



Slovenska izdaja

Informacije in objave

Zvezek 59

15. januar 2016

Vsebina

I Resolucije, priporočila in mnenja

RESOLUCIJE

Evropski ekonomsko-socialni odbor

510. plenarno zasedanje EESO – 16. in 17. September 2015

2016/C 013/01 Resolucija Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o aktualni begunski krizi 1

MNENJA

Evropski ekonomsko-socialni odbor

510. plenarno zasedanje EESO – 16. in 17. September 2015

2016/C 013/02 Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o izkušnjah na področju akta za mala podjetja v ZDA in EU: „najboljše prakse“ za inovativne dejavnosti MSP (mnenje na lastno pobudo) 2

2016/C 013/03 Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o družinskih podjetjih v Evropi kot viru ponovne rasti in boljših delovnih mest (mnenje na lastno pobudo) 8

2016/C 013/04 Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o temi „Na poti k digitalnemu zdravstvu – elektronske informacije za varno uporabo zdravil“ (mnenje na lastno pobudo) 14

2016/C 013/05 Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o uspešnosti in učinkovitosti državne pomoči podjetjem (mnenje na lastno pobudo) 19

2016/C 013/06 Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o gospodarstvu za skupno dobro: trajnostnem gospodarskem modelu, usmerjenem v socialno kohezijo (mnenje na lastno pobudo) 26

2016/C 013/07 Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o metodi Skupnosti za demokratično in socialno ekonomsko in monetarno unijo (mnenje na lastno pobudo) 33

2016/C 013/08 Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o načelih učinkovitih in zanesljivih sistemov socialnega varstva (mnenje na lastno pobudo) 40

2016/C 013/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o potrjevanju spretnosti in kvalifikacij, pridobljenih z neformalnim in priložnostnim učenjem – praktični prispevek organizirane civilne družbe (mnenje na lastno pobudo)	49
2016/C 013/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o izboljšanju učinkovitosti nacionalnih sistemov dualnega usposabljanja (mnenje na lastno pobudo)	57
2016/C 013/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o boju proti korupciji v EU: odziv na pomisleke podjetij in civilne družbe (mnenje na lastno pobudo)	63
2016/C 013/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o možnostih za dolgoročni, trajnostni in pametni razvoj evropske priobalne industrije ter njenih odnosih s pomorskimi sektorji Evropske unije (mnenje na lastno pobudo)	73
2016/C 013/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o ustvarjalni in kulturni panogi – evropskem adutu v svetovni konkurenci (mnenje na lastno pobudo)	83
2016/C 013/14	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o programih za razvoj podeželja – Prva pomoč ali prvi znaki oživitve? (mnenje na lastno pobudo)	89
2016/C 013/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o pomenu trgovine s kmetijskimi proizvodi za razvoj kmetijstva in kmetijskega gospodarstva v EU z vidika svetovne prehranske varnosti (mnenje na lastno pobudo)	97
2016/C 013/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o socialnih inovacijah, omrežnem povezovanju in digitalnih komunikacijah (mnenje na lastno pobudo)	104
2016/C 013/17	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o socialnem dampingu v evropskem civilnem letalstvu (mnenje na lastno pobudo)	110
2016/C 013/18	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o kibernetnem aktivizmu in organizacijah civilne družbe (mnenje na lastno pobudo)	116
2016/C 013/19	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o pregledu pridružitvenega sporazuma med EU in Mehiko (mnenje na lastno pobudo)	121
2016/C 013/20	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o kmetijstvu, podeželju in trajnostnem razvoju v državah vzhodnega partnerstva (mnenje na lastno pobudo)	128
2016/C 013/21	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o temi Za konvencijo MOD proti nasilju na podlagi spola na delovnem mestu (mnenje na lastno pobudo)	138
2016/C 013/22	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o delegiranih aktih (dodatno mnenje)	145
2016/C 013/23	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vzpostavitvi finančnega ekosistema za socialna podjetja (raziskovalno mnenje)	152
2016/C 013/24	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vplivu digitalizacije na storitveni sektor in zaposlovanje v okviru industrijskih sprememb (raziskovalno mnenje)	161
2016/C 013/25	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o celostni letalski politiki EU (raziskovalno mnenje)	169
2016/C 013/26	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o notranjem trgu mednarodnega cestnega tovornega prometa, socialnem dampingu in kabotaži (raziskovalno mnenje na zaprosilo luksemburškega predsedstva)	176
2016/C 013/27	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o boljšem delovanju Evropske unije z izkoriščanjem možnosti Lizbonske pogodbe ter morebitnem razvoju in prilagoditvi institucionalne ureditve Evropske unije	183

