna pravila, posebno ona čije je područje primjene definirano visinom godišnjeg prometa, ocijene s obzirom na njihov utjecaj na zemlje u razvoju.

5.7. Europska unija i njezine države članice obvezale su se u okviru novog Europskog konsenzusa o razvoju na suradnju s partnerskim zemljama u širenju progresivnog oporezivanja, poduzimanju mjera za suzbijanje korupcije i redistributivnih politika i borbi protiv nezakonitih financijskih tokova⁽³⁴⁾. Dok se u zemljama u razvoju budu izgrađivali relevantni tehnički i ljudski kapaciteti potrebni za potpuno sudjelovanje u provedbi međunarodnih dogovora, već bi trebale postojati mogućnosti razmjene informacija radi postizanja ciljeva zacrtanih konsenzusom. EGSO uvažava napore Komisije⁽³⁵⁾ da izvan okvira UN-ova Odbora za porezna pitanja promiče regionalne forume⁽³⁶⁾ te smatra da bi ih trebalo pojačati. Treba voditi računa o jakoj zastupljenosti dionika i solidnim savjetodavnim postupcima u okviru tih foruma. Organizacije civilnog društva u zemljama u razvoju imaju nadzornu i potpurnu funkciju, također i u kontekstu oporezivanja, te bi stoga trebale dobivati veću podršku.

5.8. U okviru razvojne suradnje više bi pozornosti trebalo posvećivati poreznom sustavu određene zemlje. Izgradnja kapaciteta služi tome da se zemlje korisnice osposobe da mogu bolje pomagati same sebi te da se poveća učinkovitost poreznih sustava i osnaži legitimnost države. Posebno dobra iskustva postignuta su s izravnom razmjenom među poreznim upravama suočenima sa sličnim izazovima (eng. *peer learning*) te sa suradnjom između zemalja sa sličnim razvojnim okolnostima (npr. suradnja jug-jug). Tako se stvaraju mogućnosti usklađenog djelovanja s obzirom na slične izazove i omogućuje razmjena kapacitetima prilagođenih najboljih praksi.

5.9. EGSO smatra da je usklađenost razvojne politike u području poreza izrazito važna jer mjere na razini EU-a imaju međunarodne učinke na zemlje u razvoju. Stoga treba voditi računa o tim učincima te uključivati dotične zemlje u razvoju.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽³⁰⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a „Uspostavljanje jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a”, SL C 173, 31.5.2017., str. 62.

⁽³¹⁾ Vidjeti bilješku 2., uvodnu izjavu A i točku 6.

⁽³²⁾ Vidjeti posebno točku 1.5 mišljenja EGSO-a o Direktivi o borbi protiv pranja novca, SL C 34, 2.2.2017., str. 121.

⁽³³⁾ Vidjeti posebno točku 1.11 mišljenja EGSO-a o poreznoj transparentnosti, SL C 487, 28.12.2016., str. 62.

⁽³⁴⁾ Vidjeti COM(2016) 740 final. Vidjeti također mišljenje EGSO-a o novom europskom konsenzusu o razvoju, SL C 246, 28.7.2017., str. 71.

⁽³⁵⁾ Vidjeti Europska komisija, *Collect More – Spend Better* („Prikupljaj više, troši pametnije”), 2015.

⁽³⁶⁾ Npr. Afrički forum poreznih uprava (ATAF), Panamerički centar poreznih uprava (CIAT) i Svjetski forum za transparentnost i razmjenu informacija u porezne svrhe (Credaf).

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Ekonomske, socijalne i kulturne pravne euromediterranske regije“

(samoinicijativno mišljenje)

(2018/C 081/06)

Izvjestiteljica: **Helena DE FELIPE LEHTONEN**

Odluka Plenarne skupštine:	30.3.2017.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	28.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	123/0/1
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Važnost gospodarskih i socijalnih organizacija te civilnog društva općenito već se u Deklaraciji iz Barcelone ⁽¹⁾ iz 1995. ističe kao nužan čimbenik za promicanje postupne izgradnje prostora mira i stabilnosti, zajedničkog blagostanja i dijaloga između kultura i civilizacija iz različitih mediteranskih zemalja, društava i kultura na Sredozemlju. Organizacije civilnog društva na Sredozemlju trenutačno su prostori uključivosti, sudjelovanja i dijaloga s tijelima javne vlasti, uključujući s lokalnim vlastima, u cilju promicanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u mediteranskoj regiji. EGSO smatra da je potrebno **osnažiti ulogu gospodarskih i socijalnih vijeća** u zemljama u kojima postoje te **promicati njihovu uspostavu** u zemljama u kojima su se ugasila ili se nikad nisu razvila, uz jačanje sinergije među različitim uključenim dionicima. U okviru promicanja tih prava gospodarska i socijalna vijeća te gospodarske i socijalne organizacije trebaju uspostaviti partnerstva kako bi se olakšalo ostvarivanje prava i unaprijedila njihova djelotvornost.

1.2. Žene su žrtve rodni stereotipa koji stvaraju političke, gospodarske i obrazovne prepreke s ozbiljnim posljedicama za društveni razvoj. EGSO poziva na smanjenje golemog jaza koji postoji između zakonskih odredbi i stvarnosti. U tu svrhu smatra da je hitno potrebno osigurati sredstva za obrazovanje i osvješćivanje skupina zaduženih za osiguravanje učinkovite provedbe tog zakonodavstva. Kako bi se ojačala prava, EGSO preporučuje da se lokalne uprave povežu s akterima koji djeluju na raznim poljima u tim društvima: organizacijama, gospodarskim i socijalnim dionicima, civilnim društvom i njegovim mrežama u području rodne ravnopravnosti. Osim toga, taj se rad treba oslanjati na doprinose sveučilišta i specijaliziranih instituta.

1.3. Prijetnji nasilnog ekstremizma treba se suprotstaviti suočavanjem s njegovim višestrukim uzrocima koji nadilaze sigurnosna pitanja. U toj zadaći gospodarske i socijalne organizacije trebaju imati vodeću ulogu, i to u suradnji s institucijama i mrežama koje se bave međukulturnim i međuvjerskim dijalogom kako bi postigle veći učinak te u svoje aktivnosti uključile **kulturnu baštinu, umjetničke izričaje i kreativne industrije**. EGSO potiče Europsku komisiju i države članice Unije za Mediteran da te aktivnosti međukulturnog dijaloga promiču i među socijalnim dionicima te da tako osnaže specijalizirane organizacije koje godinama rade na Sredozemlju, kao što je Zaklada Anna Lindh ⁽²⁾. Kad je riječ o baštini, EGSO potiče veću suradnju na zaštiti kulturne baštine, koju danas ugrožavaju oružani sukobi i nasilne organizacije.

⁽¹⁾ <http://ufmsecretariat.org/barcelona-declaration-adopted-at-the-euro-mediterranean-conference-2728-november-1995/>

⁽²⁾ <http://www.annalindhfoundation.org/>

1.4. **Ekonomska, radnička i socijalna prava** od presudne su važnosti za gospodarski razvoj, kao i za razvoj demokratskog društva. Središnji elementi tih prava su slobodno poduzetništvo, sloboda udruživanja i sindikalnog djelovanja, kolektivno pregovaranje te socijalna zaštita na polju zdravstva, obrazovanja ili starije životne dobi. Kao što je to već istaknula Međunarodna organizacija rada (MOR) povodom svog osnivanja i u Deklaraciji iz Philadelphije, gospodarski ustroj nužno mora biti podređen socijalnoj pravdi, koja bi trebala biti glavni cilj svih nacionalnih i međunarodnih politika. U Deklaraciji iz Philadelphije ističe se da su „gospodarstvo i financije sredstva u službi ljudi”.

1.5. **Mediji** imaju presudnu ulogu u oblikovanju međusobnih pogleda i predodžbi te su ključan pokretač poboljšanja međukulturnog dijaloga i poticanja poštovanja, tolerancije i međusobnog poznavanja. EGSO stoga pozdravlja pokretanje projekata kojima se želi osigurati poštovanje različitosti i kojima se promiču informacije bez predrasuda, stereotipa i iskrivljenih predodžbi. Osim toga, potiče povećano djelovanje tih instrumenata praćenja, izobrazbe i osvješćivanja protiv rasizma i islamofobije u medijima te potiče promicanje mehanizama suradnje i zajedničkih platformi profesionalnog razvoja, kako deontoloških tako i onih za zaštitu slobode izražavanja.

1.6. Obrazovanje je glavni način društveno-gospodarske mobilnosti, a time i mogućeg unapređenja kvalitete života. S druge strane, nejednake obrazovne mogućnosti ugrožavaju stabilnost i sigurnost u regiji. EGSO stoga potiče zajedničko djelovanje u svrhu poboljšanja kvalitete osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja, visokoškolskog obrazovanja i stručnog osposobljavanja putem razmjene iskustava u kurikulumnom razvoju i metodološkim inovacijama. S druge strane, EGSO smatra da je ključno premostiti jaz u znanju između dviju obala Sredozemlja i, u tu svrhu, predlaže promicanje zajedničkih mreža znanja i istraživanja koje doprinose prijenosu i protoku znanja, kao i poticanje mobilnosti nastavnika, studenata, članova akademske zajednice i istraživača te potporu prijevodima njihovih radova, osobito s arapskoga i na arapski.

1.7. **Neformalno obrazovanje** nužna je dopuna jer doprinosi oblikovanju društava koja obilježavaju veća uključenost i pluralizam. EGSO smatra da je potrebno ojačati sinergije između formalnog i neformalnog obrazovanja i poticati tu vrstu obrazovanja kao instrument osnaživanja kulture mira i cjeloživotnog učenja. EGSO stoga poziva na dodjelu znatnijih sredstava **neformalnom obrazovanju** te na promicanje prijenosa iskustava i znanja između Europe i južnog Sredozemlja.

1.8. Kako bi se osnažilo uključivo i konkurentno gospodarstvo, potrebno je podupirati **digitalnu i tehnološku uključenost** građana. U tu svrhu, EGSO ističe potrebu poticanja regionalnih i lokalnih projekata koji će građane osposobiti za upotrebu novih tehnologija, poduzetništvo i digitalizaciju, kao i osnaživanja **inicijativa na području sudjelovanja građana i promicanja digitalnog osposobljavanja** i stvaranja dostojanstvenih radnih mjesta, kao što su inicijative za socijalne i digitalne inovacije u gradovima (Labs).

2. Kontekst

2.1. Nada u promjene koja se proširila među arapskom mladeži uzdrmla je 2011. godine političke sustave čiji su temelji, neočekivano, dovedeni u pitanje. Tunis, Egipat, Libija i Jemen svrgnuli su političke vođe, ali ih je sudbina odvela u vrlo različitim smjerovima: od tvrdokorne tuniske tranzicije kojoj pogoduje dinamično civilno društvo preko otvorenih sukoba u Libiji i Jemenu do promjene režima u Egiptu. Sirija je uvučena u krvavi rat, koji je u međuvremenu poprimio regionalne i međunarodne razmjere. Iz tog je razloga došlo do tragičnog raseljavanja stanovništva i nezabilježenih migracijskih kretanja koja su destabilizirala cijelo euromediterransko područje.

2.2. Osim promjene režima, željelo se uspostaviti pravedniji i uključiviji sustav, političke slobode, socijalnu pravdu, mogućnosti, dostojanstvo. Očekivanja su ostala neispunjena jer se promjene nisu odrazile na socijalnom planu, čemu su doprinjele konkretne političke okolnosti, unutar i izvan tih zemalja. Šest godina poslije, legitimni zahtjevi za ekonomska, socijalna i kulturna prava još uvijek su aktualni, ali neriješeni, te i dalje predstavljaju moguć uzrok nestabilnosti u regiji.

2.3. EGSO stoga smatra da glavni prioritet treba biti postizanje mira i demokracije u cijeloj regiji te poštovanja ljudskih i temeljnih prava svih njezinih građana.

2.4. Temeljna prava – neupitna i neotuđiva

2.4.1. EGSO potiče sve zemlje južnog i istočnog Sredozemlja da se pridržavaju Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ⁽³⁾ i Povelje o temeljnim pravima Europske unije ⁽⁴⁾. Istodobno ističe važnost načela i vrijednosti laicizma, kao i zaštite prava osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama ⁽⁵⁾.

2.4.2. EGSO naglašava ključni značaj zaštite razine kvalitete pristojnog života svih osoba. EGSO ističe osiguranje pristupa pitkoj vodi i hrani u dostatnoj količini i po povoljnim uvjetima, dovoljan pristup energiji radi sprječavanja energetske isključenosti, kako pojedinaca tako i zajednice, razvoj zdravstva te promicanje pristojnog okoliša.

2.4.3. Isto tako, i s obzirom na posebne okolnosti kroz koje prolazi regija, treba moći osigurati, kako na nacionalnoj tako i na međunarodnoj razini, pravo na pristojno stanovanje ili, u njegovu nedostatku, na pristojno utočište/sklonište za pojedince i obitelji. Osim toga, EGSO smatra da je potrebno osigurati pravo na uključivu i dostojnu obnovu u pogođenim područjima, bilo da su posrijedi posljedice prirodnih katastrofa ili oružanih sukoba.

2.5. Pravo na dostojanstveni rad – čimbenik socijalne stabilnosti i napretka

2.5.1. EGSO smatra da društva susjednih zemalja trebaju uložiti zajednički napor za veću uključivost i koheziju. Isto tako, njihovim je gospodarstvima potreban preustroj i inovacije radi stvaranja dostojanstvenih radnih mjesta kao ključnog elementa održivog razvoja.

2.5.2. Osim toga, EGSO ističe potrebu jamčenja prava na kojima se trebaju temeljiti ta opisana načela. U tom smislu valja osigurati pravo na dostojanstveni rad u tim zemljama, neovisno o statusu, vjerskoj pripadnosti ili nacionalnosti.

2.5.3. EGSO smatra da je neophodno poduzeti mjere za promicanje dostojanstvenog rada kao čimbenika socijalne stabilnosti, u skladu s onim što se u Deklaraciji MOR-a o temeljnim načelima i pravima na radu i Prilogu o njezinoj primjeni i praćenju ⁽⁶⁾ te u Međunarodnom paktu o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima ⁽⁷⁾ promiče kao osnova za izbjegavanje siromaštva, te potiče na potpisivanje tih dokumenata. Stoga je od presudne važnosti očuvati temeljna radna prava kao što su pravo na udruživanje, na osnivanje sindikata ili pridruživanje sindikatu prema vlastitom izboru, pravo na štrajk, stvarno priznanje prava na kolektivno pregovaranje, kao i pravo na zdravstvene i sigurnosne uvjete na radu te na plaću.

2.5.4. Nužno je, u skladu s prijedlogom MOR-a, razraditi i pravo na stanovanje u cilju zaštite cjelokupnog stanovništva, a posebice njegovih najugroženijih skupina. Neophodno je i suzbiti kršenje osnovnih prava kao što su iskorištavanje djece ili prisilni rad, kao i promicati pristup žena ili osoba s invaliditetom radu.

2.6. Poduzetništvo – temeljni pokretač gospodarskog razvoja

2.6.1. Europska unija smatra da postoji pet ključnih čimbenika mira, stabilnosti, sigurnosti i blagostanja u euromediterranskom području: gospodarski razvoj putem modernizacije i diversifikacije gospodarstava; jačanje poduzetničkog ekosustava i inovacijsko poduzetništvo; stvaranje radnih mjesta putem stručnog osposobljavanja, osobito za mlade; razvoj privatnog sektora, osobito malih i srednjih poduzeća; te energetska i okolišna održivost ⁽⁸⁾. Ističe se otvaranje kvalitetnih radnih mjesta kao temelja za gospodarski prosperitet te poticanje ženskog poduzetništva i poduzetničke sinergije na obje obale Sredozemlja.

EGSO s druge strane smatra da su ti čimbenici neodvojivi od društvenog razvoja s obzirom na to da se stabilnost, sigurnost i blagostanje uvijek temelje na integraciji i socijalnoj koheziji.

⁽³⁾ <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

⁽⁵⁾ <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>

⁽⁶⁾ <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-es/index.htm>

⁽⁷⁾ <http://www.ohchr.org/ES/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

⁽⁸⁾ http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_es.pdf

2.6.2. Zajednička komunikacija kao odlučujući čimbenik za razvoj tih gospodarstava ističe potrebu omogućivanja i osiguravanja privatnog poduzetništva pod ravnopravnim uvjetima. Stoga treba očuvati pravni okvir kojim se jamči pravo na privatno vlasništvo, kao i njegova nepovredivost u skladu s pravnim okvirom.

2.6.3. EGSO također pridaje važnost tomu da javna tijela štite slobodno i pravedno tržišno natjecanje, kojim se jamči ravnopravnost poduzetnika. Stoga se temeljnim smatra osiguravanje ravnopravnih uvjeta pri pristupu financiranju i dostupnosti usluga mikrofinanciranja, kao i jamčenje nekorumpirane javne uprave posvećene pružanju javnih usluga.

2.7. Pravo na stvaranje i inovacije – jamstvo raznovrsnog gospodarstva i dodane vrijednosti

2.7.1. Ministarskom izjavom Unije za Mediteran o digitalnom gospodarstvu⁽⁹⁾ promiče se uključivi i transverzalni utjecaj novih tehnologija na kulturnom, socijalnom, gospodarskom, upravnom i sigurnosnom polju.

2.7.2. Osim toga, EGSO podupire pristup Zajedničke komunikacije u vezi s potrebom diversifikacije i razvoja gospodarstava mediteranske regije na održiv i uključiv način.

2.7.3. EGSO ističe nužnost da se, prilikom osmišljavanja novih programa, izrade programi EU-a za euromediterransko područje namijenjeni razvoju inovativnosti, čime bi se omogućio daljnji gospodarski razvoj te regije, uz očuvanje individualnog i kolektivnog prava na stvaranje i inovacije. To pravo podrazumijeva priznavanje prava na intelektualno vlasništvo, pravo na dijeljenje i širenje tih inovacija i pravo na pristup novim tehnologijama.

2.7.4. EGSO kao pravo, svojstveno inovativnosti, priznaje digitalnu uključivost i slobodan pristup internetu, kako individualno tako i kolektivno.

2.8. Pravo na kvalitetno obrazovanje – stup ljudskog razvoja

2.8.1. Obrazovanje je glavni način društveno-gospodarske mobilnosti i mogućeg unapređenja kvalitete života. Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP)⁽¹⁰⁾ ističe da, iako je osnovno školovanje u mnogim zemljama regije doseglo univerzalne standarde te iako je i u srednjem školovanju ostvaren znatan napredak, njihova je kvaliteta manjkava. Svjetska banka razvila je programe za tu regiju u suradnji s drugim agencijama te bi i Europska komisija trebala raditi u tom smjeru. Isto tako, navodi se da znatna nejednakost u pogledu obrazovnih mogućnosti narušava društveni ugovor u arapskim zemljama.

2.8.2. U Planu djelovanja Unije za Mediteran⁽¹¹⁾ ističe se da je potrebno ojačati obrazovanje kao ključni čimbenik za stvaranje održivih i kvalificiranih radnih mjesta, posebno među mladima koji ne rade i podložni su prihvaćanju loših profesionalnih praksi; ističu se i istraživanje i inovacije kao temelj modernizacije gospodarstava te održivost kao transverzalni element osiguravanja uključivog društvenog i gospodarskog razvoja.

2.8.3. Jačanje socijalnog kapitala ključno je za stabilnost i sigurnost u regiji. Stoga je potrebno promicati osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje, visokoškolsko obrazovanje, pristup znanosti i znanstvenim spoznajama, zapošljivost, zdravlje, osnaživanje i mobilnost mladih, rodnu ravnopravnost, forume za raspravu i socijalnu uključenost.

2.8.4. Unatoč određenim poteškoćama u pogledu pristupa obrazovanju i osiguravanja obrazovanja za sve te usprkos potrebi poboljšanja kvalitete osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja, osnovni je izazov premostiti jaz između izobrazbe i zapošljavanja. U tom je smislu nužno promicati strukture koje povezuju tržište rada i obrazovni sustav kako bi se osiguralo potpuno uključivanje mladih u društvo. EGSO smatra da je u tu svrhu ključno promicati razmjenu iskustava u kurikularnom razvoju i metodološkim inovacijama, podupirući prijenos iskustava i praksi, radi postizanja kompetencija i sposobnosti primjerenih tržištu rada, kao i promicati i revalorizirati stručno obrazovanje i osposobljavanje s obzirom na izazov otvaranja 60 milijuna radnih mjesta u arapskim zemljama u sljedećem desetljeću.

⁽⁹⁾ <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2014/09/UfMMinistersDeclarationEN.pdf>

⁽¹⁰⁾ http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma_development/arab-human-development-report-2016-youth-and-the-prospects-for/

⁽¹¹⁾ <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/01/UfM-Roadmap-23-JAN-2017.pdf>

2.8.5. Socijalni partneri, kao i druge specijalizirane organizacije, ističu središnju ulogu neformalnog obrazovanja kao ključnog alata i dugoročnog rješenja za borbu protiv radikalizacije i ekstremizama, kao i zbog njegova doprinosa integraciji ugroženih skupina, posebno mladih i žena.

2.8.6. EGSO pozdravlja priznavanje važnosti neformalnog obrazovanja kao dopune formalnom obrazovanju i smatra da je potrebno ojačati sinergije između te dvije vrste obrazovanja. Stoga smatra da je potrebno povećati razinu političke angažiranosti u pogledu neformalnog obrazovanja i dodijeliti mu veća proračunska sredstva s obzirom na to da se njime olakšava proces sazrijevanja i socijalnog uključivanja mladih, koji se obrazuju o aktivnom sudjelovanju i razvoju demokratskih vrijednosti, te ono predstavlja djelotvoran instrument za osnaživanje kulture mira.

2.9. Akademska i obrazovna mobilnost – premošćivanje jaza u znanju

2.9.1. Mobilnost mladih predstavlja ključan dio odgovora na izazove s kojima se suočava Sredozemlje. Naime, migracija u arapskim zemljama simptom je socijalne isključenosti mladih koji su visokokvalificirani. Stoga je potrebno poticati migraciju od koje koristi imaju kako zemlje podrijetla tako i odredišta. To podrazumijeva veće priznavanje kvalifikacija i diploma, kao i olakšavanje akademske mobilnosti i poboljšanje pravnih okvira za uvjete ulaska i boravka u EU-u koji se primjenjuju na državljane susjednih zemalja u svrhu istraživanja, studiranja, razmjene učenika, izobrazbe i volontiranja.

2.9.2. S druge strane, jedan od najvećih postojećih jazova između dviju obala Sredozemlja jest jaz u znanju, zbog čega EGSO smatra da je potrebno donijeti mjere za promicanje proizvodnje i širenja znanstvenih i akademskih spoznaja te predlaže stvaranje i promicanje zajedničkih euromediterranskih mreža znanja i istraživanja. Osim toga, smatra da je ključno poticati prevođenje navedenih akademskih i znanstvenih radova, osobito s arapskoga i na arapski.

2.9.3. Usto, EGSO želi ustrajati u poticanju mobilnosti studenata, nastavnika, istraživača, članova akademske zajednice i znanstvenika putem boravaka, razmjena i stažiranja kao ključnog elementa promicanja akademske kvalitete i zapošljivosti mladih, uz jačanje učinkovite provedbe i ostvarivanja rezultata programa Erasmus + u zemljama euromediterranske regije, kao i protoka znanja i međukulturnog dijaloga.

2.10. Mediji i međukulturni dijalog – ključni elementi za postizanje tolerancije

2.10.1. Pluralizam, neovisnost i profesionalnost lokalnih medija jamstvo su društvenog napretka i doprinose tomu da ti mediji djeluju kao katalizatori promjena u zemljama susjedstva.

2.10.2. EGSO ističe potrebu poticanja dijaloga i suradnje između medija u euromediterranskom prostoru kako bi se poboljšali i ojačali profesionalni standardi i njihovi zakonodavni okviri. Ključan je i doprinos jamčenju i zaštiti slobode tiska i slobode izražavanja.

2.10.3. Neophodno je priznati ulogu medija u poboljšanju međukulturnog dijaloga i poticanju poštovanja, tolerancije i međusobnog poznavanja. U aktualnom kontekstu porasta protuzapadnog diskursa na jugu te populističkog i ksenofobnog diskursa u Europi, više je no ikad potrebno ostvariti napore u njihovu suzbijanju kako bi se suprotstavilo vizijama koje narode, kulture i vjere okreću jedne protiv drugih u okviru pristupa zasnovanog na manihejskom i isključivom binarizmu.

2.10.4. U tom smislu EGSO pozdravlja pokretanje projekata kojima se želi osigurati poštovanje postojeće različitosti u Europi i kojima se promiču tolerancija i informiranje bez predrasuda, stereotipa i iskrivljenih predodžbi, kao što je Centar za praćenje islamofobije u medijima u Španjolskoj⁽¹²⁾, koji promiče nerasističko informiranje. EGSO pak potiče pokretanje transverzalnih projekata u tu svrhu.

2.10.5. Osim sigurnosnih pitanja, nedostatak mogućnosti, osobito za mlade, može biti jedan od temeljnih uzroka nestabilnosti te postati jedan od uzroka procesa radikalizacije. Postoji potreba sprečavanja i suzbijanja ekstremizma i rasizma promicanjem međukulturnog dijaloga. Stoga institucije i mreže koje se bave međukulturnim i međuvjerskim dijalogom trebaju ojačati vlastite sinergije i komplementarnosti kako bi postigle znatniji učinak.

⁽¹²⁾ <http://www.observatorioislamofobia.org/>

2.10.6 .U prevenciju radikalizacije i nasilnog ekstremizma trebaju se uključiti gospodarska i socijalna vijeća iz mediteranske regije, gospodarski i socijalni dionici te civilno društvo u cjelini. U tu je svrhu potrebno uspostaviti mehanizme za razmjenu i suradnju, s odgovarajućim financijskim sredstvima, kao i riješiti pitanja povezana s pravosuđem, rodnom neravnopravnošću, govorom mržnje, nezaposlenošću mladih i nepismenošću u sklopu širih napora na području deradikalizacije koji uključuju i poticanje međukulturnog dijaloga. U vezi s tim treba istaknuti rad Mreže za osvješćivanje o radikalizaciji (RAN) ⁽¹³⁾ i njezina Centra za izvrsnost.

2.10.7 .EGSO smatra da je ključno poticati razmjene među intelektualcima, umjetnicima i kulturnim akterima u regiji jer su oni ključni pokretači društvenih promjena, i to promicanjem zajedničkih projekata kojima se doprinosi poticanju dijaloga i međusobnog poznavanja. Isto tako, potiče bolju koordinaciju i suradnju na zaštiti kulturne baštine te podizanje osviještenosti o različitim kulturnim i umjetničkim disciplinama i senzibilitetima koji istodobno postoje na euromediteranskom prostoru kao vrijedan element kohezije i međusobnog poznavanja, kao i njihovo valoriziranje.

2.11. Civilno društvo i sinergije među socijalnim dionicima – prostori uključivosti i rasprave

2.11.1 .Gospodarska kriza i ksenofobija na sjevernoj obali, ali i zahtjevi za slobodom izražavanja i borba za ljudska prava u zemljama na južnoj obali elementi su koji izrazito utječu na ostvarenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u društvima euromediteranskih zemalja.

2.11.2 .U tom se smislu u izvješću Europskog parlamenta iz studenoga 2015. o promicanju ljudskih prava ⁽¹⁴⁾ navodi da civilnom društvu treba dati veću potporu. Unatoč tomu vidljivost organizacija civilnog društva u zemljama juga još uvijek nije dovoljna uzmu li se u obzir naponi koje te organizacije ulažu i, ponekad, rizici koje preuzimaju, kao i njihova uloga u davanju zamaha društvenim promjenama. Gospodarska i socijalna vijeća iz mediteranske regije mogu u tom smislu poslužiti kao platforme za širenje informacija, okupljanje dionika i raspravu.

2.11.3 .EGSO navodi da je sektor udruga prostor koji doprinosi uključivosti. Osim toga, smatra nužnim da Europska komisija ojača potporu projektima koje provodi organizirano civilno društvo preko svojih gospodarskih i socijalnih organizacija, udruga i njihovih mreža, kao i da se ojačaju partnerstva i sinergije među različitim uključenim dionicima.

2.11.4 .EGSO smatra da bi ministri euromediteranske regije trebali surađivati na konkretnim projektima s Euromediteranskim sastankom na vrhu gospodarskih i socijalnih vijeća te sličnih institucija, ne dovodeći u pitanje potporu građanskim i kulturnim udrugama.

2.12. **Žena** – središte ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava

2.12.1 .Na trima ministarskim konferencijama Euromediteranskog partnerstva o jačanju uloge žena u društvu, održanima u Istanbulu ⁽¹⁵⁾ (2006.), Marakešu ⁽¹⁶⁾ (2009.) i Parizu ⁽¹⁷⁾ (2013.), vlade su se obvezale na provedbu preuzetih obveza: jednaka prava žena i muškaraca pri sudjelovanju u političkom, gospodarskom, građanskom i društvenom životu; suzbijanje svih oblika nasilja i diskriminacije nad ženama i djevojčicama te djelovanje na promjeni stavova i ponašanja kako bi se postigla rodna ravnopravnost u svrhu promicanja osnaživanja žena, ne samo na području prava nego i u stvarnosti.

2.12.2 .Unatoč zakonskim izmjenama do kojih je došlo u zemljama južnog Sredozemlja, UNDP smatra da je ravnopravnost žena u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava još daleko od ostvarenja.

2.12.3. EGSO navodi da postoji velik jaz između službenih izjava, prijedloga institucija, pa čak i važećeg zakonodavstva, i stvarne svakodnevice žena u njihovim zajednicama te ističe potrebu usklađivanja nacionalnih zakona s ustavnim odredbama i rješavanja problema pravnih vakuuma koji i dalje omogućuju diskriminacijske prakse prema ženama.

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network

⁽¹⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0344+0+DOC+XML+V0//ES>

⁽¹⁵⁾ <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4224/ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>.

⁽¹⁶⁾ <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4756/second-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>.

⁽¹⁷⁾ <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4226/third-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>.

2.12.4 .U tom kontekstu EGSO ističe potrebu osiguravanja sredstava za izobrazbu i osvješćivanje skupina odgovornih za jamčenje učinkovite provedbe zakonodavstva – sudstva, snaga sigurnosti, poduzeća, prosvjetnih djelatnika, medija, institucija poput gospodarskih i socijalnih vijeća itd.

2.12.5 .Kako bi se ojačala prava i postigli bolji rezultati, EGSO preporučuje da se lokalne uprave povežu s organizacijama civilnog društva u području rodne ravnopravnosti jer one raspolažu boljim informacijama u pogledu problema koji muče građane i njihovih zahtjeva. Taj se zajednički rad različitih dionika može oslanjati na doprinose akademske zajednice (sveučilišta i specijaliziranih instituta). Primjer je toga Euromediteranska zaklada za žene ⁽¹⁸⁾ (FFEM), koja je zajedno s Federacijom liga za prava žena, regionalnom upravom Marakeša, Sveučilištem Cadi Ayyad, Regionalnom komisijom za ljudska prava i drugim lokalnim tijelima provela kampanju osvješćivanja protiv ranih brakova.

2.12.6 .Stoga EGSO traži od ministara država članica Unije za Mediteran da se ta područja uzmu u obzir na sljedećoj ministarskoj konferenciji, kao i da se osiguraju financijska sredstva za te mjere i kampanje.

2.12.7. EGSO smatra da bi neuzimanje u obzir prethodnih točaka imalo velike posljedice. Rani brakovi, rani prekid obrazovnog procesa i, posljedično, devalorizacija žena na tržištu rada i u političkoj zastupljenosti neki su od elemenata koji negativno utječu na ostvarivanje prava, osobito žena i djevojčica.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ <https://www.euromedwomen.foundation/>.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijelazu u održiviju europsku budućnost – strategija za 2050.”

(samoinicijativno mišljenje)

(2018/C 081/07)

Izvjestiteljica: **Brenda KING**

Suizvjestitelj: **Lutz RIBBE**

Odluka Plenarne skupštine:	14.7.2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležni pododbor:	Prijelaz u održiviju europsku budućnost – strategija za 2050.
Datum usvajanja u Pododboru:	21.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	185/8/6

1. Zaključci i preporuke

1.1. Kao i svi drugi dijelovi svijeta, i Europa se suočava s trima velikim problemima, a to su: 1.) iscrpljivanje Zemljinih prirodnih resursa, uključujući klimatske promjene i gubitak bioraznolikosti; 2.) socijalne nejednakosti, uključujući nezaposlenost mladih i zapostavljanje osoba u regijama čiji industrijski sektori propadaju; te 3.) gubitak povjerenja javnosti u vladu, političke elite, EU i njegove upravljačke strukture te u druge institucije.

1.2. Ta tri velika problema potrebno je tumačiti u kontekstu digitalizacije (važan megatrend) i globalizacije s obzirom na to da su te pojave znatno utjecale na tržišta rada u Europi, a u budućnosti će se njihov utjecaj još više povećati. Osobito digitalizacija može pridonijeti rješavanju tih triju problema ili njihovu pogoršanju. Hoće li digitalizacija imati pozitivan ili negativan učinak ovisi o načinu na koji se njome politički upravlja.

1.3. EGSO poziva Komisiju da na temelju detaljne analize interakcije između digitalizacije i tih triju problema izradi dugoročnu strategiju za održivi razvoj Europe u cilju poticanja mjera za jačanje europskog gospodarstva kako bi se ostvarila korist na društvenom i okolišnom planu. Cilj je ovog mišljenja izložiti pitanja i doprinose koje treba uzeti u obzir u pripremi dugoročne strategije.

Neki se ljudi odupiru promjenama. Usred stalnog tehnološkog napretka nekim je ljudima u osobnom interesu da se održi *status quo*. Drugi se možda osjećaju nesigurno u pogledu pokušaja prilagodbe društvu koje se neprestano mijenja. Neki pak smatraju da se promjene ne odvijaju dovoljno brzo (npr. zagovornici zelene energije). Tvorcima politika trebali bi te bojazni uzeti u obzir te se izravno suočiti s problemom, umjesto da rješenje traže u *statusu quo*. Prvi bi korak bio pokretanje otvorene rasprave o tim pitanjima i jačanje participativne demokracije, uključujući europsku građansku inicijativu.

1.4. Nepoduzimanje mjera nije mogućnost. Potrebna je politička volja kako bi se promjena usmjerila u pravom smjeru. Postoji potreba za snažnijom povezanošću između gospodarskog razvoja, zaštite okoliša i socijalnih politika. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) smatra da će provedba i ostvarenje ciljeva održivog razvoja, kao i Pariškog sporazuma, te dobro upravljanje prijelazom na niskougljično i digitalno gospodarstvo riješiti velike probleme s kojima se Europa suočava i omogućiti joj da iz te nove industrijske revolucije izađe kao pobjednica. Preporučujemo da Komisija hitno razradi politike opisane u dokumentu „Budući koraci” (radni dokument službi Komisije) ⁽¹⁾ te da se više usredotoči na potpuno uključivanje ciljeva održivog razvoja i Pariškog sporazuma u europski okvir politika i postojeće prioritete Komisije u cilju utvrđivanja vizije za pravednu i konkurentnu Europu do 2050.

1.5. Potreba za snažnim političkim doprinosom ne smije se pogrešno shvatiti. Iako je odgovarajući regulatorni okvir nužan za oblikovanje tranzicije, Europi je potreban program koji utječe na društvo u cjelini, i to: promicanjem pravedne globalizacije; nastojanjem da se poveća konkurentnost i da Europa postane predvodnica u području novih tehnologija; nastojanjem da nitko ne ostane zapostavljen; iskorjenjivanjem siromaštva i stvaranjem okruženja u kojemu će građani ponovno steći povjerenje u političke sustave i u multilateralne oblike upravljanja ⁽²⁾. Osim predvodničke uloge na raznim područjima politika, pristupima politika mora se ujedno nastojati aktivirati golem potencijal civilnog društva. Socijalno poduzetništvo, građanske inicijative i rad u zajednici samo su neki primjeri ostvarivanja održivog razvoja s pomoću pristupa odozdo prema gore, osobito kad je riječ o nužnom prijelazu na niskougljično ili kružno gospodarstvo. U tom je kontekstu decentralizirana energija iz obnovljivih izvora najbolja referentna vrijednost.

1.6. U bliskoj bi budućnosti Komisija i EGSO trebali nastaviti zajedno raditi na ključnim strateškim područjima politika koja se analiziraju u ovom mišljenju, a to su:

- konkurentnost EU-a u svijetu koji se mijenja;
- učinak digitalizacije na tržište rada (uključujući dostojanstveni rad) i okoliš;
- održive financije i oporezivanje;
- izazovi u pogledu razvoja novih gospodarskih modela;
- prepreke decentralizaciji proizvodnje energije;
- cjeloživotno učenje u novom digitalnom dobu i u kontekstu prijelaza na niskougljično gospodarstvo;
- promicanje koalicija više dionika;
- demokratski deficit u zakonodavnom postupku EU-a i ponovno prisutni izazov sudjelovanja civilnog društva;
- uključivanje neovisnog stručnog znanja u kreiranje politika, uz potrebu jačanja sudjelovanja civilnog društva;
- novi europski mehanizam u službi strategije održivog razvoja.

1.7. Za ostvarivanje te kombinacije politika potrebna je sveobuhvatna i dosljedna strategija. EGSO preporučuje da se ta strategija usmjeri na dugoročno razdoblje, da bude jasna, horizontalno i vertikalno integrirana i participativna te da se njome može upravljati. EGSO stoga smatra da je od ključne važnosti osigurati da se tranzicija do 2050. osmisli i provodi uz puno sudjelovanje predstavnika civilnog društva. Kako bi se ojačala participativna demokracija, Komisija treba razmotriti svoje pravo zakonodavnog monopola.

⁽¹⁾ SWD(2016) 390 final.

⁽²⁾ Napomene glavnog tajnika UN-a s Političkog foruma na visokoj razini o održivom razvoju održanog u srpnju 2017. godine.

2. Uvod

Komisija je 2016. objavila komunikaciju pod naslovom „Budući koraci za održivu europsku budućnost.” EGSO ovim mišljenjem daje doprinos u vidu preporuka za strategiju kojom se nastoji odgovoriti na izazove s kojima se suočava Europa. U mišljenju se poziva na pristup usmjeren na ljude u kojemu se iz dugoročne perspektive razmatraju gospodarske, socijalne i okolišne dimenzije razvoja. Tim bi se pristupom trebalo nadvladati kratkoročno i ograničeno razmišljanje koje prevladava u trenutačnim strategijama EU-a.

3. Jedan megatrend i tri globalna problema

U kontekstu digitalizacije (megatrend) strategijom održivosti morat će se odgovoriti na tri velika problema spomenuta u poglavlju 1. koja imaju globalne razmjere i koja u jednakoj mjeri utječu na Europu i sve ostale kontinente:

- (1) Kako riješiti pitanje ograničenja planeta i ekološki izazov u cjelini, uključujući klimatske promjene i gubitak bioraznolikosti?
- (2) Kako odgovoriti na sve veće socijalne nejednakosti u globaliziranom svijetu?
- (3) Kako spriječiti slabljenje potpore javnosti vladama i institucijama?

Rješavanje tih problema zahtijevat će udružene napore tvorca politika, političara i civilnog društva. Nadalje, osobitu je pozornost potrebno usmjeriti na rizike i prilike u području digitalizacije. U ovom odjeljku predstavljamo pitanja koja je potrebno razmotriti kad je riječ o pronalasku rješenja za tri velika problema ⁽³⁾.

3.1. Megatrend: globalna preobrazba gospodarstva i društva zahvaljujući digitalizaciji

3.1.1. Globalna zbivanja u području gospodarstva platformi, umjetne inteligencije, robotike i interneta stvari dalekosežna su i odvijaju se sve brže te će prije ili kasnije utjecati na sva područja gospodarstva i društva. Digitalna tehnologija postaje dostupna velikom dijelu društva, no neke skupine možda nemaju pristup tim izuzetno snažnim digitalnim alatima.

3.1.2. Konvergencija digitalnih tehnologija s nanotehnologijom, biotehnologijom, znanosti o materijalima, proizvodnjom i pohranom obnovljive energije i kvantnim računalstvom može izazvati novu industrijsku revoluciju ⁽⁴⁾. Kako bi Europa preuzela vodeću ulogu u novom globalnom tržišnom natjecanju na tehnološkom i gospodarskom polju, potrebna su golemu ulaganja i nove inicijative.

3.1.3. Digitalizacija ima brojne prednosti. Stvara nove proizvode i usluge koji su od koristi potrošačima. Može pridonijeti postizanju nekih ciljeva održivog razvoja povećanjem razina dohotka u svijetu, poboljšanjem kvalitete života ljudi, stvaranjem mogućnosti za uključivije demokratske modele i povećanjem broja kvalitetnih radnih mjesta te konkurentnosti EU-a u cjelini – baš kao i prethodne industrijske revolucije. Postoje i prijetnje – u studiji se ističe mogućnost da bi se uslijed digitalizacije moglo zatvoriti mnogo više radnih mjesta nego što će ih se otvoriti.

3.1.4. Digitalna tehnologija približit će proizvodnju i potrošnju, smanjujući prekomjernu proizvodnju na najmanju moguću mjeru. To bi moglo smanjiti utjecaj EU-a na okoliš. Izravnom trgovinom ekonomskim dobrima može se smanjiti potrošnja resursa, neovisno o tome je li riječ o uzajamnim transakcijama između pojedinaca (engl. *peer-to-peer*) ili ekonomiji dijeljenja. Primjerice, digitalna tehnologija pogodna je za širenje usluga zajedničkog prijevoza i vozila bez vozača, što može povećati okolišnu održivost naših sustava mobilnosti.

3.1.5. Međutim, digitalizacija nije održiva sama po sebi. Postoje prepreke ulasku na tržište i ekonomije razmjera koje građane mogu spriječiti u iskorištavanju njezina potencijala. Digitalizacija bi mogla povećati nejednakosti, osobito s obzirom na to da može poremetiti tržišta rada i dovesti do polarizacije, uz velik broj radnih mjesta za niskokvalificirane i

⁽³⁾ Prvi potpredsjednik Frans Timmermans na plenarnom zasjedanju EESC-a održanom 15. prosinca 2016. godine.

⁽⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Uključivo unutarnje digitalno tržište”, SL C 161, 6.6.2013., str. 8.

srednjekvalificirane radnike podložnih automatizaciji. Robotizacija i gospodarstvo platformi mogu ozbiljno ugroziti mnoga radna mjesta u Europi te stvaraju nove rizike s obzirom na to da većina odgovarajućih tehnologija djeluje na temelju podataka, uključujući osobne podatke.

3.1.6. Nove mogućnosti za stvaranje bogatstva često pogoduju samo određenim slojevima društva: dobro obrazovanim s dobrim socijalnim vještinama i visokom razinom tolerancije na rizik. Digitalne inovacije uglavnom pogoduju pružateljima intelektualnog, financijskog i fizičkog kapitala: inovatorima, dioničarima, ulagačima i visokokvalificiranim radnicima. Postoji bojazan da će digitalna tehnologija postati jedan od glavnih razloga stagnacije ili čak smanjenja dohotka.

3.1.7. Potrebna je aktivna i sveobuhvatna politika kako bi se iskoristile mogućnosti digitalizacije, uzimajući u obzir tri velika prethodno opisana problema. Također je potrebno pratiti rizike koji proizlaze iz digitalizacije i upravljati njima. EGSO bi trebao nastaviti s aktivnim radom na tim pitanjima.

3.2. Ograničenja planeta i sveukupni ekološki izazov

3.2.1. Budući da je predana globalnoj borbi protiv klimatskih promjena (tj. Pariškom sporazumu) i zagovara zaštitu prirodnih resursa, Europa hitno treba znatno smanjiti utjecaj svojega gospodarstva na okoliš. Ekološka kriza već nas pogađa. S globalnog stajališta, rast stanovništva, dugoročni gospodarski rast koji se temelji na fosilnim gorivima te neodrživa uporaba resursa i zemljišta vrše sve veći pritisak na okoliš. Jedan je od ključnih izazova, koji se također odražava u ciljevima održivog razvoja, zajamčiti da se u okviru gospodarskog razvoja i rasta poštuju ograničenja planeta, neovisno o tome odnosi li se to na zaštitu klime, uporabu resursa i gospodarenje njima, kvalitetu zraka i vode ili na zaštitu kopnene i morske bioraznolikosti.

3.2.2. Temeljita dekarbonizacija gospodarstva zahtijeva hitnu preobrazbu mnogih gospodarskih sektora. Prelazak s fosilnih goriva na obnovljive izvore energije zahtijeva veću fleksibilnost te znanje i iskustvo u području energije. Opći razvoj energije „proizvođača-potrošača“⁽⁵⁾ također bi trebao biti važan i održiv dio energetske politike EU-a⁽⁶⁾. Prometni sustavi zahtijevaju strukturne promjene s pomoću elektrifikacije i usluga zajedničkog korištenja automobilima. Potrebno je iz temelja promijeniti stambeni sektor i infrastrukturu. Napredno biogospodarstvo može biti važan čimbenik za poticanje ekologizacije gospodarstva.

3.2.3. Europa treba napraviti odmak od postojećeg linearnog gospodarskog modela po načelu „uzmi, izradi, konzumiraj, baci“ i usmjeriti se prema kružnom modelu koji je osmišljen kao restorativan model i u okviru kojeg se oslanja, gdje je moguće, na obnovljive prirodne izvore i što dulje zadržava vrijednost proizvoda, materijala i resursa u gospodarstvu. Digitalizacija može biti važna u tom kontekstu (vidjeti točku 3.1.4).

3.2.4. Prijelaz na niskouglično, kružno i ekološki prihvatljivo gospodarstvo prilika je da EU poveća svoju konkurentnost i otpornost. Takvo gospodarstvo može poboljšati kvalitetu života i blagostanje njegovih građana. Njime se također smanjuje ovisnost o uvozu fosilnih goriva i ključnih sirovina te se stvara stabilan temelj za gospodarski napredak.

3.2.5. Međutim, dekarbonizaciju i ekološku tranziciju pratit će socijalni izazovi⁽⁷⁾ s obzirom na to da će se smanjiti broj radnih mjesta u industrijama s velikim utjecajem na okoliš. Potpuno iskorištavanje potencijala dekarbonizacije i ekološke tranzicije u pogledu otvaranja novih radnih mjesta i poboljšanja socijalne sigurnosti potrebno je prihvatiti kao stratešku političku zadaću kako bi neto bilanca bila što pozitivnija.

⁽⁵⁾ Aktivni potrošači energije koji su i potrošači i proizvođači električne energije.

⁽⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Energija i energetske zadruge proizvođača-potrošača“, SL C 34, 2.2.2017., str. 44.

⁽⁷⁾ Mišljenje EGSO-a „Klimatska pravda“, NAT/712 (vidjeti stranicu 22. ovog Službenog lista).

3.2.6. Prijelaz na niskougljično i kružno gospodarstvo potiče se inicijativama „odozdo prema gore” koje predvode građani, lokalne vlasti, potrošači i inovativna poduzeća i koje se odnose na energiju i hranu. Međutim, umjesto promicanja odgovarajućih inicijativa i stvaranja kritične mase u Europi, što ima pozitivne posljedice za tržište rada i socijalnu sigurnost, daljnji napredak često sprečavaju administrativni i regulatorni sustavi. Nije u cijelosti poznato da inicijative odozdo prema gore mogu biti snažan instrument za rješavanje socijalnih problema povezanih s dekarbonizacijom i ekološkom tranzicijom. Za ostvarivanje tog potencijala potrebno je ukloniti strukturne prepreke koje osobama s manjkom resursa sprečavaju pristup potrebnim resursima (osobito kapitalu i relevantnim informacijama).

3.3. Sve veće socijalne nejednakosti

3.3.1. Iako su globalizacija i tehnološki napredak znatno pridonijeli povećanju globalne trgovine i globalnog bogatstva, kombinacija globalizacije i tehnološkog napretka također je pridonijela povećanju socijalnih nejednakosti (i nejednakosti u području okoliša). Prema podatcima Oxfama, samo osam pojedinaca, od kojih su svi muškarci, posjeduje bogatstvo jednako onomu koje posjeduje najsiromašnija polovica svjetske populacije.

3.3.2. U Europi se nejednakost produbljuje. Prema nedavnoj studiji OECD-a, nejednakost dohotka i dalje je na dosad najvišoj razini u Europi. U 1980-ima prosječni dohodak 10 % najbogatijih osoba u društvu bio je sedam puta veći nego dohodak 10 % najsiromašnijih. Danas je on 9,5 puta veći. Nejednakost bogatstva još je veća: 10 % najbogatijih kućanstava posjeduje 50 % ukupnog bogatstva, dok 40 % najsiromašnijih posjeduje malo više od 3 % ⁽⁸⁾.

3.3.3. Jedan od razloga sve većih nejednakosti u Europi jest odvajanje rasta od neto dohotka. Dok je BDP europodručja od 2008. do 2015. porastao za više od 16 % (više od 17 % u 28 zemalja članica EU-a), raspoloživi neto dohodak kućanstava stagnirao je, a u 28 zemalja članica EU-a porastao za samo 2 %.

3.3.4. U 24 zemlje OECD-a produktivnost je od 1995. porasla za 27 %, dok prosječna naknada za rad zaostaje te je porasla za samo 22 %. Što je još gore, povećanje dohotka od rada znatno je niže u socijalnim skupinama s nižim neto plaćama. Proteklih 20 godina ta se nejednakost plaća povećala u svim europskim zemljama osim u Španjolskoj. Taj je trend najizraženiji u Mađarskoj, Poljskoj, Češkoj i Ujedinjenoj Kraljevini ⁽⁹⁾.

3.3.5. Postoji rizik da će se uslijed promjenjive prirode rada taj jaz produbiti. Primjerice, zbog automatizacije složenih industrijskih procesa s pomoću robotike moglo bi doći do smanjenja potražnje za srednjekvalificiranim službenicima, pa čak i visokokvalificiranim službenicima nižih razina, koji trenutačno obavljaju te složene zadaće. To bi moglo pridonijeti dodatnoj polarizaciji tržišta rada jer će se nova radna mjesta otvoriti u kategoriji (još) više kvalificiranih radnika (razvoj i održavanje tih proizvoda/usluga) ili u kategoriji niskokvalificiranih radnika koja je više usmjerena na usluge. Prema podatcima OECD-a, za 9 % radnih mjesta postoji rizik od automatizacije, dok će se za 25 % radnih mjesta zadaće znatno promijeniti.

3.3.6. Odgovori vlada na utjecaj digitalizacije češće su reaktivni nego proaktivni i uvelike su usmjereni na ublažavanje popratnih učinaka digitalizacije umjesto na iskorištavanje njezinih mogućih prednosti. Vlade u svojim odgovorima trebaju voditi više računa o izazovu zastupljenosti i sudjelovanja radnika, što je važan aspekt ulaganja u ljudski kapital na tržištu rada koje se mijenja. EGSO bi mogao nastaviti s detaljnom analizom utjecaja digitalizacije na prirodu rada.

3.4. Vlade i institucije gube potporu javnosti

3.4.1. Porast nejednakosti, koji je samo djelomično izazvan globalizacijom i tehnološkim napretkom, pridonio je gubitku povjerenja u vlade, političke elite, međunarodne organizacije, institucije i globalno upravljanje. Nadalje, potaknuo je porast populističkih pokreta i pad tradicionalnih političkih stranaka. Osobito zabrinjava neizlazak mladih na izbore (da ne spominjemo glasove „protiv sustava”): na izborima 2015. glasovalo je samo 63 % Europljana u dobi od 15 do 30 godina ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ OECD: *Understanding the Socio-Economic Divide in Europe* („Razumijevanje socioekonomskih razlika u Europi”). Izvješće, 2017.

⁽⁹⁾ Schwellnus, C., Kappeler, A. i Pionnier, P.: Radni dokumenti OECD-a. *Decoupling of Wages from Productivity: Macro-Level Facts* („Odvajanje plaća od produktivnosti: Činjenice na makrorazini”).

⁽¹⁰⁾ Eurobarometar.

3.4.2. Mnogi europski građani osjećaju se isključenima iz političkog donošenja odluka na nacionalnoj i europskoj razini. Smatraju da im se u okviru tradicionalnih demokratskih procesa ne omogućava utjecanje na temeljne odluke. Pristup s više dionika (npr. u okviru Programa UN-a za održivi razvoj do 2030.) uključiv je demokratski model i način na koji se može prevladati to nepovjerenje.

3.4.3. Prelazak na održivost ne može i ne smije biti nametnut „odozgo“. On će biti uspješan samo ako se bude temeljio na širokoj potpori i aktivnom sudjelovanju većine poduzeća, lokalnih i regionalnih tijela, radnika i građana. Suradnja se mora temeljiti na načelu „odozdo prema gore i odozgo prema dolje“. Udruženja više dionika sudjelovala su u izradi Programa za razdoblje do 2030. i sve se više uspostavljaju u području klimatske politike⁽¹¹⁾. Ti oblici udruživanja mogu poslužiti kao osnova za ključiv model demokratskoga upravljanja koji bi se mogao primjenjivati u svim sektorima politika i olakšati korjenitu promjenu i inovacije.

3.4.4. Osobito mlađa generacija zahtijeva netradicionalne oblike političkog djelovanja, nasuprot konvencionalnim političkim strankama i tijelima. Energetske zajednice, partnerstva između građana i općina u cilju poticanja energetske učinkovitosti (npr. s pomoću modela za dodjelu ugovora) ili gospodarenja otpadom, inicijative „tranzicijski gradovi“, poljoprivreda koju podržava zajednica, politički blogovi i drugi internetski formati ili čak inicijative o lokalnoj valuti alternativni su oblici političkog djelovanja. Oni zasigurno neće zamijeniti tradicionalno političko djelovanje, no mogu pružiti važan doprinos političkoj socijalizaciji i socijalnoj integraciji.

3.4.5. Iskorištavanje potencijala interneta također je obećavajući pristup za prevladavanje političke stagnacije. Informacije nikada nisu bile lakše dostupne nego u decentraliziranoj mreži bez klasičnih filtera. To dovodi do novih izazova za društvo, što se ogleda u fenomenima „post-istine“ ili lažnih vijesti. Međutim, također svjedočimo naglom rastu alternativnih, nehijerarhijskih oblika aktivizma, kao i visokoj razini uporabe internetskih društvenih mreža među građanima, osobito mladima.

3.4.6. E-uprava može dovesti do modela upravljanja s dosad nezabilježenom razinom sudjelovanja javnosti u donošenju politika. EU bi se trebao ugledati na države članice kao što je Estonija, u kojoj je već ostvaren znatan napredak. Digitalizacija omogućuje građanima da uz razmjerno male troškove sudjeluju u postupcima donošenja odluka. Međutim, dokazano je da, kad je riječ o e-sudjelovanju, postoji i „pristranost prema srednjem sloju“ (veća zastupljenost pripadnika srednjeg sloja u participativnim forumima). EGSO je u dobrom položaju da sudjeluje u dijalogu civilnog društva o toj temi.

4. Europa kakvu želimo

Suočen sa spomenutim trima globalnim problemima i megatrendom digitalizacije, EU mora postići sljedeće ciljeve:

- na najbolji način iskoristiti digitalnu revoluciju radi izgradnje novog, konkurentnog i održivog gospodarstva;
- ostvariti prijelaz na niskougljično, kružno i ekološki prihvatljivo gospodarstvo te istodobno zajamčiti pravedan prijelaz za sve;
- izgraditi otporan europski socijalni model;
- zajamčiti decentraliziraniji demokratski sustav koji je više usmjeren na građane, iskorištavajući pritom prednosti pravedne gospodarske suradnje na svjetskoj razini.

4.1. EGSO smatra da će se ciljevima održivog razvoja i Pariškim sporazumom (COP21) iznova ojačati vizija „Europe kakvu želimo“⁽¹²⁾⁽¹³⁾. Komisija bi trebala stvoriti zamah za provedbu tih sporazuma razvojem politika iznesenih u komunikaciji naslovljenoj „Budućí koraci“ te ih u cijelosti uključiti u europski okvir politika i postojeće prioritete Komisije. U okviru vizije „Europa kakvu želimo“, kao i u Programu za razdoblje do 2030. (tj. ciljevima održivog razvoja), pojedinac se

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Koalicija za ispunjavanje obveza proizašlih iz Pariškog sporazuma“, SL C 389, 21.10.2016. str. 20.

⁽¹²⁾ Izgradnja Europe kakvu želimo, studija Foruma dionika za Europski gospodarski i socijalni odbor, 2015.

⁽¹³⁾ Common appeal to European leaders by European Civil Society Organisations and Trade Unions („Zajednički apel europskih organizacija civilnoga društva i sindikata europskim čelnicima“), 21. ožujka 2017.

nalazi u središtu društva i gospodarstva te se svima daje mogućnost odlučivanja o tome kako žele ispuniti svoje potrebe u skladu s društvenim i ekološkim okruženjem. Taj koncept nije utopijski. U stvarnosti Europa trenutačno ima potrebna tehnološka i ekonomska sredstva za ostvarivanje te vizije, a to su: internet stvari i velika količina podataka, kontrola složenih procesa s pomoću mobilnih aplikacija, „proizvodnja-potrošnja” uz smanjenje proizvodnje i proizvodnih troškova (npr. obnovljivi izvori energije, 3D tisak), novi oblici transakcija i plaćanja (lanac blokova (engl. *blockchain*), bitcoin, pametni ugovori (engl. *smart contracts*)), kooperacija i ekonomija dijeljenja kao novi poslovni koncepti te druge inovacije.

4.2. Sve te inovacije mogu pridonijeti ostvarivanju vizije, no to podrazumijeva strategiju u kojoj se nude rješenja triju izazova povezanih s inovacijama. Ta strategija iziskuje novi koncept blagostanja „izvan okvira BDP-a” kojim se na cjelovit način nastoje ostvariti gospodarski napredak, socijalna uključenost, odgovornost prema okolišu i osnaživanje građana.

4.3. Nepoduzimanje mjera nije mogućnost: ako EU ne želi ili ne može razviti i provesti sveobuhvatnu strategiju, Europa neće samo ostvariti neuspjeh kad je riječ o Programu za 2030. i viziji „Europa kakvu želimo”. Ako se ništa ne poduzme, vrlo je vjerojatno da se spomenuti veliki izazovi neće svladati: uništiti će se europski radni poredak, zaustavit će se dekarbonizacija i zaštita resursa jer se socijalni troškovi ekološke tranzicije smatraju previsokima i povećat će se socijalne nejednakosti i otuđenje, što će ugroziti demokraciju.

4.4. Od presudne je važnosti da se strategijom obuhvate precizne preporuke o politikama kako bi se pomoglo u prevladavanju triju velikih izazova s kojima se Europa suočava i tako ostvarila vizija „Europe kakvu želimo”.

5. Šest pristupa politike za ostvarivanje Europe kakvu želimo

Ovdje predlažemo ključne pristupe politike u okviru kojih se nude odgovori na tri globalna problema (ograničenja planeta, socijalne razlike, gubitak potpore javnosti) i na megatrend digitalizacije. Svaki taj pristup obuhvaća kombinaciju politika koja se sastoji od šest dijelova, a to su:

- inovacije
- donošenje propisa/upravljanje
- socijalna politika
- otvoreni pristup
- obrazovanje/osposobljavanje
- istraživanje

Ta bi se kombinacija politika trebala primjenjivati u najmanje četiri područja politika, a to su: pravedno, digitalno i zeleno gospodarstvo (5.1), novi oblici upravljanja (5.2), održivost i financijski sektor (5.3) te promicanje održivosti uz pomoć međunarodne trgovine (5.4). Iznosimo pitanja i dajemo doprinose koje bi institucije i dionici EU-a trebali dodatno razmotriti u dugoročnom razdoblju.

5.1. Pravedno, digitalno i zeleno gospodarstvo kojim se ostvaruju blagostanje i dobrobit

5.1.1. Inovacije: nova industrijska revolucija predstavlja priliku za Europu da postane predvodnica na tehnološkom polju te da poveća svoju konkurentnost na globaliziranim tržištima. Stvaranje gospodarske vrijednosti bez visokih vanjskih troškova mora postati uobičajeni poslovni model. Potrebna su nam inovativna i profitabilna trgovačka društva i poduzeća koja bi ulagala u održivu proizvodnju, otvarala kvalitetna radna mjesta i stvarala gospodarske temelje za dobrobit. Kako bi se s pomoću inovacija pridonijelo održivijoj Europi, potrebno je razviti okvir za nagrađivanje gospodarskih aktivnosti bez utjecaja na okolinu ili onih u kojima je taj utjecaj znatno smanjen odnosno gospodarskih aktivnosti s ograničenom potrošnjom resursa. Time se održivim inovatorima (neovisno o tome je li riječ o građanima, poduzećima, gradovima ili regijama) omogućuje učinkovito natjecanje s poslovnim modelima visoke razine iskorištavanja resursa i/ili velikog utjecaja na okoliš. Potrebno je pružiti proaktivnu potporu inovatorima koji nastoje ponuditi nova rješenja za suočavanje sa socijalnim i ekološkim izazovima te koji su predvodnici u usvajanju inovativnih rješenja, a takva se potpora primjerice

sastoji od dostupnosti mikrokredita MSP-ovima, građanima, privatnim kućanstvima, inicijativama na razini zajednice, socijalnim poduzećima i mikropoduzećima⁽¹⁴⁾. U tome bi mogao pomoći jedinstveni europski patent pod uvjetom da troškovi za dobivanje patenta ne budu pretjerani⁽¹⁵⁾. Kad je riječ o MSP-ovima, potrebno je preispitati mjere u okviru načela druge prilike kako bi se smanjile trenutačno visoke razine nesklonosti riziku u EU-u⁽¹⁶⁾. Politikom se također mora omogućiti eksperimentiranje u cijeloj Europi, osobito u sektoru mobilnosti, otpada, energije, poljoprivrede, obrazovanja ili zdravstva. Nova tržišta mogu se pronaći preusmjeravanjem javne nabave na digitalne, niskougljične, kružne i ekološki prihvatljive usluge koje se pružaju na socijalno uključiv način.

5.1.2. Donošenje propisa: regulatornim okvirom moraju se ispuniti tri cilja. Prvo, potrebno je odrediti što točniju cijenu vanjskih učinaka kako bi se mogli razviti poslovni modeli kojima se doprinosi ostvarenju ciljeva održivosti⁽¹⁷⁾. Drugo, propisima se mora zajamčiti uvođenje dobro razvijene digitalne infrastrukture u cijeloj Europi, uključujući u ruralnim područjima, i osiguravanje pristupa toj infrastrukturi za sve (uključujući pametno grijanje, pametne elektroenergetske mreže i mreže elektromobilnosti). Te bi se usluge u pravnom smislu trebale smatrati javnim uslugama. Naposljetku, s obzirom na to da digitalizacija općenito prednost daje platformama, postoji rizik od monopola na velikim digitalnim tržištima. Stoga su nužne aktivne politike zaštite tržišnog natjecanja⁽¹⁸⁾. EGSO je također predložio da Komisija razmotri načine na koje se europske platforme mogu promicati tako da dodana vrijednost ostane u lokalnim gospodarstvima⁽¹⁹⁾. Neovisna europska agencija za ocjenjivanje digitalnih platformi, s jednakim ovlastima u svim državama članicama za ocjenjivanje upravljanja tim platformama u pogledu tržišnog natjecanja, zapošljavanja i oporezivanja, mogla bi imati važnu ulogu u uravnoteženju njihove tržišne moći⁽²⁰⁾.

5.1.3. Socijalna politika: promjene do kojih je došlo uslijed digitalizacije i dekarbonizacije (vidjeti odjeljak 3.) ugrožavaju sustave socijalne sigurnosti u pogledu upravljanja problemom gubitka radnih mjesta i smanjenja fiskalnih prihoda. Potrebno je stoga razmotriti i razviti nove pristupe i modele kako bi se osigurala održivost sustava socijalne sigurnosti u državama članicama, odgovorilo na različite okolnosti u području rada u budućnosti i pružila potpora radnicima i zajednicama u sektorima i regijama zahvaćenima tranzicijom. EGSO se izazovima budućnosti rada bavi u mišljenju „Europski stup socijalnih prava” i poziva na donošenje dosljedne europske strategije zapošljavanja kojom se uzimaju u obzir ulaganja i inovacije, zapošljavanje i stvaranje kvalitetnih radnih mjesta, pravedni uvjeti rada za sve, pravedne i neometane tranzicije koje se oslanjaju na aktivne politike tržišta rada te sudjelovanje svih dionika, osobito socijalnih partnera. Usto, javnim ulaganjima potrebno je podupirati zajednice, regije i radnike u sektorima koji su već zahvaćeni tranzicijom, kao i predviđanje i olakšavanje budućeg restrukturiranja i prijelaza na zelenije i održivije gospodarstvo⁽²¹⁾.

5.1.4. Otvoreni pristup: iskorištavanje potencijala digitalizacije u pogledu zelenog i pravednog gospodarstva ponajprije zahtijeva opću otvorenost gospodarstva koja građanima omogućuje aktivno sudjelovanje u tehnološkom napretku i ostvarivanje koristi od mogućnosti koje on nudi (npr. kombinacija digitalnih energetske podataka i decentralizirane proizvodnje energije). Stoga je od presudne važnosti ukloniti prepreke sudjelovanju u gospodarstvu s pomoću otvorenih tržišta, otvorenih podataka, modela otvorenog koda i otvorenih normi. Svaki od tih elemenata treba smatrati vodećim načelom za programe politika u strateškim sektorima: energetske sektoru, sektoru prometa, logistici i proizvodnim procesima. Koncept suvereniteta nad podatcima potrebno je razviti i provesti u okviru europskog prava: europski građani moraju imati pravo uporabe vlastitih podataka za vlastite potrebe, pravo određivanja kojim će se osobnim podatcima koristiti treće strane, pravo odlučivanja o načinu uporabe podataka, pravo na informacije o uporabi podataka i potpunu kontrolu nad tom uporabom te pravo na brisanje podataka.

⁽¹⁴⁾ Mišljenje EGSO-a u pripremi „Novi održivi gospodarski modeli”, SC/048 (vidjeti stranicu 57. ovog Službenog lista).

⁽¹⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Akcijski plan EU-a: prava intelektualnog vlasništva”, SL C 230, 14.7.2015., str. 72.

⁽¹⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Budući predvodnici u Europi: inicijativa za novoosnovana i rastuća poduzeća”, SL C 288, 31.8.2017., str. 20.

⁽¹⁷⁾ Mišljenje EGSO-a „Održivi razvoj: pregled unutarnjih i vanjskih politika EU-a”, SL C 487, 28.12.2016., str. 41.

⁽¹⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta”, SL C 71, 24.2.2016., str. 65.

⁽¹⁹⁾ Mišljenje EGSO-a „Promjena naravi radnog odnosa i učinak te promjene na zadržavanje pristojnih plaća”, SL C 303, 19.8.2016., str. 54.

⁽²⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Ekonomija suradnje”, SL C 75, 10.3.2017., str. 33.

⁽²¹⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10.

5.1.5. Obrazovanje/osposobljavanje: zeleno i digitalno gospodarstvo zahtijevaju posebne vještine, osobito s obzirom na to da će digitalna tehnologija u budućnosti biti važno sredstvo za dekarbonizaciju europskog gospodarstva (vidjeti točke 3.1.4 i 3.2.3). U politike općeg obrazovanja i cjeloživotnog učenja treba uključiti osposobljavanje radi razvijanja potrebnih formalnih i neformalnih vještina, pored ostalog i u područjima kao što zajednički rad i rad u zajednici te poduzetništvo⁽²²⁾. To pitanje iziskuje više dijaloga i analiza. Preporučuje se ciljana uporaba strukturnih fondova kako bi se zajamčila učinkovita potpora prevladavanju trenutnog jaza u području zelenih i digitalnih vještina, osobito u regijama koje su već u tranziciji ili će biti zahvaćene njome u budućnosti. Sredstva u okviru europskih obrazovnih sustava bit će potrebno usmjeriti na obrazovanje i razvoj vještina u područjima u kojima se ljudske vještine ne mogu zamijeniti sustavima umjetne inteligencije ili u područjima u kojima su ljudi nužna nadopuna tim sustavima (tj. zadaće za koje je presudna interakcija među ljudima ili u kojima ljudi i strojevi surađuju te zadaće za koje želimo da ih ljudi i dalje obavljaju)⁽²³⁾.

5.1.6. Istraživanje: digitalno, zeleno i pravedno gospodarstvo bit će referentna vrijednost za gospodarske modele prilagođene budućnosti. Do tog će gospodarstva dovesti dobro usmjerena istraživačka politika utemeljena na analizi okolišnog i socijalnog utjecaja inovacija, osobito digitalnih inovacija. U tom je kontekstu potrebno da financiranje u području istraživanja i razvoja bude dostupno inovatorima koji razvijaju nove digitalne tehnologije i usluge za prevladavanje socijalnih izazova i/ili izazova u području okoliša. Potrebno je razviti mrežu inkubatora za potporu tim inovatorima.

5.2. Novi oblici upravljanja

5.2.1. Inovacije: sudjelovanje je ključna sastavnica demokracije. Izbori i zastupnički sustav jedna su od metoda za organiziranje sudjelovanja, no potrebni su novi i inovativni pristupi za organiziranje sudjelovanja, uključujući e-sudjelovanje. Tradicionalno donošenje politika važno je proširiti na nehijerarhijske, socijalno fluidne i manje formalne oblike političkog djelovanja te poticati inicijative civilnog društva i inicijative utemeljene na pristupu odozdo prema gore.

5.2.2. Upravljanje: promjene zahtijevaju transparentne i slobodno dostupne dijaloge više dionika o svim zakonodavnim postupcima EU-a na razini EU-a i lokalnoj razini. „Civilno društvo” ne bi trebalo ograničiti na organizirano civilno društvo, nego bi ono trebalo uključivati sve građane. Novi oblici udruživanja osobito su važni za klimatsku politiku i zaštitu resursa⁽²⁴⁾. Kako bi se osnažila participativna demokracija, potrebno je ukinuti *de facto* monopol Europske komisije na pravo poduzimanja zakonodavne inicijative, i to u korist povećanog broja inicijativa Europskog parlamenta te zakonodavnih inicijativa utemeljenih na pristupu odozdo prema gore, na primjer uklanjanjem tehničkih, pravnih i administrativnih poteškoća u okviru europske građanske inicijative⁽²⁵⁾.

5.2.3. Otvoreni pristup: „korištenje doprinosa mnoštva” (engl. *crowd-sourcing*) prikladan je pristup pri izradi cjelokupnog zakonodavstva EU-a jer bi se time uklonile strukturne prepreke koje otežavaju sudjelovanje građana u postupcima donošenja odluka na razini EU-a. Pri osmišljavanju tog pristupa osobito je pozornost potrebno usmjeriti na pristupačnost, uključivost i odgovornost. Otvoreni pristup politici i politikama može se dodatno povećati objavljivanjem svih aktivnosti i podataka EU-a na internetu na način prilagođen korisnicima.

5.2.4. Osposobljavanje/obrazovanje: za prevladavanje „pristranosti prema srednjem sloju” (vidjeti točku 3.4.6) potrebni su programi osnaživanja građana. Ti bi se programi trebali izraditi tako da uključuju one dijelove stanovništva koji obično aktivno ne sudjeluju u politici, gospodarstvu i društvu. U općem je obrazovanju potrebno staviti naglasak na osviještenost o sudjelovanju kao osnovnom načelu demokracije i skrenuti pozornost na prilike za sudjelovanje. Potrebno je naglasiti da aktivno sudjelovanje u postupcima oblikovanja političke volje ima prednosti i za društvo i za pojedinca, čiji se interesi i stajališta uzimaju u obzir. Potrebno je dodijeliti više sredstava organizacijama civilnog društva koje su usmjerene na te pasivne dijelove stanovništva i slijede ciljeve održivosti.

5.2.5. Istraživanje: društvene znanosti trebale bi se više usredotočiti na prakse u području alternativne demokracije. Jedan primjer za to jest moguća primjena metodologije prototipa u politici. Tim bi se pristupom rješenja politike izrađivala

⁽²²⁾ Mišljenje EGSO-a „Poticanje kreativnosti, poduzetništva i mobilnosti u obrazovanju i osposobljavanju”, SL C 332, 8.10.2015., str. 20.

⁽²³⁾ Mišljenje EGSO-a „Umjetna inteligencija”, SL C 288, 31.8.2017., str. 1.

⁽²⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Koalicija za ispunjavanje obveza proizašlih iz Pariškog sporazuma”, SL C 389, 21.10.2016., str. 20.

⁽²⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Europska građanska inicijativa (revizija)”, SL C 389, 21.10.2016., str. 35.

u ograničenom vremenskom okviru, zatim provodila na „testnom tržištu” te bi se ubrzo zatim njihov učinak procjenjivao na temelju povratnih informacija građana i drugih relevantnih dionika. Procjena učinka služila bi kao temelj za odgovarajuće izmjene u rješenjima politike prije njihova uvođenja.

5.2.6. Općenitije govoreći, potrebno je dodatno istraživanje u pogledu preispitivanja poveznice između (znanstvene) stručnosti i donošenja politika te povezivanja uključivanja potpuno transparentnog i neovisnog stručnog znanja u donošenje politika s potrebom za osnaživanjem sudjelovanja građana.

5.3. Održivost i financijski sektor

5.3.1. Inovacije: digitalno, zeleno i pravedno gospodarstvo podrazumijeva velika ulaganja u privatne objekte (npr. u pogone za proizvodnju obnovljive energije ili punionice za električna vozila) i javnu infrastrukturu (npr. u digitalizaciju sustava električne energije i mobilnosti). Stoga će financijski sektor morati imati središnju ulogu u omogućivanju tih inovacija. Financijska sredstva, uključujući javna sredstva, potrebno je dodijeliti ulaganjima kojima se podupire održiva preobrazba. Za postizanje klimatskih i energetske ciljeve potrebno je stabilno investicijsko okruženje, a inovativni financijski instrumenti moraju usmjeravati privatno financiranje u ulaganja koja se inače ne bi ostvarila ⁽²⁶⁾ ⁽²⁷⁾.

5.3.2. Donošenje propisa: politika mora biti usmjerena na uspostavu održivijeg privatnog financijskog sustava uključivanjem čimbenika održivosti u procjenu financijskog rizika, proširenjem odgovornosti financijskih institucija na nefinancijske učinke odluka o ulaganjima i povećanjem transparentnosti u pogledu okolišnih i socijalnih učinaka odluka o ulaganjima ⁽²⁸⁾. Politikama bi se ulagači također trebali poticati da se na dobrovoljnoj osnovi obvežu na ulaganja u objekte koji slijede načela održivog razvoja. „Ozelenjavanje” bankarskih standarda bitno je za preusmjeravanje privatnog financiranja s tradicionalnih ulaganja na ulaganja s niskom razinom emisija CO₂, otporna na klimatske promjene. Središnje banke trebale bi usmjeravati dodjelu kapitala monetarnom i mikrobonitetnom i makrobonitetnom politikom, uključujući standarde održivosti.

5.3.3. Socijalna politika: kućanstva će se zbog digitalizacije i dekarbonizacije naći pod pritiskom. Stoga je potrebna temeljita fiskalna reforma kako bi se povećao raspoloživi dohodak kućanstava i kako bi se taj cilj povezao s preduvjetima za dekarbonizaciju. EGSO poziva na uspostavu fiskalnog sustava utemeljenog na internalizaciji troškova u području okoliša i uporabi dodatnih prihoda za smanjenje poreznog opterećenja rada. Prebacivanjem oporezivanja s rada na uporabu resursa pomaže se ispraviti nefunkcioniranje tržišta, otvoriti nova održiva radna mjesta na lokalnoj razini, povećati raspoloživi dohodak kućanstava i potaknuti ekološki inovativna ulaganja ⁽²⁹⁾.

5.3.4. Istraživanje: do danas se i dalje vrlo malo zna o utjecaju digitalizacije i smanjene potrošnje fosilnih goriva na javne financije (fiskalna erozija). Istraživanje je potrebno usmjeriti na taj aspekt te na mogući opći doprinos strateške financijske politike održivom razvoju.

5.4. Promicanje održivosti uz pomoć međunarodne trgovine

5.4.1. Inovacije i poslovne prilike: s obzirom na globalnu dimenziju triju velikih problema jasna politika inovacija neće biti dovoljna za postizanje veće održivosti Europe. U suradnji s trgovinskim partnerima Europa mora razviti koncepte inovacija koji se mogu prenijeti u druge regije u svijetu. Trgovina u tome može pomoći sve dok su aspekti održivosti ključni kriteriji u politici međunarodne trgovine, uključujući multilateralne i bilateralne trgovinske sporazume. Posebnu je ulogu potrebno dodijeliti Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO), koja bi trebala u većoj mjeri uzeti u obzir međunarodnu politiku u području okoliša, kao što su Pariški sporazum ili ciljevi iz Aichija u vezi s biološkom raznolikosti. Nakon

⁽²⁶⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 57.

⁽²⁷⁾ Mišljenje EGSO-a „Tržišni instrumenti za gospodarstvo učinkovitih resursa i s niskom razinom emisije CO₂ u EU-u”, SL C 226, 16.7.2014., str. 1. (točka 3.9.4).

⁽²⁸⁾ Izvješće UNEP-a *Building a Sustainable Financial System in the European Union* („Uspostava održivog financijskog sustava u Europskoj uniji”), UNEP Inquiry i 2^o Investing Initiative, ožujak 2016.; vidjeti i druga izvješća o održivom financiranju na stranici <http://web.unep.org/inquiry>.

⁽²⁹⁾ Mišljenje EGSO-a „Tržišni instrumenti za gospodarstvo učinkovitih resursa i s niskom razinom emisije CO₂ u EU-u”, SL C 226, 16.7.2014., str. 1. (točka 1.3).

utvrđivanja odgovarajućih normi, europska poduzeća, građani, inicijative na razini zajednice, općine i regije mogu razviti važne inovacije (proizvode i usluge) koje se mogu izvoziti kao odgovor na potrebu za dekarbonizacijom i iskorištavanjem mogućnosti u okviru megatrenda digitalizacije. One mogu postati uspješni izvozni proizvodi. Prije svega, Europska komisija trebala bi u suradnji s WTO-om i svojim glavnim partnerima raditi na tome da se trgovinski sporazumi iskoriste za pojačano određivanje cijena ugljikova dioksida i svih drugih vanjskih čimbenika koji štete održivim inovacijama.

5.4.2. Donošenje propisa: jedan od razloga povećanog utjecaja naših gospodarstava na okoliš jest sve veća udaljenost između mjesta proizvodnje, prerade, potrošnje i katkad zbrinjavanja/oporabe proizvoda. Usklađivanje međunarodne trgovine s održivim razvojem zahtijeva pametan regulatorni pristup liberalizaciji kojim se uzimaju u obzir i osnažuju lokalni proizvodni sustavi malih razmjera. Promicanjem i podupiranjem politika kružnog gospodarstva trebalo bi se osigurati da sustavi budu trajni, mali, lokalni i čisti. Krugovi u pojedinim industrijskim djelatnostima mogu biti veliki ⁽³⁰⁾. Taj bi se problem trebao riješiti donošenjem propisa, i to bilateralnim i multilateralim trgovinskim sporazumima.

5.4.3. EU bi trebao snažno potaknuti Svjetsku banku i Međunarodni monetarni fond da preuzmu važnu ulogu u promicanju reformi fiskalnog i financijskog sustava kako bi se stvorilo okruženje u kojemu se zemljama u razvoju pomaže mobilizirati više vlastitih resursa. To bi trebalo obuhvaćati poreznu reformu na nacionalnoj razini, ali i mobiliziranje međunarodne zajednice u cilju zajedničke borbe protiv utaje poreza, pranja novca i nezakonitih tokova kapitala, što dovodi do toga da su iznosi novca koji izlaze iz zemalja u razvoju veći od iznosa koji u njih ulaze u okviru službene razvojne pomoći. Točnije, Europska komisija trebala bi iskoristiti Program za razdoblje do 2030., utemeljen na 17 ciljeva održivog razvoja, kao okvir za sve vanjske politike i programe financirane sredstvima EU-a ⁽³¹⁾.

5.4.4. Socijalna politika: jedan od načina za provedbu ciljeva održivog razvoja i promicanje progresivne trgovinske politike od koje svi imaju koristi provedba je višedioničkih pristupa odgovornom poslovanju. U tim pristupima poduzeća, nevladine organizacije, sindikati i vlade zajedno određuju na koji se način dužnost poštovanja ljudskih prava može ispuniti u praksi. Raste zabrinutost zbog kršenja ljudskih prava u lancima opskrbe, osobito u vezi s mineralima iz područja zahvaćenih sukobima, poput kobalta koji se koristi u proizvodnji punjivih baterija u mobilnim telefonima, prijenosnim računalima, električnim vozilima, zrakoplovima i električnim alatima. S obzirom na predanost prijelazu na niskougljično gospodarstvo, nezaustavljivo napredovanje u smjeru digitalizacije i složenost odgovornog poslovanja u međunarodnim lancima opskrbe, suradnja različitih dionika od ključne je važnosti. EGSO stoga pozdravlja inicijativu nizozemske vlade – i izražava zadovoljstvo zbog toga što je njezin partner – čiji je cilj podići svijest o tome kako se djelovanjem više dionika može izgraditi razumijevanje o smislenom odgovornom poslovanju, posebno u složenim lancima opskrbe sirovinama čije se vađenje temelji na iskorištavanju rada djece ili robova ili se ostvaruje u opasnim uvjetima.

5.4.5. Otvoreni pristup: novi trgovinski sporazumi moraju se temeljiti na odobrenju dobivenom novim demokratskim postupcima, uz veće sudjelovanje građana u zajedničkom donošenju odluka. Poglavlja o trgovini i održivom razvoju u postojećim trgovinskim sporazumima EU-a ne funkcioniraju dovoljno dobro. Kao prvo, u ta poglavlja treba uključiti i globalne multilateralne sporazume (Program za razdoblje do 2030. i Pariški sporazum). Kao drugo, potrebno je ojačati mehanizme civilnog društva za praćenje i uvrstiti analizu sa stajališta civilnog društva. Kao treće, mehanizmi za osiguravanje provedbe zakonodavstva moraju se primjenjivati i na sama poglavlja o trgovini i održivom razvoju ⁽³²⁾.

5.4.6. Istraživanje: potrebno je više empirijskih dokaza kako bi se procijenio utjecaj brzog porasta novih oblika potrošnje i proizvodnje u međunarodnoj trgovini koji se postupno šire na transnacionalne usluge, osobito u pogledu njihova utjecaja na transnacionalno oporezivanje. To bi trebao biti temelj za odluku o njihovom uključivanju u opća pravila WTO-a ili u bilateralne i regionalne sporazume, kao u slučaju Programa za dostojanstveni rad.

⁽³⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Paket o kružnom gospodarstvu”, SL C 264, 20.7.2016., str. 98. (točka 1.3).

⁽³¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Program za razdoblje do 2030. – Predanost Europske unije ostvarenju ciljeva održivog razvoja na svjetskoj razini”, SL C 34, 2.2.2017., str. 58.

⁽³²⁾ Mišljenje EGSO-a „Trgovina za sve – Prema odgovornijoj trgovinskoj i ulagačkoj politici”, SL C 264, 20.7.2016., str. 123. (točka 1.9).

5.4.7. Podsjećamo Komisiju na našu prethodnu preporuku da provede cjelovitu procjenu vjerojatnih učinaka koje će provedba ciljeva održivog razvoja i Pariškog sporazuma imati na trgovinsku politiku EU-a.

6. Oblikovanje strategije za održivu europsku budućnost – četiri kriterija

6.1. U odjeljku 5. utvrdili smo neka područja u kojima je potrebno provesti mjere politike kako bi se u socioekonomskom kontekstu koji se radikalno mijenja izgradila održivija Europa. Mogu se utvrditi četiri kriterija za strategiju održivosti Europe. Ona mora biti:

- usmjerena na dugoročno razdoblje,
- jasna,
- horizontalno i vertikalno integrirana,
- takva da se njome može upravljati.

Ta se četiri kriterija opširnije opisuju u nastavku.

6.2. Usmjerenost na dugoročno razdoblje

6.2.1. Strateško razmišljanje podrazumijeva razvoj dugoročne perspektive na temelju vizije „Europa kakvu želimo”, koja je opisana u odjeljku 4., i utvrđivanje puta koji bi Europa trebala slijediti kako bi se ta vizija ostvarila. Za očitovanje socijalnih promjena izazvanih globalnim problemima i megatrendom digitalizacije opisanima u odjeljku 3. bit će potrebna do tri desetljeća. Potrebno je određeno vrijeme kako bi se ostvario učinak mnogih relevantnih odluka, uključujući odluke o ulaganjima. Stoga se tri desetljeća čine kao odgovarajući vremenski okvir za strategiju održivosti Europe. Relevantni ciljevi i odgovarajuće mjere politike moraju se predvidjeti na temelju tog vremenskog okvira ⁽³³⁾. Taj retrospektivni pristup znači da se kao referentna točka uzima najbolji mogući scenarij za 2050. i da svi koraci koji su potrebni za ostvarenje najboljeg mogućeg scenarija proizlaze iz njega. Usmjerenost na najbolji mogući scenarij omogućuje razvoj pozitivnog diskursa. Napuštanje gospodarstva s visokim razinama emisija CO₂ i intenzivnom uporabom resursa te centraliziranog društva 20. stoljeća ne smije se smatrati kaznom ili krajem napretka nego novim i pozitivnim razdobljem u kojemu se nude privlačne mogućnosti za građane.

6.3. Jasnoća

6.3.1. Usmjerenost strategije održivosti na dugoročno razdoblje ne znači da nije potrebno poduzeti mjere politike u kratkoročnom razdoblju. Štoviše, središnji dio strategije održivosti trebao bi biti razvoj lanca mjera politike koje su potrebne kako bi se postigli predviđeni ciljevi za 2050., počevši s političkim programima koji imaju dugoročne učinke, planovima politike sa srednjoročnim učincima i konkretnim mjerama usmjerenima na kratkoročno razdoblje. Potrebno je jasno utvrditi hijerarhiju programa, planova i mjera politike kako bi se postigla najveća razina učinkovitosti. Prethodni pristupi održivosti, osobito oni razvijeni u okviru Lisabonske strategije i strategije Europa 2020., bili su nedovoljno jasni kad je riječ o konkretnim mjerama politike. U tom bi smislu europska strategija održivosti trebala slijediti Strategiju za održivi razvoj iz Göteborga ⁽³⁴⁾, koja je jasno usmjerena na mjere politike, a ta usmjerenost odlikuje i komunikaciju Komisije „Platforma za djelovanje” ⁽³⁵⁾.

6.4. Horizontalna i vertikalna integracija

6.4.1. Kad je riječ o ostvarivanju pristupa politike opisanih u odjeljku 5. i provedbi različitih mjera politike utvrđenih u odjeljku 5., potrebno je vrlo ozbiljno uzeti u obzir činjenicu da su tri globalna problema neraskidivo povezana s megatrendom digitalizacije. Uspješna strategija stoga mora izbjegavati „uske vidike”, biti horizontalno integrirana i obuhvaćati svih šest područja politike. Takva sveobuhvatna dugoročna strategija mogla bi biti nastavak trenutačne strategije Europa 2020. te sredstvo kojim će se provedba 17 univerzalnih ciljeva održivog razvoja, u kojima se odražava snažna predanost ispunjavanju obveza proizašlih iz Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama, povezati s prioritetima rada Europske komisije ⁽³⁶⁾.

⁽³³⁾ U odluci UNFCCC-a uz Pariški sporazum spominju se „dugoročne strategije razvoja niskih razina emisija stakleničkih plinova do sredine stoljeća” (točka 35.).

⁽³⁴⁾ Komunikacije Komisije „Održiva Europa za bolji svijet: strategija Europske unije za održivi razvoj”, COM(2001) 264.

⁽³⁵⁾ Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu „Preispitivanje strategije održivog razvoja – Platforma za djelovanje”, COM(2005) 658 final.

⁽³⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Budući koraci za održivu europsku budućnost”, SL C 345, 13.10.2017., str. 91.

6.4.2. Uspješna politika održivosti mora biti i vertikalno integrirana. Za održivi razvoj bit će potrebna potpora svih relevantnih razina politika (lokalne, regionalne, nacionalne, europske i globalne). Stoga je nužno jasno utvrditi na kojim bi se razinama politika trebali poduzeti odgovarajući koraci utvrđeni u strateškom okviru. EGSO preporučuje uvođenje okvira za upravljanje i koordinaciju usporedno sa strategijom kako bi se osigurala usklađenost između centraliziranih i decentraliziranih mjera te kako bi se uključilo organizirano civilno društvo na nacionalnoj i regionalnoj razini. Potrebno je dodatno razviti europski semestar kako bi se uveo mehanizam za vertikalnu koordinaciju provedbe ciljeva održivog razvoja.

6.5. Mogućnost upravljanja

6.5.1. Za održivi razvoj potrebno je političko upravljanje. Na temelju mjerljivih ciljeva predviđenih za razdoblje do 2050. (vidjeti točku 6.2) potrebno je utvrditi prijelazne ciljeve koji će služiti kao orijentiri. Potrebna je stalna evaluacija kako bi se pratilo ostvaruje li lanac jasnih mjera politike (vidjeti točku 6.3) očekivane rezultate. Ako rezultati nisu u skladu s ciljevima i ciljnim vrijednostima, mora odmah uslijediti prilagođavanje mjera politike.

6.5.2. Kako bi se procijenio napredak u pogledu dugoročnog strateškog okvira i najboljeg mogućeg scenarija za 2050., potreban je opsežan sustav pokazatelja u kojemu se odražava složen višesektorski pristup opisan u ovom mišljenju. Taj bi sustav pokazatelja trebao obuhvaćati pokazatelje iz svih šest područja politike kako bi se njime odražavala međusobna povezanost triju globalnih problema i megatrenda digitalizacije iz odjeljka 2. Istinski strateški pristup održivosti moguć je samo ako se provede izrazito analitička zadaća utvrđivanja odgovarajućih pokazatelja i njihova uključivanja u „sveobuhvatni sustav pokazatelja”. Također je potrebno upravljati vertikalnom i horizontalnom koordinacijom politike održivosti (vidjeti točku 6.4). Za provedbu tih triju zadaća (praćenje i evaluacija, prilagođavanje mjera politike i koordinacija horizontalne i vertikalne integracije) potrebna su administrativna tijela koja će snositi odgovornost. Moguće rješenje uključivalo bi glavnu upravu na razini EU-a i slična tijela na nacionalnoj razini.

6.5.3. EGSO prepoznaje i da se u svijetu koji se ubrzano mijenja zajednice ne mogu ocjenjivati samo na temelju pokazatelja kao što je gospodarski rast. EGSO je stoga predložio uporabu nove referentne vrijednosti, tj. „napretka društava”. U okviru te mjere uzimaju se u obzir čimbenici izvan područja gospodarskog rasta kako bi se procijenio napredak zajednice. Napredak društava trebao bi biti dopunska referentna vrijednost gospodarskom rastu i time omogućiti stjecanje šire slike stanja u zajednici ⁽³⁷⁾.

Bruxelles, 19. listopada 2017.

*Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS*

⁽³⁷⁾ Mišljenje EGSO-a „BDP i ostalo – sudjelovanje civilnog društva u odabiru dopunskih pokazatelja”, SL C 181, 21.6.2012., str. 14.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Novom održivom gospodarskom modelu”
(razmatračko mišljenje)
(2018/C 081/08)

Izvjestiteljica: **Anne CHASSAGNETTE**

Suizvjestitelj: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 7.2.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležni pododbor:	Pododbor za nove održive gospodarske modele
Datum usvajanja u Pododboru:	25.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	187/3/4
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Gospodarski model koji se temelji na shemi „uzmi, proizvedi, posjeduj, baci” doveden je u pitanje zbog brojnih gospodarskih, socijalnih i okolišnih izazova s kojima se Europa suočava.

1.2. Svjedočimo nastanku hibridnog gospodarstva, u kojemu je tradicionalna struktura tržišta ugrožena pojavom mnoštva novih modela koji mijenjaju odnose između proizvođača, distributera i potrošača.

1.3. Osim gospodarske isplativosti, neki od tih novih modela, kao što su funkcionalna ekonomija, ekonomija dijeljenja ili odgovorne financije, nastoje – ili kane – odgovoriti na druge izazove važne za ljude i planet, a koji su ključni za održivi razvoj, a to su:

- socijalna pravda
- participativno upravljanje
- očuvanje resursa i prirodnog kapitala.

1.4. Za Europsku uniju (EU) pružanje potpore tim inovatorima predstavlja priliku da preuzme vodeću ulogu na polju inovativnih gospodarskih modela koji neraskidivo povezuju načela gospodarskog blagostanja, kvalitetne socijalne zaštite i ekološke održivosti te definiraju „europski žig”. EU stoga mora biti ambiciozan po tom pitanju.

1.5. U tu svrhu u ovom se mišljenju iznosi sljedećih **deset preporuka**.

1.5.1. **Osigurati bolju koordinaciju rada na održivom gospodarstvu u EU-u uvođenjem stalne strukture novog održivog gospodarstva.** U okviru te strukture na raspolaganju bi bila sredstva ocjenjivanja i komunikacije koja bi pomogla u praćenju novih gospodarskih modela s potencijalom održivog razvoja i provedbe preporuka sadržanih u ovom dokumentu. Takva bi struktura pogodovala dijalogu između različitih dionika na europskoj razini. EGSO bi mogao pridonijeti tom naporu osnivanjem svojeg centra za praćenje novog gospodarstva, kao što je to već bilo preporučeno u više mišljenja.