III Pripravljalni akti

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

510. plenarno zasedanje EESO – 16. in 17. September 2015

2016/C 013/28	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU (COM(2015) 215 final)	192
2016/C 013/29	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira Unije za zbiranje, upravljanje in uporabo podatkov v ribiškem sektorju in podporo znanstvenemu svetovanju v zvezi s skupno ribiško politiko (prenovitev) (COM(2015) 294 final – 2015/0133 (COD))	201
2016/C 013/30	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1829/2003 v zvezi z možnostjo držav članic, da na svojem ozemlju omejijo ali prepovejo uporabo gensko spremenjenih živil in krme (tekoči program) [COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD)]	203

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

RESOLUCIJE

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

510. PLENARNO ZASEDANJE EESO – 16. IN 17. SEPTEMBER 2015

Resolucija Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o aktualni begunski krizi

(2016/C 013/01)

EESO poziva Evropo, naj nemudoma, odgovorno in enoglasno ukrepa v zvezi z izjemnim številom prihajajočih beguncev

Sedanje nesprejemljive razmere, v katerih so se znašli prosilci za azil, zahtevajo trdno strategijo na ravni EU v sodelovanju z državami članicami, socialnimi partnerji in drugimi vpletenimi stranmi za takojšen spoprijem s številnimi problemi, s katerimi se soočajo begunci.

Odbor je zelo zaskrbljen zaradi trenutne humanitarne krize, v kateri so se znašli številni begunci, saj ti moški, ženske in otroci vsak dan tvegajo življenje, da bi prišli v Evropo. Razsežnost trenutne begunske krize presega vse dosedanje, kar ima nesorazmerne posledice za vrsto držav članic. V tej težavni situaciji morajo države članice EU pokazati solidarnost, tako z ljudmi, ki bežijo pred vojno, pregonom, konflikti in revščino kot tudi druga z drugo. Zagotovitev varnega vstopa in gostoljuben sprejem beguncev je odgovornost vseh držav članic in del naših temeljnih evropskih vrednot.

EESO izraža solidarnost ter globoko obžaluje izgubo življenj in težke razmere, s katerimi se soočajo begunci na poti v varno zavetje. Organizacije civilne družbe, še posebej tiste, ki so zastopane v EESO, pozivamo, naj storijo vse, kar je v njihovi moči, da bodo begunci sprejeti in vključeni. Odbor ceni predanost uslužbencev v lokalnih javnih upravah, nevladnih organizacij in prostovoljcev, ki delujejo v pobudah na terenu povsod v Evropi in tako pomagajo ljudem v stiski.

Evropska unija mora danes delovati kot resnična unija in sprejeti enotno azilno zakonodajo, začeti pa mora z revizijo dublinske uredbe. Čas je, da vlade in politiki sledijo zgledu državljanov, združenj in tudi številnih občin, ki ukrepajo veliko intenzivneje in hitreje kot naše vlade in institucije EU. EESO obžaluje, da Svet še ni uspel sprejeti potrebnega sklepa o tej pereči humanitarni krizi. Zato poziva Evropski svet, naj se še pred koncem meseca sestane na izrednem zasedanju, da bo sklenil sporazum o konkretnih ukrepih, tudi o poštenem sistemu kvot.

EESO je zelo zaskrbljen zaradi aktualnega odmikanja od Schengenskega sporazuma in prostega gibanja, saj gre za enega temeljnih dosežkov, ki koristi državljanom EU.

Nujno je pripraviti takojšnje ukrepe, ki bodo med drugim reševali izvirne razloge aktualnega pritoka beguncev. EU mora pri teh vprašanjih sodelovati z državami izvora in tranzita, zato EESO pozdravlja pristop, temelječ na človekovih pravicah, ki ga za to sodelovanje predvideva Komisija. EESO tudi poudarja, da je treba v dialog s tretjimi državami nujno vključiti civilno družbo.