1.5.2. Tijela javne vlasti EU-a moraju poduprijeti istraživanje, osobito odgovorno istraživanje i inovacije ⁽¹⁾, kako bi se:

- bolje razumjeli stvarni učinci u pogledu održivosti novih gospodarskih modela tijekom cjelokupnog životnog ciklusa, i kako bi se nastavilo istraživanje o preprekama razvoju novih modela;
- razvili pokazatelji za praćenje tih novih gospodarskih modela i osnažila njihova vidljivost.

1.5.3. Potrebno je provjeriti odgovaraju li uistinu novi modeli kriterijima održivosti. Iza ideja novog održivog gospodarstva neki dionici razvijaju modele koji nisu nužno održivi u svim aspektima. Komisija mora uzeti u obzir ne samo prilike, već i potencijalne rizike i negativan učinak koje donose određeni novi gospodarski modeli, osobito u pogledu socijalnih pitanja, regulacije rada i nepoštene porezne konkurencije.

1.5.4. EU mora poticati i pružati potporu obrazovanju, stručnom osposobljavanju i informiranju kako bi se poboljšalo znanje svih dionika o novim održivim gospodarskim modelima i ulozi održivog financiranja. Riječ je o tome da se stavi naglasak na kompatibilnost i moguće tenzije i ustupke koji postoje između održivosti i gospodarske isplativosti.

1.5.5. Komisija bi trebala analizirati i nadopuniti (ne zamjenjujući ih) privatne inicijative za razmjenu dobrih praksi i iskustava među inovatorima putem mreža, internetskih platformi, konferencija itd. EGSO već podupire takve inicijative kroz zajedničko upravljanje novom platformom o kružnom gospodarstvu s Europskom komisijom.

1.5.6. Tijela javne vlasti EU-a moraju provjeriti imaju li nositelji novih stvarno održivih gospodarskih modela pristup financiranju u ranim fazama razvoja i nakon toga. Da bi im se osigurao povlašteni pristup javnim mehanizmima financiranja i/ili da bi im se olakšalo financiranje odgovornih investitora, potrebni su alati i definicije.

1.5.7. Europska komisija može poticati eksperimentiranje novim modelima putem fonda za financiranje inovacija namijenjenog održivim modelima i otvorenog javno-privatnim partnerstvima. U tu svrhu EGSO preporučuje pokretanje pilot-projekata koji mogu stvoriti zajedničku vrijednost i integrirati mreže novog gospodarstva.

1.5.8. Tijela javne vlasti EU-a trebaju uključiti dionike koji su nositelji tih novih gospodarskih modela u postojeće sektorske politike EU-a kako bi im osigurala veću vidljivosti i ostvarila „učinak poluge” koji pogoduje njihovu razvoju. Tako bi u paketu mjera za mobilnost, čija je izrada u tijeku, moglo biti zanimljivo pružiti potporu novim modelima dijeljenja prijevoza ili zajedničke upotrebe vozila kako bi se dopunila ponuda javnog prijevoza.

1.5.9. Općenito, EU treba uspostaviti politički, porezni i regulatorni okvir kako bi podržao opsežno uvođenje tih novih održivih modela te bi također trebao:

- otvoriti to pitanje na političkoj razini i razraditi jasnu viziju koja održivost smatra kamenom temeljcem modernizacije socijalnog i gospodarskog modela EU-a;
- poticati uključivanje vanjskih učinaka na društvo i okoliš u ekonomsku dimenziju i preusmjeriti oporezivanje u državama članicama prema ekološkom porezu. Sve dok ti vanjski učinci ne budu uračunati u cijene, proizvodi i usluge linearnog gospodarstva i dalje će prevladavati u našem gospodarstvu;
- razviti regulatorni okvir koji pogoduje održivoj potrošnji i proizvodnji, uz jačanje transparentnosti i odgovornosti postojećih sektora i sektora u nastanku kako bi se učinci na društvo i okoliš mogli uzimati u obzir kroz cijeli lanac vrijednosti.

1.5.10. Treba preispitati način na koji funkcionira financijski sektor kako bi ga se učinilo održivim te ponovo definirati pojam rizika kako bi se u njega uključili dugoročni izazovi – na polju okoliša, društva i upravljanja – na mikro i makro razini. Svi dionici financijskog lanca vrijednosti (potrošači, banke, investitori, regulatorna tijela, vlade) moraju sudjelovati u tom procesu. Na taj će se način rezultati u pogledu ulaganja i zajmova moći bolje prilagoditi

⁽¹⁾ Na primjer, u sklopu devetog okvirnog programa (FP9) za razdoblje 2021. – 2027.

očekivanjima odgovornih potrošača. EGSO predlaže osnivanje platforme (eng. *hub*) koja bi potrošačima pružala objektivne informacije za lakše snalaženje u tim pitanjima.

2. Opće napomene: potreba za poticanjem inovatora koji predlažu nove održive gospodarske modele u Europi

2.1. **Održivost našeg gospodarskog modela** – odnosno sposobnost modela da odgovori na potrebe današnjih generacija bez ugrožavanja sposobnosti budućih generacija da odgovore na svoje potrebe – nešto je o čemu se sve više raspravlja ⁽²⁾.

2.2. Na gospodarskoj razini, masovna nezaposlenost koja i dalje vlada u nekim zemljama odraz je teškoća s kojima se susreću određene kategorije stanovništva u pristupanju tržištu rada koje se brzo mijenja. Smanjena kupovna moć i slab rast određenih razvijenih zemalja navode nas na propitivanje o ciljevima kojima bi trebao težiti naš gospodarski model.

2.3. **Na društvenoj razini** rast nejednakosti dovodi do pitanja raspodjele i pravedne podjele resursa (gospodarskih i prirodnih). Činjenica da dio društva ne može uživati u prednostima rasta navodi na preispitivanje naših **načina upravljanja** u svrhu uvođenja **gospodarskog modela koji je uključiviji i participativniji**.

2.4. **Na razini okoliša** rizici povezani s klimatskim promjenama dovode u pitanje našu ovisnost o vrstama energije čija proizvodnja uzrokuje emisije CO₂. Linearnost naših proizvodnih i potrošačkih sustava dovodi do prekomjernog iskorištavanja prirodnih resursa i narušavanja biološke raznolikosti. Onečišćenje nastalo našim gospodarskim djelatnostima utječe na okoliš i dobrobit građana.

2.5. **U tim okolnostima postojeći je gospodarski model ugrožen pojavom brojnih inovatora koji su nositelji „novih gospodarskih modela”.**

2.5.1. Ti novi modeli, koji se mogu temeljiti na novim tehnologijama, osobito digitalnoj, mijenjaju odnose među proizvođačima, distributerima i potrošačima, koji ponekad postaju „proizvođači-potrošači”. Unose pomutnju u pogledu određenih tradicionalnih pojmova, kao što je pojam plaćenog zaposlenja, i nude fleksibilnije oblike rada u kojima se radi skupno. Iako se nazivaju „novima”, oni zapravo mogu obnoviti stare prakse.

2.5.2. Ovo se mišljenje odnosi na sve nove gospodarske modele, kojima se, osim postizanja gospodarske isplativosti, želi – **ili nastoji** – odgovoriti na druge glavne izazove održivog razvoja, a to su:

- **socijalna pravda** (poštovanje ljudskog dostojanstva, povećanje pristupa robi i uslugama, pravedna podjela resursa, pravedna cijena, solidarnost);
- **participativni način upravljanja** (pojačano sudjelovanje zaposlenika i potrošača u radu i strateškom usmjeravanju poduzeća, model proizvodnje i potrošnje koji je povezaniji sa stvarnim potrebama stanovništva i stvarnim okolnostima određenog područja);
- **zaštita resursa i prirodnog kapitala** (odvajanje gospodarskog blagostanja od korištenja resursa, uzimanje u obzir negativnih vanjskih učinaka na okoliš).

2.5.3. Inovativni poduzetnici koji predlažu **nove gospodarske modele** za koje se smatra da su održiviji okupljaju se iza **brojnih pojmova**, kao što su kružno gospodarstvo, funkcionalna ekonomija, ekonomija dijeljenja, gospodarstvo za opće dobro, odgovorne financije. Oni obogaćuju već strukturirani ekosustav poduzetnika, socijalno gospodarstvo koje je usmjereno na važnost upravljanja te socijalne i ekološke koristi. Socijalno gospodarstvo ne može se smatrati „novim”, „održivim” gospodarskim modelom, no ono se ipak razvija zahvaljujući poticajima tih inovatora. **Iako ovi novi modeli nemaju uvijek iste ciljeve** (neki su usmjereni na pitanja okoliša, drugi na društvena pitanja), **njima se žele stvoriti višestruke vrijednosti** (gospodarske, društvene, ekološke) i **stoga im se ne bi trebalo pristupati izolirano**.

2.6. EU **treba iskoristiti priliku da zauzme vodeći položaj u području održivog gospodarskog modela**. Potrebno je nastaviti osmišljavati **europski gospodarski model** kako bi se uključila dugoročna pitanja i neraskidivo povezala načela gospodarskog blagostanja i održivosti.

⁽²⁾ SC/047: „Prijelaz u održiviju europsku budućnost – strategija za 2050.” (u izradi) (vidjeti stranicu 44. ovog Službenog lista).

2.6.1. **Kod potrošača u Europi sve je veća razina osviještenosti o društvenim i okolišnim učincima njihove potrošnje.** Pojava „**proizvođača-potrošača**”, naročito na području obnovljive energije, doprinosi oblikovanju novih odnosa u lancu vrijednosti i između proizvođača, distributera i potrošača. **Do toga dolazi i među gospodarskim subjektima. Primjerice, u financijskom sektoru pojam rizika proširuje se kako bi obuhvatio „nefinancijske” kriterije, osobito za vrednovanje imovine.** Određeni upravitelji imovinom na taj način žele uvesti dinamiku kojom će potaknuti poduzeća da, osim svojih zakonskih obveza, utvrde određene elemente društvene i ekološke odgovornosti. S ovom dinamikom, koja je zasad još u začecima, treba nastaviti i osnažiti je na temelju stvarne odgovornosti ⁽³⁾. Razvijanje održivih financija najbolji je način za preusmjeravanje europskog financijskog sustava s fokusa na kratkoročnoj stabilizaciji prema fokusu na dugoročnom učinku.

2.6.2. Europa može ostvariti brojne prednosti ako preuzme vodeću ulogu na polju tog novog gospodarstva.

2.6.3. **EU putem tih novih modela može pronaći rješenja potrebna kako bi odgovorio na konkretne probleme.** Zajednička upotreba vozila, kojom su dopunjeni naši oblici prijevoza, može potaknuti uključiviju mobilnost pogodniju za okoliš. Poslovni modeli kojima se nastoji ponovno uključiti osobe s poteškoćama doprinose poboljšanju pristupa tržištu rada za dio stanovništva.

2.6.4. **Za EU ta održivost gospodarskog modela također može postati razlikovni čimbenik koji omogućuje uvođenje europske „oznake”.**

2.6.5. **EU ima sredstva potrebna kako bi stvorio „europske predvodnike” u tim područjima.** Za određena poduzeća spoj gospodarske isplativosti i kriterija održivosti u okviru njihova modela postaje ili je već postao stvarna usporediva prednost s pomoću koje osvajaju nova tržišta.

2.6.6. Nakon šoka uzrokovanog Brexitom EU može okupiti države članice oko projekta koji ih ujedinjuje, i, **uvodeći pojam održivosti u središte projekta modernizacije svojeg gospodarstva i političkih pitanja kojima se bavi**, ponovo staviti ljudskost u srce europskog projekta.

3. Iako pojava novih modela koji sadrže obećanje održivosti predstavlja stvarnu priliku za EU, njihova proliferacija mora se dobro shvatiti i razumjeti kako bi se utvrdile i potaknule pokretačke snage te promjene.

3.1. Funkcionalno gospodarstvo, na primjer, sastoji se od zamjene pojma prodaje robe pojmom prodaje uporabe robe. Potrošač pojedinac ne kupuje više vozilo, već uslugu mobilnosti posredstvom pružatelja usluge. Sa stajališta održivosti, prijelaz s vlasništva na uporabu omogućuje *a priori*: poticanje dobavljača da poboljšaju održavanje proizvoda, produlje njihov vijek trajanja, odnosno da koriste ekološki dizajn i recikliraju ih; da se pobrinu za to da nekoliko potrošača koristi isti proizvod i time povećaju uporabu već proizvedene robe koja se ponekad nedovoljno koristi; da predlažu cijene pristupa toj robi koje su niže od cijene njezina posjedovanja.

3.2. **Ekonomija dijeljenja** predstavlja pojam čija definicija još nije konačno utvrđena ⁽⁴⁾. Općenito se primjenjuje na poduzetnike koji razvijaju digitalne platforme koje pojedincima omogućuju razmjenu robe ili usluga: dijeljenje prijevoza, najam robe, kupnju rabljene robe, posudbu, darivanje itd. Međutim, o toj se definiciji vode velike rasprave; neki u nju uključuju sustave razmjene između pojedinaca koji nisu utemeljeni na digitalnim platformama, dok joj drugi pridružuju poduzeća koja iznajmljuju robu čiji su i dalje vlasnici. Nadalje, neki isključuju sve inicijative koje provode poduzeća koja nastoje ostvariti dobit.

3.3. **Kružno gospodarstvo** proizlazi iz suprotstavljanja linearnom modelu ⁽⁵⁾. Ono je utemeljeno na stvaranju „pozitivnih vrijednosnih krugova” koji na kraju „vijeka trajanja” ponovno uvode proizvode ili materijale u proizvodnu krug. U idealnom kružnom modelu roba je osmišljena po ekološkom dizajnu, proizvedena je od obnovljivih ili recikliranih resursa ili otpad iz drugih sektora, ponovno se koristi, popravlja se, nadograđuje i konačno reciklira. Prednosti su kružnog gospodarstva smanjenje rizika, smanjenje troškova, dodana vrijednost, vjernost potrošača i motiviranost zaposlenika.

3.4. **Novi takozvani održivi gospodarski modeli ne mogu se svrstati isključivo u tri prethodno navedena pojma.** Međutim, potonji ipak omogućuju isticanje nepreciznosti **određenih pojmova** koji se koriste za opisivanje novih gospodarskih modela, u skladu s raspravama o okviru ekonomije dijeljenja ili njemu bliskog pojma ekonomije suradnje. Neki se pojmovi mogu i preklapati s obzirom na to da se funkcionalna ekonomija i ekonomija dijeljenja mogu smatrati dijelovima kružnog gospodarstva.

⁽³⁾ O toj temi vidjeti SL C 21, 21.1.2011., str. 33., gdje je detaljno objašnjen razvoj „društveno odgovornih financijskih proizvoda”.

⁽⁴⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 36.

⁽⁵⁾ SL C 264, 20.7.2016., str. 98.

3.5. Također valja istaknuti **raznolikost poduzetnika koji razvijaju te nove gospodarske modele**: velika poduzeća koja se obnavljaju, kao i novoosnovana inovativna poduzeća koja nastoje ostvariti eksponencijalni rast, socijalna poduzeća koja mogu spadati u socijalno gospodarstvo, volonterske udruge i građanske inicijative.

3.6. Iako neki od tih poduzetnika nastoje istodobno ostvariti ekonomsku održivost i odgovoriti na izazove na području okoliša, društva i upravljanja, te stavljaju održivost u središte svojeg projekta i procjenjuju svoj učinak u cilju poboljšanja, drugi poduzetnici nisu jednako predani održivosti. Potonji traže prije svega zaradu i smatraju da njihov gospodarski model ima pozitivan vanjski učinak na ostatak društva, a da ga pritom niti mjere niti nastoje poboljšati.

3.7. Ti novi modeli ne nastoje nužno postići održivosti na svim razinama. **Primjerice, poduzeća koja razvijaju gospodarske modele po uzoru na kružno gospodarstvo nastoje staviti pitanja zaštite okoliša u središte svojeg projekta i što je više moguće štediti resurse.** Međutim, kako bi sustav bio održiv i na društvenoj razini, ta opcija kružnog gospodarstva mora ostati cjenovno pristupačna potrošačima. Osim toga, iako uspostavljeni proizvodni krugovi mogu biti lokalni, a time i davati prednost lokalnim resursima i zapošljavanju, nije isključena mogućnost da se resursi iskorišteni kao reciklirani materijal prenose na velike udaljenosti. **S druge strane, glavni cilj ekonomije dijeljenja može biti širenje pristupa robi za korisnike bez zahtjeva na području zaštite okoliša.**

3.8. **Obavezno valja imati na umu da se procjeni stvarnog učinka navodno održivih novih gospodarskih modela treba pristupiti oprezno.** Primjerice, prednosti koje platforme ekonomije dijeljenja imaju za okoliš i dalje su predmet rasprave. Sveukupni utjecaj na okoliš platformi koje osobama omogućuju pristup robi drugih pojedinaca umjesto da sami kupuju novu robu često je složeniji nego što se to čini ⁽⁶⁾. Primjerice, dijeljenje prijevoza na velikim udaljenostima često je u izravnoj konkurenciji s vlakom, a ne s pojedinačnim korištenjem vozila. S druge strane, osobe koje kupuju robu od drugih pojedinaca ne čine to kako bi smanjile kupnju nove robe, nego kako bi povećale svoju potrošnju. Općenitije, **prijelaz s vlasništva na uporabu nije dovoljan kako bi se zajamčilo smanjenje ekološkog otiska potrošnje i smanjenje troškova za potrošača.** Tako poduzeća koja nude najam pametnih telefona umjesto njihove prodaje često svojim korisnicima nude mogućnost brze zamjene proizvoda, a ne uvode uvijek sustav za recikliranje ili ponovnu uporabu proizvoda.

3.9. Konačno, napomenimo da ekonomija dijeljenja postavlja važna pitanja u pogledu monopolizacije, zaštite podataka, radničkih prava, oporezivanja trgovine ili tržišnog natjecanja s tradicionalnim gospodarskim modelima, u skladu s raspravama o platformama za smještaj između pojedinaca.

3.10. **Iako tijela javne vlasti moraju pružiti potporu poduzetnicima koji na temelju ovih koncepata inoviraju, ipak moraju zadržati kritički pogled što se tiče njihovih namjera i stvarnih učinaka i biti svjesna raznolikosti poduzetnika i nepreciznosti koncepata koje koriste.**

4. U zadnjem dijelu ovog mišljenja donosi se popis glavnih „poluga” koje bi EU-u omogućile da potakne uvođenje novih modela i njihovu održivost.

4.1. Prvo se treba usredotočiti na inicijative koje su već poduzete na europskoj razini u svrhu pružanja potpore novim gospodarskim modelima. **Ovo je pitanje već privuklo pozornost donositelja odluka u javnom sektoru u državama članicama i na razini Unije.** Potonji počinju pratiti njihov razvoj, ispitivati stvarni doprinos tih novih modela održivom razvoju i razmatrati alate za javno djelovanje koji bi omogućili pružanje potpore modelima s najvećim učinkom.

4.1.1. **Na razini Europske komisije** u tijeku je nekoliko projekata u okviru komunikacije o pametnoj, inovativnoj i održivoj industriji, u kojoj se predviđa usvajanje globalne strategije za industrijsku konkurentnost, uz aktivnu ulogu svih zainteresiranih strana i pobuđivanje osjećaja odgovornosti među pojedincima:

- niz mjera iz Paketa za kružno gospodarstvo ⁽⁷⁾, koje obuhvaćaju prijedloge za reviziju zakonodavstva o otpadu, kao i detaljni akcijski plan za kružno gospodarstvo, koji obuhvaća mjere predviđene do 2018.;
- platforma europskih dionika za kružno gospodarstvo u svrhu poticanja razmjene i vidljivosti dobrih praksi između dionika, kao i njihovo umrežavanje;

⁽⁶⁾ Institut za održivi razvoj i međunarodne odnose (IDDRI): „Ekonomija dijeljenja, izazovi i prilike za ekološku tranziciju”.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm

- europski program o regulaciji ekonomije suradnje ⁽⁸⁾ i internetskih platformi ⁽⁹⁾;
- studije o održivosti ekonomije dijeljenja ili o industrijskoj ekologiji;
- razvoj dobrovoljnih smjernica u vezi s pozivima na podnošenje ponuda u okviru javne nabave;
- stručna skupina na visokoj razini o održivim financijama treba tijekom 2017. izraditi preporuke za jasnu integraciju održivih financija u strategiju EU-a, kao i u uniju tržišta kapitala.

4.1.2. **EGSO je već usvojio različita mišljenja o funkcionalnoj ekonomiji ⁽¹⁰⁾, ekonomiji dijeljenja ili povezanom konceptu ekonomije suradnje ⁽¹¹⁾, kružnom gospodarstvu ⁽¹²⁾, inovacijama kao pokretaču novih gospodarskih modela ⁽¹³⁾ i gospodarstvu za opće dobro ⁽¹⁴⁾.** U tim se mišljenjima ističe:

- potencijal za održivost tih novih modela i važnost boljeg analiziranja njihovih stvarnih učinaka;
- potreba za davanjem prednosti poduzećima koja zaista primjenjuju teritorijalne, suradničke, ekološki i društveno prihvatljive modele.

4.2. **Ova mišljenja donose prijedloge za djelovanje tijela javnih vlasti u svrhu pružanja potpore razvoju poduzeća koja istodobno primjenjuju nove i održive gospodarske modele. U popisu navedenom u nastavku ponovo iznosimo te mjere i dopunjujemo ih idejama nastalima tijekom savjetovanja provedenih u okviru ovog mišljenja.**

4.2.1. Prije svega treba **stvoriti stalnu strukturu namijenjenu novim gospodarskim modelima** s potencijalom održivosti, koja će biti zadužena za praćenje njihova razvoja i provedbu preporuka sadržanih u ovom mišljenju. U toj se strukturi moraju okupiti europske institucije, na prvom mjestu Komisija i EGSO, kao i udruženja inovativnih poduzeća, sindikalne organizacije, udruge i istraživači.

4.2.2. Zatim **europska tijela vlasti moraju pomoći boljem razumijevanju i boljem praćenju tih promjena.**

4.2.2.1. U tom smislu Komisija bi mogla povećati svoj doprinos istraživanju, osobito odgovornom istraživanju, u svrhu **boljeg razumijevanja stvarnih učinaka na društvo i okoliš, novih gospodarskih modela** u nastanku, kao i prepreka njihovu razvoju. To bi omogućilo i da se pojasne nepreciznosti koje okružuju brojne pojmove. Ti bi se radovi trebali provoditi u suradnji sa svim dionicima u postupku istraživanja i inovacija kako bi se iskoristilo njihovo iskustvo.

4.2.2.2. Na europskoj razini, uz pomoć Eurostata, i u državama članicama, uz pomoć njihovih statističkih tijela, važno je **razviti pokazatelje i statistike** za praćenje razvoja tih modela i **jačanje njihove vidljivosti.**

4.2.2.3. **Ključna poluga za osiguravanje razvoja novih gospodarskih modela jest poticanje obrazovanja i osposobljavanja dionika u svrhu poboljšanja znanja o tim modelima i povećanja njihove vidljivosti.** Novi održivi gospodarski modeli danas i dalje predstavljaju tek djelić europskog gospodarstva. Često nailaze na uvriježena mišljenja i mehanizme te manjak znanja o njihovoj važnosti. Zbog toga bi bilo korisno razviti programe osposobljavanja:

- **za donositelje odluka u javnom sektoru i njihove uprave** da izrađuju pozive na podnošenje ponuda koji mogu poticati poduzeća nositelje novih održivih gospodarskih modela;

⁽⁸⁾ COM(2016) 356 final.

⁽⁹⁾ COM(2016) 288 final.

⁽¹⁰⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 1.

⁽¹¹⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 33., SL C 303, 19.8.2016., str. 36. i SL C 177, 11.6.2014., str. 1.

⁽¹²⁾ SL C 264, 20.7.2016., str. 98.; SL C 230, 14.7.2015., str. 91.

⁽¹³⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 28.

⁽¹⁴⁾ SL C 13, 15.1.2016., str. 26.

- **za inovativna poduzeća**, poticanjem inkubatora da nude programe osposobljavanja na temu održivosti, primjerice o ponovnom korištenju dobara;
- **za sva poduzeća, a osobito MSP-ove**, kako bi se podigla njihova razina svijesti o inovativnim i održivim gospodarskim modelima;
- **za zaposlenike i radnike u sektorima djelatnosti u razvoju/tranziciji** kako bi im se pomoglo u stjecanju potrebnih kompetencija za nove gospodarske modele i izazove održivosti;
- **za građane i potrošače**, pokretanjem programa podizanja razine osviještenosti o novim gospodarskim modelima i njihovim proizvodima.

4.2.3. Osim praćenja i boljeg razumijevanja tih modela, treba aktivirati i druge poluge.

4.2.3.1. Nužno je putem internetskih mreža i platformi poticati **razmjenu dobrih praksi i iskustava među inovatorima, kao i na području istraživanja**. Za neke su nove gospodarske modele već pokrenute privatne inicijative. Komisija bi trebala provesti analizu o tome kako ih poduprijeti i dopuniti, a da ne preuzme njihovu ulogu, i sudjelovati u njima kako bi bolje razumjela te inovacije i upustila se u razmjenu s inovatorima. Za druge gospodarske modele takve inicijative nailaze na probleme, osobito zbog manjka ljudskih i financijskih resursa. Komisija bi im trebala pružiti značajniju potporu te u njima sudjelovati.

4.2.3.2. Jedna od zadaća tih mreža trebala bi biti inovatorima **olakšati pristup europskim mehanizmima potpore na koje imaju pravo**. Poduzeća nositelji novih održivih gospodarskih modela često su MSP-ovi koji se žale na to da je teško razumjeti složene procedure EU-a.

4.2.3.3. Komisija može **pogodovati pristupu financijskim sredstvima za održive gospodarske modele posredstvom poziva na podnošenje ponuda za inovacije**. Također bi se trebala pobrinuti da pravila o javnoj nabavi ne predstavljaju neproporcionalnu prepreku nositeljima novih održivih gospodarskih modela i osmisliti mehanizam o odstupanju kojim bi ih se zaštitilo od konkurencije s kojom se ne mogu nositi. Uz to, tijela koja tradicionalno financiraju inovacije, privatna ili javna, nisu dovoljno upoznata s tim novim modelima i nisu spremna podržati ih te ne uviđaju korist koju oni predstavljaju za društvo i okoliš. Europska komisija mora bolje analizirati poteškoće u pristupu financiranju za nove održive gospodarske modele i izraditi preporuke u svrhu njihova nadilaženja. Također bi mogla razmotriti uvođenje alternativnih valuta (virtualnih, društvenih) i ulogu koju bi one mogle imati u pružanju potpore tim modelima.

4.2.3.4. **Kako bi se novi održivi gospodarski modeli mogli razviti, potrebno im je eksperimentiranje**. U određenim slučajevima, primjerice u području mobilnosti ili industrijske ekologije, to se eksperimentiranje mora provoditi u partnerstvu s tijelima javne vlasti. Europska komisija može poticati eksperimentiranje novih modela putem fonda za financiranje inovacija namijenjenog održivim modelima i otvorenog javno-privatnim partnerstvima. Komisija bi se osobito morala pobrinuti da tim eksperimentiranjem budu obuhvaćena ruralna i prigradska područja, a ne samo velika gradska središta.

4.2.3.5. Povratne informacije moraju omogućiti utvrđivanje **novih potreba za normizacijom, kao i samih normi i propisa koji koče nastajanje određenih inovativnih i održivih modela**. Propisi moraju biti kompatibilni s inovacijama, po uzoru na postupak odobrenja novih proizvoda i usluga u građevinskom sektoru. Većina poduzeća koja stoje iza novih gospodarskih modela jesu MSP-ovi, koji ponekad ne raspolažu sredstvima potrebnim za radno opterećenje uzrokovano normama.

4.2.3.6. **Integracija novih modela u sektorske politike EU-a također je važna poluga za poticanje njihova razvoja**. Tako se nove platforme za razmjenu robe između pojedinaca i poduzeća funkcionalne ekonomije moraju smatrati akterima za sprječavanje nastanka otpada i mora im se pružiti potpora u okviru europskih politika za kružno gospodarstvo. Ovdje se ne radi o pokretanju novih sektorskih inicijativa ili propisa, nego o uvođenju novih gospodarskih modela u novu industrijsku strategiju⁽¹⁵⁾ i postojeće sektorske politike.

4.2.3.7. **Konačno, Komisija mora uzeti u obzir potencijalne negativne učinke određenih novih gospodarskih modela, osobito u pogledu socijalnih pitanja, regulacije rada i nepoštena porezne konkurencije**. Što se tiče ekonomije suradnje, Europska komisija mora nastaviti s naporima u pogledu praćenja i usklađivanja na europskoj razini.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 479 final.

4.2.4. Općenito, novi održivi gospodarski modeli razvit će se samo ako su poduzeća i poduzetnici uvjereni da će to biti ekonomski opravdano u EU-u između 2030. i 2050. Iz tog se razloga **održivost mora smatrati međusektorskim ciljem EU-a. Politički, porezni i regulatorni okvir EU-a mora osigurati veću vidljivost u svrhu usmjeravanja djelovanja gospodarskih aktera, državnih institucija i civilnog društva.** U tom se kontekstu u ovom mišljenju predlaže:

- **razmatranje tog pitanja u širem političkom kontekstu pristupajući održivosti kao horizontalnom kriteriju koji će omogućiti modernizaciju europskog gospodarstva.** Radi se o tome da je potrebno uskladiti europske politike s kriterijima održivosti i potonje unijeti u zakonodavstvo. Svaki novi propis mogao bi se tako podvrgnuti strožem testu održivosti. Na političkoj razini EU mora poslati snažnu poruku kojom pokazuje da podupire održivi razvoj i ima vodeću ulogu. To se treba postići tako da se na temelju ciljeva održivog razvoja oblikuje nova strategija za Europu za razdoblje do 2030., usvajanjem ograničene tablice pokazatelja uspješnosti EU-a i pokazatelja koji mjere više od BDP-a i njihovim uključivanjem u okvir europskog semestra;
- **uključivanje vanjskih socio-ekonomskih učinaka u ekonomske aspekte, poticanjem država članica da na bolji način inkorporiraju ekološki porez ⁽¹⁶⁾ i da obustave subvencije koje nisu u skladu sa zaštitom okoliša.** Cjenovni signal ugljika treba ojačati na europskoj razini, osobito reformom ETS-a ili dodatnim mjerama na nacionalnoj razini u energetske sektoru, koji predstavlja 60 % emisija CO₂. Time bi se omogućilo da održivi proizvodi i tehnologije, kojima se želi ograničiti takve vanjske učinke i čija je proizvodnja stoga ponekad skuplja, postanu konkurentniji;
- **razvijanje povoljnog regulatornog okvira za održivu potrošnju i proizvodnju** (norme ekološkog dizajna, produljenje vijeka trajanja robe, energetske oznake, sprječavanje nastanka otpada, borba protiv onečišćenja, norme energetske učinkovitosti u građevinarstvu itd.). Danas, na primjer, postojeće zakonodavstvo u području ekološkog dizajna nije dovoljno dalekosežno ⁽¹⁷⁾. Norme bi se trebale prilagoditi osobitim okolnostima MSP-ova („MSP test“).

4.2.4.1 **Konačno, preispitati način na koji funkcionira financijski sektor kako bi se okolišni i društveni aspekti učinili održivima i jasno integrirali u odabir ulaganja i u pojam rizika** u okviru normi u pogledu boniteta i solventnosti. Društveno odgovorni ulagači, kao i određena velika poduzeća, već primjenjuju taj postupak, uz koncept „integriranog razmišljanja“ kod donošenja strateških i operativnih odluka ⁽¹⁸⁾. U praksi bi ovo promišljanje moglo dovesti do:

- smanjenja poslovanja usmjerenog na kratkoročnu perspektivu, na primjer na način da se štetiše više uključe u stjecanje dugoročne imovine,
- potpore uvođenju rješenja i softvera otvorenog koda u financijski sektor kako bi se poticalo zdravo tržišno natjecanje,
- poticanja usklađivanja kriterija financijske tehnologije s kriterijima održivosti,
- jačanja izvješćivanja o pitanjima održivosti (podupiranje ekološke certifikacije i ekološkog rejtinga) za poduzeća i financijske institucije (vidjeti preporuke o tom pitanju radne skupine za objavu financijskih informacija povezanih s klimatskim promjenama),
- uključivanja kriterija održivosti u fiducijarne obaveze,
- provođenja testova održivosti za buduće europske financijske propise.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁶⁾ SL C 226, 16.7.2014., str. 1.

⁽¹⁷⁾ Plan rada za ekološki dizajn 2016. – 2019.

⁽¹⁸⁾ Radovi skupine stručnjaka na visokoj razini o održivim financijama.

Mišljenje Europski gospodarski i socijalni odbor o temi „Oporezivanje ekonomije dijeljenja – analiza mogućih poreznih politika u kontekstu razvoja ekonomije dijeljenja”

(razmatračko mišljenje na zahtjev estonskog predsjedništva)

(2018/C 081/09)

Izvjestitelj: **Giuseppe GUERINI**

Suizvjestitelj: **Krister ANDERSSON**

Zahtjev za savjetovanje:	razmatračko mišljenje na zahtjev estonskog predsjedništva, 17.3.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	168/0/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da ekonomija suradnje, s obzirom na to da stvara socijalnu vrijednost u području digitalnog gospodarstva, može predstavljati novu priliku za rast i razvoj zemalja Europske unije, s obzirom na to da omogućuje mobilizaciju neiskorištenih resursa i pokretanje inicijativa pojedinačnih građana. EGSO pravi jasnu razliku između ekonomije suradnje, digitalnog gospodarstva i ekonomije platformi u ovisnosti o različitim intenzitetima i rasponima njihove uključive i suradničke dimenzije.

1.2. Iako rasprostranjenost novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija ide u prilog i pogoduje širenju ekonomije suradnje, osobito kad je riječ o snažnim pokretačima poput digitalnih platformi i sveprisutnih pametnih telefona, EGSO smatra da je pojavu ekonomije suradnje važno razmotriti kao cjelinu i ne pripisivati je isključivo digitalnom gospodarstvu.

1.3. EGSO smatra da EU ne smije propustiti priliku koju ekonomija suradnje nudi u pogledu pružanja inovativnih rješenja za sustav odnosa između institucija, poduzeća, građana i tržišta. Međutim, s obzirom na izraženu fluidnost i brzinu razvoja u tom sektoru, od ključne je važnosti da se strukture poreznog zakonodavstva i porezni sustavi na pametan i fleksibilan način prilagode novom kontekstu ekonomije suradnje i, u širem smislu, digitalnog gospodarstva.

1.4. EGSO ne smatra da postoji potreba za novim i specifičnim sustavom oporezivanja za poduzeća koja posluju u okviru ekonomije suradnje. Smatra da je ključno ojačati suradnju i koordinaciju između država članica i različitih uključenih nadležnih tijela u različitim državama članicama, kako bi javna tijela mogla ići u korak s brzinom i dinamikom digitalnog gospodarstva i ekonomije suradnje.

1.5. EGSO preporučuje da se u sklopu sustava oporezivanja ekonomije suradnje poštuje načelo neutralnosti (tj. da se ne utječe na razvoj tržišta), uz utvrđivanje odgovarajućih i pravednih poreznih mehanizama za različite vrste poduzeća koja posluju u okviru ekonomije suradnje ili u tradicionalnim oblicima.

1.6. EGSO se nada brzoj uspostavi ujednačenog i cjelovitog europskog sustava za osiguravanje zajedničkih pravila među državama članicama na polju digitalne ekonomije, uzimajući u obzir prirodnu sklonost digitalnih mreža da djeluju u prekograničnom kontekstu. Stoga bi bilo štetno da se razviju različiti oblici regulacije u svakoj od država članica te je potreban istinski europski pristup.

1.7. EGSO poziva europske vlasti da sve svoje napore ulože u uspostavljanje oblika međunarodne suradnje izvan Europe, s ciljem utvrđivanja određenih osnovnih pravila za sektor digitalne ekonomije, s obzirom na to da potencijal digitalnih mreža već sada omogućuje upravljanje uslugama i razmjenom dobara bilo gdje u svijetu, i to putem digitalne platforme smještene na jednom mjestu u svijetu.

1.8. EGSO ujedno smatra da postojeća pravila i načela treba prilagoditi novim situacijama, različitim od onih u prošlosti, djelomično zahvaljujući i mogućnostima koje nude nove tehnologije, kako bi se osiguralo ujednačeno i proporcionalno postupanje prema svim gospodarskim subjektima koji obavljaju određene djelatnosti u konvencionalnom obliku ili u sektoru digitalne ekonomije.

1.9. EGSO potiče Komisiju i države članice da surađuju na donošenju općeg pravnog okvira o digitalnoj ekonomiji koji bi omogućio koordiniranje i ujednačavanje poreznih pravila primjenjivih na te nove oblike gospodarstva.

1.10. EGSO smatra da bi se ispitivanje „stabilne virtualne organizacije” moglo pokazati korisnim u sve naglašenijem prekograničnom i sve manje teritorijalnom kontekstu u kojem se razvijaju digitalno gospodarstvo i ekonomija suradnje, među ostalim u cilju jednostavnijeg upravljanja poreznim sustavom, a prije svega radi lakše primjene PDV-a.

1.11. EGSO također smatra važnim podsjetiti da, pored odgovarajućeg poreznog sustava, treba osigurati zaštitu i poštovanje: i. prava potrošača; ii. privatnosti i pravila za obradu osobnih podataka; iii. radnika i pružatelja usluga koji djeluju u okviru novih modela poslovanja i djelatnosti platformi za suradnju.

2. Uvod

2.1. Ekonomija suradnje raste u obujmu i brzo napreduje, što jasno potvrđuju različiti podaci. U 2015. prihodi povezani s ekonomijom suradnje u Europskoj uniji procijenjeni su na otprilike 28 milijardi EUR (prethodne godine iznosili su samo polovicu tog iznosa).

2.1.1. Znatna ulaganja velikih platformi od 2015. naovamo dodatno su potaknula razvoj ovog sektora: procjenjuje se da bi ekonomija suradnje u budućnosti mogla ostvarivati prihod od između 160 i 572 milijarde EUR na razini EU-a.

2.2. Podaci ukazuju na to da se ekonomija suradnje širi na sve više sektora i ima potencijal za stvaranje dodatne vrijednosti, otvaranje radnih mjesta na različitim razinama i osiguravanje učinkovitih usluga po konkurentnim cijenama za europske potrošače.

2.3. Međutim, sektor ekonomije suradnje istodobno postavlja niz izazova pred europskog zakonodavca od kojeg se zahtijeva da osigura načela i pravila koja su osmišljena radi uspostavljanja jasnog i predvidljivog pravnog okvira ⁽¹⁾. Njegovo regulatorno djelovanje, međutim, ne smije dovesti u pitanje velik potencijal koji je ovaj sektor dosad pokazao u području inovacija.

2.4. Pojmovi „ekonomija suradnje” i „ekonomija dijeljenja” često se koriste kao sinonimi: u 2015., *Oxford English Dictionary* među svoje nove stavke uključio je pojam „ekonomija dijeljenja” definirajući ga kao „ekonomski sustav u kojem se imovina ili usluge dijele između privatnih osoba, besplatno ili uz naknadu, obično putem interneta”.

2.5. U ovom će se mišljenju koristiti pojam „ekonomija suradnje” koji je Europska komisija usvojila u Komunikaciji od 2. lipnja 2016. upućenoj Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – „Europski program za ekonomiju suradnje”.

2.6. Točnije, „ekonomija suradnje” odnosi se na poslovne modele u kojima su djelatnosti olakšane suradničkim platformama koje omogućuju privremenu upotrebu robe ili usluga koje često pružaju privatne osobe.

⁽¹⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 36., točka 8.2.4.

2.6.1. Ekonomija suradnje obuhvaća tri kategorije sudionika: i. pružatelje usluga koji dijele imovinu, resurse, vrijeme i/ili vještine – oni mogu biti privatne osobe ili stručnjaci; ii. korisnike tih usluga; iii. posrednike koji putem internetskih platformi (suradničkih platformi) povezuju pružatelje usluga s krajnjim korisnicima. Transakcije u okviru ekonomije suradnje uglavnom ne uključuju promjenu vlasništva i mogu se provoditi u svrhu ostvarivanja dobiti ili neprofitno.

2.7. Konkretnije, ekonomija suradnje otvara put za pristup robi i uslugama putem povezivanja i suradničkih platformi koji je jednostavniji i učinkovitiji nego što je to bio slučaj u prošlosti, što olakšava usklađivanje potražnje potrošača s ponudom robe i usluga koje mogu pružati profesionalni ili neprofesionalni pružatelji usluga.

2.8. Korištenje učinkovitih tehnologija i platformi za povezivanje iz temelja je promijenilo različite sektore, kao što je sektor prijevoza na kratke i velike udaljenosti, pored hotelijerskog ili sektora za upravljanje najmom kuća ili soba, što uz veliku učinkovitost i brzinu omogućuju organiziranje usluga povezivanja ponude i potražnje.

2.8.1. U tom su se području znatno afirmirali određeni veliki pružatelji usluga, od kojih većina ima sjedište izvan Europske unije i jasni su primjeri rastućeg jačanja ekonomije suradnje. Ti su primjeri jasno ukazali na velik potencijal rasta u tom sektoru, ali i na pravne izazove koje to stavlja pred zakonodavce u pogledu sustava oporezivanja i u odnosu na zakonodavstva o radu, socijalnoj sigurnosti i socijalnom osiguranju radnika.

2.9. Osim navedenih sektora, drugi sektori poput određenih financijskih usluga, usluga osobne njege i zdravstvenih usluga također se sve više uključuju u područje ekonomije suradnje. U predstojećim godinama pridružiti će im se i drugi sektori i usluge čime će ekonomija suradnje zauzeti još važniji položaj i stoga je jasno da je odgovarajuća rasprava o regulatornim i fiskalnim aspektima ovog pitanja u ovom trenutku ne samo korisna već i potrebna.

3. Ekonomija suradnje i novi poslovni modeli

3.1. Raširenost instrumenata informacijske i komunikacijske tehnologije i tzv. „interneta stvari” doprinijela je istaknutijoj ulozi većeg broja novih tehnoloških poduzeća. Danas se pojavljuju brojni poslovni modeli povezani sa sektorom digitalnog gospodarstva i ekonomije suradnje. Ti modeli razlikuju se ovisno o njihovoj strukturi i veličini poduzeća, kao i s obzirom na veličinu ciljnog tržišta, način korištenja tehnologija i organizacijski model. U pogledu poreznog tretmana, izdvajaju se tri glavne skupine:

- model izrazito velikih poduzeća koja putem interneta vrše različite digitalne funkcije i u kojem se većina prihoda ostvaruje prodajom i upravljanjem prikupljenim podacima te oglašavanjem (npr. Google),
- model platformi za upravljanje i povezivanje ponude i potražnje koji se temelji na povezivanju potrošača i pružatelja usluga koji digitalne platforme koriste kao strukturu za umrežavanje i u sklopu kojeg transakcije donose prihod i platformi za povezivanje i pružatelju krajnje usluge (npr. Uber, Airbnb),
- model platforme za razmjenu između korisnika u kojem teoretski ne postoje ekonomske transakcije u monetarnom obliku, iako u okviru njega korisnici i pružatelji usluga mogu vršiti razmjenu dobara i usluga.

3.2. U slučaju modela velikih platformi za općenitu pretragu putem interneta, platforma omogućava obradu podataka i stvaranje dodane vrijednosti koja se potom može prilagoditi posebnoj potražnji potrošača i prodati.

3.3. U tom kontekstu, EGSO želi istaknuti posebnu vrijednost podataka, koji su čak klasificirani kao „nova valuta” ⁽²⁾. Dodana vrijednost podliježe PDV-u i primjenjuje se načelo odredišta. Međutim, teško je procijeniti obujam stvaranja vrijednosti u raznim fazama, pa stoga i dodijeliti porezne obveze.

⁽²⁾ Za više informacija vidjeti članak Svjetskog gospodarskog foruma (WEF) <https://www.weforum.org/agenda/2015/08/is-data-the-new-currency/>.

3.4. Brzi rast novih poslovnih modela zahtijeva opću ocjenu stvaranja vrijednosti i poreznih obveza.

3.5. Što se tiče platformi za posredovanje između potražnje i ponude (model Ubera), važno prethodno pitanje odnosi se na mogućnost utvrđivanja pravila i zahtjeva za pristup tržištu primjenjivih na digitalne platforme koje posluju u sektoru ekonomije suradnje i, prije svega, na pružatelje usluga koji koriste takve platforme.

3.5.1. Zahtjevi za pristup tržištu mogu uključivati potrebu za službenim odobrenjem za vođenje poduzeća, dozvolu ili obveze u pogledu minimalne kvalitete (npr. veličina prostorija ili tip vozila, zahtjevi u pogledu osiguranja ili ostavljanja pologa itd.). Ostvareni prihod često je predmetom ocjene te se dodjeljuje pojedincu ili poslovnom subjektu s obvezom plaćanja poreza na dobit.

3.6. Direktivom o uslugama određuje se da zahtjevi za pristup tržištu utvrđeni u različitim državama članicama moraju biti opravdani i proporcionalni, uzimajući u obzir posebne poslovne modele i inovativne usluge bez davanja prednosti određenom poslovnom modelu ili modelu upravljanja uslugama u odnosu na druge (načelo neutralnosti).

3.7. EGSO se slaže s napomenom Komisije u Godišnjem pregledu rasta za 2016., prema kojoj bi fleksibilnije uređena tržišta usluga, uključujući ona u okviru ekonomije suradnje, omogućila veću produktivnost, čime bi se novim sudionicima olakšao ulazak na tržište, uz smanjenje cijena usluga i osiguravanje većeg izbora za potrošače.

3.8. Stoga se očekuje da će zahtjevi za pristup tržištu primjenjivi na ekonomiju suradnje, ako i kad budu postojali u okviru različitih nacionalnih pravnih sustava, biti u skladu s Direktivom o uslugama i osigurati: i. jednake uvjete među raznim gospodarskim subjektima u sektorima u kojima tradicionalni subjekti postoje zajedno s subjektima ekonomije suradnje; ii. jasne i jednostavne regulacijske uvjete koji pogoduju potencijalu i prilikama koje ekonomije suradnje može ponuditi sve većem broju građana.

4. Institucijski okvir

4.1. S obzirom na to da se sastoji od internetskih usluga koje se pružaju preko digitalnih platformi, sektor ekonomije suradnje barem djelomično nadilazi koncept teritorijalnosti koji obilježava tradicionalnu gospodarsku aktivnost. Stoga je važno da se i za ekonomiju suradnje izradi odgovarajući i jasan regulatorni okvir koji bi odražavao opći cilj Europske komisije da se prihod oporezuje u mjestu u kojem je ostvaren.

4.2. EGSO napominje da bi se pravna sigurnost poduprla uvođenjem pravila u skladu s kojima bi se za društva koja nude i promiču usluge iz sektora ekonomije suradnje smatralo da imaju poreznu vezu s Europom. U tom kontekstu, u vezi s posebnim značajkama digitalnih poduzeća, trenutačno se vodi rasprava o mogućnosti utvrđivanja nove formule za virtualni nastan poduzeća prema definiciji „stabilna virtualna organizacija”. Riječ je zanimljivom pristupu rješavanju problema određivanja mjesta poslovnog nastana za tu vrstu djelatnosti, za koji je ipak potrebna opsežna rasprava i odgovarajuća studija koju treba provesti u predstojećim godinama. To bi omogućilo utvrđivanje sjedišta u EU-u za djelatnosti razvijene u okviru digitalnog tržišta, istodobno osiguravajući da se gospodarska vrijednost transakcije oporezuje u Europi, odnosno, u općenitijem smislu, u konkretnom mjestu stvaranja vrijednosti.

4.3. Ekonomija suradnje mogla bi olakšati rad nacionalnih poreznih tijela zahvaljujući digitalizaciji plaćanja preko platformi za suradnju i potpunoj sljedivosti takvih plaćanja. Osmišljavanje sustava plaćanja moglo bi subjektima iz tog sektora olakšati ispunjavanje poreznih obveza, kao što je slučaj u Estoniji gdje je za vozače i pojedine pružatelje usluga pojednostavljen postupak prijavljivanja dohotka u suradnji s digitalnim platformama.

4.4. Općenito gledajući, EGSO se nada da će razmjena točnih i sljedivih informacija između poreznih tijela, subjekata i platformi za suradnju doprinijeti smanjenju administrativnih opterećenja povezanih s plaćanjem poreza u sektoru ekonomije suradnje, ali i rasterećenju financijskih tijela, pri čemu bi tehnološko okruženje u kojem se vrše transakcije bilo zaslužno za veću jednostavnost i sigurnost suradnje.

5. Oporezivanje ekonomije suradnje

5.1. Kad je riječ o oporezivanju u sektoru ekonomije suradnje, treba istaknuti da je Stručna skupina za oporezivanje digitalnog gospodarstva, koju je osnovala Europska komisija, u svom izvješću od 28. svibnja 2014. zaključila da ne bi smio postojati poseban porezni režim za digitalno gospodarstvo ili digitalna poduzeća te da se smatra prikladnijim prilagoditi postojeće propise i porezne modele novim kontekstima, oslanjajući se na visoku razinu sljedivosti transakcija koje se vrše preko platformi ekonomije dijeljenja u svrhu upravljanja poreznim obvezama.

5.2. U praktičnom smislu, novi poslovni modeli zahtijevaju posebnu pozornost Europske komisije i nacionalnih poreznih tijela, posebno kad je riječ o platformama sa sjedištem izvan EU-a, u pokušaju postizanja pravedne i proporcionalne raspodjele poreznog opterećenja na gospodarsku vrijednost koju su ostvarili različiti akteri: pružatelji usluga, korisnici usluga i platforme za posredovanje.

5.3. EGSO smatra da prilikom prilagodbe postojećih općih pravila i načela oporezivanja u sektoru ekonomije suradnje treba usvojiti razuman i proporcionalan pristup. Taj bi pristup trebao osigurati jasna i predvidljiva pravila za subjekte iz tog sektora kako bi se izbjeglo stvaranje prekomjernih troškova poštovanja propisa koji bi mogli ugroziti rast nedavno razvijenog sektora s budućim izgledima koji su dobri, ali još nisu u potpunosti predvidljivi ili mjerljivi.

5.4. U okviru svih mogućih budućih europskih inicijativa u području oporezivanja poslovnih modela digitalne ekonomije trebalo bi voditi računa o različitim inicijativama protiv izbjegavanja poreza koje je Europska komisija pokrenula posljednjih godina u području poreza kako bi svi poduzeti regulatorni koraci bili međusobno koordinirani u okviru sveobuhvatnog i dosljednog okvira za djelovanje.

5.5. Potrebna je usklađena inicijativa u pogledu oporezivanja digitalne ekonomije u cilju jačanja europskog unutarnjeg tržišta i poticanja njegovog razvoja, s obzirom na to da se radi o sektoru koji već čini znatan dio europskog gospodarstva i za koji se predviđa da će u predstojećim godinama imati još važniju ulogu.

5.5.1. U tom pogledu, članci 113. i 115. Ugovora pružaju čvrstu pravnu osnovu za izradu izravnih i neizravnih poreznih pravila o ekonomiji suradnje, usmjerenih na jačanje unutarnjeg tržišta i poboljšanje načina na koji ono funkcionira.

5.6. Pojedine države članice odlučile su poduzeti mjere u pogledu oporezivanja sektora digitalne ekonomije pomoću novog, obvezujućeg zakonodavstva, dok su u drugima odobrene smjernice upućene subjektima u sektoru. Međutim, kao što je prethodno navedeno, potrebna je inicijativa za oporezivanje digitalne ekonomije na europskoj razini.

5.7. EGSO se stoga nada da je na razini EU-a moguće provesti zakonodavne mjere za oporezivanje digitalne ekonomije osiguravanjem odgovarajuće koordinacije i uključenosti država članica u cilju jačanja unutarnjeg tržišta i maksimalnog iskorištavanja prilika koje nudi sektor digitalne ekonomije.

5.8. Pružatelji usluga iz sektora ekonomije suradnje svakako podliježu poreznim obvezama, iako postoje teškoće u identificiranju poreznih obveznika, djelomično zbog činjenice da oni mogu obavljati svoje djelatnosti kao zanimanje (npr. kontinuirano pružaju određenu vrstu usluge) ili povremeno (kao oblik potpore dohotku, a da im to postane profesija). Osim poteškoća s identificiranjem poreznih obveznika, često je vrlo složen zadatak i precizno izmjeriti oporezivi prihod.

5.9. U tom kontekstu, EGSO smatra da je određivanje najnižih pragova dohotka dobar način za odlučivanje o tome treba li određenu djelatnost smatrati zanimanjem ili ne. Nada se, međutim, da će odabir tih pragova biti opravdan odgovarajućim dokazima ili razlozima.

5.10. Što se tiče novih poslovnih modela, postoji potreba za koordinacijom na razini EU-a kako bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje i zlouporaba poreza. Države članice trebale bi uvesti i provesti najbolje prakse u pogledu modela oporezivanja, posebno za poduzeća koja obavljaju aktivnosti posredovanja između ponude i potražnje putem digitalnih platformi te upravljaju tim aktivnostima. Europska komisija treba osigurati koordinaciju između pravila tako što će pomoću direktive utvrditi određena zajednička pravila s kojima se svi slažu.

5.11. EGSO istodobno potiče nacionalne financijske uprave da objave smjernice kako bi se pružile jasne upute pružateljima usluga koji posluju u sektoru ekonomije suradnje. Budući da su pružatelji usluga često privatne osobe, doista postoji potreba za pružanjem informacija o poreznim obvezama jer ti subjekti često nisu svjesni toga da su obvezni platiti porez.

5.12. EGSO se nada da će se europskim i nacionalnim propisima predvidjeti mehanizmi kojima će se poticati suradnja između subjekata ekonomije suradnje i poreznih tijela. Zahvaljujući raširenoj upotrebi pouzdanih i sljedivih podataka, tom bi se suradnjom mogli promicati porezna transparentnost i pojednostavnjenje kako bi se došlo do mogućnosti da, u slučaju takvih djelatnosti, digitalne platforme u suradnji s poreznim tijelima postanu „zamjena za izravnu naplatu poreza”.

5.12.1. U tom smislu, EGSO ističe da posebnu pozornost treba posvetiti poreznoj sigurnosti u svjetlu ubrzanog razvoja i rasta novih poslovnih modela koji povećavaju zabrinutost u vezi s nesigurnošću u poreznim pitanjima i njihovim utjecajem na prekograničnu trgovinu i ulaganja, posebno u kontekstu međunarodnog oporezivanja⁽³⁾.

5.13. EGSO ističe da bi ekonomija suradnje mogla proširiti nacionalne porezne osnovice osiguravanjem novih radnih mjesta i novih resursa u gospodarstvu. Ako žele imati koristi od te nove osnovice, nadležna nacionalna tijela trebaju razviti učinkovitije sustave za razmjenu informacija. Ti podaci, u kombinaciji s novim tehnološkim mogućnostima, mogli bi stvoriti veću fiskalnu sigurnost uz niže troškove kako za pružatelje usluga tako i za porezna tijela. S obzirom na to da se digitalne platforme, pružatelji usluga i klijenti mogu nalaziti u različitim državama članicama, to je pitanje potrebno dodatno razmotriti na razini Zajednice kako bi se prekograničnoj zaštiti podataka posvetila odgovarajuća pozornost.

6. PDV

6.1. Kad je riječ o djelatnostima u okviru ekonomije suradnje i o tome podliježu li plaćanju PDV-a, prvo je potrebno razlikovati djelatnosti koje obavljaju poduzeća različitih novih poslovnih modela (npr. djelatnosti koje izravno provode platforme za suradnju i djelatnosti pojedinačnih pružatelja usluga registriranih na tim platformama) i modele koji preko platformi osmišljavaju različite djelatnosti, poput prodaje korisničkih prostora ili podataka u svrhu reklamnih unosa ili oglašavanja.

6.2. U slučaju potonjih, poduzeća koja obavljaju te djelatnosti već su obvezna plaćati porez na dobit. Poduzeća od korisnika prikupljaju podatke prilikom svakog pretraživanja nakon čega ih mogu prodavati oglašivačima i drugim zainteresiranim stranama i, ako je stvorena vrijednost, PDV bi trebalo naplatiti na razmjenu podataka (prikupljanje i prodaju podataka).

6.3. Što se tiče modela za posredovanje između potražnje i ponude, može se smatrati da stvaraju „dodanu vrijednost” jer pružaju uslugu i omogućuju transakciju/razmjenu između korisnika i vozača i stoga ta dodana vrijednost treba podlijeći plaćanju PDV-a.

6.4. Općenito govoreći, u svrhu naplate PDV-a, treba razlikovati tri različite situacije povezane s načinima plaćanja usluga pruženih u okviru ekonomije suradnje: i. situacije u kojima se usluga pruža za određeni novčani iznos; ii. situacije u kojima se naknada za pruženu uslugu ne plaća novcem već u vidu druge usluge ili nenovčane naknade; i iii. situacije u kojima se usluga pruža besplatno i bespovratno.

6.5. Pravila o PDV-u primjenjiva na navedenu situaciju i. mogu se izvući iz pravila i načela postojećeg zakonodavstva kako je utvrdio Sud EU-a, dok situacija iii. možda i ne spada u područje primjene pravila o PDV-u.

6.5.1. S obzirom na moguće praktične slučajeve koji ulaze u točku ii., EGSO traži da se provede temeljito ispitivanje o tome podliježu li djelatnosti suradničkih platformi obvezama u vezi s PDV-om. Pravni okvir u tom području trenutačno je zaista nejasan, posebno u vezi s uslugama koje, kako je ranije navedeno, ne zahtijevaju novčanu naplatu nego se u komercijalne svrhe služe podacima o potrošačima, njihovim sklonostima i navikama.

⁽³⁾ Za više informacija vidjeti Izvješće MMF-a i OECD-a o poreznoj sigurnosti za ministre financija skupine G20.

6.6. Prema mišljenju EGSO-a, važno je da Komisija pitanje PDV-a u ekonomiji suradnje riješi i regulira u okviru zasebnog akcijskog plana, prema potrebi uz primjenu pojednostavnjenih pravila i načela ispod određenih pragova prihoda – kao što je već učinjeno u nekim zemljama – kako bi se ograničili troškovi poštovanja pravila, posebno za MSP-ove i povremene pružatelje usluga.

6.7. Europska komisija i nacionalna porezna tijela trebali bi poticati suradnju i koordinaciju u primjeni pravila o PDV-u na sektor ekonomije suradnje.

7. Zaključne napomene

7.1. EGSO podržava stajalište Europskog parlamenta u pogledu Europskog programa za ekonomiju suradnje u kojem EP primjećuje da „europski poduzetnici pokazuju izraženu sklonost uspostavi platformi za suradnju u socijalne svrhe te uviđa sve veći interes za ekonomiju suradnje temeljenu na zadružnim poslovnim modelima” ⁽⁴⁾.

7.2. Posebna obilježja ekonomije suradnje, njezin inovativni potencijal i potreba za usklađivanjem poreznih pravila s eksponencijalnim rastom tog sektora idu u prilog uključivanju organiziranog civilnog društva u aktivnosti savjetovanja i analize koje promiče Europska komisija s ciljem okupljanja dionika iz tog sektora, predstavnika institucija EU-a i nacionalnih financijskih uprava, kao i akademskih stručnjaka kako bi pokrenuli zajedničku raspravu o pitanjima koja se odnose na ekonomiju suradnje.

7.3. EGSO poziva Europsku komisiju da predloži daljnje preporuke za bolju razmjenu informacija između nacionalnih poreznih tijela i za osiguravanje jednakog poreznog tretmana pružateljima usluga. Odbor smatra da je potrebno izraditi dodatno mišljenje kako bi se provela daljnja procjena zahtjeva poreznih politika, kao i procjena učinka i ishoda oporezivanja digitalnog gospodarstva.

7.4. Kad je riječ o pravima radnika i potrošača koji su uključeni u ekonomiju suradnje, EGSO upućuje na mišljenje „Ekonomija dijeljenja i samoregulacija” ⁽⁵⁾. Međutim, u ovom je kontekstu važno spomenuti da ekonomija suradnje ima vrlo značajan učinak na tržište rada što zahtijeva pridavanje posebne pozornosti zaštiti radnika, posebno u pogledu uplaćivanja doprinosa za socijalnu i zdravstvenu zaštitu i sustav socijalne sigurnosti.

7.4.1. EGSO u tom pogledu još jednom naglašava potrebu da se utjecaj ekonomije suradnje uzme u obzir na tržištu rada i ističe da je potpuna zaštita radnika i pružatelja usluga cilj koji bi zakonodavci na europskoj i nacionalnoj razini trebali neprekidno imati na umu.

Bruxelles, 19. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ Izvješće o Europskom programu za ekonomiju suradnje (2017/2003(INI), 11. svibnja 2017.

⁽⁵⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 36., točka 8.2.4.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Korištenje zemljišta za održivu proizvodnju hrane i usluge ekosustava”

(razmatračko mišljenje na zahtjev estonskog predsjedništva)

(2018/C 081/10)

Izvjestitelj: **Roomet SÕRMUS**

Zahtjev za savjetovanje:	Dopis predsjednika Vlade Republike Estonije od 17. ožujka 2017.
Pravni temelj	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Datum odluke Predsjedništva:	28.3.2017.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	126/0/2
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Za održivu uporabu i zaštitu poljoprivrednog zemljišta od ključne bi važnosti bio zajednički referentni okvir EU-a, kako bi se slijedio napredak pri skupljanju i korištenju podataka; taj bi okvir mogao poslužiti i za određivanje kriterija za dobro stanje tla, utvrđivanje jedinstvene terminologije, kriterija i prioriteta za praćenje i određivanje raznih mjera politika za postizanje dobrog stanja zemljišta.

1.2. U svim državama članicama gubitak poljoprivrednog zemljišta zbog degradacije tla, napuštanja zemljišta, klimatskih promjena i urbanizacije predstavlja ozbiljan problem. EGSO stoga predlaže ažuriranje postojećeg okvira EU-a, kako bi se u državama članicama zaštitila poljoprivredna zemljišta koja su važna za proizvodnju hrane i pružanje ostalih usluga ekosustava kao i njihova plodnost te istodobno poboljšalo praćenje i na raspolaganje stavile pouzdane informacije.

1.3. Poljoprivrednici, kao posjednici i korisnici poljoprivrednih površina, imaju posebnu zadaću u pružanju usluga ekosustava, koju treba prepoznati i poduprijeti. Tlo osigurava najvažnije usluge ekosustava. Tla su osnova za najveći dio svjetske proizvodnje hrane i nužna su za proizvodnju biomase. Tlo pohranjuje ugljik i na taj način doprinosi ublažavanju klimatskih promjena.

1.4. Modernizacijom zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) trebalo bi se, među ostalim, i dalje nastojati štititi zdravlje i plodnost poljoprivrednih zemljišta i tala, što je neophodno za očuvanje i daljnje poboljšanje produktivnosti i održivosti poljoprivrede.

1.5. U skladu sa sporazumima o klimatskim promjenama, potrebno je promicanje postojećih i novih inicijativa za dovođenje kruženja ugljika u tlima u ravnotežu na način koji ne ugrožava proizvodnju hrane. Kako bi se povećao udio ugljika u tlu, EGSO predlaže da bi u mjere politika EU-a trebalo uvesti načela održivog gospodarenja tlom. Trebalo bi poduprijeti, između ostalog, proizvodnju biomase poboljšanim pristupom vodi i drugim faktorima povezanim s tlom.

(struktura tla, prozračivanje, raspoloživost hranjivim tvarima, pH vrijednost, biološka aktivnost tla), obrađivanjem tla na izrazito oprezan način, ispašom i održivim upravljanjem zelenim površinama, integriranom poljoprivrednom proizvodnjom, uključivanjem najboljih praksi iz ekološkog i konvencionalnog uzgoja, kao što su rotacija usjeva, uzgoj mahunarki, uporaba organskog otpada, kompostiranje i izrada zimskog pokrova za biljke na poljima. Tla bogata ugljikom i travnjaci moraju se obrađivati na održiv način kako bi se potaknula sekvestracija ugljika u tlu i putem biljaka.

1.6. Države članice potrebno je i u sklopu okvira drugog stupa ZPP-a poticati i motivirati da poduzmu odgovarajuće mjere za zaštitu tla.

1.7. Potrebno je podupirati dodatna ulaganja u tehnologije koje su povoljne za okoliš i klimu i sustave za poboljšanje zemljišta u cilju održivog korištenja zemljišta i tla.

1.8. Potrebno je poticati poljoprivredu koja se temelji na znanju (tj. preciznu poljoprivredu i agroekološke pristupe). Potencijal precizne poljoprivrede koja pogoduje resursima, tlu i okolišu ostvaruje se integracijom podataka o tlu, gnojivima, pesticidima, vremenskim uvjetima i prinosu, što, među ostalim, zahtijeva bolji pristup podacima u nacionalnim bazama podataka, veću mobilnost i jednostavniju uporabu za korisnike, pri čemu se primjenjuje načelo da su poljoprivrednici vlasnici dobivenih podataka. Preduvjet za to jest da poljoprivrednik ima pristup internetu i koristi informacijske i komunikacijske tehnologije.

1.9. U oblikovanju i donošenju politika o korištenju zemljišta potrebno je povećati uporabu podataka o tlu. Istodobno je potrebno poboljšati kvalitetu i dostupnost podataka o tlu, osobito u područjima u kojima dosad nije provedeno dovoljno istraživanja. Na razini EU-a potrebno je dogovoriti zajedničko praćenje tla.

1.10. U cjelokupnom obrazovnom sustavu potrebno je podići svijest o važnosti tla. Pri tome bi trebalo koristiti moderna pedagoška sredstva, a temu tla uključiti u nastavne planove na svim obrazovnim razinama.

1.11. Važnu ulogu imaju i informiranost poljoprivrednika o tlu i dobrim poljoprivrednim praksama. U tu je svrhu od posebne važnosti sudjelovanje savjetodavnih službi.

2. Uvod

2.1. Na zahtjev estonskog predsjedništva sastavljeno je mišljenje EGSO-a u kojem se nastoji istaknuti da je održivo korištenje zemljišta ⁽¹⁾ i tla ⁽²⁾ od ključne važnosti za proizvodnju hrane i pružanje usluga ekosustava.

2.2. Odbor će na zahtjev estonskog predsjedništva razmotriti kako je pitanje poljoprivrednog zemljišta riješeno u raznim područjima politika EU-a. Također će pritom razmotriti što tvorcima politika i poduzeća u EU-u mogu učiniti u cilju promicanja održivog i djelotvornog korištenja tla, resursa koji je presudan za proizvodnju hrane i pružanje ostalih usluga ekosustava.

2.3. Na razini EU-a trenutačno postoji niz pravila o zaštiti tla. Iako postoje razne politike EU-a kojima se doprinosi zaštiti i održivom gospodarenju poljoprivrednim zemljištem, zaštita tla uglavnom nije njihov glavni cilj. EGSO smatra da je sada odgovarajuće vrijeme za pokretanje rasprave o načinima bolje koordinacije različitih mjera na razini EU-a.

⁽¹⁾ Zemljište je dio zemljine površine koji nije pokriven vodom.

⁽²⁾ Tlo se može definirati kao gornji sloj zemljine kore, koji se sastoji od čestica minerala, organskih tvari, vode, zraka i živih organizama; Tlo je točka razgraničenja između zemlje, zraka, vode i staništa za najveći dio biosfere. [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006DC0231>].

2.4. I EU i države članice moraju temeljiti svoje donošenje politika na ciljevima održivog razvoja UN-a za razdoblje do 2030. godine⁽³⁾. Ti ciljevi uključuju promicanje ekosustava, suzbijanje dezertifikacije, zaustavljanje degradacije tla i poništavanje njezinih učinaka, održivo upravljanje prirodnim resursima i njihovu učinkovitu uporabu te uključivanje mjera za borbu protiv klimatskih promjena u nacionalne politike, strategije i planove. Preduvjet za održivu poljoprivredu i proizvodnju hrane jesu zaštita poljoprivrednih zemljišta te održivo korištenje tla jer su to ograničeni i suštinski neobnovljivi izvori.

2.5. Osim toga, pokrenute su brojne inicijative⁽⁴⁾ za promicanje održivog gospodarenja tлом i podizanje razine osviještenosti o važnoj ulozi poljoprivrednih površina za sigurnost hrane i ublažavanje klimatskih promjena.

2.6. EGSO također ukazuje na koncept ograničenosti našeg planeta. Taj bi se koncept mogao koristiti za određivanje ekoloških granica koje se ne smiju prekoračivati ako se želi izbjeći nanošenje štete okolišu. Odbor utvrđuje da su prekoračena tri od devet ograničenja (klimatske promjene, gubitak bioraznolikosti, ciklus dušika)⁽⁵⁾. Odbor je istodobno svjestan toga da osiguranje opskrbe hranom na svjetskoj razini predstavlja izazov o kojem Europa, u okviru svoje globalne odgovornosti, mora ozbiljno voditi računa.

3. Glavni problemi u području korištenja zemljišta i tla s obzirom na poljoprivrednu proizvodnju

3.1. U narednim desetljećima doći će do porasta globalne potražnje za hranom. Stoga će se poljoprivredna zemljišta u određenim regijama u svijetu morati čak još intenzivnije obrađivati, što bi, u slučaju da se tlo ne koristi u skladu s ekološkim kriterijima, moglo imati negativne učinke na tla i okoliš u širem smislu riječi. Kako bi se zajamčila odgovarajuća opskrba hranom potrebno je zadržati postojeću produktivnost raspoloživih zemljišta i plodnost tla u biološkom, kemijskom i fizičkom smislu.

3.2. U mišljenju EGSO-a „Održivi prehrambeni sustavi”⁽⁶⁾ opisane su posljedice neodgovarajućih poljoprivrednih praksi u proizvodnji hrane: gubitak bioraznolikosti, degradacija tla, onečišćenje vode i zraka kao i emisije stakleničkih plinova. Stoga je potrebno zajamčiti djelotvornu i održivu uporabu tih resursa radi očuvanja zaliha hrane. To bi trebalo biti uključeno u sveobuhvatnu prehrambenu politiku, kao što je navedeno u mišljenju „Doprinos civilnog društva razvoju sveobuhvatne prehrambene politike u EU-u” koje EGSO upravo izrađuje.

3.3. Klimatske promjene imaju posljedice i na dostupnost osnovnih prirodnih resursa, vode i tla. Iako su poduzete brojne mjere protiv klimatskih promjena, udio ugljika u tlu svake je godine sve manji prema podacima o površini tla. Dodatni podaci o dubljim slojevima realističnije bi odražavali taj trend.

3.4. U svojem izvješću naslovljenom „Europsko izvješće o okolišu – stanje i izgledi 2015.”⁽⁷⁾ Europska agencija za okoliš (EEA) upozorava na to da su usluge ekosustava tla, uključujući proizvodnju hrane, zaštitu bioraznolikosti te pohranjivanje ugljika, vode i hranjivih tvari u tlu, sve više ugrožene. Ovisno o regiji, glavni problemi utvrđeni u izvješću jesu erozija tla, gubitak organske tvari u tlu, zagađenje tla i brtvljenje te urbanizacija, napuštanje zemljišta i posljedice sve intenzivnije poljoprivredne proizvodnje na prirodna i poluprirodna staništa. Ostale široko prepoznate ugroze za tlo također uključuju gubitak plodnosti tla.

⁽³⁾ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

⁽⁴⁾ Te inicijative uključuju, primjerice, Međunarodno desetljeće tla, Globalno partnerstvo za tlo Organizacije za hranu i poljoprivredu UN-a (FAO), francusku inicijativu „4 %: tla za sigurnost opskrbe hranom i zaštitu klime”, europsku građansku inicijativu „People4Soil” itd.

⁽⁵⁾ J. Rockström, et al., 2009., „Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, Ecology and Society” („Granice planeta: istraživanje sigurnog prostora djelovanja za čovječanstvo, okoliš i društvo”), tom 14., <https://www.consecol.org/vol14/iss2/art32/main.html>.

⁽⁶⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 64.

⁽⁷⁾ <https://www.eea.europa.eu/soer>.

4. Pitanja u pogledu poljoprivrednih zemljišta u raznim područjima politika EU-a

4.1. U izvješću sastavljenom za Europsku komisiju analizirane su mjere za zaštitu tla u 28 država članica EU-a⁽⁸⁾. Analizom je utvrđeno da postoji 35 mjera EU-a i 671 nacionalna mjera politika za zaštitu tla. Mjere EU-a uključuju dokumente o strategijama, direktive, uredbe i razne popratne mjere. Tri četvrtine nacionalnih mjera primarno su obvezujuća pravila.

4.2. Raznolikost mjera u državama članicama pruža mogućnost da se nešto poduzme u pogledu višeslojne problematike zaštite tla te se istodobno poboljša koordinacija. Zakonodavstvo EU-a pruža neka vrijedna i stroga pravila o zaštiti tla, no taj sustav ima neke nedostatke. Nacionalne politike nisu dovoljne da bi se nadomjestili nedostaci u zakonodavstvu EU-a o zaštiti tla, a pravila u pojedinačnim zemljama znatno se razlikuju.

4.3. U Sedmom programu djelovanja za okoliš EU-a, koji je na snazi od 2014., degradacija tla prepoznata je kao ozbiljan problem te je u njemu utvrđen cilj za EU do 2020. da se postigne održivo gospodarenje tlom i odgovarajuća zaštita tla te napredak u obnovi onečišćenog zemljišta. Europska unija i njezine države članice također su se obvezale na jačanje mjera protiv erozije tla i poboljšanje u pogledu organske tvari u tlu.

4.4. Među ostalim se sljedeće mjere EU-a mogu smatrati relevantnima za zaštitu tla i relativno djelotvornima: Direktiva o industrijskim emisijama, Direktiva o odgovornosti za okoliš te pravila o zaštiti vode (Okvirna direktiva o vodama), Direktiva o nitratima, sustav višestruke sukladnosti ZPP-a kao i pravila o dobrom poljoprivrednom i ekološkom stanju (GAEC). Kada je riječ o poboljšanju stanja tla, provedba tih mjera mogla bi postići još veći učinak kada bi se o lokalnim okolnostima vodilo računa na fleksibilan način, a mjere međusobno bolje koordinirale.

4.5. Pitanja zaštite okoliša također bi se mogla rješavati uporabom raznih vrsta financijske potpore dostupne putem Kohezijskog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj te programa Life + i Obzor 2020.

4.6. Izravna plaćanja u okviru prvog stupa ZPP-a, koja obuhvaćaju otprilike 90 % korištenih poljoprivrednih zemljišta u EU-u, važan su gospodarski poticaj za odluke koje poljoprivrednici donose o uporabi i upravljanju zemljištem. Izravna plaćanja usko su povezana s održavanjem poljoprivrednog zemljišta u dobrom poljoprivrednom i ekološkom stanju te s poštovanjem višestruke sukladnosti i ekologizacije osnovnih uredbi o ZPP-u. Pri tome države članice imaju određen prostor za donošenje odluka. Kad je riječ o izravnim plaćanjima, njih 30 % podliježe zahtjevima u pogledu okoliša kojima se nastoji poboljšati kvaliteta tla, zaštititi bioraznolikost i promicati sekvencijalnu ugljika⁽⁹⁾. Važno je zajamčiti da se koristi od ekologizacije ne poništavaju prekomjernom birokracijom pri provedbi mjera.

4.7. Programi za ruralni razvoj u okviru drugog stupa ZPP-a državama članicama također pružaju mogućnosti za provedbu mjera za zaštitu tla na razini EU-a, koje su prilagođene lokalnim specifičnostima pojedinih država članica.

4.8. Brojne planirane zakonodavne inicijative (kao što su paket za energetske i klimatsku politiku, Uredba o uključivanju emisija i uklanjanja stakleničkih plinova iz korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva (LULUCF), Uredba o raspodjeli tereta (ESR) itd.) također bi mogle pružiti prijedloge za zaštitu tla, ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu na njihove posljedice.

4.9. Modernizacija uredbe EU-a o gnojivima, o kojoj se raspravlja u vezi s Paketom za kružno gospodarstvo i koja će zajamčiti jednostavniju uporabu gnojiva proizvedenih na temelju organske tvari i otpada, također je vrlo bitna za pitanja zaštite okoliša. Međutim, reciklirani materijali koji bi se trebali upotrebljavati kao dopuna tlu ili gnojiva ne smiju sadržavati opasne tvari (ksenobiotike). Iako se u prijedlogu Komisije utvrđuju granične vrijednosti za koncentracije onečišćujućih tvari

⁽⁸⁾ Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States („Ažurirani inventar i procjena instrumenata politika u području zaštite tla u državama članicama EU-a”), <http://ecologic.eu/14567>.

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_en.

u mineralnim ili organskim gnojivima, još uvijek postoji potreba za novim, čistim tehnološkim rješenjima za proizvodnju organskih gnojiva i poboljšivača tla, koji su bezopasni za uporabu zemljišta, što se ne bi negativno odrazilo na primarnu produktivnost. EGSO u svojem mišljenju pozdravlja inicijativu Komisije i ističe da su plodnost i zaštita tla ključni ciljevi u reviziji Uredbe ⁽¹⁰⁾.

5. Prijedlozi za promicanje održivog korištenja tla kao ključnog resursa za proizvodnju hrane i pružanje usluga ekosustava u Europskoj uniji

5.1. Za održivu uporabu i zaštitu poljoprivrednog zemljišta od ključne bi važnosti bio zajednički referentni okvir EU-a, kako bi se slijedio napredak pri skupljanju i korištenju podataka; taj bi okvir mogao poslužiti i za utvrđivanje jedinstvene terminologije, određivanje kriterija za dobro stanje tla, prioriteta, kriterija za praćenje, uzimajući u obzir različite pedoklimatske uvjete, kao i za razne mjere politika za postizanje dobrog stanja zemljišta. To je preduvjet za odgovarajuću procjenu stanja tla i poduzimanje potrebnih mjera.

5.2. U svim državama članicama gubitak poljoprivrednog zemljišta zbog degradacije tla, napuštanja zemljišta, klimatskih promjena i urbanizacije predstavlja ozbiljan problem. Poljoprivredna područja nestaju u korist razvoja umjetnih površina. U razdoblju od 2006. i 2012. zauzimanje zemljišta na godišnjoj osnovi u europskim zemljama obuhvaćalo je otprilike 107 000 ha/godišnje. Vrste zemljišta koje su se najčešće prenamjenjivale za umjetni razvoj bile su obradiva zemljišta te trajna poljoprivredna zemljišta, a slijedili su pašnjaci i miješana poljoprivredna područja ⁽¹¹⁾. EGSO stoga predlaže ažuriranje postojećeg okvira EU-a kako bi se u državama članicama zaštitila poljoprivredna zemljišta koja su važna za proizvodnju hrane i pružanje ostalih usluga ekosustava kao i njihova plodnost. U tu je svrhu potrebno stvoriti više tehničkih uvjeta kako bi se omogućilo bolje praćenje te na raspolaganje stavile pouzdane informacije.

Zajednička poljoprivredna politika Europske unije

5.3. U cilju modernizacije ZPP-a trebalo bi osigurati učinkovito i održivo upravljanje poljoprivrednim zemljištem u nadolazećem razdoblju financijskog programiranja. Cilj bi, među ostalim, trebao biti daljnja zaštita zdravlja i plodnosti poljoprivrednih zemljišta i tala, što je neophodno za očuvanje i daljnje poboljšanje produktivnosti i održivosti poljoprivrede.

5.4. U okviru mjera za ekologizaciju iz prvog stupa ZPP-a treba naći bolja rješenja za poboljšanje stanja tla. U prvom redu treba promicati rotaciju usjeva korištenjem različitih vrsta mahunarki ili trave. Rasprave o učinkovitosti ekologizacije uglavnom su usredotočene na pitanja bioraznolikosti, no pozitivnom učinku uzgoja mahunarki na plodnost tla trebalo bi pridati veće značenje nego do sada ⁽¹²⁾.

5.5. Poljoprivreda ne služi samo za proizvodnju visoko kvalitetne hrane. Ona je također zaslužna za očuvanje bioraznolikosti i otvorenih krajolika. Također ima važnu ulogu u prilagodbi klimatskim promjenama i ublažavanju njihovih posljedica. Osiguravanje javnih dobara prvenstveno je zajamčeno mjerama za održivo upravljanje prirodnim resursima koje daje dodanu vrijednost i bavi se učinkom poljoprivrede na tlo, vodu i bioraznolikost.

5.6. Trebalo bi u okviru drugog stupa ZPP-a poticati i motivirati države članice na donošenje mjera za zaštitu tla koje bi im omogućile najveću moguću fleksibilnost s obzirom na lokalne okolnosti, različite uvjete (uključujući vrste tla) i specifične probleme.

5.7. EGSO poziva Europsku komisiju da više nego dosada posveti pozornost specifičnim prijedlozima država članica za poboljšanje kvalitete tla i njegovo održivo korištenje (na primjer promicanjem kalcifikacije radi suzbijanja zakiseljavanja tla ili poticanjem navodnjavanja i odvodnje vode radi suzbijanja nestašice ili viška vode). U okviru upravljanja organskim tlima ne bi se smjela isključiti nijedna opcija upravljanja, već bi trebalo osigurati niz mjera za zaštitu i njegovanje tla.

⁽¹⁰⁾ Mišljenje EGSO-a o gnojivima SL C 389, 21.10.2016., str. 80.

⁽¹¹⁾ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-1>.

⁽¹²⁾ Rizosferne bakterije u korijenskim kvržicama brojnih vrsta mahunarki (djetelina, kokotac, lupine, grašak, grah itd.) najvažniji su organizmi uključeni u vezanje dušika, koje je vrlo važno za održavanje plodnosti tla.

5.8. U cilju održivog korištenja zemljišta i tla, nužno je promicanje dodatnih ulaganja u tehnologije koje su povoljne za okoliš i klimu. Za održivu proizvodnju hrane trebalo bi promicati poljoprivredu koja se temelji na znanju (tj. preciznu poljoprivredu i agroekološke pristupe), čime bi se osiguralo da se poljoprivredna sredstva koriste na pravom mjestu i u pravo vrijeme. Od izrazite je važnosti poboljšati biološku aktivnost uključivanjem organskog materijala i postizanjem ravnoteže hranjivih tvari u tlu – pretjerano gnojenje tla opasno je za okoliš zbog mogućeg otjecanja hranjivih tvari, a nedostatak hranjivih tvari smanjuje plodnost tla. U obzir je također potrebno uzeti Liebigov zakon minimuma⁽¹³⁾, jer se u nedostatku određenih hranjivih tvari (kao što je primjerice fosfor) povećava rizik od ispiranja drugih hranjivih tvari.

5.9. Stoka ima važnu i često ključno ulogu u korištenju zemljišta jer doprinosi kruženju hranjivih tvari, održavanju plodnost tla⁽¹⁴⁾ i sekvestraciji ugljika. Brojna poljoprivredna zemljišta EU-a, uključujući pašnjake, pogodna su samo za ispašu stoke ili za dobivanje krme, stoga se u određenim regijama uzgoj stoke mora i dalje poticati kako poljoprivrednici ne bi napustili takvo zemljište. Praksa održavanja trajnih travnjaka isključivo košnjom koja je raširena u nekim dijelovima EU-a ne predstavlja alternativu ispaši u pogledu proizvodnje hrane, učinkovitosti resursa ili tla. Stoga su unutar ZPP-a potrebne mjere kojima će se u raznim regijama EU-a osigurati profitabilnost uzgoja stoke te se moraju naći rješenja koja omogućavaju aktivno i održivo korištenje zemljišta za proizvodnju hrane.

5.10. Zastarjeli poljoprivredni sustavi odvodnje veliki su problem. Stoga bi, s obzirom na klimatske promjene, trebalo obratiti veću pozornost nego do sada na dugoročna ulaganja u poljoprivrednu infrastrukturu, kao što je modernizacija sustava odvodnje, kako bi se održalo korištenje poljoprivrednog zemljišta za proizvodnju hrane i očuvala plodnost tla.

Korištenje zemljišta i usluge ekosustava

5.11. Usluge ekosustava utvrđene su u Milenijskoj procjeni ekosustava iz 2005.⁽¹⁵⁾ kao ekološka, društvena i gospodarska dobra koja pružaju ekosustavi. Formiranje tla usluga je ekosustava i preduvjet za sve ostale usluge ekosustava, poput proizvodnje hrane. Stoga je održiva proizvodnja hrane nezamisliva bez zaštite tla.

5.12. Uloga poljoprivrednika u pružanju usluga ekosustava od ključnog je značaja, što treba prepoznati i poduprijeti. Tlo pruža najvažnije usluge ekosustava⁽¹⁶⁾. Ono je izvor života za mikrobe, biljke i životinje, kao i važno spremište bioraznolikosti. Ono filtrira vodu i pohranjuje vodu potrebnu za rast biljaka, regulira poplave, pohranjuje hranjive tvari i pruža ih biljkama, a može i preobraziti toksine. Tla čine osnovu većine svjetske proizvodnje hrane i neophodna su za proizvodnju biomase. Tlo može pohraniti ugljik i na taj način doprinijeti ublažavanju klimatskih promjena.

5.13. Korištenju tla mora se posvetiti veća pozornost, jer ono utječe na funkcioniranje ekosustava, a time i na pružanje usluga ekosustava. Degradacija tla, neodrživo korištenje tla i fragmentacija staništa uzrokovani urbanizacijom i izgradnjom kuća i cesta ugrožavaju pružanje nekoliko ključnih usluga ekosustava, prijetnja su bioraznolikosti i smanjuju otpornost Europe na klimatske promjene i prirodne katastrofe. Također uzrokuju degradaciju tla te dezertifikaciju⁽¹⁷⁾. Kako bi se odgovorilo na navedene probleme, u obzir je potrebno više uzimati načela navedena u Smjernicama Europske komisije iz 2012. o dobrim praksama za ograničavanje, ublažavanje i kompenzaciju prekrivanja zemljišta⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ https://en.wikipedia.org/wiki/Liebig%27s_law_of_the_minimum.

⁽¹⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Održiviji prehrambeni sustavi”, SL C 303, 19.8.2016., str. 64.

⁽¹⁵⁾ <http://www.millenniumassessment.org/en/index.html>.

⁽¹⁶⁾ http://www.iuss.org/index.php?article_id=588.

⁽¹⁷⁾ <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/3-naturalcapital>.

⁽¹⁸⁾ <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/EN%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>

5.14. Zakonodavstvo se rijetko bavi temama kao što su funkcije tla i usluge ekosustava, a ne postoji ni tržište za te usluge niti su one dovoljno priznate u društvu. Tako se, na primjer, u temeljnoj uredbi o izravnim plaćanjima u okviru ZPP-a upućuje na kvalitetu tla, ali ne i na bioraznolikost tla niti na njezine sinergije s primarnom produktivnošću. Pored kemijskih i fizikalnih svojstava tla, ključne funkcije tla prvenstveno ovise o stanju mikroorganizama i faune u tlu i biološkim procesima koje oni uzrokuju, uključujući vezanje dušika, sekvestraciju ugljika, filtriranje vode i sposobnost zaustavljanja istjecanja hranjivih tvari. Zdravlje kultura, uz svojstva tla, također je važno kako bi se za proizvodnju hrane i sekvestraciju ugljika mogao iskoristiti puni potencijal tla.

5.15. U mišljenju EGSO-a o preoblikovanju ZPP-a ⁽¹⁹⁾ navedeno je da bi mjere zaštite okoliša, klime i bioraznolikosti u okviru drugog stupa ZPP-a trebalo u većoj mjeri nego do sada usmjeravati na pružanje usluga ekosustava koje omogućavaju poljoprivrednici. U pogledu korištenja tla i zemljišta, mjere potpore trebalo bi prvenstveno usmjeriti na upravljanje travnjacima i organskim tlima na način kojim se promiče sekvestracija ugljika. Radi očuvanja dobrog stanja tla, obrađivanje treba svesti na najmanju moguću mjeru, no s obzirom na akumulaciju hranjivih tvari na površini neobrađenog tla, u određenoj ga je mjeri ipak potrebno obrađivati radi umješavanja hranjivih tvari u područje korijena i smanjenja rizika od istjecanja hranjivih tvari. Zbijanjem tla također se smanjuje kapacitet tla da spriječi gubitak hranjivih tvari.

5.16. U nekim regijama EU-a trebalo bi promicati prenamjenu obradivog zemljišta u travnjake, smanjenje količine stoke na ispaši, poštujući pritom minimalnu količinu stoke, održavanje tresetišta i mjere za ograničavanje erozije tla i smanjenje dezertifikacije u sušnim područjima.

5.17. Najveći izazovi s kojima je suočena poljoprivreda u nekim regijama su održavanje bioraznolikosti na poljoprivrednom zemljištu, daljnje promicanje održivih poljoprivrednih praksi i povećavanje učinkovitosti proizvodnje bez dodatnog intenziviranja poljoprivrede. Druge regije suočene su s glavnom zadaćom smanjenja opterećenja u pogledu korištenja zemljišta, tla i prirodnih ekosustava. Nestašica vode također je velik izazov u južnim regijama.

5.18. Ti aspekti poljoprivredne proizvodnje, koji su vrlo važni za ekosustav, moraju se uzeti u obzir pri oblikovanju i izmjeni zajedničke poljoprivredne politike i drugih područja politika.

Tlo i klimatske promjene

5.19. Budući da se najveće svjetske kopnene zalihe ugljika nalaze u tlu ⁽²⁰⁾, ono ima važnu ulogu u borbi protiv klimatskih promjena i sekvestraciji ugljika. U međunarodnom okviru za zaštitu klime održivo upravljanje tlima ima ključnu ulogu u stabiliziranju i povećavanju sadržaja organskih materijala koji pomažu u očuvanju funkcija tla i sprečavaju njegovu degradaciju. U skladu s Pariškim sporazumom o klimi (COP 21), potrebno je promicanje postojećih i novih inicijativa za dovođenje kruženja ugljika u tlima u ravnotežu na način koji ne ugrožava proizvodnju hrane, kako je navedeno u članku 2. Pariškog sporazuma o klimi.

5.20. U skladu s 9. načelom Svjetske povelje o tlu ⁽²¹⁾ Organizacije za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih naroda (FAO) sve vrste tla pružaju usluge ekosustava, koje su od presudnog značaja za regulaciju klime na svjetskoj razini. Kako bi se povećao udio ugljika u tlu, EGSO predlaže da se načela Dobrovoljnih smjernica za održivo upravljanje tlima iz 2016. ⁽²²⁾ uključe u političke mjere EU-a. Trebalo bi poduprijeti, između ostalog, proizvodnju biomase poboljšanim pristupom vodi (npr. izgradnjom sustava navodnjavanja, uz uzimanje u obzir ekoloških uvjeta određenog mjesta), smanjenjem obrađivanja tla na najmanju moguću mjeru, ispašom, integriranom proizvodnjom, ekološkim uzgojem, rotacijom usjeva, uzgojem mahunarki, oporabom organskog otpada, kompostiranjem i izradom zimskog pokrova za biljke na poljima. Tla bogata ugljikom i travnjaci moraju se obrađivati na održiv način.

5.21. Glavne inicijative u pogledu klimatskih promjena moraju se poduprijeti na europskoj razini. Međutim, ne smije se zaboraviti da stanje tla uvelike varira između država članica, te je u kontekstu postojećih i novih mjera potrebno uzeti u obzir regionalne različitosti.

⁽¹⁹⁾ SL C 288, 31.8.2017., str.10.

⁽²⁰⁾ U tlu se nalazi dvostruko više ugljika nego u atmosferi i trostruko više nego u biljkama tijekom sezone rasta.

⁽²¹⁾ <http://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/en/c/293552/>.

⁽²²⁾ <http://www.fao.org/documents/card/en/c/5544358d-f11f-4e9f-90ef-a37c3bf52db7/>.

Dostupnost i uporaba podataka koji se odnose na tlo

5.22. Za oblikovanje politika i donošenje odluka o uporabi zemljišta potrebno je voditi više računa o podacima o tlu radi provedbe politika zasnovanih na činjenicama te radi planiranja uporabe zemljišta na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Razmjenu podataka potrebno je koordinirati u skladu s dogovorenim regulatornim okvirom, uz poštovanje prava vlasništva nad podacima.

5.23. Istodobno je potrebno poboljšati kvalitetu i dostupnost podataka o tlu, osobito u područjima u kojima do sada nije provedeno dovoljno istraživanja (na primjer podatci o ugljiku u tlu). Za poboljšanje dostupnosti podataka potrebni su nam jasni kratkoročni i dugoročni ciljevi.

5.24. U cilju bolje dostupnosti podataka o tlu i promicanja njihove uporabe moraju se modernizirati pedološke karte te se dodatno povećati minimalni zahtjevi koje države članice moraju zadovoljiti u pogledu prostornog opsega pedoloških karata. Međutim, treba uzeti u obzir izazove povezane s izradom pedoloških karata u nekim regijama Europske unije.

5.25. Neprekidno praćenje tla treba uskladiti na razini EU-a, zajedno s ograničenim brojem pokazatelja koji se odnose na promjene statusa tla i učinkovitosti mjera za zaštitu tla.

5.26. Poljoprivrednici moraju svakodnevno donositi složene odluke u vezi planiranja proizvodnje. Precizna poljoprivreda, prihvatljiva s obzirom na resurse, tlo i okoliš bila bi nezamisliva bez korištenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Preduvjet je da se među poljoprivrednicima promiču digitalna rješenja koja omogućavaju opcije i fleksibilnost u skladu s pedoklimatskim uvjetima.

5.27. Potencijal precizne poljoprivrede može se ostvariti integracijom podataka o tlu, gnojivu, pesticidima, vremenskim uvjetima i prinosu, za što je između ostalog potreban bolji pristup podacima u nacionalnim bazama podataka, veća mobilnost i jednostavnija uporaba za korisnike. Potrebno je promicati rješenja koja omogućavaju poljoprivrednicima da tijekom svakodnevnog rada pristupaju velikim podacima u nacionalnim bazama podataka s pomoću programskih rješenja javnih ili privatnih dobavljača te u suradnji sa savjetodavnim službama. Dobavljači softvera moraju, primjerice, imati lakši pristup što je moguće točnijim podacima o poljoprivrednim tlima i uzorcima tla, uz suglasnost onih koji su time zahvaćeni. Poljoprivrednici bi trebali zadržati vlasništvo nad dobivenim podacima.

Razvoj baze znanja i primjena istraživanja i inovacija

5.28. Znanost mora imati važnu ulogu u stvaranju novih saznanja, širenju inovacija, razvoju tehnologija i uspostavljanju uvjeta za održivo korištenje zemljišta i tla. EGSO se slaže s preporukama Bečke deklaracije o tlu⁽²³⁾ da bi pedologija trebala prvenstveno biti usmjerena na međudjelovanje između ljudskih aktivnosti i tla i njegov učinak na druge dijelove okoliša. Također je važna suradnja pedologije i srodnih znanosti.

5.29. U okviru programa EU-a Obzor 2020. ostvarene su relativno dobre mogućnosti financiranja istraživanja tla i proizvodnje hrane, koje bi trebalo zadržati prilikom pripreme Devetog okvirnog programa za istraživanje i inovacije.

5.30. Poseban naglasak treba staviti na prijenos rezultata istraživanja i razvoja poduzećima koja bi osigurala da se zemljišta i tla koriste za održivu proizvodnju hrane. EGSO poziva znanstvenike, poljoprivrednike, savjetnike i druge dionike na razvoj suradnje u tom području i iskorištavanje mogućnosti u okviru Europskog partnerstva za inovacije (EIP-AGRI).

⁽²³⁾ http://www.iuss.org/index.php?article_id=588.

5.31. U poljoprivredi se sve više koriste različiti biostimulansi za poboljšanje strukture tla, hranidbene učinkovitosti biljaka i opskrbe vodom kako bi se poboljšali prinosi i kvaliteta usjeva. S obzirom na to da je svako tlo jedinstveno i da mu se sastav stalno mijenja, učinak biostimulansa na biološku ravnotežu tla nije dostatno istražen te bi u tom području trebalo provesti više neovisnih ispitivanja.

Podizanje razine osviještenosti

5.32. Kako bi se podigla razina osviještenosti poljoprivrednika, donositelja političkih odluka i drugih dionika o važnosti poljoprivrednih tala za održivu proizvodnju hrane i pružanje usluga ekosustava potrebna je opsežna rasprava brojnih dionika o stanju tla i mogućnostima za njegovu zaštitu. Veća razina osviještenosti pridonijet će tomu da se osigura veće ulaganje u održivo korištenje tla i u istraživanje.

5.33. Na svim razinama obrazovnog sustava mora se podići razina svijesti o ulozi tla i omogućiti stjecanje praktičnog iskustva. Trebalo bi koristiti moderne obrazovne metode za pitanja korištenja i zaštite tla.

5.34. Mjere za podizanje razine svijesti među poljoprivrednicima o različitim sastavima tla, dobrom upravljanju zemljištem, važnosti rotacija usjeva, gnojivima itd. od posebnog su značaja. Sudjelovanje i angažiranost savjetodavnih službi od ključne su važnosti.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Nadzoru nad primjenom zakonodavstva EU-a”**(Ispitivanje koje vodi Europski revizorski sud)****(samoinicijativno mišljenje)**

(2018/C 081/11)

Izvjestitelji: **Bernd DITTMANN; Denis MEYNENT; Ronny LANNOO**

Odluka Predsjedništva:	30.5.2017.
Pravni temelj:	Pravilo 29. stavak 2. Poslovnika EGSO-a
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	176/0/1
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Kako bi se uspostavilo odgovarajuće zakonodavstvo kojim će se ostvariti ciljevi članka 3. UEU-a, EGSO podsjeća na važnost načela pravilne i pravovremene provedbe, supsidijarnosti i proporcionalnosti, predostrožnosti i predvidljivosti, načela „počnimo od malih” (eng. *think small first*), vanjske dimenzije konkurentnosti i ispitivanja unutarnjeg tržišta.

1.2. Cilj europskog zakonodavstva uvijek mora biti stvaranje pravnog okvira koji će poduzećima i građanima omogućiti da iskoriste prednosti unutarnjeg tržišta i spriječiti nepotrebne administrativne troškove. Upravo zato EGSO smatra da je nadzor nad primjenom na terenu od temeljne važnosti. Uz to, podržava prilagodljivo zakonodavstvo. Primjećuje da održiv u budućnosti ne mora biti samo sadržaj zakonodavstva, već i postupak donošenja zakona kako bi se zadovoljile potrebe poduzeća i građana.

1.3. Iz tog razloga smatra da se primjenjivost prava Europske unije mora uzeti u obzir od samog početka zakonodavnog postupka, u trenutku kada se provode studije učinka, te da se europski ekosustav u tom području još mora razvijati.

1.4. Međutim, EGSO ističe da poboljšanje propisa nije zamjena za političke odluke, da ni u kojem slučaju ne smije dovesti do deregulacije te da njegov učinak ne smije biti smanjivanje razine socijalne zaštite, zaštite okoliša i temeljnih prava.

1.5. Najveći dio teškoća u provedbi i primjeni prava Europske unije proizlazi iz neispravnog prenošenja direktiva. Zato EGSO u svojim mišljenjima preporučuje da se radije upotrebljavaju uredbe nego direktive.

1.6. EGSO smatra da je poboljšati način na koji se Komisija savjetuje s dionicima najvažnije za izradu zakonodavstva koje će države članice i dionici lako primjenjivati.

1.7. U tim okolnostima EGSO smatra da može imati korisnu ulogu kao posrednik između zakonodavaca i korisnika zakonodavstva EU-a. EGSO neprestano prilagođava svoje metode rada. Tako je nedavno odlučio aktivno sudjelovati u ocjenjivanju zakonodavnog ciklusa provodeći vlastito *a posteriori* ocjenjivanje stečevine Unije.

2. Uvod

2.1. Dana 21. prosinca 2016. Pietro Russo, član Revizorskog suda Europske unije, obavijestio je zamjenika predsjednika EGSO-a, Michaela Smytha, da će se uspostaviti kontakti na upravnoj razini u vezi s panoramskom analizom koju je pokrenuo Revizorski sud o nadzoru provedbe prava EU-a koji vrši Europska komisija i to u skladu sa svojim obvezama.

Ispitivanje koje traži Revizorski sud temelji se na članku 17. stavku 1. Ugovora o Europskoj uniji u skladu s kojim „Komisija promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative. Osigurava primjenu Ugovorâ i mjera koje na temelju njih donose institucije. Ona nadzire primjenu prava Unije pod kontrolom Suda Europske unije.(...)”.

2.2. Leo Brincat, član Suda, 3. svibnja 2017. glavnom je tajniku EGSO-a dostavio dokument koji sadrži tri niza pitanja.

2.3. U pogledu političke važnosti dokumentacije, glavni tajnik EGSO-a o tome je obavijestio Predsjedništvo, koje je odlučilo osnovati *ad hoc* skupinu sastavljenu od tri člana, zaduženu za sastavljanje odgovora u obliku samoinicijativnog mišljenja na temelju članka 29. stavka 2. Poslovnika EGSO-a. Revizorski sud mora primiti informacije od EGSO-a kako bi ih mogao unijeti u vlastito izvješće, predviđeno za svibanj 2018.

2.4. Revizorski sud u biti želi saslušati EGSO o tome jesu li mjere koje poduzima Europska komisija za potrebe pridržavanja prava EU-a u skladu s interesima europskih građana. Revizorski sud želi znati koji su aspekti nadzora provedbe zakonodavstva osobito u središtu zanimanja EGSO-a.

3. Pitanja Suda

3.1. Revizorski sud postavlja tri skupine pitanja o tome koje je stajalište EGSO-a u pogledu:

- (a) **glavnih inicijativa** koje pokreće Komisija radi bolje provedbe prava EU-a („Bolja izrada zakonodavstva” i „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata”), osobito o relevantnosti inicijativa, reakcijama civilnog društva i eventualnim prvim pozitivnim učincima tih inicijativa);
- (b) **glavnih tema** povezanih s boljom primjenom prava EU-a, osobito o primjenjivosti, transparentnosti i podizanju razine osviještenosti javnosti po pitanju prava EU-a;
- (c) **glavnih odgovornosti** Komisije u području bolje primjene prava EU-a, osobito načina na koji EGSO upotrebljava informacije i izvješća koja podnosi Komisija ⁽¹⁾, elemenata i preporuka EGSO-a o načinu poboljšanja izrade izvješća o primjeni prava.

3.2. Odgovori izneseni u ovom mišljenju, koje nije konačno, temelje se na stajalištima iznesenima u brojnim mišljenjima EGSO-a ⁽²⁾.

4. Opće napomene

4.1. Ciljevi Unije navedeni su u članku 3. UEU-a. Ona osobito „promiče održivi razvoj Europe koji se temelji na uravnoteženom gospodarskom rastu, visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka, te visokoj razini zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša. (...) Cilj je Unije promicanje mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih naroda”.

4.2. U tim okolnostima EGSO podsjeća na važnost već utvrđenih načela za uspostavljanje odgovarajućeg zakonodavstva kako bi se ostvarili prethodno navedeni ciljevi. Riječ je, među ostalim, o načelima ispravne i pravovremene provedbe, načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, načelu predostrožnosti i predvidljivosti, načelu „počnimo od malih”, vanjskoj dimenziji konkurentnosti i ispitivanju unutarnjeg tržišta ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Vidjeti Izvješće Komisije o praćenju primjene zakonodavstva Unije, Godišnje izvješće za 2015. [COM(2016) 463 final].

⁽²⁾ SL C 132 od 3.5.2011., str. 47, SL C 18 od 19.1.2011., str. 100., SL C 277 od 17.11.2009., str. 6., SL C 248 od 25.8.2011., str. 87., SL C 24 od 31.1.2006., str. 52., SL C 325 od 30.12.2006., p. 3., SL C 43 od 15.2.2012., str. 14., SL C 230 od 14.7.2015., str. 66., SL C 383 od 17.11.2015., str. 57., SL C 13 od 15.1.2016., str. 192., SL C 303 od 19.8.2016., str. 45., SL C 487 od 28.12.2016., str. 51..

⁽³⁾ SL C 487 od 28.12.2016., str. 51., (točka 2.14.).

5. Posebne primjedbe

5.1. O **glavnim inicijativama koje pokreće Komisija radi bolje provedbe prava Unije** („Bolja izrada zakonodavstva” ⁽⁴⁾ i „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata” ⁽⁵⁾)

5.1.1. Pitanje bolje izrade zakonodavstva već je dulje vrijeme u središtu zanimanja EGSO-a, koji mu je posvetio velik broj mišljenja i informativnih izvješća ⁽⁶⁾ te brojne rasprave, seminare, ispitivanja i saslušanja ⁽⁷⁾.

5.1.2. Kada je riječ o primjeni načela programa „Bolja izrada zakonodavstva”, EGSO smatra da regulativa nije prepreka sama po sebi; upravo suprotno, od temeljne je važnosti za ostvarivanje ciljeva postavljenih Ugovorom. Odbor stoga pozdravlja činjenicu da je potpredsjednik Timmermans u više navrata podsjetio da program REFIT ne bi smio dovesti do deregulacije niti imati za posljedicu smanjenje razine socijalne zaštite te zaštite okoliša i temeljnih prava ⁽⁸⁾.

5.1.3. EGSO smatra da su bolji i pametniji propisi zajednička zadaća za sve europske institucije i države članice, u korist javnosti, poduzeća, potrošača i zaposlenika. Međutim, EGSO ističe da regulativa ne zamjenjuje političke odluke.

5.1.4. Tako EGSO ⁽⁹⁾ u mišljenju o komunikaciji, naslova „Bolja regulativa”:

- pozdravlja činjenicu da će mjere za bolju regulativu pokrivati čitav ciklus postojanja pravnog akta, te će i *ex-ante* i *ex-post* mjere tako biti uključene,
- poziva na uključivanje savjetodavnih tijela EU-a u Međuinstitucijski sporazum o boljoj regulativi (IIA),
- potiče sveobuhvatno uključenje dionika kroz čitav ciklus političke inicijative,
- ističe potrebu da se izaberu odgovarajući dionici i poziva na neovisnost, nepristranost i transparentnost pri izboru stručnjaka za razna tijela,
- poziva na više transparentnosti kada je riječ o neformalnim trostranim razgovorima i na ograničenu primjenu tog instrumenta,
- poziva Komisiju da se više usredotoči na nedostatke u primjeni i provođenju zakona EU-a u državama članicama te posljedično na korištenje uredbi umjesto direktiva.

5.1.5. S jedne strane, EGSO je, prihvativši poziv Komisije da sudjeluje u platformi REFIT i iznijevši prijedloge za bolji rad te platforme ⁽¹⁰⁾, pokazao svoj angažman za ostvarivanje pravnog okvira Unije koji će poduzećima i građanima omogućiti da iskoriste prednosti unutarnjeg tržišta i spriječiti nepotrebna administrativna opterećenja.

5.1.6. U okviru svojeg sudjelovanja u skupini za promišljanje zainteresiranih dionika platforme REFIT, EGSO je aktivno doprinio sastavljanju brojnih mišljenja platforme, na kojima se temeljio godišnji radni program Komisije, a to čini i dalje. Prioriteti EGSO-a bili su utvrđeni na temelju podataka koje su osiguravale te skupine i obuhvaćali su, između ostaloga, prijedlog za pojednostavljenje kada je riječ o problemima preklapanja i ponavljajućim zahtjevima koji proizlaze iz različitih pravnih akata Unije te potrebu za jasnim i cjelovitim europskim propisima za građevne proizvode (Uredba o građevnim

⁽⁴⁾ COM(2016) 615 final.

⁽⁵⁾ SL C 18 od 19.1.2017., str. 10.

⁽⁶⁾ Vidjeti osobito mišljenje „Bolja regulativa” (izvjestitelj: A. Dittman, SL C 13, 15.1.2016., str. 192.), „Ocjena savjetovanja Europske komisije s dionicima” (izvjestitelj: R. Lannoo, SL C 383, 17.11.2015., str. 57.), „Program REFIT” (izvjestitelj: D. Meynert, SL C 303, 19.8.2016., str. 45.), „Bolje zakonodavstvo: provedbeni i delegirani akti” (informativno izvješće, neobjavljeno u SL-u, izvjestitelj: J. Pegado Liz).

⁽⁷⁾ Navedimo kao primjer Europski dan potrošača 2016. O boljem zakonodavstvu za potrošače, raspravu sa zamjenikom predsjednika Fransom Timmermansom na plenarnom zasjedanju od 18. ožujka 2017., ispitivanje „Provedba cilja o boljoj izradi zakonodavstva, učinak Stoiberova izvješća” ili Dan civilnog društva 2015. o temi „Civilni dijalog: alat za bolju izradu zakonodavstva u općem interesu”.

⁽⁸⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 45. (točka 2.2.).

⁽⁹⁾ SL C 13 od 15.1.2016., str. 192.

⁽¹⁰⁾ SL C 303 od 19.8.2016., str. 45. (točka 2.12.1.).

proizvodima). Odbor je također dao svoj doprinos u sastavljanju potpunog popisa prijedloga za poboljšanje mehanizama kojima se Europska komisija savjetuje s dionicima, što će pomoći u trenutnoj reviziji smjernica i paketa alata za bolju regulativu.

5.2. **O glavnim temama povezanim s boljom primjenom prava EU-a** (primjenjivost zakonodavstva, transparentnost i podizanje razine osvijestjenosti javnosti)

5.2.1. **Primjenjivost**

5.2.1.1. EGSO neprestano prilagođava svoje metode rada kako bi sudjelovao u ocjenjivanju kvalitete primjene prava EU-a. Prije nepune dvije godine odlučio je aktivno sudjelovati u ocjenjivanju zakonodavnog ciklusa provodeći vlastito *a posteriori* ocjenjivanje stečevine Unije.

5.2.1.2. EGSO ⁽¹¹⁾ smatra da se primjenjivost prava EU-a mora uzeti u obzir od samog početka zakonodavnog postupka, u trenutku kada se provode studije učinka. Unatoč već ostvarenom napretku, i dalje treba razvijati europski ekosustav u području analize učinka. EGSO predlaže nekoliko načina za poboljšanje kako bi se pojačala kvaliteta analize učinka, među kojima su specifikacije za studije u pogledu transparentne, dostupne i pluralističke analize učinka, proširenje europskog registra analiza učinaka, potreba za kvalitativnim, konvergentnim i metodološkim pristupom na razini istraživačke matice analize učinka među različitim europskim institucijama. EGSO bi u budućnosti također morao provesti analizu određenih studija učinka (one koje se odnose na teme u kojima institucija ima jak položaj), revidirati metodološke aspekte i dati mišljenje o eventualnom uzimanju u obzir ekonomske, društvene, okolišne ili teritorijalne dimenzije u najkasnijoj fazi zakonodavnog postupka. Taj bi rad također omogućio izradu mogućih savjetodavnih mišljenja EGSO-a povezanih sa zakonodavnim nacrtima pripremljenima u okviru tih procjena učinka.

5.2.1.3. EGSO ⁽¹²⁾ smatra da cilj europskog zakonodavstva uvijek mora biti stvaranje pravnog okvira koji će poduzećima i građanima omogućiti da iskoriste prednosti unutarnjeg tržišta i spriječiti nepotrebne administrativne troškove. Stoga EGSO smatra da je nadzor nad primjenom na terenu od temeljne važnosti. Uz to, podržava prilagodljivo zakonodavstvo.

5.2.1.4. Europsko zakonodavstvo mora imati čvrsto utvrđenu namjenu, uvijek u skladu s ciljevima iznesenim u Ugovoru, ali biti fleksibilno kada je riječ o njegovu prijenosu u nacionalno pravo ⁽¹³⁾. U tim okolnostima EGSO podržava pojašnjenje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

5.2.1.5. Nadalje, EGSO primjećuje da održiv u budućnosti ne mora biti samo sadržaj zakonodavstva, već i postupak donošenja zakona kako bi se zadovoljile potrebe poduzeća i građana ⁽¹⁴⁾. U tom kontekstu EGSO predlaže ⁽¹⁵⁾:

- (a) strožu primjenu načela programa „Bolja izrada zakonodavstva”;
- (b) transparentnost oblikovanja prava na svim razinama;
- (c) uspostavljanje sistematičnijeg sustava praćenja u okviru prijenosa direktiva na nacionalnoj razini;
- (d) uzimanje u obzir uloge i jačih ovlasti koje ugovori daju nacionalnim parlamentima;
- (e) da Komisija češće iznosi komunikacije o tumačenju;
- (f) pojačani napor u pogledu pojednostavljivanja zakonodavstva i kodifikacije.

5.2.1.6. Najveći dio teškoća u provedbi i primjeni prava EU-a proizlazi iz neispravnog prenošenja direktiva. Zato EGSO u svojim mišljenjima preporučuje da se radije upotrebljavaju uredbe nego direktive ⁽¹⁶⁾.

⁽¹¹⁾ SL C 434 od 15.12.2017, str. 11, točka 4.6.1.

⁽¹²⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 51. (točka 1.7.).

⁽¹³⁾ *Ibid.* (točka 1.11.).

⁽¹⁴⁾ *Ibid.* (točka 2.7.).

⁽¹⁵⁾ SL C 248 od 25.8.2011., str. 87. (točka 3.6.).

⁽¹⁶⁾ SL C 204 od 9.8.2008., str. 9. (točka 2.1.).

5.2.1.7. Jednako tako, u okviru programa REFIT Komisija je najavila da će se morati održavati savjetovanja za procjene, provjere prikladnosti te izradu provedbenih i delegiranih akata. U tom pogledu Komisija bi također trebala više uzeti u obzir mišljenja Odbora za regulatorni nadzor Europske komisije, koja je od sada nadležna za *a posteriori* ocjenjivanje.

5.2.1.8. EGSO smatra da je način na koji se Komisija savjetuje s dionicima najvažnije za izradu zakonodavstva koje će države članice i dionici lako primjenjivati. U tom pogledu već je iznio prijedloge radi strukturnog poboljšanja savjetodavnog postupka i osiguravanja njegova praćenja ⁽¹⁷⁾.

5.2.1.9. EGSO je imao priliku izraziti žaljenje zbog toga što se mjerama iz programa „Bolja izrada zakonodavstva” ne uzimaju dovoljno u obzir uloga, funkcija i reprezentativnost EGSO-a kako su utvrđene ugovorima i da se stoga propušta mogućnost upotrebe stručnosti i kompetencije njegovih članova i ocjenjivanja zadaća koje su mu povjerene. Nažalost, činjenica da EGSO sudjeluje u platformi REFIT (u *ex post* fazi) ne odražava dovoljno njegove zadaće i odgovornosti kada je riječ o jačanju demokratskog legitimiteta i učinkovitosti institucija ⁽¹⁸⁾.

5.2.1.10. EGSO smatra da u primjeni stečevine EU-a također često nedostaje političke volje nacionalnih tijela da poštuju i zajamče da se poštuju pravne odredbe koje smatraju „neobičnima” u usporedbi sa svojim pravnim korpusom i nacionalnim tradicijama te stalni trend da se pravnim odredbama EU-a žele dodati nove, beskorisne regulatorne odredbe ili da se odaberu neki njihovi dijelovi, a drugi zanemare ⁽¹⁹⁾.

5.2.1.11. Konačno, EGSO smatra da sustav *EU Pilot* (neformalni dijalog između Komisije i država članica o nepoštovanju prava EU-a prije pokretanja formalnog postupka zbog povrede prava) predstavlja još jedan pomak u dobrom smjeru, ali njegova se djelotvornost još mora ocijeniti. Osim toga, ovaj se sustav ne smije upotrebljavati kao zamjena za postupke zbog povrede prava.

5.2.2. Transparentnost

5.2.2.1. EGSP ⁽²⁰⁾ smatra da svako zakonodavstvo mora biti rezultat javnih političkih rasprava. Ocjenjuje da bi europski zakonodavni proces valjalo revidirati u okviru Ugovora iz Lisabona, a po potrebi i u okviru novog ugovora kako bi europske politike pružile najbolje rezultate. EGSO želi istaknuti kvalitetu, legitimitet, transparentnost i uključivost zakonodavstva.

5.2.2.2. Sastanci struktura Vijeća koje donose odluke kvalificiranom većinom glasova morali bi biti javni kako bi se postigla transparentnost i demokracija. EGSO smatra da bi se ubrzani zakonodavni postupak u okviru trijaloga trebao primjenjivati isključivo u hitnim slučajevima, što je uostalom u skladu s odredbama Ugovora ⁽²¹⁾.

5.2.2.3. Za razliku od odborâ Europskog parlamenta, sastanci trijaloga nisu ni transparentni ni dostupni. Ograničiti zakonodavni postupak na samo jedno čitanje znači ograničiti sudjelovanje civilnog društva ⁽²²⁾.

5.2.2.4. Europski parlament, ali i tijela kao što su Europski odbor regija i EGSO, moraju se bolje integrirati u ciklus europskog semestra ⁽²³⁾.

5.2.2.5. Kada je riječ o delegiranim aktima, Europska komisija morala bi se pobrinuti za veću transparentnost svojeg donošenja odluka (vidjeti članak 290. UFEU-a), što je Odbor već više puta istaknuo ⁽²⁴⁾.

5.2.2.6. Osim toga, veliki broj naziva planova i programa („Bolja izrada zakonodavstva”, „Pametno donošenje zakona”, „Počnimo od malih” itd.) doveo je do određene nejasnoće. Hijerarhiju tih programa i projekata, kao i njihovu interakciju, treba pojasniti kako bi javnost shvatila kome su namijenjeni ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁷⁾ SL C 383 od 17.11.2015., str. 57.

⁽¹⁸⁾ SL C 13 od 15.1.2016., str. 192. (točka 2.6.).

⁽¹⁹⁾ SL C 18 od 19.1.2011., str. 100. (točka 3.5.).

⁽²⁰⁾ SL C 487 od 28.12.2016., str. 51. (točke 1.9. i 2.6.).

⁽²¹⁾ *Ibid.* (točka 3.11.).

⁽²²⁾ *Ibid.* (točka 3.15.).

⁽²³⁾ *Ibid.* (točka 3.16.).

⁽²⁴⁾ *Ibid.* (točka 3.17.).

⁽²⁵⁾ SL C 230 od 14.7.2015., str. 66. (točka 5.2.).

5.2.2.7. Osim toga, za potrebe transparentnosti, EGSO je tražio⁽²⁶⁾ da savjetovanja Komisije ne dovode u pitanje strukturirani civilni dijalog (članak 11. stavak 2. UFEU-a) ili savjetovanja koja se održavaju u točno određenim okvirima, poput savjetovanja sa socijalnim partnerima u okviru socijalnog dijaloga (članak 154. UFEU-a) ili savjetovanje sa savjetodavnim tijelima poput EGSO-a (članak 304. UFEU-a).

5.2.3. Javna osviještenost

5.2.3.1. Potrebno je promicati i poboljšavati komunikaciju s javnošću. Komunikacija stvara interes, koji stvara razumijevanje. Takozvani novi diskurs za Europu morao bi početi zajedničkom strategijom komunikacije i pojednostavljenja Komisije i država članica. U tom pogledu čini se korisnim ponoviti ono na čemu je EGSO ustrajao u svojem mišljenju „Akt o jedinstvenom tržištu”, odnosno da političke stranke, mediji, obrazovne ustanove i svi predmetni dionici imaju povijesnu odgovornost u odnosu na sposobnost EU-a da se uspješno nosi s izazovima globaliziranog planeta na temelju vrijednosti koje su do sada bile vrijednosti naših socijalnih tržišnih gospodarstava⁽²⁷⁾.

5.2.3.2. Mreže potpore koje uspostavlja Komisija još uvijek nisu dovoljno poznate; to osobito vrijedi za mrežu SOLVIT, čija je svrha pomagati građanima ili poduzećima EU-a kada javna uprava druge države članice ne poštuje njihova prava. EGSO pozdravlja inicijativu Komisije kojom se bolje promiče ova mreža.

5.2.3.3. Jedno od mogućih rješenja⁽²⁸⁾ bilo bi da Komisija više obavještava javnost o kršenjima jer upravo vlade država članica pravo prenose loše, nikako ili kasno. Upravo su one odobrile predmetne regulative u Vijeću. One su odgovorne za općenito nedovoljnu provedbu pravne stečevine EU-a koja se svake godine utvrđuje u izvješćima o primjeni prava Unije. Komisija također treba sustavno ispitati koje su mjere neophodne za temeljnu promjenu trenutne situacije, uzimajući u obzir prethodne prijedloge EGSO-a⁽²⁹⁾ u tom pogledu.

5.3. **O glavnim odgovornostima Komisije u području bolje primjene prava EU-a** (nadzor provedbe prava EU-a⁽³⁰⁾ i poštovanje tog istog prava u državama članicama)

5.3.1. Pitanje nadzora provedbe prava EU-a očito brine EGSO, koji mu je posvetio posebna mišljenja⁽³¹⁾. Tim se pitanjem bavio i u mišljenjima o drugim temama („Pametniji propisi”, „Bolja izrada zakonodavstva”, „REFIT” itd.) te na raspravama i seminarima posvećenima toj temi (osobito u okviru Promatračke skupine za jedinstveno tržište).

5.3.2. U tim okolnostima EGSO je često pozivao Komisiju da mu podnese zahtjev za mišljenje o svojem godišnjem izvješću kako bi uzela u obzir stav organiziranog civilnog društva o primjeni zakonodavstva EU-a i tako primijenila pravo u EU-u⁽³²⁾.

5.3.3. EGSO smatra da može imati korisnu ulogu kao posrednik između zakonodavaca i korisnika zakonodavstva EU-a. Primjerice, može pridonijeti samoinicijativnom izvješću Europskog parlamenta o godišnjem izvješću koje se odnosi na način na koji države članice provode zakonodavstvo EU-a, usredotočujući se pritom na ono što države članice dodaju tijekom prijenosa⁽³³⁾.

5.3.4. Osim toga, EGSO⁽³⁴⁾ je predložio mjere za poboljšanje prijenosa direktiva, osobito:

- predvidjeti odabir normativnih instrumenata prijenosa,
- ubrzati postupak prijenosa od trenutka objavljivanja direktive u Službenom listu, s time da se unutarnja koordinacija povjerava unutarnjoj kontaktnoj točki koja bi vodila bazu podataka ustrojenu u tu svrhu,
- dati prednost prenošenju prepisivanjem kada je riječ o jasnim i bezuvjetnim odredbama i definicijama,

⁽²⁶⁾ SL C 383 od 17.11.2015., str. 57. (točka 2.1.2.).

⁽²⁷⁾ SL C 132 od 3.5.2011., str. 47. (točka 1.7.).

⁽²⁸⁾ SL C 13 od 15.1.2016., str. 192. (točka 4.4.9.).

⁽²⁹⁾ SL C 230, 14.7.2015., str. 66.

⁽³⁰⁾ COM(2016) 463 final.

⁽³¹⁾ SL C 204 od 9.8.2008., str. 9. i SL C 347 od 18.12.2010., str. 62.

⁽³²⁾ SL C 347 od 18.12.2010., str. 62. (točka 1.10.).

⁽³³⁾ SL C 303 od 19.8.2016., str. 45. (točka 3.2.4.).

⁽³⁴⁾ SL C 204 od 9.8.2008., str. 9. (točka 5.).

- prihvatiti prijenos ciljanim upućivanjem na preskriptivne/bezuvjetne odredbe direktive, kao što su popisi, tablice s proizvodima, tvarima i predmetima obuhvaćenima direktivom, obrasci, certifikati sadržani u prilogu,
- prilagoditi nacionalne postupke prijenosa opsegu direktive provodeći ubrzane postupke, ali ne zanemarujući obavezna unutarnja savjetovanja povezana s usvajanjem normativnih tekstova.

5.3.5. EGSO također smatra da bi odgovarajuće praćenje europskih poslova u državama članicama bilo osobito korisno Komisiji i da bi pridonijelo kvaliteti njezina djelovanja ⁽³⁵⁾.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽³⁵⁾ SL C 325 od 30.12.2006., str. 3. (točka 6.1.13.).

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

529. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-a ODRŽANO 18. I 19. LISTOPADA 2017.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Paketu mjera za područje sukladnosti

(a) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Akcijski plan za jačanje SOLVIT-a: ostvarivanje pogodnosti jedinstvenog tržišta za građane i poduzeća

(COM(2017) 255 final – SDW(2017) 210 final)

(b) Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika kao izvora informacija, postupaka, usluga podrške i otklanjanja poteškoća te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012

(COM(2017) 256 final – 2017/0086 (COD))

(c) Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju uvjeta i postupaka prema kojima Komisija može od poduzeća i udruženja poduzeća zatražiti informacije u vezi s unutarnjim tržištem i povezanim područjima

(COM(2017) 257 final – 2017/0087 (COD))

(2018/C 081/12)

Izvjestitelj: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

Zahtjev za savjetovanje:

(a) Europska komisija, 5.7.2017.

(b) Europski parlament, 12.6.2017.

Vijeće, 14.6.2017.

(c) Europski parlament, 31.5.2017.

Vijeće, 10.10.2017.

Pravni temelj:

(a) članak 304. UFEU-a

(b) čl. 21. st. 2., čl. 48. i čl. 114. st. 1. UFEU-a

(c) čl. 43. st. 2., čl. 91., čl. 100., čl. 114., čl. 192., čl. 194. st. 2. i čl. 337 UFEU-a

Nadležna stručna skupina:

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju

Datum usvajanja u Stručnoj skupini:

4.10.2017.

Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasovanja	184/0/5
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja namjeru Europske komisije da izgradi kulturu poštovanja pravila i pametne primjene jedinstvenog tržišta, s obzirom na to da nudi mnogobrojne mogućnosti osobama koje žele živjeti i raditi u drugoj državi članici i poduzećima koja žele proširiti svoja tržišta.

1.2. EGSO podržava Akcijski plan Komisije za poboljšanje kvalitete i djelotvornosti mreža SOLVIT. Isto tako, preporučuje Komisiji da u bliskoj suradnji sa svim organizacijama civilnog društva jača svijest o njihovom postojanju kako bi mogle imati više koristi od usluga koje nudi SOLVIT, koji bi trebalo koristiti više poduzeća u kontekstu gospodarskih sloboda jedinstvenog tržišta, zbog čega ga je važno ojačati kao instrument.

1.3. EGSO podržava inicijativu sadržanu u Prijedlogu uredbe o uspostavi „jedinstvenog digitalnog pristupnika” koji bi europskim građanima i poduzećima omogućio jednostavan pristup sveobuhvatnim informacijama. Smatra pozitivnim to što portal sadrži pristup informacijama, postupcima i uslugama podrške i učinkovitog rješavanja problema na temelju primjene načela „samo jednom” i „pristup svim razinama uprave”.

1.4. Što se tiče Prijedloga uredbe o utvrđivanju uvjeta i postupka za traženje informacija, postoje razlike u različitim organizacijama civilnog društva, budući da neke od njih pozdravljaju prijedlog dok druge, poput onih koje predstavljaju poduzeća, izražavaju ozbiljne zabrinutosti. Kad je riječ o usvajanju Prijedloga uredbe pod navedenim uvjetima, EGSO traži da Komisija taj instrument koristi uz maksimalnu proporcionalnost kad je to potrebno za slučajeve s izraženom prekograničnom dimenzijom i uz poštovanje temeljnih prava dotičnih sudionika, osobito u pogledu zaštite povjerljivih informacija. Što se tiče informacija dostupnih Europskoj komisiji za uklanjanje prepreka jedinstvenom tržištu, već postoje opsežni informacijski kanali koje bi se moglo bolje i sustavnije istražiti kako bi se utvrdile prepreke na jedinstvenom tržištu, uključujući nepoštovanje zakonodavstva EU-a. U svakom slučaju, EGSO se nada obveznoj provedbi evaluacije funkcioniranja Uredbe u roku od pet godina.

1.5. EGSO potiče države članice EU-a da postignu veći napredak u području e-upravljanja, posebno u pogledu priznavanja elektroničkog identiteta i stranih osobnih isprava, s obzirom na to da evaluacija pruženih usluga nije najprikladnija.

1.6. EGSO poziva Europsku komisiju da civilno društvo uključi u proces tako što će njihov rad i rezultate tog rada iskoristi kao sredstvo za evaluaciju stanja na unutarnjem tržištu EU-a. U svakom slučaju, organizacije koje sačinjavaju EGSO oslanjaju se na iskustvo, sredstva i sposobnost za suradnju u kontekstu SOLVIT-a i to u cilju povećanja aktivnosti za podizanje svijesti i praćenje njegove kvalitete u okviru prijedloga za jedinstveni digitalni pristupnik. To bi trebalo provesti uz daljnji doprinos evaluacijama koje se smatra prikladnima.

2. Prijedlozi Komisije

2.1. U Zajedničkoj izjavi o zakonodavnim prioritetima EU-a za 2017. objavljenoj 13. prosinca 2016., Europski parlament, Vijeće i Europska komisija ponovili su svoju predanost promicanju pravilne primjene zakonodavstva na snazi. Komisija je istog dana predstavila svoju Komunikaciju „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata” u kojoj se utvrđuje način na koji će Komisija pojačati svoje napore u cilju osiguravanja provedbe zakonodavstva EU-a od koje svi imaju koristi. Konkretno, u „Strategiji jedinstvenog tržišta” određeno je 10 prioriteta Komisije s ciljem stvaranja kulture poštovanja pravila jedinstvenog tržišta, s posebnim naglaskom na jačanju mreže SOLVIT.

2.2. SOLVIT trenutačno ⁽¹⁾ funkcionira kao mreža centara koje su države članice (+ EEA) osnovale unutar svojih nacionalnih administracija u cilju osiguravanja brzog i neformalnog sredstva za rješavanje problema s kojima se pojedinci i poduzeća susreću prilikom ostvarivanja svojih prava na unutarnjem tržištu.

2.2.1. Slučaj „SOLVIT” odnosi se na svaki prekogranični problem uzrokovan mogućom povredom prava Unije primjenjivog na unutarnje tržište od strane javnog tijela, pod uvjetom da takvi problemi ne podliježu sudskom postupku bilo na nacionalnoj razini ili na razini EU-a.

2.2.2. Mreža SOLVIT dio je nacionalne uprave i djeluje isključivo na neformalnoj osnovi. Ona ne može intervenirati u sljedećim slučajevima:

- problemi nastali među poduzećima,
- prava potrošača,
- naknade štete, ili
- sudski postupci.

2.3. Takozvani „Paket mjera za područje sukladnosti” Europske komisije sastoji se od sljedećih dokumenata:

2.4. Akcijski plan za jačanje mreže SOLVIT ⁽²⁾.

2.4.1. Komisija se obvezala poduzeti, zajedno s državama članicama, daljnje korake za **jačanje strateške uloge SOLVIT-a** radi poboljšanja funkcioniranja jedinstvenog tržišta u praksi za građane i poduzeća.

2.4.2. Plan dopunjuje ciljeve europskog stupa socijalnih prava i povezanih inicijativa, što odražava prioritet ove Komisije, a to je promicanje socijalne pravednosti i prilika u EU-u.

2.4.3. U Komunikaciji se SOLVIT nastoji promicati na tri načina:

- i. daljnjim poboljšanjem njegove kvalitete;
- ii. povećanjem aktivnosti za podizanje svijesti; i
- iii. nadogradnjom njegove uloge u provedbi prava EU-a.

2.4.4. Općenito, poboljšanjem strateškog aspekta aktivnosti za podizanje svijesti o SOLVIT-u i razvojem strukturiranije suradnje s posredničkim organizacijama i relevantnim mrežama **ojačat će se uloga SOLVIT-a u kontekstu pružanja korisnih povratnih informacija i dokaza** o funkcioniranju jedinstvenog tržišta u praksi: bit će obuhvaćena veća „kritična masa” predmeta, a time i veći broj poduzeća.

2.4.5. U skladu s Akcijskim planom EU-a za e-upravu, **Komisija će istražiti izvedivost načela „samo jednom”**. Time bi se građanima i poduzećima koji se žele prvi put žaliti Komisiji nakon neriješenog predmeta u mreži SOLVIT omogućilo da ne moraju ponovno podnositi podatke kojima SOLVIT već raspolaže.

2.5. Prijedlog uredbe o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika ⁽³⁾.

2.5.1. U Prijedlogu uredbe utvrđuju se pravila za uspostavljanje i funkcioniranje jedinstvenog digitalnog pristupnika kojim se građanima i poduzećima omogućuje lak pristup kvalitetnim i sveobuhvatnim informacijama, djelotvornim uslugama podrške i otklanjanja poteškoća te učinkovitim postupcima u pogledu pravila Unije i nacionalnih pravila primjenjivih na građane i poduzeća koji ostvaruju ili žele ostvariti svoja prava koja proizlaze iz prava Unije u području unutarnjeg tržišta.

2.5.2. Također se predlaže olakšavanje upotrebe postupaka korisnicima iz drugih država članica, potiče se primjena načela „samo jednom” i utvrđuju se pravila za izvješćivanje o preprekama na unutarnjem tržištu na temelju povratnih informacija prikupljenih od korisnika, za izvješćivanje o funkcioniranju unutarnjeg tržišta i za statističke podatke o uslugama obuhvaćenima pristupnikom.

⁽¹⁾ Preporuka Komisije od 17.9.2013. (SL L 249 od 19.9.2013., str. 10.).

⁽²⁾ COM(2017) 255 final.

⁽³⁾ COM(2017) 256 final.

2.5.3. U prilogima ovog prijedloga nalazi se popis od trinaest osnovnih postupaka za građane i poduzeća koji se presele u drugu državu članicu te popis usluga podrške i rješavanja problema određenih na temelju obvezujućih akata Unije kojima se može pristupiti preko „pristupnika”.

2.5.4. Informacijska područja važna građanima: putovanja unutar Unije; rad i mirovina u Uniji; vozila u Uniji; boravak u drugoj državi članici; obrazovanje ili stažiranje u drugoj državi članici; zdravstvena skrb; prava, obveze i pravila povezana s prekograničnim obiteljskim pitanjima i pitanjima potrošača u prekograničnim situacijama.

2.5.5. Informacijska područja važna poduzećima: osnivanje poduzeća, upravljanje poduzećem i njegovo zatvaranje; osoblje; porezi; proizvodi i usluge; financiranje poduzeća; javna nabava te zdravlje i sigurnost na radnom mjestu.

2.6. Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju uvjeta i postupaka prema kojima Komisija može od poduzeća i udruženja poduzeća zatražiti informacije u vezi s unutarnjim tržištem i povezanim područjima ⁽⁴⁾.

2.6.1. Ovim Prijedlogom uredbe Komisiji se nastoji olakšati praćenje i zajamčiti primjenu pravila unutarnjeg tržišta tako što će joj se omogućiti pravovremeno dobivanje sveobuhvatnih i pouzdanih kvalitativnih i kvantitativnih informacija od odabranih sudionika na tržištu s pomoću jasno definiranih zahtjeva za informacije.

2.6.2. U Prijedlogu koji iz svog područja primjene isključuje „mikropoduzeća” ne uspostavlja se dodatno administrativno opterećenje tako što se njime utvrđuje iznimni i dodatni postupak za dobivanje potrebnih informacija u slučajevima kada postoje prepreke koje sprečavaju funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Informacijski instrument osmišljen u okviru ove inicijative služi kao krajnja mjera u slučaju neuspješnosti drugih sredstava za dobivanje informacija.

2.6.3. U Prijedlogu se navode obvezni postupak za traženje informacija, odluka koja taj postupak odobrava, način zaštite povjerljivih informacija i poslovnih tajni kao i mogućnost izricanja novčane kazne u slučajevima namjernog izbjegavanja odgovora ili kada se iz krajnje nepažnje pruži netočne, nepotpune ili obmanjujuće podatke. U svakom slučaju, uređenje ovlasti podložno je sudskom preispitivanju Suda Europske unije.

2.6.4. U skladu s prijedlogom, konkretne informacije o nepravilnostima na jedinstvenom tržištu omogućile bi Komisiji i nacionalnim tijelima da osiguraju veću razinu sukladnosti s pravilima jedinstvenog tržišta i bolje osmišljavanje politika Unije. Komisija smatra da bi to ojačalo povjerenje potrošača u jedinstveno tržište i pridonijelo maksimalnom oslobađanju njegovog potencijala.

3. Opće napomene

3.1. Odbor naglašava potrebu da se u „Paket mjera za područje sukladnosti” koji je Komisija predložila uvrste određeni elementi namijenjeni jačanju legitimnosti njezinog zakonodavnog prijedloga, ispune očekivanja svih institucija i tijela uključenih u njegovu buduću provedbu i ostvari njegova učinkovita provedba u svim relevantnim državama članicama.

3.2. Za ispunjavanje glavnog cilja ovog paketa, odnosno jačanje mreže SOLVIT, zalagale su se države članice putem izričitih zahtjeva upućenih Komisiji preko Vijeća za konkurentnost, kao i Europski parlament, što predstavlja solidnu osnovu za demokratsku legitimnost dotičnog zakonodavnog prijedloga.

3.2.1. Bilo bi prikladno proširiti i razjasniti status i funkcije tijela i institucija odgovornih za buduću provedbu predmetnog regulatornog okvira i, konkretnije, Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju uvjeta i postupaka prema kojima Komisija može od poduzeća i udruženja poduzeća zatražiti informacije u vezi s unutarnjim tržištem i povezanim područjima.

3.2.2. U tom pogledu, Odbor izražava potrebu za preusmjeravanjem prijedloga Komisije, budući da se u njemu, s jedne strane, ne spominje uloga EGSO-a u provedbenoj fazi Uredbe dok se s druge strane čini da je glavni cilj prijedloga ojačati ulogu same Komisije u okviru administrativne faze koja prethodi podnošenju žalbe zbog neispunjavanja obveze.

⁽⁴⁾ COM(2017) 257 final.

3.2.2.1. Kao prvo, spomenutim prijedlogom slabi se funkcionalni legitimitet supsidijarnosti Unije zbog isključivanja Odbora iz vršenja poslova za koje je primio posebne ovlasti u Ugovorima i kojima je uspješno posvetio značajan dio svoje aktivnosti.

3.2.2.2. EGSO raspolaže iskustvom, sredstvima i stručnošću za znatan doprinos podizanju svijesti o funkcioniranju SOLVIT-a. Isto tako, Odbor se isključilo iz svih oblika suradnje u području praćenja i evaluacije provedbe predloženih uredaba.

3.2.2.3. Taj je pristup u Prijedlogu o „jedinstvenom digitalnom pristupniku” potrebno izmijeniti iz razloga što on u svojoj trenutačnoj verziji nije u skladu s institucijskom dimenzijom članka 11. stavka 2. UEU-a u kojem se Odbor prikazuje kao predstavnika interesa organiziranog civilnog društva i zbog toga što dovodi u pitanje samo načelo participativne demokracije u svojoj funkcionalnoj dimenziji, čime se smanjuje učinkovitost buduće primjene Uredbe.

3.2.2.4. „Jedinstveni digitalni pristupnik” treba doprinijeti ubrzanju provedbe učinkovite i interoperabilne e-uprave pristupačne svima. EGSO podržava primjenu načela „samo jednom” i ponovno ističe ⁽⁵⁾ primjerenost načela „pristupa svim razinama uprave” koje se sastoji u suradnji različitih javnih tijela izvan granica njihovih nadležnosti s ciljem da se podnositelju zahtjeva pruži integrirani prijedlog iz samo jednog tijela.

3.2.3. Kao drugo, točka III. Akcijskog plana za jačanje SOLVIT-a sadrži važne mjere za osiguravanje važnije uloge SOLVIT-a kao instrumenta EU-a za provedbu zakona, kao odgovor na višestruke pozive Vijeća za konkurentnost i Europskog parlamenta.

3.3. Također je potrebno iznijeti nekoliko napomena kako bi se postigla najučinkovitija moguća provedba prijedloga Komunikacije.

3.3.1. Na prvom mjestu, kad je riječ o namjeri promicanja SOLVIT-a, trebalo bi riješiti dva pitanja koja se ne pojavljuju u Akcijskom planu Komisije.

3.3.2. S jedne strane, prije povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a, koje se očekuje do sredine 2019., pojam „tržišta” iz točke II. ovog plana bit će znatno smanjen. Ako, pak, za to nije postignut sporazum kojim se uređuje bilateralni odnos između Ujedinjene Kraljevine i EU-a i spomenuta zemlja nije dio Europskog gospodarskog prostora, njezina uprava se automatski oslobađa od svake obveze u pogledu provedbe plana, sa štetnim posljedicama za njezine državljane i državljane zemalja u kojima djeluje mreža centara SOLVIT-a.

3.3.3. Nadalje, s obzirom na to da pravo Unije i, konkretnije, njezine temeljne gospodarske slobode imaju izvanteritorijalno područje primjene koje koristi državljanima trećih država i njihovim upravama, ali i ih i obvezuje, u budućnosti bi trebalo, ako bude moguće, razmotriti osnivanje centara i primjenu SOLVIT-a na teritoriju zemalja s kojima je EU uspostavio međunarodne sporazume s posebnim vezama, poput onih predviđenih u prve tri alineje točke (a) stavka 6. članka 218. UFEU-a. To bi predstavljalo jasnu korist za građane i poduzeća, državljane tih trećih zemalja, kao i za bolju provedbu propisa u području unutarnjeg tržišta.

3.4. Kao drugo, potrebno je stvoriti poticaje za javne uprave država članica kojima je, kao posljedica digitalnog jaza ili zbog drugih razloga, potrebno više sredstava od drugih za uspješnu provedbu Uredbe o uspostavi „jedinstvenog digitalnog pristupnika”.

3.4.1. Komisija bi mogla razmotriti mogućnost da se predloži odobrenje djelovanja usmjereno na jačanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. To djelovanje također se čini opravdanim radi poticanja samih dotičnih poduzeća u svjetlu podataka sadržanih u točki III. navedenog plana Komisije koji pokazuju neproporcionalne razlike u broju predmeta po centru SOLVIT-a, i to razlike koje nisu opravdane različitim demografskim i gospodarskim obilježjima među državama sudionicama.

3.5. Naposljetku, potrebno je uspostaviti obvezu u svim zemljama u kojima djeluje mreža SOLVIT kako bi se osiguralo da se odabir odgovarajućeg i stalnog osoblja koje razmatra zahtjeve podnesene u centrima mreže odvija u najkraćem mogućem roku te putem javnih i transparentnih natječaja.

⁽⁵⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 99.

4. Posebne napomene

4.1. O mreži SOLVIT

4.1.1. EGSO podržava konkretna poboljšanja namijenjena usavršavanju mreže SOLVIT. Ona može poslužiti kao koristan alat jer građanima i poduzećima osigurava platformu za rješavanje niza pitanja u vezi s unutarnjim tržištem. Komisija bi trebala dodatno poboljšati sveukupnu vidljivost mreže SOLVIT.

4.1.2. Bolja provedba zakona koristi i građanima i poduzećima. Brojke pokazuju da se tijekom godina povećao udio građanskih predmeta podnesenih mreži SOLVIT u usporedbi s predmetima poduzeća, posebno u kontekstu socijalne sigurnosti. S druge strane, stopa rješavanja predmeta poduzeća od 80 % bila je manja od prosjeka mreže (89 %). Komisija bi trebala poduzeti odgovarajuće mjere kako bi svi korisnici mogli iskoristiti mogućnosti mreže. Važno je ojačati taj instrument i EGSO se nada da će se ispuniti očekivanja „plana za jačanje mreže SOLVIT”, osobito u vezi s uvođenjem postupka pravne zaštite za poduzeća u području uzajamnog priznavanja dobara te osiguravanjem izravnije i djelotvornije pravne pomoći za mrežu služeći se poboljšanim neslužbenim pravnim savjetima i interaktivnim alatima za osposobljavanje, uz mogućnost upravljanja različitim stajalištima.

4.2. O Prijedlogu uredbe o uspostavi „jedinstvenog digitalnog pristupnika”

4.2.1. Odbor potiče inicijativu za uspostavu „jedinstvenog digitalnog pristupnika” sadržanu u Prijedlogu uredbe. Pristupnik građanima i poduzećima treba pružiti sve informacije i pomoć koje su im potrebne za rad na cijelom unutarnjem tržištu. Uz dobar dizajn, taj instrument može pomoći građanima koji žive i rade u drugoj državi članici EU-a kao i poduzećima koja žele iskoristiti bilo koju od gospodarskih sloboda u drugoj državi članici, posebno kad je riječ o MSP-ovima i novoosnovanim poduzećima.

4.2.2. Građani i poduzeća često nisu u potpunosti upoznati sa svojim pravima i mogućnostima na jedinstvenom tržištu. „Jedinstveni digitalni pristupnik” trebao bi poboljšati i povezati postojeće alate i pomoći poduzećima u obavljanju administrativnih postupaka i formalnosti koji se najčešće koriste na internetu. Pristupnik bi trebao osigurati veću transparentnost, sigurnost i predvidljivost jedinstvenog tržišta.

4.2.3. Ključno je da jedinstveni digitalni pristupnik pruža sve informacije i pomoć koje poduzeća trebaju kako bi lakše provodila prekogranično poslovanje. To uključuje visokokvalitetne i ažurirane informacije o tržištu, rješavanje problema i mehanizme za rješavanje sporova, kao i elektroničke postupke za poduzeća koja žele sudjelovati u prekograničnim aktivnostima.

4.3. O Prijedlogu uredbe o informacijskom alatu jedinstvenog tržišta (SMIT)

4.3.1. U različitim organizacijama civilnog društva koje sačinjavaju EGSO, a posebno u poslovnim organizacijama, stajališta se razlikuju kad je riječ o Prijedlogu uredbe o utvrđivanju uvjeta i postupaka prema kojima Komisija može od poduzeća i udruženja poduzeća zatražiti informacije u vezi s unutarnjim tržištem.

4.3.2. Organizacije koje predstavljaju poduzeća preispituju prijedlog s obzirom na to da je u znatnoj mjeri usmjeren na poslovanje, iako su države članice odgovorne za trajne prepreke jedinstvenom tržištu:

- (a) bolja provedba dogovorenih pravila od ključne je važnosti za bolje funkcioniranje jedinstvenog tržišta. To počinje od usmjeravanja i podupiranja država članica u prenošenju i provedbi pravila. Komisija bi trebala imati veću ulogu u postupku provedbe kako bi se osiguralo da svi gospodarski subjekti udovoljavaju pravilima i ne oklijevati s pokretanjem pilot projekata ili postupaka zbog neispunjavanja obveza.
- (b) što se tiče informacija dostupnih Europskoj komisiji za uklanjanje prepreka jedinstvenom tržištu, već postoje opsežni informacijski kanali kao što su Europska poduzetnička mreža, platforma ODR, TRIS, sustav IMI i platforma REFIT. Te kanale moglo bi se bolje i sustavnije istražiti kako bi se utvrdile prepreke i područja segmentiranosti na jedinstvenom tržištu, uključujući nepoštovanje zakonodavstva EU-a.

- (c) poslovna zabrinutost i strah u pogledu povećanja administrativnog opterećenja povezanog s novom obvezom pružanja povjerljivih poslovnih informacija i osjetljivih podataka trgovačkih društava (cjenovna politika, poslovne strategije) uz rizik od novčanih kazni i sankcija.

4.3.3. S druge strane, organizacije koje zastupaju subjekte civilnog društva pozdravljaju ovaj Prijedlog uredbe i smatraju da je važno:

- (a) osigurati pravovremeni pristup pouzdanim podacima jer će se time, osim povećanja transparentnosti, poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta zbog mogućnosti raspolaganja relevantnim, korisnim, dosljednim i posebno značajnim informacijama za donošenje određenih mjera od strane Komisije,
- (b) pravovremeno prikupiti kvantitativne, kvalitativne, sveobuhvatne i pouzdane informacije dobivene od odabranih sudionika na tržištu pomoću jasno definiranih zahtjeva za informacije, i
- (c) pomoći Komisiji u osiguravanju poštovanja prava građana i poduzeća na jedinstvenom tržištu, kao i u jačanju suradnje s državama članicama.

4.3.4. Kao posljedica toga, kad je riječ o usvajanju Prijedloga uredbe pod navedenim uvjetima, EGSO traži da Komisija taj instrument koristi uz maksimalnu proporcionalnost kad je to potrebno za slučajeve s izraženom prekograničnom dimenzijom i uz poštovanje temeljnih prava dotičnih sudionika, osobito u pogledu zaštite povjerljivih informacija.

4.3.4.1. Osim toga, prijedlog da se provede evaluacija navedena u tekstu objašnjenja prijedloga trebalo bi premjestiti u zakonodavni tekst kako bi postao obvezujuće pravilo. Spomenuta evaluacija provodi se u roku od pet godina od donošenja Uredbe, i to za potrebe ispitivanja funkcioniranja tih aktivnosti praćenja.

5. Uloga EGSO-a u postupku

5.1. Uspostava jedinstvenog tržišta EU-a i ispravna primjena njegovih pravila jedan je od glavnih prioriteta EGSO-a.

5.2. Građani i poduzeća često nisu u potpunosti upoznati sa svojim pravima i mogućnostima na unutarnjem tržištu. „Jedinstveni digitalni pristupnik” trebao bi poboljšati i povezati postojeće alate i pomoći poduzećima u obavljanju administrativnih postupaka i formalnosti koji se najčešće koriste na internetu. Taj bi pristupnik trebao osigurati veću transparentnost, sigurnost i predvidljivost unutarnjeg tržišta.

5.3. Kao predstavnik organizacija civilnog društva, EGSO je spreman doprinijeti toj inicijativi. Naime, njome bi se pridonijelo praćenju i evaluaciji provedbe Uredbe o „jedinstvenom digitalnom pristupniku”.

5.4. EGSO poziva Komisiju na blisku suradnju u kojoj se može osloniti na znanje i iskustvo njegovih članova iz svih 28 država članica.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o praćenju emisija CO₂ i potrošnje goriva novih teških vozila i o izvješćivanju o ta dva parametra”

(COM(2017) 279 *final* – 2017/0111 (COD))

(2018/C 081/13)

Izvjestitelj: **Dirk BERGRATH**

Suizvjestitelj: **Mihai MANOLIU**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 15.6.2017. Vijeće, 22.6.2017.
Pravni temelj:	članak 192. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	188/0/3
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Prema mišljenju EGSO-a stvaranje radnih mjesta, kao i ulaganja namijenjena reindustrijalizaciji Europe, gospodarskom rastu, prijelazu na čistu energiju, novim poslovnim modelima naprednih tehnologija te zaštiti okoliša i javnom zdravlju trebali bi biti glavni ciljevi politike EU-a.

1.2. EGSO smatra da su prijevoznici propustili priliku za smanjenje svojih troškova za gorivo, koji predstavljaju četvrtinu njihovih operativnih troškova. Učinkovitost goriva temeljni je kriterij u odlukama o kupnji, a smanjenje potrošnje goriva pridonijelo bi smanjenju troška za uvoz goriva. EU treba certifikaciju, procjenu potrošnje goriva te standarde emisija i potrošnje, a time bi se trebale potaknuti inovacije. Snažna konkurencija među proizvođačima vozila proizašla je iz politika i planova za električna vozila. Sektor prometa treba pridonijeti smanjenju emisija, zajedno sa sektorima građevine, poljoprivrede i gospodarenja otpadom.

1.3. Djelovanje EU-a opravdano je s obzirom na prekogranični učinak klimatskih promjena i potrebu za očuvanjem jedinstvenih tržišta za gorivo, vozila i usluge prijevoza. Rascjepkanost prometnog tržišta i gubitak transparentnosti tržišta, razlike u zakonodavstvu i različite političke prakse u pogledu praćenja te nedostatak zajedničke baze podataka koja sadržava podatke o praćenju imaju znatan socijalni i ekonomski učinak.

1.4. EGSO pozdravlja činjenicu da se Prijedlogom uredbe omogućuje lakše praćenje i širenje očitavanja CO₂ iz novih teških vozila u EU-u te se potrošačima, od kojih su većina MSP-ovi, pružaju jasne informacije u pogledu potrošnje.

1.5. EGSO pozdravlja odabir treće opcije kombiniranog izvješćivanja u Prijedlogu direktive jer se tako čuva digitalni protok informacija, što znači da se podaci prikupljaju na nacionalnoj i europskoj razini te se podrazumijevaju niski administrativni troškovi.

1.6. EGSO naglašava da su značajna tržišta, kao što su Sjedinjene Američke Države, Kanada, Japan i Kina, posljednjih godina uvela certifikaciju i provela mjere učinkovitosti goriva u obliku standarda za potrošnju goriva i/ili emisija, kako bi se potaknule inovacije i brzo poboljšala učinkovitost vozila. Stoga konkurentnost europskih proizvođača teških vozila ovisi o ispunjavanju tih standarda.

1.7. Iako je istina da tržište stvara pritisak na proizvođače da nastave smanjivati potrošnju goriva kamiona u EU-u, prijevoznici poduzeća u kojima dominiraju MSP-ovi često se suočavaju s poteškoćama u pogledu financiranja viših kupovnih cijena za teška vozila s učinkovitijom potrošnjom goriva.

1.8. EGSO predlaže Komisiji da prilikom postavljanja potencijalnih ograničenja CO₂ za teška vozila nastoji postići ravnotežu između ciljeva koji se mogu postići u kratkom ili srednjem roku te dugoročnih ciljeva za cestovni promet bez emisija. To znači da se trebaju poticati inovacije u postojećoj tehnologiji, bez ograničavanja ulaganja u vozila bez emisija.

1.9. U tom kontekstu EGSO smatra da bi se preporuke koje je iznio u svojem mišljenju o završnom izvješću skupine visoke razine CARS 21 također mogle primijeniti na teška vozila, posebno kad je riječ o vremenskom okviru za provedbu.

1.10. EGSO naglašava ulogu javnih ulaganja i propisa u pogledu smanjenja emisija cestovnog prometa, uključujući onih koje nastaju uslijed prijevoza tereta.

1.11. EGSO naglašava da svako regulatorno djelovanje treba biti usko povezano s više političkih mjera za smanjenje potražnje za cestovnim prometom, uključujući za prijevozom tereta, s pomoću prijelaza na druge načine prijevoza (željeznicu, unutarnje vodne putove itd.) koji stvaraju manje emisija stakleničkih plinova.

2. Uvod

2.1. Prijedlogom uredbe nastoje se postaviti uvjeti za praćenje emisija CO₂ i potrošnje goriva novih teških vozila registriranih u Europskoj uniji i o izvješćivanju o ta dva parametra. To se primjenjuje samo na teška teretna vozila koja su osmišljena i proizvedena za prijevoz putnika ili robe te prikolica ⁽¹⁾.

2.2. Promet i mobilnost od ključne su važnosti za europsko gospodarstvo i konkurentnost. Ta važnost odražava se i u raznolikosti drugih političkih okvira koji snažno utječu na taj sektor. Ispunjavanje prioriteta energetske unije, jedinstvenog digitalnog tržišta i programa za radna mjesta, rast i ulaganja u svakom će slučaju pridonijeti sektoru mobilnosti i prometa.

2.3. Čelnici država i vlada EU-a u listopadu 2014. ⁽²⁾ postavili su obvezujući cilj smanjenja emisija nastalih u cijelom gospodarstvu EU-a za barem 40 % u usporedbi s razinama iz 1990. do 2030. godine. Taj cilj temelji se na globalnim projekcijama koje su u skladu sa srednjoročnim rasporedom Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama (COP 21) ⁽³⁾. Komisija je najavila da će uvesti standarde učinkovitosti goriva za nova teška vozila.

2.4. Prema podacima industrije, izvozi kamiona 2015. stvorili su višak trgovinske bilance u iznosu od 5,1 milijardi EUR. Ovaj sektor dio je automobilske industrije koja stvara 12,1 milijuna izravnih i neizravnih radnih mjesta u Europi, što predstavlja 5,6 % ukupnog zapošljavanja u EU-u.

⁽¹⁾ Kategorije vozila prema definiciji iz Direktive 2007/46/EZ, u skladu s posljednjom izmjenom iz Uredbe (EZ) br. 385/2009: M1, M2, N1 i N2, s referentnom masom koja prelazi 2 610 kg i koja nisu uključena u područje primjene Uredbe (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, sva vozila iz kategorija M3 i N3 te vozila iz kategorija O3 i O4.

⁽²⁾ Zaključci Europskog vijeća od 24. listopada 2014., EUCO 169/14, str. 2.

⁽³⁾ FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

2.5. U strategiji za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom (veljača 2015.)⁽⁴⁾ utvrđen je prijelaz na energetska učinkovit, dekarbonizirani prometni sektor kao ključno područje djelovanja. Potaknute Pariškim sporazumom o klimatskim promjenama, trenutačno se provode mjere uspostavljene u strategiji za mobilnost s niskom razinom emisije (srpanj 2016.)⁽⁵⁾. Ulaganja u infrastrukturu kao dio Plana ulaganja za Europu trebala bi potaknuti stvaranje buduće čiste, konkurentne i povezane mobilnosti u Europi.

2.6. Između 1990. i 2014. emisije CO₂ u EU-u iz gospodarskih vozila znatno su se povećale u usporedbi s onima iz automobila. Emisije CO₂ iz gospodarskih vozila narasle su za otprilike 25 %, a emisije iz automobila za samo otprilike 12 %. Kamioni i autobusi sada generiraju otprilike četvrtinu emisija CO₂ u EU-u povezanih s cestovnim prometom. Njihov udio u emisijama nastavlja rasti jer se sve strožim ograničenjima CO₂ smanjuju emisije iz automobila i kombija.

2.7. Trenutačno, tipično europsko vučno vozilo 4×2 od 40 tona u okviru „ciklusa ispitivanja na duge udaljenosti” na cestama i autocestama troši otprilike 33,1 litre goriva na 100 km. Tipičan europski distribucijski kamion 4×2 od 12 tona u okviru „ciklusa ispitivanja gradske dostave” troši otprilike 21,4 litre goriva na 100 km⁽⁶⁾.

2.8. Teška vozila uglavnom se proizvode u nekoliko faza; općenito su dostupni samo proizvodi po mjeri. Šasiju proizvodi jedan proizvođač, a drugi proizvođač u sljedećoj fazi izrađuje karoseriju. To znači da nekoliko različitih proizvođača utječe na završnu potrošnju goriva vozila, a stoga i na njegove emisije CO₂.

2.9. Kupci teških vozila većinom su teretni prijevoznici. Oni se suočavaju s troškovima za gorivo većima od četvrtine svojih operativnih troškova te im je učinkovitost goriva glavni kriterij za kupnju. Iako se učinkovitost goriva teških vozila poboljšala tijekom posljednjih nekoliko desetljeća, mnoga prijevoznička poduzeća od njih više od pola milijuna, koja su većinom MSP-ovi, još nemaju pristup standardiziranim informacijama s pomoću kojih bi ocijenili tehnologije učinkovitosti goriva i usporedili kamione kako bi donijeli najbolje utemeljene odluke o kupnji te smanjili svoje troškove za gorivo. To je povezano s nedostatkom zajednički dogovorene metodologije za mjerenje potrošnje goriva.

2.10. Nedostatak transparentnosti tržišta znači slabiji pritisak za proizvođače teških vozila u EU-u u pogledu dodatnih napora za poboljšanje učinkovitosti vozila i ulaganja u inovacije na tako konkurentnom globalnom tržištu. Slijedom navedenog postoji opasnost da sektor proizvodnje EU-a izgubi svoje trenutačno vodstvo u učinkovitosti goriva za vozila.

2.11. Transparentnost u pogledu emisija CO₂ i goriva vozila također bi potakla konkurentnost unutar tržišta EU-a gdje je Komisija 2016. utvrdila postojanje kartela među proizvođačima kamiona koji su djelovali između 1997. i 2011.

3. Prijedlog uredbe

3.1. Ova predložena Uredba dio je paketa „Europa u pokretu” usmjerenog na poboljšanje cestovne sigurnosti, promicanje naplate pravednije cestarine, smanjenje emisija CO₂, onečišćenje zraka, prometne gužve i birokraciju za poduzeća, borbu protiv nezakonitog zapošljavanja i osiguravanje pristojnih uvjeta i razdoblja odmora za radnike.

3.2. Ove mjere dugoročno će imati dalekosežan pozitivan učinak izvan sektora prometa: njima će se promicati zapošljavanje, rast i ulaganja, jačati socijalna pravda, povećavati izbor za potrošače i Europi omogućiti jasan put prema smanjenju emisija.

⁽⁴⁾ COM(2015) 80 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 501 final.

⁽⁶⁾ Delgado, O., Rodríguez, F., Muncrief, R., *Fuel efficiency technology in European heavy-duty vehicles: Baseline and potential for the 2020–2030 timeframe* („Tehnologija za uštedu goriva u europskim teškim teretnim vozilima: početno stanje i potencijal za razdoblje 2020. – 2030.”), Međunarodno vijeće za čisti prijevoz (ICCT), Bijela knjiga, Berlin, srpanj 2017.

3.3. U sljedećih 12 mjeseci ovom paketu priložit će se dodatni prijedlozi koji će uključivati standarde nakon 2020. u pogledu emisija iz automobila i kombija, kao i, po prvi put, emisija iz teških vozila. Tim će se prijedlozima dodatno potaknuti inovacije, poboljšati konkurentnost, smanjiti emisije CO₂, poboljšati kvaliteta zraka, javno zdravlje i cestovna sigurnost.

3.4. Nedostatak znanja smanjit će se s pomoću simulacijskog softvera – učinkovitog alata za izračun potrošnje i troškova goriva. Nova regulacija (homologacijske) certifikacije u pogledu utvrđivanja emisija CO₂ temeljit će se na pojedinačnim podacima o uspješnosti i certificiranom procesu nabavljanja ulaznih podataka i upravljanja njima.

3.5. Ovim Prijedlogom uredbe provodi se Komunikacija iz 2014. o strategiji za smanjenje potrošnje goriva i emisija CO₂ iz teških vozila. Strategija za teška vozila najavila je provedbenu mjeru kojom se utvrđuje postupak za certifikaciju emisija CO₂ izračunatih s pomoću simulacijskog alata VECTO, iz novih teških vozila na tržištu EU-a te zakonodavni prijedlog o praćenju tih emisija i izvješćivanju o njima.

3.6. Budući da je VECTO samo simulacijski alat, drugi paket trebao bi uključivati ispitivanje potrošnje goriva na cesti, što Komisija namjerava učiniti u pogledu automobila i lakih gospodarskih vozila. Potrebno je razviti metodologiju za razlikovanje troškova uporabe infrastrukture za nova teška vozila u skladu s emisijama CO₂ (revizija Direktive o eurovinjeti i Direktive o energetskej učinkovitosti).

3.7. EGSO poziva Europsku komisiju i države članice da zajamče da će treće strane (istraživački instituti, prijevoznička poduzeća, nevladine organizacije) imati pristup službenim podacima iz VECTO-a o potrošnji goriva, kako bi se brojke mogle provjeriti neovisnim ispitivanjem. Potrebno je provesti kontrolu kvalitete i provjeru podnesenih podataka kako bi se riješili nedostaci ili nepravilnosti. Te provjere trebaju se provesti u skladu s temeljnim pravima.

3.8. Prijedlogom se provodi i Europska strategija za mobilnost s niskom razinom emisije iz 2016., čiji su ciljevi smanjivanje emisija stakleničkih plinova u cestovnom prometu u 2050. za najmanje 60 % u odnosu na razine iz 1990. i drastično smanjivanje emisija onečišćujućih tvari u zraku. U strategiji se također navodi da će Komisija ubrzati analitički rad na opcijama osmišljavanja standarda za emisije CO₂ u cilju pripreme zakonodavnog prijedloga tijekom mandata ove Komisije.

3.9. Nadležna tijela država članica od 2020. trebaju u svrhe praćenja podnijeti podatke o novim vozilima registriranim prvi put u EU-u tijekom prethodne godine, a proizvođači teških vozila trebaju podnijeti podatke o vozilima čiji je datum proizvodnje prethodne kalendarske godine. Ovo godišnje izvješćivanje treba se provesti do 28. veljače svake godine. Vrsta podataka koje je potrebno podnijeti određena je u dijelovima A i B Priloga I. Prijedlogu uredbe.

3.10. Europska agencija za okoliš (EEA) u ime Komisije upravlja središnjom bazom podataka s podnesenim podacima koji će biti javno dostupni (osim određenih osjetljivih podataka).

3.11. Nadležna tijela i proizvođači bit će odgovorni za točnost i kvalitetu podataka koje podnose. Međutim, Komisija može provesti vlastitu provjeru kvalitete podnesenih podataka te, po potrebi, poduzeti mjere potrebne za ispravljanje podataka objavljenih u središnjem registru. Nema obveza izravnog izvješćivanja za MSP-ove ili mikropoduzeća.

3.12. Komisija će sastaviti godišnje izvješće s analizom podataka dobivenih od država članica i proizvođača za prethodnu kalendarsku godinu. Analiza treba uključivati barem podatke o prosječnoj potrošnji goriva i emisijama CO₂ teških vozila u Uniji u cjelini te one koji se odnose na svakog proizvođača. Kada je to moguće, treba uzeti u obzir i podatke o uporabi novih i naprednih tehnologija za smanjenje CO₂.

3.13. Komisija je ovlaštena delegiranim aktima da izmijeni zahtjeve za podatke utvrđene u prilogima Prijedlogu direktive te da izmijeni postupak praćenja i izvješćivanja.

4. Opće napomene

4.1. Kao i u prethodnim mišljenjima o zakonodavnim prijedlozima Komisije za smanjenje emisija CO₂, EGSO potvrđuje svoju potporu svim inicijativama EU-a kojima je namjera postići određene ciljeve za smanjenje emisija stakleničkih plinova jer je to ključni dio borbe protiv klimatskih promjena. U tu svrhu ne smije se previdjeti nijedna razumna mjera za smanjenje emisija iz gospodarskih vozila jer ta vozila čine više od 10 % voznog parka.

4.2. Odabrani instrument, odnosno Uredba EU-a, najprikladniji je za osiguravanje neposredne usklađenosti s donesenim odredbama i izbjegavanje narušavanja tržišnog natjecanja koje može imati posljedice za unutarnje tržište.

4.3. Podaci o emisijama CO₂ i potrošnji goriva sastavljaju se s pomoću simulacijskog softvera VECTO (*Vehicle Energy Consumption calculation Tool*, alat za izračun potrošnje energije vozila).

4.3.1. Odluka o razvoju ovog alata donesena je nakon razmatranja drugih opcija za postupak ispitivanja, uključujući uređaje za ispitivanje motora, ispitivanje dinamometra šasije i ispitivanje vozila u stvarnom prometu s pomoću prijenosnog sustava za mjerenje emisija (PEMS). Ključni razlozi za odabir simulacije, a ne drugih postupaka ispitivanja bili su:

1. usporedivost: rezultati ispitivanja različitih vrsta teških vozila izravno su usporedivi;
2. troškovna učinkovitost: visok trošak postrojenja za ispitivanje u usporedbi sa simulacijom;
3. sposobnost rada s velikim razlikama: proizvodne serije teških vozila vrlo su male jer su vozila uglavnom izrađena po mjeri u skladu s uputama krajnjih korisnika;
4. ponovljivost: simulacija omogućuje visoku razinu ponovljivosti ispitivanja;
5. točnost: moguće je otkriti male uštede iz optimizacija jedne komponente;
6. sveobuhvatnost: simulacija se može upotrebljavati za optimizaciju ukupne konfiguracije vozila kako bi se postigla manja potrošnja goriva jer uključuje sve komponente (kabinu, gume, motor, prijenos itd.). Ovaj pristup potvrđen je u strategiji za teška vozila iz 2014.

4.3.2. Obveza obrade i omogućavanja dostupnosti podataka iz VECTO-a za sva nova teška vozila omogućuje kupcima da usporede različite modele vozila, tehnologije potrošnje goriva i različite vrste karoserija vozila, npr. dizalicu, hladnjak, te da usporede različite kombinacije pojedinačnih komponenti. Za razliku od automobila, različiti modeli teških vozila upotrebljavaju se na vrlo različite načine u skladu s njihovim karoserijama, što dovodi do velikih raznolikosti u potrošnji goriva i emisijama CO₂. Osim toga, mogućnost usporedbe povećava konkurentnost između proizvođača vozila i proizvođača tijela vozila.

4.3.3. EGSO pozdravlja činjenicu da se Prijedlogom uredbe omogućuje lakše praćenje i širenje očitavanja CO₂ novih teških vozila u EU-u te se potrošačima, od kojih su većina MSP-ovi, pružaju jasne informacije u pogledu potrošnje.

4.3.4. EGSO je svjestan da je mjerenje emisija u stvarnim uvjetima vožnje (RDE) s pomoću prijenosnog sustava za mjerenje emisija (PEMS) preporučljivije od mjerenja emisija uporabom dinamometra šasije ili, kako se ovdje predlaže, uporabom simulacijskog softvera. Nakon uvodnog razdoblja te nakon stjecanja iskustva sa sustavom VECTO, Komisija treba analizirati jesu li ispitivanja RDE-a za teška vozila izvediva i ako jesu, kako se mogu provesti.

4.4. Tijekom procjene učinka, Komisija je ispitala tri opcije za prikupljanje podataka i izvješćivanje EEA-e: 1. izvješćivanje nacionalnih tijela; 2. izvješćivanje proizvođača teških vozila; i 3. kombinirano izvješćivanje nacionalnih tijela i proizvođača.

4.4.1. EGSO pozdravlja odabir treće opcije kombiniranog izvješćivanja u Prijedlogu direktive jer se tako čuva digitalni protok informacija, što znači da se podaci prikupljaju na nacionalnoj i europskoj razini te se podrazumijevaju niski administrativni troškovi.

4.4.2. EGSO sa zadovoljstvom napominje da će se podaci koje su nacionalna nadležna tijela i proizvođači teških vozila podnijeli Komisiji učiniti javno dostupnima. U svrhu zaštite podataka i očuvanja konkurentnosti, EGSO također pozdravlja prijedlog da se identifikacijski broj vozila (VIN) i podaci o proizvodnji povezani s određenim dijelovima (prijenos, osovine i gume) ne objave.

4.5. Prema mišljenju EGSO-a, za teška vozila trebalo bi promisliti o naknadama za korištenje cesta temeljenim na CO₂. Kako bi se to omogućilo, podaci iz središnjeg registra (identifikacijski broj vozila i očitavanja emisija CO₂) trebali bi biti povezani s podacima o registraciji (broj tablice) i podijeljeni s onima koji upravljaju naknadama za korištenje cesta.

4.5.1. EGSO je u više navrata ⁽⁷⁾ podupro namjeru Komisije da uvede jedinstven sustav na europskoj razini za naplatu korištenja cesta na temelju načela „onečišćivač plaća”. Jedinstveni sustav naplate korištenja cesta kojim se javno upravlja bio bi koristan i iz perspektive zaštite podataka.

4.6. Komisija svoj Prijedlog uredbe smatra nužnim korakom prema provedbi budućih standarda za emisije CO₂ za teška vozila. Sustav za praćenje i izvješćivanje osobito je potreban za procjenu usklađenosti s takvim budućim standardima, kao što je već slučaj u pogledu automobila i kombija.

4.6.1. U EU-u od 2009. postoje obvezujuća ograničenja CO₂ za putničke automobile, a za kombije od 2011. Teška vozila do sada nisu bila podložna usporedivim ograničenjima CO₂. Međutim, u 2018. očekuje se zakonodavni prijedlog Komisije kojim će se uvesti obvezna ograničenja CO₂ i za ta vozila.

4.6.2. Značajna tržišta, kao što su Sjedinjene Američke Države, Kanada, Japan i Kina, posljednjih godina uvela su certifikaciju i provela mjere učinkovitosti goriva u obliku standarda za potrošnju goriva i/ili emisija, kako bi se potaknule inovacije i brzo poboljšala učinkovitost vozila. Stoga konkurentnost europskih proizvođača teških vozila ovisi o ispunjavanju tih standarda.

4.7. Istina je da tržište stvara pritisak na proizvođače da nastave smanjivati potrošnju goriva kamiona u EU-u: troškovi goriva predstavljaju najveći pojedinačni trošak (otprilike 30 %) u strukturi troškova cestovnog prijevoza tereta na velikim udaljenostima. Stoga se prijevoznici poduzeća, kao kupci teških vozila, zanimaju za kamione koji troše što je manje moguće goriva.

4.7.1. Suprotno tomu, iskustvo je pokazalo da neobvezujući ciljevi i tržišne sile nisu dovoljni za znatno smanjenje potrošnje goriva novih vozila te, u skladu s tim, emisija CO₂.

4.7.2. U sektoru prometa dominiraju MSP-ovi. Jedan od najvećih problema s kojim se suočavaju MSP-ovi težak je pristup financiranju. Stoga se prijevoznici poduzeća često suočavaju s poteškoćama u pogledu financiranja više kupovne cijene teških vozila s učinkovitijom potrošnjom goriva.

4.7.3. EGSO predlaže Komisiji da, prilikom postavljanja potencijalnih ograničenja CO₂ za teška vozila, nastoji postići ravnotežu između ciljeva koji se mogu postići u kratkom ili srednjem roku te dugoročnih ciljeva za cestovni promet bez emisija. To znači da se trebaju poticati inovacije u postojećoj tehnologiji, bez ograničavanja ulaganja u vozila bez emisija.

4.7.4. U tom kontekstu EGSO smatra da bi se preporuke koje je iznio u svojem mišljenju o završnom izvješću skupine visoke razine CARS 21 ⁽⁸⁾ također mogle primijeniti na teška vozila. Te preporuke uključivale su davanje vremena akterima u industriji da u cijelosti razviju tehnologije potrebne za ispunjavanje strožih uvjeta, a da kao posljedica toga proizvodi ne postanu znatno skuplji te da se tako ne uspori obnova voznog parka.

⁽⁷⁾ EESC-2017-02887 (vidjeti stranicu 181 ovoga Službenog lista), EESC-2017-02888 (vidjeti stranicu 188 ovoga Službenog lista), EESC-2017-03231 (vidjeti stranicu 195 ovoga Službenog lista).

⁽⁸⁾ SL C 10, 15.1.2008., str. 15.

4.7.5. U tom kontekstu, propis Sjedinjenih Američkih Država koji se odnosi na nova teška vozila, vučne kamione, prikolice i motore može se smatrati pozitivnim primjerom rane provedbe. Tamo će se druga faza propisa provesti u razdoblju od 2018. do 2027., temeljeći se na standardima početne faze 1. koja obuhvaća razdoblje od 2014. do 2018.

4.8. EGSO naglašava ulogu javnih ulaganja i propisa u pogledu smanjenja emisija cestovnog prometa, uključujući onih koje nastaju uslijed prijevoza tereta.

4.8.1. Jedna od budućih mogućnosti mogao bi biti sustav „e-autoceste” u sklopu kojeg bi se hibridni kamioni napajali nadzemnim električnim vodovima na ključnim arterijskim teretnim koridorima slično kao tramvaji, vlakovi i trolejbusi danas. Kamioni bi mogli u cijelosti biti na električni pogon kada su spojeni na električni vod. Kada se ne vozi na putanji s električnim pogonom, vozilo bi mogao pogoniti dizel ili električni motor preko baterijskog kapaciteta u vozilu.

4.8.2. Vožnja kamiona u konvoju ima potencijal za smanjenje emisija CO₂ za otprilike 10 %. Kamioni slijede jedan drugoga na određenoj udaljenosti, upotrebljavajući najmoderniju tehnologiju za povezivanje i sustave za potporu vožnji. Vozilo na čelu konvoja djeluje kao vođa. Ako zakoči, svi kamioni u konvoju koče. Vrijeme reakcije virtualno je jedan na jedan za sve kamione. Vožnja u konvoju za posljedicu ima manju potrošnju goriva i veću sigurnost, no možda će biti potrebne regulatorne promjene.

4.8.3. Direktivom (EU) 2015/719⁽⁹⁾ konačno su uvedene nove izmjene propisa o teškim vozilima, kojima će se omogućiti aerodinamičniji dizajn vozila s poboljšanom energetsom učinkovitošću i ponašanjem u pogledu emisija, što će se uvesti na europske ceste. Izmjene uključuju odstupanja u pogledu najveće ukupne dužine teških vozila, pružajući mogućnost da se stražnja aerodinamična krilca ugrade u postojeće kamione, a da novi kamioni imaju te dodatne aerodinamičke elemente, kao i zaobljeniju, dulju kabinu. Međutim, proizvođači prikolica prijavljuju probleme s tijelima za registraciju prilikom primjene tih novih propisa.

4.9. EGSO naglašava da svako regulatorno djelovanje treba biti usko povezano s više političkih mjera za smanjenje potražnje za cestovnim prometom, uključujući za prijevozom tereta, s pomoću prijelaza na druge načine (željeznicu, unutarnje vodne putove itd.) koji stvaraju manje emisija stakleničkih plinova.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ SL L 115, 6.5.2015., str. 1.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o preispitivanju provedbe Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta na sredini provedbenog razdoblja – Povezano jedinstveno digitalno tržište za sve”

(COM(2017) 228 final)

(2018/C 081/14)

Izvjestitelj: **Antonio LONGO**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 5.7.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	111/0/0
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) podupire prijedlog za reviziju *Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta (SJD)* te istodobno pozdravlja velik napor koji je Komisija uložila u pogledu zakonodavne inicijative za postizanje ciljeva EU-a na području tehnološkog, gospodarskog i društvenog rasta.

1.2. Međutim, EGSO izražava zabrinutost zbog kašnjenja u usvajanju i provedbi 35 predstavljenih mjera i zakonodavnih inicijativa, što može pogoršati jaz u pogledu tehnologije i konkurentnosti EU-a u odnosu na globalne konkurente.

1.3. EGSO podržava prijedlog Komisije da se Strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta dodaju tri nove zakonodavne inicijative o internetskim platformama, europskom podatkovnom gospodarstvu i kibersigurnosti. U tom pogledu Odbor preporučuje organski pristup kojim se uzima u obzir potreba za jačanjem konkurentnosti i zaštitom digitalnih prava na unutarnjem tržištu i prema trećim zemljama.

1.4. Odbor ponovno ističe potrebu za jačanjem *socijalne dimenzije* ⁽¹⁾ Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta. Samo se putem upravljanja na europskoj razini u koje su uključene nacionalne vlade, socijalni partneri i civilno društvo moguće suočiti s izazovima i rizicima digitalne revolucije te istodobno zaštititi ranjive osobe i pružiti više mogućnosti građanima i poduzećima.

1.5. EGSO želi da EU, poštujući nacionalne kompetencije na tom polju, pokrene velik plan za digitalno obrazovanje i osposobljavanje kako bi se svim građanima ponudili instrumenti znanja uz pomoć kojih će se na najbolji način nositi s tom tranzicijom. Tim bi se planom trebalo obuhvatiti obrazovanje svih vrsta i na svim razinama, počevši od nastavnog kadra i revizije programa i didaktike, a on bi trebao biti i usko povezan sa sustavom stalnog osposobljavanja usmjerenog na unapređenje ili preusmjeravanje kompetencija radnika. Bit će potrebno posvetiti posebnu pozornost i upravljačkom kadru uz pomoć tečajeva naprednog osposobljavanja u suradnji sa sveučilištima.

⁽¹⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10., točke 3.8 i 3.9.

1.6. Digitalna revolucija promijenit će sve aspekte rada: organizaciju, mjesto obavljanja, zadaće, rokove, uvjete i ugovore. EGSO smatra da socijalni dijalog može imati ključnu ulogu u tom kontekstu te poziva Komisiju da u suradnji sa socijalnim partnerima pokrene postupak u kojem će ispitati srednjoročne i dugoročne izgleda i utvrditi otporne mjere kojima će se zajamčiti pristojne plaće, kvalitetna radna mjesta, uravnotežen odnos između privatnog i poslovnog života i opći pristup socijalnoj sigurnosti.

1.7. EGSO pozdravlja nedavne uspjehe u digitalnom sektoru, ali poziva europske i nacionalne institucije da nadziru pravilnu i potpunu provedbu zakonodavstva (primjerice *ukidanje maloprodajnih naknada za roaming*) i nastave djelovati u cilju smanjenja rascjepkanosti i poremećaja. U tu svrhu EGSO preporučuje Komisiji da što prije objavi uredbu kojom bi se omogućila prenosivost internetskog sadržaja.

1.8. Odbor ističe važnost što hitnijeg premošćivanja infrastrukturnog, teritorijalnog i kulturnog *digitalnog jaza* koji danas predstavlja kočnicu u gospodarskom i društvenom razvoju EU-a i izvor nejednakosti životnih uvjeta i prilika za građane i poduzeća. Dosad su osigurana znatna sredstva, ali ona nisu dostatna za pokrivanje svih razvojnih potreba EU-a.

1.9. EGSO ponovno ističe da je pristup internetu temeljno pravo svakog građana i nezaobilazan instrument socijalne uključenosti i gospodarskog rasta te se stoga ne smije odgađati njegovo uključivanje među univerzalne usluge.

1.10. EGSO poziva Komisiju da skрати rokove za ostvarenje strategija e-uprave i e-zdravlja, s obzirom na to da one predstavljaju nužan preduvjet za europski digitalni razvoj, kao i zbog pozitivnog učinka koji mogu imati na kvalitetu usluga i život građana.

1.11. Odbor smatra da je MSP-ovima potrebno pružiti više potpore jer je uporaba digitalne tehnologije već sada nužan preduvjet za ostanak na tržištu. Osim toga, mjere za potporu poduzećima ne mogu biti neovisne od *ad hoc* strategije za *novosnovana inovativna poduzeća* koja se temelji na tri ključna cilja: jednostavnijoj regulativi, izgradnji mreža i lakšem pristupu financiranju.

1.12. Odbor poziva Komisiju da jača zaštitu prava digitalnih potrošača diljem Unije te da se pobrine da usklađivanje između različitih propisa ne dovede do smanjenja postojeće i zadovoljavajuće zaštite.

1.13. EGSO smatra da je kibersigurnost prioritet za suverenitet i konkurentnost Europe jer se tiče svih područja primjene digitalne tehnologije. Odbor preporučuje da se u prijedlog Komisije uključi znatno poboljšanje standarda prevencije, odvratanja, odgovaranja, upravljanja u slučaju krize i otpornosti, uz poštovanje temeljnih prava EU-a, čime bi se postavili temelji za jačanje suradnje između država članica i trećih zemalja.

2. Stanje jedinstvenog digitalnog tržišta

2.1. Od svibnja 2015. Europska komisija izradila je 35 zakonodavnih prijedloga, predviđenih Strategijom jedinstvenog digitalnog tržišta (SJDT) ⁽²⁾, od kojih mnogi još nisu provedeni s obzirom na to da Komisija, Parlament i Vijeće o njima pregovaraju ili se čeka njihova provedba u pojedinim državama članicama. U komunikaciji o preispitivanju Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta na sredini provedbenog razdoblja analiziraju se poduzete inicijative i ostvareni rezultati.

2.2. Među najkorisnijim inicijativama koje su provedene ili se provode su:

— *ukidanje maloprodajnih naknada za roaming* ⁽³⁾ od 15. lipnja 2017.,

⁽²⁾ COM(2015) 192 final.

⁽³⁾ COM(2016) 399 final.

- prekogranična prenosivost usluga internetskog sadržaja ⁽⁴⁾ s početkom u prvim mjesecima 2018.,
- rješavanje problema neopravdanog ograničenja pristupa na temelju lokacije ⁽⁵⁾ kojim se oštećuju potrošači.

2.3. Komisija smatra ključnim provesti paket za povezivost ⁽⁶⁾ kojim će se promicati provedba visokokvalitetne digitalne infrastrukture diljem EU-a kako bi sva poduzeća i građani imali koristi od digitalne revolucije.

2.4. Kako bi se potakla prekogranična elektronička trgovina važno je usvojiti prijedloge Komisije za usklađivanje pravila o digitalnim ugovorima ⁽⁷⁾, jačati suradnju između nacionalnih tijela za zaštitu potrošača ⁽⁸⁾, osigurati cjenovnu pristupačnost prekograničnih usluga dostave ⁽⁹⁾, pojednostaviti postupke prijave PDV-a ⁽¹⁰⁾, boriti se protiv nepoštenih poslovnih praksi i zaštititi prava intelektualnog vlasništva, uključujući autorsko pravo ⁽¹¹⁾.

2.5. Kako bi se ostvarili viši standardi zaštite podataka ⁽¹²⁾ i povjerljivosti elektroničkih komunikacija ⁽¹³⁾, Komisija je donijela dvije *ad hoc* uredbe koje treba primijeniti tijekom 2018.

2.6. Pravni okvir u području audiovizualnih usluga ⁽¹⁴⁾ prilagodit će se zahtjevima digitalnog doba revizijom pravila o autorskim pravima ⁽¹⁵⁾ kako bi se olakšao prekogranični pristup materijalima i povećala mogućnost korištenja materijala zaštićenih autorskim pravima u području obrazovanja, istraživanja i kulture.

3. Sažetak novih prijedloga Komisije

3.1. Uzimajući u obzir prirodni razvoj svijeta digitalne tehnologije koji podrazumijeva stalne regulatorne i infrastrukturne prilagodbe, ključno je svim korisnicima zajamčiti sigurno, otvoreno i pravedno digitalno okruženje. Ti su uvjeti neophodni za jačanje povjerenja, čiji nedostatak još uvijek ograničava širenje jedinstvenog digitalnog tržišta (JDT) ⁽¹⁶⁾.

3.2. Komisija je utvrdila tri područja u kojima je potrebno snažnije djelovanje EU-a i za koja planira uskoro predstaviti zakonodavne inicijative: 1. **internetske platforme**; 2. **europsko podatkovno gospodarstvo**; 3. **kibersigurnost**.

3.3. *Internetske platforme* ⁽¹⁷⁾ toliko su važne za jedinstveno digitalno da preuzimaju ulogu „čuvara interneta”, s obzirom na to da se s pomoću njih kontrolira pristup informacijama, sadržaju i transakcijama. Stoga će Komisija 2017. izraditi inicijativu za njihovo uključivanje u upravljanje mrežom i jačanje njihove odgovornosti u tom pogledu. Posebice će se baviti problemom nepoštenih ugovornih odredbi i nepoštenih poslovnih praksi u odnosima između platformi i poduzeća. Osim toga, uklanjanje nezakonitih sadržaja bit će brže i učinkovitije nakon uvođenja formalnog sustava „označavanja i uklanjanja”.

3.4. *Podatkovno gospodarstvo* imat će sve veću ulogu za poduzeća, građane i javne službe. Komisija će 2017. objaviti dvije zakonodavne inicijative o slobodnom prekograničnom protoku neosobnih podataka te dostupnosti i ponovnoj uporabi javnih podataka i podataka čije se prikupljanje financira javnim sredstvima. Naposljetku, utvrdit će se načela za određivanje odgovornosti u slučaju štete izazvane podatkovno intenzivnim proizvodima kako bi se digitalno tržište pripremilo za razvoj interneta stvari.