MNENJA

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

510. PLENARNO ZASEDANJE EESO – 16. IN 17. SEPTEMBER 2015

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o izkušnjah na področju akta za mala podjetja v ZDA in EU: „najboljše prakse“ za inovativne dejavnosti MSP**(mnenje na lastno pobudo)**

(2016/C 013/02)

Poročevalec: Ullrich SCHRÖDER

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 10. julija 2014 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje o naslednji temi:

Izkušnje na področju akta za mala podjetja v ZDA in EU: „najboljše prakse“ za inovativne dejavnosti MSP (mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 14. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) z 207 glasovi za in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

Približno 21 milijonov malih in srednjih podjetij (MSP) v EU zaposluje skoraj 90 milijonov ljudi in ustvari več kot 3 600 bilijonov EUR dodane vrednosti. Izraženo drugače, 99 % vseh podjetij je MSP, ki zaposlujejo dve tretjini ljudi in ustvarjajo 58 % dodane vrednosti. Zato je potreben dodelan Akt za mala podjetja.

Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) želi podati naslednja priporočila o pomembnih smernicah glede revizije akta za mala podjetja v EU na podlagi izkušenj uprave za mala podjetja v ZDA (*Small Business Administration*), ki sicer uporablja povsem drugačen pristop.

1.1 Potreba po pregledu akta za mala podjetja

Evropska komisija je navedla, da namerava objaviti pregled v prvi polovici leta 2015, vendar ga je zdaj odložila. Ker so mogoče izboljšave na pomembnih področjih (glej v nadaljevanju), skupnost MSP pričakuje pregled po posvetovanjih; ker je pregled zanje bistvenega pomena, bi moral biti objavljen čim prej.

1.2 Pravni položaj in izvrševanje

Akt za mala podjetja bi bilo treba nadgraditi z bolj zavezujočo obliko z bolj ambicioznim pristopom. K temu je pozval tudi EESO v letih 2008 in 2011, vendar Evropska komisija tega ni udejanjila.

Po potrebi bi morala predstaviti več pravnih mehanizmov, na primer o javnih naročilih, načelu „najprej pomisli na male“, ocenah učinka in testiranju MSP. To bi bilo treba izvajati tako na ravni EU kot na ravni držav članic, s pomembnejšo vlogo Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov. V medinstitucionalni sporazum institucij EU o boljši pripravi zakonodaje je treba vključiti načeli „najprej pomisli na male“ in enkratne registracije ustreznih podatkov.

1.3 *Politični položaj*

Akt za mala podjetja v EU uživa nižji politični položaj kot v ZDA. EESO za okrepitev položaja v EU priporoča, da:

- se na ravni EU priredi posebno letno zasedanje Sveta za konkurenčnost, namenjeno MSP in aktu za mala podjetja, kakor je svetoval v svojem mnenju iz leta 2011 ⁽¹⁾,
- skupina Sveta na visoki ravni za konkurenčnost in rast pregleda napredek v zvezi z ukrepi na nacionalni ravni za izvajanje prednostnih nalog akta za mala podjetja ter preuči nadaljnje ukrepe na ravni EU. Rezultate bi morala posredovati letnemu zasedanju Sveta za konkurenčnost, namenjenemu MSP in aktu za mala podjetja,
- se evropska mreža predstavnikov za MSP nadgradi, tako da bi v njej sodelovali generalni direktorji z ministrstev za gospodarstvo. S tem bi zagotovili tesnejše in boljše usklajevanje med EU in državami članicami.

1.4 *Upravljanje in učinkovitost*

1.4.1 Uvesti je treba letno poročilo EU o izvajanju akta za mala podjetja, ki mora vključevati tudi poročilo na podlagi podatkov o tem, kako ga Komisija upravlja, in o delovanju posameznih programov.

1.4.2 Evropsko računsko sodišče bi morali spodbuditi k objavljanju rednih poročil o delovanju ustreznih programov in ukrepov za MSP, kot to počne zunanji urad za vladno odgovornost v ZDA v zvezi s tamkajšnjo upravo za mala podjetja. Znotraj Komisije bi morali vzpostaviti neodvisen urad, ki bi bil pristojen za notranje upravljanje, po zgledu generalnega inšpektorata znotraj uprave za mala podjetja v ZDA.

1.4.3 Akt za mala podjetja ne bo dosegel pričakovanega uspeha, če ne bo vzpostavljeno partnersko upravljanje z več akterji (s socialnimi partnerji ter javnimi in zasebnimi deležniki). Zato je treba vzpostaviti delovanje svetovalne skupine za akt za mala podjetja (glej točko 4.3.4), ki naj bi bila ustanovljena leta 2011, vendar ni nikoli zaživela, ter se z njo posvetovati pred sprejetjem odločitev.