⁽⁴⁾ COM(2015) 627 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 289 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 587, 588, 589, 590, 591 final.

⁽⁷⁾ COM(2015) 634 e 635 final.

⁽⁸⁾ COM(2016) 283 final.

⁽⁹⁾ COM(2016) 285 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2016) 757 final.

⁽¹¹⁾ COM(2016) 593 final.

⁽¹²⁾ Uredba (EU) 2016/679.

⁽¹³⁾ COM(2017) 10 final.

⁽¹⁴⁾ COM(2016) 287 final.

⁽¹⁵⁾ COM(2016) 593 e 594 final.

⁽¹⁶⁾ Posebno izvješće Eurobarometra 460.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 288 final.

3.5. Komisija će 2017. preispitati *strategiju EU-a za kibersigurnost* ⁽¹⁸⁾ i mandat Agencije Europske unije za mrežnu i informacijsku sigurnost (ENISA) kako bi se prilagodile novim izazovima i rizicima. Osim toga, predložit će se daljnje mjere koje se odnose na standarde, certifikaciju i označivanje u pogledu kibersigurnosti radi bolje zaštite umreženih objekata od kibernetičkih napada. Taj će proces podrazumijevati jačanje javno-privatnih partnerstava.

3.6. Kako bi se poboljšale digitalne vještine i zapošljivost, Komisija poziva na brzu provedbu *Programa vještina za Europu* ⁽¹⁹⁾ i *Koalicije za digitalne vještine i radna mjesta* ⁽²⁰⁾. Osim toga, Komisija će 2018. pokrenuti projekt *Digitalna prilika* kako bi osobe sa završenim visokim obrazovanjem dobile priliku za prekogranično stažiranje u digitalnom sektoru.

3.7. *Strategijom za digitalizaciju europske industrije* ⁽²¹⁾ poticati će se suradnja i razmjena dobrih praksi. Tom se inicijativom dopunjuju sredstva dodijeljena u okviru programa Obzor 2020. (5,5 milijardi EUR) i privatna i nacionalna ulaganja te se potiču javno-privatna partnerstva. Neki ključni sektori, kao što su energetski, prometni i financijski, znatno će se izmijeniti u skladu s kriterijima održivosti i učinkovitosti.

3.8. Planom za *e-upravu 2016.–2020.* ⁽²²⁾ olakšat će se digitalna tranzicija za javne službe na nacionalnoj i europskoj razini. Komisija očekuje znatne promjene u zdravstvenom sektoru zbog prava na liječenje u svakoj državi EU-a (zdravstveni kartoni i e-recepti) i sve veće uporabe tehnologije za pružanje potpore liječnicima (za analize, operacije, terapije...).

3.9. Kako bi ojačao svoj globalni položaj, EU je povećao sredstva za istraživanje i inovacije i pokrenuo dvije važne tehnološke inicijative: *računalstvo u oblaku* za širenje i ponovnu uporabu stečenog znanja i *kvantno računalstvo* za rješavanje problema izračuna koji nadilaze kapacitet postojećih superračunala.

3.10. Komisija smatra da će Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta sve više utjecati na odnose između EU-a i trećih zemalja. To će podrazumijevati obranu novih digitalnih prava, borbu protiv digitalnog protekcionizma i promicanje inicijativa za premošćivanje *digitalnog jaza* na globalnoj razini.

4. Opće primjedbe

4.1. EGSO pozdravlja velike napore Komisije u pogledu zakonodavne inicijative kako bi se ostvarili ciljevi tehnološkog, gospodarskog i društvenog rasta iz Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta. Točnije, Odbor smatra da je ovo preispitivanje na sredini provedbenog razdoblja ključno za poticanje provedbe navedene strategije smanjenjem rascjepkanosti i poremećaja.

4.2. EGSO pozdravlja nedavno ostvarene rezultate, kao što su ukidanje maloprodajnih naknada za *roaming* ⁽²³⁾, prekogranična prenosivost usluga internetskog sadržaja ⁽²⁴⁾ i rješavanje problema neopravdanog ograničenja pristupa na temelju lokacije ⁽²⁵⁾. Takve inicijative pridonijet će boljoj predodžbi o EU-u, iako i dalje postoje brojni problemi koje treba riješiti kako bi se zajamčila prava potrošača i pravedno natjecanje među poduzećima.

4.2.1. Međutim, Odbor ističe da se u mnogim državama članicama ukidanje maloprodajnih naknada za *roaming* provodi na fragmentiran i neujednačen način, čime se nanosi očita šteta kako potrošačima tako i predodžbi o EU-u. Udruga potrošača u različitim zemljama upućuju na pokušaje zaobilazjenja ukidanja *roaminga*, uglavnom putem ograničenja gigabajta raspoloživih za pretraživanje interneta. EGSO stoga poziva Komisiju da strogo nadzire taj proces, te da skрати rokove i osnaži načine njegove provedbe.

⁽¹⁸⁾ JOIN (2013) 1.

⁽¹⁹⁾ COM(2016) 381 final.

⁽²⁰⁾ 2016/C484/01.

⁽²¹⁾ COM(2016) 180 final.

⁽²²⁾ COM(2016) 179 final.

⁽²³⁾ SL C 24, 28.1.2012., str. 131.; SL C 34, 2.2.2017., str. 162.

⁽²⁴⁾ SL C 264, 20.7.2016., str. 86.

⁽²⁵⁾ SL C 34, 2.2.2017., str. 93.

4.2.2. Kad je riječ o prekograničnoj prenosivosti internetskog sadržaja, EGSO se nada da će se privremeni sporazum između Vijeća i Komisije, koji je Europski parlament usvojio 18. svibnja ove godine, ubrzo početi provoditi. Tim se sporazumom predviđa uredba za uvođenje u EU zajedničkog pristupa prenosivosti internetskog sadržaja kako bi se osobama pretplaćenima na usluge omogućilo da pristupe tim uslugama i koriste ih dok se privremeno nalaze u državi članici EU-a u kojoj nemaju stalno boravište.

4.3. EGSO izražava zabrinutost zbog činjenice da je doista provedeno samo nekoliko zakonodavnih prijedloga koje je Komisija podnijela u okviru Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta. To predstavlja ozbiljno ograničenje za ukupnu ocjenu Strategije i za stvarne izgleda za rast i konkurentnost EU-a. Odbor poziva sve institucije uključene u proces *suodlučivanja* da skrate rokove za pregovore te se nada da će države članice pravodobno i dosljedno primjenjivati propise.

4.4. EGSO smatra da će digitalna revolucija iz temelja promijeniti život građana i način poslovanja, proizvodnje i stavljanja proizvoda na tržište, uz dugoročne učinke koje je teško predvidjeti, posebice u pogledu tržišta rada i zapošljavanja. Digitalna tehnologija unijet će promjene u organizaciju, zadaće, mjesto obavljanja, rokove, uvjete i ugovore o radu. Stoga Odbor ponovno ističe da postoji potreba za jačanjem *socijalne dimenzije* ⁽²⁶⁾ u okviru Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta. Samo će tako biti moguće razmotriti sve izazove i rizike koji proizlaze iz digitalne revolucije te svima omogućiti da iskoriste njezine prednosti i mogućnosti.

4.5. EGSO smatra da je od ključne važnosti što prije pokrenuti opsežan europski program za digitalno obrazovanje i osposobljavanje kako bi se svim građanima osigurali instrumenti uz pomoć kojih će se na najbolji način nositi s tom tranzicijom. Točnije, premda je svjestan posebnih nacionalnih kompetencija na tom području, EGSO bi želio da takav program krene od škola, uz jačanje znanja nastavnog kadra i prilagođavanje obrazovnih programa i didaktike digitalnim tehnologijama (uključujući e-učenje) te pružajući svim studentima osposobljavanje visoke kvalitete. Prirodni nastavak takvog programa bilo bi kontinuirano učenje u svrhu preusmjerenja ili unapređivanja kompetencija svih radnika ⁽²⁷⁾.

4.6. Odbor smatra da će poduzeća hitno morati prilagoditi svoje digitalne kompetencije, s posebnim naglaskom na kibersigurnosti, te da bi EU trebao poduprijeti poduzeća u procesima naprednog osposobljavanja za upravljački kadar, uz podršku akademske zajednice, u cilju jačanja saznanja i podizanja svijesti u vezi s rizicima povezanim s krađom podataka i informatičkim kriminalom. EGSO smatra da je jednako važno podržati osposobljavanje informatičkih stručnjaka specijaliziranih za sigurnost, uz pomoć specijalnih poligona za simulaciju informatičkih napada i testiranje sposobnosti reakcije na takve napade.

4.7. EGSO primjećuje da unatoč preporukama iz 2015. ⁽²⁸⁾ neki ključni izazovi za ostvarenje jedinstvenog digitalnog tržišta još nisu riješeni na odgovarajući način. Širenje digitalnih vještina, računalna pismenost, digitalizacija poduzeća i *e-uprava* i dalje predstavljaju ključne preduvjete za sveobuhvatan, zajednički i uravnotežen razvoj.

4.8. EU je već uložio i dalje ulaže milijarde u istraživanje i inovacije te u digitalni sektor. Međutim, u pogledu procjene potreba koje Komisija navodi (otprilike 155 milijardi EUR), daleko smo od razina ulaganja dostatnih kako bi se zajamčio snažan i uravnotežen razvoj digitalnog sektora koji ide ukorak s ključnim globalnim konkurentima. Stoga Komisija često ističe da se „investicijski jaz” treba premostiti s pomoću javno-privatnih partnerstava (JPP).

4.8.1. EGSO smatra da su javno-privatna partnerstva svakako važna poluga za razvoj i inovacije, ali se ne mogu smatrati lijekom za sve teškoće. Stoga Odbor poziva europske institucije da se više uključe u aktivnosti i financiranje u područjima sa *slabo razvijenim tržištem* te u sve inicijative usmjerene na stvaranje infrastrukture visoke dodane vrijednosti čiji se plodovi vjerojatno ubiru tek u dugoročnoj perspektivi (program CEF-a).

⁽²⁶⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10., točke 3.8 i 3.9.

⁽²⁷⁾ SL C 434, 15.12.2017., str. 30.

⁽²⁸⁾ SL C 71, 24.2.2016., str. 65., Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta, točke 1.1, 1.2, 1.3 i 1.8.

4.9. Oporezivanje digitalnih multinacionalnih poduzeća već je dugo predmet intenzivne rasprave i snažnih institucionalnih inicijativa. Točnije, nacionalni porezni sustavi ne oporezuju uvijek na pravedan način dobit koju su ta poduzeća ostvarila unutar EU-a. Odbor poziva Komisiju da iznađe rješenja kojima će se, u granicama načela supsidijarnosti, uspostaviti ravnoteža kako bi se osiguralo pravedno oporezivanje dobiti bez sprečavanja inovacija i razvoja.

4.10. EGSO ponovno ističe važnost smanjenja digitalnog jaza koji bi mogao postati jedan od glavnih čimbenika gospodarske, radne i socijalne isključenosti. U tom je kontekstu potrebno što prije provesti predviđene strategije EU-a u pogledu obrazovanja i osposobljavanja u području digitalne tehnologije (*Program vještina za Europu* i *Koalicija za digitalne vještine i radna mjesta*). Stoga EGSO preporučuje Komisiji da osigura brzu i ispravnu provedbu tog procesa u državama članicama.

4.11. Odbor ponovno ističe načelo da je pristup internetu temeljno pravo svakog građana i nezaobilazan instrument socijalne uključenosti i gospodarskog rasta. Stoga se ne smije odgađati uključivanje pristupa širokopojasnom internetu među univerzalne usluge⁽²⁹⁾. EGSO smatra i da se fenomenom digitalne revolucije može upravljati samo ako su građani aktivno uključeni te svjesni mogućnosti i opasnosti interneta.

4.12. Stoga je važno da EU podupire i aktivno sudjeluje u godišnjem Forumu za upravljanje internetom koji će se u prosincu 2017. održati u Ženevi pod nazivom „*Shape Your Digital Future!*”, na kojem će se raspravljati o tome kako u cijelosti iskoristiti mogućnosti koje internet nudi, uz suočavanje s novim rizicima i izazovima.

4.13. EGSO podupire *paket mjera za povezivost*⁽³⁰⁾ te posebice pozdravlja inicijative usmjerene na smanjenje digitalnog jaza (Wifi4EU) među regijama i jamčenje kvalitete digitalnih komunikacija (5G). Točnije, Odbor smatra da je inicijativa Wifi4EU ključna kako bi jedinstveno digitalno tržište bilo „istinski” povezano za sve. Stoga se nada da će navedeni pilot-projekt, za koji je zasad izdvojeno 125 milijuna eura, uz prilagodbu proračuna postati strukturni element u okviru politika EU-a kako bi se zajamčilo da svi građani imaju kvalitetan pristup internetu, uključujući građane koji žive u područjima sa slabo razvijenim digitalnim tržištem (otoci, planinska područja i najudaljenije regije...).

4.14. EGSO se slaže s prijedlogom da se **internetske platforme** uključe u sveobuhvatan projekt kako bi one postale odgovorni akteri pravednog i transparentnog internetskog ekosustava. Međutim, u tom se procesu ne može zanemariti potreba za smanjenjem zakonodavne rascjepkanosti, uzimajući u obzir posljedice za poduzeća (nepošteno tržišno natjecanje), radnike (ugovori) i potrošače⁽³¹⁾ (prekogranični sporovi), uz jamčenje održavanja postignutih standarda.

4.15. EGSO smatra da je **europsko podatkovno gospodarstvo** jedno od područja s najočitijim jazom između EU-a i vodećih svjetskih aktera u digitalnim inovacijama. Odbor se slaže s prijedlogom za izradu regulatornog okvira, pod uvjetom da potom bude na ispravan način prilagođen računalstvu u oblaku⁽³²⁾, umjetnoj inteligenciji i internetu stvari, da se uzme u obzir *ugovorna sloboda uklanjanjem prepreka inovacijama* te da bude financiran sredstvima EU-a.

4.16. EGSO smatra da je **kibersigurnost** prioritet jer se ona tiče svih područja primjene digitalne tehnologije te je nužna za jamčenje suvereniteta Europe koji se mora temeljiti na digitalnoj autonomiji u prikupljanju i obradi podataka te oslanjati na opremu koja se koristi za kontrolu i praćenje tog procesa. S obzirom na goleme razmjere predmetnih područja, EGSO smatra da je potrebno znatno povećati financijska sredstva namijenjena kibersigurnosti, da se mora izaći iz okvira istraživanja i uključiti osjetljive proizvodne sektore (promet, industrijska proizvodnja visoke dodane vrijednosti itd.) te poduprijeti države članice u procesima jačanja digitalne obrane.

⁽²⁹⁾ SL C 161, 6.6.2013., str. 8.

⁽³⁰⁾ EGSO je za svaki od tih prijedloga izradio mišljenje s jednakim stavom kako bi se zajamčila dosljednost u pogledu vizije i sadržaja: SL C 125, 21.4.2017., str. 51.; SL C 125, 21.4.2017., str. 56.; SL C 125, 21.4.2017., str. 65.; SL C 125, 21.4.2017., str. 69.; SL C 125, 21.4.2017., str. 74.

⁽³¹⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 119.

⁽³²⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 86.

4.17. Kiberterorizam i kiberkriminalitet danas predstavljaju prijetnju svim gospodarstvima i vladama. Odbor preporučuje da se u prijedlogu za reviziju strategije kibersigurnosti predvidi znatno poboljšanje standarda prevencije, odvratanja, odvratanja, upravljanja u slučaju krize i otpornosti, uz poštovanje temeljnih prava EU-a, čime bi se postavili temelji za jačanje suradnje između država članica i trećih zemalja.

4.17.1. EGSO podupire stajalište Komisije te smatra da svi digitalni proizvodi i umreženi sustavi moraju biti sigurni od trenutka stavljanja na tržište te se nada da će se predviđene mjere brzo provesti.

4.17.2. Odbor podržava prijedlog Komisije o proširenju mandata Agencije Europske unije za mrežnu i informacijsku sigurnost ⁽³³⁾ te njegovu prilagodbu novim globalnim prijetnjama. Točnije, EGSO smatra da revizija europskih strategija u području kibersigurnosti podrazumijeva i to da će Agencija Europske unije za mrežnu i informacijsku sigurnost pokazati više otvorenosti, dijaloga i transparentnosti prema građanima i organiziranom civilnom društvu, kako bi se pridalo više vrijednosti njezinim inicijativama i aktivnostima.

5. Posebne napomene

5.1. Iako 90 % europskih poduzeća zahtijeva digitalne vještine, 2016. samo je 44 % europskih građana i 37 % radnika imalo zadovoljavajući stupanj tih vještina. Osim toga, gotovo polovina europskih poduzeća ne radi na razvijanju vještina svojih radnika te tako šteti i radniku i konkurentnosti poduzeća ⁽³⁴⁾. Stoga EGSO ponavlja da postoji hitna potreba da se *ad hoc* sredstvima financira velika strategija na području obrazovanja i digitalnog osposobljavanja ⁽³⁵⁾, pri čemu je posebnu pozornost potrebno posvetiti jazu između „djecu digitalnog doba” i starijih osoba ⁽³⁶⁾, a u širem je smislu potrebno poduprijeti i voditi sve „nedigitalizirane” skupine svih uzrasta i kategorija.

5.2. Kad je riječ o posljedicama na zapošljavanje, osim toga, postoji stvarna mogućnost da će robotizacija dovesti do ukupnog smanjenja broja radnih mjesta te da će postupno preuzeti sve automatske i „manje” kreativne poslove ⁽³⁷⁾. Stoga EGSO poziva Komisiju da putem europskog socijalnog dijaloga pokrene postupak kojim će se zajamčiti pristojne plaće, kvalitetna radna mjesta, uravnotežen odnos između privatnog i poslovnog života i opći pristup socijalnoj sigurnosti ⁽³⁸⁾.

5.2.1. Kako bi se prevladao izazov digitalizacije, nužno je djelovati u području obrazovanja i osposobljavanja, osmisliti *ad hoc* mehanizme na europskoj razini za premještanje radnika čije će zadaće preuzeti strojevi ili će se ukinuti uslijed robotizacije te osigurati društvene sigurnosne mreže kako bi se tim radnicima zajamčio dostojanstven život u razdoblju prekvalifikacije. Osim toga, od ključne je važnosti uključiti takve mjere u sveobuhvatnu, fleksibilnu i otpornu strategiju kojom se brzo i učinkovito može odgovoriti na promjene izazvane digitalnom revolucijom te na taj način upravljati digitalnom revolucijom, a ne trpjeti njezine posljedice.

5.3. EGSO ponovno ističe svoju potporu akcijskom planu o *e-upravi* za pružanje prilagođenih i prekograničnih digitalnih usluga koje su jednostavne za uporabu. Međutim, Odbor smatra da se ti ciljevi trenutačno ne mogu ostvariti s obzirom na kašnjenje u provedbi strategije na nacionalnoj razini i nedostatak rasprostranjene *povezane* digitalne infrastrukture na europskoj razini. Odbor primjećuje da i dalje postoje problemi u pogledu načela „jednokratnosti” i kašnjenja u uspostavi *jedinstvenog digitalnog pristupnika*. Osim toga, EGSO ponovno ističe da postoji potreba da se zajamči ažuriranje u skladu s najnovijim tehnologijama te potreba za većom otvorenosti prema korisnicima u pogledu mogućnosti izmjene ili brisanja vlastitih podataka (*pravo na zaborav*) ⁽³⁹⁾.

⁽³³⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 124.

⁽³⁴⁾ Europska komisija, *Pregled stanja u području digitalne transformacije*, 2017.

⁽³⁵⁾ SL C 173, 31.5.2017., str. 1., SL C 173, 31.5.2017., str. 45.

⁽³⁶⁾ SL C 389, 21.10.2016., str. 28.

⁽³⁷⁾ *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis* („Opasnost za radna mjesta u zemljama OECD-a koju za sobom povlači automatizacija: komparativna analiza”), OECD, 2016. U tijeku je žustra rasprava o učinku digitalne revolucije na razinu zaposlenosti. OECD predviđa smanjenje broja radnih mjesta od 9 % (onih koja se smatraju više automatskima), ali druge studije kao što su ona Svjetske banke ili drugih institucija predviđaju porast broja radnih mjesta ili da će nova radna mjesta nadoknaditi ukinuta radna mjesta. Dakako, sve se studije slažu da će u području rada doći do velikih promjena te da postoji potreba za donošenjem pravodobnih i otpornih protumjera.

⁽³⁸⁾ SL C 13, 15.1.2016., str. 161.

⁽³⁹⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 99.

5.4. Odbor ističe da su problemi u sektoru e-zdravstva (eng. *e-health*) slični onima u *e-upravi*. EGSO stoga predlaže poticanje stvaranja naprednih digitalnih infrastruktura, jačanje suradnje sa sektorima istraživanja i inovacija i aktivnije uključivanje korisnika i zdravstvenih djelatnika ⁽⁴⁰⁾.

5.5. EGSO podupire komunikaciju „Digitalizacija europske industrije” te ponavlja da nijedna država članica ne može samostalno iskoristiti sve mogućnosti koje nudi digitalna tehnologija. Naprotiv, EU se može natjecati s glavnim globalnim konkurentima pod uvjetom da se razvije zajednička strategija za jačanje temelja europske industrije (*industrija 4.0*) kao samostalan čimbenik konkurentnosti koji će moći privući ulaganja, povećati broj radnih mjesta i zadržati svoju usredotočenost na cilj industrijske proizvodnje na razini od 20 % europskog BDP-a do 2020. ⁽⁴¹⁾.

5.6. Odbor poziva Komisiju da podupire digitalne inovacije u svim poduzećima, s posebnim naglaskom na MSP-ovima koji bi mogli imati velike koristi od digitalizacije (pojednostavljenju i smanjenje birokracije), ali se bez odgovarajuće podrške i potpore izlažu opasnosti od isključivanja s tržišta. Digitalizacija svakog poduzeća već je nužan, ali ne i dovoljan uvjet za ostanak na tržištu, pri čemu bi MSP-ovi mogli biti suočeni s većim teškoćama u prilagodbi s obzirom na to da raspolažu s manje instrumenata i sredstava.

5.7. EGSO smatra da je potrebno podržati novoosnovana inovativna poduzeća kao ključne aktere u digitalnim inovacijama, gospodarskom rastu i zapošljavanju te poticati njihov razvoj i konsolidaciju (brzo rastuća poduzeća). Točnije, preporučuje se horizontalni pristup različitim vrstama poduzeća na temelju tri ključna cilja: pojednostavljivanje zakonodavstva, izgradnja mreža i lakši pristup financiranju ⁽⁴²⁾.

5.8. EGSO smatra da je prekogranična e-trgovina jedno od ključnih područja za razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta. Odbor ponavlja svoj zahtjev za odlučnijim djelovanjem kako bi troškovi dostave pošiljaka postali pristupačni svima ⁽⁴³⁾. Osim toga, preporučuje da se pravila o digitalnim ugovorima bolje usklade zbog odabranog zakonodavnog instrumenta (dvije direktive) koji može dovesti do nejasnoća te ne pridonosi pojednostavljenju regulatornog okvira ⁽⁴⁴⁾.

5.9. EGSO pozdravlja podatke koje je Komisija dostavila o rezultatima ostvarenima u pogledu zaštite potrošača uz pomoć platforme za *internetsko rješavanje sporova* ⁽⁴⁵⁾, ali smatra da je potrebno još mnogo učiniti kako bi više građana saznalo za platformu i kako bi se ojačalo povjerenje potrošača u kupovinu preko interneta. Točnije, Odbor se nada jačanju instrumenata za izvansudsko rješavanje sporova, posebice onih prekograničnih. Osim toga, poziva se na djelovanje u pogledu zaštite podataka ⁽⁴⁶⁾, audiovizualnih medijskih usluga ⁽⁴⁷⁾, borbe protiv prijevара i zaštite autorskog prava ⁽⁴⁸⁾, pri čemu se pozornost skreće na zaštitu korisnika, posebice najranjivijih, od internetskog zlostavljanja, lažnih vijesti i svih oblika poticanja na nasilje.

5.10. Osim toga, EGSO podržava postupak koji je pokrenula Komisija za usklađivanje zaštite potrošača na europskoj razini, pod uvjetom da se zadrže najviši standardi zaštite potrošača u cilju općeg poboljšanja zaštite digitalnih potrošača u EU-u.

5.11. EGSO poziva Komisiju da osigura da Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta bude horizontalna, povezujući je s drugim sektorima/strategijama ključnim za razvoj Europe, kao što su energija, kružno gospodarstvo ⁽⁴⁹⁾ i promet ⁽⁵⁰⁾, u širem okviru ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda. Ona bi moglo predstavljati odlučujući doprinos ostvarenju ciljeva održivosti, pojednostavljenja i učinkovitosti.

⁽⁴⁰⁾ SL C 13, 15.1.2016., str. 14.

⁽⁴¹⁾ SL C 389, 21.10.2016., str. 50.

⁽⁴²⁾ SL C 288, 31.8.2017., str. 20.

⁽⁴³⁾ SL C 34, 2.2.2017., str. 106.

⁽⁴⁴⁾ SL C 264, 20.7.2016., str. 57.

⁽⁴⁵⁾ Prema podacima koje je dostavila povjerenica Jourova, u prvoj je godini riješeno više od 24 000 slučajeva. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-727_hr.htm.

⁽⁴⁶⁾ SL C 288, 31.8.2017., str. 107.

⁽⁴⁷⁾ SL C 34, 2.2.2017., str. 157.

⁽⁴⁸⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 27.

⁽⁴⁹⁾ SL C 264, 20.7.2016., str. 98.

⁽⁵⁰⁾ SL C 288, 31.8.2017., str. 85.; SL C 345, 13.10.2017., str. 52.

5.12. EGSO smatra da EU treba povećati ulaganja u istraživanje i inovacije kako bi se mogao natjecati s vodećim svjetskim akterima u digitalnim inovacijama. Inicijative za jačanje infrastrukturne osnove su važne, ali nisu presudne. Točnije, Europa će morati što prije ostvariti *računalstvo u oblaku* ⁽⁵¹⁾, u skladu sa strategijom za *otvorene inovacije, otvorenu znanost i otvorenost prema svijetu*. Osim toga, Odbor smatra da je ispravno nastaviti djelovanje u području kvantnog računalstva i umjetne inteligencije ⁽⁵²⁾.

5.13. EGSO se slaže s pristupom Komisije u pogledu jačanja vanjskog utjecaja Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta, ali smatra da je u tom području do sada vrlo malo učinjeno. Točnije, Odbor se nada dvjema razinama djelovanja:

- *uspostavljanju novih odnosa s digitalnim konkurentima*. EU će trebati zaštititi digitalna prava, boriti se protiv digitalnog protekcionizma i promicati globalni savez za kibersigurnost. Taj će proces imati ključnu ulogu u uspostavljanju novog globalnog upravljanja,
- *promicanju digitalnog razvoja*. Digitalna tehnologija može biti važan pokretač rasta kojim se mogu suzbiti uzroci rata, siromaštva i migracija. Osim toga, Odbor smatra da je nužna sveobuhvatna i raširena uporaba digitalne tehnologije u koju su aktivno uključene zemlje i građani, i to ne samo oni najbogatiji i najnapredniji, kako bi se ostvarila većina ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda. Smanjenje tehnološkog jaza stoga mora biti prioritet EU-a na globalnoj razini, a ne samo u pogledu prekogranične suradnje.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁵¹⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 86.

⁽⁵²⁾ SL C 288, 31.8.2017., str. 1.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Izvešću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvešće o politici tržišnog natjecanja za 2016.”

(COM(2017) 285 final)

(2018/C 081/15)

Izjestitelj: **Paulo BARROS VALE**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 5.7.2017.
Pravni temelj:	članak 304. UFEU-a
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	177/1/3
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozitivno ocjenjuje sadržaj Izvešća o politici tržišnog natjecanja za 2016.⁽¹⁾ te ga općenito podržava. Međutim, izražava određenu zabrinutost u vezi sa sadašnjim stanjem i u vezi s tim što bi, po njegovu mišljenju, mogla biti europska politika tržišnog natjecanja.

1.2. EGSO pozdravlja napore koje Komisija ulaže u osiguravanje poštovanja pravila, čime doprinosi uvjetima poštenog i slobodnog tržišnog natjecanja, kao i u razvijanje međunarodne suradnje.

1.3. EGSO smatra da je politiku tržišnog natjecanja potrebno bolje definirati te da je ona često nepovezana s ostalim politikama Unije koje na nju utječu. Poduzeća i potrošači suočavaju se s brojnim problemima koji nadilaze teme kojima se Komisija bavi u okviru politike tržišnog natjecanja, a koji utječu na unutarnje tržište, primjerice na području oporezivanja.

1.4. Komisija ima ograničene ovlasti, ali i pravo inicijative te može biti ambicioznija u svom djelovanju u pogledu povezivanja politike tržišnog natjecanja kako s različitim europskim politikama, tako i s radom nacionalnih tijela za tržišno natjecanje. Europske i nacionalne politike tržišnog natjecanja trebaju biti u potpunosti usklađene kako bi djelovanje Komisije i nacionalnih tijela za tržišno natjecanje bilo učinkovitije.

1.5. Svakodnevno smo svjedoci negativnog utjecaja tržišnog natjecanja na razne skupine, posebice MSP-ove i potrošače: poslovne prakse velikih distributerskih grupacija koje uništavaju manja poduzeća agresivnim pregovaranjem, čime se potrošačima ograničava izbor; nejasno određivanje cijena, primjerice na području energije i goriva, koje utječe na poduzeća i potrošače; dampinške prakse koje su i dalje prisutne, posebice u sektoru distribucije i prometa – sve su to pitanja koja nadležna nacionalna tijela za tržišno natjecanje i Komisija trebaju pomno pratiti i protiv čega se trebaju boriti.

1.6. Usprkos svijesti o tome da moć velikih grupacija može dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja, Komisija podupire spajanja i koncentracije koji dovode do nastanka pravih sektorskih divova. EGSO potiče Komisiju da uspostavi zaista učinkovite korektivne mjere u tim postupcima te da nastavi pomno pratiti poslovanje velikih grupacija kako bi se osigurali poštovanje pravila i zaštita interesa potrošača i MSP-ova.

⁽¹⁾ COM(2017) 285 final.

1.7. U skladu s Ugovorom nije moguće ujednačavanje poreznih politika. Razlike u izravnom i neizravnom oporezivanju katkad utječu na poduzeća i potrošače te povećavaju asimetriju. EGSO ponovno ističe da se politikom tržišnog natjecanja treba osigurati ublažavanje narušavanja tržišnog natjecanja proizašlog iz oporezivanja dok god je pitanje oporezivanja u Europi u nadležnosti država članica.

1.8. U okviru pregovora o raznim sporazumima razvija se međunarodna suradnja. EGSO se zalaže za uspostavu istinskih saveza, kao i za to da se u sklopljenim sporazumima odražavaju opširne rasprave koje se vode o sadržaju trgovinskih sporazuma.

2. Sadržaj Izvješća o politici tržišnog natjecanja za 2016.

2.1. U izvješću se općenito izlažu mjere koje je Komisija donijela na području politike tržišnog natjecanja, u obliku sinteze opširnijeg dokumenta o djelovanju tijekom 2016. ⁽²⁾.

2.2. Važnost politike tržišnog natjecanja predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker istaknuo je u svom govoru o stanju Unije 2016.: „Ravnopravni uvjeti znače i to da su u Europi potrošači zaštićeni od kartela i zlouporabe moćnih poduzeća. [...] Komisija se brine o osiguranju te pravednosti. To je socijalna dimenzija prava tržišnoga natjecanja.”

2.3. Izvješće je podijeljeno u 6 dijelova: Uvod, Stvaranje istinski ravnopravnih uvjeta za sve sudionike: kako kontrola državne potpore pomaže u savladavanju izazova; Poticanje tržišnog natjecanja i inovacija na cijelom jedinstvenom digitalnom tržištu; Stvaranje jedinstvenog tržišta kojim se osnažuje građane i poduzeća EU-a; Oslobođanje potencijala europske energetske unije i kružnog gospodarstva; Oblikovanje europske i globalne kulture tržišnog natjecanja.

2.4. EGSO općenito podržava sadržaj izvješća. Međutim, negativno ocjenjuje tvrdnju iznesenu u okviru teme „Održavanje uspješnog međuinstitucijskog dijaloga”: „Pravilima o državnim potporama održavaju se i ravnopravni uvjeti između banaka koje primaju državnu potporu i onih koje je ne primaju.” Za banke koje primaju državnu potporu propisani su određeni uvjeti, no ne može se tvrditi da se time održavaju ravnopravni uvjeti između onih koje primaju državnu potporu i ostalih. Narušavanje tržišnog natjecanja postoji, a uvedenim korektivnim mjerama tek se donekle ublažava.

3. Opće napomene

3.1. EGSO pozdravlja Izvješće o politici tržišnog natjecanja za 2016., u čijem su fokusu pitanja od iznimne važnosti za poslovanje poduzeća i život građana.

3.2. Europsko poduzetničko tkivo uglavnom čine MSP-ovi. Ta su poduzeća okosnica europskog gospodarstva, a zbog svoje su veličine najosjetljivija na nepošteno tržišno natjecanje.

3.3. U sektoru maloprodajnih lanaca MSP-ovi posebice trpe štetu zbog zlouporabe vladajućeg položaja među velikim distributerskim grupacijama koje se, iskorištavajući svoju veliku pregovaračku moć i protivno pravilima tržišnog natjecanja, služe nepoštenim pregovaračkim praksama kojima se i dalje uništavaju mali proizvođači i trgovci te utječe na izbor i interese potrošača. EGSO preporučuje da Komisija u buduća izvješća o politici tržišnog natjecanja uključi analizu funkcioniranja lanca distribucije hrane.

3.4. Djelovanje nacionalnih tijela za tržišno natjecanje od velike je važnosti za rješavanje problema zlouporabe vladajućeg položaja i drugih praksi kojima se ograničava tržišno natjecanje. Komisija je analizirala kapacitete nacionalnih tijela za tržišno natjecanje u pogledu resursa, ovlasti i neovisnosti djelovanja te se očekuje donošenje mjera kojima bi se potkrijepila tvrdnja da je moguće povećati njihovu djelotvornost. EGSO ponovno ističe da nacionalna tijela za tržišno natjecanje mogu i trebaju djelovati preventivno, a ne po pritužbi operatera ili potrošača, posebice u slučaju zlouporabe vladajućeg položaja do koje neprekidno dolazi za pregovaračkim stolom. Nadzor pregovora može donekle doprinijeti sprečavanju zlouporabe vladajućeg položaja, čime se štite manji subjekti i potrošači.

3.5. Važno je osobito na tom području zajamčiti učinkovito ostvarivanje prava žrtava praksi protivnih tržišnom natjecanju na naknadu štete s obzirom na to da se Direktiva 2014/104/EU od 26. studenog 2014. i Preporuka o

⁽²⁾ SWD(2017) 175 final.

zajedničkim načelima za mehanizme kolektivne pravne zaštite u sporovima povezanim s kršenjem prava tržišnog natjecanja nisu pokazale prikladnima za ostvarivanje nužne kolektivne pravne zaštite prava žrtava tog kršenja.

3.6. U različitim je sektorima došlo do brojnih spajanja i koncentracija koji su doveli do nastanka „divova“, što može utjecati na funkcioniranje tržišta i nepoštovanje pravila tržišnog natjecanja. Komisija je pozvana da se izjasni o nekim od tih postupaka. U praksi su tek malobrojni postupci zaustavljeni, a nametanje korektivnih mjera, u zamjenu za odobrenje, nije ispunilo očekivanja. Komisija, s jedne strane, s pravom sankcionira kartele, no, s druge strane, odobrava spajanja i preuzimanja bez kompenzacijskih mjera. EGSO izražava zabrinutost zbog potencijalne opasnosti od nastanka velikih grupacija u pojedinim sektorima, što može dovesti do ozbiljnog narušavanja tržišnog natjecanja i uništenja brojnih MSP-ova te utjecati na izbor potrošača, pa poziva Komisiju na oprez.

3.7. Narušavanje tržišnog natjecanja proizašlo iz vanjskih odnosa Unije odražava se kako na uvoz tako i na izvoz. Na europsko tržište ulaze proizvodi podrijetlom iz zemalja u kojima su i dalje prisutne prakse socijalnog dampinga, štetne prakse na području okoliša te čak i državne potpore koje bi se u skladu s europskim pravilima smatrale nezakonitima. S druge strane, europskim je poduzećima, koja poštuju propise, otežan pristup drugim tržištima jer je očigledno da nisu u mogućnosti konkurirati cijenama poduzeća iz zemalja s povoljnijim zakonodavstvom ili neučinkovitom kontrolom provedbe tog zakonodavstva.

3.8. Međutim, narušavanje tržišnog natjecanja može proizaći i iz samih propisa Unije. Primjer je toga Uredba REACH (o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija) koja će se od 31. svibnja 2018. primjenjivati na poduzeća koja proizvode ili stavljaju na tržište kemijske tvari pojedinačno, u smjesama ili proizvodima u količinama većim od 1 tone godišnje. U skladu s tom uredbom poduzeća su dužna Europskoj agenciji za kemikalije (ECHA) podnijeti registraciju za kemijske tvari pojedinačno, u smjesama ili proizvodima u količinama većim od 1 tone godišnje, uz plaćanje odgovarajuće pristojbe. Smatra se da podnositelj registracije zakonito posjeduje izvješće, što je omogućilo pretvaranje informacija iz izvješća u robu kojom na tržištu trguju prvi podnositelji registracije, obično veća poduzeća veće gospodarske moći. U praksi se poduzeće pri pokušaju registracije pri ECHA-i obavještava da se treba obratiti vodećem podnositelju registracije, koji potom priopćava cijenu odobrenja za pristup informacijama koje je pohranio, što može iznositi i do nekoliko desetaka ili stotina tisuća eura po tvari. Propisano je da registraciju podnesenu u skladu s odredbama Uredbe prije najmanje 12 godina mogu za potrebe registracije koristiti drugi proizvođači ili uvoznici. Međutim, približavanjem datuma otkad će se Uredba REACH u potpunosti primjenjivati na sve tvari koje se proizvode ili stavljaju na tržište u količinama većim od 1 tone godišnje, prvi podnositelji registracije u praksi od mikro, malih i srednjih poduzeća zahtijevaju plaćanje visokih iznosa ili čak postotak prihoda od prodaje u zamjenu za takozvano „odobrenje za pristup“ informacijama koje su dostavili ECHA-i, a te bi informacije trebale biti javne i besplatno dostupne svim građanima i poduzećima Europske unije kako bi se ispunila svrha uspostave tog sustava, a to je zaštita zdravlja ljudi i okoliša. U tom primjeru regulativa, osmišljena u cilju unapređenja zaštite ljudskog zdravlja i okoliša od rizika koji mogu proizaći iz uporabe kemikalija, može stvoriti prepreke ulasku novih poduzeća na tržište i slobodnom kretanju kemijskih tvari, što može dovesti do ograničavanja tržišnog natjecanja i zlorabe vladajućeg položaja među većim poduzećima. EGSO skreće pozornost na potrebu provođenja evaluacije i revizije Uredbe REACH kako bi se uklonile moguće prepreke tržišnom natjecanju proizašle iz primjene tog propisa.

3.9. I dalje se velika pozornost posvećuje temi spajanja banaka i državnih potpora za bankarski sustav. Uslijed nedavne financijske krize i njezina učinka na stvarno gospodarstvo i tržišno povjerenje sektorske su prakse pod stalnim nadzorom zbog opravdane zabrinutosti da opet ne dođe do ozbiljnih poteškoća. Privremene državne potpore spasile su financijski sektor od kolapsa. Banke su tijekom financijske krize pretrpjele znatne gubitke pa su im sad marže smanjene zbog trenutnog stupnja raspona kamatne stope (eng. spreads). Restrukturiranje sektora dovelo je do nestanka nekih institucija, ali je došlo i do koncentracija koje mogu biti zabrinjavajuće, ne samo u pogledu stabilnosti financijskog sektora u slučaju nove krize već posebice u vezi s mogućim narušavanjem tržišnog natjecanja zbog veličine tih novih grupacija. EGSO poziva Komisiju na pozornost i oprez u vezi s mogućom zlorabom vladajućeg položaja koja bi mogla naštetiti interesima potrošača i financiranju poduzeća, posebice MSP-ova.

4. Posebne napomene

4.1. Državne potpore

4.1.1. Državne potpore važan su instrument razvoja jer omogućuju konvergenciju regija u nepovoljnom položaju te promicanje zapošljavanja i gospodarstva. Ograničeni resursi trebaju se iskorištavati na odgovarajući način u skladu s dobrim praksama tržišnog natjecanja.

4.1.2. EGSO ponovno ističe svoje uvjerenje da modernizacija državnih potpora koja je u tijeku treba biti u skladu s ciljevima strategije Europa 2020., kohezijske politike i politike tržišnog natjecanja te da se pritom treba očuvati važna uloga državnih potpora u sektorima koji doprinose razvoju Europe i podupiru javne usluge kojima se zadovoljavaju socijalne potrebe.

4.1.3. EGSO je već iskazao svoju potporu modernizaciji državnih potpora. Odbor sad pozdravlja uvođenje obveze za tijela koja dodjeljuju potpore u pogledu pružanja informacija o dodijeljenoj potpori koja premašuje 500 000 eura ⁽³⁾.

4.1.4. Te su informacije odgovor na poteškoće s kojima se po vlastitom sudu suočavaju građani EU-a, koji smatraju da nisu u dovoljnoj mjeri informirani o dodijeljenim državnim potporama ⁽⁴⁾. Sad treba proširiti svijest o mogućnosti pristupa tim informacijama, kao i druge informacije o pravilima za dodjelu i povrat potpora, čime se promiče transparentnost u okviru korištenja javnih sredstava.

4.1.5. EGSO podržava djelovanje Komisije na području borbe protiv državne potpore dodijeljene putem poreznih mišljenja, čime se omogućava nezakonita porezna olakšica, kao i donošenje paketa mjera za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza, čiji je cilj osigurati da poduzeća plaćaju poreze u mjestu u kojem ostvaruju dobit te spriječiti agresivno porezno planiranje ⁽⁵⁾.

4.2. Jedinstveno digitalno tržište

4.2.1. Širenjem širokopojasne mreže tržište digitalnih usluga postaje sve važnije u poslovanju europskih poduzeća i životu europskih građana. Sve je rasprostranjenija e-trgovina, a politikom tržišnog natjecanja želi se osigurati funkcioniranje tržišta, uz zaštitu potrošača i jamčenje poštovanja pravila među najmoćnijim poduzećima.

4.2.2. EGSO snažno potiče Komisiju da nastavi s radom u vezi s geografskim blokiranjem e-trgovine jer ono može predstavljati prepreku uspostavi istinskog jedinstvenog digitalnog tržišta. Na globalnom tržištu ne smiju postojati bilo kakvi oblici diskriminatornog postupanja prema potrošačima na temelju njihove lokacije.

4.2.3. Digitalnim tržištem dominira nekoliko tehnoloških divova. Osiguravanje pristupa potrošača najboljim proizvodima i najboljim cijenama, kao i ulaska novih proizvoda i novih konkurenata na tržište predstavlja izazov.

4.2.4. Određene platforme za internetske rezervacije trenutačno izazivaju veliku zabrinutost među hotelijerima zbog svoje zlouporabe vladajućeg položaja na području rezervacija putovanja. Te platforme naplaćuju provizije koje su znatno više od provizija putničkih agencija te čak obvezuju hotele da naplaćuju istu cijenu za istu vrstu sobe na svim prodajnim kanalima. EGSO poziva Komisiju da istraži paritetne klauzule i provizije koje se naplaćuju, a kojima se ugrožava slobodno tržišno natjecanje u tom sektoru.

4.2.5. Komisija je nastavila svoju istragu u vezi s praksama poduzeća Google (funkcioniranje tražilice, ograničenja kojima to poduzeće utječe na mogućnost prikazivanja konkurentskih oglasa pri pretraživanju interneta na web-mjestima određenih trećih osoba, ograničavajući uvjeti sporazuma s proizvođačima uređaja s operacijskim sustavom Android i pružateljima usluga mobilne mreže) i Amazon (sporazumi s izdavačima) koje mogu predstavljati kršenje protumonopolskih pravila. Googleu je nedavno izrečena novčana kazna u rekordnom iznosu od 2,4 milijarde eura zbog zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu tražilica, čime je nezakonito pogodio svom drugom proizvodu, odnosno vlastitoj usluzi uspoređivanja cijena.

⁽³⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?id=changeLanguage>

⁽⁴⁾ Perception and awareness about transparency of state aid („Percepcija i osviještenost o transparentnosti državnih potpora”). Eurobarometar, srpanj 2016.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en

4.2.6. Google ima vladajući položaj na tržištu tražilica te Komisija treba osigurati da rezultati pretraživanja ne budu djelomični i da se time ne ograničava izbor korisnika informacija. Komisija treba svoju pozornost usmjeriti i na prakse poduzeća Booking, koje, zloupotrebjavajući svoj vladajući položaj, utječe na rezultate pretraživanja europske turističke ponude, što ima posebno negativan učinak na manja tržišta i poduzeća.

4.2.7. Sektor telekomunikacija posebno je važan u životu potrošača i poslovanju poduzeća. EGSO skreće pozornost Komisije na činjenicu da i dalje ne postoji otvoreno i konkurentno tržište na tom području. Telekomunikacijski operatori i dalje usvajaju prakse kojima se narušava slobodno tržišno natjecanje, i to povećanjem cijena za vrijeme trajanja ugovora bez prethodne obavijesti korisniku na temelju koje bi korisnik mogao raskinuti ugovor, kako je predviđeno zakonom. Do tog povećanja cijena posebice je došlo ukidanjem usluga *roaminga*, što je u praksi dovelo do općeg povećanja naknada i time negativno utjecalo na sve osobe koje ne putuju.

4.3. Energetsko tržište i kružno gospodarstvo

4.3.1. Unatoč naporima uložanima zadnjih godina jedinstveno energetsko tržište tek se treba ostvariti. Visoka cijena energije, posebice u nekim zemljama, predstavlja znatno opterećenje za proračune kućanstava i poduzeća jer liberalizacija tržišta nije dovela do stvarnog smanjenja naknada. Zbog tih je cijena Europa u pogledu energetskih troškova i dalje u nepovoljnom položaju u odnosu na konkurente iz ostatka svijeta.

4.3.2. Povećanje energetske učinkovitosti i ulaganje u energiju iz obnovljivih izvora moraju i dalje biti okosnice napora za ostvarivanje konkurentnije i održivije Europe, neovisno o pitanjima na području okoliša koja se nameću u vezi s obradom otpada nastalog uporabom te tehnologije (npr. baterije i fotonaponske ćelije). Energija iz obnovljivih izvora, unatoč tehnološkom napretku, i dalje nije dovoljno razvijena kako bi se nadmetala s fosilnim gorivima i nuklearnom energijom, pa su joj i dalje potrebne potpore kako bi bila konkurentna na pravednijem tržištu.

4.3.3. Obnovljivi izvori energije nisu samo izvor čiste energije. Treba ih doživljavati i kao priliku za razvoj lokalnih zajednica koje će istodobno biti i potrošači i proizvođači energije u okviru decentraliziranog modela proizvodnje energije u korist lokalnih zajednica.

4.3.4. Tehnologija je uznapredovala, a proizvodnja solarne fotonaponske energije postala je dostupnija poduzećima i kućanstvima koja žele sama proizvoditi električnu energiju; međutim, dodjela licenci za instalaciju centrala ograničena je na određenu snagu, što može smanjiti privlačnost ulaganja te vrste za subjekte određene veličine čiji bi se računi za potrošnju energije u mjesecima veće izloženosti suncu inače mogli u velikoj mjeri smanjiti ili gotovo svesti na nulu.

4.3.5. S druge strane, Europa mora očuvati svoju energetsku neovisnost te stoga ojačati veze kako bi smanjila svoju izloženost i povećala konkurentnost.

4.3.6. EGSO ponovno ističe da poseban naglasak treba staviti na velike izazove s kojima se suočava EU:

- smanjenje troškova energije za kućanstva i poduzeća, uz jasne prednosti na socijalnom i gospodarskom planu, kao i u pogledu vanjske konkurentnosti europskih poduzeća,
- promicanje uspostave istinske europske energetske politike,
- unapređenje integracije energetskih tržišta promicanjem europskog povezivanja,
- preuzimanje vodeće uloge u provedbi Pariškog sporazuma u cilju smanjenja emisije stakleničkih plinova u okviru održivog razvoja.

4.4. Međunarodna suradnja

4.4.1. Na globalnom je tržištu Europa i dalje izložena nepoštenoj konkurenciji iz zemalja sa štetnim praksama na socijalnom polju i na području okoliša. Neovisno o važnom socijalnom aspektu, narušavanje tržišnog natjecanja proizašlo iz vanjskih odnosa Unije iziskuje velike napore na području međunarodne diplomacije kako bi se poduzeća i potrošači zaštitili od narušavanja tržišnog natjecanja u uvozu i izvozu.

4.4.2. EGSO pozdravlja predanost Komisije aktivnom sudjelovanju u međunarodnim tijelima na području tržišnog natjecanja, kao što su Odbor za tržišno natjecanje OECD-a, Svjetska banka, Konferencija Ujedinjenih naroda o trgovini i razvoju i Međunarodna mreža za tržišno natjecanje.

4.4.3. EGSO pozdravlja i napore Komisije u okviru pregovora o sporazumima o slobodnoj trgovini s Armenijom, Meksikom, Indonezijom, Filipinima i Japanom, kao i u okviru tehničke suradnje s gospodarstvima u usponu. Skreće tek pozornost na činjenicu da se tim sporazumima treba osigurati ne samo uravnoteženo tržišno natjecanje, uz zaštitu poduzeća i potrošača, već i doprinos europskoj gospodarskoj i socijalnoj koheziji.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o preispitivanju akcijskog plana o uniji tržišta kapitala sredinom provedbenog razdoblja”

(COM(2017) 292 final)

(2018/C 081/16)

Izvjestitelj: **Daniel MAREELS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 5.7.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	136/0/3
(za/protiv/suzdržani):	

Uvodna izjava

Ovo mišljenje dio je šireg paketa koji se sastoji od četiriju mišljenja EGSO-a o budućnosti europskog gospodarstva (o produbljivanju ekonomske i monetarne unije, gospodarskoj politici europodručja, uniji tržišta kapitala i budućnosti financija EU-a) ⁽¹⁾. Paket je izrađen u kontekstu procesa koji je nedavno pokrenula Europska komisija objavivši Bijelu knjigu o budućnosti Europe, a u njemu se uzima u obzir i govor predsjednika Junckera o stanju Unije 2017. U skladu s rezolucijom EGSO-a o budućnosti Europe ⁽²⁾ i prethodnim mišljenjima o dovršetku EMU-a ⁽³⁾, ovim paketom mišljenja naglašava se potreba za stvaranjem osjećaja zajedničkog cilja u upravljanju Unijom, koji uvelike nadilazi tehničke pristupe i mjere te je ponajprije stvar političke volje i zajedničke perspektive.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Budući da je unija tržišta kapitala općenito od ključne važnosti kako za daljnju i dublju europsku integraciju i napredak tako i za svaku državu članicu, te s obzirom na međunarodni kontekst koji se mijenja, EGSO snažno podržava takvu uniju te je ambiciozan kad je riječ o njezinu ostvarenju. Odbor smatra da je potrebno poduzeti sve kako bi se postigao uspjeh u tom pogledu. Važno je ostvariti brzi napredak i rezultate kako bi se gospodarstvu EU-a u kratkom roku dali novi poticaji i dinamika.

1.2. Naime, Odbor je oduvijek snažno zagovarao i izričito pozivao na daljnje produbljivanje i dovršetak ekonomske i monetarne unije. Danas to Odbor ponovno radi, prije svega u korist unije tržišta kapitala. Unija tržišta kapitala treba, zajedno s bankovnom unijom, ostvariti financijsku uniju, a njezina bi provedba trebala također doprinijeti osiguravanju uspostave ekonomske i monetarne unije s obzirom na to da je ona jedan od njezinih temelja. Prva postignuća u izgradnji unije tržišta kapitala već u ostvarena, a poduzeto je i nekoliko koraka prema ostvarenju bankovne unije s izgradnjom prvog

⁽¹⁾ Paket sadržava mišljenja EGSO-a „Ekonomska politika europodručja 2017.” (dodatno mišljenje) (vidjeti stranicu 216. ovoga Službenog lista), „Unija tržišta kapitala: preispitivanje sredinom provedbenog razdoblja”, „Produbljivanje ekonomske i monetarne unije do 2025.” (vidjeti stranicu 124. ovoga Službenog lista) i „Budućnost financija EU-a do 2025.” (vidjeti stranicu 131. ovoga Službenog lista).

⁽²⁾ Rezolucija EGSO-a „Bijela knjiga Komisije o budućnosti Europe i šire”, 6. srpnja 2017. SL C 345, 13.10.2017., str. 11.

⁽³⁾ SL C 451, 16.12.2014., str. 10 i SL C 332, 8.10.2015., str. 8.

i drugog stupa i prijedlozima za treći stup. Sada je važno nastaviti s radom na oba područja kako bi se što brže ostvarili krajnji ciljevi.

1.3. Unija tržišta kapitala također može dati znatan doprinos učvršćivanju gospodarskog oporavka, a time i osigurati rast, ulaganja i radna mjesta. To je u korist kako svih država članica pojedinačno tako i EU-a kao cjeline. U pogledu strukture, povezano širenje i diversifikacija izvora financiranja trebali bi osigurati veću integraciju. To bi pak trebalo pridonijeti željenoj većoj stabilnosti, sigurnosti i otpornosti na šokove kao gospodarskog tako i financijskog sustava. Daljnje fragmentirano djelovanje nije prihvatljivo jer bi se mogle propustiti brojne prilike.

1.4. Slično tome, imajući na umu promjene odnosa snaga na međunarodnoj i globalnoj razini kao i Brexit (u našem susjedstvu), od ključne je važnosti da se EU učinkovito pripremi na te promjene i ojača svoj gospodarski položaj. Europa bi po tom pitanju mogla slijediti primjer otpornosti i dinamike koji je gospodarstvo SAD-a pokazalo nakon krize.

1.5. EGSO-u je jasno da unija tržišta kapitala nije dobrovoljna aktivnost u korist nekolicine, već ona mora postati stvarnost u svim državama članicama EU-a. To je neopohodan preduvjet. Politička volja mora postojati na europskoj razini i u državama članicama kako bi se poduzeli svi odgovarajući napor te stvorili svi odgovarajući i nužni uvjeti. Željeni rezultat je ostvarivanje unije tržišta kapitala koja, uz poticanje integracije u cijeloj Uniji, obraća pozornost i na postojeće potrebe i ambicije, osobito za određene regije i područja. Obavezno se mora provoditi smisljena i usklađena politika na svim razinama te se trebaju izbjegavati inicijative koje nisu u skladu sa zadanim ciljevima.

1.6. Za EGSO je od najveće važnosti da se maksimalno povećaju mogućnosti za uspjeh unije tržišta kapitala. Stoga se izričito predlaže da se osiguraju potrebni alati za ocjenjivanje i mjerenje učinkovitosti napora za provedbu unije tržišta kapitala i napretka ostvarenog u svim državama članicama. Točnije, Odbor snažno podržava uspostavljanje sustava za redovito ocjenjivanje napretka i provedbe unije tržišta kapitala u državama članicama, koji obuhvaća kvalitativne i kvantitativne mjere, i čiji će rezultati biti objavljeni u javnosti. U slučaju nedostataka, poduzimale bi se odgovarajuće mjere.

1.7. Konačni uspjeh unije tržišta kapitala ovisit će o mjeri u kojoj će predložene sastavnice postati stvarnost te o tome hoće li jedinstveno tržište biti istinski ostvareno i hoće li ga uistinu koristiti svi relevantni dionici, prije svega pružatelji financijskih usluga, poduzeća, ulagači i štediše. Stoga Odbor izražava zadovoljstvo ovim ocjenjivanjem sredinom provedbenog razdoblja te preporučuje da se i ubuduće redovito organiziraju slični postupci u kojima će aktivno sudjelovati gore navedeni dionici.

1.8. Daljnji koraci potrebni za postavljanje temelja unije tržišta kapitala zahtijevaju određene izbore. Odbor smatra da bi prednost trebalo dati mjerama koje najviše doprinose konvergenciji i ostavljaju najmanje prostora državama članicama da idu dalje od onoga što je izričito potrebno. Potrebno je stalno imati na umu pristup REFIT kako bi se pojednostavilo stanje stvari, uz istodobno izbjegavanje nepotrebnih administrativnih opterećenja i smanjenja troškova.

1.9. Prema dokumentu Komisije, do 2019. treba uvesti (još) 38 sastavnica unije tržišta kapitala. Dok se zbog velikog broja mjera koje treba poduzeti u kratkom roku postavljaju pitanja u pogledu pristupa, Odbor smatra da je važno što prije osigurati postavljanje neopozivih i nepovratnih temelja unije tržišta kapitala.

1.10. U vezi s time, EGSO posebice poziva da se posveti pozornost financiranju MSP-ova, za koje je financiranje od strane banaka izuzetno važno pitanje. Pored postojećih mjera u okviru prvotnog plana u korist MSP-ova (uključujući STS sekuritizaciju i Direktivu o prospektu), potrebni su daljnji napor za razvoj svih inicijativa iz aktualne Komunikacije koje bi mogle dodatno poboljšati njihov položaj. Pored toga, potrebno je razvijati i poticati druge mogućnosti za MSP-ove, kao što su alternativni načini financiranja te promicanje ostalih instrumenata politike.

1.11. Nadalje, EGSO pozdravlja usredotočenost na jačanje održivih ulaganja i vodeću ulogu koju bi EU trebao imati u tom području. Odbor podržava ideju da bi se pitanja održivosti trebala uzeti u obzir u predstojećim zakonodavnim revizijama financijskog zakonodavstva (šesta prioriteta mjera).

1.12. Naposljetku, Odbor sa zadovoljstvom primjećuje da će nadzor biti u središtu napora za razvoj unije tržišta kapitala. Nadzor na europskoj razini ima ključnu ulogu bilo da je riječ o sigurnosti i stabilnosti, bilo da je riječ o postizanju željene integracije tržišta i uklanjanju prepreka i razlika u uniji tržišta kapitala.

2. Kontekst

2.1. Jedan od apsolutnih prioriteta koje je Junckerova Komisija postavila prilikom stupanja na dužnost jest poticanje rasta, ulaganja i otvaranja radnih mjesta. Upravo je iz tog razloga od samog početka prionula na izradu *Plana ulaganja za Europu* koji sadrži više dijelova.

2.2. Tim su planom osobito predviđeni naponi za ostvarenje jedinstvene unije tržišta kapitala. Prvi koraci poduzeti su krajem rujna 2015. kada je Komisija objavila Akcijski plan o izgradnji unije tržišta kapitala ⁽⁴⁾ u kojemu se postavljaju temelji za to da se do 2019. godine uspostavi unija tržišta kapitala koja će biti integrirana i funkcionalna te koja će obuhvaćati sve države članice.

2.3. Nakon manje od godinu dana, Europsko vijeće pozvalo je na „brz i odlučan napredak kako bi se planom o uniji tržišta kapitala osigurao lakši pristup financijama za poslovne subjekte i pružila podrška ulaganjima u realno gospodarstvo” ⁽⁵⁾. Ubrzo nakon toga Komisija je objavila Komunikaciju u kojoj zagovara ubrzanje reformi ⁽⁶⁾.

2.4. Osim toga, nedavno su se pojavili novi izazovi za financijsku integraciju, kao što je neminovni izlazak najvećeg financijskog središta iz EU-a (Brexit).

2.5. Sve to dovelo je nedavno ⁽⁷⁾ do objavljivanja Komunikacije o preispitivanju akcijskog plana za uniju tržišta kapitala sredinom programskog razdoblja ⁽⁸⁾. U okviru tog preispitivanja (a) opisuje se aktualno stanje provedbe prvotnog akcijskog plana; (b) najavljuje se niz novih zakonodavnih inicijativa povezanih s mjerama koje su još na čekanju; te (c) najavljuju se razne nove prioritetne mjere.

2.5.1. Ovim preispitivanjem sredinom provedbenog razdoblja želi se pobliže odgovoriti na nastale izazove promjenjive naravi i uzeti u obzir rezultate javnog savjetovanja održanog u proljeće 2017.

2.5.2. Od 33 predložene mjere u izvornom planu ⁽⁹⁾, više od polovice (20) provedeno je na razni Komisije u skladu s izvornim vremenskim rasporedom. Izneseni prijedlozi odnose se, između ostalog, na razvoj tržišta poduzetničkog kapitala, omogućavanje poduzećima da lakše i uz manje troškova pristupaju javnim tržištima revidiranjem propisa o prospektima, ukidanje povlaštenog poreznog tretmana zaduživanja u odnosu na vlastita sredstva, promicanje sigurnosti i likvidnosti tržišta za sekuritizaciju i omogućavanje restrukturiranja ili nove prilike za poštene poduzetnike u slučaju stečaja.

2.5.3. U pogledu neprovedenih mjera ⁽¹⁰⁾ Komisija namjerava, između ostalog, pokrenuti tri zakonodavna prijedloga koji se smatraju ključnima za provedbu unije tržišta kapitala i koji se odnose na paneuropski osobni mirovinski proizvod (PEPP, tekst objavljen 29. lipnja 2017.), na pravila o sukobu zakona u pogledu posljedica transakcija vrijednosnim papirima i potraživanjima po treće osobe (četvrto tromjesečje 2017.) te na prijedlog za okvir EU-a za pokrivene obveznice (prvo tromjesečje 2018.).

⁽⁴⁾ COM(2015) 468 final.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>

⁽⁶⁾ COM(2016) 601 final.

⁽⁷⁾ 8. lipnja 2017.

⁽⁸⁾ COM(2017) 292 final.

⁽⁹⁾ COM(2017) 292 final, točka 2.

⁽¹⁰⁾ Ibid, bilješka 9.

2.5.4. Kao odgovor na promjenjive izazove, poduzet će se devet novih prioritetnih mjera ⁽¹¹⁾ s ciljem jačanja unije tržišta kapitala:

- davanje više ovlasti Europskom nadzornom tijelu za vrijednosne papire (ESMA) kako bi se pogodovalo učinkovitosti dosljednog nadzora u cijelom EU-u, ali i izvan njegovih granica,
- jačanje proporcionalnosti regulatornog okvira radi poticanja ulaska malih i srednjih poduzeća na burzu,
- revidiranje bonitetnog tretmana investicijskih društava,
- preispitivanje mogućeg europskog okvira za dozvole i putovnice za djelatnosti financijske tehnologije,
- poduzimanje mjera potpore za funkcioniranje sekundarnih tržišta za loše kredite i ispitivanje mogućnosti pokretanja zakonodavnih inicijativa čija je svrha da osigurani vjerovnici budu više u stanju ostvariti povrat vrijednosti na zajamčene zajmove odobrene poduzećima i poduzetnicima,
- odgovaranje na preporuke skupine stručnjaka na visokoj razini o održivim financijama,
- olakšavanje prekograničnog stavljanja na tržište i nadzora subjekata za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS) i alternativnih investicijskih fondova (AIF),
- pružanje smjernice o propisima EU-a u pogledu postupanja s prekograničnim ulaganjima ostvarenima na njezinu području, kao i odgovarajućeg okvira za rješavanje sporova u području ulaganja mirnim putem,
- predlaganje opće strategije EU-a o mjerama koje treba razmotriti kako bi se pružila potpora lokalnim i regionalnim tržištima kapitala.

2.6. Cilj i dalje ostaje ostvarivanje značajnog i održivog doprinosa postavljanju temelja za istinsku uniju tržišta kapitala do 2019. To će se odraziti u programu rada Komisije za 2018.

3. Primjedbe i komentari

3.1. Prije svega, Odbor ponovno naglašava ⁽¹²⁾ svoju načelnu potporu i skreće pozornost na svoje prethodno mišljenje u kojem podržava uniju tržišta kapitala. Ta unija prijeke je potrebna za ostvarivanje daljnje financijske i gospodarske integracije unutar EU-a. Ne može se zanemariti korist koju predstavlja trenutni zamah, osobito kada se uzme u obzir niz promjena snaga i premještanje moći do kojih upravo dolazi između istoka i zapada. EU mora zauzeti odlučno stajalište.

3.2. Unija tržišta kapitala predstavlja nužni čimbenik opširnijeg programa koji mora dati svoj doprinos povećanju rasta, ulaganja i otvaranju radnih mjesta. Od osobite je važnosti da oporavak održivog i zdravog gospodarstva ostane glavni prioritet i da predstavlja cilj kome se treba težiti bez odgode. Naime, riječ je o učvršćivanju gospodarskog oporavka i o tome da se na radnim mjestima zadrži što veći broj ljudi.

3.3. Istodobno, unija tržišta kapitala treba u homogenijem okruženju omogućiti opsežnu mobilizaciju kapitala u Europi i usmjeriti kapital prema svim poduzećima, infrastrukturnim te održivim dugoročnim projektima. Gospodarstvo mora postati dinamičnije i otpornije zahvaljujući proširenju i diversifikaciji izvora financiranja, koji su razlog postojanja ove unije i u kojima financiranje koje pružaju banke i tržišta može u potpunosti ostvariti svoju ulogu. Američki model, koji se pokazao najotpornijim u razdoblju nakon krize, može poslužiti kao izvor nadahnuća po tom pitanju, uz druga inovativna rješenja, među kojima će nebankovni zajmodavci preuzeti važniju ulogu.

⁽¹¹⁾ COM(2017) 292 final, točka 4.

⁽¹²⁾ SL C 133, 14.4.2016., str. 17.

3.4. Istodobno, izazov predstavlja ostvarivanje napretka prema gospodarskoj i socijalnoj konvergenciji i jačanje unutarnje stabilnosti EU-a u području financija i gospodarstva. Prednost treba dati kvalitativnom pristupu, kojeg obilježava zdrav i održiv rast i blagostanje. Poduzećima, ulagačima i štedišama također se mora omogućiti da imaju korist od unije tržišta kapitala, ali ne smije se dozvoliti da zbog toga moraju biti izloženi prekomjernim rizicima.

3.5. Unija tržišta kapitala ključna je i neophodna za daljnje produbljivanje i dovršenje EMU-a ⁽¹³⁾. Odbor ponovno ističe svoje stajalište o tome ⁽¹⁴⁾. Zajedno s u potpunosti izgrađenom bankovnim unijom, unija tržišta kapitala trebala bi dovesti do stvarne financijske unije, koja predstavlja jedan od četiri temeljna stupa ⁽¹⁵⁾ EMU-a ⁽¹⁶⁾. U tim su područjima već poduzeti brojni koraci i bez zastoja treba nastaviti sa započetim naporima.

3.6. Osim toga, sve države članice imat će koristi od unije tržišta kapitala. Kako je nedavno naglašeno, postoji „još jedna velika korist, [...] doprinos konvergentnom rastu u državama članicama, koji proizlazi iz poboljšanog optjecaja i raspodjele ušteda diljem Unije”. Slabija gospodarstva moraju stoga biti u stanju smanjiti zaostatak za uspješnijim gospodarstvima ⁽¹⁷⁾. Nadalje stoji da je „iz ove perspektive [...] zbog Brexita još i važnije ostvariti učinkovitu uniju tržišta kapitala i postići da se europski rast može oslanjati na usluge integriranog financijskog sustava” ⁽¹⁸⁾.

3.7. Iz toga proizlazi da je za Odbor iznimno važno da se što brže zabilježi napredak. Odbor podržava zaključke Europskog vijeća iz lipnja 2016. ⁽¹⁹⁾ i druge izjave ⁽²⁰⁾ u istom smislu.

3.8. Ovo brzo ⁽²¹⁾ preispitivanje akcijskog plana sredinom provedbenog razdoblja omogućuje da se informiramo o aktualnom stanju i djelujemo na vrijeme. Odbor izražava zadovoljstvo zbog toga jer to preispitivanje omogućuje odlučniji i usmjereniji odgovor na izazove u budućnosti koji nastaju iz promjenjivih političkih i gospodarskih prilika. Usput, treba predvidjeti da se i u budućnosti redovito organiziraju slična privremena preispitivanja. Odbor smatra da različiti dionici trebaju uvijek aktivno i temeljito sudjelovati u toj suradnji. Ovo je tim važnije što ne smijemo zanemariti da će konačni uspjeh unije tržišta kapitala ovisiti o tome koliko će se uistinu uspješno predloženi elementi prenijeti u stvarnost, te koliko će se uspješno stvoriti jedinstveno tržište kojim će se služiti što veći broj pružatelja financijskih usluga, poduzeća, ulagača i štediša.

3.9. U svrhu provedbe unije tržišta kapitala, prednost bi se trebala dati mjerama koje najviše doprinose konvergenciji ⁽²²⁾ i ostavljaju najmanje prostora državama članicama da idu dalje od onoga što je prijeko potrebno. Treba spriječiti nejednakosti u pogledu prenošenja europskog zakonodavstva u nacionalne zakone te u pogledu konkretne provedbe tog zakonodavstva. Osim toga, u najvećoj mogućoj mjeri treba se držati pristupa REFIT-a.

3.10. Za Odbor, unija tržišta kapitala ne smije predstavljati neobavezni mehanizam od kojeg će koristiti imati samo određene zemlje. Naprotiv, ona treba postati stvarnost u svim državama članicama EU-a. To je apsolutno obavezno. Radi toga od najveće je važnosti da na europskoj razini i u svakoj državi članici postoji (politička) volja za stvaranjem odgovarajućih uvjeta i da se predvide potrebne poticajne mjere koje će omogućiti i konkretizirati taj uspjeh.

⁽¹³⁾ SL C 451, 16.12.2014., str. 10., točka I.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti također mišljenje EGSO-a „Produbljivanje EMU-a do 2025.” (vidjeti stranicu 124. ovoga Službenog lista).

⁽¹⁵⁾ Osim stvaranja financijske unije, treba ostvariti pravu gospodarsku uniju, uspostaviti proračunsku uniju i političku uniju. Izvješće petorice predsjednika „Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije”, lipanj 2015.

⁽¹⁶⁾ Vidjeti također izvješće petorice predsjednika „Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije”, lipanj 2015.

⁽¹⁷⁾ To će također značiti da se možemo bolje nositi s asimetričnim gospodarskim šokovima.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti, između ostalog, Vítor Constâncio, potpredsjednik Europske središnje banke: *Effectiveness of Monetary Union and the Capital Markets Union* („Učinkovitost monetarne unije i unije tržišta kapitala”), Malta, 6. travnja 2017. <http://malta2017.eurofi.net/highlights-eurofi-high-level-seminar-2017/vitor-constancio-vice-president-european-central-bank/>

⁽¹⁹⁾ Vidjeti točku 2.3 Mišljenja.

⁽²⁰⁾ Vidjeti bilješku 13.

⁽²¹⁾ Manje od dvije godine nakon objave Akcijskog plana.

⁽²²⁾ Stoga bi, uzmimo samo ovaj primjer, svaki puta kada je to moguće, prednost trebalo dati uredbi nad direktivom.

3.11. Nije prihvatljiv kompromis u pogledu apsolutne potrebe za uspostavom unije tržišta kapitala u svim državama članicama (vidjeti točku 3.10 gore). Stoga je potrebno predvidjeti instrumente koji bi omogućili ocjenjivanje napora poduzetih radi ostvarivanja postavljenih ciljeva kao i stvarnog napretka postignutog u svim državama članicama. S obzirom na to, Odbor snažno podržava uspostavu sustava redovitog ocjenjivanja napretka i provedbe unije tržišta kapitala u državama članicama, uzimajući u obzir i kvantitativne i kvalitativne kriterije. Nalazi tog ocjenjivanja trebali bi se objavljivati. Ako se utvrde manjkavosti, treba predvidjeti odgovarajuće akcije i mjere.

3.12. Rezultat treba biti unija tržišta kapitala koja predstavlja integraciju cijelog EU-a, istodobno uzimajući u obzir trenutačne potrebe i težnje u pojedinačnim državama članicama i ne dovodeći do daljnje fragmentacije. U tom kontekstu jasno je da razvoj regionalnih tržišta kapitala za određene regije i poduzetnike koji u njima imaju poslovni nastan (prioritetna mjera 9) od iznimne važnosti. Ova mjera može doprinijeti i poticanju trgovine i pružanja usluga na prekograničnoj razini, koji su češće skuplji i kompliciraniji nego na lokalnoj razini.

3.13. Uostalom, daljnja uspješna provedba unije tržišta kapitala zahtijevat će smislenu i usklađenu politiku na svim razinama. Važno je odbaciti inicijative koje nisu u skladu s unijom tržišta kapitala i/ili koje mogu stvoriti fragmentaciju i prepreke.

3.14. U ovom trenutku, potpuni pregled sastavnica unije tržišta kapitala koje se (još) moraju ostvariti do 2019., kako je navedeno u dokumentu Komisije ⁽²³⁾, sadrži manje od 38 mjera i aktivnosti. Kako bi spomenute mogućnosti uspjeha bile što veće, treba postaviti pitanje ne poduzima li se previše toga u prekratkome vremenu i ne bi li bilo bolje usredotočiti se na manji broj prioriteta ⁽²⁴⁾. Neovisno o odgovoru, u svakom slučaju je važno djelovati u okviru predloženog vremenskog okvira i usredotočiti se što više na rezultate te postaviti temelje nepovratne unije kapitala.

3.15. Kao što je EGSO već naveo u svojem prvotnom mišljenju o akcijskom planu, pitanje koje mu je osobito važno jest financiranje MSP-ova koji predstavljaju žilu kucavicu europskog gospodarstva i od temeljne su važnosti za stvaranje radnih mjesta. Nakon ovog preispitivanja sredinom provedbenog razdoblja, Odbor još uvijek ima pitanja ⁽²⁵⁾ u vezi s relevantnošću i učinkovitošću unije tržišta kapitala za mala i srednja poduzeća.

3.16. S posebnim naglaskom na MSP-ove, posebice male MSP-ove, potrebno je poduzeti sve napore kako bi lokalno i prekogranično financiranje od strane banaka postalo i/ili ostalo pristupačno i privlačno ⁽²⁶⁾. Također je potrebno poticati i poboljšati mogućnosti alternativnog financiranja za MSP-ove. Prijedlozi u području sekuritizacije (STS sekuritizacije), o čemu se EGSO već pozitivno izrazio ⁽²⁷⁾, nesumnjivo predstavljaju korak u pravom smjeru, ali tu se ne smije stati. Razvijanje tržišta za loše kredite (prioritetni cilj 4.) i sustav za osigurane obveznice također mogu imati važnu ulogu u tom pogledu, baš kao i promicanje postojećih instrumenata u pogledu politike povoljne za MSP-ove.

4. Primjedbe i posebni komentari

4.1. Iako se ovdje ne teži iscrpnosti, u nastavku se iznosi niz primjedbi i komentara na neke prioritetne mjere ⁽²⁸⁾ najavljene u Komisijinu dokumentu, koje su privukle pozornost Odbora.

⁽²³⁾ Vidjeti Prilog Komunikaciji COM(2017) 292 final.

⁽²⁴⁾ Među sudionicima seminara na visokoj razini EUROFI, organiziranog 5. – 7. travnja 2017. na Malti, provedeno je više ispitivanja. Jedno od pitanja glasillo je: „Na koji se način može znatno ubrzati unija tržišta kapitala?” Od ispitanih osoba njih 37 % odgovorilo je „treba se usredotočiti na manji broj bitnih prioriteta”; njih 29 % odgovorilo je „na političkoj razini potrebno je potaknuti ukidanje unutarnjih prepreka”; njih 12 % ocijenilo je da treba „izgraditi jedinstvenu financijsku platformu u EU-27”, dok isti postotak ispitanika smatra da „uniju tržišta kapitala nije moguće znatno ubrzati”. Četvrti i peti mogući odgovor bili su „potrebno je povećati konvergenciju u pogledu nadzora” (8 %) i „više prilagoditi propise o bankama posebnostima financijskih tržišta EU-a” (3 %).

Drugo je pitanje glasillo: „Koja su dva bitna prioriteta EU-27 za ostvarivanje ciljeva unije tržišta kapitala?” Na to su pitanje dana tri glavna odgovora: „poboljšanje usklađenosti stečajnih zakona i zakona o vrijednosnim papirima” (21 %), „razvoj financiranja vlastitim sredstvima” (16 %) i „ostvarivanje kratkoročnih prioriteta (sekuritizacija, prospekti itd.)” (15 %).

Više informacija o seminaru na visokoj razini EUROFI (i rezultatima anketa) možete pronaći na adresi https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170406_2.en.html.

⁽²⁵⁾ SL C 133, 14.4.2016., str. 17. točka 1.6

⁽²⁶⁾ Situacija se razlikuje od jedne do druge države članice.

⁽²⁷⁾ SL C 82, 3.3.2016., str. 1.

⁽²⁸⁾ Pod uvjetom da nisu spomenuti u drugim dijelovima ovog mišljenja.

4.2. Odbor je vrlo zadovoljan time što će nadzor biti u središtu napora za razvoj unije tržišta kapitala (prva prioritetna mjera) te se nada da će to dobiti prioritetnu pozornost. Nadzor koji se provodi na europskoj razini ima glavnu ulogu, kako u sigurnosti i stabilnosti financijskog i gospodarskog sustava, tako i u pogledu ostvarivanja željene integracije tržišta i uklanjanju nejednakosti i drugih prepreka na jedinstvenom tržištu, bez obzira kakve naravi su te prepreke.

4.3. Riječ je o hvale vrijednom poduhvatu koji zasigurno zaslužuje pozornost usmjerenu ostvarivanju više proporcionalnosti u propisima kojima se želi poduprijeti ulazak na burzu i investicijska društva (druga prioritetna mjera), ali istodobno treba braniti interese malih štediša i ulagača i štititi ih.

4.4. Posve je opravdan napor za jačanje dominantnog položaja EU-a u području održivog ulaganja (šesta prioritetna mjera) jer je važno da Europa ima vodeću ulogu kada je riječ o „dobrom” i održivom rastu. U tom području prednost treba imati kvalitativni pristup. Ono što je također važno jest da štediša i ulagači raspolažu relevantnim informacijama, koje, na primjer, pokrivaju dovoljno dugo razdoblje. Tako se niti jedna informacija ne čuva dulje od tri godine kada je riječ o učinku ulaganja. Treba ispitati može li se taj rok produljiti.

4.5. Povrh toga, EGSO podržava Komisijino ⁽²⁹⁾ mišljenje da bi privatni kapital te financiranje sredstvima iz EFSU-a i drugih fondova EU-a trebali biti spojeni na učinkovit način kako bi se ulaganja usmjerila prema malim i srednjim poduzećima koja pokazuju pozitivne društvene i okolišne vanjske učinke, čime bi se također doprinijelo ispunjavanju ciljeva održivog razvoja UN-a i posebno ciljeva nedavno uvedenog europskog stupa socijalnih prava.

Bruxelles, 19. listopada 2017.

*Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS*

⁽²⁹⁾ COM(2017) 292 final, točka 4.5

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Dokumentu za razmatranje o produbljenju ekonomske i monetarne unije”

(COM(2017) 291 final)

(2018/C 081/17)

Izvjestitelj: **David CROUGHAN**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 5. srpnja 2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5. listopada 2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19. listopada 2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	138/3/8
(za/protiv/suzdržani):	

Uvodna izjava

Ovo mišljenje dio je šireg paketa koji se sastoji od četiriju mišljenja EGSO-a o budućnosti europskog gospodarstva (o produbljenju ekonomske i monetarne unije, gospodarskoj politici europodručja, uniji tržišta kapitala i budućnosti financija EU-a) ⁽¹⁾. Paket je izrađen u kontekstu procesa koji je nedavno pokrenula Europska komisija objavivši Bijelu knjigu o budućnosti Europe, a u njemu se uzima u obzir i govor predsjednika Junckera o stanju Unije 2017. U skladu s rezolucijom EGSO-a o budućnosti Europe ⁽²⁾ i prethodnim mišljenjima o dovršetku EMU-a ⁽³⁾, ovim paketom mišljenja naglašava se potreba za stvaranjem osjećaja zajedničkog cilja u upravljanju Unijom, koji uvelike nadilazi tehničke pristupe i mjere te je ponajprije stvar političke volje i zajedničke perspektive.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Zajednička valuta i njezine institucije bile su stabilizirajući čimbenik tijekom svjetske financijske krize, a prije toga donijele su korist poduzećima i građanima u obliku niske inflacije i kamatnih stopa te lakše prekogranične trgovine i putovanja.

1.2. Međutim, u dokumentu za razmatranje jasno se utvrđuje da je ekonomska i monetarna unija nepotpuna i da „gospodarska” komponenta zaostaje za „monetarnim” stupom u pogledu integracije na razini EU-a, što koči njezinu sposobnost da podupire monetarnu politiku i nacionalne gospodarske politike. Odluke da se isprave institucionalni i upravljački nedostaci, koji su dijelom uzrok kontinuirane slabosti europodručja, ne mogu se zauvijek odgađati. Postoji potreba jačanja političke volje da se učvrsti dimenzija „Unije” EMU-a.

1.3. Okretanje k protekcionizmu i moguće ukidanje iznimno niskih kamatnih stopa i kvantitativnog popuštanja dovest će do mnogo neizvjesnijeg svijeta, uz ograničeno vrijeme za postizanje napretka. EGSO ponavlja svoju poruku političkim čelnicima da je još važnije da Europljani budu predani osjećaju zajedničkog cilja jačanjem svojeg utjecaja i moći dodatnom

⁽¹⁾ Paket sadržava mišljenja EGSO-a „Ekonomska politika europodručja 2017. (dodatno mišljenje)” (EESC-2017-02837-00-00-AC-TRA-EN) (vidjeti str. 216 ovog Službenog lista), „Unija tržišta kapitala: preispitivanje sredinom provedbenog razdoblja” (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (vidjeti str. 117 ovog Službenog lista), „Produbljenje ekonomske i monetarne unije do 2025.” (EESC-2017-02879-00-00-ASAC-TRA) i „Budućnost financija EU-a do 2025.” (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA-EN) (vidjeti str. 131 ovog Službenog lista).

⁽²⁾ Rezolucija EGSO-a „Bijela knjiga Komisije o budućnosti Europe i šire”, 6. srpnja 2017.

⁽³⁾ Vidjeti npr. mišljenja EGSO-a „Dovršenje EMU-a – nadolazeće zakonodavno razdoblje EU-a”, SL C 451, 16.12.2014., str. 10., i „Dovršenje EMU-a: politički stup”, SL C 332, 8.10.2015., str. 8.

integracijom. Odbor snažno potiče Komisiju i Europsko vijeće da prije kraja mandata donesu odvažne odluke kako bi se unaprijedili nužni elementi upravljanja na razini EU-a.

1.4. Jedan od najvažnijih elemenata za stabilnost uzlazna je konvergencija heterogenih gospodarstava. Zbog toga će nacionalni političari i socijalni partneri morati uključiti europsku dimenziju u svoja nacionalna razmatranja o gospodarskim i fiskalnim politikama. EGSO se zalaže za jaču „parlamentarizaciju” europodručja, uz veliki odbor EP-a koji bi obuhvaćao sve zastupnike u EP-u iz europodručja i iz zemalja koje mu žele pristupiti, u kombinaciji s boljom koordinacijom parlamentarnih zastupnika iz europodručja za pitanja u pogledu EMU-a.

1.5. Nacionalne politike za gospodarski rast i dobrobit trebale bi u svrhu učinkovitosti, ravnoteže i pravednosti biti tako osmišljene i koordinirane da se u obzir uzme i opći interes europodručja; zbog demokratske odgovornosti i poistovjećivanja s procesom europskog semestra u njega treba uključiti Europski parlament, nacionalne parlamente, socijalne partnere i civilno društvo. Socijalna dimenzija treba se uključiti pod jednakim uvjetima kao i ekonomska dimenzija.

1.6. EGSO priznaje nedostatke u upravljanju financijskim sektorom te u cijelosti podupire korake za dovršenje financijske unije, uključujući bankarsku uniju i uniju tržišta kapitala.

1.7. Hitna rješenja potrebna su za rješavanje loših kredita, koji predstavljaju opterećenje financijskim i ljudskim resursima banaka u pogledu financiranja ulaganja te su odvrćajući faktor za ulagače koji se pribojavaju da bi povrat od novih ulaganja mogao biti usmjeren u otplatu loših kredita.

1.8. Odbor podupire to da se do 2018. uspostavi povoljan okvir za uvođenje vrijednosnih papira osiguranih državnim obveznicama (SBBS), u skladu s prijedlogom iznesenim u dokumentu za razmatranje. U srednjoročnom i dugoročnom razdoblju bilo bi potrebno uvesti europsku sigurnu imovinu radi smanjenja volatilnosti financijskih tržišta i osiguravanja stabilnosti gospodarstava država članica u slučaju asimetričnog šoka.

1.9. Proračun zasnovan na vlastitim sredstvima veći od 1 % BDP-a (koliko iznosi u VFO-u) potreban je za financiranje poboljšanog Europskog stabilizacijskog mehanizma, koji bi trebao prerasti u europski monetarni fond koji može financirati države članice u krizi te služiti kao pokriće za bankarski sektor. Veći proračun trebao bi također biti izvor za održavanje neophodnih razina ulaganja u produktivnu infrastrukturu europodručja, što bi donijelo prednosti za cijelu Europu. Pristup tim sredstvima trebao bi biti povezan s postizanjem dogovorenog napretka u pogledu gospodarskih i socijalnih standarda.

1.10. Potrebna je fiskalna politika koja može potaknuti gospodarstvo europodručja u razdoblju pada gospodarske aktivnosti. U svojem trenutačnom obliku fiskalna pravila i preporuke za pojedinu zemlju djeluju prociklički i guraju slaba gospodarstva u još veću depresiju. Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže (MIP) važan je dio procesa semestra koji bi trebao biti u prvom planu u pogledu sprečavanja makroekonomske neravnoteže na razini europodručja. Potrebno je snažnije naglasiti štetan učinak na europodručje koji imaju države članice s kroničnim viškom u bilanci plaćanja.

1.11. Odbor se zalaže za istraživanje alata za poboljšanje ekonomskog upravljanja u EMU-u, na primjer imenovanjem stalnog ministra financija europodručja, uz istodobno jamčenje potpune demokratske odgovornosti. Objedinjavanje kompetencija poboljšalo bi usklađenost politika EMU-a koje su trenutačno rascjepkane zbog brojnih različitih institucija.

2. Kontekst

2.1. Europska komisija predstavila je 1. ožujka 2017. Bijelu knjigu o budućnosti Europe, nakon čega je objavljeno nekoliko dokumenata za razmatranje u različitim područjima kreiranja europskih politika. Ovo Mišljenje odnosi se na treći *Dokument za razmatranje o produbljenju ekonomske i monetarne unije*.

2.2. Zajednička valuta i njezine institucije bile su stabilizirajući čimbenik tijekom svjetske financijske krize, a prije toga donijele su korist poduzećima i građanima u obliku niske inflacije i kamatnih stopa te olakšane prekogranične trgovine i putovanja.

2.3. Međutim, u dokumentu za razmatranje jasno se utvrđuje da je ekonomska i monetarna unija nepotpuna i da „gospodarska” komponenta zaostaje za „monetarnim” stupom u pogledu integracije na razini EU-a, što koči njezinu sposobnost da u potpunosti podupire monetarnu politiku i nacionalne gospodarske politike. U dokumentu se uopće ne kritiziraju politike koje se provode odnosno donesene ili blokirane odluke. Postoji potreba jačanja političke volje da se učvrsti dimenzija „Unije” EMU-a.

2.4. Europska unija mora riješiti vrlo važno sustavno pitanje: kako možemo stvoriti jedinstvenu valutu i provoditi jedinstvenu monetarnu politiku, a nastaviti s **političkim** odabirom da gospodarska i fiskalna politika ostanu na nacionalnoj razini.

2.5. Kriza je jasno pokazala koliko je to nevjerojatno. Neobjedinjavanje potrebnih elemenata suvereniteta i nestvaranje uzajamnog povjerenja između država članica rezultiralo je nedostatkom solidarnosti. Do divergencije heterogenih gospodarstava europodručja došlo je uslijed slabe i beznadno nepotpune koordinacije gospodarskih i fiskalnih politika, u okviru koje je za uvođenje kriznih mjera potreban međuvladin postupak. Ne iznenađuje da se europodručje podijelilo tako da države vjerovnici diktiraju uvjete državama dužnicima, a imenovanje ministra financija europodručja nije bilo na vidiku.

3. Argumenti za produbljenje EMU-a

3.1. Tijekom posljednjih nekoliko godina EGSO je u mnogim mišljenjima pozvao na produbljenje EMU-a ⁽⁴⁾. Odbor stoga pozdravlja i slaže se s argumentima Komisije za dovršetak ekonomske i monetarne unije te napominje da se gospodarske okolnosti razlikuju od države do države, što dovodi do prilično različitih percepcija izazova s kojima se suočava europodručje. Snažniji EMU zahtijeva snažniju konvergenciju.

3.2. EGSO je svjestan različitih stavova unutar država članica o budućnosti Europe, što predstavlja odraz njihove povijesti i heterogenosti. Međutim, odluke da se isprave institucionalni i upravljački nedostaci, koji su dijelom uzrok kontinuirane slabosti europodručja, stalnih neravnoteža te vrlo različitih gospodarskih i socijalnih rezultata u državama članicama, ne mogu se zauvijek odgađati ⁽⁵⁾.

3.3. Nismo uspjeli postići uzlaznu konvergenciju država članica, za koju su neki smatrali da će proizaći iz jedinstvene monetarne politike. Zanimarivanje nekih aspekata konkurentnosti u realnom gospodarstvu dovelo je do divergencije, što je jedinstvenu monetarnu politiku učinilo neprikladnom za mnoge države članice, pa je skovan izraz „jedno rješenje za sve nije rješenje ni za koga”. EGSO je već izrazio zadršku u pogledu toga da bi „Izvrješće petorice predsjednika” praćeno „Bijelom knjigom” moglo dovesti do gubljenja zamaha i hitnosti.

3.4. Sada postoji potreba za ostvarivanjem napretka na svim područjima, gospodarskom i socijalnom, financijskom, fiskalnom i političkom, kako bi se stvorili nužni uvjeti za objedinjavanje osnovnih elemenata suvereniteta, bez straha od moralnog hazarda, kako bi se zajamčilo da EU djeluje za dobrobit svijeta. Time će se zamijeniti neoptimalne strukture trenutnog upravljanja te omogućiti EU-u, a posebice europodručju da ponovno steknu povjerenje građana i ulagača te da imaju punopravnu ulogu u zbivanjima na globalnoj razini.

3.5. Odbor je zabrinut da je nakon krize, Izvrješća četvorice predsjednika iz 2012. i Izvrješća petorice predsjednika iz 2015. postignut nedovoljno opipljiv napredak za stvarno produbljivanje EMU-a. Veliku zabrinutost izaziva nedostatak hitnosti u provođenju ključnih institucionalnih reformi kako bi se postigao demokratski legitimitet za donošenje izvršnih odluka te osigurala provedba i ispunjavanje obveza. Ta praznina u upravljanju potiče veće okretanje prema populizmu i nacionalnim i protekcionističkim rješenjima u nekim državama članicama.

3.6. Globalni svijet u kojem djelujemo sve je neizvjesniji uz zemlje koje se od slobodne trgovine okreću k protekcionizmu; iznimno niske kamatne stope i kvantitativno popuštanje, na kojima počiva oporavak u velikom broju razvijenih zemalja, moraju uskoro prestati, uz nepredvidive i vjerojatno štetne posljedice. Sve je manje vremena za postizanje napretka.

⁽⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Dovršenje EMU-a – nadolazeće zakonodavno razdoblje EU-a”, SL C 451, 16.12.2014., str. 10.; mišljenje EGSO-a „Metoda Zajednice za demokratsku i socijalnu ekonomsku i monetarnu uniju”, SL C 13, 15.1.2016., str. 33.; mišljenje EGSO-a „Dovršenje EMU-a: politički stup”, SL C 332, 8.10.2015., str. 8.; mišljenje EGSO-a „Koraci prema dovršetku ekonomske i monetarne unije”, SL C 177, 18.5.2016., str. 28.

⁽⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Dovršenje EMU-a: politički stup”, SL C 332, 8.10.2015., str. 8.

3.7. Potpuna fiskalna i politička unija mogu biti srednjoročni i dugoročni projekti, ali potrebne su ključne kratkoročne mjere u tom smjeru kako bi se ojačao EMU i osigurala veća stabilnost. EGSO ponavlja svoju poruku političkim čelnicima da je još važnije da Europljani budu predani osjećaju zajedničkog cilja jačanjem svojeg utjecaja i moći dodatnom integracijom.

3.8. Odbor snažno potiče Komisiju i Europsko vijeće da prije kraja mandata donesu odvažne odluke uz nužnu i punu uključenost Europskog parlamenta kako bi se unaprijedili nužni elementi upravljanja na razini EU-a. Odgađanje neugodne zadaće provedbe ključne reforme za kasniji mandat dovodi do inercije, za koju ni tržišta ni građani možda neće imati strpljenja.

4. Financijska unija: smanjenje rizika i podjela rizika

4.1. EGSO priznaje nedostatke u upravljanju financijskim sektorom te u cijelosti podupire korake za dovršenje financijske unije, uključujući bankarsku uniju i uniju tržišta kapitala.

4.2. Dovršenje bankarske unije temeljno je za produbljivanje EMU-a. Rascjepkano tržište i propisi bili su značajni čimbenici koji su kočili rješavanje financijske krize. EGSO priznaje da je mnogo postignuto na području koordinacije sektora, no poziva sve sudionike da u najvećoj mogućoj mjeri ubrzaju dovršenje bankarske unije.

4.3. Osobito je važno dovršiti rad u pogledu bankarske unije kako bi se ojačali financijska integracija i podjela rizika putem financijskih tržišta. Hitno je potrebno do 2019. na temelju Europskog stabilizacijskog mehanizma uspostaviti zajednički zaštitni mehanizam za jedinstveni fond za sanaciju kako bi se zajamčilo odgovarajuće, brzo i učinkovito djelovanje. Time bi se također uklonila moguća politička pristranost. EGSO podupire ideju da Europski stabilizacijski mehanizam, nakon što ga se podvede pod zakonodavstvo EU-a, također preuzme ulogu europskog monetarnog fonda te da ima pristup proračunskom instrumentu utemeljenom na vlastitim sredstvima.

4.4. Potrebno je, uz uzimanje u obzir već postojećih nacionalnih sustava, bez odlaganja raditi na uvođenju europskog sustava osiguranja depozita ⁽⁶⁾ kako bi se zajamčila ujednačena bolja zaštita štednje na depozitnim računima diljem Europske unije.

4.5. Kako bi se zajamčio napredak na tim područjima, potrebno je sveobuhvatno riješiti pitanje loših kredita ⁽⁷⁾, čiji se broj znatno povećao tijekom krize. Loši krediti predstavljaju opterećenje financijskim i ljudskim resursima banaka u pogledu financiranja novih ulaganja, koja su ključna za rast. ESB, Komisija i vlade trebali bi se udružiti u pogledu rješavanja tog pitanja koje je posljedica krize, i to na temelju vodećeg načela da se održivi dug servisira, a neodrživi dug brzo rješava. Nedostatak brzog sanacijskog postupka odvraća moguće ulagače od novih ulaganja jer se oni pribojavaju da bi se novi prihodi mogli iskoristiti za podmirenje starih kredita.

4.6. Bolji okvir za restrukturiranje i nesolventnost na razini europodručja među temeljnim je elementima oporavka od krize, što zahtijeva uporabu sekundarnih tržišta s posebnim stručnim znanjem. EGSO zagovara izvlačenje pouka iz primjera uspostave loših banaka. EMU treba inteligentna i održiva rješenja za loše kredite koji su trenutačno i dalje razlog za zabrinutost.

4.7. EGSO snažno potiče Komisiju da ustraje u uspostavi unije tržišta kapitala, koja bi bila važan izvor dodatnih sredstava za veća poduzeća te bi imala važnu ulogu u podjeli rizika. Odbor priznaje da to neće biti dodatni izvor sredstava za MSP-ove, posebice mala i mikro poduzeća. Stoga će bankarstvo i dalje imati ključnu ulogu te će se od banaka zahtijevati da se usredotoče na zadovoljavanje potreba realnog gospodarstva, za što je potrebno ostvariti ravnopravan pristup i održivo bankovno financiranje u svim državama članicama ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Europski sustav osiguranja depozita”, SL C 177, 18.5.2016., str. 21., posebice točke 1.1 – 1.3.

⁽⁷⁾ Mišljenje EGSO-a „Akcijski plan o izgradnji unije tržišta kapitala”, SL C 133, 14.4.2016., str. 17., posebice točka 3.3.1.

⁽⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Akcijski plan o izgradnji unije tržišta kapitala”, SL C 133, 14.4.2016., str. 17., i mišljenje EGSO-a „Unija tržišta kapitala: preispitivanje sredinom provedbenog razdoblja” (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (vidjeti str. 117 ovog Službenog lista).

4.8. U kratkoročnom razdoblju (do 2018.) Odbor podupire uspostavu povoljnog okvira za uvođenje vrijednosnih papira osiguranih državnim obveznicama (SBBS), u skladu s prijedlogom iznesenim u dokumentu za razmatranje i nacrtu programa rada Komisije za 2018. Te vrijednosnice imaju potencijal za prekid sprege između države i banaka deprivilegiranjem državnih obveznica i diversifikacijom bankovnih bilanci, uz istodobno izbjegavanje uzajamne podjele duga. Nužno je savjetovanje s pružateljima financijskih usluga kako bi se osiguralo odgovarajuće regulatorno postupanje i potaknula podjela rizika u privatnom sektoru.

4.9. U srednjoročnom i dugoročnom razdoblju (do 2025.) bilo bi potrebno uspostaviti europsku sigurnu imovinu, sličnu državnim obveznicama SAD-a, radi smanjenja volatilnosti financijskih tržišta i osiguravanja stabilnosti gospodarstava država članica u slučaju asimetričnog šoka. EGSO odavno zagovara uporabu obveznica Unije i euroobveznica⁽⁹⁾. Raspravljalo se i o drugim sličnim prijedlozima, kao što su fond za otkup dugova i fond kratkoročnih obveznica. Slijedom zaključaka stručne skupine uspostavljene u svrhu analize prednosti i rizika povezanih s različitim opcijama za izdavanje zajedničkih dužničkih obveznica, Komisija sad treba iznijeti konkretan prijedlog o tome koji instrument upotrijebiti i u kojem vremenskom okviru⁽¹⁰⁾. Kako bi se izbjegao moralni hazard, državama članicama trebalo bi omogućiti primjenu tog instrumenta pod uvjetom da ispunjavaju preporuke iznesene u preporukama za pojedinu zemlju.

5. Postizanje ponovne konvergencije u integriranijoj ekonomskoj i fiskalnoj uniji

5.1. Odbor pozdravlja to što se u dokumentu izričito priznaje činjenica da je uzlazna konvergencija prema otpornijim gospodarskim i socijalnim strukturama jedan od ključnih elemenata za snažniji EMU. Uvažava li se heterogenost država članica, ne smiju postojati politike utemeljene na načelu „jedno rješenje za sve” koje zahtijevaju usklađivanje svih država članica, no potreban je zajednički pristup u pogledu određenih ishoda.

5.2. Slabost gospodarske i fiskalne politike u EMU-u u biti se temelji na manjku europske političke volje da se omogući uključenost EU-a u nacionalne gospodarske i fiskalne politike. EGSO je već naglasio da je potreban poboljšani i ojačani makroekonomski dijalog, posebice sa zemljama europodručja, što bi pomoglo da se dimenzija europodručja snažnije odražava na nacionalnoj razini. Također je potrebno uspostaviti sustav izvršnog donošenja odluka koji će biti demokratskiji od Vijeća ministara, čiji članovi pojedinačno odgovaraju samo svojim nacionalnim parlamentima, a ne europodručju kao cjelini.

5.3. EGSO pozdravlja prijedloge Komisije za daljnje jačanje europskog semestra. Nacionalne politike za gospodarski rast i dobrobit trebale bi u svrhu učinkovitosti, ravnoteže i pravednosti biti tako osmišljene i koordinirane da se u obzir uzme i opći interes europodručja; zbog demokratske odgovornosti i poistovjećivanja s procesima europskog semestra, koji obuhvaća različite nacionalne i europske politike, u njih treba uključiti Komisiju, Europsko vijeće, Europski parlament, nacionalne parlamente, socijalne partnere i civilno društvo. Taj je proces u vrlo ograničenoj mjeri već započeo, no zahtijeva viši stupanj sudjelovanja na nacionalnoj razini te sporazum svih uključenih strana. Time bi se ojačao euro, a pojednostavljeni i transparentniji semestar potaknuo bi prijeko potrebnu bolju provedbu reformi.

5.4. Smanjenje makroekonomskih neravnoteža ključno je za europsku stabilizaciju. Takve neravnoteže prije su se privremeno rješavale devalvacijom valute. Sada bez tog alata dolazi do vrlo bolnih unutarnjih devalvacija koje uzrokuju ozbiljne poteškoće u pogledu velike nezaposlenosti i negativnog rasta. Radi stabilnosti europodručja i izbjegavanja takvih teških prilagodbi potrebno je spriječiti stvaranje makroekonomskih neravnoteža.

5.5. Stoga makroekonomski dijalog na nacionalnoj razini treba uzeti u obzir tu europsku dimenziju. Rano otkrivanje i izbjegavanje makroekonomskih neravnoteža, koje su odraz različite razine konkurentnosti, u širem je smislu (vidjeti točku 5.6) ključan element procesa semestra. Nacionalna politika trebala bi biti dobro obaviještena o utjecaju koji bi predložene politike imale na njihovu konkurentnost u europodručju te uzimati u obzir kretanja u europodručju koja mogu zahtijevati odgovor u pogledu konkurentnosti. Doprinos lokalnih dužnosnika Komisije za europski semestar i neovisnih nacionalnih odbora za produktivnost, povezanih s mrežom europodručja, mogao bi biti od koristi time što bi odražavao gospodarsku i socijalnu politiku⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Mišljenje EGSO-a „Što će biti s eurom?”, SL C 271, 19.9.2013., str. 8.; mišljenje EGSO-a „Rast i javni dug u EU-u: dva inovativna prijedloga”, SL C 143, 22.5.2012., str. 10.

⁽¹⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Dovršenje EMU-a – nadolazeće zakonodavno razdoblje EU-a”, SL C 451, 16.12.2014., str. 10.

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Osnivanje nacionalnih odbora za konkurentnost u europodručju”, SL C 177, 18.5.2016., str. 35.

5.6. Važan element tih rasprava jest socijalna dimenzija, koja se dosad zanemarivala u procesu semestra, zbog čega se povećao socijalni deficit EU-a, što je pak negativno utjecalo na život milijuna europskih građana. To također potiče trend antieuropskog populizma i općeg nezadovoljstva EU-om. Revidirana definicija konkurentnosti („konkurentnost 2.0”) ⁽¹²⁾ koja obuhvaća „sposobnost zemlje da ispunji ciljeve koji uključuju i druge pokazatelje osim BDP-a” te koja se mjeri na temelju triju stupova, odnosno dohotka, socijalnih čimbenika i održivosti, mogla bi dovesti do sveobuhvatnijeg procesa semestra.

5.7. EGSO se slaže da bi se provedba nacionalnih politika u nadležnosti država članica mogla koordinirati u procesu europskog semestra ⁽¹³⁾.

5.8. Odbor podupire povezivanje pristupa sredstvima EU-a i mogućem stabilizacijskom instrumentu s postizanjem dogovorenog napretka u pogledu gospodarskih i socijalnih standarda, uz nužne promjene uslijed digitalizacije, pri čemu su sva ta dostignuća usmjerena na dobrobit građana. To bi se pratilo u okviru europskog semestra ⁽¹⁴⁾. Gospodarstva koja ozbiljno zaostaju, a nastoje provesti preporuke za pojedinu zemlju, trebala bi ispunjavati uvjete za potporu sredstvima kohezijskog fonda za produktivna ulaganja, što bi im pomoglo da nadoknade zaostajanje ili osiguraju osnovnu infrastrukturu od koje će koristiti imati cijeli EU.

5.9. EGSO se slaže da je trenutni proračun EU-a od samo 1 % BDP-a premali i nije osmišljen za djelovanje u svrhu stabilizacije te će biti još neprikladan nakon Brexita. Odbor podupire stajalište da bi europodručje u slučaju ozbiljnih asimetričnih šokova imalo znatnih koristi od snažnog kapaciteta za stabilizaciju ⁽¹⁵⁾. Odbor priznaje da takva funkcija ne bi trebala dovesti do stalnih prijenosa sredstava niti do moralnog hazarda.

5.10. EGSO podupire prijedlog da se razmotre mogućnosti izgradnje fiskalnog kapaciteta za europodručje, čiji bi cilj bio održati nužne razine ulaganja u produktivnu infrastrukturu europodručja, npr. u području prometa, revitalizacije gradova, obrazovanja, istraživanja i zelene transformacije ⁽¹⁶⁾. Fiskalni kapacitet mogao bi biti i izvor sredstava za Europski stabilizacijski mehanizam, koji bi s vremenom trebao prerasti u europski monetarni fond za financiranje fondova za upravljanje krizom.

5.11. Za postizanje gospodarske integracije Europe i blagostanja te sprečavanje sve većih socijalnih nejednakosti potreban je učinkovit plan ulaganja kojim će se uz pomoć rasta, socijalne kohezije i solidarnosti ostvarivati prihodi. EGSO je pružio potporu tome da se omogućiti potpuna primjena zlatnog pravila na produktivna javna ulaganja, što bi trebalo biti uključeno u izmjenu fiskalnih pravila.

5.12. Pristup temeljen na fiskalnim pravilima treba se poboljšati i razviti prije sljedećeg mandata kako bi se spriječile procikličke politike. Trebaju se uzeti u obzir prevladavajući lokalni uvjeti. Strukturna ravnoteža pokazala se nepouzdanom i neutvrdivom varijablom da bi se na njoj temeljile provedive promjene politike preko postupka preporuka za pojedinu zemlju.

5.13. Prevelik se naglasak stavlja na smanjenje duga kroz ponekad kontraproduktivnu fiskalnu konsolidaciju umjesto na plodonosniju mjeru povećanja rasta BDP-a. U procesu europskog semestra kudikamo veća težina pridaje se smanjenju godišnjeg deficita središnje države kao rješenju za visoki udio duga u BDP-u umjesto mjerama za povećanje rasta BDP-a, što bi dalo više rezultata ⁽¹⁷⁾.

⁽¹²⁾ Mišljenje EGSO-a „Osnivanje nacionalnih odbora za konkurentnost u europodručju”, SL C 177, 18.5.2016., str. 35.

⁽¹³⁾ Mišljenje EGSO-a „Dovršenje EMU-a – nadolazeće zakonodavno razdoblje EU-a”, SL C 451, 16.12.2014., str. 10.; mišljenje EGSO-a „Metoda Zajednice za demokratsku i socijalnu ekonomsku i monetarnu zajednicu”, SL C 13, 15.1.2016., str. 33.; „Koraci prema dovršetku ekonomske i monetarne unije”, SL C 177, 18.5.2016., str. 28.; mišljenje EGSO-a „Europski stup socijalnih prava”, SL C 125, 21.4.2017., str. 10.

⁽¹⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Revizija ekonomskog upravljanja”, SL C 268, 14.8.2015., str. 33.; mišljenje EGSO-a „Dovršenje EMU-a – uloga porezne politike”, SL C 230, 14.7.2015., str. 24.

⁽¹⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Financije EU-a do 2025.” (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA) (vidjeti str. 131 ovog Službenog lista).

⁽¹⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Revizija ekonomskog upravljanja”, SL C 268, 14.8.2015., str. 33.; mišljenje EGSO-a „Ekonomska politika europodručja”, SL C 177, 18.5.2016., str. 41.; mišljenje EGSO-a „Program potpore strukturnim reformama”, SL C 177, 18.5.2016., str. 47.; mišljenje EGSO-a „Preispitivanje višegodišnjeg financijskog okvira sredinom provedbenog razdoblja 2014.–2020.”, SL C 75, 10.3.2017., str. 63.

⁽¹⁷⁾ Mišljenje EGSO-a „Revizija ekonomskog upravljanja”, SL C 268, 14.8.2015., str. 33.

5.14. EGSO smatra da bi do 2019. trebalo provesti promjene za ispravak „postojeće situacije [koja] prikriva očiglednu činjenicu da raspodjela fiskalne prilagodbe među državama članicama u ovom trenutku nije optimalna”⁽¹⁸⁾.

5.15. Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže (MIP) važan je dio procesa semestra koji bi trebao biti u prvom planu u pogledu sprečavanja makroekonomske neravnoteže na razini europodručja. Potrebno je otkloniti inherentnu asimetriju u kojoj se stalne pozitivne neravnoteže ne sankcioniraju, a negativne neravnoteže podliježu kazni⁽¹⁹⁾. Ne samo da financijska kazna lošu situaciju čini gorom nego kronični viškovi u određenim državama članicama mogu još pogoršati stanje deficita u susjednoj državi.

6. Jačanje strukture EMU-a i učvršćivanje demokratske odgovornosti

6.1. EMU nije sam sebi svrhom, već predstavlja sredstvo za najbolje iskorištavanje mogućnosti ostvarivanja održivog rasta, dobrih radnih mjesta, gospodarske i socijalne uzlazne konvergencije, stabilnosti i blagostanja za **sve** države članice na temelju zajedničkog djelovanja, gospodarske odgovornosti koja je neodvojiva od solidarnosti te smanjenja rizika koje je neodvojivo od podjele rizika. Europodručje mora poduzeti te potrebne pomake, no također se treba otvoriti i drugim državama članicama. EGSO se slaže da su potrebne veća transparentnost, dobra komunikacija i veća uključenost socijalnih partnera i civilnog društva te da bi to, uz istaknutiju ulogu nacionalnih parlamenata u postupku odlučivanja, doprinijelo demokratskoj odgovornosti.

6.2. EGSO se zalaže za jaču „parlamentarizaciju” europodručja, uz veliki odbor EP-a koji bi obuhvaćao sve zastupnike u EP-u iz europodručja i iz zemalja koje mu žele pristupiti, u kombinaciji s boljom koordinacijom parlamentarnih zastupnika iz europodručja za pitanja u pogledu EMU-a (COSAC+)⁽²⁰⁾. Kako je navedeno u točkama 5.2 i 5.3, Europski parlament posebice, ali i nacionalni parlamenti, socijalni partneri i civilno društvo u cjelini trebali bi imati glavnu ulogu u demokratizaciji procesa semestra.

6.3. Odbor se zalaže za razmatranje alata za poboljšanje ekonomskog upravljanja u EMU-u, na primjer imenovanjem stalnog ministra financija europodručja, uz istodobno jamčenje potpune demokratske odgovornosti. Objedinjavanje kompetencija poboljšalo bi usklađenost politika EMU-a koje su trenutačno rascjepkane zbog brojnih različitih institucija. Potrebno je *ab initio* uspostaviti fiskalnu politiku europodručja, uz ministra financija koji utvrđuje kako to treba postići. Trenutačna fiskalna politika zbroj je proračunskih salda svih država članica, a smjer fiskalne politike za europodručje slučajan je.

6.4. EGSO pozdravlja predloženo jačanje Europskog stabilizacijskog mehanizma s ciljem njegova razvoja u potpuno funkcionalan instrument za upravljanje krizama. Njegovim razvojem u europski monetarni fond bez prekoračenja okvira europskih ugovora te uz istaknutu ulogu Europskog parlamenta poboljšao bi se demokratski legitimitet i ubrzalo donošenje odluka.

6.5. Treba odustati od primjene međuvladina pristupa kao metode upravljanja Europskom unijom, a fiskalna pravila trebaju se revidirati prije uključivanja u pravo EU-a.

Bruxelles, 19. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ COM(2016) 727 final.

⁽¹⁹⁾ Mišljenje EGSO-a „Revizija ekonomskog upravljanja”, SL C 268, 14.8.2015., str. 33.

⁽²⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Metoda Zajednice za demokratsku i socijalnu ekonomsku i monetarnu uniju”, SL C 13, 15.1.2016., str. 33.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a”

(COM(2017) 358 final)

(2018/C 081/18)

Izvjestitelj: **Stefano PALMIERI**Suizvjestitelj: **Petr ZAHRADNÍK**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 4.8.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	138/8/14
(za/protiv/suzdržani):	

Uvodna izjava

Ovo mišljenje dio je šireg paketa koji se sastoji od četiriju mišljenja EGSO-a o budućnosti europskog gospodarstva (o produbljenju ekonomske i monetarne unije, gospodarskoj politici europodručja, uniji tržišta kapitala i budućnosti financija EU-a) ⁽¹⁾. Paket je izrađen u kontekstu procesa koji je nedavno pokrenula Europska komisija objavivši Bijelu knjigu o budućnosti Europe, a u njemu se uzima u obzir i govor predsjednika Junckera o stanju Unije 2017. U skladu s rezolucijom EGSO-a o budućnosti Europe ⁽²⁾ i prethodnim mišljenjima o dovršenju EMU-a ⁽³⁾, ovim paketom mišljenja naglašava se potreba za stvaranjem osjećaja zajedničkog cilja u upravljanju Unijom, koji uvelike nadilazi tehničke pristupe i mjere te je ponajprije stvar političke volje i zajedničke perspektive.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da struktura Dokumenta za razmatranje o budućnosti financija EU-a s jedne strane omogućuje prikaz određenih izazova s kojima će se Unija suočiti u predstojećim godinama, a s druge strane ustraje na povezivanju mogućih rješenja za proračun s pet različitih scenarija koje je Europska komisija utvrdila u Bijeloj knjizi o budućnosti Europe.

1.2. EGSO ponovno ističe da je europskim građanima potrebno više, a ne manje Europe (i bolja Europa) kako bi se prevladala politička kriza EU-a koja proizlazi iz nedostatka strateške vizije budućnosti, kao i nedostatka sposobnosti da se na odgovarajući način odgovori na gospodarsku i financijsku krizu. Sve je veći jaz između bojazni i očekivanja europskih građana, koji zahtijevaju konkretne prednosti za svoj svakodnevni život, te nedovoljnih ovlasti i financijskih sredstava kojima EU trenutačno raspolaže. Europski projekt i sama Unija gube vjerodostojnost i dovode se u pitanje, čime se potiču aktualni nacionalistički i populistički trendovi.

⁽¹⁾ Paket sadržava mišljenja EGSO-a „Ekonomska politika europodručja 2017. (dodatno mišljenje)” (vidjeti stranicu 216. ovog Službenog lista), „Unija tržišta kapitala: preispitivanje sredinom provedbenog razdoblja” (vidjeti stranicu 117. ovog Službenog lista), „Produbljenje ekonomske i monetarne unije do 2025.” (vidjeti stranicu 124. ovog Službenog lista) i „Budućnost financija EU-a do 2025.”.

⁽²⁾ Rezolucija EGSO-a „Bijela knjiga Komisije o budućnosti Europe i šire”, 6. srpnja 2017. SL C 345, 13.10.2017., str. 11.

⁽³⁾ SL C 451, 16.12.2014., str. 10. i SL C 332, 8.10.2015., str. 8.

1.3. EGSO se slaže s pristupom iz Dokumenta za razmatranje prema kojemu temeljno načelo proračuna EU-a treba biti ostvarenje europske dodane vrijednosti i postizanje boljih rezultata u usporedbi s pojedinačnim nekoordiniranim nacionalnim proračunima. To zahtijeva napuštanje logike „pravednog povrata”, podjele država članica na neto davatelje i neto primatelje te *ad hoc* korekcija za pojedine države članice.

1.4. EU bi najprije trebao utvrditi političke prioritete s visokom europskom dodanom vrijednosti, a tek nakon toga odrediti potrebna sredstva za njihovo ostvarenje te provesti reformu proračuna Zajednice. U tom scenariju EGSO uočava manjak vjerodostojnost ako proračun EU-a ostane na razini manjoj od 1 % prihoda i tek oko 2 % javnih rashoda 28 zemalja, što nije dovoljno kako bi se odgovorilo na izazove, šokove i krize s kojima se treba suočiti.

1.5. Reforma proračuna EU-a nužno se mora odnositi na kvalitativno poboljšanje te se njome mora prestrukturirati struktura poglavlja proračuna o rashodima i vlastitim sredstvima, uzimajući u obzir prikladne kriterije racionalizacije, učinkovitosti i djelotvornosti te otvoreno i transparentno komunicirajući s građanima.

1.6. Kvantitativna i kvalitativna prilagodba proračuna zahtijeva ozbiljno i temeljito savjetovanje s civilnim društvom, zastupljenim u EGSO-u, kako bi se uvažile konkretne potrebe različitih teritorijalnih područja i, u javnom interesu, zajamčio pozitivan učinak na sve građane.

1.7. U pogledu rashoda, EGSO smatra da sljedeći programi imaju visoku europsku dodanu vrijednost: srednjoročna i dugoročna ulaganja u gospodarski, društveni i okolišni razvoj, zapošljavanje, inovacije i konkurentnost; zaštita regija u najnepovoljnijem položaju i najranjivijih društvenih skupina; fleksibilan i pravodoban odgovor na asimetrične šokove i iznenadne krize, među ostalim i s pomoću samostalnog proračuna europodručja.

1.8. Točnije, EGSO smatra da je funkcija makroekonomske stabilizacije u europodručju relevantna s obzirom na to da je negativan učinak na društvene slojeve i proizvodne sektore koji „gube” u globalizaciji i tehnološkoj revoluciji jedan od uzroka strateške krize EU-a i pojave novih valova populizma.

1.9. U pogledu prihoda, EGSO se slaže s analizom iz izvješća o budućem financiranju EU-a Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva (HLGOR) da je potrebno izraditi novi proračun u kojemu prevladavaju neovisna, transparentna i pravedna vlastita sredstva i razmjerno opterećenje za najugroženije građane te mala i srednja poduzeća.

1.9.1. EGSO ponavlja svoju pozitivnu ocjenu zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit (CCCTB), kao i poreza na financijske transakcije, goriva i emisiju ugljičnog dioksida, koji bi, da se ubiru na europskoj razini, mogli biti utemeljeni na transnacionalnoj poreznoj osnovici te doprinijeti suzbijanju globalnog učinka na okoliš.

1.10. EGSO smatra da bi posljedice Brexita na višegodišnji financijski okvir (VFO) nakon 2020. s jedne strane mogle predstavljati prijetnju projektu EU-a uslijed pregovora država članica na temelju načela „pravednog povrata”, no da bi s druge strane mogle predstavljati i važnu priliku s obzirom na to da bi mogle dovesti do kvalitativnog i kvantitativnog poboljšanja proračuna EU-a putem naglašavanja načela „europske dodane vrijednosti”.

1.10.1 Stoga EGSO smatra da je što prije potrebno:

- da Europska komisija – na temelju različitih scenarija „tvrdog” ili „mekanog” istupanja – kvantificira učinak Brexita na sustav prihoda i rashoda EU-a i njegove posljedice na VFO nakon 2020.;
- pokrenuti transparentnu javnu raspravu o VFO-u nakon 2020. uz sudjelovanje institucionalnih, gospodarskih i društvenih dionika, predstavnika civilnog društva i građana EU-a;
- osigurati da sredstva namijenjena kohezijskoj politici i drugim socijalnim ciljevima ne budu smanjena.

Tako će se moći uspostaviti sustav različitih i suprotstavljenih interesa između strana te pritom utvrditi zajedničko rješenje za VFO nakon 2020.

2. Opće napomene

2.1. Pristup primijenjen u Dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a povezuje moguća rješenja za proračun s izazovima Unije u pogledu pet različitih scenarija koje je Europska komisija utvrdila u Bijeloj knjizi o budućnosti Europe. EGSO je taj pristup kritizirao u nedavnoj Rezoluciji o Bijeloj knjizi ⁽⁴⁾ te je navedenih pet scenarija opisao „umjetnima” budući da su oni usmjereni isključivo na države članice te nemaju nikakvu izravnu važnost za europske građane koji očekuju zajedničku i jasnu strategiju.

2.1.1. To bi značilo propustiti važnu priliku s obzirom na to da se može u velikoj mjeri složiti s analizom u velikom dijelu dokumenta – u pogledu dodane vrijednosti europskih financija, utvrđivanja trendova i izazova, različitih mogućnosti za budućnost financija EU-a – mada nedostaje zajednički učinkovit i djelotvoran politički prijedlog.

2.2. EGSO već nekoliko godina ukazuje ⁽⁵⁾ na neriješene probleme europskog gospodarstva i društva, temeljna načela koja je potrebno poštovati i put kojim treba ići kako bi se djelovanje institucija Zajednice ponovno pokrenulo i bilo učinkovitije. EGSO je u više navrata istaknuo da je europskim građanima potrebno više, a ne manje Europe ⁽⁶⁾ (i bolja Europa) jer politička kriza EU-a proizlazi upravo iz nedostatka strateške vizije budućnosti i sposobnosti da se na odgovarajući način odgovori na gospodarsku i financijsku krizu.

2.3. Prilikom revizije višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) sredinom provedbenog razdoblja 2014. – 2020. ⁽⁷⁾, EGSO je 2016. ustvrdio da je potrebno prepoznati napore koje je Komisija poduzela, a posebice oblike fleksibilnosti uvedene u cilju suočavanja s iznenadnim krizama te pristup usmjeren na rezultate i uspješnost. Međutim, konkretni prijedlozi i dodijeljena sredstva već tada su se činili nedostatnima za suočavanje s izazovima i prioritetima EU-a jer je VFO rezultat nedovoljno ambicioznog kompromisa među državama članicama zainteresiranim za svoj „neto iznos” i prednosti za određene interesne skupine, a ne instrument za postizanje interesa EU-a u cijelosti.

2.4. U tom se okviru slaže s pristupom iz Dokumenta za razmatranje u skladu s kojim „bit moderniziranog proračuna EU-a” čini „dodana vrijednost koja proizlazi iz udruživanja sredstava i postizanja rezultata koji uz neusklađenu nacionalnu potrošnju nisu ostvarivi” ⁽⁸⁾.

2.5. U cilju ostvarenja više Europe i bolje Europe najprije je potrebno utvrditi političke prioritete s visokom europskom dodanom vrijednosti, a zatim odrediti potrebna sredstva za njihovo postizanje, na kojima će se temeljiti reforma proračuna EU-a. U tom scenariju više ne bi bilo vjerodostojno da EU vlastitom proračun namijeni manje od 1 % prihoda i tek oko 2 % javnih rashoda 28 zemalja, uz daljnju kontinuiranu regresiju ⁽⁹⁾. Te se vrijednosti čine potpuno nedostatnima s obzirom na nove izazove s kojima se EU treba suočiti te s obzirom na šokove i krize na koje treba odgovoriti.

2.5.1. Kvantitativno povećanje proračuna Unije treba pratiti njegovo značajno kvalitativno poboljšanje te preustroj strukture poglavlja proračuna o rashodima i vlastitim sredstvima. Stoga je potrebno predvidjeti prikladne kriterije racionalizacije, učinkovitosti i djelotvornosti proračuna te uvesti otvorene i transparentne načine komunikacije s građanima.

2.5.2. Kvantitativno i kvalitativno poboljšanje proračuna EU-a mora se temeljiti i na ozbiljnom i temeljitom savjetovanju s civilnim društvom, zastupljenim u EGSO-u, kako bi se zajamčilo da se u poglavljima o potrošnji doista uvažavaju stvarne potrebe različitih teritorijalnih područja te da, u javnom interesu, imaju pozitivan učinak na sve građane.

⁽⁴⁾ Rezolucija EGSO-a od 6. srpnja 2017. „Bijela knjiga Komisije o budućnosti Europe i šire”: „EGSO smatra da odabir jednog od scenarija ne predstavlja uspješnu metodu za promicanje zajedničkog osjećaja svrhe ili za određivanje budućeg smjera.” SL C 345, 13.10.2017., str. 11.

⁽⁵⁾ SL C 248, 25.8.2011., str. 75., SL C 229, 31.7.2012., str. 32., SL C 451, 16.12.2014., str. 10. i SL C 487, 28.12.2016., str. 62.

⁽⁶⁾ „... pomičući pokazatelj supsidijarnosti u smjeru „više Europe”, i u smjeru „bolje Europe”, SL C 351, 15.11.2012., str. 36.

⁽⁷⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 63., točka 1.1.

⁽⁸⁾ COM(2017) 358 final, str. 6. (hrvatska verzija).

⁽⁹⁾ Maksimalni gornji iznos proračuna utvrđen je na razini od 1,2 % bruto nacionalnog dohotka (BND) odlukom Vijeća o vlastitim sredstvima EU-a (2014/335/EU, Euratom), no logika prikazana u ovom mišljenju (odnosno utvrđivanje ponajprije političkih prioriteta, a zatim određivanje resursa potrebnih za njihovo provođenje) podrazumijeva da proračun EU-a ne bi trebao biti ograničen na unaprijed utvrđen gornji iznos.

2.6. S pojavom novih izazova, povezanih s promijenjenim geopolitičkim scenarijima i nužnom prilagodbom na posljedice gospodarske i financijske krize, nije čudo da se pokazalo da je proračun EU-a potpuno nedostatan te da je EU ušao prvo u gospodarsku i financijsku krizu koja je zatim prerasla u socijalnu te naposljetku i političku krizu.

2.6.1. Riječ je o političkoj krizi koja proizlazi iz jaza između, s jedne strane, sve većih bojazni i posljedičnih očekivanja europskih građana od Unije koji traže konkretne prednosti za svoj svakodnevni život i, s druge strane, postojećih ograničenih ovlasti i financijskih sredstava kojima Unija raspolaže. Tim se jazom potiču rastuće netrpeljivosti te nacionalistički i populistički trendovi koji dovode u pitanje europski projekt i samu Uniju.

2.7. Rasprava o budućnosti EU-a zapravo se odvija u povijesnom trenutku u kojemu među europskim građanima postoji mnogo zabrinutosti i neizvjesnosti na gospodarskom, društvenom, političkom i institucionalnom polju⁽¹⁰⁾. Prvo, posljedice financijske i gospodarske krize još su uvijek snažne, posebice u najviše pogođenim državama članicama, u određenim zemljopisnim područjima te posebice kad su posrijedi srednji i niski dohoci. Drugo, kao rezultat toga, rasprostranjena je sumnja u sposobnost politike, država članica i EU-a da održe razinu gospodarskog blagostanja i socijalne kohezije u doba globalizacije i međunarodne konkurencije⁽¹¹⁾. Treće, raste priljev migranata i izbjeglica koji bježe od ratova i siromaštva u Africi i na Bliskom istoku. Četvrto i najnovije, izlazak Ujedinjene Kraljevine iz EU-a, tzv. Brexit, pokazuje da Unija nije neupitan i nepovratan izbor, zamisao koja bi se mogla proširiti i u drugim državama članicama.

3. Posebne napomene

3.1. U pogledu rashoda, načelo europske dodane vrijednosti predstavlja ključni element, što se može činiti paradoksalnim u povijesnom trenutku u kojem su, s jedne strane, sve glasnjiji zahtjevi za više prostora za nacionalne vlade, sve do ekstremne mogućnosti istupanja iz EU-a, dok je, s druge strane, teško obranljiv pristup „pravednog povrata”, podjele država članica na neto davatelje i neto primatelje te ad hoc korekcija za pojedine države članice.

3.1.1. Međutim, Komisija je s pravom ponovo istaknula to načelo jer široki politički konsenzus o potpori djelovanju EU-a može pomoći da se proračun EU-a usredotoči na osiguravanje stvarnih prednosti za europske građane na razini Zajednice, koje pojedine države članice ne mogu ostvariti same.

3.1.2. Stoga se EGSO slaže s Komisijom da načelo europske dodane vrijednosti mora biti u središtu rasprave o budućnosti europskih financija te da je njime potrebno obuhvatiti⁽¹²⁾:

- postizanje ciljeva utvrđenih u temeljnim načelima poretka EU-a, posebice u članku 3. Ugovora o EU-u, čiji je cilj zajamčiti građanima dostojanstvene uvjete života i očuvanje njihovog blagostanja⁽¹³⁾;
- definiciju proračuna kojom se predviđa stvaranje europskih javnih dobara kojima se može pridonijeti obrani europskih temeljnih sloboda, jedinstvenog tržišta te gospodarske i monetarne unije⁽¹⁴⁾.

3.1.3. U tom je smislu od temeljne važnosti potpuna sukladnost s člankom 311. UFEU-a prema kojemu „Unija osigurava sebi sredstva potrebna za postizanje svojih ciljeva i provođenje svojih politika”.

3.2. U Dokumentu za razmatranje jasno se pokazuje da rješenje globalnih izazova i krize nužno mora biti u obliku europskog odgovora te da se proračunska sredstva EU-a moraju na odgovarajući način koncentrirati iskorištavanjem sinergija s nacionalnim proračunima i usmjeravanjem tih sredstava prema programima visoke europske dodane vrijednosti koji omogućuju:

- poticanje gospodarskog, društvenog i okolišnog razvoja, zapošljavanja, inovacija i konkurentnosti s pomoću srednjoročnih i dugoročnih ulaganja, unatoč stagnaciji produktivnosti i ulaganja, starenju stanovništva i klimatskim promjenama;

⁽¹⁰⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 63., točka 2.3.

⁽¹¹⁾ Samo trećina europskih građana izražava povjerenje u EU i u njegove institucije. Europska komisija, *Public Opinion in the European Union – Standard Eurobarometer 85* („Javno mnijenje u Europskoj uniji – Standardni Eurobarometar 85”), svibanj 2016.

⁽¹²⁾ COM(2017) 358 final.

⁽¹³⁾ „Cilj je Unije promicanje mira, njezinih vrijednosti i blagostanja njezinih naroda...”.

⁽¹⁴⁾ „Unija uspostavlja unutarnje tržište. Unija radi na održivom razvoju Europe temeljenom na uravnoteženom gospodarskom rastu i stabilnosti cijena, visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, s ciljem ostvarivanja pune zaposlenosti i društvenog napretka...” (članak 3. stavak 3. UFEU-a).

- zaštitu regija u najnepovoljnijem položaju i najranjivijih društvenih skupina koje pate i uslijed dugotrajne gospodarske krize i negativnih posljedica globalizacije ⁽¹⁵⁾;
- pravodoban i fleksibilan odgovor, u pogledu prihoda i rashoda, na asimetrične šokove koji pogađaju određene države članice, migracijsku i izbjegličku krizu, zabrinutost u pogledu unutarnje sigurnosti, vanjske izvanredne situacije i zajedničku obranu.

3.3. Među elementima visoke europske dodane vrijednosti, mjere koje je EGSO već utvrdio u vezi s VFO-om nadopunjuju mjere predviđene u Rezoluciji EGSO-a o Bijeloj knjizi ⁽¹⁶⁾:

- koordinirana europska industrijska politika u cilju povećanja zaposlenosti i poticanja konkurentnosti u socijalnom tržišnom gospodarstvu, uz olakšavanje dijaloga između svih dionika, ulaganja i potpora malim i srednjim poduzećima (MSP);
- uzlazna socijalna konvergencija usporedno s gospodarskom konvergencijom u pogledu zapošljavanja i socijalnog učinka, putem provedbe europskog stupa prava i proširenja Europskog socijalnog fonda (ESF);
- migracijska politika kojom se izbjeglicama u okviru međunarodnog prava jamči zaštita i integracija u EU, zajednički sustav azila, borba protiv nezakonite migracije i trgovine ljudima, promicanje zakonitih mogućnosti ulaska;
- borba protiv klimatskih promjena u skladu s Pariškim sporazumom i ekološka tranzicija, uz promicanje Programa održivog razvoja do 2030. u svim politikama EU-a;
- reforma zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) kako bi se ostvarili ciljevi u pogledu kvalitete okoliša, ruralnog razvoja, sigurnosti opskrbe hranom i potpore prihodima poljoprivrednika;
- reforma kohezijske politike, s jasno utvrđenim rezultatima, njihovom sustavnom provjerom tijekom provedbe i ex post evaluacijom učinaka, pri čemu je potrebno poticati transparentnost i mobilizaciju partnerstva;
- financiranje velikih ulaganja u infrastrukturu, transeuropske mreže, istraživanje i inovacije, pri čemu se kreće od EFSU-a i programa Obzor 2020.;
- samostalni proračun europodručja u okviru kojeg je moguće privremeno prenijeti znatna sredstva u slučaju regionalnih šokova i suprotstaviti se ozbiljnim recesijama na cijelom području te osigurati potrebnu financijsku stabilnost ⁽¹⁷⁾, uz funkciju makroekonomske stabilizacije radi zaštite ulaganja i borbe protiv nezaposlenosti i nesigurnih radnih mjesta.

3.3.1. Uloga makroekonomske stabilizacije čini se posebno važnom s obzirom na to da je negativan učinak na društvene slojeve i proizvodne sektore koji „gube” u globalizaciji i tehnološkim i informatičkim promjenama jedan od uzroka strateške krize EU-a i javljanja populizma. Iako, s jedne strane, države članice imaju manje kapaciteta za samostalno djelovanje i utjecanje na tržište rada i socijalne sustave, s druge strane, na europskoj razini još nisu stvorene mreže socijalne zaštite koje bi svim građanima omogućile da imaju koristi od rasta i globalnog tržišnog natjecanja ⁽¹⁸⁾.

3.4. Stoga se u proračunu EU-a moraju moći osigurati sredstva potrebna za postizanje strateških prioriteta primjenom odgovarajućih kriterija racionalizacije, učinkovitosti i djelotvornosti u pogledu strukture proračuna i načina na koji se on ocjenjuje i ažurira ⁽¹⁹⁾:

- veća usmjerenost na učinak i rezultate;

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 240 final; *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD Countries* („Sve veća nejednakost? Raspodjela prihoda i siromaštvo u zemljama OECD-a”), OECD, 2008.; *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* („Razjedinjeni smo: zašto nejednakost sve više raste”), OECD, 2011.; *In It Together. Why Less Inequality Benefits All* („Svi smo u tome zajedno: zašto svi imaju koristi od smanjenja nejednakosti”), OECD, 2015.

⁽¹⁶⁾ Rezolucija EGSO-a „Bijela knjiga Komisije o budućnosti Europe i šire”, 6. srpnja 2017., točka 13. SL C 345, 13.10.2017., str. 11.

⁽¹⁷⁾ SL C 177, 18.5.2016., str. 41., točka 3.5.

⁽¹⁸⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 63., točka 4. Vidjeti također P. De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?* („Koja je budućnost EU-a nakon Brexita?”), CEPS, listopad 2016.

⁽¹⁹⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 63.

- ocjenjivanje kvalitete regulatornog okvira za raspodjelu proračunskih sredstava EU-a;
- analiza kretanja rashoda kao kontinuirani srednjoročni proces u kojem se u svakoj godini daje kratki prikaz razvoja potrebnog za ostvarenje relevantnih rezultata;
- potreba da se u obzir uzme vrlo bliska veza između proračuna EU-a, upravljanja gospodarskom politikom i trenutne dinamike europskog gospodarstva;
- potreba da se osigura kontinuitet proračunske politike EU-a te da se ostvare i ocijene njezini ciljevi.

3.4.1. Pravilo uravnoteženosti proračuna trebali bi pratiti i drugi pokazatelji kojima se mjeri učinak potrošnje i blagostanje građana, a koji bi se utvrđivali u okviru europskog semestra, na prikladan način i u prikladnom obliku koji se dogovaraju s Europskim parlamentom i nacionalnim parlamentima.

3.5. Osim toga, golem skup sredstava dostupnih na razini EU-a postao je vrlo složen i nedovoljno transparentan. Osim tradicionalnih bespovratnih sredstava i programa potpore, među tim su sredstvima i financijski instrumenti za mobilizaciju privatnih sredstava s pomoću učinka financijske poluge – putem EFSU-a i strukturnih fondova – te razni instrumenti, kao što je europski stabilizacijski mehanizam (ESM), koje su uspostavile zemlje europodručja, ali izvan okvira EU-a, u cilju financijske stabilizacije⁽²⁰⁾.

3.6. U pogledu prihoda, EGSO se slaže s analizom iz izvješća „Buduće financiranje EU-a” Skupine na visokoj razini o vlastitim sredstvima (HLGOR) kojom predsjedava Mario Monti⁽²¹⁾. Posebice je važno postići dogovor o novom proračunu u kojem prevladavaju neovisna, transparentna i pravedna vlastita sredstva. Ona bi ulazila u proračun EU-a izravno, a ne putem država članica, te ne bi prouzročila dodatno porezno opterećenje i dodatno opteretila najugroženije građane i mala i srednja poduzeća.

3.6.1. Konkretnije, određen dio novih sredstava predloženih u tom izvješću imao bi dodanu europsku vrijednost i u pogledu prihoda jer bi se prikupljao na razini prikladnijoj kako za uspostavljanje transnacionalne porezne osnovice tako i za suzbijanje globalnog utjecaja na okoliš: porez na dobit (CCCTB)⁽²²⁾, a posebno na multinacionalna poduzeća, financijske transakcije, goriva i emisije ugljičnog dioksida.

3.6.2. U tom okviru EGSO ponovno ističe važnost borbe protiv utaje poreza, među ostalim s pomoću veće transparentnosti⁽²³⁾, te protiv svih oblika nepoštene porezne konkurencije među državama članicama.

3.7. Brexit će imati neizbježne posljedice na izradu proračuna EU-a nakon 2020. Osim kvantificiranja koje još uvijek nije službeno provela nijedna institucija EU-a⁽²⁴⁾, moguće posljedice za nadoknadu proračunskog deficita zbog Brexita mogu biti izražene u sljedeće tri opcije: i) povećanje nacionalnih doprinosa država članica EU-a; ii) smanjenje rashoda EU-a; iii) kombinacija dviju prethodnih opcija. U tom kontekstu Brexit istodobno predstavlja i prijetnju i priliku za proračun EU-a.

⁽²⁰⁾ „Buduće financiranje EU-a. Završno izvješće i preporuke Skupine na visokoj razini o vlastitim sredstvima”, prosinac 2016., str. 82–84.

⁽²¹⁾ „Buduće financiranje EU-a. Završno izvješće i preporuke Skupine na visokoj razini o vlastitim sredstvima”, prosinac 2016.

⁽²²⁾ EGSO je taj porez pozitivno ocijenio već 2011. u mišljenju „Zajednička konsolidirana osnovica poreza na dobit” SL C 24, 28.1.2012., str. 63. i 2017. u mišljenju „Prijedlog direktive Vijeća o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit (CCCTB)”. Još nije objavljeno.

⁽²³⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 62.

⁽²⁴⁾ Procjena prosječnog godišnjeg neto doprinosa Ujedinjene Kraljevine proračunu EU-a, koju su izradili neki istraživački instituti, varira od 8 milijardi eura (Institut za fiskalna istraživanja; Centar za studije europskih politika) ili 10 milijardi eura (J. Delors Institute Berlin – Bertelsman Stiftung) do 20 – 27 milijardi eura (Centar za europske politike). Vidjeti Institut za fiskalna istraživanja, 2016., *The Budget of the EU: a guide* („Vodič kroz proračun EU-a”). IFS Briefing Note BN 181. J. Browne, P. Johnson, D. Phillips; CEPS, 2016., *The impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event* („Utjecaj Brexita na proračun EU-a: nekatastrofalni događaj”). J. Nunez Ferrer; D. Rinaldi, Policy Brief 347; J. Delors Institute Berlin – Bertelsmans Stiftung, 2017., *Brexit and the EU Budget: Threat or Opportunity?* („Brexit i proračun EU-a: prijetnja ili prilika?”). J. Haas – E. Rubio; EPC, 2017., *EU Budget post-Brexit – Confronting reality, exploring viable solutions* („Proračun EU-a nakon Brexita – Suočavanje s realnošću, istraživanje održivih rješenja”). E. Chonicz. Dokument za raspravu.

3.7.1. Predstavlja prijetnju jer, ako tijekom predstojećih pregovora o VFO-u nakon 2020. bude dominiralo načelo „pravednog povrata“, to će naglasiti postojeću podjelu na države članice koje su neto davatelji i neto primatelji, čime će se udaljiti od načela europske dodane vrijednosti i povećati postojeću neizvjesnost koja obavlja europski projekt.

3.7.2. Brexit je istodobno i važna prilika za reformu proračuna EU-a kojom bi ga se moglo unaprijediti u pogledu kvantitete i kvalitete uz pomoć sadržajne revizije njegovih mehanizama potrošnje – prihvatanjem prijedloga iz Montijeva izvješća – pokrenuti važan sustav vlastitih sredstava Unije. Na taj bi se način mogao oblikovati primjeren, učinkovit, djelotvoran i transparentan proračun EU-a koji bi stekao vjerodostojnost u očima europskih građana i jasno im pokazao prednosti Europe i cijenu neujedinjene Europe.

3.7.3. Stoga je potrebno:

- (a) da Europska komisija što prije kvantificira učinak Brexita – na temelju različitih scenarija „tvrđog“ i „mekanog“ istupanja – na prihode i rashode proračuna EU-a, što je već trebalo biti navedeno u Dokumentu za razmatranje, među ostalim i s obzirom na predstojeći prijedlog VFO-a nakon 2020.;
- (b) pokrenuti ozbiljnu, transparentnu i javnu raspravu o proračunu EU-a uz sudjelovanje svih institucionalnih, političkih i socijalnih dionika, civilnog društva i europskih građana;
- (c) osigurati da sredstva namijenjena kohezijskoj politici i drugim socijalnim ciljevima ne budu smanjena budući da su to osnovni elementi za razvoj EU-a.

Na taj će način prilikom izrade proračuna EU-a, premda postoje različiti i suprotstavljeni interesi, biti moguće na transparentan i demokratski način utvrditi opcije uz pomoć kojih će se ti interesi moći uskladiti i dovesti do rješenja oko kojih će postojati širok konsenzus među dionicima.

Bruxelles, 19. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Dodatak

Mišljenju Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Sljedeći su amandmani odbijeni tijekom rasprave, ali su dobili više od četvrtine glasova:

Točka 1.9.1.

Izbrisati točku:

~~EGSO ponavlja svoju pozitivnu ocjenu zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit (CCCTB), kao i poreza na financijske transakcije, goriva i emisiju ugljičnog dioksida, koji bi, da se ubiru na europskoj razini, mogli biti utemeljeni na transnacionalnoj poreznoj osnovici te doprinijeti suzbijanju globalnog učinka na okoliš.~~

Obrazloženje

U ovom se odjeljku razmatraju moguća vlastita sredstva EU-a. Raspravljati o porezu na dobit trgovačkih društava u ovom kontekstu nije prikladno jer je taj porez u nadležnosti država članica, a ne EU-a. Kad je riječ o oporezivanju goriva i emisija ugljičnog dioksida, još je prerano razmatrati to pitanje na ovom mjestu. U Odboru se još nije razgovaralo o mogućoj zajedničkoj europskoj poreznoj osnovici za goriva i emisije ugljikova dioksida ili o njihovu oporezivanju.

Amandman je odbijen sa 76 glasova, dok je 62 bilo za i 16 suzdržanih.

Točka 3.6.1.

Izmijeniti kako slijedi:

~~Konkretnije, određen dio novih sredstava predloženih u tom izvješću imao bi dodanu europsku vrijednost i u pogledu prihoda jer bi se prikupljao na razini prikladnijoj kako za uspostavljanje transnacionalne porezne osnovice tako i za suzbijanje globalnog utjecaja na okoliš: porez na dobit (CCCTB), a posebno na multinacionalna poduzeća, financijske transakcije, goriva i emisije ugljičnog dioksida.~~

Obrazloženje

Kako bi se izbjegli nesporazumi, treba se ograničiti na općenite izjave. U Odboru se dosad nije raspravljalo ni o oporezivanju multinacionalnih poduzeća kao izvoru vlastitih sredstava EU-a ni o zajedničkoj europskoj poreznoj osnovici za goriva i emisije ugljikova dioksida ili njihovu oporezivanju.

Amandman je odbijen sa 76 glasova, dok je 62 bilo za i 16 suzdržanih.

Mišljenje Europski gospodarski i socijalni odbor o „Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o paneuropskom osobnom mirovinskom proizvodu (PEPP)”

(COM(2017) 343 final – 2017/0143 (COD))

(2018/C 081/19)

Izvjestitelj: **Philip VON BROCKDORFF**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 4.9.2017. Europski parlament, 11.9.2017.
Pravna osnova	članci 114. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te gospodarsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	132/4/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO se slaže s predloženom Uredbom i njezinim ciljem poticanja ulaganja diljem EU-a, međutim nije jasno hoće li ulaganja koja proizlaze iz ove inicijative ostati unutar EU-a.

1.2. EGSO pozdravlja svaki pokušaj poticanja građana EU-a da na odgovarajući način osiguraju svoju mirovinu. Međutim, EGSO-u je također nejasan učinak na mobilnost radne snage diljem EU-a koji će proizaći iz pružanja paneuropskih osobnih mirovinskih proizvoda (PEPP-ova).

1.3. EGSO prima na znanje da će PEPP biti privlačan ograničenom broju skupina, posebice mobilnim stručnjacima koji rade u različitim državama članicama tijekom svog radnog vijeka i samozaposlenima. Potrebno je poduzeti sve moguće napore kako bi se države članice potaknulo da takvu vrstu proizvoda pravično oporezuju. Osim toga, naglašava da se ni u kojem slučaju ne bi smjelo smatrati da ta inicijativa umanjuje važnost državnih ili profesionalnih mirovina.

1.4. EGSO naglašava potrebu za zaštitom potrošača i smanjenjem rizika za štediše tijekom njihova radnog vijeka i nakon umirovljenja. Također se preporučuje veća jasnoća u pogledu toga što je zajamčeno u okviru standardne opcije. Po mogućnosti, to pitanje bi Komisija trebala riješiti što je prije moguće.

1.5. EGSO također naglašava ulogu EIOP-a⁽¹⁾ u praćenju tržišta i nacionalnih sustava nadzora s ciljem postizanja usklađenosti i dosljednosti diljem EU-a, posebice u pogledu strukture upravljanja za PEPP-ove bilo kojeg pružatelja.

1.6. S obzirom na to da je odnos između zakonskih, strukovnih i osobnih mirovina jedinstven za svaku državu članicu, EGSO preporučuje da pružatelji budu u mogućnosti prilagoditi svoje PEPP-ove nacionalnim tržištima, poštujući pritom potrebu za usklađivanjem i dosljednošću, kako je gore navedeno. U isto vrijeme, u obzir je potrebno uzeti strukturu nacionalnih mirovinskih sustava kako bi se spriječio poremećaj i narušavanje tržišnog natjecanja.

⁽¹⁾ Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje.

1.7. EGSO se pita hoće li PEPP-ovi poboljšati situaciju u državama članicama koje u velikoj mjeri ovise o zakonskim mirovinama i u kojima tradicija privatnih mirovina nije razvijena. Uloga država članica u promicanju PEPP-ova stoga se smatra ključnom kako bi se podržala ta inicijativa.

1.8. EGSO zaključuje da se PEPP-ove ne bi trebalo smatrati pukim nastavkom trenutačno dostupne ponude dobrovoljne i privatne štednje.

1.9. EGSO smatra da bi zaštita potrošača povećala privlačnost osobnih mirovinskih proizvoda. S time u vezi, EGSO želi znati hoće li se predloženih 1,5 % primjenjivati kao paušalna postotna stopa ili će se primjenjivati gornja granica apsolutne vrijednosti. Komisija bi također trebala razmotriti mogućnost ukidanja naknada za promjenu pružatelja usluga nakon određenog razdoblja, i to u korist štediša i budućnosti PEPP-ova. Nadalje, uredbom se također moraju utvrditi osnovna pravila o pristupu nasljednika štediše akumuliranim sredstvima u slučaju smrti štediše.

2. Prijedlog Komisije

2.1. Procjenjuje se da oko 27 % od 243 milijuna građana EU-a u dobi od 25 do 59 godina trenutačno štedi za mirovinu. Europska komisija smatra da se osiguravanjem paneuropskog osobnog mirovinskog proizvoda potiču daljnje uštede. Kako bi se ostvario taj cilj, Europska komisija je 29. lipnja 2017. objavila prijedlog Uredbe o utvrđivanju okvira za novi paneuropski osobni mirovinski proizvod (PEPP). Ovaj je prijedlog u potpunosti u skladu s EU-ovim Akcijskim planom o izgradnji unije tržišta kapitala (CMU) iz 2015. te je usmjeren na povećanje tržišta osobnih mirovina na 2,1 bilijuna EUR do 2030.

2.2. Uredba će, kada bude usvojena, omogućiti da paneuropski osobni mirovinski proizvodi budu dostupni diljem država članica. Predložena Uredba pruža okvir za dobrovoljni sustav na razini EU-a, usporedno s postojećim sustavima osobne mirovine. PEPP-ovi neće zamijeniti postojeće nacionalne mirovinske strukture. Oni će upotrijebiti postojeće programe osobnih mirovina. Međutim, PEPP-ove će nuditi različiti pružatelji, uključujući osiguravateljska društva, upravitelje imovinom i banke. PEPP-ove će se moći distribuirati i kupovati putem interneta u svim državama članicama.

2.3. Kao ključni sastavni dio plana za uniju tržišta kapitala, PEPP-ovi će ponuditi mogućnosti za dugoročna ulaganja i rast na paneuropskom tržištu kapitala uz protok kapitala diljem EU-a. To bi potaknulo ulaganja poduzeća i osiguralo kapital za infrastrukturne projekte. Povećanje i privatnih i javnih ulaganja moglo bi doprinijeti povećanju otvaranja radnih mjesta diljem EU-a.

2.4. Prijedlog Komisije omogućio bi udruživanje mirovinskih sredstava od strane pružatelja što bi dovelo do veće ekonomije razmjera i smanjenja troškova za pružatelje pored povećanog tržišnog natjecanja koje bi nastalo nakon ulaska novih pružatelja na tržište mirovina. S većim brojem pružatelja nego što ih ima u ovom trenutku, štediše bi imali korist od nižih cijena zbog povećane konkurencije među pružateljima, a možda i bolje prinose. Međutim, od ključne je važnosti da štediše budu u potpunosti svjesni rizika i uvjeta koji se odnose na njihov PEPP.

2.5. Kombinacija većih mogućnosti izbora, pojednostavljenja, nižih cijena i eventualno boljih prinosa za štediše mogla bi potaknuti veći broj osoba na kupovinu takvih proizvoda bilo kako bi nadopunile svoja mirovinska prava ako očekuju da će mirovinski prihodi biti neodgovarajući ili kako bi ostvarile mirovinski prihod u slučajevima kada pojedinci nisu obuhvaćeni sustavom obveznog mirovinskog osiguranja ili strukovnog mirovinskog osiguranja.

2.6. Komisija vjeruje da će PEPP-ovi biti posebno zanimljivi mobilnim radnicima koji rade u različitim državama članicama tijekom svog radnog vijeka i samozaposlenima. PEPP-ovi bi također mogli predstavljati dodatnu mogućnost mirovinskog prihoda u državama članicama u kojima je korištenje osobnih mirovinskih proizvoda trenutačno ograničeno.

2.7. Iako se predloženom Uredbom predviđaju standardizirana obilježja proizvoda čiji je cilj ponuditi zaštitu potrošačima, predloženi okvir omogućio bi veću fleksibilnost u osmišljavanju mirovinskih proizvoda.

2.8. Glavne značajke predložene Uredbe su sljedeće:

- pružatelji moraju biti odobreni od strane Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) i bit će upisani u središnjem registru, dok će nacionalna tijela nastaviti nadzirati pružatelje. EIOPA će pratiti tržište i nacionalne sustave nadzora s ciljem postizanja usklađenosti. To će obvezati nacionalne vlasti da nadziru pružatelje koji djeluju u sklopu različitih nacionalnih okvira (tj. odjela). Međutim, nije jasno kako bi to funkcioniralo u praksi, posebice uzimajući u obzir da su osobni mirovinski proizvodi uglavnom definirani na nacionalnoj razini i da konkretno znanje o svakom nacionalnom tržištu može biti potrebno za odgovarajući nadzor,
- pružatelji moraju poštovati transparentnost u pogledu troškova i naknada te ispunjavati druge uvjete objavljivanja u obliku dokumenta s osnovnim informacijama (prije sklapanja ugovora) te dostavljati standardizirane periodične izvještaje o primanjima,
- u sklopu PEPP-ova bit će ponuđeno pet opcija za štednju sa zadanom niskorizičnom standardnom ulagačkom opcijom s ograničenim jamstvom osiguranja povrata uloženog kapitala. Potrošači mogu odustati od zahtjeva za savjetovanje u vezi s time pod uvjetom da su se pružatelji uvjerali u odgovarajuću kompetentnost i iskustvo štediša,
- pojedinci će imati pravo na promjenu pružatelja u zemlji ili inozemstvu svakih pet godina uz ograničeni trošak,
- pružatelji mogu ulagati u niz mogućnosti u skladu s načelom razboritosti i u najboljem dugoročnom interesu štediša,
- PEPP-ovi će omogućiti štedišama da nastave uplaćivati doprinose i nakon preseljenja u drugu državu članicu kao i da prenesu uplaćena sredstva bez likvidacije,
- na raspolaganju će stajati i niz mogućnosti za isplatu. U okviru PEPP-ova prednost će se davati redovitim rentama koje vlasniku police jamče fiksni iznos,
- potrebno je osigurati postupke podnošenja žalbe i rješavanja sporova koji su prilagođeni korisnicima.

2.9. Naposljetku, Komisija smatra da je povoljno porezno okruženje ključno za konkurentnost i privlačnost PEPP-ova te preporučuje da bi u slučaju PEPP-ova države članice trebale ponuditi isti porezni tretman kao i za slične domaće proizvode. Kao alternativu, trebale bi ponuditi najpovoljniji tretman u slučajevima kada se različiti osobni mirovinski planovi oporezuju na različite načine ⁽²⁾.

3. Opće napomene

3.1. Osobni mirovinski proizvodi još nisu u potpunosti razvijeni u cijeloj EU-u. Njihova uloga mogla bi, međutim, biti od temeljne važnosti za osiguranje primjerenih mirovinskih primanja za radnike čije su zakonske i strukovne mirovine male ili nedovoljno razvijene. Nadalje, opće mišljenje je da su mirovinski sustavi s više stupova najučinkovitiji način da se osigura održivost i primjerenost mirovinskih primanja.

3.2. EGSO stoga pozdravlja svaki pokušaj da se potakne građane EU-a da na odgovarajući način osiguraju svoju mirovinu. Kombinacija starenja stanovništva i sve niže stope nataliteta mogla bi dovesti do toga da buduće generacije podmiruju račune, osim ako se ne produlji radni vijek. U svim državama članicama, posebice u onima gdje mirovinski sustav s više stupova nije razvijen i u kojima zakonski mirovinski sustav predstavlja glavnog pružatelja, potpuno je logično da treba poticati ljude na osobnu štednju za mirovinu.

3.3. EGSO također pozdravlja cilj uvođenja PEPP-ova kao moguć način za povećanje korištenja privatnih mirovinskih osiguranja i dodjeljivanje sredstava za dugoročna ulaganja. Sve veći broj dugoročnih štednji mogao bi imati pozitivan učinak i na nacionalna gospodarstva.

3.4. EGSO je svjestan da je europski mirovinski krajolik trenutačno rascjepkan. U nekim zemljama građani mogu birati između više osobnih mirovinskih proizvoda, dok ih u drugima ima jako malo. Niz različitih europskih i nacionalnih pravila te različitih poreznih tretmana doveo je do ograničenog prijenosa financijskih sredstava diljem EU-a, djelomično zbog nedovoljne prenosivosti mirovinskih proizvoda diljem EU-a tijekom radnog vijeka pojedinca. Pod pretpostavkom da su

⁽²⁾ C(2017) 4393 final.

predviđanja Komisije točna, PEPP-ovi bi, zajedno s drugim mjerama koje su dio većeg paketa reformi, pridonijeli povećanju ušteda sa 700 milijardi EUR na više od 2 bilijuna EUR do 2030. To bi bio izniman poticaj za ulaganja diljem EU-a.

3.5. EGSO također napominje da prijedlog Komisije ima za cilj povećanje broja pružatelja. Povećano tržišno natjecanje diljem EU-a trebalo bi doprinijeti snižavanju cijena i istodobno pružiti određeni stupanj jamstva o kvaliteti mirovinskih proizvoda koje nude osiguravatelji, investicijska društva, mirovinski fondovi, upravitelji imovinom i banke u cijelom EU-u. Povećano prekogranično tržišno natjecanje vrlo je bitno i trebalo bi donijeti očite prednosti za građane putem smanjenih troškova, izbora proizvoda i prenosivosti mirovina.

3.6. Pridavanje važnosti zaštitnim mjerama kao i praćenje od strane nadzornog tijela na razini EU također su dobrodošli. EGSO očekuje da će EIOPA igrati ključnu ulogu u nadzoru pružatelja i praćenju tržišta.

3.7. EGSO također naglašava važnost sljedećih aspekata: zaštite potrošača putem pružanja jasnih informacija štedišama te kapitalne zaštite na temelju niskorizične opcije; informacija o stečenoj uštedi; pojednostavljenja administrativnih postupaka te žalbenih postupaka i izvanjudskih rješavanja žalbi u slučaju sporova između štediša i pružatelja usluge; razumnih troškova kod promjene pružatelja i zaštite štediša u slučaju odustajanja zbog npr. invaliditeta ili bolesti.

3.8. Budući da bi PEPP-ovi bili prenosivi, EGSO smatra da bi mogućnost prekogranične promjene pružatelja usluga mogla doprinijeti povećanju mobilnosti radne snage, iako je nejasno u kojoj mjeri to bi povećalo mobilnost na tržištu rada.

3.9. EGSO se slaže da bi prijedlog mogao biti važan u pogledu stvaranja novih skupova kapitala. Do sada je unija tržišta kapitala (CMU) s inicijativama, kao što su liberalizacija pravila za fondove poduzetničkog kapitala i olakšavanje kotiranja na burzi za mala poduzeća, imala ograničen uspjeh. EGSO smatra da bi PEPP-ovi mogli uvelike pridonijeti stvaranju novih izvora sredstava koji bi se mogli usmjeriti na ulaganja.

3.10. EGSO također napominje da je ova inicijativa važna i za razdoblje nakon Brexita. Unija tržišta kapitala zamišljena je da, barem djelomično, približi tržišta kontinentalne Europe tržištu Velike Britanije. S obzirom da se izlazak Ujedinjene Kraljevine iz EU-a sve više približava, potreba da se razvije paneuropsko tržište kapitala postala je važnija nego ikad. PEPP-ovi će biti uvedeni u vrlo prikladnom trenutku, kada glavne financijske institucije prebacuju poslovanje iz Velike Britanije u druge države članice. Sve to moglo bi olakšati protok kapitala diljem EU-a i smanjiti ovisnost o financiranju od strane banaka.

3.11. EGSO prima na znanje da će PEPP-ovi biti zanimljivi ograničenom broju skupina, posebice mobilnim stručnjacima, koji rade u različitim državama članicama tijekom svog radnog vijeka, i samozaposlenima kao i onima koji žive na tržištima na kojima osobni mirovinski proizvodi nisu razvijeni. Međutim, EGSO shvaća da Komisija strukovnu mirovinu smatra jednako važnom, kao što je naglašeno u revidiranoj Direktivi za institucije za pružanje strukovnog mirovinskog osiguranja (IORP) kojom se utvrđuju osnovni zahtjevi upravljanja za strukovne mirovinske fondove. Kao što je bio slučaj s revidiranom Direktivom za institucije za pružanje strukovnog mirovinskog osiguranja (IORP), cilj ove predložene Uredbe je poboljšanje upravljanja i transparentnosti kako bi se promicala prekogranična aktivnost i dalje razvijali pružatelji PEPP-ova kao dugoročni ulagatelji.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO smatra da se PEPP-ovi ne bi trebali smatrati nastavkom dostupne ponude dobrovoljnih i privatnih planova štednje. Uloga država članica u promicanju PEPP-ova i koristi od ušteda od ključne je važnosti. Komisija na temelju načela nacionalnog tretmana može zahtijevati da PEPP-ovi imaju jednak povlašteni porezni tretman koji države članice daju vlastitim usporedivim nacionalnim proizvodima. U slučajevima kada značajke proizvoda PEPP-ova ne ispunjavaju sve kriterije potrebne za odobravanje poreznih olakšica na postojeće nacionalne mirovinske proizvode, Komisija poziva države članice da omoguće iste porezne olakšice kao i one dodijeljene tim nacionalnim mirovinskim proizvodima.

4.2. EGSO se pita hoće li PEPP-ovi poboljšati situaciju u državama članicama koje u velikoj mjeri ovise o zakonskim mirovinama i u kojima tradicija privatnih mirovina nije razvijena. Kao što je već navedeno, PEPP-ovi će vjerojatno biti privlačniji samozaposlenim osobama i mobilnim stručnjacima; zaposlenici s niskim primanjima te osobe u nesigurnom radnom odnosu ili s ugovorom na određeno vrijeme te sezonski radnici vjerojatno si neće moći priuštiti osobni mirovinski proizvod.

4.3. Iz tog razloga, EGSO naglašava važnost poticanja građana da u ranim fazama svog radnog vijeka počnu štedjeti putem poreznih kredita koje dodjeljuju države članice. EGSO također preporučuje da se građanima pruže stručne smjernice za utvrđivanje minimalnih razdoblja ulaganja kako bi oni mogli imati koristi od dugoročnih ulaganja.

4.4. EGSO se slaže s prijedlozima Komisije usmjerenima na pružanje najviše pet ulagačkih opcija štedišama, od kojih sve uključuju ublažavanje rizika. Glavni izazov u tome je razlika među državama članicama. Nacionalna nadležna tijela će nastaviti nadzirati pružatelje koji su u njihovoj nadležnosti te se stoga uloga EIOPA-e u praćenju tržišta i nacionalnih sustava nadzora s ciljem postizanja usklađenosti smatra važnom za osiguravanje određenog stupnja dosljednosti u svim državama članicama.

4.5. EGSO se također slaže s Komisijinim argumentom da se pružatelje PEPP-ova podvrgne odgovarajućim propisima koji obuhvaćaju dugoročnu prirodu proizvoda i njihove relevantne specifikacije. EGSO podsjeća da je Direktiva Solventnost II (2009/138/EZ), regulatorni sustav osiguranja na razini EU-a, usmjerena na ujednačavanje jedinstvenog tržišta osiguranja u EU-u te poboljšanje zaštite potrošača kroz uvođenje „putovnice EU-a” (jedinstvene dozvole) za osiguravatelje, koja im omogućuje da djeluju u svim državama članicama ako su ispunili uvjete EU-a. Direktiva Solventnost II bila je posebno usmjerena na zaštitu potrošača, pri čemu su osiguravatelji glavni pružatelji osobnih mirovina. EGSO smatra da bi druge financijske institucije trebale podlijegati istim strogim zahtjevima kako bi se osigurala jednaka razina zaštite.

4.6. EGSO smatra da bi se više pozornosti trebalo posvetiti isplaćivanju. Štediše će pri kupovini PEPP-ova trebati znatnu potporu kako bi dobili odgovore na pitanja o tome koliko je potrebno za odlazak u mirovinu bez poteškoća te koji je način najbolji za povlačenje mirovinskih prihoda. Potrebno je iskoristiti iskustva s različitim pristupima isplaćivanju mirovina iz strukovnih mirovina kako bi se moglo savjetovati o najboljim mogućim strategijama isplaćivanja. EGSO smatra da su takve strategije sastavni dio mirovinskih proizvoda i onima koji se spremaju otići u mirovinu trebalo bi ukazati na praksu i pravila o isplaćivanju te na zaštitne mehanizme.

4.7. Ne može se dovoljno naglasiti važnost financijske pismenosti ⁽³⁾. EGSO smatra da će uspješno uvođenje PEPP-ova u velikoj mjeri ovisiti o tome jesu li pružene informacije dovoljno jasne kako bi štediše mogli uspoređivati i suprotstavljati proizvode i u konačnici odabrati proizvod koji najbolje odgovara njihovim potrebama. Osim toga, s obzirom na važnost prenosivosti to je potrebno standardizirati diljem EU-a.

4.8. Predugovorne informacije o fazi isplaćivanja i odgovarajući porezni tretman smatraju se izrazito važnima. Iako se EGSO slaže da su za pružanje visokokvalitetnih informacija izravno odgovorni pružatelji, uloga nacionalnih tijela i dalje ostaje važna. Mirovinski proizvodi neraskidivo su povezani sa socijalnim politikama država članica i poreznim sustavom. Zbog toga je za svaku državu članicu potreban specifičan pristup informacijama, a nacionalna tijela dužna su osigurati da informacije koje dopiru do potencijalnih klijenata budu utemeljene na činjenicama, upotrebljive i specifične.

4.9. EGSO smatra da odredbe o promjeni pružatelja usluga moraju biti atraktivnije za potrošače te im omogućiti veću zaštitu. Korisnik PEPP-a mora u bilo kojem trenutku biti u mogućnosti promijeniti pružatelja. Povezano pitanje jest pitanje naknade koja se plaća u tu svrhu. EGSO stoga traži da se pojasni način na koji će se primjenjivati predložena gornja granica od 1,5 % pozitivnog salda. Iako se gornja granica od 1,5 %, može činiti razumnom na papiru, paušalna bi postotna stopa bez postojanja apsolutne gornje granice dovela do toga da se štedišama potraživanja naplaćuju u odnosu na apsolutnu vrijednost uštede. EGSO smatra da je to nepošteno jer bi ograničilo mogućnosti koje štediše imaju u pogledu promjene pružatelja usluge. Komisija bi također trebala razmotriti mogućnost ukidanja naknada za promjenu pružatelja usluga nakon određenog razdoblja, i to u korist štediša i budućnosti PEPP-ova.

⁽³⁾ SL C 318, 29.10.2011., str. 24.

4.10. EGSO smatra da su potrebna jasna pravila o pristupu sredstvima akumuliranim u PEPP-u u slučaju smrti štediša. Osobe koje imaju pravo na korištenje tih sredstava trebaju ih dobiti najkasnije dva mjeseca nakon podnošenja potrebnih dokumenata, a pružatelj usluga proizvoda ne bi smio naplaćivati nikakvu vrstu naknade

4.11. Kao što je već navedeno, porezni poticaji imaju važnu ulogu u odlukama pojedinca da odgodi potrošnju i štedi za mirovinu. EGSO se slaže s Komisijom kada je riječ o ulozi koju bi porezni poticaji mogli igrati u određivanju uspjeha ili neuspjeha PEPP-ova. Međutim, EGSO napominje da države članice trebaju svojim građanima omogućiti pristup svim mogućim poreznim poticajima.

4.12. S obzirom na to da su PEPP-ovi uglavnom usmjereni na mobilne stručnjake i samozaposlene osobe koje si mogu priuštiti osobni mirovinski proizvod, EGSO smatra da države članice poreznim poticajima diskriminiraju zaposlenike s niskim primanjima koji nemaju mogućnost ugovoriti PEPP. U svjetlu toga, države članice trebale bi pažljivo razmotriti mogućnost pružanja takvih poreznih poticaja.

4.13. EGSO priznaje da mirovinski proizvodi predstavljaju određeni rizik s obzirom na svoju dugotrajnu prirodu. Međutim, određena razina sofisticiranosti proizvoda uvelike bi smanjila rizike i nesigurnosti, istodobno uzimajući u obzir potrebe i želje štediša. Smanjenje rizika u slučaju pojedinaca bez prethodnog iskustva s mirovinskim proizvodima smatra se osobito važnim, a EGSO se slaže s rasponom mogućnosti koje bi se stavile na raspolaganje štedišama s jednom obveznom standardnom ulagačkom opcijom u okviru koje je štediši dozvoljeno da ostvari barem povrat vlastitog uloženog kapitala.

4.14. Također bi trebalo izbjegavati situaciju u kojoj se razine zaštite potrošača razlikuju ovisno o pružatelju usluga PEPP-a. EGSO smatra da bi se za financijske institucije koje nude dugoročne proizvode u smislu mirovine trebalo primjenjivati načelo „isti rizici, ista pravila”.

4.15. EGSO također ističe da, kako je 9. listopada 2017. u svom priopćenju za medije istaknula i Europska federacija ulagača i korisnika financijskih usluga „Better Finance”⁽⁴⁾, dugoročni osobni mirovinski proizvodi „ne osiguravaju odgovarajući zamjenski dohodak jer njihov dugoročni prinos može biti nedostatan, a ponekad i negativan (po odbitku inflacije)”. Da bi PEPP bio uspješan, od ključne je važnosti da pružatelji usluge štedišama osiguraju svu potrebnu zaštitu i bolji prinos. Međutim, budući da većina europskih mirovinskih fondova trenutačno ulaže u obveznice, izgledi za poboljšanje prinosa, pa makar kratkoročno ili srednjoročno, ne čine se dobrima.

4.16. Naposljetku, EGSO primjećuje da su uloge i interakcija između zakonske, strukovne i osobne mirovine jedinstvene za svaku državu članicu. To je desetljećima oblikovalo nacionalna mirovinska tržišta te nije iznenađujuće što danas nalazimo toliko različitih mirovinskih proizvoda diljem EU-a. U tom kontekstu potrebno je da pružatelji mogu prilagoditi svoje PEPP-ove nacionalnim tržištima.

Bruxelles, 19. listopada 2017.

*Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS*

⁽⁴⁾ Pension Savings: The Real Return, Izvješće o istraživanju organizacije BETTER FINANCE, izdanje iz 2017.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o
„Dokumentu za razmatranje o socijalnoj dimenziji Europe”**

(COM(2017) 206)

**„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom
odboru i Odboru regija – Uspostava europskog stupa socijalnih prava”**

(COM(2017) 250 final)

i „Prijedlogu međuinstitucijskog proglašenja o europskom stupu socijalnih prava”

(COM(2017) 251 final)

(2018/C 081/20)

Izvjestiteljica: **Gabriele BISCHOFF**

Suizvjestitelj: **Jukka AHTELA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 5.7.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	27. 9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	229/4/2

1. Zaključci

1.1. S obzirom na to da je Unija suočena s izazovima poput budućnosti rada, rastućih nejednakosti i siromaštva, globalizacije i migracija, građani sve više dovode u pitanje EU koji, zajedno s državama članicama, nije u mogućnosti osigurati sigurnost, socijalni i gospodarski napredak i kvalitetna radna mjesta, a odgovoran je i za slabljenje nacionalne zaštite u državama članicama. Rasprava o socijalnoj dimenziji Europe i europskom stupu socijalnih prava mogla bi biti ključna za postizanje novog konsenzusa o tim neodložnim pitanjima te bi mogla pomoći u deblokiranju EU-a.

1.2. EGSO snažno naglašava da odluka u pogledu odabira scenarija ili putova koje treba slijediti u vezi sa socijalnom dimenzijom nije akademska, ali će bitno utjecati na živote ljudi. EGSO smatra da se realistična budućnost Europske unije može temeljiti samo na spajanju čvrstoga gospodarskog temelja sa snažnom socijalnom dimenzijom. Moderne socijalne usluge i pravedne životne mogućnosti osobito promiču osnaživanje građana, socijalni mir i gospodarski razvoj. EGSO ponovno ističe da bi ostvarivanje ciljeva iz Ugovora u vezi s uravnoteženim gospodarskim rastom i socijalnim napretkom koji dovodi do boljih životnih i radnih uvjeta trebalo biti vodeće načelo u određivanju budućeg usmjerenja socijalne dimenzije EU-a.

1.3. Odbor razumije da je europski stup socijalnih prava zamišljen kao politička izjava namjere i da se njime samim po sebi ne stvaraju nikakva nova upotrebljiva zakonska prava. Stoga Odbor smatra da bi podrška Vijeća njegovom Proglašenju na sastanku na vrhu za socijalna pitanja u Göteborgu u studenom 2017. bila važan signal. Odbor smatra da bi jasan plan za primjenu stupa mogao pridonijeti poticanju konvergencije i ostvarenju njegovih ciljeva.

1.4. Međutim, EGSO također uviđa da u aktualnom političkom kontekstu postoje razlike u stajalištima o tome koje bi sljedeće korake EU trebao poduzeti. EGSO je uvjeren da je produbljivanje socijalne dimenzije bolje provoditi zajedno sa svih 27 država članica, s naglaskom na ključnim projektima u kojima se ostvaruje socijalni i gospodarski napredak. Međutim, ako to nije moguće, trebalo bi razmotriti alternativne putove, npr. sudjelovanje pojedinih zemalja koje će pozvati sve druge zemlje da se priključe. Odbor također naglašava da je potrebno više jasnoće o tome koje bi se mjere trebale primjenjivati na EU27, a koje bi trebale obuhvaćati europodručje.

1.5. Dionici se protiv rastuće nejednakosti, siromaštva i socijalne isključenosti trebaju boriti na svim razinama. Imajući to na umu, EGSO smatra da je potrebno ulaganje dodatnih napora u određivanje zajedničkih načela, normi, politika i strategija na odgovarajućim razinama za pitanja veće konvergencije plaća i uspostave ili povećanja minimalnih plaća na odgovarajuću razinu uz potpuno poštovanje autonomije socijalnih partnera. EGSO je u svojem prvom mišljenju o europskom stupu socijalnih prava ⁽¹⁾ već istaknuo da je studija Međunarodne organizacije rada ⁽²⁾ korisna referentna točka. U njoj se ističe kako se za usporedbu razine minimalnih plaća može koristiti niz pokazatelja koji vode računa o nacionalnim okolnostima, no najpopularniji je omjer između minimalne i medijalne (srednje) plaće. Osim toga važno je osigurati da svi građani budu obuhvaćeni minimalnim dohotkom. EGSO naglašava da bi radi suočavanja s budućim izazovima trebalo povećati sredstva namijenjena socijalnoj koheziji i socijalnim ulaganjima.

1.6. U pravnom okviru EU-a socijalna politika spada u zajedničku nadležnost. Bit će važno postići konsenzus o tome tko poduzima što u području socijalne politike, osobito kad je riječ o područjima i načinu djelovanja EU-a, uz osiguravanje veće transparentnosti i odgovornosti za djelovanje ili nedjelovanje. U tom kontekstu, moraju se provoditi reforme i političke inicijative kako bi se odgovorilo na višestruke izazove, a društva i gospodarstva pripremilo za budućnost. Ako se politička predanost provedbi zajedničkih načela po isteku razumnog roka pokaže kao nedostatna, treba razmotriti nove odgovarajuće mjere, uključujući pravosudne i nepravosudne inicijative.

1.7. Svi relevantni predstavnici organiziranog civilnog društva moraju na prikladan način biti uključeni u razvoj i provedbu odgovarajućih politika, uz istodobno priznavanje konkretne uloge socijalnih partnera i poštovanje njihove autonomije. Promicanje kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga na svim razinama također će biti važno za osiguravanje tržišta rada koja dobro funkcioniraju, pravednih radnih uvjeta za sve, povećane produktivnosti i održivog socijalnog osiguranja.

1.8. U središtu ovog političkog projekta su zajedničke vrijednosti EU-a utvrđene u okviru temeljnih prava. EGSO je i dalje vrlo zabrinut zbog neprovođenja postojećih socijalnih prava i „različitih svjetova poštovanja” prava EU-a. Komisija je kao „čuvarica Ugovora” odgovorna za izvršavanje zakonodavstva, ali ispravna provedba i poštovanje pravila EU-a dužnost je država članica. EGSO smatra da bi mogao igrati aktivniju ulogu u promicanju, podizanju svijesti i praćenju trenutnog stanja u vezi s uspostavom stalnog foruma o temeljnim pravima i vladavini prava.

1.9. Rasprava o socijalnoj dimenziji Europe ne može se odvijati zasebno i mora biti vezana uz rasprave o produbljivanju EMU-a, načinu svladavanja globalizacije uz istodobno rješavanje pratećih izazova te o načinu osiguravanja odgovarajućih i učinkovitih resursa namijenjenih tih ciljevima.

1.10. U svrhu poboljšanja socijalne dimenzije potrebno je poduzeti mjere, i to posebno u dva glavna područja: EMU i jedinstveno tržište. Socijalnu politiku treba uključiti u drugačiju ekonomsku politiku EU-a zajedno s dobrom kombinacijom makroekonomske politike i napretkom prema produbljivanju EMU-a. U kontekstu ekonomske i monetarne unije, europski semestar igrat će ključnu ulogu u ponovnoj uspostavi ravnoteže u području gospodarske i socijalne politike, kao i u pogledu osiguravanja lakše provedbe dobro osmišljenih reformi u dotičnim državama članicama. Odbor naglašava potrebu za osiguravanjem gospodarske i socijalne dimenzije europskog semestra. Stupom se također želi utjecati na europsko gospodarsko upravljanje. Pregled socijalnih pokazatelja za europski stup socijalnih prava treba poboljšati s više odgovarajućih i prikladnih pokazatelja.

⁽¹⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10.

⁽²⁾ „Izgradnja socijalnog stupa za europsku konvergenciju”, ILO, 18. srpnja 2016.

1.11. Odbor je i dalje uvjeren da je dobra budućnost moguća i da snažniji EU može pridonijeti boljem oblikovanju globalizacije i digitalizacije kako bi se svim građanima pružili dobri izgledi. Ključno je, međutim, da svi shvate koji su ulozi, tj. što bi se moglo izgubiti vraćanjem na staro i što bi se moglo dobiti poduzimanjem daljnjih koraka.

2. Uvod (pozadina, izazovi i kontekst)

2.1. Deset godina nakon financijske krize i dalje su vidljivi njezini gospodarski, socijalni i politički učinci koji su snažno pogodili EU i njegove građane. EU treba viziju za budućnost i pronalaženje novog smjera, što će mu pomoći da se uhvati u koštac s ključnim izazovima kao što su budućnost rada, globalizacija, migracije, rastuća nejednakost i siromaštvo.

2.2. Europski gospodarski i socijalni odbor smatra da se realistična budućnost Europske unije može zasnivati samo na spajanju čvrstog gospodarskog temelja sa snažnom socijalnom dimenzijom. Uvjeren je da Europskoj uniji treba novi konsenzus o održivoj gospodarskoj i socijalnoj strategiji kako bi ispunila svoje obećanje da će raditi na uravnoteženom gospodarskom rastu i socijalnom napretku koji vode ka većoj dobrobiti njezinih građana. Stoga pozdravlja raspravu o socijalnoj dimenziji Europe u široj raspravi o budućnosti Europe, kao i Komisijin Prijedlog međuinstitucijskog proglasa o europskom stupu socijalnih prava.

2.3. Dokument za razmatranje o socijalnoj dimenziji Europe objavljen 26. travnja 2017. jedan je od pet takvih dokumenata sastavljenih kako bi se pružile informacije za širu raspravu u kojoj sudjeluju čelnici 27 država članica, institucije EU-a, socijalni partneri i građani, koja je potaknuta Bijelom knjigom Komisije o budućnosti Europe ⁽³⁾. Dokument o socijalnoj dimenziji Komisijin je doprinos raspravi o načinu prilagodbe europskih socijalnih modela trenutačnim i budućim izazovima te ulozi koju bi Europska unija trebala imati u tome i opsegu njezina djelovanja.

2.4. U dokumentu se istražuje pitanje može li se i na koji način pružiti potpora socijalnoj dimenziji u svjetlu različitih scenarija razvijenih u Bijeloj knjizi. Dok se u Bijeloj knjizi navodi pet neiscrpnih ili preskriptivnih scenarija, u Dokumentu za razmatranje navode se samo tri moguća puta za socijalnu dimenziju Europe. U njemu se također temeljito razmatraju četiri glavna alata koja EU trenutačno ima za pridonnošenje ostvarenju cilja uključivog rasta: zakonodavstvo, usmjeravanje, financiranje i suradnja.

2.5. EGSO u potpunosti pruža potporu inicijativi Komisijine Bijele knjige: vrijeme je da Europska unija, čiji bi se broj država članica uskoro mogao smanjiti na 27, počne ozbiljno promišljati o svojoj budućnosti. Socijalna dimenzija sastavni je dio te rasprave.

2.6. Istodobno s Dokumentom za razmatranje o socijalnoj dimenziji, Komisija je predstavila Preporuku i prijedlog međuinstitucijskog proglasa o europskom stupu socijalnih prava (stup) ⁽⁴⁾. Tome je prethodilo opsežno savjetovanje tijekom 2016. o preliminarnom nacrtu stupa. EGSO je iznio svoja prvotna stajališta o stupu u mišljenju ⁽⁵⁾ usvojenom u siječnju 2017., koje se temelji na glavnim ishodima rasprava organiziranih u 28 država članica.

2.7. EGSO u tom mišljenju odgovara na zahtjev Europske komisije da sastavi mišljenje o Dokumentu za razmatranje o socijalnoj dimenziji Europe. Pri tome Odbor također povezuje tu inicijativu s Preporukom i predloženim proglasom o stupu.

2.8. „Socijalna Europa” veoma je širok koncept te se, kako je navedeno u Dokumentu za razmatranje, razumijevanje njegova značenja uvelike razlikuje. Neki bi mogli dovesti u pitanje i samu potrebu za socijalnom dimenzijom EU-a jer socijalnu politiku EU-a smatraju prijetnjom globalnoj konkurentnosti Europe. Ostali, međutim, smatraju da je „socijalna Europa” temelj doprinosa EU-a demokratskim, povezanim, kulturno raznolikim i uspješnim društvima.

2.9. Socijalna dimenzija uvijek je imala središnju ulogu u Europskoj uniji, no iako postoji poprilično opsežna pravna stečevina EU-a u području socijalnih pitanja – razvijena s vremenom usporedo s jedinstvenim tržištem, ekonomskom i monetarnom unijom te temeljnim pravima radnika i građana – ona se ponekad čini nevidljivom i nepostojećom u usporedbi s nacionalnim politikama država članica. Međutim, socijalna stvarnost unutar Europe uvelike se razlikuje. Postoji rizik od još većih razilaženja, osobito u scenariju u kojemu bi EU aktivno odlučio napraviti korak unazad u pogledu svoje

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en.

⁽⁵⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10.

integracije. U Dokumentu za razmatranje također se utvrđuje nekoliko pokretača promjena koji imaju posljedice za socijalne modele država članica, uključujući demografsku promjenu prema sve starijem stanovništvu, veću raznolikost i složenost društva, nove stilove života te transformaciju rada, koja dovodi do sve raznovrsnijih i neuobičajenijih modela rada i radnih uvjeta.

2.10. EGSO smatra da se realistična budućnost Europske unije može temeljiti samo na spajanju čvrstoga gospodarskog temelja sa snažnom socijalnom dimenzijom. Socijalna politika u zajedničkoj je nadležnosti EU-a i država članica, iako odgovornost prvenstveno snose vlade, socijalni partneri i akteri civilnog društva na nacionalnoj razini. Kao daljnji korak i u općem kontekstu konsenzusa postignutog o budućnosti Europe također će biti važno postići konsenzus o tome tko bi trebao činiti što u području socijalne politike te osobito u kojim bi područjima i na koji način EU trebao djelovati.

2.11. EGSO je također naglasio problem neizvršavanja postojećih socijalnih prava. Komisija kao „čuvarica Ugovorâ” snosi ključnu odgovornost za izvršavanje tih prava. Međutim, države članice odgovorne su za primjerenu provedbu zakonodavstva EU-a i njegovo poštovanje. Postoje „različiti svjetovi poštovanja”⁽⁶⁾ prava EU-a u državama članicama i određena nesklonost Komisije da se na odgovarajući način uhvati ukoštac s tim pitanjem. To predstavlja i prepreku većoj konvergenciji koju je potrebno ukloniti. Odbor je već naglasio potrebu promicanja i provedbe postojećih socijalnih i temeljnih prava te praćenja kršenja⁽⁷⁾. EGSO u tome treba igrati aktivniju ulogu i može osnovati stalni forum o temeljnim pravima i vladavini prava kako bi pratio trenutačno stanje. Transparentnost i jasnoća o tome tko čini što ključna je kako bi građani mogli razumjeti gdje leži odgovornost i tko bi je trebao preuzeti.

2.12. EGSO je u mnogim mišljenjima⁽⁸⁾ isticao potrebu za kombinacijom makroekonomskih politika kojima se pruža potpora ciljevima socijalne politike, umjesto da ih se potkopava. Stoga je dobrodošla uvodna izjava 11. Preporuke o europskom stupu socijalnih prava u kojoj se navodi da „[b]udući da su gospodarski i društveni napredak povezani, uspostava europskog stupa socijalnih prava poboljšavanjem europske konkurentnosti i poticanjem ulaganja, otvaranja radnih mjesta i socijalne kohezije trebala bi biti dio sveobuhvatnijih napora u izgradnji uključivijeg i održivijeg modela rasta.” Rasprava o socijalnoj dimenziji stoga mora biti vidljivo povezana s raspravom o budućoj arhitekturi ekonomske i monetarne unije, što je također tema zasebne Bijele knjige o budućnosti Europe.

2.13. Ključno je pitanje kakav će učinak imati europski stup socijalnih prava. Postoje brojna očekivanja i pitanja kao što je hoće li stup riješiti pitanje socijalnih deficita zajedničkog tržišta ili doprinijeti okončavanju neravnoteže između gospodarskih sloboda i socijalnih prava⁽⁹⁾? Istina je da stvaranje visokih očekivanja može imati učinak bumeranga. Stoga EGSO preporučuje usvajanje realističnog, ali ambicioznog pristupa.

2.14. EGSO je prethodno naglasio, u kontekstu rasprave o europskom stupu socijalnih prava, da EU treba ostvariti pozitivan projekt za sve radi borbe protiv rasta populizma, nacionalizma i skepticizma među europskim građanima te kako bi dokazao da je i dalje sposoban ostvariti obećanje o stvaranju gospodarskog rasta i radnih mjesta te poboljšanju životnih i radnih uvjeta građana. Odbor ponavlja da bi to trebalo biti vodeće načelo pri utvrđivanju budućeg usmjerenja socijalne dimenzije Europe.

3. Dokument za razmatranje o socijalnoj dimenziji Europe

3.1. U svojoj Rezoluciji o „Bijeloj knjizi o budućnosti Europe”, EGSO je već naglasio da predviđene rasprave s vladama i civilnim društvom u državama članicama ne bi trebale biti usmjerene na odabir jednog od pet različitih scenarija navedenih u Bijeloj knjizi, nego bi se trebale iskoristiti za opisivanje mogućih posljedica različitih odluka i puteva. Putevi unutar

⁽⁶⁾ „Poštovanje Europe: Usklađivanje u EU-u i neobvezujući pravni instrumenti u državama članicama” („Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States”), Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, 2007.