1.4.4 Sistem nacionalnih in lokalnih načrtov za izvajanje akta za mala podjetja (glej točko 4.3.3) je treba izboljšati in dopolniti s sistematično uporabo pregledov uspešnosti.

Uporaba ciljev

Priporoča se pogostejša uporaba okvirnih ciljev, da se poveča vključevanje MSP v javno naročanje, ter zavezujočih ciljev v zvezi s programi raziskav in razvoja (na ravni EU in nacionalni ravni). Z uporabo tega ciljnega mehanizma naj bi se v prihodnjih letih te ravni povečale.

Letna konferenca deležnikov malih podjetij

V ZDA in EU imajo precejšnje znanje in izkušnje glede politik in programov za MSP, vendar niso organizirane redne strukturirane razprave, ki bi vključevale deležnike. Zato bi bila koristna letna konferenca na to temo, ki bi izmenično potekala v ZDA in EU ter bi temeljila na najboljših primerih. Vključevati bi morala ustrezne deležnike z obeh strani Atlantika: politike in uprave, mrežo predstavnikov za MSP in organizacije malih podjetij. Zaradi omejenega proračuna organizacij malih podjetij je treba kriti stroške za njihovo sodelovanje. Vsako leto bi se poleg splošnih razprav lahko obravnavala neka konkretna tematika: financiranje, inovacije, trgovina (skupaj s TTIP), podjetništvo med ženskami itd.

⁽¹⁾ UL C 376, 22.12.2011, str. 51.

2. Uvod in cilji mnenja

2.1 Cilj: primerjati splošni pristop in ukrepe v zvezi z MSP v obeh ureditvah: upravi za mala podjetja v ZDA in aktu za mala podjetja v EU.

Politično in poslovno okolje v ZDA in EU se zelo razlikujeta in v obeh regijah se na nacionalni in lokalni ravni uporablja veliko ukrepov za MSP poleg ukrepov v okviru uprave oziroma akta za mala podjetja ⁽²⁾.

2.2 Sklepi tega mnenja (glej poglavje 1) zato ne vsebujejo primerjave konkretnih programov uprave in akta za mala podjetja, pač pa se osredotočajo na možne izboljšave pravnega in političnega položaja, upravljanja in uporabe ciljev akta za mala podjetja EU.

3. Uprava za mala podjetja (*Small Business Administration – SBA*) v ZDA

3.1 Uprava za mala podjetja v ZDA je neodvisna vladna agencija, ki zagotavlja podporo malim podjetjem na zvezni ravni. Ustanovil jo je predsednik Eisenhower leta 1953 po sprejetju zakona o malih podjetjih. Njene naloge so svetovanje in pomoč malim podjetjem ter zaščita njihovih interesov. Njen proračun je leta 2013 znašal okoli milijardo ameriških dolarjev (brez proračuna za dejavnosti, ki niso povezane s podjetji). Nekateri njeni ukrepi so pravno zavezujoči. Uprava za mala podjetja ima urade v vsaki zvezni državi in 1 000 lokalnih centrov. Predsednik Obama je generalnega direktorja uprave za mala podjetja vključil v svoj kabinet.

3.2 Uprava za mala podjetja uporablja kompleksno opredelitev malega podjetja kot podjetja, ki je v neodvisni lasti ter neodvisno upravljano in ustanovljeno z namenom ustvarjanja dobička. Glede na gospodarsko panogo, izdelek ali storitev standard za velikost temelji na številu zaposlenih ali obsegu prodaje. Kar zadeva število zaposlenih, se največje število giblje od približno 100 do 1 500.

3.3 Pregled dejavnosti in programov uprave za mala podjetja ⁽³⁾

3.3.1 Financiranje: posojila in tvegani kapital

3.3.1.1 Uprava za mala podjetja zagotavlja jamstva za mala podjetja, ki ne morejo pridobiti posojil drugod. Na splošno ta posojila zagotovijo partnerji uprave za mala podjetja (banke in druge finančne institucije), uprava za mala podjetja pa zanje jamči.

Program mikroposojil je usmerjen v nova podjetja in podjetja v začetni fazi na nezadostno pokritih trgih. Ekspresna posojila so navadno odobrena v 36 urah po vlogi. Program za posojila ob nesrečah zagotavlja posojila malim podjetjem, ki jih prizadene splošna ujma, v 45 dneh.

3.3.1.2 Družba za naložbe v mala podjetja (*Small Business Investment Company – SBIC*) povečuje dostop malih podjetij do tveganega kapitala.