⁽⁷⁾ Npr. SL C 376, 22.12.2011., str. 74.

⁽⁸⁾ SL C 271, 19.9.2013., str. 1.
SL C 451, 16.12.2014., str. 10.
SL C 13, 15.1.2016., str. 33.

⁽⁹⁾ SL C 143, 22.5.2012., str. 23.
SL C 271, 19.9.2013., str. 1.

opisanih scenarija stoga se ne smatraju jedinom mogućim opcijama ili „modelima” kojima se opisuju različiti, izolirani putevi. Isti bi se pristup trebao primjenjivati na Dokument za razmatranje o socijalnoj dimenziji.

3.2. Dokument za razmatranje bavi se raznolikom socijalnom stvarnošću unutar EU-a te se u njemu utvrđuju mogući pokretači promjena i predlažu mogući daljnji koraci za EU27.

- ograničavanje socijalne dimenzije na slobodno kretanje (isključivo slobodno kretanje),
- oni koji žele više u pogledu socijalnih pitanja to i čine (pojačana suradnja),
- 27 država članica EU-a zajedničkim snagama jačaju socijalnu dimenziju Europe (produbljivanje socijalne dimenzije na razini 27 država članica EU-a).

3.3. Kako bi se bolje razumjele moguće posljedice, EGSO je razmotrio tri moguća puta u pogledu izazova i pokretača promjena opisanih u Dokumentu za razmatranje te izazova kojima se EGSO bavio u svojem prvotnom mišljenju o europskom stupu socijalnih prava. Oni su utvrđeni pomoću okvirnih primjera u Dodatku, isključivo u ogledne svrhe.

3.4. „Isključivo slobodno kretanje”, odnosno prvi put, predstavljao bi najveći izazov u pogledu statusa quo te ga se može smatrati velikim korakom unazad. On bi postao pokretač još naglašenijih razlika u EU-u uz znatne posljedice za život građana EU-a i mogao bi izazvati centrifugalne sile koje bi u konačnici mogle dovesti do raspada EU-a. S druge strane, slobodno kretanje i propisi o mobilnosti unutar EU-a mogli bi biti kvalitetniji i imati šire područje primjene te bi se njima također moglo olakšati provedbu i praćenje Komisije (tj. manje, ali bolje).

3.5. „Pojačana suradnja”, odnosno drugi put, mogla bi barem potaknuti veću konvergenciju među nekim državama članicama, ali bi mogla dovesti i do stvaranja većih jazova u odnosu na ostale (polukonvergencija). Taj bi put predstavljao korak naprijed u pogledu statusa quo i izbjegavanja trenutačnog problema stalnog pronalaženja najmanjeg zajedničkog nazivnika ili uključivanja previše mogućnosti izuzimanja zbog kojih provedba tih pravila postaje poprilično složena. Međutim, rezultat toga bile bi neujednačene razine prava za građane, ovisno o državi članici u kojoj žive, te novi izazovi i nesigurnosti za poduzeća koja posluju diljem EU-a i kojima su potrebni ravnopravni uvjeti, a koja bi ujedno bila suočena s različitim svjetovima poštovanja. To bi također moglo dovesti do smanjenja potpore za jedinstveno tržište ako se građani u državama koje nisu uključene počnu osjećati zapostavljenima.

3.6. „Produbljivanje socijalne dimenzije na razini 27 država članica EU-a”, odnosno treći put, predstavljalo bi znatnu promjenu trenutačnog stanja i bilo glavni pokretač konvergencije u cijelom EU-u. Taj bi put mogao uključivati obvezujuće mjere i referentne vrijednosti za 27 država članica EU-a te financiranje EU-a povezano s uspjehom u pogledu referentnih vrijednosti i zajedničkih ciljeva. Međutim, iako EGSO smatra da je produbljivanje socijalne dimenzije najbolje provoditi zajedno sa svih 27 država članica, uzimajući u obzir već složene pregovore o nepreciznom konceptu europskog stupa socijalnih prava, ne čini se realističnim očekivati da će taj put dobiti potporu, osobito onih država članica koje žele zadržati svoju komparativnu prednost u pogledu nižih plaća i socijalnih standarda ili onih koje se boje negativnog učinka na svoje nacionalne modele i visoke standarde.

3.7. EGSO smatra da bi se pristupom „produbljivanja socijalne dimenzije gdje je to moguće i veće usmjerenosti na ishode” također pružila potpora glavnom pokretaču veće konvergencije i stoga pruža potporu obvezujućim mjerama temeljenima na europskom semestru⁽¹⁰⁾ s referentnim vrijednostima barem za europodručje, a po mogućnosti i za EU27 u vezi sa zaposlenjem, obrazovanjem i socijalnom skrbi (npr. sa zajedničkim referentnim okvirom za potporu dohotku koja je namijenjena potrebitima). To bi trebalo biti popraćeno planom kojim se utvrđuju zajedničke inicijative u ključnim područjima u kojima mjere EU-a pružaju jasnu dodanu vrijednost te su, gdje je to moguće, usmjerene na ishode. Sredstva dodijeljena za socijalnu koheziju i socijalna ulaganja trebalo bi povećati kako bismo se mogli suočiti s izazovima vještina i kompetencija, digitalizacije i demografskih promjena u Europskoj uniji.

⁽¹⁰⁾ To je prijedlog Komisije u kontekstu produbljivanja ekonomske i monetarne unije.

4. Proglas o europskom stupu socijalnih prava

4.1. EGSO je već naveo da bi europski stup socijalnih prava trebao pridonositi pravednoj ravnoteži između gospodarske i socijalne dimenzije Europske unije. Pitanje uravnoteživanja gospodarskih i socijalnih ciljeva nadilazi izgradnju jednog stupa te je povezano s horizontalnim temeljima Europske unije.

4.2. Navedeni ciljevi stupa – doprinijeti „pravednom i istinski paneuropskom tržištu rada” te „poslužiti kao kompas pri ponovnoj uspostavi konvergencije unutar europodručja” – nadilaze nadležnosti u području socijalne politike iz glave X. UFEU-a. Njima se zadire u temelj gospodarskih i monetarnih politika, kao i strategiju zapošljavanja u okviru glava VIII. i IX. UFEU-a.

4.3. U okviru europskog stupa socijalnih prava utvrđuje se 20 „načela i prava” koja Komisija smatra ključnima za pravedna tržišta rada i sustave socijalne skrbi koji dobro funkcioniraju u 21. stoljeću, a grupirana su u tri kategorije: 1. jednake mogućnosti i pristup tržištu rada; 2. pravedni radni uvjeti; 3. socijalna zaštita i uključenost.

4.4. Uspostava europskog stupa socijalnih prava retrospektivnog je karaktera te je usmjerena na budućnost. Njome se nastoji odraziti postojeća pravna stečevina EU-a u području socijalnih prava te se pokazuje treba li se i na koji način ona nadopuniti ako je to potrebno kako bi se uzele u obzir velike transformacije u svijetu rada i u društvu kako bi se pridonijelo ostvarenju tržišta rada i sustava socijalne skrbi koji dobro funkcioniraju u Europi 21. stoljeća.

4.5. Potrebno je objašnjenje u pogledu pravne naravi europskog stupa socijalnih prava, koje je predstavljeno u obliku dvaju odvojenih, iako gotovo posve jednakih, instrumenata: Preporuke Komisije⁽¹¹⁾ i Prijedloga međuinstitucijskog proglasa⁽¹²⁾. Prema pratećoj Komunikaciji, izborom instrumenata uzimaju se u obzir šira politička razmatranja i pravna ograničenja, osobito ograničenja nadležnosti EU-a u području socijalne politike.

4.6. Preporuka, kojom se izvršavaju ovlasti Komisije iz članka 292. UFEU-a, stupa na snagu bez odgađanja. U njoj nije izričito navedeno kome je upućena, ali se u uvodnim izjavama 17.–20. objašnjava da je „uspostava europskog stupa socijalnih prava zajednička obveza i odgovornost Unije, njezinih država članica i socijalnih partnera” te da bi ga trebalo „provesti na razini Unije i na razini država članica u okviru njihovih nadležnosti te u skladu s načelom supsidijarnosti”. EGSO u tom kontekstu želi naglasiti da bi trebalo poštovati autonomiju socijalnih partnera.

4.7. Istodobno, Europska Komisija također predlaže da „institucije EU-a zajednički svečano proglase europski stup socijalnih prava”. Ugovori EU-a ne sadrže pravnu podlogu za Proglas, iako se taj instrument već jednom koristio za Povelju Europske unije o temeljnim pravima, koja je prvi put proglašena na sastanku Europskog vijeća u Nici 7. prosinca 2000. Proglas je potrebno razlikovati od međuinstitucijskog sporazuma u smislu članka 295. UFEU-a te je, prema pravnoj ocjeni Vijeća, poznato da proglas „predstavlja netipični akt koji nije pravno obvezujuć i ne stvara izravno primjenjiva prava”.

4.8. Proglas o europskom stupu socijalnih prava također se razlikuje od Povelje Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika, usvojene 9. prosinca 1989. Ta je povelja također isključivo deklarativnog karaktera, ali su je potpisale sve države članice osim Ujedinjene Kraljevine. Ona nije bila zajednička deklaracija usvojena zajedno s ostalim europskim institucijama iako je Europska komisija predstavila Program socijalnih mjera kako bi primijenila Povelju (COM(89) 568 final). Uz to, ona sadrži odredbe o svojoj provedbi.

4.9. Ako je „uspostava europskog stupa socijalnih prava” zajednička obveza i odgovornost Unije, njezinih država članica i socijalnih partnera, onda je logično da se Vijeće i Europski parlament pridruže Komisiji u svečanom proglašenju stupa. Europski stup socijalnih prava također bi trebao imati učinak na gospodarsko upravljanje EU-om (europski semestar, pregled socijalnih pokazatelja) i stoga bi postizanje konsenzusa u Vijeću o pružanju potpore Proglasu predstavljalo važan signal. Iako priznaje da su socijalni partneri nadležni u mnogim područjima, Odbor napominje da oni nisu službeno uključeni u postupak donošenja proglasa⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ SL L 113, 29.4.2017., str. 56.

⁽¹²⁾ Uz to, Preporuka i Proglas popraćeni su glavnim Komunikacijom i određenim brojem ostalih pratećih nezakonodavnih inicijativa, uključujući pregled socijalnih pokazatelja za praćenje napretka, savjetovanje sa socijalnim partnerima u dva navrata te zakonodavni prijedlog Direktive o ravnoteži između profesionalnog i privatnog života, o kojoj će EGSO donijeti zasebno mišljenje.

⁽¹³⁾ Vidjeti Komunikaciju Europske komisije o uspostavi europskog stupa socijalnih prava, str. 6 COM(2017) 250 final.

4.10. Odbor razumije da je stup namijenjen kao politička izjava namjere i da se njime samim po sebi ne stvaraju nikakva nova upotrebljiva zakonska prava. Komisija razlikuje prava od načela: za prava se smatra da ponovno potvrđuju neka od već postojećih prava iz pravne stečevine Unije, dok se za načela smatra da su nova te se njima uglavnom rješavaju izazovi koji proizlaze iz socijalnog, tehnološkog i gospodarskog razvoja. Doista, prema Komunikaciji ni načela ni prava nisu izravno provediva.

4.11. Unatoč tomu što nije pravno obvezujućeg karaktera, takav bi proglas sadržavao političku obvezu institucija EU-a, kao i Vijeća te država članica, u pogledu uspostave europskog stupa socijalnih prava, poštujući pritom podjelu nadležnosti i načelo supsidijarnosti.

4.12. Za razliku od europskog stupa socijalnih prava, Povelja Europske unije o temeljnim pravima jednakovrijedna je Ugovorima te je stoga dio primarnog prava iako se njome ne stvaraju nove nadležnosti na razini EU-a te je, premda je pravno obvezujuća za institucije EU-a, građani EU-a ne mogu izravno provesti. Ona ima širi pristup gospodarskim i socijalnim pravima. Ako gore navedena politička obveza po isteku razumnog roka ne dovede do pokretanja konkretnih inicijativa za provedbu stupa u svim državama članicama, treba razmotriti nove odgovarajuće mjere, uključujući pravosudne i nepravosudne inicijative. EGSO je već zatražio izradu okvirne direktive za minimalni dohodak ⁽¹⁴⁾. U okviru novih pravnih mišljenja, koja su naručena po nalogu Ministarstva rada u Njemačkoj, istražuje se način na koji bi se to moglo postići ⁽¹⁵⁾.

4.13. EGSO je već naglasio u mišljenju iz 2011. ⁽¹⁶⁾ da su temeljna socijalna prava „nedjeljiva” od civilnih i političkih prava te stoga zahtijevaju posebnu stratešku pozornost. Odbor je predložio dodatne mjere i promotivne aktivnosti kako bi se potaknula učinkovitost strategije provedbe temeljnih prava. Komisija se nije u dovoljnoj mjeri uhvatila ukoštac s problemom izostanka provedbe postojećih socijalnih prava, a EGSO smatra da postoji određen rizik od toga da se europskim stupom socijalnih prava smanjuje jasnoća posebne uloge Komisije kao „čuvarice Ugovora”.

5. Odnos Dokumenta za razmatranje o socijalnoj dimenziji i europskog stupa socijalnih prava

5.1. Potrebno je razmotriti odnos između europskog stupa socijalnih prava i Dokumenta za razmatranje o socijalnoj dimenziji, kao i drugih dokumenta za razmatranje u pogledu rasprave o daljnjoj budućnosti Europe. Analizom europskog stupa socijalnih prava pokazano je da je doista moguće kombinirati nekoliko scenarija iz Bijele knjige/Dokumenta za razmatranje o socijalnoj dimenziji prilikom provedbe stupa.

5.2. Europski stup socijalnih prava usmjeren je ponajprije na države članice iz europodručja. Filozofija europskog stupa socijalnih prava u tom je pogledu sličnija scenariju u kojemu „oni koji žele više, čine više”. Praćenjem provedbe stupa s pomoću pregleda socijalnih pokazatelja, s više odgovarajućih i prikladnih pokazatelja koje bi trebalo integrirati u europski semestar, mogao bi se osigurati nekakav napredak u tom smjeru. S obzirom na to da trenutačni prijedlog nije dovoljan, o tim pokazateljima treba se savjetovati s civilnim društvom i socijalnim partnerima.

5.3. Neke od predloženih mjera praćenja iznesenih u Komunikaciji o europskom stupu socijalnih prava usuglašene su sa scenarijem EU-27, dok se čini da bi ostale mogle biti prvenstveno usmjerene na scenarij u kojemu „oni koji žele više, čine više”. Stoga je predviđeno da će mjere, kao što je Inicijativa za promicanje ravnoteže između profesionalnog i privatnog života zaposlenih roditelja i skrbnika, koje su predstavljene kao dio paketa za europski stup socijalnih prava biti primjenjive na scenarij EU27. Isto tako, predviđeno je da će se mjere povezane s provedbom postojećeg zakonodavstva i socijalnog dijaloga primjenjivati i na scenarij EU-27. Potreba za djelovanjem na ograničenijoj zemljopisnoj razini također bi mogla predstavljati nove izazove za socijalne partnere, zastupljene na razini EU-a.

5.4. Ostale mjere koje su predložene u Preporuci, kao što su one povezane s europskim semestrom i dovršenjem europske ekonomske i monetarne unije, primjenjive su isključivo u europodručju, kojemu su i namijenjene. Bolje odgovaraju scenariju u kojemu „oni koji žele više, čine više”. Naime, u Dokumentu za razmatranje kao primjer takvog scenarija spominje se snažnija konvergencija prema integriranim tržištima rada te prema najučinkovitijim socijalnim sustavima i najjačim obrazovnim i zdravstvenim sustavima.

⁽¹⁴⁾ SL C 170, 5.6.2014., str. 23 (ovo mišljenje nije podržala Skupina poslodavaca; vidjeti <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf>).

⁽¹⁵⁾ „Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten”, pravno mišljenje prof. dr. Thorsten Kingreen, rujan 2017.

⁽¹⁶⁾ SL C 376, 22.12.2011, str. 74.

5.5. Financijska potpora EU-a u okviru Europskog socijalnog fonda bolje odgovara pristupu EU-27. Ideja stavljanja na raspolaganje više financiranja zapravo je spomenuta u Dokumentu za razmatranje kao primjer jačanja socijalne dimenzije na razini EU-27.

6. Odnos s ostalim dokumentima za razmatranje o budućnosti Europe

6.1. Rasprava o socijalnoj dimenziji Europe ne može se provesti u izolaciji te je stoga važno razmotriti i odnos s ostalim dokumentima za razmatranje o budućnosti Europe te njihove ključne poruke o socijalnoj dimenziji i daljnjim koracima, iako će EGSO sastaviti zasebna mišljenja o nekim od tih dokumenata ⁽¹⁷⁾.

6.2. U Dokumentu za razmatranje o „**produbljenju ekonomske i monetarne unije**” navode se radna mjesta, rast, socijalna pravednost, gospodarska konvergencija i financijska stabilnost kao dio vodećih načela za produbljivanje EMU-a. To se čini kao dosta ograničen koncept socijalne dimenzije EMU-a. Kao prvo, nije dosljedan u pogledu gospodarske i socijalne konvergenije ili osobito u pogledu uzlazne konvergenije te se, kao drugo, uglavnom odnosi na „socijalnu pravednost”. U njemu se ne pruža objašnjenje koncepta ili percepcije „socijalne pravednosti” niti objašnjenje zašto se umjesto toga ne upućuje na „socijalnu pravdu” u skladu s člankom 3. UFEU-a.

6.3. Dokument za razmatranje o EMU-u odnosi se na osnaživanje usklađenosti gospodarskih politika u okviru europskog semestra kao ključnog alata. Europski stup socijalnih prava djelovao bi u okviru semestra kao „novi orijentir prema boljim radnim i životnim uvjetima”. Zbog toga je potrebno „poticati dodatnu suradnju i dijalog s državama članicama, uz uključivanje nacionalnih parlamenata, socijalnih partnera, nacionalnih odbora za produktivnost i drugih dionika” kako bi se osigurala „snažnija odgovornost na nacionalnoj razini i potaknula bolja provedba reformi”. U Dokumentu o razmatranju Komisija naglašava i poveznicu između nacionalnih reformi i postojećeg financiranja EU-a. U osnovi, diskurs o potrebi za više odgovornosti, uključenosti socijalnih partnera i uvjeta u pogledu financiranja EU-a nije ništa novo te se njime samo naglašava potreba za boljim upravljanjem i rezultatima europskog semestra.

6.4. Prijedlozi u pogledu postupka ponovne konvergenije iz Dokumenta za razmatranje o EMU-u usmjereni su na uporabu okvira na razini EU-a za ostvarivanje konvergenije, osnaživanje koordinacije gospodarskih politika te pojačavanje poveznica između nacionalnih reformi i postojećeg financiranja EU-a. Postoje različita stajališta o uvjetovanju financiranja EU-a reformama te EGSO preporuča da bi to trebalo biti moguće samo uz potpuno sudjelovanje Europskog parlamenta u cijelom postupku, pod jednakim uvjetima kao što su oni za nacionalne parlamente, koji također moraju imati jasnu ulogu. Očekuje se postizanje veće konvergenije i stabilnosti **provedbom pravih strukturnih reformi**. EGSO se slaže da bi dobro osmišljene reforme u dotičnim državama članicama mogle biti od ključne važnosti za postizanje veće uzlazne konvergenije i osiguravanje prikladnijih i otpornijih socijalnih sustava te naglašava potrebu za poboljšanom kombinacijom makroekonomske politike i boljom uključenosti socijalnih partnera u makroekonomski dijalog, oblikovanje procesa europskog semestra i povezane reforme.

6.5. Među alatima EMU-a, pregled socijalnih pokazatelja u kontekstu europskog stupa socijalnih prava smatra se jednim od elemenata ekonomske unije, zajedno s nacionalnim odborima, za praćenje razvoja produktivnosti. To upućuje na poveznicu između produbljivanja EMU-a i europskog stupa socijalnih prava. Europski stup socijalnih prava trebao bi biti **kompas za postizanje određenih strukturnih reformi** u područjima opisanim u 20 načela.

6.6. U Prilogu 2. Dokumenta za razmatranje o EMU-u spominje se važnost novog početka za socijalni dijalog i opisuje Komisijin pokušaj uspostave europskog stupa socijalnih prava kao „važan korak” (str. 32.–33.). U tom je pogledu ključno imati široko razumijevanje socijalnog dijaloga, koje ne može biti ograničeno samo na okvir glave o socijalnoj politici. Iako je promicanje uloge socijalnih partnera spomenuto u glavi o socijalnoj politici kao obveza Europske unije, ta obveza mora imati posljedice, gdje je to primjenjivo, izvan okvira te jedinstvene politike.

6.7. U Dokumentu za razmatranje o svladavanju globalizacije Europska komisija se pokušava uhvatiti ukoštac s rastućim strahovima i kritikom u pogledu sadašnjih politika i ishoda globalizacije. Komisija stoga naglašava da globalizacija može biti korisna ako se kontrolira na pravilan način kako se previše ljudi ne bi osjećalo zapostavljenima.

⁽¹⁷⁾ Produbljenje EMU-a do 2025. (ECO/438) (vidjeti stranicu 124. ovoga Službenog lista), Financije EU-a do 2025. (ECO/439) (vidjeti stranicu 131. ovoga Službenog lista).

6.8. Komisija smatra da otporne socijalne politike imaju važnu ulogu u zaštiti i osnaživanju građana u tom postupku. Smatra to preduvjetom za poticanje povjerenja i pouzdanja građana u pogledu izazova i koristi globalizacije.

6.9. U Dokumentu za razmatranje o **svladavanju globalizacije** izričito se upućuje na Dokument za razmatranje o socijalnoj dimenziji. EGSO pruža potporu stajalištu da će „[b]olja raspodjela koristi od globalizacije u kombinaciji s učinkovitom socijalnom zaštitom pomoći [...] ljudima u pronalaženju pristojnih radnih mjesta i prilagodbi promjenama. U širem smislu, pravedna i pravična preraspodjela bogatstva, kao i ulaganja usmjerena na socijalno uključivanje osjetljivih skupina, među kojima su i migranti, pomoći će u jačanju socijalne kohezije.” To je uvelike u skladu s naglaskom koji je EGSO stavio na potrebu za pravednim prijelazima u kontekstu digitalizacije i globalizacije. Komisija također ističe da bi „Europska unija trebala isto tako biti inovativno i konkurentno gospodarstvo s vodećim svjetskim poduzećima i građanima koji su prilagodljivi promjenama, s potencijalom za stvaranje bogatstva potrebnog za očuvanje našeg socijalnog modela”.

6.10. EGSO također podržava stajalište da je ključno poboljšati globalne socijalne i radne standarde i prakse u bliskoj suradnji s MOR-om, socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva posebno uključenima u taj program, kao što su organizacije socijalne ekonomije.

6.11. EGSO se slaže da EU može oblikovati globalna pravila ne samo jer je najveće jedinstveno tržište u svijetu i najveći trgovinski partner i ulagač, nego i jer vjeruje u globalna rješenja za globalne izazove. Stoga bi europski socijalni model, naše ključne vrijednosti i temeljna prava trebali biti naš „kompas i referentni model za pravednu globalizaciju”.

6.12. Iako je Dokument za razmatranje o **budućnosti financija EU-a** objavljen posljednji, proračun EU-a ne samo da će biti ključan, nego će, naravno, biti i određen odlukama donesenim u pogledu budućnosti Europe. U Dokumentu za razmatranje o financijama EU-a procjenjuju se posljedice za potrošnju EU-a u skladu s pet scenarija navedenih u Bijeloj knjizi, koji će imati golem učinak na građane, regije i skupine ljudi kojima je potrebna najveća potpora. Samo će u petom scenariju, u kojemu države članice pristaju na mnogo više zajedničkog djelovanja, doći do potrošnje većeg iznosa na gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju.

6.13. Odlazak Ujedinjene Kraljevine iz EU-a imat će ozbiljne posljedice za proračun EU-a. EGSO je svjestan rizika da bi to moglo dovesti do smanjenja socijalnih sredstava. EGSO naglašava da je Europski socijalni fond važan pokretač veće konvergenције te ga ne bi trebalo smanjivati ako se želi odgovoriti na buduće izazove.

7. Prioritetna područja EGSO-a i djelovanje relevantnih subjekata na različitim razinama

7.1 EGSO je u svojem prvotnom mišljenju o europskom stupu socijalnih prava već utvrdio sljedeća glavna područja u kojima vjeruje da je, u skladu s odgovarajućim nadležnostima, potrebno djelovanje na razini EU-a i/ili na nacionalnoj razini:

- ulaganja i inovacije,
- zapošljavanje i stvaranje kvalitetnih radnih mjesta,
- mjere za suzbijanje siromaštva, uključujući minimalne prihode,
- pravedna i bezbolna tranzicija koju podupiru aktivne politike tržišta rada,
- okvirni uvjeti na tržištima rada kojima se podupiru nove i raznolikije karijere i pravedni radni uvjeti za sve,
- socijalna zaštita za sve (novi oblici rada, npr. platforme itd.),
- socijalna ulaganja (vještine, prijelazi itd.),

— socijalne usluge od općeg interesa.

7.2. Kako bi se postigao konsenzus o daljnjim koracima, potrebno je utvrditi ključne projekte u tim područjima. EU bi trebao pokrenuti projekte koji imaju izravan pozitivan učinak i koji će imati potporu svih.

8. Sljedeći koraci dogovoreni na sastanku na vrhu za socijalna pitanja u Göteborgu (2017.) i razdoblje nakon njega: put od načela do prava⁽¹⁸⁾?

8.1. Prošle su tri godine otkad je predsjednik Juncker prvi put izjavio da želi da EU postigne „ocjenu AAA u području socijalne sigurnosti“⁽¹⁹⁾. Junckerova Komisija prilično je kasno pokrenula svoje inicijative i uložila dosta vremena u savjetovanja o europskom stupu socijalnih prava (jednu godinu). Dodatno vrijeme uloženo je i u pokretanje rasprave o budućnosti Europe, bez ikakvih praktičnih preporuka Komisije o daljnjim koracima. Izbori za Europski parlament održat će se 2019., a na dužnost će stupiti i nova Komisija. Mnogi smatraju da taj vremenski paradoks – s jedne strane manjak vremena za stabilizaciju EMU-a i europskih socijalnih modela prije 2019., a s druge strane pokušaj dobivanja na vremenu prije održavanja važnih izbora u jesen 2017. – nažalost sprečava EU da se vrati na pravi put.

8.2. Mišljenja o Komisijinu prijedlogu međuinstitucijskog proglašenja o europskom stupu socijalnih prava iz travnja 2017. bila su podijeljena. Neki misle da je to važan napredak, drugi ga smatraju poglavito simboličkim aktom koji nije dovoljno konkretan za rješavanje socijalne krize, a postoje čak i oni koji se boje da bi mogao predstavljati korak previše. Nakon sastanka na vrhu za socijalna pitanja u Göteborgu (studenj 2017.), na temelju Proglašenja o europskom stupu socijalnih prava i rasprava o dokumentu za razmatranje o socijalnoj dimenziji Europe, EGSO potiče sve tri institucije EU-a da osmisle pozitivan plan za građane EU-a namijenjen jačanju europskog gospodarskog i socijalnog modela prilagođenog budućnosti, i to promicanjem gospodarskog rasta, zapošljavanja, dobrobiti građana i uzlazne konvergencije u pogledu zapošljavanja i socijalnih rezultata.

8.3. I dalje postoji mnogo nesigurnosti u pogledu stupa, posebno u vezi s time hoće li ga proglasiti sve države članice. Ako ga proglase sve države članice, ključno pitanje za EGSO bit će određivanje koraka koje je potrebno poduzeti kako bi se osiguralo da stup postane učinkovit instrument. EGSO smatra da će biti potrebno poduzeti daljnje korake na najprikladnijoj razini, uključujući zajedničke inicijative u ključnim područjima u kojima se djelovanjem EU-a pruža jasna dodana vrijednost te bi, gdje je to moguće, trebalo biti usmjereno na ishode. Odbor smatra da bi jasan plan za primjenu europskog stupa socijalnih prava mogao pridonijeti poticanju konvergencije i ostvarenju njegovih ciljeva.

8.4. Odbor također predlaže da bi procjenama učinka trebala biti obuhvaćena i procjena kompatibilnosti s europskim stupom socijalnih prava. U okviru agende za bolju regulativu trebalo bi se više usredotočiti na pitanje olakšavaju li inicijative i na koji način postizanje društvenog napretka za građane i koliko ih je jednostavno poštovati i primjenjivati.

8.5. Odbor smatra da njegova uloga obuhvaća praćenje tog postupka, njegovo poticanje s pomoću rasprava na nacionalnoj razini i ustrajanje u tome da je potrebno više transparentnosti i sudjelovanja civilnog društva. Odbor također upozorava na opasnost od novih složenih postupaka ili pristupanja budućnosti EU-a isključivo iz institucijske perspektive.

Bruxelles, 19. listopada 2017.

*Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS*

⁽¹⁸⁾ Napomena: ovo je važno poglavlje koje je povezano s pitanjima u pogledu upravljanja i provedbe, kao što je europski semestar i uloga socijalnih partnera te pitanje kakva može biti uloga EGSO-a. Potrebno ga je u potpunosti razviti. U tekstu koji slijedi pruža se pregled (političkih) koraka poduzetih u pogledu europskog stupa socijalnih prava.

⁽¹⁹⁾ 22. listopada 2014., Europski parlament

Dodatak

Sinopsis socijalne dimenzije

Izazovi	Scenarij 1. „Isključivo slobodno kretanje”	Scenarij 2. „Pojačana suradnja”	Scenarij 3. „Zajedničko produbljivanje socijalne dimenzije”	EGSO-ov scenarij 4.: „Produbljivanje socijalne dimenzije gdje je to moguće i veća usmjerenost na ishode”
Demografski razvoj i novi modeli obiteljskog života	Mogao bi stvoriti nove čimbenike poticanja i privlačenja, osobito za odlazak kvalificiranih građana u druge zemlje u potrazi za boljom plaćom. 27 rješenja/manja konvergencija u pogledu novih modela obiteljskog života/rodne uloge u društvu.	Mogao bi također stvoriti nove čimbenike poticanja i privlačenja, osobito za preseljenje kvalificiranih građana u „avangardne” države članice. Inovativna rješenja za novu ravnotežu između profesionalnog i privatnog života, jednakost spolova/bolje sudjelovanje žena na tržištu rada itd. u avangardnim zemljama.	Bolja uporaba i oblikovanje tržišta rada EU-a s pomoću zajedničkih standarda, veća konvergencija. Jednaka dobna granica umirovljenja u EU-u, povezana s očekivanim životnim vijekom (ali veliko negodovanje u mnogim zemljama).	— Snažne referentne vrijednosti za ishode povezane s tržištem rada (sudjelovanje žena/ranjivih skupina/starijih osoba, dostojanstven rad). — Referentne vrijednosti za socijalnu zaštitu (koristi i usluge). — Zakonodavne i nezakonodavne mjere za ravnotežu profesionalnog i privatnog života, mjere za poboljšanje životnih i radnih uvjeta.

	Scenarij 1. „Isključivo slobodno kretanje”	Scenarij 2. „Pojačana suradnja”	Scenarij 3. „Zajedničko produbljivanje socijalne dimenzije”	EGSO-ov scenarij 4.: „Produbljivanje socijalne dimenzije gdje je to moguće i veća usmjerenost na ishode”
Izazovi Digitalizacija/ transformacija posla	Umjesto jednog propisa EU-a, postojeće 27 rješenja u pogledu rada s pomoću platformi, radnog vremena, umjetne inteligencije, no nacionalni će odgovori biti ograničeni	Mogla bi se pronaći nova rješenja za bolju zaštitu i pružanje mogućnosti građanima te pokretanje promjena ograničavanjem rizika. Ostale bi ih države članice mogle kasnije provesti. Lakše je pronaći kvalificirane radnike s pomoću zajedničkih standarda i jedinstvenog broja socijalnog osiguranja.	Jedan standard/pravilo za radni status radnika koji rade s pomoću platformi, nova inovativna rješenja i projekti. Informacijski sustavi EU-a.	— Pretvoriti budućnost rada u pozitivan projekt. — Referentne vrijednosti za učinkovite i ciljane aktivne politike tržišta rada radi postizanja dobrih ishoda zaposlenja. — Prijelaz na Rad 4.0 koji će biti popraćen usporednim prijelazom na Skrb 4.0. — Okvirni uvjeti na tržištima rada trebaju podupirati nove i raznolikije karijere. — Potreba za okvirom za pravedne radne uvjete za sve. — Omogućiti građanima da poduzmu potrebne prijelaze (vještine, novi poslovi).
Globalizacija	Socijalni model EU-a nije referentni model za pravednu globalizaciju, teže je postaviti globalne standarde.	Avangardni ograničeni referentni model za globalizaciju. Avangarda s pomoću zajedničkih alata i sredstava pruža bolje uvjete za prijelaze/pružanje vještina.	Socijalni model EU-a može postati snažniji referentni model za pravednu globalizaciju, pridonosi postavljanju globalnih standarda postavljajući standarde za najveće zajedničko tržište u svijetu.	— Gospodarski i socijalni model EU-a temeljen na povećanju zaposlenosti, socijalnom napretku i produktivnosti. — Provedba ciljeva održivog razvoja, osobito br. 1 (iskorjenjivanje siromaštva), br. 3 (dobro zdravlje i dobrobit), br. 5 (rodna jednakost) i br. 8 (dostojanstven rad i gospodarski rast).

Izazovi	Scenarij 1. „Isključivo slobodno kretanje”	Scenarij 2. „Pojačana suradnja”	Scenarij 3. „Zajedničko produbljivanje socijalne dimenzije”	EGSO-ov scenarij 4.: „Produbljivanje socijalne dimenzije gdje je to moguće i veća usmjerenost na ishode”
Nejednakosti među državama članicama i unutar država članica	Povećava nejednakosti, više ne postoji financiranje EU-a za stvaranje veće konvergencije. Države članice moraju uspostaviti svoje fondove, što će dodatno povećati nejednakosti.	Povećavaju se nejednakosti između avangardnih zemalja i ostalih država članica. Mogao bi dovesti do različitih poslovnih modela i novih čimbenika poticanja i privlačenja za trgovačka društva.	Znatno bi smanjio nejednakosti s pomoću uzlazne konvergencije. Posebno praćenje/djelovanje s pomoću referentnih vrijednosti i finansijskih poticaja.	- Referentne vrijednosti u pogledu socijalne zaštite (uvjeti prihvatljivosti, trajanje i razine povlastica). - S pomoću Europskog fonda za strateška ulaganja i europskih strukturnih i investicijskih fondova otvorit će se radna mjesta i promicati teritorijalna i socijalna kohezija.
Rast nejednakosti/siromaštva	Bit će još brži u nekim državama članicama, ostale će moći bolje zaštititi svoje građane ograničavanjem intervencije presuda Suda Europske unije itd. Doved će do rasta nejednakosti zbog više socijalnog dampinga/dampinga plaća.	Smanjene nejednakosti zbog većih naknada u okviru socijalnih politika u avangardnim zemljama, vjerojatno veća nejednakost u ostalima.	Mogao bi se smanjiti s pomoću zajedničkih standarda i politika.	- Radnici će biti pokriveni temeljnim radnim standardima i prikladnom socijalnom zaštitom. - Dodatni naponi u cilju usklađivanja plaća i uspostave minimalnih plaća u državama članicama. - Razmatranje ideje europskog minimalnog dohotka. - Inicijative EU-a i nacionalne inicijative za poboljšanje socijalne zaštite (socijalna sigurnost, socijalna pomoć, socijalne usluge, zdravstvena skrb, stanovanje).

Izazovi	Scenarij 1. „Isključivo slobodno kretanje”	Scenarij 2. „Pojačana suradnja”	Scenarij 3. „Zajedničko produbljivanje socijalne dimenzije”	EGSO-ov scenarij 4.: „Produbljivanje socijalne dimenzije gdje je to moguće i veća usmjerenost na ishode”
Konkurentnost trgovačkih društava	Manji broj propisa EU-a, ali je skuplje zadovoljiti 27 različitih propisa u pogledu zdravlja i sigurnosti, radnog vremena itd.	Općenito veća složenost praćenja/provedbe pravila. Konkurentnost bi se također mogla poboljšati s pomoću veće konvergencije i novih inovativnih rješenja u avangardnim zemljama, ali i za neke poslovne modele s pomoću manjeg broja propisa u „zapoštavljenim zemljama”.	Jednaki uvjeti za sve, manje birokracije zbog jedinstvenog standarda i najbolja uporaba politika EU-a u pogledu tržišta rada i vještina (npr. poboljšani Erasmus+ itd.). Smanjeni troškovi s pomoću zajedničkih informatičkih rješenja i također s pomoću jednostavnog priznavanja diploma itd.	— Dobre makroekonomske politike kojima se potiče povoljno poslovno okruženje za rast zaposlenosti. — Utemeljenost Programa EU-a za nove vještine i radna mjesta na pojmu uravnotežene fleksibilnosti. — Socijalni dijalog usmjeren na rješenja kojim se pridonosi konkurentnosti.
Prihvaćanje integracije EU-a kod građana	Socijalna regulativa može se približiti građanima, ali prihvaćanje integracije moglo bi oslabjeti ako se nastavi utrka prema dnu.	Vjerojatno će se smanjiti prihvaćanje u zapostavljenim zemljama ako se pogorša socijalna stvarnost jer bi države članice mogle smanjiti socijalne standarde radi privlačenja poslovnih subjekata. U avangardnim bi zemljama moglo doći do njegova povećanja.		— Stup će biti pozitivan projekt za sve koji će pridonijeti obnovi povjerenja u mogućnost EU-a da poboljša životne izgleda, dostatne mogućnosti zaposlenja i pravedne radne uvjete za sve. — Učinkovitije i demokracije gospodarsko upravljanje, osobito u europodručju, radi suzbijanja neravnoteža.

Izazovi	Scenarij 1. „Isključivo slobodno kretanje”	Scenarij 2. „Pojačana suradnja”	Scenarij 3. „Zajedničko produbljivanje socijalne dimenzije”	EGSO-ov scenarij 4.: „Produbljivanje socijalne dimenzije gdje je to moguće i veća usmjerenost na ishode”
Zaključci	— Pokretač divergencije. — Velika promjena/korak unazad. — Znatne posljedice za život građana. — „Neka vrsta mekanog scenarija Brexita” za sve. — Rizik od „utrke prema dnu”. — o Propisi o slobodnom kretanju i mobilnosti mogli bi biti kvalitetniji (manje, ali bolje) te bi ih Komisija također mogla bolje provoditi/kontrolirati.	— Veća konvergencija između nekih država članica, uz veće jazove u odnosu na ostale (povećanje poludivergencije). — Nije politika prema najnižem zajedničkom nazivniku. — Prava građana mogu se razlikovati među državama članicama. — Postoji rizik od urušavanja jedinstvenog tržišta.	— Pokretač konvergencije, velika promjena. — Osažene zajedničke vrijednosti/prava. — Obvezujuće mjere i referentne vrijednosti za 27 država članica (zapošljavanje, obrazovanje, stavi socijalne skrbi). — Financiranje EU-a povezano s referentnim vrijednostima uspješnosti (uvjetno).	— Pokretač konvergencije, velika promjena. — Promicanje i provođenje zajedničkih vrijednosti/prava. — Zajednički referentni okviri za potporu dohotku potrebima. — Obvezujuće mjere u okviru europskog semestra i referentne vrijednosti za 27 država članica (zapošljavanje, obrazovanje, stavi socijalne skrbi). — Povećano financiranje EU-a namijenjeno socijalnoj koheziji i ulaganjima (bezuvjetno poštovanje Pakta o stabilnosti i rastu).

Alati za postizanje ciljeva iz scenarija 1.–4.:

- europski semestar,
- pregled socijalnih pokazatelja kao dio europskog semestra,
- financijski poticaji u okviru VFO-a,
- europski stup socijalnih prava, vodeća prava i načela,
- Plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava (uključujući zakonodavne i nezakonodavne mjere).
- Socijalni dijalog

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravnog okvira Europskih snaga solidarnosti i izmjeni uredbi (EU) br. 1288/2013, (EU) br. 1293/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1305/2013, (EU) br. 1306/2013 i Odluke br. 1313/2013/EU”

(COM(2017) 262 final – 2017/0102(COD))

(2018/C 081/21)

Izvjestitelj: **Pavel TRANTINA** (CZ-III)

Suizvjestitelj: **Antonello PEZZINI** (IT-I)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 20.6.2017. Vijeće Europske unije, 20.6.2017.
Pravni temelj:	članak 165. stavak 4. i članak 166. stavak 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	27.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	124/0/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja prijedlog Europske komisije, prepoznajući da je to dobar početak za širu raspravu, ali i da je mnogo elemenata još potrebno pojasniti i poboljšati. Raduje nas činjenica da su u pravnu osnovu uključeni neki od prioriteta koje su istaknule organizacije civilnog društva u raznim savjetovanjima s dionicima koje je organizirala Komisija (tj. veća financijska sredstva, lokalno volontiranje, usmjerenost na poboljšanje pristupa za mlade u nepovoljnom položaju ili mlade s posebnim potrebama, usmjerenost na osiguravanje kvalitete angažmana, pojednostavljivanje administrativnih postupaka).

1.2. EGSO smatra da dodana vrijednost projekata financiranih putem Europskih snaga solidarnosti leži u njihovoj poruci europske solidarnosti. U usporedbi s prethodnim inicijativama, projektima Europskih snaga solidarnosti nastoji se među sudionicima i zajednicama domaćinima u potpunosti osvijestiti koncept europskog građanstva i osjećaj pripadanja jednoj uniji. Prema mišljenju Odbora, od ključne je važnosti inovativni aspekt Europskih snaga solidarnosti, odnosno činjenica da se ta inicijativa temelji na vrijednostima povezanim s europskim identitetom i da su te vrijednosti utkane u izradu projekata i pretočene u praktična dostignuća. Te su vrijednosti jasno utvrđene Ugovorom o EU-u: to su vrijednosti mira, poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, ljudskih prava (uključujući i prava pripadnika manjina), tolerancije, nediskriminacije, jednakosti žena i muškaraca, vladavine prava te poštovanja i primjene načela socijalnog tržišnog gospodarstva.

1.3. EGSO pozdravlja najavu tog novog ulaganja u mlade, no izražava zabrinutost zbog toga što je to uglavnom postignuto preraspodjelom proračunskih sredstava namijenjenih Europskoj volonterskoj službi (EVS) iz programa Erasmus + od 2018. godine nadalje. EGSO smatra da ulaganje u proračun Europskih snaga solidarnosti ne smije biti na štetu uspješnih programa kojima se mladima već pružaju iznimno vrijedne prilike, a posebno programa Erasmus+, kojemu i samom nedostaje financijskih sredstava. Stoga tražimo da se u taj program uloži više „svježeg novca”.

1.4. Međutim, EGSO izražava veliku zabrinutost u pogledu sjedinjavanja ciljeva Europskih snaga solidarnosti s politikama o zapošljavanju mladih. Stoga predlaže da bi trebalo preispitati uključivanje zapošljavanja i pripravnništva u program. EGSO predlaže da se dio koji se odnosi na zapošljavanje i pripravnništvo provodi uz pomoć drugih već postojećih programa EU-a usmjerenih na zapošljavanje i pripravnništvo, čiji aspekt solidarnosti treba ojačati. Usmjeravanje Europskih snaga solidarnosti samo na volontersko „područje djelovanja” omogućilo bi veću jasnoću i usredotočenost te bi pomoglo u tome da se izbjegne poistovjećivanje tog programa s drugim programima EU-a koji su dostupni mladima.

1.5. Nakon opsežnog savjetovanja s ključnim dionicima EGSO je utvrdio sljedeće prijedloge za poboljšanje nacrtu pravne osnove, koji se detaljnije razrađuju u četvrtom odjeljku:

- potrebno je izmijeniti definiciju volontiranja i aktivnosti u području solidarnosti,
- angažmane bi trebali moći nuditi samo neprofitne organizacije, zaklade i socijalna poduzeća,
- internetski portal za registraciju mora postati istinski djelotvoran interaktivni i upravljački instrument,
- potrebno je osigurati veću potporu i pripremu za mlade, uključujući mlade u nepovoljnom položaju, prije njihova angažmana, a organizacijama mladih potrebno je pružiti potporu u osiguravanju te pripreme,
- organizacije mladih i socijalni partneri moraju biti uključeni u zajedničko upravljanje Europskim snagama solidarnosti,
- suprotno trenutačnom pristupu u okviru programa Erasmus+, potrebno je poboljšati pristupačnost, smanjiti administrativno opterećenje i izmijeniti pristup nacionalnih agencija kako bi one bile više prilagođene korisnicima.

Pojedinosti prijedloga EGSO-a, kao i druge sugestije, iznose se u nastavku.

2. Sažetak inicijative Komisije

2.1. Pokretanje inicijative danas poznate pod imenom Europske snage solidarnosti (ESC) najavio je predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker u svojem Govoru o stanju Unije u rujnu 2016. godine. Prepoznao je da je solidarnost jedna od temeljnih sastavnica Europske unije te je izrazio spremnost da uključi više mladih u aktivnosti u području solidarnosti i volontiranje.

2.2. Europske snage solidarnosti službeno su pokrenute 7. prosinca 2016. godine s ciljem okupljanja prvih 100 000 sudionika do 2020. godine. Ključni cilj Europskih snaga solidarnosti jest osnažiti koheziju i poticati solidarnost u europskom društvu tako da se mladima omogući da sudjeluju u širokom rasponu aktivnosti koje se temelje na solidarnosti, npr. u pomaganju u hitnim slučajevima kao što su izbjegličke krize, ali i u slučaju kada je potrebno ad hoc djelovanje (npr. u slučaju prirodnih katastrofa).

2.3. Ako se prijedlog odobri, Europske snage solidarnosti bit će (ponovno) pokrenute 1. siječnja 2018. godine uz proračun od 341 milijuna EUR koji će se raspodijeliti na sljedeće tri glavne djelatnosti:

- angažmane u području solidarnosti, kojima će se pružati potpora mladima koji obavljaju volonterske aktivnosti do najviše 12 mjeseci, pripravničke angažmane u prosječnom trajanju od 2 do 6 mjeseci i zapošljavanje, u skladu s odgovarajućim nacionalnim zakonodavstvom, na 2 do 12 mjeseci. Također će se pružati potpora za angažmane volonterskih timova u skupinama od 10 do 40 mladih volontera iz različitih zemalja u razdoblju od dva tjedna do dva mjeseca,
- projekti u području solidarnosti omogućit će da male skupine od najmanje pet prijavljenih sudionika na vlastitu inicijativu uspostave i provedu takve projekte na lokalnoj razini u trajanju od 2 do 12 mjeseci,
- aktivnosti umrežavanja omogućit će razmjenu dobrih praksi između registriranih sudionika i organizacija sudionika, osigurati potporu nakon završetka angažmana i omogućiti uspostavu mreža bivših sudionika.

Ti će angažmani biti dostupni mladima u dobi od 18 do 30 godina. Program je trenutačno ograničen samo na EU28.

2.4. Program će trajati tri godine, od 2018. do 2020. godine. U okviru proračuna za Europske snage solidarnosti 80 % sredstava bit će dodijeljeno za volonterske angažmane, a 20 % za zapošljavanja (tj. radna mjesta i pripravništvo). Od 341 milijuna EUR dodijeljenih za program, gotovo 58 % (otprilike 197,7 milijuna EUR) bit će dodijeljeno iz programa Erasmus+. Velika većina tih sredstava (191 milijun EUR) doći će iz Europske volonterske službe (EVS).

2.5. Od registriranih sudionika traži se da izrade profil na internetskom portalu uz naznaku željenog područja rada/vrste angažmana kako bi potom od javnih ili privatnih subjekata ili međunarodnih organizacija kojima je dodijeljena oznaka kvalitete Europskih snaga solidarnosti primili ponude za angažman. Kako bi dobila oznaku kvalitete Europskih snaga solidarnosti te pristup bazi podataka, organizacija će morati proći postupak akreditacije (sličan postupku za Europsku volontersku službu) u kojem mora dokazati da udovoljava zahtjevima Povelje Europskih snaga solidarnosti⁽¹⁾ (tj. da su, među ostalim, osigurani razvoj vještina, sigurni i pristojni radni uvjeti te odgovarajuće osposobljavanje).

2.6. Europska komisija i Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA) nadgledat će provedbu Europskih snaga solidarnosti na razini EU-a, a nacionalne agencije za Erasmus+ pratit će provedbu na nacionalnoj razini.

2.7. Za volonterske angažmane, svim sudionicima osigurat će se namirivanje troškova života (hrana, smještaj), putovanje, osiguranje i otprilike 155 EUR mjesečno. Za zapošljavanje i pripravništvo, ugovori o radu, plaće te pisani sporazumi o pripravništvu i naknade utvrđivat će se u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Za te angažmane predviđena je financijska potpora za putovanje.

2.8. Za mlade u nepovoljnom položaju predviđeni su financijski dodatci, a također mogu biti pokriveni neki troškovi organizacija domaćina (tj. administrativni troškovi, troškovi upravljanja, potpora). Potpora prije početka angažmana (tj. učenje jezika) uglavnom će se pružati putem interneta, no organizacije to mogu dopuniti vlastitim sustavima potpore. Resursni centri za Europske snage solidarnosti bit će uspostavljeni u nacionalnim agencijama za program Erasmus+ radi pružanja potpore organizacijama sudionicima.

3. Opće napomene o Europskim snagama solidarnosti

3.1. EGSO pozdravlja stvaranje novog programa usmjerenog na mlade, a posebno na volontiranje među mladima, što nedostaje u trenutačnoj strukturi EU-a. EGSO isto tako pozdravlja raznolikost vrsta angažmana koje pružaju Europske snage solidarnosti, kao što su „projekti u području solidarnosti” na lokalnoj razini kojima se oživljava element nekadašnjih Inicijativa za mlade koje su bile vrlo uspješne.

3.2. EGSO se nada da se s pomoću predmetnog programa može razviti šira strategija volontiranja na razini EU-a, ne samo za 100 000 mladih u programu nego i za otprilike 100 milijuna mladih i odraslih građana EU-a koji trenutačno sudjeluju u volontiranju u Europi. Kako je EGSO već istaknuo u svojem mišljenju o politikama EU-a i volontiranju⁽²⁾, od institucija EU-a potreban je koordiniraniji pristup politici o volontiranju. To bi pitanje trebalo prepoznati kao horizontalnu temu politika te bi ga trebao koordinirati poseban odjel unutar Europske komisije uz podršku potrebnih struktura politika u drugim institucijama EU-a. U tu svrhu Plan politike volontiranja u Europi (PAVE) pruža brojne poticajne prijedloge za daljnji razvoj volontiranja na razini EU-a i država članica, kao i za socijalne partnere i nevladine organizacije. Europske snage solidarnosti također bi mogle ojačati i poticati stvaranje nacionalnih struktura volontiranja te otkloniti mnoge prepreke koje još postoje u pogledu prekograničnog volontiranja.

3.3. Europske snage solidarnosti trebale bi doprinijeti europskim socijalnim vrijednostima. Međutim, EGSO izražava veliku zabrinutost u pogledu sjedinjavanja ciljeva Europskih snaga solidarnosti s politikama o zapošljavanju mladih. U takvom pristupu postoji rizik od zamjenjivanja plaćenog rada neplaćenim radom za europsku mladež. U tom pogledu EGSO izražava zabrinutost zbog toga što je definicija „volontiranja” iznijeta u dokumentu kojim se utvrđuje pravna osnova Europskih snaga solidarnosti (usluga bez naknade za dobrovoljni rad s punim radnim vremenom koji se provodi kontinuirano 5 dana u tjednu 7 sati dnevno) vrlo slična opisu radnog mjesta. Međutim, volontiranje obično nije posao s punim radnim vremenom, nego se obavlja u volonterovo slobodno vrijeme.

⁽¹⁾ https://europa.eu/youth/solidarity/charter_hr.

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a „Komunikacija o politikama EU-a i volontiranju: priznavanje i promicanje prekograničnih volonterskih aktivnosti u EU-u” (SL C 181, 21.6.2012., str. 150.).

3.4. EGSO predlaže da bi se segment koji se odnosi na zapošljavanje i pripravništvo trebao omogućavati putem drugih već postojećih programa EU-a usmjerenih na zapošljavanje i pripravništvo, u okviru kojih je potrebno ojačati aspekt solidarnosti. Usmjeravanje Europskih snaga solidarnosti samo na volontersko „područje djelovanja” omogućilo bi veću jasnoću i usredotočenost te bi pomoglo u tome da se izbjegne poistovjećivanje tog programa s drugim programima EU-a koji su dostupni mladima.

3.5. Ako se u okviru Europskih snaga solidarnosti zapošljavanje i pripravništvo ipak zadrže, EGSO bi želio da se poštuju standardi kvalitete (Europska povelja o kvaliteti stažiranja i strukovnog naukovanja i Okvir mjera za naukovanje (u izradi), o kojima su se europski socijalni partneri usuglasili) te da se naknada u potpunosti uskladi s nacionalnim zakonodavstvom o plaćama i/ili primjenjivim kolektivnim ugovorima. Jednako tako, angažmane bi trebali moći nuditi samo neprofitne organizacije, zaklade i socijalna poduzeća. Trebalo bi osigurati i mentorstvo za naučnike i pripravnike, ugovore koji obuhvaćaju zdravstveno i socijalno osiguranje te jasno utvrđene ciljeve na području obrazovanja i osposobljavanja.

3.6. Provedbu Europskih snaga solidarnosti potrebno je pratiti uz sudjelovanje organizacija mladih i socijalnih partnera, koji bi trebali imati posebnu ulogu u jamčenju jasnog razlikovanja volonterskih aktivnosti i mogućeg zapošljavanja.

3.7. EGSO je uvjeren da bi se Europske snage solidarnosti trebale u potpunosti provoditi u okviru programa Erasmus+, umjesto da se uspostavlja potpuno novi program kojim bi upravljale strukture programa Erasmus+. To bi također pomoglo u potpunom usklađivanju uvjeta za preostali dio Europske volonterske službe s Europskim snagama solidarnosti. Štoviše, to bi značilo da program ne bi bio ugrožen nakon 2020. godine. Međutim, svakako su potrebna dodatna financijska sredstva i potpora.

3.8. U svjetlu prethodno stečenog iskustva, EGSO smatra da je važno sljedeće:

- zajamčiti da sve inicijative za potporu neprofitnim aktivnostima u području solidarnosti odgovaraju stvarnim, jasno utvrđenim potrebama u ciljanoj zajednici,
- izbjeći udvostručavanje, administrativno opterećenje i stvaranje prepreka u slučaju sustava koji dobro funkcioniraju, kao što je Europska volonterska služba (EVS),
- davati prednost lokalnim inicijativama koje zadovoljavaju potrebe lokalnih zajednica, za razliku od transnacionalnih inicijativa koje zahtijevaju više pripreme i osposobljavanja te dulje razdoblje prilagodbe,
- predvidjeti, u okviru tih inicijativa i drugih aktivnosti, smanjenje donje dobne granice za sudionike na 16 godina,
- odobravati volonterske aktivnosti samo ako udovoljavaju kriterijima kvalitete utvrđenima u Planu politike volontiranja u Europi (PAVE) i Europskoj povelji o pravima i odgovornostima volontera,
- izdavati certifikate po završetku provedenih aktivnosti, kako je navedeno u preporuci od 20. prosinca 2012. godine o vrednovanju neformalnog i informalnog učenja radi promicanja zapošljivosti,
- pružati mjere potpore organizacijama i pojedincima kako bi im se omogućio razvoj kapaciteta u pogledu organiziranja volonterskih aktivnosti,
- osigurati fleksibilnost putem Europskih snaga solidarnosti omogućavanjem aktivnosti s nepunim radnim vremenom kako bi se volonterima s invaliditetom ili volonterima s manje mogućnosti za putovanje omogućilo da sudjeluju u lokalnim projektima,
- utvrditi moguće sinergije između projekata Europskih snaga solidarnosti i lokalnih/nacionalnih programa,
- uključiti ključne dionike u pripremu, provedbu i evaluaciju programa,
- olakšati pristup programu osobama s invaliditetom i osobama u socijalno nepovoljnom položaju (uključujući mlade iz domova za djecu, udaljenih područja itd.),
- posebnu pozornost posvećivati poštovanju sigurnosnih standarda u programima koji uključuju izravan rad s djecom,

- promicati program učinkovito i na širokoj osnovi kako bi se njime obuhvatile i osobe koje inače ne bi u njemu sudjelovale.

4. Posebne napomene o Europskim snagama solidarnosti

4.1. Definicija volontiranja i aktivnosti u području solidarnosti

Definicija volontiranja u predmetnom dokumentu ograničena je i ne odražava raznolikost volontiranja u Europi. Volontiranje se definira kao „usluga bez naknade za dobrovoljni rad s punim radnim vremenom (tj. aktivnost koja se provodi kontinuirano 5 dana u tjednu 7 sati dnevno) za razdoblje od najviše dvanaest mjeseci”. Jedno od mogućih rješenja bilo bi da se riječ „volontiranje” upotrebljava za opis svih aktivnosti u kojima mladi djeluju kao volonteri (npr. volonterski angažmani, grupno volontiranje ili volonterske inicijative u slobodno vrijeme).

Definicija aktivnosti u području solidarnosti jednako je nejasna i vrlo široka, što nameće pitanja o vrsti projekata koji će se provoditi u okviru Europskih snaga solidarnosti.

4.2. Ponuda angažmana

U predmetnom prijedlogu nema formalnog razlikovanja volontiranja i zapošljavanja ili pripravnništva, zbog čega se bespotrebno miješaju dva različita područja djelovanja, tj. volontiranje i rad. Primjena istih kriterija kvalitete na sve aktivnosti i sve organizacije sudionice također nameće pitanja u pogledu osiguravanja kvalitete ponuda jer bi se za akreditiranje profitnih poduzeća, organizacija civilnog društva i drugih javnih i privatnih organizacija primjenjivali isti kriteriji. EGSO je stoga uvjeren da bi angažmane trebali moći nuditi samo neprofitne organizacije, zaklade i socijalna poduzeća.

4.3. Utjecaj Europskih snaga solidarnosti na program Erasmus+

EGSO pozdravlja najavu tog novog ulaganja u mlade, no izražava zabrinutost zbog toga što je to uglavnom postignuto preraspodjelom proračunskih sredstava namijenjenih EVS-u iz programa Erasmus+ od 2018. godine nadalje. Stoga se pita koji su prioriteti Komisije u vrijeme kada stope uspješnosti kandidata u drugim segmentima trenutačnog Poglavlja o mladima u okviru programa Erasmus+ brzo opadaju i kada su mnogi kvalitetni projekti i dalje bez financijske potpore (što je također utvrđeno u informativnom izvješću EGSO-a o programu Erasmus+ ⁽³⁾). EGSO smatra da ulaganje u proračun Europskih snaga solidarnosti ne smije biti na štetu programa koji već pružaju nezamjenjive prilike za mlade, a posebno programa Erasmus+ kojemu i samom nedostaje financijskih sredstava. Štoviše, budućnost programa Erasmus+, s njegovom širokom dimenzijom cjeloživotnog učenja koja objedinjuje formalno i neformalno obrazovanje, mogla bi biti ugrožena.

4.4. Internetski portal za registraciju kao istinski djelotvoran interaktivni i upravljački instrument

EGSO smatra da bi internetski portal za registraciju uistinu pojednostavio postupke i omogućio da više mladih ima lakši pristup Europskim snagama solidarnosti. Ipak, pretjerano oslanjanje na portal za potrebe registracije, odabira sudionika i potpore prije početka angažmana nije dovoljno kako bi se zajamčila kvaliteta i pravednost postupka odabira i praćenja. Pasivna priroda postupka odabira (tj. činjenica da sudionici moraju čekati da im se obrate akreditirane organizacije) ima oslabljujući učinak, stvara neuravnotežen odnos između sudionika i organizacija domaćina te je mogući izvor nezadovoljstva programom Europskih snaga solidarnosti.

Stoga EGSO predlaže da se portal znatno izmijeni tako da bude interaktivan za obje strane te da podupire administrativno pojednostavljenje u cijelom životnom ciklusu projekta, od prvotnog iskazivanja interesa do aktivne potrage za organizacijama domaćinima, prijave, odabira, pripreme, izvršenja i evaluacije, te čak mogućnosti umrežavanja za bivše sudionike. Podatci se ne bi trebali dvaput unositi.

Potrebno je zajamčiti jednake prilike za sve, uključujući osobe koje nemaju lak pristup internetu. Za te je osobe potrebno osigurati izvanmrežnu potporu.

⁽³⁾ SOC/552: Evaluacija programa Erasmus+ sredinom provedbenog razdoblja, usvojeno 31. svibnja 2017.

4.5. Priprema prije početka angažmana, uključujući potporu mladima u nepovoljnom položaju

Ako se prije angažmana pruža samo osposobljavanje putem interneta, to nije dovoljno kako bi se jamčilo uspješno iskustvo. EGSO smatra da je potrebno osigurati veću potporu i pripremu za mlade – posebice one koji su iz određenog razloga u nepovoljnom položaju – prije njihova angažmana te da organizacije mladih, sa svojim iskustvom, mogu djelovati kao potporne organizacije u svim fazama programa i da bi za to trebale dobivati odgovarajuće poticaje.

4.6. Uključenost organizacija mladih i socijalnih partnera u zajedničko upravljanje Europskim snagama solidarnosti

Kako bi program bio uspješan, ključni dionici moraju otpočeti biti uključeni u njegovu izradu. U predmetnom prijedlogu nije predviđeno da organizacije mladih i druge volonterske organizacije ili socijalni partneri budu uključeni u provedbu, zajedničko upravljanje i praćenje Europskih snaga solidarnosti. U prijedlogu se u pogledu upravljanja programom prednost daje nacionalnim agencijama za program Erasmus+, uz strukturu koja je vrlo slična strukturi programa Europske volonterske službe. O dodjeli proračunskih sredstava prema ključnim aktivnostima također će se odlučivati u okviru godišnjih programa rada Komisije u skladu s njihovim vlastitim skupom kriterija. EGSO i dalje smatra da je za vrijeme izrade programa, provedbe i praćenja inicijative potrebno redovito savjetovanje s organizacijama mladih i drugim organizacijama civilnog društva, uključujući socijalne partnere, i to putem savjetodavnih skupina i drugih formalnih i neformalnih načina. Mladi bi također trebali biti uključeni u postupak praćenja i evaluacije, primjerice s pomoću alata za ocjenjivanje svojega iskustva, i to na svim razinama (europskoj, nacionalnoj i lokalnoj).

4.7. Pristupačnost, administrativno opterećenje i nacionalne agencije

Kako je EGSO istaknuo u svojem informativnom izvješću o evaluaciji programa Erasmus+⁽⁴⁾ sredinom provedbenog razdoblja, „prijava za sudjelovanje i samo sudjelovanje u programu Erasmus+ i dalje predstavlja izazov za organizacije koje se zasnivaju na volontiranju i nisu potpuno profesionalizirane. Ukupna količina uključenog rada ne mora uvijek biti prekomjerna, no ograničeni ljudski i financijski resursi znače da takve organizacije ni ne pokušavaju ili da traže alternativne pristupe koji podrazumijevaju manje opterećenje”. Stoga je iznimno važno da nacionalne agencije promijene svoj pristup tako da on bude što prilagođeniji korisnicima radi privlačenja potencijalnih podnositelja zahtjeva za Europske snage solidarnosti i njihovih potencijalnih organizacija domaćina te podupiranja njihovih napora. Manje formalnih kontrola, a više neformalnih smjernica uvelike bi doprinijelo uspješnosti programa. U tom je pogledu nacionalnim agencijama potrebno osigurati odgovarajuću potporu i dodijeliti im dodatna financijska sredstva za pružanje potpore korisnicima.

4.8. Druga pitanja za razmatranje

- a) Kako možemo jamčiti da će informacije o ovoj inicijativi doprijeti do svih mladih ljudi, svih regija i svih organizacija radi privlačenja novih sudionika, a posebno do onih u osjetljivijim situacijama? Ili će to biti neka vrsta „zatvorenog sustava” za par sretnika?
- b) Kako možemo jamčiti da će mladi s manjim mogućnostima zaista moći pristupiti programu? Ključno je osigurati financijsku potporu za aktivnosti informiranja u cilju dopiranja do organizacija uključenih u program. Uloga potpornih organizacija bila bi ključna u održavanju aktivnosti informiranja i podupiranju naknadnog angažmana. Programom bi se trebao povećati angažman mladih u službi društva izvan okvira aktivnosti Europskih snaga solidarnosti.
- c) Potrebno je zajamčiti kvalitetu programa za sudionike, no kako ćemo ocjenjivati kvalitetu solidarnosti (rezultate pojedinih projekata)?
- d) Trebamo li Europske snage solidarnosti integrirati u druge europske programe? Dimenzija lokalnog volontiranja također bi se mogla uključiti u programe Erasmus+ za mobilnost studenata i povezati s Europskim snagama solidarnosti.
- e) Koje će objektivne kriterije Komisija primjenjivati kako bi na godišnjoj razini prilagođavala proračun raspoloživ za svaku posebnu mjeru? Prilagodbe na temelju razine potražnje za svakom aktivnošću pomogle bi, s jedne strane, da se izbjegne pritisak na neke aktivnosti, a s druge, da se spriječi odustajanje mladih i organizacija sudionika od daljnjeg sudjelovanja.

⁽⁴⁾ SOC/552: Evaluacija programa Erasmus+ sredinom provedbenog razdoblja: posljednji stavak odjeljka „Je li administrativno opterećenje pri upravljanju projektima u okviru programa Erasmus+ u vašem području rada smanjeno?” u Tehničkom dodatku.

- f) Kako možemo zajamčiti da će prijave za financiranje biti dovoljno fleksibilne za volonterske organizacije i skupine mladih? Pojednostavljeni postupak doprinio bi tomu da se zajamči da se manji iznosi bespovratnih sredstava (do 5 000 EUR) mogu zatražiti u bilo koje doba bez utvrđenih rokova i uz pojednostavljeni obrazac za prijavu.

Bruxelles, 19. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o obnovljenom programu EU-a za visoko obrazovanje”

(COM(2017) 247 final)

i o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Razvoj škola i izvrsnost u nastavi kao preduvjeti za uspješan život”

(COM(2017) 248 final)

(2018/C 081/22)

Izvjestitelj: **Pavel TRANTINA (CZ/III)**

Suizvjestitelj: **Antonello PEZZINI (GRI-IT)**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 5.7.2017.
Pravni temelj:	članak 165. stavak 4. i članak 166. stavak 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	27.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasovanja	148/1/3
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja predmetne inicijative i slaže se s načelima na kojima se one temelje, ali bi ipak želio iskoristiti ovu priliku da izloži svoje stavove u vezi s važnošću osiguravanja potrebnih sredstava za podupiranje procesa poboljšanja obrazovnih sustava u Europi kako bi se postiglo visokokvalitetno obrazovanje za sve, kao i s važnošću poboljšanja mogućnosti da se obrazovanjem odgovori na društvene izazove te učenici i studenti učinkovito pripreme za kvalitetan život i rad. Oslanjajući se na vlastite vrijednosti, Europa može i mora imati vodeću inovativnu ulogu u izgradnji održivog i uključivog gospodarstva. Gospodarstvo te vrste trebalo bi biti u stanju povećati konkurentnost i osigurati budućnost svog posebnog socijalnog modela. Suradnja na polju obrazovanja daje istinski smisao samom konceptu EU-a te promiče sliku o „zajednici”, odnosno EU-u, kao nečem konstruktivnom.

1.2. S obzirom na trenutno političko stanje u Europi EGSO poziva Komisiju i države članice da u obrazovne politike uključe potrebu za priznavanjem vrijednosti kulturne raznolikosti i tolerancije kao dodatnog područja na kojem se može poticati aktivno građanstvo u sklopu ciljeva EU-a usmjerenih na promicanje temeljnih vrijednosti EU-a. Svi smo odgovorni za obrazovanje građana i podizanje njihove svijesti o zajedničkoj europskoj povijesti i vrijednostima, kao i o važnosti tolerancije i ljudskih prava.

1.3. EGSO smatra da je potrebna ambicioznija inicijativa kako bi se moglo odgovoriti na sve veće izazove današnjice; inicijativa koja bi vodila prema sveobuhvatnijoj obrazovnoj strategiji kojom bi se promijenila postojeća paradigma radi podupiranja naše djece i mladih te osiguravanja brzih rješenja za postojeće izazove.

1.4. Unapređenje statusa učitelja, nastavnika i ravnatelja škola te podrška za njih od presudne su važnosti za poboljšanje obrazovanja. Potrebno je osigurati dodatno osposobljavanje ne samo za učitelje, nastavnike i ravnatelje škola, već i za osobe koje educiraju djecu i mlade ljude u stvarnom životu izvan obrazovnih ustanova, primjerice za roditelje, zajednicu i osobe koje pružaju neformalno obrazovanje. Važno je stvarati saveze s tim skupinama.

1.5. Državama članicama potrebno je dati konkretnije prijedloge u vezi s obrazovanjem i potporom za učitelje i nastavnike, pored ostalog i u vezi s unapređenjem školskog okruženja kao dijela njihovih radnih uvjeta i uvjeta učenja učenika. Neki prijedlozi mogli bi se iznijeti u okviru europskog semestra, kao dio preporuka za pojedinu zemlju.

1.6. Imajući u vidu predstojeći samit o obrazovanju na visokoj razini koji se planira za početak 2018., a domaćin će mu biti Komisija, EGSO snažno potiče države članice da naprave znatan pozitivan pomak i uspostave – među ostalim, oslanjajući se na učinkovite socijalne i civilne dijaloge – sustave obrazovanja, osposobljavanja i cjeloživotnog učenja koji će korisnicima osigurati obećavajuću budućnost u Europi.

1.7. EGSO smatra da su sljedeća dva elementa ključna za poboljšanje i modernizaciju obrazovnih sustava: dostupnost dostatnih i pravedno raspodijeljenih financijskih sredstava i koordinirano upravljanje u okviru visokokvalitetnog i učinkovitog socijalnog dijaloga. To bi se trebalo u većoj mjeri uvažiti u budućim raspravama. Resursi za obrazovanje ne bi trebali biti usmjereni isključivo na rezultate, već i na uključivost za učenike/studente iz sredina u nepovoljnom položaju i izbjeglice.

1.8. EU mora povećati ulaganja u obrazovanje i osposobljavanje te istraživanje i inovacije povećanjem sredstava dodijeljenih programima Erasmus+ i Obzor 2020. te programima koji se predviđaju nakon njih. To bi moglo povećati broj radnih mjesta u budućnosti te stvoriti nove mogućnosti.

1.9. Nadalje, EGSO bi želio naglasiti važnost učinkovitog uključivanja socijalnih partnera i drugih organizacija civilnog društva u taj proces.

1.10. Premda se predmetna komunikacija bavi uglavnom školama i visokim obrazovanjem, potrebno je posvetiti pozornost i suradnji i vezama između formalnog, neformalnog i informalnog učenja te priznavanju rezultata tih vidova učenja.

1.11. EGSO ističe važnost usvajanja sveobuhvatnog pristupa poduzetništvu. Svim edukatorima potrebni su definirani ciljevi učenja o poduzetništvu kako bi se u učionice uvele učinkovite metode učenja o tome. Razvijanje socijalnih projekata u školi i izvan nje pruža idealnu priliku za usvajanje tih vještina i nužnog načina razmišljanja, a i doprinosi boljem povezivanju s drugim okruženjima za učenje.

1.12. EGSO vjeruje da šira svrha obrazovanja počiva u ravnoteži i uskoj suradnji između predmeta STEM te društvenih i humanističkih znanosti. EGSO stoga poziva na interdisciplinarniji pristup obrazovanju i cjeloživotnom učenju s težištem na partnerstvima i mogućnošću fleksibilnog odabira koji ne obuhvaća samo jednu razinu obrazovanja i određeno područje studija.

2. Sažetak inicijativa Komisije

2.1. Nakon komunikacije o poboljšanju i modernizaciji obrazovanja (7. prosinca 2016.) Europska komisija pokrenula je 30. svibnja 2017. novu inicijativu za mlade o školama i visokom obrazovanju pod nazivom Strategija za visokokvalitetno, uključivo obrazovanje okrenuto budućnosti. Taj paket obuhvaća dva obnovljena programa EU-a za modernizaciju obrazovanja, jedan za škole, a drugi za visoko obrazovanje.

2.2. Kad je riječ o školama, na temelju činjeničnog stanja u državama članicama utvrđena su tri područja na kojima je potrebno poduzeti mjere i na kojima potpora EU-a može pomoći u rješavanju važnih izazova:

- unapređenje kvalitete i veća uključivost škola,
- potpora učiteljima, nastavnicima i ravnateljima škola u cilju izvrsnosti,
- poboljšanje upravljanja školskim obrazovnim sustavima.

2.3. Komisija predlaže dopunu mjera koje poduzimaju države članice na ta tri područja podržavanjem uzajamnog učenja, jačanjem baze podataka o dobrim praksama u obrazovanju i pružanjem pomoći na polju nacionalnih reformi u državama članicama koje to žele. Ta podrška uključuje sljedeće: jačanje razvoja kompetencija i međukulturnog učenja uz pomoć partnerstava škola, mobilnosti i projekata eTwinninga u okviru programa Erasmus+; jačanje uzajamnog učenja tijekom karijere i stručnog usavršavanja učitelja, nastavnika i ravnatelja škola; i uspostavu novih mehanizama potpore za države članice koje traže pomoć pri oblikovanju i provedbi obrazovnih reformi.

2.4. Obnovljena strategija za visoko obrazovanje oslanja se na program modernizacije iz 2011. godine. Komisija u predmetnoj komunikaciji iznosi planove za četiri ključna područja:

- osigurati da osobe s diplomom završavaju visoko obrazovanje sa skupom vještina koje su potrebne i njima i modernom gospodarstvu,
- izgraditi uključive sustave visokog obrazovanja,
- osigurati da ustanove visokog obrazovanja doprinose inovacijama u ostatku gospodarstva,
- pomoći ustanovama visokog obrazovanja i vladama da na najbolji način iskoriste dostupne ljudske i financijske resurse.

2.5. Naposljetku, kako bi se osiguralo da visoko obrazovanje može pomoći u poticanju rasta i otvaranju novih radnih mjesta, sveučilišta moraju osmisliti kurikule u skladu s postojećim ili očekivanim potrebama gospodarstva i društva, a potencijalnim studentima potrebne su ažurirane, pouzdane informacije koje će im pomoći da odluče koji studijski program da odaberu. Stoga je Komisija, kao dio Novog programa vještina za Europu, predstavila i paralelni prijedlog preporuke Vijeća o praćenju osoba s diplomom kojim će se uz osobe sa završenim visokim obrazovanjem obuhvatiti i osobe sa strukovnim obrazovanjem i osposobljavanjem. To bi trebalo potaknuti i poduprijeti tijela država članica u nastojanju da poboljšaju kvalitetu i dostupnost informacija o napretku osoba s diplomom u karijeri ili daljnjem obrazovanju nakon završetka studija.

3. Opće napomene o novoj strategiji za obrazovanje EU-a

3.1. EGSO pozdravlja predmetne inicijative i želio bi izložiti svoje stavove u vezi s važnošću osiguravanja potrebnih sredstava za podupiranje procesa poboljšanja obrazovnih sustava u Europi kako bi se postiglo visokokvalitetno obrazovanje za sve, kao i s važnošću poboljšanja mogućnosti da se obrazovanjem odgovori na društvene izazove te učenici i studenti učinkovito pripreme za kvalitetan život i rad. Slaže se s naglaskom koji se stavlja na rani i predškolski odgoj i obrazovanje, ulaganje u obrazovanje učitelja i nastavnika, promicanje suradnje među različitim dionicima, unapređenje upravljanja školama, sinergiju s istraživanjem te opću usmjerenost na socijalnu uključenost.

3.2. Često se ističe da je obrazovanje ključni faktor smanjenja socioekonomske nejednakosti i promicanja socijalne uključenosti ⁽¹⁾, no u nedavnoj preporuci Komisije za europski stup socijalnih prava, kao i u Pariškoj deklaraciji ⁽²⁾ iz 2015. godine, napominje se da je u većini zemalja EU-a nejednakost sve veća. Promjene do kojih dolazi diljem svijeta, a koje utječu na rad, društva i potražnju za vještinama, nikada nisu bile tako brze; EU bi stoga trebao potaknuti države članice da prilagode svoje obrazovne sustave tim novim okolnostima. Kontinuirana procjena neusklađenosti postojećih i potrebnih vještina te rezultata na tržištu rada trebala bi pomoći u tome. Kako bi se izgradilo društvo u kojem svi doista imaju jednake mogućnosti, nužno je i osigurati da kurikulumi i prakse poučavanja postanu fleksibilniji, inovativni i sveobuhvatni tako što će se proučiti brojni primjeri najboljih praksi istaknuti tijekom proteklih godina.

⁽¹⁾ Obrazovanje je ključni element nedavno objavljenih deklaracija EU-a: stup socijalnih prava EU-a (travanj 2017.); Novi program vještina za Europu (lipanj 2016.); Dokument za razmatranje o socijalnoj dimenziji Europe (travanj 2017.); Rimska deklaracija (ožujak 2017.).

⁽²⁾ Na neformalnom sastanku ministarstava obrazovanja održanom u Parizu u ožujku 2015. usvojena je Deklaracija o promicanju građanstva i zajedničkih vrijednosti slobode, snošljivosti i nediskriminacije putem obrazovanja.

3.3. Imajući to na umu, EGSO smatra da je važno napomenuti da je obrazovanje zajedničko dobro te bi trebalo ostati ključni instrument promicanja javnog interesa putem ulaganja usmjerenih na smanjenje privatnih i javnih troškova nedovoljnog obrazovanja na brojnim područjima kao što su sprečavanje nasilja, poboljšanje zdravlja uz pomoć sporta i promicanja dobrobiti, podizanje svijesti u vezi s klimatskim promjenama i jamčenje socijalnog mira u sve raznolikijim društvima. U tom pogledu, reforme obrazovanja ne bi trebale biti usmjerene samo na prenošenje skupova vještina, kompetencija i znanja sutrašnjice koji će mladim ljudima biti potrebni za ulazak na tržište rada, već i na jačanje sposobnosti učenika da odgovore na hitna društvena pitanja koja utječu na svakodnevni život europskih građana.

3.4. Prijelaz s jedne razine obrazovanja na drugu i suradnja između različitih pružatelja obrazovanja kako u formalnom tako i u neformalnom okruženju iziskuju posebnu pozornost u strategiji koju Komisija planira. EGSO pozdravlja naglasak koji se stavlja na izgradnju uključivih i povezanih sustava visokog obrazovanja i na poticanje škola da razviju bolje veze i suradnju s ustanovama visokog obrazovanja na području znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike (STEM), no vjeruje da šira svrha obrazovanja počiva u ravnoteži i uskoj suradnji između predmeta STEM te društvenih i humanističkih znanosti. EGSO stoga poziva na interdisciplinarniji pristup obrazovanju i cjeloživotnom učenju s težištem na partnerstvima i mogućnošću fleksibilnog odabira koji ne obuhvaća samo jednu razinu obrazovanja i određeno područje studija. Takvim bi se pristupom pomoglo i u smanjenju različitih nejednakosti, primjerice nejednakosti u zastupljenosti žena i muškaraca u predmetima STEM, i u znanosti općenito, jer bi se uklonili stereotipični pogledi na to što je primjerenije i/ili uobičajeno s obzirom na spol, rasu ili druga osobna obilježja.

3.5. Odbor ponovo⁽³⁾ poziva Komisiju da djeluje proaktivnije kad je riječ o uvođenju inovativnijih rješenja na području obrazovanja i razvijanja vještina, kao i o praćenju i promicanju praksi i inovativnih pristupa kojima se države članice već služe. EGSO čvrsto vjeruje da je došao trenutak za istinsku promjenu paradigme u pogledu ciljeva i funkcioniranja sektora obrazovanja i osposobljavanja, kao i u pogledu poimanja njegovog mjesta i uloge u društvu, te za uvažavanje činjenice da je i samo obrazovanje čimbenik produktivnosti. Proaktivnost na razini EU-a ključni je element u oblikovanju boljeg obrazovanja za budućnost.

3.6. EGSO je u jednom od svojih prethodnih mišljenja naveo da „su poticanje svih dionika i potpora u stvaranju „obrazovnih partnerstava” u društvu, uključujući škole, poduzeća, gradska vijeća, socijalne partnere, organizacije civilnog društva, omladinske NVO-e, osobe koje rade s mladima i druge radnike zajednice, roditelje i učenike u školama za osmišljavanje i provedbu obrazovnih programa ključni za [...] promjenu obrasca u obrazovanju”⁽⁴⁾.

3.7. Već od ranih školskih godina mladim je ljudima potrebno pomagati u razvijanju portfelja kompetencija koje ne odražavaju samo njihovo znanje već i vještine, inovativnost, kreativnost, kritički duh i njihovu svijest o zajedničkoj europskoj povijesti. U tom profilu kompetencija važno mjesto trebaju imati i različite digitalne vještine, međuljudska i timska iskustva te sposobnost uvažavanja različitih kultura. To bi se trebalo ostvariti uz pomoć edukatora i voditelja mladih.

3.8. Izvorni naziv inicijative („Inicijativa za mlade”) šalje krivu poruku jer se čini da je ona usmjerena isključivo na mlade, dok se u sustav formalnog obrazovanja uključuje sve veći broj odraslih osoba. Žalosno je da se pojam „odrasle osobe” u komunikaciji o visokom obrazovanju gotovo i ne spominje, premda visoko obrazovanje može imati ključnu ulogu u cjeloživotnom učenju za sve dobne skupine, kao i u obnavljanju vještina, kompetencija i znanja zaposlenih i nezaposlenih osoba.

3.9. Ključni je element za poboljšanje i modernizaciju obrazovnih sustava osiguravanje dostatnih i pravedno raspodijeljenih financijskih sredstava i koordinirano upravljanje u okviru visokokvalitetnog i učinkovitog socijalnog dijaloga. U svojim radnim dokumentima Komisija to ne uvažava u dovoljnoj mjeri te ne stavlja dovoljno naglasak na činjenicu da se resursi u obrazovanju ne bi smjeli usredotočivati samo na uspjeh, već i na uključivanje pojedinačnih učenika iz sredina u nepovoljnom položaju te na integraciju izbjeglica. Nadalje, Komisija jedva da priznaje važnost savjetovanja s različitim dionicima, a naročito organizacijama civilnog društva, i njihovog uključivanja u taj proces.

⁽³⁾ SL C 173, 31.5.2017., str. 45.

⁽⁴⁾ SL C 214, 8.7.2014., str. 31.

4. Posebne napomene o novoj strategiji za obrazovanje EU-a

Kao odgovor na dvije inicijative EK-a, i na politike EU-a i država članica u općenitijem smislu, EGSO će se usredotočiti na sljedeća tri međusektorska prioriteta za škole i visoko obrazovanje.

4.1. Osnovne „tvrde” vještine jesu potrebne, ali jednako tako i „meke” i horizontalne vještine, kompetencije i znanje.

4.1.1. EGSO ističe važnost toga da Komisija osigura da države članice usvoje sveobuhvatnu definiciju potreba učenika, odnosno da budu uključene i „tvrde” i „meke” vještine, kao i kompetencije i međudisciplinarno znanje. Ta tri aspekta trebala bi ne samo pokrivati kapacitete potrebne za rad već i obuhvatiti širu svrhu kontinuiranog osobnog razvoja svih pojedinaca tijekom cijelog života. Poboljšanja u obrazovanju, naročito u sustavima visokog obrazovanja, stoga također trebaju biti usredotočena na bolje načine za poticanje aktivnog građanstva, osnaživanja mladih, cjeloživotnog učenja te znanja o funkcioniranju EU-a i prednostima koje on donosi. Ne smijemo zaboraviti da obrazovanje samo po sebi ne može riješiti socioekonomske razlike te da su sinergije s komplementarnim socijalnim politikama i politikama zapošljavanja preduvjet za održivija rješenja.

4.1.2. Potrebno je obratiti posebnu pozornost na razvoj takozvanih „mekih” vještina jer ih poslodavci sve više cijene, a one su korisne i izvan radnog okružja. EGSO stoga potiče mjere poput onih navedenih u komunikaciji Komisije: projekti za procjenu kreativnosti, rješavanje problema, suradnja ⁽⁵⁾, timski rad i kritičko razmišljanje. Kreatorima politika potrebno je osigurati odgovarajuću potporu i osposobljavanje kako bi mogli razumjeti sveukupnu dimenziju tih vještina.

4.1.3. EGSO pozdravlja potporu za suradnju između sveučilišta i svijeta rada, no potonji ne bi smio biti ograničen na poslovni sektor. Izgradnja partnerstava između poduzeća i obrazovnih ustanova ne bi se smjela opravdavati samo na temelju kriterija jesu li mladi ljudi „izravno zapošljivi” ili nisu. Poduzeća moraju biti u mogućnosti u potpunosti iskoristiti ljudski potencijal mobiliziranjem pravih vještina i omogućavanjem da nove prilike koje donosi digitalna revolucija budu dostupne svim dobnim skupinama. Poduzeća bi također trebala podupirati mlade ljude u nastavljanju osposobljavanja nakon što stupe u svijet rada: obrazovanje je kontinuirani proces koji ne može zadovoljiti sve potrebe u ograničenom broju godina formalnog obrazovanja.

4.1.4. Međutim, kao što je EGSO već istaknuo, potrebno je poticati „uvođenje dvojnog sustava obrazovanja i osposobljavanja u škole, kombinirajući učenje u učionici s praktičnim radom, povećavajući svijest obrazovnih vlasti i poduzeća o važnosti takvih inicijativa” ⁽⁶⁾. Radno iskustvo za školske učenike i veća povezanost između škola, industrije, sveučilišta i istraživanja ključni su za stvaranje stručnih i održivih radnih mjesta za mlade.

4.1.5. Unatoč potrebi za „tvrđim” vještinama ekonomija ne može nametati smjer (visokom) obrazovanju. Drugim riječima, inicijativama kao što su praćenje osoba s diplomom na razini sustava trebalo bi se osigurati da programi visokog obrazovanja i kurikulumi ne budu utemeljeni na instrumentaliziranom ishodu obrazovanja, kao što su plaće ili razina zaposlenosti osoba s diplomom. Neke države članice već posjeduju vlastite sustave praćenja, pa bi ih potencijalni novi sustav na razini EU-a trebao objediniti. U svakom slučaju, taj se sustav ne smije koristiti za opravdavanje strogih mjera štednje u kurikulumima humanističkih i društvenih znanosti.

4.2. Podrška za učitelje/nastavnike u cilju visokokvalitetnog poučavanja i cjeloživotnog učenja

4.2.1. U „digitalnom dobu obrazovanja” korištenje tehnologije u obrazovanju mora biti korisno za proces učenja: na primjer, naučiti kako se kodira nije samo po sebi svrha; učenici moraju shvatiti logiku kodiranja i usvojiti skup vještina potrebnih za korištenje tehnoloških sredstava koja se razvijaju u okruženjima u kojima uče i žive.

⁽⁵⁾ Poboljšanje kvalitete poučavanja i učenja u europskim visokoškolskim ustanovama, izvješće Skupine na visokoj razini za modernizaciju visokog obrazovanja, Europska komisija, lipanj 2013.

⁽⁶⁾ SL C 327, 12.11.2013., str. 58.

4.2.2. Iako IKT pruža mogućnosti u brojnim područjima, ujedno otvara vrata stvarnim opasnostima kao što su kiberkriminalitet i opasan i štetan sadržaj te istodobno povećava komercijalizaciju usluga i omogućuje tehnološki nadzor i zlouporabu osobnih podataka. Stoga treba povećati razinu digitalne pismenost te time sve građane oboružati pravim alatima kako bi se mogli uključiti u buduću svijet rada. IKT se proširio na sve razine industrije i usluga, zbog čega mora postati sastavnim dijelom cjeloživotnog učenja.

4.2.3. Poboljšanjima u digitalnom obrazovanju također je potrebno mladim ljudima pomoći da jasnije razluče informacije od znanja, da razviju kritičko razmišljanje i odgovarajuću medijsku pismenost, kao i da budu u stanju, primjerice, prepoznati „lažne vijesti” ili zaštititi svoju privatnost na internetu.

4.2.4. Premda se predmetna komunikacija bavi uglavnom školama i visokim obrazovanjem, nije posvećeno dovoljno pozornosti suradnji i vezama između formalnog, neformalnog i informalnog učenja, kao što je naglašeno u zaključcima Vijeća ⁽⁷⁾ iz 2012. o „partnerstvima i fleksibilnim načinima učenja za cjeloživotno razvijanje vještina”. Do današnjeg dana samo je pola država članica EU-a uspostavilo sveobuhvatne strategije za cjeloživotno učenje ⁽⁸⁾. U tom pogledu tehnologije mogu biti korisne i kad je riječ o diversificiranim pristupima obrazovanju.

4.2.5. Komisija već godinama radi na razvijanju mreža EU-a i promicanju suradnje za razmjenu najboljih praksi i uzajamno učenje. Međutim, bilo bi zanimljivo saznati u kojoj mjeri edukatori doista podržavaju te instrumente i mehanizme. Vrlo je vjerojatno da brojni učitelji, nastavnici i edukatori i dalje nisu svjesni svih potpora, financijskih sredstava i resursa za osposobljavanje koji su im dostupni na razini EU-a. Države članice trebale bi među svoje prioritete uvrstiti unapređenje izgradnje kapaciteta i radnih uvjeta, kao i bolje plaće za učitelje i nastavnike.

4.2.6. Slijedom preporuka Komisije države članice moraju olakšati cjeloživotno učenje za edukatore, učitelje i nastavnike te povećati njihovu mobilnost, primjerice uz pomoć programa Erasmus+. Potrebno je obratiti posebnu pozornost poboljšanju participativnih aspekata poučavanja jer se pokazalo da je to odlična pedagoška mjera koja učenicima omogućuje da usvoje znanje i razviju određene horizontalne vještine, primjerice komunikacijske. To bi predstavljalo i izvanredno preusmjerenje s obrazovanja u kojem je težište na učitelju i nastavniku na obrazovanje u čijem je središtu učenik, a učitelj/nastavnik postaje posrednik u učenju.

4.3. Poduzetničko učenje kroz socijalne projekte

4.3.1. Obrazovanjem se moraju poboljšati ključne kompetencije, vještine i stavovi koji su potrebni za uspjeh u životu nakon završavanja formalnog obrazovanja, primjerice timski rad i upravljanje projektima. Taj novi skup vještina ne samo da bi pomogao u povećanju zapošljivosti već bi poboljšao sposobnost budućih odraslih osoba da pojedinačno i kolektivno stvaraju vlastita radna mjesta. Učenje kroz djelovanje i učenje na iskustvu alternativni su pristupi učenju koji mogu povećati sposobnost zadržavanja znanja te su korisni za razvijanje praktičnih vještina, za razliku od stručnosti na određenom području.

4.3.2. EGSO ističe važnost usvajanja sveobuhvatnog pristupa poduzetništvu koristeći se prednostima okvira EntreComp ⁽⁹⁾. Razvijanje socijalnih projekata u školi i izvan nje pruža idealnu priliku za usvajanje tih vještina i nužnog načina razmišljanja, a i doprinosi boljem povezivanju s drugim okruženjima za učenje. U vezi s time, potpora inicijativi Europske snage solidarnosti za mlade ljude u školama i visokom obrazovanju mora biti ključna mjera za države članice. Povrh toga, postoji sve veći interes za socijalno poduzetništvo, što je također način zadovoljavanja želja mladih za smislenim zaposlenjem.

⁽⁷⁾ Radni dokument službi Komisije Partnerstva i fleksibilni načini učenja za cjeloživotno razvijanje vještina uz Komunikaciju Komisije – Promišljanje obrazovnih aktivnosti: Ulaganje u vještine za bolje socijalne i ekonomske učinke, studeni 2012.

⁽⁸⁾ Radni dokument službi Komisije uz [...] Nacrt zajedničkog izvješća Vijeća i Komisije za 2015. o provedbi strateškog okvira za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (ET 2020.) – Novi prioriteti za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja, kolovoz 2015.

⁽⁹⁾ Europski okvir za poduzetničke kompetencije
<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/entrecomp-entrepreneurship-competence-framework>.

4.3.3. Poduzetništvo je snažan pokretač gospodarskog rasta i stvaranja radnih mjesta. Pozornost je potrebno obratiti posebno na razvijanje poduzetničkih vještina. Kao što je EGSO već napomenuo, obrazovanje o poduzetništvu diljem Europe, u svim kurikulumima i kao dio cjeloživotnog učenja i dalje iziskuje stvarnu predanost donositelja odluka. Ambicija, kreativnost i poduzetništvo moraju se sami po sebi cijeliti i poticati te ih se ne smije miješati s poslovnom aktivnošću ili ostvarivanjem dobiti. Kreativnost se razvija kroz učenje u formalnim i neformalnim sustavima. Edukatori moraju biti u potpunosti uključeni kako bi osigurali da se prenosi ispravna poruka. Učitelji i nastavnici mogu imati negativan stav prema uskoj definiciji poduzetništva kad se smatra da ono podrazumijeva samo pokretanja poslovanja, ali bi mogli biti otvoreniji širem konceptu koji predstavlja ključne životne kompetencije. Moglo bi se upotrijebiti „poduzetničko stepenište” radi razvijanja aktivnosti i poučavanja kako bi poduzetnički duh zaživio u učionicama ⁽¹⁰⁾.

4.3.4. Bez obzira na to hoće li pokrenuti poslovanje ili osnovati socijalno poduzeće, mladi ljudi kojima je osigurano učenje o poduzetništvu razvijaju poslovno znanje te osnovne vještine i stavove, uključujući kreativnost, poduzetnost, ustrajnost, sposobnost timskog rada, razumijevanje rizika i osjećaj za odgovornost. To je poduzetnički mentalni sklop koji poduzetnicima pomaže da pretvore ideje u djela, a uz to znatno povećava zapošljivost. Za sve su edukatore potrebni definirani rezultati učenja o poduzetništvu kako bi se u učionice uvele učinkovite metode učenja o tome. Države članice stoga bi već od osnovne škole trebale poticati poduzetničke vještine novim i kreativnim načinima poučavanja i učenja, uz naglasak – od srednje škole do visokog obrazovanja – na pokretanju poduzeća kao jednoj od mogućnosti za karijeru. Stjecanje praktičnih iskustava, putem učenja utemeljenog na rješavanju problema i povezivanja s poduzećima, trebalo bi se koristiti u svim disciplinama i biti prilagođeno svim razinama obrazovanja.

Bruxelles, 19. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ SL C 48, 15.2.2011., str. 45.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1380/2013 o zajedničkoj ribarstvenoj politici

(COM(2017) 424 final – 2017/0190(COD))

(2018/C 081/23)

Izvjestitelj: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće, 14.9.2017. Europski parlament, 11.9.2017.
Pravni temelj:	članak 43. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Predsjedništva Odbora:	19.9.2017.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	179/2/2
(za/protiv/suzdržani):	

1. Stajalište EGSO-a

1.1. U skladu sa svojim prethodnim mišljenjem o „obvezi iskrcavanja” ⁽¹⁾, u kojem poziva na donošenje potrebnih mjera fleksibilnosti kako bi se olakšalo postupno uvođenje obveze iskrcavanja, EGSO podržava prijedlog da se Europskoj komisiji produže ovlasti za donošenje planova za odbačeni ulov putem delegiranih akata na dodatno razdoblje od tri godine.

1.2. Međutim, postoji bojazan da predložene tri godine neće biti dovoljne za donošenje svih regionalnih višegodišnjih planova i da ćemo se na kraju 2020. naći u sličnoj situaciji kao danas. EGSO je priželjkivao produljenje na duže razdoblje.

2. Napomene

2.1. Postupno uvođenje obveze iskrcavanja (prve delegirane uredbe Komisije o utvrđivanju planova za odbačeni ulov stupile su na snagu 1. siječnja 2015.) prate brojni problemi.

2.1.1. Najveći problem, bez sumnje, koji će se dodatno povećati, uzrokuju tzv. vrste koje ograničavaju ribolov (engl. *choke species*), odnosno vrste za koje je subjektu dodijeljena niska kvota ili mu nije dodijeljena kvota, ali koje svejedno ulaze u mreže ili druge ribolovne alate. Mehanizmi fleksibilnosti uvršteni u Uredbu u potpunosti su nedostadni za suočavanje s tim problemom. Kad 2019. obveza iskrcavanja u potpunosti stupi na snagu, mnoga će ribarska plovila, iako nisu iskoristila svoju kvotu ciljanih vrsta, morati ostati usidrena u luci i neće moći loviti ribu zbog toga što su iskoristila svoju vrlo nisku kvotu vrsta iz usputnog ulova.

2.1.2. Drugo je neriješeno pitanje prilagodba ribarskih luka i njihovih burza ribe prodaji vrsta koje su se tradicionalno odbacivale, a koje se sad moraju iskrcati. Jednako tako, ograničavanje prodaje male ribe koja nije namijenjena za prehranu ljudi stvara dodatne probleme s obzirom na to da u mnogim lukama EU-a ne postoji infrastruktura ili poduzeća za plasman sirovine te vrste.

⁽¹⁾ SL C 311, 12.9.2014., str. 68.

2.1.3. Naposljetku, sve više raste potreba za prostorom za skladištenje na plovilima, a posebice radno opterećenje posade, koja je dužna razvrstavati više vrsta i veličina, što dovodi do povećanja stresa i rizika.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europski okvir za interoperabilnost – strategija provedbe

(COM(2017) 134 final)

(2018/C 081/24)

Izvjestitelj: **Brian CURTIS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 31.5.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	180/2/0
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

Zaključci

1.1. Digitalno gospodarstvo, osobito s njime povezan popratni okvir za javne usluge, ključno je za neometano i učinkovito funkcioniranje civilnog društva EU-a. Odbor pozdravlja stalan napredak i podršku Europske komisije kad je riječ o daljnjem razvoju Europskog okvira za interoperabilnost (EIF).

1.2. U Komunikaciji se upućuje na daljnji napredak koji Glavna uprava za informatiku ostvaruje u okviru svoje savjetodavne uloge i kao čimbenik kohezije u poticanju država članica i svih razina njihovih javnih uprava na besprijeckornu međusobnu povezanost.

1.3. Međutim, Odbor napominje da se kapacitet za interoperabilnost znatno razlikuje među državama članicama i unutar njih. Prema trenutnom konsenzusu, donošenje propisa ili obveznih postupaka upravljanja i dalje nije dopušteno, no time se državama članicama nameće veća odgovornost da na sve dostupne načine dobrovoljno prihvate ideju i sadržaj EIF-a i njegovih provedbenih programa. Sigurnost i privatnost i dalje su jedno od 12 načela EIF-a, a EGSO pozitivno ocjenjuje činjenicu da su ta načela relativno detaljno razrađena i da su tema dviju jasnih preporuka sadržanih u planu provedbe interoperabilnosti. EIF po svojoj naravi nudi opširan okvir u kojemu države članice mogu ostvariti svoja prava na supsidijarnost, ali u javnosti se nedvojbeno raširila zabrinutost u vezi s vlasništvom nad osobnim podacima, njihovom uporabom i sigurnošću, a razlozi za zabrinutost jednaki su u cijeloj Europi. Ta su pitanja povezana s temeljnim pravima utvrđenima u Ugovorima o EU-u.

Preporuke

1.4. EGSO bi pozdravio potpunu uključenost država članica i institucija Europske unije u provedbi EIF-a.

1.5. Iako kibernetička sigurnost ne pripada području primjene ove Komunikacije, jasno je da je u okviru ostalih zakonodavnih instrumenata EU-a potrebno otkloniti sumnje kako bi se zajamčilo da veća razina interoperabilnosti i javnog pristupa ne podrazumijeva veću ranjivost koja proizlazi iz sve većih prijetnji od kibernetičkih napada.

1.6. Zajednički razlog za zabrinutost također je pitanje potpore korisnicima koji se, iz raznih razloga, ne mogu uključiti u svijet digitalnih usluga koji se ubrzano razvija i širi. EGSO potiče države članice da prihvate preporuke EIF-a u vezi s usmjerenošću na korisnike, posebice preporuku kojom se poziva na višekanalno – fizičko i digitalno – pružanje digitalnih javnih usluga.

1.7. EGSO izražava određenu zabrinutost zbog toga što se mjerama ne utvrđuju ciljevi i što se čini da države članice i Komisija za njih snose zajedničku odgovornost. Jasnije definiranje odgovornosti i navođenje prioriteta bilo bi korisno pri alokaciji resursa.

1.8. Potrebna je veća jasnoća u pogledu načina na koji se može provesti zahtjev za usmjerenost na potrebe poduzeća i građana (usluge usmjerene na korisnika).

1.9. Odbor preporučuje da se pri procjeni razine provedbe EIF-a prednost daje građanima i poslovnim događanjima te povezanim postupcima koji su obuhvaćeni Prilogom II. usvojenog Prijedloga Komisije COM(2017) 256.

1.10. Odbor napominje da se aktivnim radom Opservatorija nacionalnih okvira za interoperabilnost (NIFO) stvara solidan temelj za buduće preporuke. To bi za dvije do tri godine mogla biti osnova za mogući zakonski instrument, kojim bi se mogla riješiti otvorena pitanja.

2. Uvod

2.1. Dovršenje uspostave jedinstvenog digitalnog tržišta jedan je od deset političkih prioriteta Europske komisije koji bi s 415 milijardi EUR godišnje mogao pridonijeti gospodarstvu Europe, otvaranju radnih mjesta i preobrazbi javnih usluga. Potreba za digitalnom suradnjom javnih uprava ključna je sastavnica jedinstvenog digitalnog tržišta. U javnom sektoru nalazi se više od 25 % ukupnih radnih mjesta te on javnom nabavom pridonosi jednoj petini BDP-a EU-a. Povećanjem broja studentskih razmjena, porastom turizma, migracija, razvoja prekograničnog poslovanja i kupnje na internetu povećava se potreba za interoperabilnošću u mnogim područjima.

2.2. Europski okvir za interoperabilnost (EIF) prvi je put donesen 2010. godine. U njemu su utvrđene konkretne smjernice za javne uprave o tome kako uspostaviti interoperabilne javne usluge koristeći se preporukama koje se temelje na načelima interoperabilnosti i konceptualnim modelima.

2.3. Glavni instrumenti za provedbu EIF-a iz 2010. bili su program ISA (interoperabilna rješenja za europske javne uprave) (2010. – 2015.) i njegov nasljednik program ISA² (2016. – 2020.).

2.4. Od 2010. europske politike i inicijative koje utječu na javni sektor već su ili napredovale, kao što su revidirana Direktiva o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, Uredba eIDAS⁽¹⁾ i akcijski plan EU-a za e-upravu 2016. – 2020., ili su u pripremi, kao što su jedinstveni digitalni pristupnik i prekogranični slobodan protok (neosobnih) podataka.

2.5. Informacijska tehnologija područje je koje se ubrzano razvija, a primjer su za to otvoreni podaci i računalstvo u oblaku.

2.6. Kao rezultat navedenih pitanja u vezi s politikom i tehnologijom te potrebe za preispitivanjem učinkovitosti EIF-a, 2016. godine održano je savjetovanje s dionicima u okviru kojega su se ispitale potrebe i problemi dionika u pogledu interoperabilnosti i provedbe EIF-a, utvrdili učinci koji bi mogli proizaći iz očekivanih revizija te prikupljale povratne informacije o dodanoj vrijednosti.

2.7. Kao rezultat toga, u novom se okviru veći naglasak stavlja na praktičnu primjenu načela i modela interoperabilnosti te se objašnjava središnja uloga EIF-a u povezivanju nacionalnih okvira i okvira koji su specifični za određeno područje. Broj preporuka povećao se s 25 na 47, a ažurirane i nove preporuke o interoperabilnosti postale su konkretnije kako bi se olakšala njihova provedba te je stavljen veći naglasak na otvorenost i upravljanje informacijama, prenosivost podataka, upravljanje interoperabilnošću i pružanje integriranih usluga.

⁽¹⁾ Uredbom (EU) br. 910/2014 (SL L 257, 28.8.2014., str. 73.) o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu predviđa se predvidljivo regulatorno okruženje kojim bi se omogućile sigurne i neometane elektroničke interakcije između poduzeća, građana i tijela javne vlasti.

3. Sažetak Komunikacije Komisije

3.1. Komunikacija sadržava opći prikaz, pregled i analizu dosad ostvarenog napretka te buduće prioritete. U Prilogu I. Komunikaciji utvrđuju se 22 mjere u pet prioriternih područja. To se podupire Prilogom II., kojim se utvrđuju načela novog EIF-a i detaljno razrađuje 47 preporuka. Cilj je europskim javnim upravama pružiti besprijeekorne usluge i neometan protok podataka poštovanjem općeg okvira EIF-a, koji se temelji na konceptualnom modelu EIF-a.

3.2. Provedba učinkovitih digitalnih javnih usluga ključna je kako bi se ljudima omogućila sloboda rada i preseljenja, kako bi poduzeća mogla slobodno trgovati u svim državama članicama i kako bi im se omogućio slobodan protok kapitala. Države članice moderniziraju svoju javnu upravu uvođenjem opće digitalizacije, no kako bi se izbjegla opasnost od stvaranja izoliranih digitalnih okruženja, a time i elektroničkih prepreka četirima slobodama, ključna je interoperabilnost.

3.3. U okviru se navodi da dobra interoperabilnost zahtijeva uklanjanje stvarnih i mogućih prepreka u području pravnih, organizacijskih, podatkovnih/semantičkih i tehničkih pitanja. U provedbi i preispitivanju programa ISA i ISA² postignut je znatan napredak kad je riječ o utvrđivanju i rješavanju tih pitanja, no još je mnogo toga potrebno učiniti.

3.4. Prema najnovijim dostupnim podacima procjenjuje se da je usklađenost nacionalnih okvira za interoperabilnost i EIF-a dostigla 76 %, no stupanj provedbe nacionalnih okvira za interoperabilnost u pojedinim nacionalnim projektima 2016. iznosio je 56 %⁽²⁾, što pokazuje da i dalje postoje poteškoće u praktičnoj provedbi trenutačnih preporuka. Stoga je jasno da su potrebne dodatne konkretne smjernice, koje su utvrđene u Prilogu II.

3.5. Svih 12 načela gotovo je jednako načelima iz prethodnog EIF-a, samo što se u njima odražava nedavni politički i tehnički razvoj. Ta su načela razvrstana u četiri kategorije kako slijedi:

ustopava konteksta mjera EU-a u području interoperabilnosti

1: supsidijarnost i proporcionalnost

osnovna načela interoperabilnosti

2: otvorenost

3: transparentnost

4: mogućnost ponovne uporabe

5: tehnološka neutralnost i prenosivost podataka

općenite potrebe i očekivanja korisnika

6: usmjerenost na korisnika

7: uključenost i pristupačnost

8: sigurnost i privatnost

9: višejezičnost

suradnja među javnim upravama

10: administrativno pojednostavnjenje

11: očuvanje informacija

12: procjena uspješnosti i učinkovitosti.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report_2016_rev9_single_pages.pdf

3.6. U Komunikaciji se javne uprave poziva da poboljšaju upravljanje na nacionalnoj razini aktivnostima u području interoperabilnosti, uporabu zajedničkih operativnih modela za razvoj kvalitetnijih digitalnih javnih usluga, koje uključuju potrebe građana i poduzeća iz ostalih država članica EU-a, te upravljanje podacima u njihovu vlasništvu uporabom zajedničkih semantičkih i sintaktičkih formata radi lakše objave na portalima, agregiranja, razmjene i ponovne uporabe tih podataka.

3.7. Komunikacija je konsolidirani konceptualni model EIF-a temeljen na povezivanju modela interoperabilnosti i modela integriranih javnih usluga. Primjenjiva je na sve digitalne javne usluge, a poseban se naglasak stavlja na aspekte upravljanja. Načela i modeli tumače se putem 47 konkretnih preporuka. U priloženom akcijskom planu za interoperabilnost navode se dodatne konkretne preporuke koje se odnose na provedbu. U njima se objašnjava konceptualni model i ujedno se otvaraju konkretna operativna pitanja koja su proizašla iz savjetovanja održanog 2016. godine.

3.8. Na primjer, čest su problem naslijeđeni sustavi osmišljeni za rješavanje problema specifičnih za određeno područje i lokalnih problema, koji su doveli do fragmentiranih otoka informacijske i komunikacijske tehnologije. Jedna od preporuka koja se bavi tim pitanjem jest „uporaba otvorenih specifikacija, ako su dostupne, za jamčenje tehničke interoperabilnosti pri uspostavi europskih javnih službi” (preporuka br. 33). Ta se preporuka podupire u akcijskom planu, odnosno u sedam područja njegova djelovanja (12.–18.) u kojima se predlažu konkretne mjere.

4. Opće napomene

4.1. Odbor pozdravlja daljnji razvoj EIF-a te napominje da će se vjerojatno u listopadu 2017. pod estonskim predsjedanjem donijeti ministarska deklaracija o e-upravi, kojom će se, među ostalim, obvezati na provedbu EIF-a. EGSO prepoznaje važnost digitalnog gospodarstva za civilno društvo EU-a te u svojim mišljenjima u posljednjih nekoliko godina iznosi konstruktivna stajališta o Digitalnoj agendi i Jedinstvenom digitalnom tržištu kao programu koji je uslijedio nakon nje ⁽³⁾.

4.2. Akcijski planovi za e-upravu ⁽⁴⁾ proteklog su desetljeća bili učinkoviti politički instrumenti za poboljšanje modernizacije javnih uprava diljem EU-a. Njima se podupire koordinacija i suradnja država članica i Komisije te su doveli do zajedničkih mjera u području e-uprave, a EIF je njezin ključan dio.

4.3. U provedbenoj strategiji novog europskog okvira za interoperabilnost odražavaju se mnoge preporuke iznesene u prethodnim mišljenjima Odbora te se naglašava sve veća potreba za hitnim i dosljednim mjerama koje bi trebale provesti javne uprave u EU-u. Neke prethodne sumnje država članica u vezi s EIF-om sad su uvelike otklonjene, a glavne teškoće u provedbi odnose se na resurse i naslijeđena pitanja, a ne na pitanja u pogledu načela, iako je i dalje potrebno raditi na tome.

4.4. U svom prethodnom mišljenju „Interoperabilnost kao sredstvo modernizacije javnog sektora” ⁽⁵⁾ primijetili smo da građani postaju svjesniji činjenice da javne uprave prikupljaju i koriste osobne podatke ili podatke prikupljene u širem djelokrugu, što također izaziva sve veću zabrinutost građana. Također su svjesni da veća interoperabilnost ima posljedice na način na koji se podatci mogu razmjenjivati i koristiti. Trenutačno je ta svijest na još višoj razini, stoga ohrabruje činjenica da su pitanja sigurnosti i privatnosti primljena na znanje te da su donesene preporuke (br. 46. i 47.) kojima se utvrđuje prioritet djelovanja.

4.5. U području koje se ubrzano mijenja, kao što je IKT, tehnološka i tržišna kretanja često su korak ispred donošenja politika, zakonskih i regulatornih mandata te kapaciteta praćenja. Odbor se stoga u cijelosti slaže s pristupom redovitog preispitivanja i prilagodbe koji provodi Komisija i koji se iznosi u ovom prijedlogu. U tom smislu Opservatorij nacionalnih okvira za interoperabilnost (NIFO) pruža ključnu uslugu uključenim dionicima. Djelovanjem Opservatorija nacionalnih okvira za interoperabilnost konceptualni i pravni okviri dopunjuju se mnogim praktičnim i tehničkim pojedinostima. Na primjer, u 32 nedavno ažurirana informativna članka dostupna na internetu objedinjuju se najnovije informacije o statusu nacionalne interoperabilnosti zemalja sudionica ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ SL C 12, 15.1.2015., str. 99.; SL C 487, 28.12.2016., str. 92.; SL C 487, 28.12.2016., str. 99.; SL C 218, 11.9.2009., str. 36.

⁽⁴⁾ Akcijski plan za e-upravu 2010–2006.–2010. i akcijski plan za e-upravu 2011.–2015.

⁽⁵⁾ SL L 12, 15. 1. 2015., str. 99.

⁽⁶⁾ https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/nifo-factsheets

5. Posebne napomene

5.1. Konceptualnim modelom EIF-a za javne usluge obuhvaćeni su osmišljavanje, planiranje, razvoj, funkcioniranje i održavanje integriranih javnih usluga na svim razinama vlasti, od lokalne razine do razine EU-a. Ovdje iznesena načela služe kao vodič pri donošenju odluka o uspostavi interoperabilnih europskih javnih usluga s praktičnim alatima u obliku skupa provedivih stavki koje se nalaze u akcijskom planu za interoperabilnost. Međutim, u 22 mjere ne utvrđuju se ciljevi te one predstavljaju zajedničku odgovornost država članica i Komisije. To nije način odlučnog djelovanja i potrebna je veća jasnoća. Usto, naznake u vezi s prioritarnim pitanjima mogle bi pomoći u utvrđivanju načina uporabe resursa, osobito jer su ti resursi vjerojatno ograničeni.

5.2. U Komunikaciji i njezinim popratnim dokumentima naglašava se potreba za uslugama koje su usmjerene na korisnika, no bilo bi poželjno dodatno objasniti kako bi se one mogle postići. Predlaže se da se programom ISA² obuhvati mjera kojom će se to pitanje razraditi, i to razvojem okvira i smjernica o načinu provedbe načela usmjerenosti na korisnike u praksi.

5.3. EIF sadržava definiciju javnih usluga koje se nalaze u njegovu području primjene. To su gotovo svi oblici prekograničnih javnih usluga, što može prouzročiti teškoće Opservatoriju nacionalnih okvira za interoperabilnost pri ispravnoj procjeni i ispravnom praćenju provedbe EIF-a. Odbor preporučuje da se pri procjeni razine provedbe EIF-a prednost daje građanima i poslovnim događanjima te povezanim postupcima koji su obuhvaćeni Prilogom II. usvojenog Prijedloga Komisije COM(2017) 256.

5.4. Načelo supsidijarnosti dosad se relativno uspješno primjenjivalo u tom području. Komunikacija označava daljnji korak u poticanju interoperabilnosti, no potrebno je i dalje raditi na tome. EGSO upućuje na to da se aktivnim djelovanjem Opservatorija nacionalnih okvira za interoperabilnost obuhvaća stvaranje čvrstog temelja za buduće preporuke te da će se njime za dvije do tri godine pružiti temelj za mogući zakonski instrument s pomoću kojega bi se mogla riješiti otvorena pitanja.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
George DASSIS

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o interoperabilnosti elektroničkih sustava za naplatu cestarine i olakšavanju prekogranične razmjene informacija o vožnji bez plaćanja pristojbi za ceste u Uniji (preinaka)

(COM(2017) 280 final– 2017/0128 (COD))

(2018/C 081/25)

Izvjestitelj: **Vitas MAČIULIS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 15.6.2017. Vijeće Europske unije, 20.6.2017.
Pravni temelj:	članak 91. UFEU-a
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	183/1/1
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO snažno podupire prijedlog Europske komisije od 31. svibnja 2017. o interoperabilnosti elektroničkih sustava za naplatu cestarine, čiji je cilj poboljšati odredbe utvrđene Direktivom Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. Praktična primjena tih odredbi tijekom posljednjih godina pokazala je da mnoge od njih ne odgovaraju suvremenim zahtjevima.

1.2. Elektronički sustavi za naplatu cestarine već su uvedeni na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini u 20 država članica. Međutim, nezadovoljavajuća interoperabilnost tih sustava na međunarodnoj razini uzrokuje znatan gubitak prihoda za države članice, kao i dodatne troškove za izravne korisnike cesta. EGSO potiče države članice da pri razvoju naprednih mehanizama za naplatu cestarine provode aktivnu prekograničnu suradnju. Zbog nedostatka suradnje države članice ne mogu utvrđivati konkretne prekršitelje ako su njihova vozila registrirana u inozemstvu.

1.3. EGSO je čvrsto uvjeren da treba poduzeti sve moguće napore kako bi se uveo jedinstveni elektronički sustav za naplatu cestarine diljem EU-a, koji se temelji na naprednim tehnologijama. EGSO se zalaže za jednostavan, fleksibilan i jeftin sustav koji će se moći brzo proširiti kako bi obuhvatio dodatne korisnike i cestovne mreže. Takvim bi se sustavom stvorila povoljna osnova za provedbu postupaka naplate cestarine bez diskriminacije, u skladu s odredbama zakonodavstva o eurovinjetu.

1.4. Jedinica u vozilu (OBU), koja je ključni element elektroničkog sustava za naplatu cestarine, ne mora biti jedan fizički uređaj. To bi mogao biti niz fizički ili daljinski povezanih uređaja, uključujući pametne telefone i tablete, koji zajedno obavljaju funkcije OBU-a. EGSO preporučuje poticanje razvoja posebnih IT aplikacija za tu svrhu, čime bi se znatno smanjili troškovi za korisnike cesta.

1.5. Neke države članice već koriste različite tehnologije naplate cestarine, pa bi za njih bilo vrlo skupo da ih zamijene jedinstvenim sustavom. EGSO stoga preporučuje da Europska komisija razmotri fleksibilne financijske, tehničke i pravne instrumente kako bi potaknula države članice da pokušaju integrirati različita postojeća rješenja u jedan interoperabilni sustav. Uvrštavanje popisa tehnologija koje se upotrebljavaju u sustavima za OBU u Prilog Direktivi također bi omogućilo brže odgovaranje na tehnološki razvoj i pridonijelo postizanju ujednačenosti.

1.6. EGSO podupire inicijativu Europske komisije da uvede jedinstveni ugovor s pružateljima usluga europske elektroničke naplate cestarine (EENC) za sve korisnike u EU-u. To će pomoći u provedbi praksi koje će biti transparentnije i jednostavnije za korištenje.

1.7. Time bi se omogućilo jednostavnije i djelotvornije naplaćivanje neplaćenih cestarina od korisnika cesta koji se služe nepoštenim i prijevarnim praksama, neovisno o državi registracije. EGSO preporučuje da Komisija razmotri produljenje ugovora kojima se uređuje upotreba sustava EUCARIS (Europski informacijski sustav o vozilima i vozačkim dozvolama). Taj sustav već sada državama stavlja na raspolaganje infrastrukturu i softver koji im omogućuje razmjenu informacija o vozilima i vozačkim dozvolama, čime im pomaže u borbi protiv krađe vozila i prijevара prilikom registracije vozila.

1.8. Socijalni aspekti prijedloga Europske komisije također su od presudne važnosti. Mala i srednja poduzeća te mikropoduzeća prevladavaju u sektoru cestovnog prijevoza tereta u cijelom EU-u. Elektronička naplata cestarine za privatna vozila izrazito je osjetljivo pitanje. Stoga rješenja u tom području trebaju biti vrlo pažljivo uravnotežena.

2. Kontekst i pregled postojećih sustava za naplatu cestarine

2.1. Godine 2012. cestarina za teretna vozila naplaćivala se u 20 država članica, a za privatne automobile u njih 12. Mreža cesta na kojima se naplaćuje cestarina iznosila je oko 72 000 kilometara, a 60 % tih cesta bilo je opremljeno elektroničkim sustavima za naplatu cestarine (ETC) koji su od početka 1990-ih postupno uvođeni na nacionalnoj ili lokalnoj razini, a koje je upotrebljavalo više od 20 milijuna korisnika cesta. Za elektroničku naplatu cestarine najčešće se primjenjuju komunikacijski sustavi kratkog dometa (DSRC). U posljednjih su se deset godina počele koristiti i nove tehnologije, uključujući i satelitske. Zbog toga u Europskoj uniji postoji niz različitih tehnologija, koje u većini slučajeva nisu interoperabilne.

2.2. Direktiva 2004/52/EZ donesena je kako bi se svladala takva fragmentiranost tržišta stvaranjem usluge europske elektroničke naplate cestarine (EENC). Sukladno spomenutoj Direktivi, EENC je trebao biti dostupan za teretna vozila najkasnije od listopada 2012., a za sve druge vrste vozila do listopada 2014.

2.3. Kako bi se osigurala tehnološka kompatibilnost raznih sustava za naplatu cestarine, a samim time i mogućnost njihova povezivanja s tim jedinstvenim sustavom za naplatu, Direktivom su utvrđene tri tehnologije koje se smiju koristiti za elektroničku naplatu: mikrovalna tehnologija (DSRC), satelitska tehnologija (GNSS) i mobilne komunikacije (GSM).

2.4. Odredbe Direktive 2004/52/EZ još uvijek nisu u potpunosti provedene na europskom tržištu naplate cestarine. Sustavi za naplatu cestarine i dalje nisu homogeni – svaka država članica i svaki subjekt za naplatu cestarine imaju vlastiti pravni okvir, ciljeve za uspostavu sustava, lokalne okolnosti i prometne uvjete.

2.5. EGSO je u prijedlozima koje je iznio u brojnim mišljenjima ⁽¹⁾ istaknuo važnost zajedničkih normi i prekogranične interoperabilnosti kao načina osiguravanja učinkovitog prekograničnog prometa te razvoja djelotvornog sustava EENC.

2.6. Glavni sustavi za naplatu cestarine u EU-u jesu:

2.6.1. sustavi za naplatu na temelju udaljenosti: naknada se izračunava na temelju udaljenosti koju vozilo prijeđe, a potom se podešava prema drugim obilježjima vozila (ukupna težina, broj osovina, emisijski razred itd.). To je najčešća vrsta sustava u EU-u koja se služi raznim tehničkim sredstvima s ciljem proporcionalne naplate u skladu sa stvarnom upotrebom cestovne infrastrukture.

2.6.2. sustavi za naplatu na temelju vremenskog razdoblja ili vinjete: naknada se izračunava na temelju određenog vremenskog razdoblja, a podešava se prema gore spomenutim obilježjima vozila. Takvi sustavi podrazumijevaju nabavu vinjete čime se odobrava uporaba određene cestovne mreže za određeno vremensko razdoblje (jedan dan, jedan mjesec ili jednu godinu). Naknada koja se plaća ne ovisi o stvarnoj uporabi cestovne infrastrukture.

⁽¹⁾ SL C 32, 5.2.2004., str. 36.
SL C 277, 17.11.2009., str. 85.
SL C 291, 4.9.2015., str. 14.
SL C 173, 31.5.2017., str. 55.
SL C 288, 31.8.2017., str. 85.

2.6.3. sustavi za naplatu na temelju pristupa: ova vrsta naknade primjenjuje se uglavnom na gradska područja i posebnu infrastrukturu, a korisnik plaća pristojbu za vožnju u određenoj zoni. Takvi sustavi omogućuju smanjenje prometa i onečišćenje u osobito osjetljivim dijelovima grada ili drugim gusto izgrađenim gradskim područjima.

2.7. U Europskoj uniji uglavnom se primjenjuju dvije tehnologije za elektroničku naplatu cestarine na temelju udaljenosti: globalni navigacijski satelitski sustav (GNSS) i komunikacijski sustavi kratkog dometa (DSRC), što je mikrovalna tehnologija s frekvencijom 5,8 GHz koju je usvojio Europski odbor za normizaciju (CEN).

2.7.1. GNSS tehnologija služi se podacima o položaju vozila primljenima od mreže satelita, a mjeri prijedenu udaljenost na cesti radi utvrđivanja naknade. Jedinica u vozilu (OBU) utvrđuje položaj vozila te prikuplja i obrađuje potrebne informacije bez pomoći jedinica na cesti. To je najprikladniji, ali ujedno i najskuplji sustav.

2.7.2. Tehnologija za komunikacijske sustave kratkog dometa (DSRC) zasniva se na dvosmjernoj radijskoj komunikaciji između fiksne opreme na cesti (RSE) i mobilnog uređaja (OBU) ugrađenog u vozilo. Uz pomoć takve komunikacije infrastruktura postavljena uz ceste prepoznaje korisnike cesta (i njihova vozila) te na taj način pokreće naplatu.

2.8. Automatsko prepoznavanje registarskih pločica (ANPR) koristi se u sustavima za naplatu na temelju pristupa. Ta tehnologija upotrebljava videokamere za očitavanje registarskih pločica na vozilima. Ne zahtijeva jedinice u vozilima te podrazumijeva jeftiniju opremu uz ceste.

2.9. Pregled različitih sustava za naplatu cestarine u zemljama EU-a prikazan je u tablicama u nastavku:

2.9.1. Sustavi za naplatu cestarine za teška teretna vozila zasnovani na udaljenosti:

Sustav za naplatu cestarine	Uporabljena tehnologija	Zemlja
Slobodni protok	GNSS u kombinaciji s ANPR-om i/ili DSRC-om	Mađarska, Slovačka, Belgija
Slobodni protok	GNSS u kombinaciji s infracrvenim svjetlom i/ili DSRC-om	Njemačka
Slobodni protok	DSRC	Austrija, Češka, Poljska, Portugal, Ujedinjena Kraljevina (prijelaz Dartford)
Slobodni protok	ANPR	Ujedinjena Kraljevina (prijelaz Dartford)
Slobodni protok	ANPR i DSRC jedinice u vozilima	Portugal (A22, ..., A25)
Mreža s naplatnim postajama	DSRC	Hrvatska, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Poljska, Portugal, Španjolska, Ujedinjena Kraljevina

2.9.2. Sustavi za naplatu cestarine za laka vozila zasnovani na udaljenosti:

Sustav za naplatu cestarine	Uporabljena tehnologija	Zemlja
Slobodni protok	DSCR/ANPR	Portugal

Sustav za naplatu cestarine	Uporabljena tehnologija	Zemlja
Pojedini dijelovi s naplatnim postajama	DSCR/ANPR	Austrija (A9, A10 Tauern, A11 Karavanke, A13 Brenner i S16 Arlberg)
Mreža s naplatnim postajama	DSCR	Hrvatska, Danska, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Poljska, Portugal, Španjolska

2.9.3. Sustavi za naplatu cestarine za teška teretna vozila zasnovani na vremenskom razdoblju:

Sustav za naplatu cestarine	Uporabljena tehnologija	Zemlja
Vinjeta	Elektronička eurovinjeta	Danska, Luksemburg, Nizozemska, Švedska
Vinjeta	Elektronička vinjeta	Ujedinjena Kraljevina, Latvija
Vinjeta	Naljepnica	Bugarska, Litva, Rumunjska

2.9.4. Sustavi za naplatu cestarine za laka vozila zasnovani na vremenskom razdoblju:

Sustav za naplatu cestarine	Uporabljena tehnologija	Zemlja
Vinjeta	Naljepnica	Austrija, Bugarska, Češka, Mađarska (e-vinjeta), Rumunjska (papirnata vinjeta), Slovenija, Slovačka
Naplata cestarine s fizičkom barijerom ili slobodan protok	DSRC, ANPR – u ovisnosti o sustavu	Ujedinjena Kraljevina

2.9.5. Sustavi za naplatu cestarine za sva vozila zasnovani na pristupu ⁽²⁾:

Sustav za naplatu cestarine	Uporabljena tehnologija	Zemlja
Naknada za pristup (definiranoj zoni)	ANPR	Švedska (Stockholm)
Naknada za pristup (vinjeta)	ANPR	Ujedinjena Kraljevina (London – pristojba zbog zagušenja), Milano (pristojba za zonu C)

3. Opis glavnih problema

3.1. U Komunikaciji o provedbi europske elektroničke naplate cestarine (COM(2012) 474 final) iz kolovoza 2012. Europska komisija jasno je navela da „činjenica da EENC nije proveden, odnosno da se to nije dogodilo u predviđenom roku, nije posljedica tehničkih razloga”, nego je „provedba bila otežana zbog nedostatka suradnje između različitih skupina dionika” i ograničenih napora država članica. U Izvješću o strategiji za elektroničku naplatu cestarine i sustav vinjeta za laka osobna vozila u Europi (A7-0142/2013) iz travnja 2013. Europski parlament zauzeo je isto stajalište i „složio se s Komisijom da tehnologija za interoperabilne sustave već postoji”.

⁽²⁾ Studija *State of the Art of Electronic Road Tolling* („Aktualno stanje elektroničke naplate cestarine”), MOVE/D3/2014-259.

3.2. Većina sustava za naplatu cestarine iziskuje od korisnika cesta ugrađivanje OBU-a u vozila. Tek njih nekoliko osigurava prekograničnu interoperabilnost, ali kod većine to nije slučaj. Zbog toga nastaju troškovi i opterećenja za korisnike cesta, koji svoja vozila moraju opremiti s više OBU-a kako bi mogli neometano voziti u različitim državama. Ti se troškovi procjenjuju na 334 milijuna EUR godišnje te se očekuje da će do 2025. pasti na nešto manje od 300 milijuna EUR godišnje.

3.3. Postignuta je određena razina prekogranične interoperabilnosti, ali u Hrvatskoj, Češkoj, Grčkoj, Irskoj, Italiji, Mađarskoj, Njemačkoj, Poljskoj, Slovačkoj, Sloveniji i Ujedinjenoj Kraljevini još se uvijek mogu koristiti samo nacionalne jedinice u vozilu za plaćanje cestarina. Jedan od ciljeva zakonodavstva o EENC-u bio je omogućiti povezivanje OBU-a s drugim uređajima unutar vozila, posebno s digitalnim tahografima. Povezivanje s tahografima nije se pokazalo obećavajućim.

3.4. Nedostatak prekogranične interoperabilnosti dovodi i do troškova za tijela koja moraju provoditi nabavu za suvišne jedinice u vozilu koje funkcioniraju na državnom području, ali se ne mogu upotrebljavati u inozemstvu te ih održavati. Samo za jedan nacionalni sustav u kojem se položaji vozila utvrđuju satelitom jednokratni trošak nabave jedinica u vozilu iznosi 120 milijuna EUR, a troškovi održavanja dosežu 14,5 milijuna EUR godišnje⁽³⁾.

3.5. EENC još uvijek ne postoji u punom opsegu, a u pogledu interoperabilnosti ostvaren je samo neznatan napredak. Pružatelji usluge EENC-a suočavaju se s velikim preprekama pri pokušaju ulaska kao što su diskriminirajuće postupanje tijela, dugi i promjenjivi postupci prihvatanja i tehničke specifičnosti u lokalnim sustavima koje nisu usklađene s utvrđenim normama. Potpisano je samo nekoliko ograničenih sporazuma koji obuhvaćaju više od jedne države članice EU-a. Glavni razlozi za to su:

3.5.1. Postojeći operator sustava naplate cestarine ima povlašten položaj na nekim nacionalnim tržištima. To dovodi do prepreka u provedbi usklađenih i nediskriminirajućih praksi naplate cestarine u EU-u.

3.5.2. Zakonodavstvo o EENC-u nameće zapreke, osobito u vidu obveze za pružatelje usluge EENC-a da u roku od 24 mjeseca svoje usluge pruže na području cijelog EU-a.

3.5.3. Prekograničnu je interoperabilnost skupo i teško postići zbog toga što u okviru nacionalnih sustava za naplatu cestarine postoje velike razlike u primjeni triju tehnologija dopuštenih zakonodavstvom o EENC-u.

3.6. U zakonodavstvu o EENC-u nema učinkovitih odredbi o naplati cestarina za vozila registrirana u drugoj državi članici. U nekim područjima međunarodni promet ostvaruje znatan udio u ukupnim prihodima sustava za naplatu cestarine, zbog čega ograničenje izbjegavanja plaćanja cestarine od strane stranih korisnika predstavlja značajan izazov. U državi članici u kojoj se vožnja bez plaćanja cestarine utvrđuje s pomoću automatskih naplatnih uređaja nemoguće je identificirati onoga koji je propustio platiti cestarinu na temelju registarske oznake ako je vozilo registrirano u inozemstvu. Na razini EU-a nema pravne osnove za razmjenu podataka iz registra vozila među državama članicama u svrhu izvršenja naplate cestarine. Gubitak prihoda od cestarine za nacionalne, regionalne i lokalne sustave naplate cestarine iznosi približno 300 milijuna EUR godišnje⁽⁴⁾.

3.7. Iznimno je potrebno promicati razmjenu informacija o izbjegavanju plaćanja cestarine na razini EU-a te nadležnim tijelima dati veće ovlasti za otkrivanje prekršitelja i pokretanje postupaka izvršenja naplate. Kad je riječ o izvršenju naplate, države članice odgovorne su dokazati da se s korisnicima cesta postupa na jednak način te zajamčiti da se kazne ispravno primjenjuju.

3.8. Obvezni zahtjev za pružatelje usluge EENC-a da se obuhvate svi tipovi vozila i svako područje naplate cestarine u Europi smatra se pretjeranim. Učinkovitije bi bilo da pružatelji usluge EENC-a mogu slobodno odgovarati na potrebe potrošača, umjesto da budu obvezni nametati im punu, ali skupu uslugu.

⁽³⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o interoperabilnosti elektroničkih sustava za naplatu cestarine i olakšavanju prekogranične razmjene informacija o vožnji bez plaćanja pristojbi za ceste u Uniji (preinaka) (COM(2017) 280 final).

⁽⁴⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o interoperabilnosti elektroničkih sustava za naplatu cestarine i olakšavanju prekogranične razmjene informacija o vožnji bez plaćanja pristojbi za ceste u Uniji (preinaka) (COM(2017) 280 final).

3.9. Izmjene Direktive o interoperabilnosti i Odluke o EENC-u koje je predložila Komisija donijet će uštedu za korisnike cesta u iznosu od 370 milijuna eura (neto sadašnja vrijednost (NPV), 2016.–2025.). Veći dio te uštede ići će u korist kamionskom sektoru, koji se pretežno sastoji od malih i srednjih poduzeća. Upravitelji cestovnih mreža ostvarit će uštedu jer neće nabavljati suvišne jedinice u vozilima (48 milijuna eura NPV-a) i jer će imati dodatne prihode od cestarine zbog boljih propisa o prekograničnom izvršenju naplate (150 milijuna eura godišnje). Za pružatelje usluge EENC-a smanjit će se regulatorno opterećenje povezano s ulaskom na nacionalna tržišta (10 milijuna eura NPV-a, za očekivanu skupinu od 12 pružatelja usluge EENC-a). Nadalje, proširit će svoje tržište i ostvariti dodatne prihode u iznosu od 700 milijuna eura godišnje ⁽⁵⁾.

4. Ključni elementi prijedloga Komisije o preinaci Direktive 2004/52/EZ

4.1. Pravilno prekogranično izvršenje naplate provodilo bi se na sljedeći način:

4.1.1. Treba uvesti jednostavan automatski mehanizam za razmjenu podataka među državama članicama. Novi mehanizmi i zakonske odredbe provodit će se radi rješavanja problema prekograničnog sankcioniranja izbjegavanja plaćanja cestarine. Ti bi podaci državama članicama omogućili da prate slučajeve neplaćanja cestarine nerezidentnih vozača.

4.1.2. Sustav bi obuhvaćao sve vrste vozila i sve vrste elektroničkih sustava za naplatu cestarine, uključujući videonaplatu.

4.2. Glavni prijedlozi u pogledu primjenjivih tehnologija i postupanja s lakim vozilima:

4.2.1. Popis tehnologija premješta se u Prilog Direktivi. To će omogućiti da se brže i učinkovitije odgovori na tehnološki napredak.

4.2.2. Popis tehnologija ostaje nepromijenjen i u budućnosti se može mijenjati isključivo nakon temeljitog ispitivanja, normizacije itd.

4.2.3. Komisija predlaže odvajanje usluge EENC-a za teška teretna vozila od usluge EENC-a za laka vozila kako bi se one mogle pružati neovisno jedna o drugoj.

4.2.4. Postojat će iznimka kako bi se pružateljima usluge EENC za laka vozila dopustilo da potrošačima ponude DSRC jedinice u vozilu.

4.3. Definicije EENC-a bit će ujednačene, a predlažu se određena pojašnjenja:

4.3.1. Pojašnjeno je da uslugu EENC-a pružaju pružatelji usluge EENC-a, a ne subjekti za naplatu cestarine. Pružateljima usluge EENC-a zajamčit će se pristup tržištu kakav imaju nacionalni pružatelji usluge naplate cestarine. Time će potrošači imati više mogućnosti odabira pružatelja usluga naplate cestarine. Države članice neće imati obvezu osigurati uvođenje EENC-a u određenom vremenskom roku.

4.3.2. OBU ne mora biti jedinstveni fizički uređaj i može sadržavati nekoliko fizički ili daljinski povezanih predmeta, uključujući opremu koja je već ugrađena u motorno vozilo i ima sve funkcije OBU-a, poput navigacijskih sustava. OBU bi se trebao moći primjenjivati na sve sustave za naplatu cestarine, a uz fiksni OBU mogu se koristiti i prijenosni uređaji kao što su pametni telefoni.

5. Moguće prepreke za provedbu prijedloga Komisije

5.1. Postizanje prekogranične interoperabilnosti moglo bi iziskivati znatan administrativni napor i prilično velike troškove zbog zakonskih, tehničkih i operativnih razlika u nacionalnim sustavima naplate cestarine koje proizlaze iz upotrebe različitih tehnologija.

5.2. Komisija bi trebala razmotriti mogućnost uvođenja mehanizma financiranja za prevladavanje tih poteškoća. Dodjela potrebnih sredstava mogla bi potaknuti države članice da osiguraju interoperabilnost svojih nacionalnih sustava na razini EU-a.

5.3. Važno je osigurati da se usluge EENC-a mogu razvijati usporedno s nacionalnim uslugama, ali moguće je da će se pružatelji usluge EENC-a suočavati s nekim oblikom diskriminacije od strane lokalnih vlasti u državama članicama.

⁽⁵⁾ Radni dokument službi Komisije – Izvršni sažetak procjene učinka, (SWD(2017) 191 final).

5.4. Socijalni aspekti ovog prijedloga također su od presudne važnosti. Mala i srednja poduzeća te mikropoduzeća prevladavaju u sektoru cestovnog prijevoza tereta u cijelom EU-u, a očekuje se da će učinak na njih biti pozitivan. Proširenje primjene na način da veći dio cestovne mreže podliježe elektroničkoj naplati cestarina za privatna vozila možda neće biti dobro primljen u široj javnosti, pa bi u tom slučaju trebalo pronaći dobru ravnotežu.

5.5. Troškovi za korisnike mogli bi se smanjiti ubrzanjem istraživanja i razvoja IT rješenja za elektroničke sustave za naplatu cestarine. Poticanje inovacija u tom području ključno je pitanje na koje bi se Europska komisija trebala usredotočiti.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 1999/62/EZ o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastrukture za teška teretna vozila

(COM(2017) 275 final – 2017/0114 (COD))

i o Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 1999/62/EZ o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastrukture za teška teretna vozila u pogledu određenih odredbi o porezima na motorna vozila

(COM(2017) 276 final – 2017/0115 (CNS))

(2018/C 081/26)

Izvjestitelj: **Alberto MAZZOLA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europsko vijeće, 12.6.2017. i 23.6.2017. Europski parlament, 15.6.2017.
Pravni temelj:	članci 91. i 113. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	121/2/6
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da bi uvođenje sustava pravedne, transparentne, nediskriminirajuće i nebirokratske naplate cestarina u EU-u – razmjerne korištenju cesta i vanjskim troškovima nastalima zbog kamiona, autobusa i automobila – bez rascjepkanosti sustava naplate i u skladu s načelima „korisnik plaća” i „onečišćivač plaća” imala pozitivan učinak u pogledu sprečavanja propadanja cestovne infrastrukture, zagušenja i onečišćenja. Ako se ispune uvjeti navedeni u nastavku, taj bi se sustav mogao postupno primjenjivati na laka i teška teretna vozila duž cijele transeuropske prometne mreže, počevši od one osnovne.

1.2. EGSO naglašava važnost ažuriranja zajedničkog pravnog okvira kako bi se svim sudionicima u prometu zajamčilo ujednačeno područje primjene, posebice u pogledu sustava naplate na razini Zajednice za korištenje cestovne infrastrukture važne za Zajednicu – na temelju prijedene udaljenosti – kao što su ceste u mreži TEN-T, autoceste i nacionalne ceste na kojima se odvija značajan međunarodni promet.

1.3. Sektor prometa ima ključnu ulogu u jamčenju mobilnosti i socioekonomskog razvoja EU-a te EGSO smatra da mreža prometne infrastrukture treba biti što učinkovitija kako bi se odgovorilo na izazove u pogledu rasta i održivosti: ulaganja u infrastrukturu od ključne su važnosti za rast i radna mjesta s obzirom na to da se povećanjem potrošnje za infrastrukturu od 1 % poboljšavaju rezultati za otprilike 0,4 % u istoj godini i za 1,5 % četiri godine nakon povećanja ⁽¹⁾.

1.4. EGSO je zabrinut zbog činjenice da „iako se potrebe prometne infrastrukture procjenjuju na otprilike 130 milijardi EUR godišnje na europskoj razini, prosječna razina ulaganja u EU-u znatno je ispod 100 milijardi s početka krize” ⁽²⁾. U EU-u je zabilježen pad potrošnje za održavanje cestovne infrastrukture, unatoč novom okviru EU-a za razvoj transeuropske

⁽¹⁾ MMF, *World Economic Outlook*, listopad 2014.

⁽²⁾ ITF (2015.), *ITF Transport Outlook 2015.*, OECD Publishing, Pariz.

prometne mreže uspostavljenom krajem 2013. ⁽³⁾ i aktivnostima koje se financiraju iz strukturnih fondova EU-a ⁽⁴⁾. Mali su izgledi da će višegodišnjim financijskim okvirom za razdoblje 2021. – 2027. biti predviđeno povećanje potrebnih sredstava.

1.5. EGSO smatra ključnim da prihodi od korištenja cestovne infrastrukture imaju sljedeću namjenu: prihodi koje se odnose na korištenje infrastrukture trebaju biti namijenjeni pokrivanju troškova izgradnje, razvoja, funkcioniranja i održavanja cestovne infrastrukture, dok prihodi u vezi s vanjskim troškovima trebaju biti namijenjeni ublažavanju negativnih učinaka cestovnog prometa i poboljšanju uspješnosti kroz alternativnu infrastrukturu, inovativne sustave upravljanja prometom, automatsko navođenje, elektrifikaciju, posebice postaje za brzo punjenje, i alternativne energetske sustave.

1.6. EGSO smatra da bi dodatni prihodi prikupljeni na taj način – koji bi u konačnici u opciji koju je odabrala Europska komisija mogli iznositi 10 milijardi EUR godišnje ⁽⁵⁾ odnosno 20 milijardi EUR u slučaju obvezne primjene na sva teška teretna vozila, a i više ako se primijeni i na laka teretna vozila – mogli dati znatan doprinos dovršetku i funkcioniranju transeuropske prometne mreže, uključujući tehnološke komponente. Međutim, javni doprinosi financiranju infrastrukture i dalje prevladava i ostaje od ključne važnosti.

1.7. EGSO smatra da je revizija zakonodavstva o eurovinjeti prilika da se utvrde zajedničke, usklađene norme te da se prati i poboljša pravilna primjena tog zakonodavstva, uz uspostavu registra EU-a i prikupljanje preciznih informacija od država članica.

1.8. EGSO smatra ključnim da na unutarnjem tržištu usluga prometa ne bude diskriminacije te poziva Komisiju da pravodobno poduzme mjere kako bi se osiguralo potpuno poštovanje regulatornog okvira Zajednice: točnije, tarifama i popustima za stalne i/ili nacionalne korisnike ne smiju se diskriminirati povremeni i/ili inozemni korisnici.

1.9. EGSO je duboko zabrinut i u pogledu učinaka klimatskih promjena te razine zaštite okoliša i svih aspekata zdravlja i socijalnog blagostanja u vezi s racionalnim korištenjem prijevoza: kako je već naglasio „u području prometa, smanjenje emisija stakleničkih plinova od 60 % u odnosu na razine iz 1990. i dalje je iznimno ambiciozan cilj koji će zahtijevati znatne napore” ⁽⁶⁾.

1.10. EGSO ponavlja da bi načelo „onečišćivač plaća” trebalo primjenjivati na fleksibilan način, osobito u kontekstu rubnih regija i udaljenih ruralnih, planinskih i otočnih regija, kako bi se izbjegle posljedice koje su obrnuto proporcionalne troškovima i kako bi se osiguralo da to načelo i dalje bude korisno kao način utjecanja na odabir u pogledu organizacije prometnih operacija, istodobno uklanjajući eventualnu nelojalnu konkurenciju između različitih načina prijevoza (TEN/582, Posljedice zaključaka konferencije COP21 na europsku prometnu politiku).

1.11. EGSO također smatra ključnim preispitati učinke Direktive nakon dvije godine od stupanja na snagu, posebno kad je riječ o učincima u smislu koristi koje proizlaze iz novih ulaganja, kao i troškova prijevoza tereta kako bi se izbjeglo pogoršavanje globalne konkurentnosti europske industrije.

1.12. EGSO smatra da posebnu pozornost treba posvetiti prihvatljivosti mjera za korisnike, potrošače i općenito građane u pogledu transparentnosti i jasnoće novog okvira naplate, što se među ostalim može osigurati i s pomoću višejezičnih ploča na autocestama kako bi korisnici imali neposrednu i jasnu pozitivnu percepciju u pogledu finalizacije prikupljenih iznosa i njihove pravedne raspodjele i namjene te izostanka prekomjernih iznosa naknada i dvostruke naplate naknada, uključujući dva sintetička pokazatelja kvalitete cesta, a to su razina zagušenja i ušteda na emisijama po kilometru infrastrukture.

⁽³⁾ Uredba (EU) br. 1315/2013 EP-a i Vijeća od 11.12.2013. o smjernicama Unije za razvoj transeuropske prometne mreže i stavljanju izvan snage Odluke br. 661/2010/EU (SL L 348, 20.12.2013., str. 1.).

⁽⁴⁾ Tijekom 2014. – 2015. ukupna ulaganja u infrastrukturu osnovne i sveobuhvatne mreže TEN-T iz financijskih izvora institucija EU-a (npr. TEN-T/CEF, EFRR/KF i zajmovi EIB-a) iznosila su 30,67 milijardi EUR u EU28.

⁽⁵⁾ Procjena učinka Direktive o eurovinjeti.

⁽⁶⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 10.

1.13. EGSO smatra da će se ulaganjima u područje prijevoza imovine u okviru primjene novog zakonodavstva i u skladu s navedenom raspodjelom moći stvoriti dodatna radna mjesta za više od pola milijuna osoba.

1.14. EGSO smatra da bi Komisija trebala pratiti i poboljšati korektivne instrumente i jedinstvenu primjenu novog zakonodavstva te na znanstvenom temelju redovito provjeravati iznose vanjskih troškova i stvarne usklađenosti između usvojenih sustava naplate i stvarnih emisija vozila koji trenutačno ne pogoduju najučinkovitijim vozilima te izraditi detaljno godišnje izvješće o napretku u primjeni izmijenjene Direktive te ga uputiti Europskom parlamentu i Vijeću te Odboru regija i EGSO-u.

2. Uvod

2.1. Promet predstavlja ključan stup jedinstvenog europskog prostora i omogućava konkretno ostvarenje slobode kretanja građana, radnika, robe i usluga u cijeloj Uniji: učinkovitost i kvaliteta prometnih mreža imaju izravan učinak na održivi razvoj, kvalitetu života i rada te konkurentnost Europe.

2.2. Gospodarstvo cestovnog prometa u EU-u osigurava 5 milijuna izravnih radnih mjesta i pridonosi oko 2 % BDP-a EU-a, s 344 000 poduzeća za cestovni prijevoz osoba i više od 560 000 poduzeća za cestovni prijevoz tereta ⁽⁷⁾, što znatno pridonosi rastu i zapošljavanju u EU-u te stoga zahtijeva proaktivne politike.

2.3. Promet je glavni uzrok onečišćenja zraka i danas čini četvrtinu emisija stakleničkih plinova u Europi. Kamionima i autobusima može se pripisati otprilike četvrtina emisija iz cestovnog prometa, postotak koji bi se između 2010. i 2030. trebao povećati za otprilike 10 % (Referentni scenarij EU-a za 2016.: Trendovi energetike, transporta i emisija stakleničkih plinova do 2050.). Kao prvo, Europska komisija radi na dva prijedloga: u jednom je riječ o certificiranju emisija ugljičnog dioksida i potrošnji goriva tih vozila, a u drugom o praćenju tako certificiranih podataka i izvješćivanju o njima.

2.4. U usvojenoj strategiji o kojoj je EGSO već dao svoje mišljenje ⁽⁸⁾ navodi se plan za mobilnost s niskom stopom emisija kojim će se potaknuti taj prijelaz u svjetlu klimatskih ciljeva iz Pariškog sporazuma.

2.5. Strategija ima tri cilja: osigurati učinkovitiji prometni sustav, promicati alternativne izvore energije s niskim udjelom ugljika u sektoru prometa, promicati vozila s niskom ili nultom stopom emisija.

2.6. Područje primjene uglavnom se odnosi na cestovni promet koji čini više od 70 % emisija stakleničkih plinova iz prometa i uvelike pridonosi onečišćenju zraka, iako se očekuje i doprinos ostalih sektora prometa.

2.7. Kako bi se osigurao najučinkovitiji promet u smislu energetske troškova i emisija, važno je predvidjeti ispravne cjenovne signale i uzeti u obzir vanjske utjecaje: u tom smislu Europska komisija namjerava uspostaviti sustave za naplatu cestarina na temelju stvarne udaljenosti u kilometrima kako bi se bolje odrazila načela „onečišćivač plaća” i „korisnik plaća”.

2.8. Četiri problema rješavaju se širom primjenom načela „korisnik plaća” i „onečišćivač plaća”, a rješenje se može naći i u „pravednom i učinkovitom određivanju cijena cestarina”:

— cestovni promet odgovoran je za 17 % emisija CO₂ u EU-u, a korištenje vozila s niskom i nultom stopom emisija nije dovoljno za ispunjenje klimatskih i energetske ciljeva za 2030.;

⁽⁷⁾ EU Transport in Figures 2016, Europska komisija, 2016., na temelju baze podataka Eurostata.

⁽⁸⁾ SL C 383, 17.11.2015., str. 84.

- kvaliteta cesta u EU-u sve je lošija zbog smanjenih ulaganja u infrastrukturu i odgađanja njezina održavanja, i to unatoč dugoročnim gospodarskim učincima;
- neke države članice uvele su privremene naknade (vinjete) kojima se diskriminiraju inozemna prijevozna poduzeća koja su povremeni korisnici;
- onečišćenje zraka i zagušenja zbog vozila na cesti predstavljaju znatan trošak za društvo.

2.9. Analize **gospodarskog učinka** pokazuju značajne razlike između povećanja troškova za korisnike prijevoza, vlasti i izvršna tijela, što se neutralizira povećanim prihodima i smanjenim troškovima zagušenja i drugih vanjskih utjecaja te se naglašavaju potencijalni negativni učinci u pogledu distribucije i učinka na MSP-ove zbog povećanih troškova⁽⁹⁾.

2.10. Uporabom digitalnih tehnologija može se povećati sigurnost, učinkovitost i uključivost prometa te omogućiti neometana pokretljivost od vrata do vrata, integrirana logistika i usluge s dodanom vrijednošću uz uvođenje inteligentnih prometnih sustava u svim oblicima prijevoza kao sastavnog dijela razvoja multimodalne transeuropske prometne mreže.

2.11. Mjere razvijene na europskoj razini u pogledu prijevoza s niskom stopom emisija mogu imati snažan **učinak na regije** kroz koje prolazi prometna infrastruktura te mogu imati izravne posljedice na energetska, teritorijalna, okolišna i prometna planiranja i važne učinke u području gospodarstva i zapošljavanja.

2.12. Kako bi **korisnici, potrošači** i općenito građani **prihvatili te mjere**, potrebno je snažnije djelovati u pogledu transparentnosti i jasnoće kako bi se stvorilo tržište vozila s niskom i nultom stopom emisija. Potrebno je raditi na poboljšanju informiranja potrošača putem označavanja osobnih vozila te na pružanju potpore putem normi u području javne nabave. Potrebno je usporedno djelovati u pogledu transparentnosti novog okvira naplate te osigurati neposrednu i jasnu pozitivnu percepciju korisnika u pogledu finalizacije prikupljenih prihoda i njihove pravedne raspodjele te izostanka prekomjernih iznosa naknada i dvostruke naplate naknada.

3. Sažetak prijedloga Komisije.

3.1. U prijedlozima Europske komisije naplata cestarina odnosi se na cestovnu infrastrukturu te je proporcionalna prijedenoj udaljenosti, osim u slučajevima fiksne naplate, kao što je trenutačno predviđeno i u nekim država članicama EU-a, te obuhvaća sve vrste vozila, ne samo teška teretna vozila, nego i autobuse, kombije i osobna vozila te u skladu s time prijevoz tereta i putnika te predstavlja prilagodbu naplate pristojbi zbog „potencijalnog onečišćenja” i opterećenja infrastrukture. Regulatorne izmjene posebice se odnose na:

- odredbe o cestarinama i korisničkim naknadama za sva vozila, a ne samo ona teža od 3,5 tone: ažuriranje zakonodavstva Direktive i proširenje područja njezine primjene na sva teška teretna vozila od 1.1.2020. te uklanjanje izuzeća za laka vozila, uvođenje najviših iznosa za vanjske troškove i pojednostavljivanje uvjeta za njihovu naplatu;
- postupno ukidanje naknade na temelju trajanja za teška teretna vozila do 31.12.2023. te za laka teretna vozila do 31.12.2027. i uspostavljanje novog sustava naplate na temelju udaljenosti s pomoću metodologije za izračun i procjene troškova na kojima se temelji određivanje naknada;
- prilagodbu infrastrukturnih pristojbi na temelju emisija CO₂ za teška teretna vozila i postupno ukidanje trenutačnih prilagodbi naplata na temelju emisijskih razreda Euro od 1.1.2022.;

⁽⁹⁾ Support Study for the Impact Assessment Accompanying the Revision of the Eurovignette Directive (1999/62/EC) – Study contract No. MOVE/A3/119-2013 – 05.2017.

- dodatne mjere za laka vozila u pogledu međugradskih zagušenja i emisija onečišćujućih tvari i CO₂ iz svih vrsta vozila;
- zahtjev za obaveznim naplatama pristojbi za vanjske troškove barem u jednom dijelu mreže za teška teretna vozila od 1. siječnja 2021.

3.2. U skladu s načelima „onečišćivač plaća” i „korisnik plaća”, proširenje područja primjene Direktive 1999/62/EZ trebalo bi pridonijeti smanjenju narušavanja tržišnog natjecanja zbog toga što su autobusi trenutačno izuzeti od plaćanja naknada za uporabu infrastrukture.

3.3. Cilj je dodatnog prijedloga postupno smanjenje i u konačnici ukidanje najmanjih stopa poreza na teška teretna vozila u pet koraka tijekom pet uzastopnih godina za po 20 % trenutačne najmanje stope.

4. Opće napomene

4.1. EGSO smatra da će provedba sustava pravedne, transparentne, nediskriminirajuće i nebirokratske naplate cestarina u EU-u razmjerno korištenju cesta i znanstveno mjerljivim vanjskim troškovima nastalima zbog kamiona, autobusa i automobila, bez rascjepkanosti sustava naplate s gornjom granicom za vanjske troškove i u skladu s načelima „korisnik plaća” i „onečišćivač plaća” imati pozitivan učinak u pogledu sprečavanja propadanja cestovne infrastrukture, zagušenja i onečišćenja.

4.2. EGSO naglašava važnost ponovne procjene, prilagodbe i jačanja jedinstvene primjene normi EU-a te stvaranja zajedničkog pravnog okvira kojim će se osigurati jedinstvena razina uvjeta za sve korisnike cesta u sektoru cestovnog prometa. Instrument iz Direktive ostavlja dovoljno prostora za različite načine primjene, a EGSO smatra da je nakon trogodišnje provjere uspješnosti nužno razmotriti eventualnu potrebu uporabe zakonodavnih instrumenata koji će biti u većoj mjeri obvezujući kako bi se osigurala jedinstvena primjena.

4.3. EGSO snažno preporučuje da zajednički okvir za naplatu bude jasan, transparentan, jednostavan, provjerljiv i izričit te da namjena elektroničkih i papirnatih potvrda i ploča na autocestama bude razumljiva kako bi se ostvarila bolja društvena prihvatljivost doprinosa koji svaki korisnik mora dati za dobrobit Zajednice.

4.4. Od ključne je važnosti daljnje usklađivanje normi i uspostavljanje zajedničkog pravnog okvira na razini Zajednice u pogledu sustava naplate cestarina u vezi s korištenjem cestovne infrastrukture važne za Zajednicu, kao što su ceste mreže TEN-T, autoceste i nacionalne ceste na kojima se odvija značajan međunarodni promet, kako bi se uspostavilo istinski jedinstveno tržište EU-a za cestovni promet bez diskriminacija i narušavanja tržišnog natjecanja.

4.5. Sustavi za naplatu imaju različite učinke na središnje i udaljene regije: središnje regije s većim protokom prometa više su izložene negativnim učincima od udaljenih regija, dok se u udaljenim regijama naplaćuju daleko manje pristojbe za učinak na okoliš i financiranje infrastrukture nego u središnjima. EGSO smatra da bi strukturni i okolišni fondovi i EIB trebali poduzeti mjere kako bi se osigurao uravnotežen razvoj.

4.6. Nedostatak usklađenosti sustava naplate, bez obzira je li riječ o vinjetama ili cestarinama, povezan je s različitim tehnologijama prikupljanja i različitim modelima sustava naplate cestarina koji nisu interoperabilni te podrazumijevaju dodatne administrativne pristojbe i dodatne troškove za prijevoznika i logistička poduzeća suočena s povećanom potražnjom za inovativnim cestovnim prometom uslijed razvoja nove i inteligentne infrastrukture, uključujući automatsko navođenje i distribuciju novih goriva te pravilno održavanje postojećih mreža koje mogu podnijeti te prometne tokove.

4.7. EGSO smatra da postoji potreba za odgovarajućim ulaganjima u postojeću i buduću infrastrukturu u cilju postizanja bolje interoperabilnosti nacionalnih prometnih mreža, uključujući s pomoću satelitskih tehnologija, te olakšavanja njihova pristupa cjelokupnom jedinstvenom tržištu, čime se omogućuje bolja primjena inteligentne logistike ⁽¹⁰⁾ i rješenja IKT-a za poboljšanje sigurnosti na cestama i povećanje ukupne učinkovitosti sustava širom uporabom inteligentnih prometnih sustava te se osigurava učinkovitija, bolje povezana, moderna i održiva mreža cestovnog prometa u cijeloj Europi. Od 2019. u vozila bi se trebali ugrađivati isključivo uređaji koji su interoperabilni na razini EU-a, v. Strategija za digitalizaciju prometa.

4.8. S obzirom na nedovoljna ulaganja u prometnu infrastrukturu i neodgovarajuće razine njezina održavanja, EGSO smatra da je za financiranje cestovne infrastrukture od ključne važnosti primjena načela „korisnik plaća” i „onečišćivač plaća”, pod uvjetom da:

- naknade koje proizlaze iz naplate pristojbi za korištenje infrastrukture budu povezane s namjenom cestovne infrastrukture, a
- one koje proizlaze iz naplate pristojbi za vanjske troškove budu namijenjene ublažavanju negativnih učinaka cestovnog prijevoza, među ostalim i za izgradnju alternativne infrastrukture, distribuciju alternativnih goriva, alternativne sustave navođenja, alternativne načine prijevoza i opskrbe energijom te potporu transeuropskoj prometnoj mreži, pri čemu će se
- članak 9. Direktive izmijeniti na odgovarajući način.

4.9. EGSO jednako važnima smatra ulaganja u smanjenje razine emisija CO₂ iz cestovnog prometa (vidjeti točku 2.12) koje imaju znatan utjecaj na kvalitetu okoliša i vanjske troškove u rasponu od 1,8 – 2,4 % BDP-a te poziva na integrirani pristup smanjenju emisija CO₂: postavljanje ograničenja za emisije novih teških teretnih vozila stavljenih na tržište vozila EU-a učinkovitiji je instrument za smanjenje emisija od naplate cestarina, no ostvarenje fiksnih ciljeva nije dovoljno.

4.10. S obzirom na postojanost problema u pogledu zagušenja prometa unutar gradskih područja i izvan njih, potrebno je osigurati financijsku potporu Zajednice naprednim sustavima upravljanja prometom i učinkovitim satelitskim logističkim procesima kako bi se uklonili dodatni troškovi koji su već nastali na teret korisnika. Prihodi ostvareni dobrovoljnim usvajanjem takvih mjera trebali bi u svakom slučaju služiti izravnom financiranju alternativnih rješenja s neutralnim učinkom.

4.11. Treba promicati korištenje javnog prijevoza, a cestovne pristojbe utvrditi na način da poštuju i ispunjavaju taj cilj, kako za korisnika tako i u pogledu načela „onečišćivač plaća”.

5. Posebne napomene

5.1. EGSO podržava cilj europske usluge elektroničke naplate cestarine (EETS), kojom se predviđa „interoperabilni uređaj ugrađen u vozilo povezan s jednim ugovorom i jednim računom” diljem EU-a, čime bi se stvorilo jedinstveno tržište i osiguralo da komercijalni cestovni prijevoznici obavljaju svoju djelatnost preko jedinstvenog pružatelja usluga, s jedinstvenim ugovorom i jedinstvenim izdavanjem računa.

5.2. Brennerovo iskustvo u primjeni dodatka na cestarinu u skladu s načelima i ograničenjima iz Direktive u cilju provedbe alternativne infrastrukture pokazalo se korisnim i lokalno ga stanovništvo prihvaća. EGSO stoga očekuje da se ta mogućnost proširi na ostala osjetljiva područja.

5.3. EGSO smatra da je sustav popusta u skladu s člankom 7., utvrđen nakon dugih rasprava i analiza teških teretnih vozila, pravedan i nediskriminacijski te se na jednak način može proširiti i na laka vozila smanjivanjem trenutačnih razlika između povremenih/inozemnih korisnika i stalnih/nacionalnih korisnika u određenim zemljama. Stoga bi članak 7. trebalo izmijeniti kako je navedeno.

5.4. Usporedba naknada za vanjske troškove za određene kategorije vozila, primjerice kamione kategorije Euro V i Euro VI, pokazuje da se vozila koja uzrokuju manje onečišćenja znatno više sankcioniraju, što EGSO ne smatra opravdanim. EGSO poziva da se preispitaju naknade za vanjske troškove utvrđene u Prilozima Direktive te da se vozilima s niskom stopom emisija omogući povoljniji položaj. U pogledu vozila s nultom stopom emisija, postoji mogućnost privremenog smanjenja cestarina za korištenje infrastrukture.

⁽¹⁰⁾ COM(2016) 766 final.

5.5. EGSO poziva Europsku komisiju da redovito ažurira **znanstvenu** procjenu u pogledu cestarina, da u nju uključi lokalne uvjete i lokalne specifičnosti te da izbjegava diskriminaciju koja nije znanstveno utemeljena.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

*Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS*

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europa u pokretu – Program za socijalno pravedan prelazak na čistu, konkurentnu i povezanu mobilnost za sve”

(COM(2017) 283 final)

(2018/C 081/27)

Izvjestitelj: **Ulrich SAMM**

Suizvjestitelj: **Brian CURTIS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 5.7.2017..
Pravni temelj:	članak 304. UFEU-a
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	111/0/0
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Programom za mobilnost navedenim u komunikaciji Komisije „Europa u pokretu” [COM (2017) 283 final] (predmetna komunikacija) odražava se ambicija Europe u pogledu ostvarenja brzog napretka u uspostavljanju sustava čiste, konkurentne i povezane mobilnosti do 2025., kojim će se obuhvatiti sva prijevozna sredstva te pokriti cjelokupna Unija. Cestovni prijevoz u Europi, koji predstavlja težište ove Komunikacije, oslanja se na industriju koja zauzima vodeće mjesto u svijetu po proizvodnji i pružanju usluga. Proizvodni dio ovog sektora zapošljava 11 % svih radnika u proizvodnji diljem EU-a i ostvaruje 7 % BDP-a EU-a.

1.2. U Komunikaciji se naglašava poveznica sa sveobuhvatnim prioritetima u području energetske unije, jedinstvenog digitalnog tržišta te Plana ulaganja za Europu. Komunikacijom se posebice nastoje riješiti neka otvorena pitanja povezana s prometom jedinstvenog tržišta uz istodobno zadržavanje uravnoteženog gledišta na ljudska i radnička prava te ekološke aspekte.

1.3. **Jedinstveno europsko prometno područje** koje dobro funkcionira ovisi o odgovarajućem regulatornom okviru. EGSO smatra da predložene promjene u zakonodavstvu u vezi s pristupom profesiji, pristupom tržištu – uključujući u pogledu kabotaže – te radnim uvjetima, kao što su vrijeme vožnje i odmora te posebna pravila o upućivanju radnika u cestovnom prijevozu uglavnom ne uspijevaju učinkovito riješiti probleme na koje se odnose. Posebni prijedlozi u vezi s tim pitanjima pojašnjeni su detaljnije u zasebnim mišljenjima Odbora. EGSO naglašava hitnost pronalaženja odgovarajućih i lako provedivih rješenja, pri čemu u obzir uzima ključnu važnost svrsishodnog regulatornog okvira kako bi se zajamčilo dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta. U tom kontekstu EGSO ističe da očekuje kako će se predstojeći prijedlog o kombiniranom prijevozu usmjeriti i na pitanja vezana za pristup tržištu.

1.4. Tehnologiju kopnenog prometa najvjerojatnije će se revolucionalizirati **digitalizacijom** i automatizacijom. Te tehnologije nude obilje novih mogućnosti za potrošače i poslovne subjekte koji žele bolju kvalitetu, praktičnost, fleksibilnost, cjenovnu dostupnost i sigurnost usluga kojima se koriste i svih vrsta opreme. EGSO napominje da ta nova tehnologija ima kapacitet poboljšati učinkovitost prometnog tržišta i davati analitičke podatke radi pružanja pomoći u kontroli i provedbi postojećeg zakonodavstva i zaštiti ljudskih i socijalnih prava.

1.5. Automatizirana vožnja sada ima potencijal donošenja korjenitih promjena koje bi, osim pružanja novih usluga i poslovnih mogućnosti, u znatnoj mjeri mogle poboljšati aktivnu sigurnost vozila i u značajnoj mjeri smanjiti broj smrtnih slučajeva u prometnim nesrećama. EGSO potiče Komisiju da nastavi provoditi projekt **nulte vizije do 2050.** jer su njegovi ciljevi od iznimne važnosti za naše društvo i sve građane.

1.6. EGSO snažno podržava prijedlog Komisije o prevladavanju slabe interoperabilnosti između različitih postojećih elektroničkih sustava za **naplatu cestarine** u državama članicama i provedbi zajedničkog okvira interoperabilnosti. EGSO također smatra da bi fleksibilan, pravedan, transparentan i nediskriminirajući sustav za određivanje cijena cestarine koji je u skladu s načelima „korisnik plaća” i „onečišćivač plaća” imao pozitivan učinak pod uvjetom da su prihodi namjenski. Kad bi prihodi bili u potpunosti namjenski, u Europi bi se potencijalno otvorilo više od 500 000 novih radnih mjesta.

1.7. EGSO primjećuje nesrazmjer između očekivanog **smanjenja emisija** (13 %) u cestovnom prijevozu u sklopu ovog paketa i potrebnih 18–19 % koje bi prometni sektor trebao ostvariti kao doprinos postizanju klimatskih i energetske ciljeve do 2030. Taj nesrazmjer moguće je premostiti samo ako države članice ulože znatne napore da potaknu uvođenje „čistih” inicijativa cestovnog prijevoza.

1.8. EGSO bi želio naglasiti da je proizvodnja čiste električne energije neophodan uvjet za uspješno uvođenje **električnih vozila** na masovno tržište. Međutim, neovisno o pojedinačnom izvoru električne energije, električna vozila mogu pridonijeti smanjenju onečišćenja zraka na lokalnoj razini, dok se globalni ciljevi EU-a u vezi s emisijama stakleničkih plinova mogu ostvariti samo politikom proizvodnje čiste električne energije.

1.9. Povjerenje potrošača u automobilsku industriju i regulatorni sustav u posljednje je vrijeme uvelike poljuljano. Ponovna izgradnja povjerenja postavljanjem realističnih **standarda za emisije** i odgovarajućim postupcima ispitivanja od ključne je važnosti i Odbor žali što je ideja o neovisnom tijelu za nadzor nad ispitivanjem emisija iz vozila diljem EU-a koju je predložila Komisija napuštena ranije tijekom 2017., nakon što su joj se usprotivile neke države članice.

1.10. U Europi treba postaviti jasne i izazovne ciljeve za vozila koja se napajaju čistom energijom kako bi se potaknuo proizvodni sektor u područjima **istraživanja**, uvođenja na tržište i proizvodnje. Tehnička ograničenja koja još uvijek ometaju brže uvođenje alternativnih pogonskih sustava mogu se prevladati samo snažnim istraživačkim programom (u sljedećem okvirnom programu) kojim se pokriva cjelokupan spektar – od temeljnih istraživanja, preko inovacija do uvođenja na tržište.

1.11. Odbor želi da se u većoj mjeri uvaži značaj podrške za preusmjeravanje načina prijevoza, pri čemu se većim brojem inicijativa javni prijevoz i prijevoz tereta mogu poticati na prijelaz s ceste na željeznicu. Tom se općom strategijom može pridonijeti dekarbonizaciji cestovnog prijevoza, no njome se neće nužno pomoći riješiti pitanje zagušenja i onečišćenja, osobito zbog toga što se i dalje očekuje rast potražnje za cestovnim prijevozom.

2. Uvod

2.1. Komunikacija je prva značajna faza „paketa za mobilnost”, a daljnji bi je prijedlozi trebali slijediti kasnije tijekom godine. Njome se određeni prijedlozi, koji su obuhvaćeni zasebnim mišljenjima Odbora, stavljaju u politički kontekst, utvrđuju mjere potpore, kao što su naplata cestarina (uključujući potrebnu infrastrukturu), alternativna goriva i povezivanje, bolje informiranje potrošača, jače unutarnje tržište i bolji radni uvjeti za sektor cestovnog prijevoza te se predlažu koraci za „stvaranje temelja” za kooperativnu, povezanu i automatiziranu mobilnost. U praksi se prijedlog Komisije ponajprije odnosi na sektor cestovnog prijevoza.

2.2. Komunikacijom se također naglašava poveznica sa sveobuhvatnim prioritetima u području energetske unije (energetska učinkovitost i dekarbonizacija prometnog sektora, uključujući primjenu niskougljičnih goriva s i promicanje električne mobilnosti), jedinstvenog digitalnog tržišta, Programa zapošljavanja, rasta i ulaganja te Plana ulaganja za Europu kako bi se pružila potpora njezinoj provedbi i ciljevima poboljšanja pravednosti i osnaživanja socijalne dimenzije utvrđenima u europskom stupu socijalnih prava. Njome se nastoje riješiti neka otvorena pitanja povezana s prometom jedinstvenog tržišta uz istodobno zadržavanje uravnoteženog gledišta na ljudska i radnička prava te ekološke aspekte, iako neke napetosti i dalje postoje.

2.3. Program za mobilnost odražava ambiciju Europe u pogledu ostvarenja brzog napretka u uspostavljanju čistog, konkurentnog i povezanog sustava mobilnosti do 2025. koji će obuhvaćati sva prijevozna sredstva, pokrivati cijelu Uniju te je povezivati sa susjednim zemljama i svijetom. Ostvarivanje tog vrlo ambicioznog cilja oslanja se kako na industriju koja ima vodeću ulogu u proizvodnji i pružanju usluga u svijetu tako i na snažnu i učinkovitu političku volju država članica.

2.4. Treba imati na umu da države članice EU-a primaju više od 500 milijardi eura u poreznim prihodima iz sektora cestovnog prijevoza. Proizvodni dio ovog sektora zapošljava 11 % svih radnika u proizvodnji diljem EU-a i ostvaruje 7 % BDP-a EU-a te 90 milijardi eura u trgovinskim viškovima. Riječ je zapravo o tako snažnom i važnom sektoru da su u mnogim područjima propisa diljem EU-a napredak i poboljšanja spori upravo zahvaljujući činjenici da nekoliko država članica u tome sektoru prepoznaje nacionalnu stratešku važnost. Uvođenje i provedba promjena za koje se smatra da utječu na nacionalne sustave i prioritete, kao što su otvorenje tržišta i naplata cestarina, često iziskuju mnogo vremena.

2.5. EU ne počinje od nule. Provedba ciljeva na unutarnjem tržištu i okviru održivosti donosi značajne rezultate. EGSO je već izrazio svoja stajališta u nizu mišljenja, kao što su ona koja se bave jedinstvenim europskim prometnim prostorom ⁽¹⁾ kao okosnicom slobodnog unutarnjeg tržišta, multimodalnim putovanjem ⁽²⁾ i unutarnjim tržištem međunarodnog cestovnog prijevoza tereta ⁽³⁾. Veliku ulogu ima održivi razvoj prometne politike EU-a ⁽⁴⁾, osobito dekarbonizacija prometa ⁽⁵⁾ i učinci zaključaka konferencije COP21 na europsku prometnu politiku ⁽⁶⁾. Utjecaj digitalizacije i robotizacije prometa na kreiranje politika EU-a ⁽⁷⁾, kao i izgledi za kooperativne inteligentne prometne sustave ⁽⁸⁾ bit će sve važniji elementi u prometnoj politici EU-a i EGSO im je također posvetio pozornost.

2.6. Ipak, potrebno je učiniti još mnogo toga. Programom za mobilnost potrebno je utrti put europskom prometnom sustavu koji se može nositi s glavnim izazovima koje potiču digitalizacija i utjecaj na okoliš.

3. Digitalizacija

3.1. Digitalizacija i automatizacija koje se temelje na brzom i pouzdanom internetu nude cijeli niz novih mogućnosti za potrošače i poslovne subjekte koji žele bolju kvalitetu, praktičnost, fleksibilnost, cjenovnu dostupnost i sigurnost usluga kojima se koriste i svih vrsta opreme. Također nude nove učinkovite tehnike analize, kontrole i provedbe postojećeg zakonodavstva te zaštitu ljudskih i socijalnih prava. Digitalizacija će najvjerojatnije stubokom izmijeniti osobito tehnologiju kopnenog prometa. Jedan opći cilj mora biti usklađivanje sustava ili pronalazak tehničkih rješenja kako bi im se omogućilo prekogranično djelovanje jer to je ključno za neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Primjer toga je predstojeće uvođenje pametnih tahografa. Međutim, postoji 15-godišnji raspored za predloženu nadogradnju postojećih vozila. Vremenski okvir trebalo bi znatno smanjiti.

3.2. U Strategiji EU-a za **kooperativnu, povezanu i automatiziranu mobilnost** (C-ITS) i njezinu provedbu opisani su prvi koraci prema automatiziranoj vožnji (vidjeti također TEN/621). **Povezivost** među vozilima te između vozila i fiksne infrastrukture ključna je značajka koja će biti potrebna za potpuno iskorištavanje digitalne tehnologije. EGSO stoga pozdravlja strateške ciljeve za 2025. predstavljene u najnovijoj komunikaciji „Europsko gigabitno društvo” ⁽⁹⁾. Tim je utvrđen vremenski okvir za razvoj europske širokopojasne infrastrukture vrlo visokog kapaciteta koja bi pružila neometanu pokrivenost 5G tehnologijom s internetskom povezivosti vrlo visokog kapaciteta duž svih glavnih kopnenih prijevoznih pravaca.

3.3. Digitalizacija će također biti ključna za razvoj novih tržišnih modela, uključujući različite vrste platformi i koncepte **ekonomije dijeljenja** koji imaju potencijal poboljšati resursnu učinkovitost, ali također pokreću brojna pravna, socijalna pitanja i pitanja povezana s potrošačima, kao što su uloga i status internetskih platformi te promjene na tržištu rada.

3.4. Potencijal u pogledu **automatizirane vožnje**, uključujući vožnje vozilima bez vozača, poglavito se smatra prilikom za nove poslovne modele. Međutim, pitanja odgovornosti također su važna i treba ih razjasniti u EU-u na usklađen način. Još jedna posljedica automatizirane ili poluatomatizirane vožnje jest ta da bi ona mogla znatno poboljšati aktivnu sigurnost kopnenih vozila. Broj smrtnih nesreća smanjio se četiri puta od 1970-ih, prvenstveno zahvaljujući uvođenju značajki

⁽¹⁾ SL C 291, 4.9.2015., str. 14.

⁽²⁾ SL C 12, 15.1.2015., str. 81.

⁽³⁾ SL C 13, 15.1.2016., str. 176.

⁽⁴⁾ SL C 248, 25.8.2011., str. 31.

⁽⁵⁾ SL C 173, 31.5.2017., str. 55.

⁽⁶⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 10.

⁽⁷⁾ SL C 345, 13.10.2017., str. 52.

⁽⁸⁾ SL C 288, 31.8.2017., str. 85.

⁽⁹⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 51.

pasivne sigurnosti u automobile. Unatoč tome, na cestama EU-a 2016. godine nažalost je ipak smrtno stradalo 25 500 osoba. Sada bi razvojem i uvođenjem naprednih značajki aktivne sigurnosti (poluautomatizirane vožnje, umreženih automobila) trebalo biti moguće znatno smanjiti broj smrtnih nesreća ili ih čak u potpunosti iskorijeniti, kao što je navedeno u sigurnosnom projektu nulte vizije. Taj je projekt pokrenut u Švedskoj još 1997. te ga je poslije preuzeo EU, ali nikad nije postigao očekivane rezultate. Automatizirana vožnja mogla bi dovesti do korjenitih promjena. EGSO potiče Komisiju da nastavi provoditi projekt **nulte vizije do 2050.** jer je taj cilj od iznimne važnosti za naše društvo i sve građane.

4. Jedinствени europski prometni prostor

4.1. EGSO pozdravlja činjenicu da je Komisija preuzela inicijativu pojašnjavanja regulatornog okvira za tržište cestovnog prijevoza i jamčenja njegove bolje provedbe uz istodobno poboljšanje radnih uvjeta i istodobnu borbu protiv socijalnog dampinga kako bi zajamčila dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta u tom sektoru. Predložene se promjene odnose na pristup profesiji, pristup tržištu – uključujući kabotažu – te radne uvjete, kao što su vremena vožnje i odmora i posebna pravila o upućivanju radnika u cestovnom prijevozu.

Međutim, EGSO smatra da se predloženim promjenama zakonodavstva uglavnom ne uspijevaju učinkovito riješiti problemi na koje se one odnose te se ne uspijevaju učinkovito riješiti problemi na koje se one odnose, uključujući one koji su se pojavili pri provedbi postojećeg okvira, iako pokazuju ambiciju da propise učine lakše provedivima i zajamče pošteno natjecanje. EGSO napominje da je inicijativa potaknula razilaženje u stajalištima među državama članicama, socijalnim partnerima i prijevoznicima. Ostaje pri stajalištu da je jedini održivi korak naprijed moguće učiniti s pomoću jasnog i lako provedivog zakonodavstva koje pruža pravnu sigurnost u pogledu pristupa tržištu i prikladne zaštite socijalnih prava. EGSO također naglašava potrebu korištenja suvremenih informacijskih tehnologija (tahografa itd.) i učinkovite infrastrukture (sigurnih parkirališta) koji bi pomogli pri provedbi i izvršenju. Jedno od iznenađujućih obilježja Komunikacije jest to da se kombinirani prijevoz ne promatra kao pitanje pristupa tržištu, nego samo kao pitanje optimizacije održivosti. (Za više pojedinosti o stajalištima EGSO-a o tim prijedlozima pogledajte pojedinačna usvojena mišljenja).

4.2. EGSO pozdravlja planiranu izmjenu direktive o korištenju **vozila unajmljenih bez vozača** za cestovni prijevoz robe, ali želi izraziti neke sumnje u pogledu mogućih posljedica. Moguće ih je podijeliti u dvije kategorije: prva se odnosi na mogući rast fiktivnih trgovačkih društava, dok se druga odnosi na mogućnost da prijevoznik provodi nezakonitu kabotažu, a da ga se pritom ne otkrije.

4.3. EGSO smatra da bi provedba fleksibilnog, poštenog, transparentnog, nediskriminirajućeg i nebirokratskog sustava **određivanja cijena cestovnih naknada**, koja je u skladu s načelima „korisnik plaća” i „onečišćivač plaća”, imala pozitivan učinak ako bi prihodi od upotrebe cestovne infrastrukture bili namjenski i ako bi se spriječila pojava diskriminirajućih praksi na unutarnjem prometnom tržištu. Kad bi prihodi bili u potpunosti namjenski, u Europi bi se potencijalno otvorilo više od 500 000 novih radnih mjesta. EGSO snažno podržava prijedlog Komisije o prevladavanju slabe interoperabilnosti između različitih postojećih sustava elektroničke naplate cestarine u državama članicama i uvođenju jedinstvenog sustava elektroničke naplate cestarine u cijelom EU-u koji se temelji na naprednoj tehnologiji. (Za više pojedinosti o tim stajalištima pogledajte usvojena mišljenja EGSO-a o tim konkretnim pitanjima).

5. Prema održivom prometnom sustavu

5.1. Promet proizvodi otprilike 20 % **emisija stakleničkih plinova** u Europi. Iako prijevozna djelatnost raste, emisije stakleničkih plinova moraju se smanjivati kako bi se ispunili energetske i klimatske ciljeve EU-a za 2030. Slijedom toga, paket „Čista energija za sve Europljane” od studenog 2016. uključivao je mjere za ubrzavanje primjene niskougljičnih goriva namijenjenih uporabi u prometu i za potporu električnoj mobilnosti, koji je EGSO pozdravio ⁽¹⁰⁾.

5.2. Općenito gledajući, očekuje se nastavak trenda smanjenja ukupnih emisija iz prometa u skladu s trenutačnim trendovima i usvojenim politikama, što će dovesti do smanjenja emisija od 13 % do 2030. u usporedbi s 2005. (i 15 % manjih emisija do 2050). To, međutim, nije u skladu s troškovno učinkovitim smanjenjem emisija od 18 % do 19 % koje bi prometni sektor trebao ostvariti kao doprinos postizanju klimatskih i energetske ciljeve do 2030. EGSO se slaže s tim da je uvođenje ograničenja za emisije novih vozila učinkovit alat za smanjenje emisija, no to nije dovoljno za postizanje fiksnih

⁽¹⁰⁾ SL C 246, 28.7.2017, str. 64.

ciljeva. Stoga bi ih trebalo dopuniti mjerama za daljnje poboljšanje energetske učinkovitosti te promicanje alternativnih goriva i pogonskih sustava, među ostalim ukapljenog prirodnog plina i električne energije putem sustava ugrađenih u vozila ili elektrificiranih cesta te **naplata cestarina**.

5.3. Očekivanja od **električnih vozila** visoka su, o čemu svjedoče najave država članica da će slijediti primjer Norveške (2025.), Francuske i Ujedinjene Kraljevine (2040.) u pogledu zabrane svih novih automobila s motorima s unutarnjim izgaranjem (benzinskih i dizelskih). Tržište električnih vozila bilježi brz rast diljem svijeta. Broj električnih vozila na cestama u svijetu dosegno je dva milijuna 2016., ali ona i dalje čine samo 0,2 % svih putničkih vozila (IEA, 2017.). Najsnažniji apsolutni rast bilježi se u Kini i poglavito je potaknut problemima s onečišćenjem zraka te ciljevima smanjenja emisija. U Europi treba postaviti jasne i izazovne ciljeve za vozila koja se napajaju čistom energijom kako bi se potaknuo proizvodni sektor u područjima istraživanja i proizvodnje.

5.4. **Tehnička ograničenja** povezana s učinkovitošću baterija otežavaju brže uvođenje električnih vozila. Iako se trošak baterija smanjuje brže od očekivanog, i dalje postoje određeni problemi u pogledu (u nekim slučajevima proturječnih) parametara koji ograničavaju učinkovitost električnih vozila: masa, kapacitet punjenja (ograničenje dometa), brzina punjenja i pitanja povezana sa životnim vijekom/trošnosti vozila. Unatoč svemu, električna postaju jedan od segmenata s najvećim rastom u budućnosti kad je riječ o vozilima i lakim gospodarskim vozilima.

5.5. Tehnička ograničenja moguće je prevladati samo snažnim istraživačkim programom kojim će se pokriti puni raspon, od temeljnih istraživanja pa sve do inovacija. Europski istraživački programi, ponajprije Obzor 2020., imaju odgovarajuće težište i njihova se istraživanja aktivno provode u raznim alternativnim područjima, primjerice u području novih vrsta baterija ili gorivih ćelija i vodik. Ciljevi su obećavajući, no velik dio spomenutog istraživanja i dalje je u ranoj fazi. Unatoč tome, već postoje neki rani rezultati, o čemu svjedoči primjer Zajedničkog poduzeća za gorive ćelije i vodik (www.fch.europa.eu).

5.6. Kako bi prevladala nesigurnosti u pogledu budućnosti pogonskih sustava za vozila, Europska unija treba nastaviti raditi na svom **istraživačkom prioritetu** usmjerenom na područje prometa u sljedećem okvirnom programu, za koji solidan temelj čine strategije za istraživanje u području europskog prometnog sektora i inovacijske strategije, kao što su opisale Europska komisija i europske tehnološke platforme, primjerice, Savjetodavno vijeće za istraživanje i inovacije u području zrakoplovstva u Europi. Nadalje, suradnja kojom se pokriva cjelokupan lanac razina tehnološke spremnosti, od temeljnih istraživanja do primjene, najučinkovitiji je put prema uvođenju na tržište.

5.7. EGSO bi želio ponovno istaknuti ⁽¹¹⁾ činjenicu da postoji nedostatak **usklađenosti** između financiranja istraživanja na nacionalnoj razini i razini EU-a. Na primjer, koncept „energija u X,” odnosno elektrokemijska pretvorba pare i ugljikova dioksida s pomoću upotrebe električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora u svrhu proizvodnje sintetskih goriva, dobiva snažnu potporu njemačkog istraživačkog programa ⁽¹²⁾, dok na razini EU-a ne postoji komplementaran pristup.

5.8. U Europi trenutačno postoji snažno rastuća potražnja za baterijama koja se temelji na postojećim tehnologijama. Velika većina svjetskog kapaciteta proizvodnje ćelija i dalje se nalazi u Aziji i SAD-u. EGSO dijeli zabrinutost Komisije da će automobilska industrija uvelike postati ovisna o uvozu baterijskih ćelija, čime će izložiti svoju nabavu raznim rizicima. Lokalna **europska industrija baterija** koja je sposobna zadovoljiti potražnju u interesu je europskih proizvođača automobila.

5.9. Potpora za električnu mobilnost nije ograničena na razvoj baterija. Alternativna rješenja, osobito za teška teretna vozila, uključuju mogućnost **elektrificiranih cesta**, uz napajanje električnog pogona s pomoću visećih vodova ili šina na površini ceste (e-autocesta itd.). Zajedničko pitanje alternativnih pogonskih sustava jest važnost razvijanja zajedničkih standarda kako bi se omogućio prekogranični promet i stvorilo tržište koje bi barem obuhvaćalo EU, a po mogućnosti i cijeli svijet. Transeuropska prometna mreža, osobito koridori osnovne mreže, mogla bi biti alat kojim bi se to moglo postići.

⁽¹¹⁾ SL C 34, 2.2.2017., str. 66.

⁽¹²⁾ <https://www.kopernikus-projekte.de/projekte/power-to-x>.

5.10. **Motor s unutarnjim izgaranjem**, koji predstavlja okosnicu naše mobilnosti na cestama, nailazi na sve više protivljenja. Došlo je do ozbiljnog gubitka povjerenja u trgovačka društva i regulatorni sustav povezan s emisijama vozila, osobito sada kad je otkriveno postojanje nezakonitih poremećajnih uređaja. Tim se uređajima ometa ili sprječava rad sustava za kontrolu emisija pri stvarnim uvjetima vožnje. Međutim, čak i bez nezakonitih trikova, opće je poznato da vozila koja uspješno prođu službeno ispitivanje obično proizvode emisije s mnogo većom razinom onečišćenja u stvarnim uvjetima vožnje. Činjenica da je to odstupanje postalo veće u posljednjim desetljećima glavni je uzrok današnjih problema. Postoji hitna potreba za obnovom povjerenja potrošača u automobilsku industriju i ponovnom izgradnjom povjerenja u regulatorni sustav s pomoću realističnih standarda za emisije i prikladnih postupaka ispitivanja. Odbor žali što je ideja o neovisnom tijelu za nadzor nad ispitivanjem emisija vozila diljem EU-a koju je predložila Komisija napuštena ranije tijekom 2017., nakon što su joj se usprotivile neke države članice.

5.11. Međutim, rasprava o motorima s unutarnjim sagorijevanjem naspram električnog pogona mora nadići standarde za emisije. Osobito moramo razlikovati učinke na **globalno zagrijavanje** i one na **lokalno** onečišćenje zraka. Kako bi se lokalno onečišćenje zraka svelo na najmanju moguću razinu, prvi su izbor električna vozila bez lokalnih emisija. Međutim, električna vozila obično stvaraju emisije promatra li ih se iz globalne perspektive. Razina emisija ovisi o metodi proizvodnje električne energije za punjenje baterija i procesima proizvodnje baterija. Budući da u državama članicama postoje znatna odstupanja u vezi s udjelom proizvodnje električne energije bez ugljika, očito je da uspjeh pružanja doprinosa električnih vozila ostvarenju klimatskih ciljeva EU-a ovisi o zemlji u kojoj se ona upotrebljavaju. Pri pružanju potpore EU-a **električnoj mobilnosti** potrebno je uzeti u obzir činjenicu da je to pitanje usko povezano s područjem proizvodnje električne energije kako je izneseno u kontekstu **europske energetske unije**.

5.12. Motori s unutarnjim sagorijevanjem trenutačno su bolji za vožnje na dugim relacijama i prijevoz teškog tereta kada je riječ o cestovnom prijevozu. S obzirom na brzinu kojom električni pogon može dostići konvencionalni, trebali bismo se pripremiti na **dugo prijelazno razdoblje** uz supostojanje obaju pogonskih sustava. Hibridni automobili, na primjer, koji se mogu prebacivati s unutarnjeg sagorijevanja za vožnju na dugim relacijama na električni pogon za gradsku vožnju, možda mogu pružiti rješenje za koje je europska automobilska industrija dobro pripremljena. Za neke upotrebe (npr. prijevoz tereta na velike udaljenosti), električna vozila na baterijski pogon nisu pogodna. Postoji širok spektar alternativnih tehnologija koje se mogu upotrijebiti, kao što su vodikove gorive ćelije i elektrificirane autoceste. Europa treba ulagati u njihov razvoj kako bi izgradila vodeći industrijski položaj u području zelenog prijevoza.

5.13. EGSO podržava razvoj stručnog usavršavanja u području logistike u svim državama članicama kako bi se pružile nove vještine kojima se podupiru inicijative u sklopu ovog paketa.

5.14. Valja napomenuti da su najveći gradovi širom Europske unije neovisno pokrenuli širok niz inicijativa u nastojanju da riješe problem zagušenosti i onečišćenja. EGSO potiče Komisiju da proširi postojeću suradnju s općinskim vlastima u pogledu najboljih praksi i širenja informacija.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Sporazumu o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje – poglavlje o trgovini i održivom razvoju

(2018/C 081/28)

Izvjestitelj: **Dumitru FORNEA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 22.6.2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	28.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasovanja	127/0/2
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podupire međunarodne napore za održavanje mira, uključujući promicanje inicijativa usmjerenih na demilitarizaciju i denuklearizaciju Korejskog poluotoka. U aktualnom kontekstu, Odbor prije svega želi izraziti svoju punu i bezuvjetnu solidarnost s Republikom Korejom u pogledu prijateljstva iz Sjeverne Koreje.

1.2. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) uviđa da je, općenito uzevši, Sporazum o slobodnoj trgovini između Europske unije (EU) i Republike Koreje ⁽¹⁾ ostvario ohrabrujuće rezultate na gospodarskom i socijalnom polju.

1.3. Međutim, provedba aspekata Sporazuma koji se odnose na održivi razvoj, a posebice na pitanja u vezi s radom, i dalje je nezadovoljavajuća. Odbor ponovno ističe stajališta Unutarnje savjetodavne skupine EU-a ⁽²⁾, a naročito to da Komisija treba započeti savjetovanje s korejskom vladom o provedbi obveza u pogledu slobode udruživanja i kolektivnog pregovaranja.

1.4. Mehanizmi civilnog društva u poglavlju o trgovini i održivom razvoju Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje u zadnjih pet godina neprestano jačaju; reprezentativnost i uravnotežena zastupljenost dionika značajno su se poboljšale, unutarnje savjetodavne skupine EU-a i Koreje redovito su se sastajale, a godišnji Forum civilnog društva EU-a i Koreje (CSF), koji okuplja unutarnje savjetodavne skupine EU-a i Koreje, doživio je svoje peto izdanje u veljači 2017.

1.5. Četiri glavne teme do sada su prevladavale u raspravama i aktivnostima unutarnjih savjetodavnih skupina, a to su: temeljna radna prava, društveno odgovorno poslovanje, zeleno gospodarstvo i trgovina u kontekstu održivog razvoja, i klimatske politike, uključujući sustave trgovanja emisijama u EU-u i Koreji. Kako bi se još više osnažila uloga ovih savjetodavnih mehanizama i odgovorilo na širi raspon pitanja koja zabrinjavaju razne organizacije civilnog društva, prema preporuci EGSO-a unutarnje savjetodavne skupine trebale bi moći raspravljati o pitanjima koja su relevantna za civilno društvo ili održivi razvoj te izraziti svoje mišljenje o bilo kojem pitanju koje proizlazi iz Sporazuma u cjelini.

⁽¹⁾ Sporazum o slobodnoj trgovini između Europske unije i njezinih država članica, s jedne strane, i Republike Koreje, s druge strane, SL L 127, 14.5.2011. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=EN>

⁽²⁾ Unutarnje savjetodavne skupine o održivom razvoju (okoliš i rad) uspostavljene su člankom 13.12, a njihova je zadaća pružati savjete u vezi s provedbom poglavlja o trgovini i održivom razvoju.

1.6. S obzirom na sve veći broj trgovinskih sporazuma EU-a koji stupaju na snagu i posljedični porast broja uspostavljenih mehanizama civilnog društva za praćenje, Odbor poziva Komisiju da hitno osigura dostupnost potrebnih sredstava kako bi se tim mehanizmima omogućio učinkoviti rad. To bi u konkretnom slučaju Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje trebalo podrazumijevati osiguravanje sredstava za opravdane djelatnosti, uključujući analitički rad ili radionice koje prate zajedničke godišnje sastanke s Unutarnjom savjetodavnom skupinom Koreje.

1.7. Dosadašnje je iskustvo pokazalo da su se, zahvaljujući boljoj koordinaciji aktivnosti Unutarnje savjetodavne skupine EU-a i institucija EU-a te koordinaciji između njih i drugih međunarodnih organizacija kao što su MOR i OECD, dosljednost i kvaliteta dijaloga između EU-a i Koreje u kontekstu Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje značajno poboljšale. EGSO preporučuje da se u sljedećem razdoblju upotrebljavaju radne metode razvijene ovom međuinstitucijskom suradnjom, uključujući stvaranjem novih partnerstava za relevantne aktivnosti i projekte.

1.8. Kako bi se zajamčila djelotvorna provedba poglavlja o trgovini i održivom razvoju, EGSO smatra presudnim da strane uzmu u obzir i prate preporuke civilnog društva koje pružaju unutarnje savjetodavne skupine i Forum civilnog društva. Odbor za trgovinu i održiv razvoj (CTSD) treba u razumnom roku odgovoriti na pitanja u pogledu trgovine i održivog razvoja i preporuke unutarnjih savjetodavnih skupina.

1.9. EGSO poziva Europsku komisiju i Europski parlament da u bilateralnim raspravama s korejskim partnerima promiču inicijative i političke mjere radi provođenja zaštite prava intelektualnog vlasništva i suzbijanja krivotvorenja, što također mogu činiti korištenjem blagodati koje pruža kulturna raznolikost na način da potiču uravnoteženu trgovinu proizvoda i usluga kulturnih i kreativnih industrija iz EU-a i Koreje.

1.10. EGSO naglašava da je važno i dalje podizati razinu osviještenosti među europskim poduzećima, posebice među malim i srednjim poduzećima, u pogledu prilika koje pruža Sporazum. Stopa iskorištavanja carinskih povlastica na razini EU-a (71 % u 2016. – porast u odnosu na 68 % u 2015.) može se poboljšati mjerama za olakšavanje trgovine i smanjenjem carinskih i necarinskih prepreka, ali i stvaranjem više mogućnosti za komunikaciju i suradnju između relevantnih europskih i korejskih partnera.

1.11. Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje izrazito je važan za poljoprivredno-prehrambeni sektor. Poljoprivredno-prehrambena trgovina između EU-a i Koreje posljednjih godina bilježi nagli porast. Zbog problema za poljoprivredni sektor EU-a nastalih nakon ruske zabrane i ograničenja koja je Kina uvela na izvoz iz Koreje, EU i Koreja trebaju pristup novim tržištima. Europska komisija treba učiniti više u kontekstu osiguravanja jednostavnijeg pristupa europskim poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima na korejskom tržištu.

1.12. Odbor naglašava važnost savjetodavnih mehanizama uspostavljenih u sklopu Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje (Unutarnja savjetodavna skupina EU-a i Forum civilnog društva) kao učinkovitih i reprezentativnih alata koji europskim institucijama mogu pomoći u njihovim aktivnostima povezanim s provedbom ciljeva održivog razvoja i Pariškog sporazuma i usmjerenima na jačanje međunarodne suradnje u području održivog razvoja, zaštite okoliša i klimatskih promjena.

2. Kontekst

2.1. Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje stupio je na snagu 1. srpnja 2011. Riječ je o prvom bilateralnom sporazumu EU-a o slobodnoj trgovini „nove generacije” koji je potrebno provesti. Njegova evaluacija stoga omogućuje pregled napretka ne samo Sporazuma između EU-a i Koreje nego i drugih sporazuma sklopljenih nakon njega. Međutim, s obzirom na to da je pregovarački mandat za taj sporazum nastupio prije Ugovora iz Lisabona, on nije mogao obuhvatiti ulaganja.

2.2. Kao što je izvijestila Europska komisija, općenito uzevši, Sporazum je ostvario pozitivne trgovinske rezultate za EU. Statistički podaci Komisije pokazuju da se u pet godina provedbe Sporazuma izvoz robe iz EU-a u Koreju povećao za 59 %, s 28 milijardi EUR u 2010. (posljednja godina prije privremene primjene) na 44,5 milijarde EUR u 2016. Stoga se trgovinski deficit EU-a s Korejom u iznosu od 11,6 milijardi EUR u 2010. pretvorio u trgovinski višak EU-a u iznosu od 3,1 milijarde EUR u 2016. U razdoblju 2010. – 2015. EU-ov izvoz usluga u Koreju povećao se za 49 % u usporedbi s 32 % za uvoz iz Koreje u EU. EU je u 2015. imao trgovinski višak od 4,8 milijardi EUR u uslužnom sektoru. Tijekom istog razdoblja,

EU-ove obveznice ulaznih izravnih stranih ulaganja (FDI) povećale su se za 59 %, dok su izravna inozemna ulaganja EU-a (ulaganja EU-a u Koreju) povećana za 33 %⁽³⁾.

2.3. Europska komisija provodi evaluaciju ovog sporazuma⁽⁴⁾ i zatražila je od EGSO-a da tom postupku doprinese vlastitom ocjenom provedbe Sporazuma, a osobito poglavlja o trgovini i održivom razvoju. U zaključcima ovog mišljenja uzimaju se u obzir, među ostalim, dokumenti i stajališta Unutarnje savjetodavne skupine EU-a i relevantne radionice održane u Seoulu i Bruxellesu⁽⁵⁾.

3. Opće napomene

3.1. Smatra se da gospodarski i društveni razvoj Koreje u zadnjih pedesetak godina predstavlja velik uspjeh. BDP zemlje povećao se s 2,36 milijardi USD 1961. na rekordan iznos od 1 411,3 milijardi USD 2014.⁽⁶⁾ Tijekom tog razdoblja, Koreja je ostvarila napredak u izgradnji impresivnog tehnološkog i industrijskog temelja koji može konkurirati bilo kojoj industrijskoj sili u svijetu.

3.2. Međutim, unatoč ovom napretku, u zadnjih se pet godina u korejskom društvu širi val socijalnih zahtjeva građana i organiziranog civilnog društva za pravednijom raspodjelom ekonomskog blagostanja među svim društvenim slojevima. Osim u pogledu prava radnika, dionici EU-a i Koreje izražavaju zabrinutost u pogledu nedostatka istinskog građanskog i socijalnog dijaloga u zemlji. Masovni prosvjedi u Seoulu krajem 2016. i početkom 2017. godine potvrđuju to stanje.

3.3. Izbor predsjednika Moon Jae-ina⁽⁷⁾ doživljava se kao početak nove ere za korejske poljoprivrednike, potrošače, radnike i poslodavce, a mnoge su organizacije civilnog društva pozdravile predanost novoizabranog predsjednika jačanju socijalne pravde, posebno u pogledu prava radnika, pristojne plaće i sigurnosti radnih mjesta, kao i njegovu namjeru da se pozabavi slučajem pritvorenih sindikalnih čelnika⁽⁸⁾.

4. Mehanizam civilnog društva za praćenje u okviru poglavlja o trgovini i održivom razvoju Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje

4.1. U odredbama sporazuma o slobodnoj trgovini nove generacije predviđen je mehanizam civilnog društva za savjetovanje. U Sporazumu o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje uključene su dvije unutarnje savjetodavne skupine, jedna na strani EU-a i jedna na strani Koreje, koje nadgledaju provedbu sporazuma i daju preporuke stranama⁽⁹⁾.

4.2. Uz unutarnje savjetodavne skupine koje uspostavljaju obje strane, u Sporazumu o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje također je predviđeno da se jedanput godišnje održava forum civilnog društva⁽¹⁰⁾ na kojemu se obje unutarnje savjetodavne skupine sastaju radi suradnje tijekom zajedničkog sastanka i mogućnosti za pripremu mišljenja i preporuka.

4.3. Odbor odlučno pozdravlja činjenicu da se time stvara dodana vrijednost u usporedbi s drugim sporazumima o slobodnoj trgovini. Ti zajednički sastanci posebno su uključeni u Sporazum i stoga žalimo što još nisu postali uobičajena praksa.

⁽³⁾ Izvor: Europska komisija.

⁽⁴⁾ Tehničko međuizvješće o evaluaciji provedbe Sporazuma o slobodnoj trgovini između Europske unije i njezinih država članica i Republike Koreje – http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc_155673.pdf

⁽⁵⁾ Radionice za dionike u Seoulu (30. studenoga 2016.) i Bruxellesu (23. ožujka 2017.) u okviru projekta 111 Koreje, EU-a i Međunarodne organizacije rada i seminar Međunarodne organizacije rada u Bruxellesu (6. prosinca 2016.) pod nazivom „Ocjenjivanje odredbi o radu u trgovinskim sporazumima: izrada, provedba i uključivanje dionika”.

⁽⁶⁾ <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/gdp>

⁽⁷⁾ Novi predsjednik Republike Koreje izabran je u svibnju 2017. kako bi zamijenio predsjednicu Park-Geun-hye, koja je u prosincu 2016. smijenjena zbog optužbi za podmićivanje i zlouporabu položaja.

⁽⁸⁾ <https://www.ituc-csi.org/korea-president-moon-and-a-new-era?lang=en>.

⁽⁹⁾ Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje, članak 13.12.

⁽¹⁰⁾ Isto, članak 13.13.

4.4. Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje, potpisan u 2010., bio je prvi takav sporazum o slobodnoj trgovini EU-a koji sadržava posebno poglavlje o trgovini i održivom razvoju, a koji obuhvaća i mehanizam civilnog društva za praćenje. To je bila izravna posljedica Komunikacije Komisije „Globalna Europa”⁽¹¹⁾ objavljene u listopadu 2006. U njoj se navodi „kao što težimo socijalnoj pravednosti i koheziji na vlastitom teritoriju, trebali bismo također nastojati promicati svoje vrijednosti, uključujući socijalne i ekološke standarde te kulturnu raznolikost, diljem svijeta”⁽¹²⁾.

4.5. U svom mišljenju o spomenutoj komunikaciji Odbor je posebno pozvao na uključivanje poglavlja o trgovini i održivom razvoju u svaki budući sporazum o slobodnoj trgovini, kao i na to da se civilnom društvu dodijeli aktivna uloga u njihovom praćenju⁽¹³⁾.

4.6. EU je nakon svog sporazuma s Korejom sklopio još sedam trgovinskih sporazuma u kojima su trgovina i održivi razvoj zauzimali važno mjesto, a u pripremi su i mnogi drugi sporazumi koji čekaju ratifikaciju, uključujući sporazume s Kanadom, Singapurom, Vijetnamom i Japanom. Od tada Odbor poziva na to da se poglavlja o trgovini i održivom razvoju uključe i u zasebne sporazume o ulaganju⁽¹⁴⁾. Odbor smatra da je osnivanje tih mehanizama dobar primjer vrijednosti EU-a u praksi, iako je pravo vrijeme za provedbu cjelovite revizije⁽¹⁵⁾ na temelju dosadašnjih iskustava.

4.7. Često ti mehanizmi za praćenje civilnom društvu na lokalnoj razini omogućuju prvi izravan kontakt s EU-om, što doprinosi jačanju njihove uloge, često u mjeri koja im je ranija bila nezamisliva. Ipak, u većini slučajeva, uključujući Koreju, postoje velike društvene i kulturne razlike čije prilagođavanje i usklađivanje iziskuje ulaganje vremena i napora, što je slučaj i s uzajamnim povjerenjem koje treba uspostaviti i razvijati. Stoga je moguće da će u takve mehanizme trebati uložiti mnogo vremena prije nego što postanu u potpunosti funkcionalni i učinkoviti, a u nekoliko su im slučajeva potrebne i konkretne mjere izgradnje kapaciteta.

4.8. Odbor izražava zadovoljstvo zbog činjenice da je i sam imao važnu ulogu i bio vrlo aktivno uključen u uspostavljanje tih mehanizama, kako uz doprinos članova tako i putem svojeg tajništva. Isto tako, on igra ključnu ulogu u tom aspektu međunarodnih odnosa Unije.

4.9. Tijekom rasprava u Unutarnjoj savjetodavnoj skupini EU-a krajem prvog mandata 2015. godine zaključeno je da se mehanizmom osigurava dodatni kanal za dijalog i suradnju s partnerima civilnog društva u pogledu trgovinskih odnosa i održivog razvoja. Osim toga, njime se pružio i doprinos dijalogu Europske komisije i predstavnika vlade partnerske zemlje, bez isključivanja ili ograničavanja razmjena drugim postojećim kanalima. Međutim, kapacitet mehanizma za postizanje konkretnih rezultata na terenu tek treba provjeriti.

4.10. EGSO iznova naglašava da je bilo potrebno uložiti vrijeme i trud kako bi taj mehanizam postao potpuno operativan. Početni zadaci bili su usmjereni na uspostavu unutarnje savjetodavne skupine i Foruma civilnog društva te su uključivali institucionalno ustrojavanje i izgradnju kapaciteta. Tek su se potom članovi unutarnjih savjetodavnih skupina obiju strana mogli složiti u pogledu mandata mehanizma, zastupljenosti organizacija civilnog društva, članstva unutarnjih savjetodavnih skupina, odnosa s međuvladinim tijelima (tj. sudjelovanja predsjednika unutarnjih savjetodavnih skupina na sastanku Odbora za trgovinu i održivi razvoj) i pitanja o kojima je potrebno raspravljati itd.

4.11. Dijalog se postupno razvijao kako bi obuhvatio niz pitanja te su uključeni novi aspekti kao što je sudjelovanje predstavnika Međunarodne organizacije rada u raspravama o radnim normama. Predstavljani su zajednički projekti o pitanjima od zajedničkog interesa (kao što je projekt o klimatskim promjenama i sustavu trgovanja emisijama s Korejom koji vodi Europska komisija i još jedan projekt o Konvenciji MOR-a br. 111) te su organizirani popratni događaji kao što su radionice radi razmjene informacija i zajedničkih praksi uz mogućnost uključivanja predstavnika drugih relevantnih organizacija i institucija koje djeluju izvan okvira unutarnjih savjetodavnih skupina i civilnog društva. Na zahtjev korejske strane, u veljači 2017. organizirana je radionica koja je obuhvaćala nacionalne planove djelovanja o društveno odgovornom poslovanju, poslovanju i ljudskim pravima te nacionalnim kontaktnim točkama utvrđenima u skladu sa Smjernicama OECD-a za multinacionalna poduzeća.

⁽¹¹⁾ COM(2006) 567 final.

⁽¹²⁾ Vidjeti prethodnu bilješku, točka 3.1 iii.

⁽¹³⁾ SL C 211, 19.8.2008., str. 82.

⁽¹⁴⁾ SL C 268, 14.8.2015., str. 19.

⁽¹⁵⁾ SL C 264, 20.7.2016., str. 123.

4.12. Provode se suradnja i dijalog Unutarnje savjetodavne skupine EU-a s Europskim parlamentom te drugim institucijama EU-a, osobito Komisijom i ESVD-om, koje Unutarnjoj savjetodavnoj skupini EU-a redovito pružaju ažurirane informacije o provedbi poglavlja o trgovini i održivom razvoju Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje.

4.13. Nastavljeni su odnosi s delegacijom EU-a u Seoulu te je bilo važno da delegacija ima kapacitet i stručnost za praćenje pitanja trgovine i održivog razvoja. Stoga EGSO snažno preporučuje da se u delegaciji otvori posebno radno mjesto sa zaduženjem rješavanja pitanja trgovine i održivog razvoja.

4.14. Kad je riječ o provedbi, EGSO smatra da i dalje postoji potreba za osiguravanjem toga da se preporuke mehanizma civilnog društva shvate ozbiljno i da ih obje uključene strane uzmu u obzir. Jednako tako, postoji hitna potreba za raspravom i postizanjem zajedničkog razumijevanja u vezi s okolnostima u kojima bi se mogla pokrenuti uporaba postupka savjetovanja vlade predviđenog u članku 13. stavku 14. točki 1. Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje ⁽¹⁶⁾.

4.15. Prema uvjetima Sporazuma o slobodnoj trgovini, unutarnje savjetodavne skupine trebaju obuhvaćati neovisne predstavničke organizacije i imati uravnotežen sastav dionika koji predstavljaju sve tri dimenzije održivog razvoja.

4.16. Takvo članstvo trebalo bi sa strane EU-a uključivati njegove krovne organizacije, kao i organizacije s posebnim interesom ili iskustvom u trgovini, ulaganjima ili suradnji između EU-a i određenih trećih strana, ili one koje imaju partnerske organizacije, podružnice ili lokalne urede u toj partnerskoj zemlji. Potrebno je i bolje iskorištavanje stručnog znanja i informacija dostupnih putem uključenih organizacija EU-a ili njihovih organizacija članica.

4.17. Odbor se snažno zalaže za to da bi svaka unutarnja savjetodavna skupina trebala moći raspraviti o pitanjima relevantnima za civilno društvo ili održivi razvoj (tj. gospodarski razvoj, društveni razvoj ili zaštita okoliša, sanitarni i fitosanitarni zahtjevi te pitanja u vezi s MSP-ovima), uključujući znatne posljedice koje proizlaze iz provedbenih mjera.

4.18. S obzirom na sve veći broj trgovinskih sporazuma EU-a koji stupaju na snagu i posljedični porast broja uspostavljenih mehanizama civilnog društva za praćenje, Odbor poziva Komisiju da hitno osigura dostupnost potrebnih sredstava kako bi se omogućio učinkovit rad tih mehanizama. To bi u konkretnom slučaju Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje trebalo podrazumijevati osiguravanje sredstava za opravdane djelatnosti, uključujući analitički rad ili radionice koje prate zajedničke godišnje sastanke s Unutarnjom savjetodavnom skupinom Koreje.

4.19. Odbor također ukazuje na to da ustaljena praksa usporednog održavanja Forumu civilnog društva i godišnjeg sastanka Odbora za trgovinu i održivi razvoj mora postati stalan element koji prihvaćaju sve uključene strane. To bi trebalo uključivati sudjelovanje predsjednika obiju unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a i Koreje na sastancima Odbora za trgovinu i održivi razvoj.

4.20. Odbor pozdravlja snažnu potporu koju je Glavna uprava za trgovinu pružila ustrajanju Unutarnje savjetodavne skupine EU-a na uravnoteženom sastavu članstva Unutarnje savjetodavne skupine Koreje imajući u vidu odredbe sporazuma. Slijedom toga, Unutarnja savjetodavna skupina Koreje promijenila je sastav članova 2014. godine kako bi bolje odrazila ravnotežu triju podskupina, iako i dalje postoje problemi u vezi s nedovoljnom poslovnom stručnošću i zastupljenošću poslovnog svijeta u Unutarnjoj savjetodavnoj skupini Koreje.

4.21. Odbor također smatra da bi veću pozornost trebalo posvetiti učinkovitom obavješćivanju o aktivnostima unutarnje savjetodavne skupine, ne samo s drugim organizacijama civilnog društva, nego i s ostalim institucijama EU-a (posebno s Europskim parlamentom), među ostalim i u cilju poticanja većeg interesa za rad te skupine i šire uključenosti u oblikovanje budućnosti drugih organizacija.

⁽¹⁶⁾ „Stranka može zatražiti savjetovanja s drugom strankom o bilo kakvom pitanju od obostranog interesa koje proizlazi iz ovog poglavlja, uključujući obavijesti domaćih savjetodavnih skupina iz članka 13. stavka 12., dostavom pisanog zahtjeva kontaktnoj točki druge stranke”.

5. Mogućnosti i izazovi za poduzeća u okviru Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje

5.1. Istraživanje o poslovnom povjerenju koje je Europska gospodarska komora provela u Koreji 2016. godine pokazalo je da je Koreja važno tržište za europska poduzeća te će taj status imati i ubuduće. Industrija očekuje da će revizija pravila i propisa dovesti do veće operativne slobode te manje složenosti pri poslovanju u toj zemlji. Diskrecijska provedba propisa i nepredvidivo zakonodavno okruženje smatraju se glavnim problemima koji otežavaju pravilno poslovanje u Koreji ⁽¹⁷⁾.

5.2. Europske poslovne organizacije ⁽¹⁸⁾ smatraju da se stopa korištenja carinskih povlastica može poboljšati podizanjem razine osviještenosti među poduzećima (posebice malim i srednjim) u pogledu prilika koje pruža Sporazum o slobodnoj trgovini, i

- smanjenjem carinskih i necarinskih prepreka za izvoz poljoprivrednih prehrambenih proizvoda iz EU-a,
- olakšavanjem trgovine što uključuje carinjenje, tržišno natjecanje i javnu nabavu,
- osiguravanjem potpune pokrivenosti, potpunog reciprociteta i učinkovitog pristupa tržištu industrijskih proizvoda,
- stvaranjem više mogućnosti za komunikaciju i suradnju između relevantnih europskih i korejskih partnera.

5.3. MSP-ovi iz EU-a (posebno oni koji nisu uključeni u globalne vrijednosne lance) pozivaju na ponovno razmatranje trgovinskih statistika jer postojeći skupovi podataka ne pružaju jasnu sliku o neizravnom izvozu i ne mogu doprinijeti prepoznavanju novih poslovnih mogućnosti, kao ni procjeni trgovinskih kretanja u raznim sektorima. Ona predlažu odmicanje od statistike na temelju bruto govine prema statistici na temelju dodane vrijednosti.

5.4. Zaštita prava intelektualnog vlasništva i suzbijanje krivotvorenja također su ključna pitanja za EU i Koreju, posebice na polju kreativne i kulturne industrije: kinematografije, modne industrije, videoigara, pametne tkanine, glazbe itd. Stoga je važno obratiti veću pozornost na primjenu Sporazuma o slobodnoj trgovini kad je riječ o pitanjima iz tih područja. Pojedine europske i svjetske organizacije prijavile su poteškoće u Koreji u pogledu učinkovite zaštite i iskorištavanja prava intelektualnog vlasništva. Konkretno, postoje izvješća o nemogućnosti osiguravanja zaštite prava intelektualnog vlasništva za poduzeća iz sektora mode i luksuznih proizvoda ili cjelokupnih prava za javno izvođenje glazbenih producenata, umjetnika i autora ⁽¹⁹⁾.

5.5. U ovom je Sporazumu o slobodnoj trgovini sadržan protokol Unesco-a iz 2005. godine koji bi trebao pružiti dostatna jamstva za iskorištavanje kulturnih raznolikosti, i to učinkovitom zaštitom autorskih prava i poticanjem uravnotežene trgovine proizvoda i usluga kulturnih i kreativnih industrija iz EU-a i Koreje. Pojedina europska poduzeća smatraju da je potrebno poboljšati suradnju i dijalog na tom području kako bi se izbjegle jednostrano nametnute protekcionističke mjere u kontekstu sve snažnije globalne konkurencije u promicanju vlastitog sadržaja (posebice u medijima i kinematografiji).

5.6. Europski poljoprivredni i prerađeni prehrambeni proizvodi imaju dobar ugled među korejskim potrošačima i stoga EU ima znatan izvoz poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda na korejsko tržište. Europska komisija uložila je određene napore u promicanje proizvoda EU-a u Koreji, no moglo bi se učiniti mnogo više kako bi se potencijal ovog povlaštenog trgovinskog odnosa iskoristio u najvećoj mogućoj mjeri.

⁽¹⁷⁾ Europska poduzeća u Koreji: istraživanje o poslovnom povjerenju 2016., Europska gospodarska komora: <https://ecck.eu/wp-content/uploads/2017/01/Business-Confidence-Survey-2016.pdf>

⁽¹⁸⁾ Stajalište skupine Business Europe o Sporazumu o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje: <https://www.busesseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2007-01113-EN.pdf>

⁽¹⁹⁾ Napomene IFPI-ja o djelomičnoj izmjeni zakona o autorskim pravima u Južnoj Koreji: <https://opennet.or.kr/wp-content/uploads/2013/04/IFPI-Comments-on-Partial-Amendment-of-Copyright-Act-in-South-Korea-March-20131.pdf>

5.7. Izvoz poljoprivrednih prehrambenih proizvoda iz EU-a u Koreju posljednjih se godina vrlo brzo povećao i dosegaо vrijednost od 2,6 milijardi EUR u 2016. godini. Koreja zauzima 13. mjesto među najvažnijim partnerima EU-a u trgovini poljoprivrednim prehrambenim proizvodima⁽²⁰⁾. Sporazumom o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje uklonjene su pristojbe za gotovo sve poljoprivredne proizvode iz EU-a. Za određene su proizvode uvedene carinske kvote. Uzajamno priznavanje određenih oznaka zemljopisnog podrijetla također je važno za poticanje izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda između EU-a i Koreje.

5.8. Zbog problema nastalih u poljoprivrednom sektoru EU-a nakon ruske zabrane i ograničenja koja je nametnula Kina za korejski izvoz u vidu sankcija zbog raspoređivanja obrambenih sustava THAAD, i EU-u i Koreji potreban je pristup novim tržištima i u ovom se kontekstu Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje već pokazao uzajamno korisnim.

6. Utjecaj Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje na radne standarde, industrijske odnose i općenito na kvalitetu socijalnog i građanskog dijaloga

6.1. U poglavlju o trgovini i održivom razvoju ponovno se navode obveze strana u vezi s konvencijama Međunarodne organizacije rada te se uspostavlja mehanizam civilnog društva za praćenje i savjetovanje radi nadgledanja provedbe Sporazuma i izdavanja preporuka. Države članice EU-a ratificirale su svih osam temeljnih konvencija MOR-a. Koreja ih je ratificirala četiri. Na svjetskoj su razini u manjini zemlje koje još nisu ratificirale konvencije MOR-a⁽²¹⁾.

6.2. U Koreji postoje razne slobodne gospodarske zone⁽²²⁾ i zone slobodne trgovine⁽²³⁾. Među ostalim poticajima, te zone nude neka izuzeća od nacionalnog zakonodavstva na polju rada i zaštite okoliša. Na primjer, poduzeća koja zapošljavaju više od 300 zaposlenika izuzeta su od obveze da zapošljavaju osobe s invaliditetom koje bi činile najmanje 2 % njihove radne snage ili da osiguravaju plaćeni dopust, koji se obično naziva „tjedni odmor”.

6.3. EGSO smatra da ta izuzeća, kako po svojoj prirodi, tako i u namjeri, krše članak 13.7. Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje u kojem stoji: „[bilo koja] strana ne smije oslabiti ili smanjiti zaštitu na području okoliša ili radnog prava koju osigurava njezino zakonodavstvo u cilju poticanja trgovine ili ulaganja, tako što će se odreći ili na drugi način odstupiti ili ponuditi da se odrekne ili na drugi način odstupi od svojih zakona, propisa i standarda na način koji utječe na trgovinu ili ulaganja između strana.”

6.4. U razdoblju 2012. – 2017. Unutarnja savjetodavna skupina EU-a i Forum civilnog društva više su puta ukazivali na ta pitanja i opetovano pozivali na bržu ratifikaciju temeljnih konvencija Međunarodne organizacije rada. Nakon inicijative Unutarnje savjetodavne skupine EU-a, Forum civilnog društva EU-a i Koreje nastojao je pratiti provedbu odredbe iz članka 13.4.3., u kojoj stoji da će „strane kontinuirano ulagati znatne napore” u ratifikaciju temeljnih i ažuriranih konvencija MOR-a. Europska komisija iznijela je to pitanje korejskoj vladi.

6.5. Korejska vlada je u lipnju 2015. odgovorila da „neke odredbe neratificiranih temeljnih konvencija nisu u skladu s postojećim domaćim zakonima i trenutačnim stanjem, zbog čega je teško stvoriti uvjete za ratifikaciju u Koreji”. Odgovor korejske vlade nastavlja se sljedećim riječima: „S obzirom na to da zakoni i sustavi, a posebno radno zakonodavstvo, određene zemlje treba odražavati jedinstvena društvena i gospodarska obilježja dotične zemlje i temeljiti se na tripartitnim sporazumima, nije lako u kratkom razdoblju poboljšati domaće zakone i sustave.” To nije u skladu s odredbama članka 13.4.3., kao ni s poglavljem o trgovini i održivom razvoju općenito.

6.6. Forum civilnog društva izdao je 15. rujna 2015. izjavu u kojoj se izražava „razočaranje nedostatkom napretka i konkretnih koraka, posebno u pogledu ratifikacije i djelotvorne provedbe temeljnih konvencija MOR-a i potiče strane da ulože veće napore u tom smjeru.”

⁽²⁰⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-south-korea_en.pdf

⁽²¹⁾ Temeljne konvencije Međunarodne organizacije rada koje Republika Koreja nije ratificirala: Konvencija br. 29 o prisilnom radu iz 1930.; Konvencija br. 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje iz 1948.; Konvencija br. 98 o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje iz 1949.; Konvencija br. 105 o ukidanju prisilnog rada iz 1957.

⁽²²⁾ <http://www.fez.go.kr/global/en/index.do>

⁽²³⁾ http://english.motie.go.kr/en/tp/alltopiccs/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=3&bbs_seq_n=12

6.7. Odbor potiče Europsku komisiju na pokretanje formalnih savjetovanja s korejskom vladom, kao što je Unutarnja savjetodavna skupina EU-a zatražila u svojim dopisima povjereniku za trgovinu (De Gucht u siječnju 2014. i Malmströmu u prosincu 2016.), a Europski parlament u svojoj rezoluciji od 18. svibnja 2017. ⁽²⁴⁾. Savjetovanje bi započelo s naglaskom na odbijanje Koreje da ratificira konvencije MOR-a i pitanjima povezanim s povredom odredbi na području rada propisanih u poglavlju o trgovini i održivom razvoju Sporazuma.

6.8. U budućnosti je važno ojačati suradnju između Vlade Republike Koreje i socijalnih partnera, na primjer uz pomoć više tematskih projekata koje zajednički financiraju i provode Europska komisija, EGSO i MOR. U provedbu tih projekata potrebno je izravno uključiti predstavnike socijalnih partnera i drugih organizacija civilnog društva u Koreji i EU-u koji sudjeluju u unutarnjim savjetodavnim skupinama.

7. Zaštita okoliša i promicanje održivog razvoja

7.1. Ovim se sporazumom o slobodnoj trgovini ponovno potvrđuju obveze država članica EU-a u pogledu multilateralnih sporazuma o okolišu koje su potpisale, kao što su UN-ova Okvirna konvencija o klimatskim promjenama i Pariški sporazum, Konvencija o biološkoj raznolikosti (CBD) i Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka (CITES).

7.2. Od 2015. godine Koreja ima vlastiti nacionalni sustav trgovanja emisijama (KETS), prvi program te vrste u istočnoj Aziji. Taj sustav pokriva otprilike 525 najvećih izvora emisije u zemlji, odnosno otprilike 68 % emisija stakleničkih plinova na nacionalnoj razini. KETS pokriva izravne emisije šest plinova navedenih u Protokolu iz Kyota i neizravne emisije iz potrošnje električne energije. Republika Koreja namjerava do 2030. godine smanjiti emisiju stakleničkih plinova za 37 % u odnosu na scenarij „bez mjera” (predviđeni i na nacionalnoj razini određeni doprinos Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih naroda o promjeni klime). To predstavlja smanjenje od 22 % u odnosu na razine emisija u 2012. godini ⁽²⁵⁾. EU je 8. srpnja 2016. pokrenuo projekt suradnje s Republikom Korejom vrijedan 3,5 milijuna EUR u svrhu potpore provedbi KETS-a. Projekt se provodi do siječnja 2019. godine, a financira se u okviru instrumenta za strana partnerstva EU-a, uz doprinos korejske vlade u naravi, te će njime zajednički upravljati EU i Ministarstvo strategije i financija Republike Koreje ⁽²⁶⁾.

7.3. Bivši predsjednik Lee Myung Baek pokrenuo je i vladinu inicijativu pod nazivom „Zeleni rast”. U Seoulu je 27. i 28. listopada 2015. održan 19. Forum za ekološke inovacije u okviru suradnje EU-a i Koreje u pitanjima okoliša. Od 2006. godine europski forumi za ekološke inovacije okupljaju stručnjake iz područja znanosti i inženjerstva, politike, financija, nevladinih organizacija i akademskih i poslovnih zajednica. Na forumu su razmatrane nove poslovne prilike na području ekoloških inovacija i najnoviji trendovi na području kružnog gospodarstva, s posebnim naglaskom na inovativnim materijalima i proizvodima ⁽²⁷⁾.

7.4. U sklopu savjetodavnih mehanizama uspostavljenih između EU-a i Koreje, predstavnici civilnog društva obiju strana izrazili su interes za usmjeravanje pozornosti na pitanja povezana s provedbom ciljeva održivog razvoja i Pariškog sporazuma. Odbor je uvjeren da i Unutarnja savjetodavna skupina i Forum civilnog društva predstavljaju učinkovite i reprezentativne alate koji europskim institucijama mogu pomoći u njihovim aktivnostima usmjerenima na jačanje međunarodne suradnje u području održivog razvoja, zaštite okoliša i klimatskih promjena.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽²⁴⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 18. svibnja 2017. o provedbi Sporazuma o slobodnoj trgovini između Europske unije i Republike Koreje (2015/2059(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0225+0+DOC+XML+V0//HR&language=HR>).

⁽²⁵⁾ Međunarodno partnerstvo za smanjenje emisija ugljika, 9. siječnja 2017., Korejski sustav trgovanja emisijama.

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016070801_en

⁽²⁷⁾ http://ec.europa.eu/environment/archives/ecoinnovation2015/2nd_forum/index_en.html

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Razmjeni i zaštiti osobnih podataka u globaliziranom svijetu”

(COM(2017) 7 final)

(2018/C 081/29)

Izvjestitelj: **Cristian PÎRVULESCU**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 31. svibnja 2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	8. svibnja 2017.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	28. rujna 2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18. listopada 2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasanja	175/1/3
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Na temelju svojih osnovnih vrijednosti i osnivačkih dokumenata EU ima odgovornost da postane globalni akter u promicanju poštovanja temeljnih prava i odgovarajuće zaštite privatnog života i osobnih podataka. U tom pogledu EGSO potiče Europsku komisiju da na bilateralnoj i multilateralnoj razini proaktivno promiče najviše standarde zaštite osobnih podataka.

1.2. EGSO smatra da su četiri glavna kriterija koje Komisija treba uzeti u obzir pri procjeni zemalja s kojima treba nastaviti dijalog o primjerenosti uravnotežena i osnovana. Međutim, važno je te kriterije tumačiti s obzirom na stvarnu predanost vlada, parlamenata i sudova u tim zemljama ostvarivanju ekvivalentne i funkcionalne razine zaštite osobnih podataka.

1.3. EGSO poziva na veću transparentnost i sudjelovanje u procesu donošenja odluka o primjerenosti. Predstavnici poslovnog sektora, posebice MSP-ovi, kao i skupine za zaštitu potrošača, skupine građana i druge organizacije civilnog društva, moraju biti uključeni te se s njima mora savjetovati. EGSO je spreman biti posrednik u procesu savjetovanja.

1.4. EGSO pozdravlja dijalog koji je Komisija započela s ključnim trgovinskim partnerima u istočnoj i jugoistočnoj Aziji, uključujući Japan i Koreju te možda Indiju, kao i sa zemljama Latinske Amerike i zemljama obuhvaćenima europskom politikom susjedstva koje su izrazile interes za dobivanje „zaključka o primjerenosti”.

1.5. EGSO se nada da će Komisija, Vijeće, nacionalne vlade i parlamenti država članica te vlada i Kongres SAD-a pozdraviti prijedloge iznesene u Rezoluciji Europskog parlamenta od 6. travnja 2017. o primjerenosti zaštite koju pruža europsko-američki sustav zaštite privatnosti. Europski parlament u svojoj rezoluciji izražava ozbiljnu zabrinutost, posebice u pogledu toga da se sporazumom i trenutačnim zakonodavnim okvirom SAD-a u praksi ne štite prava građana EU-a.

1.6. S obzirom na brz tehnološki napredak i kontinuirano širenje infrastrukture IKT-a potrebni su poman državni nadzor i praćenje. Iako se odluke o primjerenosti ocjenjuju svake četiri godine (vidjeti članak 45. stavak 3. Opće uredbe o zaštiti podataka), EGSO preporučuje stalni kontakt između Komisije, tijela za zaštitu podataka i državnih tijela trećih

zemalja u cilju utvrđivanja novih izazova u vrlo dinamičnom tehnološkom i gospodarskom okruženju.

1.7. EGSO smatra da bi promicanje standarda zaštite podataka putem multilateralnih instrumenata trebalo biti prioritet Europske komisije i da bi tu zadaću trebalo poduprijeti sredstvima kako bi se stvarna zaštita ljudskih prava mogla ostvariti *a priori* te kako bi se *a posteriori* mogao uspostaviti djelotvoran pravni lijek za naknadu štete.

1.8. Odbor ističe da Komisija u Komunikaciji ne razlikuje različite vrste i namjene osobnih podataka, osim u kaznenim stvarima.

1.9. Konvencija Vijeća Europe br. 108 iz 1981., uz Dodatni protokol iz 1999., jedini je obvezujući multilateralni instrument u području zaštite podataka. Taj instrument treba dodatno razraditi te potaknuti više trećih zemalja da mu se pridruže.

1.10. Potrebno je unaprijediti multilateralne napore u okviru Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD), skupine G20 i organizacije Azijsko-pacifička gospodarska suradnja (APEC) u svrhu izgradnje istinski globalnog multilateralnog sustava zaštite podataka. Suradnja s posebnim izvijestiteljem UN-a za pravo na privatnost treba biti snažna i funkcionalna.

1.11. U pogledu razmjene osobnih podataka u okviru sprečavanja, istrage i progona kaznenih djela EGSO snažno podupire uspostavu čvrstih mjera za zaštitu podataka, ali ne odbacuje ni mogućnost uvođenja zaključaka o primjerenosti u sektor kaznenog progona. Zaštita podataka i sprečavanje, istraga i progon kaznenih djela, uključujući kiberkriminal i terorizam, moraju biti povezani.

1.12. EGSO podsjeća na važnost zaštite osobnih podataka te podataka o zdravlju i rehabilitaciji osoba s invaliditetom, u skladu s člankom 22. Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom.

2. Kontekst/Uvod

2.1. Zaštita osobnih podataka dio je europske zajedničke ustavne strukture i ugrađena je u članak 8. Povelje EU-a o temeljnim pravima. Središnji je dio prava EU-a već više od 20 godina, od Direktive o zaštiti osobnih podataka iz 1995. (dalje u tekstu „Direktiva iz 1995.”) do donošenja Opće uredbe o zaštiti podataka i Direktive o policiji 2016.

2.2. Reformom zakonodavstva EU-a o zaštiti podataka usvojenom u travnju 2016. uspostavlja se sustav kojim se osigurava visoka razina zaštite kako unutar EU-a tako i u međunarodnoj razmjeni osobnih podataka u komercijalne svrhe i u svrhu izvršavanja zakonodavstva. Nova će pravila stupiti na snagu u svibnju 2018.

2.3. Nakon što je završila s radom u području pravila EU-a o zaštiti podataka, Komisija sada iznosi strategiju za promicanje međunarodnih standarda zaštite podataka. U Komunikaciji se predstavljaju različiti instrumenti za razmjenu osobnih podataka na međunarodnoj razini koji se temelje na reformiranim pravilima o zaštiti podataka, kao i strategija za suradnju s odabranim trećim zemljama u budućnosti u cilju donošenja odluka o primjerenosti te za promicanje standarda zaštite podataka putem multilateralnih instrumenata.

2.4. Opća uredba o zaštiti podataka iz 2016. predviđa niz mehanizama (tzv. skup alata) za prijenos osobnih podataka iz EU-a u treće zemlje: odluke o primjerenosti, standardne ugovorne odredbe, obvezujuća korporativna pravila, mehanizme certificiranja i kodekse ponašanja. Primarna je svrha tih mehanizama osigurati da osobni podaci Europljana budu zaštićeni pri prijenosu u inozemstvo. Iako je struktura međunarodnih prijenosa osobnih podataka slična onoj iz Direktive o zaštiti podataka iz 1995., reformom se pojednostavnjuje i proširuje njihova upotreba te uvode novi alati za međunarodne prijenose (npr. kodeksi ponašanja i mehanizmi certificiranja).

3. Opće napomene

3.1. EGSO odaje priznanje nastojanjima EU-a da zaštiti osobne podatke svojih građana, a da pritom ostane otvoren i uključen u svijet koji je sve više povezan.

3.2. Na temelju svojih osnovnih vrijednosti i osnivačkih dokumenata EU ima odgovornost da postane globalni akter u promicanju poštovanja temeljnih prava i visoke razine zaštite privatnog života i osobnih podataka. U tom pogledu EGSO potiče Europsku komisiju da na bilateralnoj i multilateralnoj razini proaktivno promiče najviše standarde zaštite osobnih podataka svojih građana i građana trećih zemalja.

3.3. EU treba podupirati globalni program zaštite osobnih podataka i njegove glavne postavke: da je zaštita podataka temeljno pravo te da se zaštita ostvaruje donošenjem sveobuhvatnog zakonodavstva u tom području, uvođenjem izvršivih prava pojedinaca na privatnost te osnivanjem neovisnih nadzornih tijela.

3.4. Najviša moguća razina zaštite osobnih podataka nije samo pravna odgovornost već i sjajna prilika. Digitalno gospodarstvo, međunarodni tokovi robe i usluga i e-uprava – sva navedena područja imaju koristi od povjerenja građana u uspostavljene institucionalne i regulatorne zaštitne mjere. Zaštita podataka i pravedna međunarodna trgovina ključne su za građane te se ne bi trebale smatrati oprečnim vrijednostima.

3.5. EGSO i dalje podržava opći smjer politike EU-a o zaštiti podataka, kao što je činio i u svojim prethodnim mišljenjima, ali ustraje u tome da je potrebna viša razina zaštite. U mišljenju SOC/455 o Općoj uredbi o zaštiti podataka iznio je detaljne primjere u vezi s nekoliko članaka u pogledu bolje definicije prava, jače zaštite javnosti općenito, a posebice radnika, naravi odobrenja, zakonitosti obrade i, posebice, dužnosti službenika za zaštitu podataka i obrade podataka u kontekstu zapošljavanja ⁽¹⁾.

3.6. Uz to, EGSO je istaknuo pravo fizičkih i pravnih osoba na davanje privole u vezi sa svojim podacima. U mišljenju TEN/631 o zaštiti osobnih podataka EGSO smatra da se „korisnici moraju informirati, educirati i ostati oprezni jer nakon što jednom daju privolu, pružatelj usluga moći će više obrađivati sadržaje i podatke kako bi postigao što više radnji i ostvario što veću dobit [...]. Educiranje korisnika da se služe svojim pravima, ali i anonimizacija ili enkripcija, morala bi biti pitanja kojima se u ovoj uredbi [Uredba o poštovanju privatnog života i zaštiti osobnih podataka u elektroničkim komunikacijama] daje prednost” ⁽²⁾.

3.7. EGSO podržava činjenicu da će od svibnja 2018. postojati jedinstven paneuropski skup pravila za razliku od 28 nacionalnih zakona koji su na snazi danas. Novostvorenim mehanizmom jedinstvene kontaktne točke osigurat će se da jedno tijelo za zaštitu podataka bude odgovorno za nadzor prekograničnih aktivnosti obrade podataka koje provodi poduzeće iz EU-a. Osigurat će se dosljedno tumačenje novih pravila. Konkretno, u prekograničnim slučajevima u kojima sudjeluje nekoliko nacionalnih tijela za zaštitu podataka donijet će se jedna odluka kako bi se osiguralo da za zajedničke probleme postoje i zajednička rješenja. EGSO se nada da se novim postupcima neće osigurati samo dosljedno tumačenje već i najviša moguća razina zaštite podataka.

3.8. EGSO prima na znanje da Komunikaciju i njezine glavne prijedloge pozdravlja DIGITALEUROPE, organizacija koja predstavlja industriju digitalne tehnologije u Europi ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a o Općoj uredbi o zaštiti podataka, 23. svibnja 2012. SL C 229, 31.7.2012., str. 90.

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a o zaštiti osobnih podataka, 23. srpnja 2017. SL C 345, 13.10.2017., str. 138.

⁽³⁾ Dopis Europskoj komisiji u vezi s nedavno objavljenom komunikacijom o međunarodnom prijenosu podataka, DIGITALEUROPE, 12. svibnja 2017., pristupljeno 1. kolovoza: <http://www.digitaleurope.org/Press-Room/Latest-News/News-Story/newsID/623>

Sve veće prodiranje računalstva u oblaku donosi nove i složene izazove, koji će se zbog brzog ritma tehnoloških promjena povećavati. Zakonodavstvo mora biti prilagodljivo kako bi se moglo uskladiti s tehnološkim i tržišnim razvojem.

4. Posebne napomene

4.1. Odluke o primjerenosti koje donosi Komisija trenutačno predstavljaju odgovarajući instrument za osiguravanje zaštite podataka građana EU-a u odnosu na druge zemlje i subjekte, kako državne tako i privatne. Također su koristan instrument za poticanje zemalja izvan EU-a da teže uspostavi slične razine zaštite za svoje građane te bi trebale biti preferirano sredstvo za zaštitu razmjene osobnih podataka.

4.2. EGSO smatra da su četiri glavna kriterija⁽⁴⁾ koje Komisija treba uzeti u obzir pri procjeni zemalja s kojima treba nastaviti dijalog o primjerenosti uravnotežena i osnovana. Međutim, važno je te kriterije tumačiti s obzirom na stvarnu predanost vlada, parlamenata i sudova u tim zemljama ostvarivanju ekvivalentne i funkcionalne razine zaštite osobnih podataka.

4.3. EGSO poziva na veću transparentnost i sudjelovanje u procesu donošenja odluka o primjerenosti. Predstavnici poslovnog sektora, posebice MSP-ovi, kao i skupine za zaštitu potrošača i organizacije civilnog društva, moraju biti uključeni te se s njima mora savjetovati. EGSO je spreman biti posrednik u procesu savjetovanja.

4.4. EGSO pozdravlja dijalog koji je Komisija započela s ključnim trgovinskim partnerima u istočnoj i jugoistočnoj Aziji, uključujući Japan i Koreju te možda Indiju, kao i sa zemljama Latinske Amerike i zemljama obuhvaćenima europskom politikom susjedstva koje su izrazile interes za dobivanje „zaključka o primjerenosti”.

4.5. EGSO smatra da je status djelomične primjerenosti za određene zemlje, koji bi se odnosio na određene sektore i teritorijalna područja, problematičan jer se njime ne osiguravaju dostatna i dosljedna ustavna, postupovna i institucionalna jamstva da su osobni podaci zaštićeni. Djelomična primjerenost mogla bi biti korisna međufaza tijekom koje bi EU i dotične zemlje nastojali pronaći zajedničko stajalište i koordinirali napore. Dugoročni je cilj postizanje čvršćeg i sveobuhvatnog sporazuma na temelju postojećih okvira u svim dotičnim zemljama⁽⁵⁾.

4.6. EGSO pozdravlja napore u cilju uspostave čvrstog i funkcionalnog bilateralnog okvira sa Sjedinjenim Američkim Državama. Nedavno donesena odluka o europsko-američkom sustavu zaštite privatnosti, kojim se zamjenjuje europsko-američki okvir „sigurne luke”, predstavlja korak naprijed. Međutim, ograničenog je opsega jer se temelji na dobrovoljnom pristupanju, pa velik broj američkih organizacija neće biti uključen.

4.7. EGSO se nada da će Komisija, Vijeće, nacionalne vlade i parlamenti država članica te vlada i Kongres SAD-a pozdraviti prijedloge iznesene u Rezoluciji Europskog parlamenta od 6. travnja 2017. o primjerenosti zaštite koju pruža europsko-američki sustav zaštite privatnosti. Europski parlament u Rezoluciji izražava ozbiljnu zabrinutost, posebice u pogledu toga da se sporazumom i trenutačnim zakonodavnim okvirom SAD-a u praksi ne štite prava građana EU-a⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Glavni su kriteriji sljedeći: 1. opseg (stvarnih ili potencijalnih) trgovinskih odnosa EU-a s određenom trećom zemljom, uključujući postojanje sporazuma o slobodnoj trgovini ili tekućih pregovora; 2. opseg tokova osobnih podataka iz EU-a, u kojem se odražavaju geografske i/ili kulturne veze; 3. pionirska uloga treće zemlje u području privatnosti i zaštite podataka koja bi mogla poslužiti kao primjer drugim zemljama u regiji; 4. cjelokupan politički odnos s dotičnom trećom zemljom, posebice s obzirom na promicanje zajedničkih vrijednosti i ciljeva na međunarodnoj razini.

⁽⁵⁾ Komisija je potaknula SAD da nastavi ulagati napore u uspostavu sveobuhvatnog sustava privatnosti i zaštite podataka kako bi između dva sustava dugoročno moglo doći do konvergencije. Vidjeti: Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Transatlantski protok podataka: primjena jakih zaštitnih mjera radi vraćanja povjerenja”, COM(2016) 117 final, 29.2.2016.

⁽⁶⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 6. travnja 2017. o primjerenosti zaštite koju pruža europsko-američki sustav zaštite privatnosti: EP „žali zbog toga što ni načela sustava zaštite privatnosti ni pisma vlade SAD-a s objašnjenjima i jamstvima ne dokazuju postojanje efektivnog prava na sudska zaštitu za pojedince u EU-u čiji se osobni podaci prenose američkoj organizaciji u okviru načela sustava zaštite privatnosti, kojima dalje mogu pristupiti javna tijela SAD-a i obrađivati ih za potrebe provođenja zakona ili u svrhu javnog interesa, što je Sud Europske unije u svojoj presudi od 6. listopada 2015. naglasio kao bit temeljnog prava iz članka 47. Povelje”, točka 26.

4.8. Sličnu je zabrinutost izrazilo i nekoliko skupina civilnog društva iz Europske unije i SAD-a⁽⁷⁾. EGSO potiče sve institucije EU-a da prime na znanje tu zabrinutost.

4.9. Iako uvažava želju Komisije za stvaranjem nove dinamike, Odbor napominje da u njezinim prijedlozima i dalje postoje elementi pravne nesigurnosti u pogledu osoba čija su prava povrijeđena. Tome doprinosi nekoliko aspekata:

- neodređena priroda podataka: npr. osobni podaci, metapodaci, intelektualno vlasništvo
- vrste namjene: koja se vrsta obrade osobnih podataka dopušta u komercijalne svrhe i u svrhu izvršavanja zakonodavstva?
- priroda uključenih aktera: koja je uloga privatnih poduzeća, državnih tijela i sudova?
- nejasni pravni status i odgovornost poduzeća koja rade s osobnim podacima; kaznene sankcije i odšteta za pretrpljenu štetu: koja je uloga nacionalnih sudova država članica EU-a, ili drugih sudova, uključujući sudove u trećim zemljama?

4.10. Nakon donošenja odluke o primjerenosti ključno je praćenje kako bi se osiguralo da sporazumi funkcioniraju u praksi. S obzirom na brz tehnološki napredak i kontinuirano širenje infrastrukture IKT-a potrebni su poman državni nadzor i praćenje. Iako se odluke o primjerenosti ocjenjuju svake četiri godine (vidjeti članak 45. stavak 3. Opće uredbe o zaštiti podataka), EGSO preporučuje stalni kontakt između Komisije, tijela za zaštitu podataka i državnih tijela trećih zemalja u cilju utvrđivanja novih izazova u vrlo dinamičnom tehnološkom i gospodarskom okruženju.

4.11. EGSO potiče Komisiju da surađuje s dionicima na razvoju alternativnih mehanizama za prijenos osobnih podataka prilagođenih posebnim potrebama ili uvjetima pojedinih industrija, poslovnih modela i/ili subjekata.

4.12. EGSO smatra da bi promicanje standarda zaštite podataka putem multilateralnih instrumenata trebalo biti jedan od prioriteta Komisije i da bi tu zadaću trebalo poduprijeti sredstvima.

4.13. Konvencija Vijeća Europe br. 108, uz Dodatni protokol, jedini je obvezujući multilateralni instrument u području zaštite podataka. Taj instrument treba dodatno razraditi te potaknuti više trećih zemalja da mu se pridruže.

4.14. Potrebno je unaprijediti multilateralne napore u okviru OECD-a, skupine G20 i APEC-a u svrhu izgradnje istinski globalnog multilateralnog sustava zaštite podataka. Suradnja s posebnim izvijestiteljem UN-a za pravo na privatnost treba biti snažna i funkcionalna.

4.15. Jedan od prioriteta trebalo bi biti jačanje suradnje s relevantnim nacionalnim tijelima za izvršenje zaštite privatnosti i nadzornim tijelima trećih zemalja. Iako ne donosi pravno obvezujuće obveze, OECD-ova Globalna mreža za uspostavu privatnosti (GPEN) može promicati suradnju u izvršavanju zakonodavstva razmjenom najboljih praksi u pogledu suočavanja s prekograničnim izazovima te podupiranjem zajedničkih inicijativa za izvršavanje zakonodavstva i kampanja za podizanje razine osviještenosti⁽⁸⁾.

4.16. U pogledu razmjene osobnih podataka u okviru sprečavanja, istrage i progona kaznenih djela EGSO snažno podupire uspostavu čvrstih mjera za zaštitu podataka, ali ne odbacuje ni mogućnost uvođenja zaključaka o primjerenosti u sektor kaznenog progona. Zaštita podataka i sprečavanje, istraga i progon kaznenih djela, uključujući kiberkriminal i terorizam, moraju biti povezani.

⁽⁷⁾ Poziv Koalicije organizacija za građanske slobode zakonodavcima EU-a da se u okviru reforme politike nadziranja u SAD-u zalažu za jamčenje okvira za poštovanje prava osoba koje nisu državljani SAD-a, 28. veljače 2017., pristupljeno 1. kolovoza: <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2017/02/Section702CoalitionLetter1.pdf>

⁽⁸⁾ Vidjeti i: Okvir OECD-a za zaštitu privatnosti, OECD, 2013.

4.17. Krovni sporazum o zaštiti podataka između EU-a i SAD-a, sklopljen u prosincu 2016., dobar je primjer toga kako se prava i obveze u vezi sa zaštitom podataka koje su u skladu s pravnom stečevinom EU-a mogu ugraditi u bilateralne sporazume. Ti se postupci mogu upotrebljavati i u različitim područjima politika, kao što su politika tržišnog natjecanja ili zaštita potrošača. EGSO potiče Komisiju da istraži mogućnost sklapanja sličnih okvirnih sporazuma s važnim partnerima u području izvršavanja zakonodavstva.

4.18. Odbor sa zadovoljstvom očekuje rezultate prvog godišnjeg preispitivanja rada europsko-američkog sustava zaštite privatnosti ove godine te se nada da će to biti temeljit i participativan postupak. EGSO se nada da će EU i SAD i dalje predano surađivati na uspostavi više razine zaštite osobnih podataka.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1295/2013 o uspostavi programa Kreativna Europa (2014.–2020.)

(COM(2017) 385 final – 2017/0163 (COD))

(2018/C 081/30)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 11.9.2017. Vijeće, 22.9.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležno tijelo:	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI)
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529
Rezultat glasovanja	196/0/3
(za/protiv/suzdržani):	

Odbor je svoje prethodno mišljenje o programu Kreativna Europa za razdoblje 2014.–2020. (Uredba (EU) br. 1295/2013 – CCMI/098 – CES828 – 2012_AC) usvojio 28. ožujka 2012. ⁽¹⁾

U tom je mišljenju Odbor u potpunosti prihvatio kako sadržaj Komisijina prijedloga o uspostavi programa Kreativna Europa za razdoblje 2014.–2020. tako i povećanje proračuna iz kojeg se on financira. Međutim, premda je Odbor istaknuo važnost ekonomske dimenzije programa Kreativna Europa, također je napomenuo da je program pretjerano usredotočen na opći cilj konkurentnosti, dok je cilju promicanja europske kulturne i jezične raznolikosti i značaja posvećeno manje pozornosti. Povrh toga, napomenuo je da iznos proračuna smatra nedovoljnim za pokrivanje zacrtanih ciljeva, osobito u odnosu na ukupan proračun EU-a ili sredstva koja neke države članice izdvajaju za podržavanje kulturnih aktivnosti.

Komisija u svojem novom prijedlogu predlaže pronalaženje pravno utemeljenog i transparentnog rješenja kako bi se osigurala održiva potpora Orkestru mladih Europske unije (EUYO) s obzirom na njegove posebne značajke, zbog čega ga treba priznati kao „tijelo utvrđeno temeljnim aktom” u smislu članka 190. stavka 1. točke (d) Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 1268/2012.

Taj je prijedlog u potpunosti u skladu sa stajalištem koje je EGSO iznio u svom prethodnom mišljenju. Takav način financiranja Orkestra neće iziskivati dodatna sredstva iz proračuna EU-a.

U novom se prijedlogu Uredbi (EU) br. 1295/2013 o uspostavi programa Kreativna Europa (2014.–2020.) dodaje samo jedna točka, i to u članku 13. stavku 1.: „(f) Orkestar mladih Europske unije”.

Budući da Odbor prihvaća sadržaj prijedloga i da je svoj stav o toj temi već izrazio u mišljenju CCMI/098 – CES828-2012_AC usvojenom 28. ožujka 2012. ⁽²⁾, na 529. plenarnom zasjedanju održanom 18. i 19. listopada 2017. (sjednica od 18. listopada) odlučio je, sa 196 glasova za, nijednim protiv i 3 suzdržana, o tom prijedlogu dati pozitivno mišljenje te uputiti na stajalište izraženo u gore navedenom dokumentu.

Bruxelles, 18. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa Kreativna Europa (2014.–2018.) (SL C181, 21.6.2012., str. 35.).

⁽²⁾ Vidjeti bilješku 1.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Ekonomskoj politici europodručja 2017.”**(dodatno mišljenje)**

(2018/C 081/31)

Izjestitelj: **Petr ZAHRADNÍK**Suizjestitelj: **Javier DOZ ORRIT**

Odluka Plenarne skupštine:	27.4.2017.
Pravni temelj:	pravilo 29. točka (A) Provedbenih odredbi Poslovnika
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.10.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	19.10.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	529.
Rezultat glasanja	158/4/6
(za/protiv/suzdržani):	

Uvodna izjava

Ovo mišljenje dio je šireg paketa koji se sastoji od četiriju mišljenja EGSO-a o budućnosti europskog gospodarstva (o produbljivanju ekonomske i monetarne unije, gospodarskoj politici europodručja, uniji tržišta kapitala i budućnosti financija EU-a) ⁽¹⁾. Paket je izrađen u kontekstu procesa koji je nedavno pokrenula Europska komisija objavivši Bijelu knjigu o budućnosti Europe, a u njemu se uzima u obzir i govor predsjednika Junckera o stanju Unije 2017. U skladu s rezolucijom EGSO-a o budućnosti Europe ⁽²⁾ i prethodnim mišljenjima o dovršenju EMU-a ⁽³⁾, ovim paketom mišljenja naglašava se potreba za stvaranjem osjećaja zajedničkog cilja u upravljanju Unijom, koji uvelike nadilazi tehničke pristupe i mjere te je ponajprije stvar političke volje i zajedničke perspektive.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Ovi zaključci i preporuke sastavljeni su kako bi nadopunili mišljenje ECO/423, s kojim se ovo mišljenje u potpunosti slaže i na koje se nadovezuje. Također su u skladu s tri druga mišljenja na temu ekonomske budućnosti Europe, na koje se upućuje u preambuli.

1.2. EGSO pozdravlja napredak postignut u razvoju ekonomske politike europodručja te pomno prati okolnosti koje oblikuju taj razvoj. Međutim, posebno važnima smatra okolnosti koje povezuju okruženje europodručja s fiskalnim aspektima kao i jačanje institucionalnog okvira europodručja.

1.3. EGSO smatra neophodnim da se ostvari uravnotežena kombinacija ekonomskih politika europodručja, uz ispravno međusobno povezivanje njihovih monetarnih, fiskalnih i strukturnih sastavnica. S obzirom na regrupiranje tih politika u skladu s ekonomskim razvojem, to postaje sve važniji čimbenik.

1.4. EGSO se ne slaže s odlukom Europskog vijeća da odbije pozitivan smjer fiskalne politike te ga poziva na to da ponovno razmotri svoj zaključak. Posebice, predviđenim se udaljavanjem od politike kvantitativnog popuštanja Europske središnje banke jačaju argumenti kojima se zagovara usvajanje pozitivnog smjera fiskalne politike. EGSO istodobno uviđa da se opsegom pozitivnog smjera fiskalne politike mora upravljati na odgovarajući način kako se ne bi dodatno povećala još uvijek visoka razina javnog duga te se njegov utjecaj mora usmjeriti na područja koja stvaraju jasnu dugoročnu dobrobit.

⁽¹⁾ Paket sadržava mišljenja EGSO-a „Ekonomska politika europodručja 2017.” (dodatno mišljenje), „Unija tržišta kapitala: preispitivanje sredinom provedbenog razdoblja” (vidjeti stranicu 117 ovog Službenog lista), „Produbljivanje ekonomske i monetarne unije do 2025.” (vidjeti stranicu 124 ovog Službenog lista) i „Budućnost financija EU-a do 2025.” (vidjeti stranicu 131 ovog Službenog lista). Još nije objavljeno.

⁽²⁾ Rezolucija EGSO-a SL C 345, 13.10.2017., str. 11.

⁽³⁾ SL C 451, 16.12.2014., str. 10 i SL C 332, 8.10.2015., str. 8.

1.5. EGSO napominje da se ekonomska situacija u europodručju poboljšava i preporučuje, u cilju održanja i daljnjeg poticanja tog trenda, poduzimanje ključnih koraka kako bi se potaknula ulaganja i provele strukturne reforme koje promiču veću produktivnost i kvalitetna radna mjesta. Strukturne bi reforme trebalo provoditi u snažnijoj mjeri, u skladu s procesima europskog semestra. Nadalje, EGSO preporučuje da se uvidi potreba za strukturnom reformom u europodručju ili na razini EU-a kao cjeline, ne samo u vidu izoliranih strukturnih mjera u raznim državama članicama.

1.6. EGSO snažno podupire jaču koheziju u europodručju u obliku bolje koordinacije ekonomske i fiskalne politike i kvalitetnijeg financijskog posredovanja dovršenjem financijske unije i jamčenjem većeg utjecaja europodručja u svjetskom gospodarstvu. Kako bi ostvario te ciljeve, EGSO preporučuje odgovarajuće jačanje svog institucionalnog okvira.

1.7. EGSO smatra da je euro valuta cjelokupnog EU-a; EGSO se zalaže za poboljšanje ekonomskog stanja u EU-u, što ponovno otvara mogućnost proširenja europodručja, uz predviđen pozitivan učinak kako na europodručje tako i na njegove nove članice.

1.8. EGSO napominje da, zbog Brexita i slabe predvidljivosti djelovanja trenutačne administracije SAD-a, odgovarajuću pozornost također treba posvetiti političkim i ekonomskim kretanjima u cijelome svijetu.

1.9. EGSO je svjestan činjenice da postoje granice kad je riječ o poboljšanju načina na koji europodručje funkcionira unutar postojećeg skupa propisa (prije svega, mjera strukturnog karaktera); za neke od aspekata koji su više temeljni (koji uključuju npr. poboljšanje njegovog institucionalnog okvira ili primjenu novih fiskalnih instrumenata), trebaju se usvojiti novi propisi.

1.10. U kontekstu predstojećih ekonomskih i političkih preporuka za 2018., EGSO ističe potrebu da se pokrene rasprava o sljedećim temama:

- stvaranju fiskalne unije;
- jačanju odgovornosti država članica za obveze u vezi s europodručjem i njihovo preuzimanje;
- potrebi za strukturnim reformama u sklopu platforme europskog semestra;
- daljnjem jačanju ekonomske koordinacije i ekonomskog upravljanja;
- unapređivanju sustava financijskog posredovanja, što dovodi do jačanja stvarnih dugoročnih ulaganja korištenjem uloge EIB-a, EIF-a i EFSU-a 2.0, u skladu s ciljevima održivog razvoja UN-a;
- europodručju s većim utjecajem u svijetu.

1.11. EGSO je svjestan snažne potrebe za time da se povećanje ulagačke aktivnosti odrazi na kretanja plaća i pad stope nezaposlenosti. Ulaganja bi također trebalo usmjeriti na smanjivanje neravnoteža opisanih u mišljenju, koje bi mogle biti temeljna prepreka dugoročnom rastu ako se nastave i ako ih se ne počne rješavati.

1.12. Kako bi se osigurala neophodna potpora građana za obnovu europodručja i ostvarivanje strukturnih reformi u tom pogledu, treba osnažiti socijalnu dimenziju tih reformi i moraju se početi primjenjivati demokratski, transparentni oblici upravljanja europodručjem, kojima je cilj jamčenje ekonomskog blagostanja i visokog standarda življenja.

2. Kontekst mišljenja

2.1. Kao dio procesa europskog semestra koji se redovito ponavlja, Europska komisija objavila je dokumente u studenom 2016. za Preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, kao i Komunikaciju („Prema razvoju pozitivnog smjera fiskalne politike europodručja”). EGSO je sastavio mišljenje ECO/423 o tim dokumentima, koje je usvojeno na njegovom plenarnom zasjedanju u veljači 2017. Otada je razvoj ekonomske politike EU-a, kao i aktivnosti nekih država članica, značilo da je u tom pogledu ostvaren znatan napredak. Ovo dodatno mišljenje usmjereno je promišljanje o najvažnijima od sljedećih kretanja:

- Preporuka Vijeća o ekonomskoj politici europodručja (ožujak 2017.);
- Proljetna ekonomska prognoza (svibanj 2017.);
- Komunikacija o preporukama po državama članicama za 2017. (svibanj 2017.).

Istodobno, Bijela knjiga o budućnosti Europe i Dokument za razmatranje o produbljivanju ekonomske i monetarne unije i o budućnosti financiranja EU-a objavljeni su tijekom predmetnog razdoblja, a dodatno ih je razradio predsjednik Europske komisije, Jean-Claude Juncker, u svome govoru o stanju Unije u rujnu 2017. Nadalje, mogao se zamijetiti vidljiv napredak u načinu na koji je europodručje funkcioniralo u pogledu njegovog fiskalnoga aspekta. U postojećem se mišljenju stoga uzima u obzir ekonomski razvoj za 2018. i razmatraju prijedlozi EGSO-a za preporuke o ekonomskoj politici europodručja za 2018.

2.2. U europodručju zasada se bilježi tek nešto brži ekonomski oporavak od očekivanoga; međutim, i dalje mu treba snažnije ulaganje, kojem bi se također moglo potpomoći umjerenim fiskalnim poticajem kojim se izbjegava dugoročno povećanje razine javne zaduženosti. Učinci krize i političkih mjera koje se provode i dalje utječu na nezaposlenost, siromaštvo i nejednakost te su također uzrok ekonomskih i socijalnih razlika među državama članicama. Stoga je nužno povećati izgleda za rast većom potporom ulaganjima u europodručje, zajedno s mjerama socijalne politike za suzbijanje siromaštva i nejednakosti. Prema proljetnoj ekonomskoj prognozi Europske komisije, ulaganja koja su popraćena odgovarajućim kretanjima plaća i stalnim padom stopa nezaposlenosti, kojima se na taj način doprinosi jačanju domaće potražnje, ključan su čimbenik u poticanju ekonomskog oporavka.

2.3. Nadalje, europodručje mora postati povezanije. Ostvarenju tog cilja moglo bi se potpomoći dovršenjem financijske unije, uz njezin očekivani povoljan učinak na ulaganja, koje bi se moglo provesti u skladu s postojećim propisima; dodatno jačanje koordinacije ekonomske i fiskalne politike usmjereno na fiskalni kapacitet europodručja i stvaranje autonomnog proračuna za europodručje; te snažniji institucionalni ustroj za europodručje kojim se omogućuje bolje unutarnje i vanjsko zastupanje kao i jača odgovornost njegovih pojedinačnih članova sada iziskuju uvođenje novih propisa.

2.4. U jednom od scenarija u Bijeloj knjizi o budućnosti Europe razmatra se mogućnost Europe s više brzina, a europodručje kao moguća važna razdjelnica. Međutim, u tom slučaju EGSO smatra da je euro valuta EU-a kao cjeline. Stvaranje poticaja za države članice koje nisu u europodručju da razmotre mogućnost ulaska u europodručje kao jedan od prioriteta njihovih unutarnjih politika bilo bi stoga poželjno.

2.5. Zimske i proljetne prognoze Europske komisije usmjerene su na situaciju „velike neizvjesnosti” u pogledu kako unutarnjih tako i vanjskih rizika za rast koji proizlaze iz komercijalnih, financijskih i geopolitičkih čimbenika. U svojoj proljetnoj prognozi, Komisija je izrazila zabrinutost zbog kretanja u SAD-u i UK-u (Brexit) koja bi mogla imati negativan učinak na (skroman) oporavak u Europi. Trumpova administracija još je manje predvidljiva nego što se prvotno učinilo i trajno visok suficit tekućeg računa Njemačke i europodručja postali su problem upravo zbog toga. To bi moglo potaknuti SAD da poduzme nepovoljne mjere trgovinske politike, što bi imalo štetan utjecaj na EU i europodručje. Ishod Brexita također se teško može iščitati: dugačak uvod u pregovore ne ulijeva povjerenje u krajnji rezultat, a lipanjski izbori daju naslutiti da se mogu očekivati komplikacije i kašnjenja u pregovaračkom procesu.

2.6. Prema najnovijoj proljetnoj ekonomskoj prognozi Europske komisije, njezina preporuka i mišljenje EGSO-a (ECO/423) kojima se podržava pozitivan smjer fiskalne politike u cijelom europodručju za 2017. i koji je sada Vijeće odbilo u svojoj preporuci od 10. ožujka 2017., predstavljale su potez u pravome smjeru. EGSO se ne slaže s odlukom Europskog vijeća i smatra da rizici koji su se otad pojavili, kao i proljetna prognoza Komisije, potvrđuju da primjerenost održavanja pozitivnog smjera fiskalne politike u pogledu proračunske politike.

3. Opće napomene

3.1. Važnost europske ekonomske unije kao ključnog prioriteta europskih integracija istaknuta je u vezi s komemoracijom 60. godišnjice potpisivanja Ugovora iz Rima i naknadnih rasprava o budućnosti EU-a. Također je dana izjava da bi, unatoč preostalim i dosad još neriješenim problemima, bilo krivo zauzeti pretjerano obrambeni stav kad je europodručje u pitanju. Umjesto toga, bilo bi bolje zauzeti ambiciozniju viziju njegove budućnosti i raditi na posebnim mjerama radi boljeg iskorištavanja njegovog potencijala. EGSO podržava ovaj stav.

3.2. Kad je riječ o ekonomskom blagostanju EU-a i pravednoj raspodjeli dohotka i bogatstva koje europska ekonomija stvara, u mišljenju ECO/423 ističe se važnost toga da se uravnotežena kombinacija mjera ekonomske politike sastoji od monetarnih, fiskalnih i strukturnih instrumenata te mjera usmjerenih na poboljšanje funkcionalnosti i učinkovitosti financijskih tržišta, uključujući odgovarajućih propisa kako bi se spriječilo neodgovorno rizično ponašanje nekih financijskih institucija. EGSO je uvjeren u to da su kretanja tijekom posljednjih nekoliko mjeseci u mnogočemu to učinila važnijim.

3.3. EGSO u potpunosti podržava dovršenje i produbljenje EMU-a do 2025. U tom je smislu ovo mišljenje u skladu s paketom ostalih mišljenja EGSO-a o ekonomskoj budućnosti Europe, na koje se upućuje u preambuli. EGSO smatra da bi posebnu pozornost trebalo usmjeriti na sljedeća područja:

3.3.1. jačanje i daljnje koordiniranje fiskalnih, ekonomskih i strukturnih politika u cilju stvaranja djelotvorne kombinacije tih politika kako bi se također provodila snažna (namjenska) proračunska linija europodručja u okviru proračuna EU-a. Prvi put se na tako visokoj političkoj razini, u okviru Dokumenta za razmatranje o produbljenju ekonomske i monetarne unije, koristi pojam „fiskalna unija”. „Fiskalna unija” u homogenom monetarnom i ekonomskom okruženju i unutar funkcionalnog unutarnjeg tržišta također bi uključivala zajedničku ili usko koordiniranu fiskalnu politiku (kako u pogledu poreza tako i rashoda) kojom bi se podupirali pravedno oporezivanje te sistematičan i djelotvoran stav prema utaji poreza i poreznoj prijeviri;

3.3.2. odgovornost pojedinačnih aktera ključan je preduvjet za poboljšanje okruženja europodručja – u okviru potpunog razumijevanja ekonomskog upravljanja EU-a, osobito procesa europskog semestra: pojedinačna odgovornost i pojedinačne obveze država članica trebale bi se zadržati ili čak povećati u okviru svih postojećih mehanizama ekonomskog upravljanja, također kad je riječ o objektivnom praćenju, primjeni svih preventivnih i korektivnih mjera te, naposljetku, sankcija, ako je to potrebno;

3.3.3. odbori za produktivnost preporučuju se kao primjeren instrument koji se temelji na aktivnom sudjelovanju svih relevantnih socijalnih partnera koji mogu olakšati provedbu strukturnih reformi koje, uz unapređenje ekonomskog kapaciteta pojedinačnih država članica, u znatnoj mjeri doprinose povećanju funkcionalnosti i homogenosti jedinstvenog tržišta kao cjeline uklanjanjem određenih regulatornih prepreka i barijera, a da pritom ne dovode u pitanje utvrđena socijalna i radnička prava;

3.3.4. osjetno poboljšanje učinkovitosti financijskog posredovanja korištenjem cijelog spektra sudionika na financijskom tržištu u skladu s idejom o bankovnoj uniji i uniji tržišta kapitala; pri poboljšavanju učinkovitosti financijskog posredovanja u prvom bi se redu trebalo usmjeriti na stvarno ulaganje, a ne na povećanje volumena virtualnog financijskog sektora;

3.3.5. za snažan i ugledan EMU – unutar konteksta promjena koje se događaju u globalnoj ekonomiji – također je veoma važno i njegovo vanjsko zastupanje; ključno je ne samo da pojedinačne države članice postignu dogovor koji će zagovarati u odnosu s globalnim partnerima kada EU zastupa jedinstveno stajalište nego i poduzimanje koraka prema stvaranju odgovarajućeg institucionalnog ustroja koji je u skladu s tim zajedničkim interesom u globalnom kontekstu ⁽⁴⁾;

3.3.6. Nadalje, mogućnost proširenja sadašnjeg europodručja trebalo bi uzeti u obzir u razumnim slučajevima; neke države, posebice u srednjoj i istočnoj Europi, imaju vrlo pozitivne pokazatelje ekonomske uspješnosti i veoma su pozitivno ocijenjene u okviru europskog semestra; čini se da bi mogle podržati funkcioniranje europodručja i povećati njegovu važnost u EU-u;

3.3.7. naposljetku, kako bi se pridobila potpora građana za novi projekt EMU-a, potrebno je osmisлити instrumente kojima bi se zajamčila demokratskost odluka u okviru ekonomskog upravljanja i dopunjavanje jedinstvenog tržišta snažnim socijalnim stupom.

3.4. EGSO smatra da je promicanje većeg ulaganja te realizacija i provedba strukturnih reformi koje su se mogle promicati još više u okviru procesa europskog semestra, osobito uzevši u obzir okvir jedinstvenog tržišta, od prilično središnjeg značenja za funkcioniranje europodručja. Ulaganja koja financiraju EIB, EIF ili EFSU pokazuju pozitivne rezultate, uključujući potrebne regionalne projekte. Međutim, njihov volumen još uvijek nije dovoljan kako bi se prevladali manjci u ulaganjima koji se događaju osobito u vremenima krize. Ti bi instrumenti trebali pomoći izgraditi dovoljno snažan sustav kojim se omogućuje razmjena javnih i privatnih izvora financiranja. Upravljanu fleksibilnost u okviru Pakta o stabilnosti i

⁽⁴⁾ Za više pojedinosti vidjeti npr. SL C 177, 18.5.2016., str. 16.

rastu trebalo bi iskoristiti za to da se omogući primjena zlatnog pravila u skladu s kojim bi se ulaganja i povezana tekuća potrošnja provodili na način koji bi u budućnosti donio rezultate i pozitivne učinke. Težište strukturnih reformi trebalo bi očigledno preusmjeriti s razine pojedinačnih država članica na općenito funkcioniranje jedinstvenog tržišta.

3.4.1. Cilj strukturnih reformi trebao bi prvenstveno biti uklanjanje postojećih neravnoteža i stvaranje pogodnih uvjeta za dugoročan razvoj, u skladu s ciljevima održivog razvoja UN-a. Među neravnotežama je i sve veći jaz unutar EU-a i država članica. Strukturne reforme trebale bi rezultirati donošenjem mjera koje uzimaju u obzir cjelokupan kontekst EU-a, a ne samo potrebe pojedinačnih država članica.

3.4.2. U kontekstu EU-a reforme bi trebale biti usmjerene ne samo na domaće političke prioritete nego bi ih se također trebalo promatrati sa stajališta EU-a kao cjeline: sa stajališta strateških projekata kojima se može stvarati snažna dodana vrijednost za EU.

3.4.3. Strukturne reforme trebalo bi također popratiti promicanjem kvalitetnih radnih mjesta s naglaskom na odgovarajuće razine plaća i uz puno poštovanje socijalne pravde.

3.4.4. Potrebno je provesti još mnogo reformi kako bi se poboljšali propisi kojima se može poduprijeti poslovni razvoj i zajamčiti primjerena zaštita građana. Primjeri područja provedbe strukturnih reformi uključuju: propise o osnivanju poduzeća, stjecanju građevinskih dozvola, dobivanju kredita, plaćanju poreza, prekograničnom trgovanju, upisu vlasništva te usklađivanju porezne politike, kojima će se poduprijeti zdravo funkcioniranje unutarnjeg tržišta te istodobno ograničiti pojava štetnog natjecanja na njemu. Javna/politička klima (tj. učinkovitost i integritet javnog sektora, sigurnost i stabilnost tijekom trajanja projekta) također ima važnu ulogu. Zaključno, ali ništa manje važno, kad je riječ o javnom prihvatanju tih reformi, trebalo bi istaknuti činjenicu da je postupak provedbi tih reformi složen te da njihov makroekonomski rezultat ovisi o funkcioniranju brojnih složenih procesa na mikrorazini. Pojašnjavanje tih posljedica važan je preduvjet za dobivanje potpore javnosti za te reforme. Potpora iziskuje da se o instrumentima koji su kreirani kako bi potpomogli funkcioniranje europodručja u budućnosti odlučuje na legitiman i demokratski način kojim se uspostavlja odgovarajuća ravnoteža između ekonomskog i socijalnog stupa.

3.4.5. Potrebno je još raditi na osnaživanju veze između potrebe za strukturnim reformama, europskog semestra, višegodišnjeg provedbenog okvira europskih strukturnih i investicijskih fondova (ili, općenitije, proračuna EU-a) te razvijenijeg i učinkovitijeg europodručja. Jačanje veze između strukturnih reformi i proračuna EU-a, čiji je cilj promicanje konvergencije u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, usko je povezano s predviđenim ograničenjem politike kvantitativnog olakšanja ESB-a jer će se ograničenom monetarnom politikom stvoriti više prostora za korištenje fiskalnih tokova.

3.5. Istodobno, trebamo ponovno uložiti napore u postizanje uzlazne konvergencije u području životnih i socijalnih standarda i plaća u državama članicama i među njima kao minimalan uvjet za povećanje povjerenja u EU i osiguranje budućnosti Europe. Konvergenciju bi se trebalo poduprijeti Europskim stupom socijalnih prava.

3.5.1. Taj kontekst daje nam naslutiti da su nam potrebne mjere kojima će se ojačati domaća potražnja u EU-u i europodručju općenito, a posebice u zemljama s visokim suficitom na tekućem računu platne bilance/trgovine, kako bi se ponovno uspostavila ravnoteža u europodručju i u odnosu na ostatak svijeta.

3.5.2. Države članice EU-a svoje strategije konkurentnosti ne bi trebale temeljiti na pretpostavci da će razine plaća ostati niske. Djelotvorna kombinacija ekonomskih politika trebala bi dovesti do ponovnog oživljenja aktivnosti ulaganja u infrastrukturu, a povećana potrošnja usmjerena na obrazovanje, istraživanje, obuku i stjecanje vještina trebala bi se odraziti na rast produktivnosti i snažniji rast plaća i prihoda te bi istodobno pratila tijekom životnog vijeka, razvoj karijere i promjene životnih troškova. Međutim, EGSO poštuje različite situacije u pojedinačnim državama članicama i njihovu primarnu odgovornost za rješavanje tog pitanja suvremenim metodama kolektivnog pregovaranja.

3.5.3. Stanje na tržištu rada u nizu država članica europodručja ukazuje na to da bi se predstojeće strukturne reforme u tom području trebale usmjeriti na smanjenje visokih razina privremenog, nedobrovoljnog rada na nepuno radno vrijeme i niske plaće te na promicanje kvalitetnih radnih mjesta s radnom snagom koja ima više razine osposobljavanja i vještina. Utemeljenost socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja koji se zasnivaju na autonomiji socijalnih partnera trebao bi biti temelj za novu vrstu reforme rada. Time ne samo da se unapređuje socijalna pravda nego se i potiče produktivnost ekonomije.

3.6. Posebice se mjere koje su povezane s provedbom strukturnih reformi i jačanjem koordinacije ekonomske i fiskalne politike mogu provesti prema postojećem sustavu propisa; može ih se dodatno ojačati sljedećim višegodišnjim okvirom nakon 2020. S druge strane, daljnja konsolidacija europodručja zajedničkom proračunskom politikom ili snažnija prisutnost europodručja na svjetskoj sceni iziskuju kreiranje potpuno novih propisa.

4. Posebne napomene

4.1. Iz razloga navedenih u ovom mišljenju, EGSO poziva Europsku komisiju i Vijeće da uključe odgovarajući pozitivan smjer fiskalne politike u preporuke o ekonomskoj politici europodručja za 2018. Ovaj je prijedlog osobito važan u pogledu potrebe za odgovarajućim i održivim ekonomskim rastom i pružanjem funkcionalne kombinacije ekonomske i monetarne politike čiji ekspanzivni karakter ne može trajati neograničeno dugo.

4.2. Smatramo da bi pri provedbi Plana ulaganja za Europu, koji podupiremo, prioritet trebalo dati projektima kojima se poštuju ciljevi održivog razvoja i uzimaju u obzir društvena i ekološka odgovornost.

4.3. EGSO je uvjeren u to da najnovije promjene paradigme ekonomske politike EU-a koje su se dogodile u prethodnih nekoliko mjeseci vrlo jasno ukazuju na povećanje političke potpore pristupu koji vodi prema fiskalnoj uniji temeljenoj na platformi europodručja; s tim u vezi, EGSO preporučuje da se spomenute promjene vrlo pažljivo prati te je u potpunosti spreman priključiti se procesu jačanja usmjerenosti na važnost fiskalne politike kao preduvjeta za homogenije okruženje europodručja; također je važno promatrati na koji se način taj razvoj odražava na moguće promjene u institucionalnim strukturama i režimima.

4.4. EGSO i dalje smatra da je u trenutku kada produbljenje EMU-a ponovno postane glavni prioritet, veoma važno da se ne podcjenjuju procesi povezani s učinkovitijim i bolje funkcionirajućim jedinstvenim tržištem. Učinkovito i funkcionalno jedinstveno tržište temeljni je zahtjev prije nego što uopće možemo početi razmišljati o produbljenom EMU-u. EMU može samo ispuniti očekivanja u vezi s pogodnostima koje pruža ako se buduće otvaranje i liberalizacija jedinstvenog tržišta nastavi te ako se njegova homogenost osnaži, a vidljive i skrivene nacionalne zaštitne barijere uklone.

4.5. EGSO podupire mišljenje da okruženje produbljenog EMU-a mora također biti u skladu s procesom financijskog posredovanja. Najistaknutije aspekte financijske unije predstavljaju bankovna unija i unija tržišta kapitala. Bankovna unija prvenstveno nastoji osigurati stabilno i predvidljivo ponašanje bankarskog sektora. Mora je se također podupirati odgovarajućim financijskim resursima kako bi mogla djelovati u slučajevima mogućih propasti banaka. Unija tržišta kapitala, s druge strane, smatra se zaslužnom za širenje raspona mogućnosti dodjele financijskih sredstava i još uvijek je u ranoj fazi razvoja. Poboljšano funkcioniranje financijskog posredovanja, sa svoje strane, trebalo bi biti vidljivije u vidu stvarnih ulagačkih aktivnosti.

4.6. Budućnost EU-a također ovisi o jačanju njegove integracije i konsolidiranju njegove uloge u globalnom kontekstu. Riječ je o jednom od nekoliko ključnih prioriteta, posebice u sadašnjem trenutku, i o pitanju od zajedničkog interesa svih država članica EU-a. Pri ostvarenju toga cilja moglo bi koristiti jačanje zajedničkog zastupanja EU-a na međunarodnoj sceni te, na istoj toj razini, promicanje i poštovanje zajedničkih vrijednosti, načela i politika, kao što su politička i ekonomska sloboda i jednakost te socijalna pravda, vrijednost slobodnog poduzetništva u području trgovine i ulaganja, kreiranje uvjeta za razvoj pravednog i otvorenog konkurentnog okruženja te iskorjenjivanje nezakonitih i kriminalnih poslovnih radnji, kao što su zlorabljenje poreznih sustava ili postupaka javne nabave; od presudne su važnosti usto i poštovanje socijalnih i građanskih prava te elementarnih zahtjeva za ekološke standarde.

Bruxelles, 19. listopada 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

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



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR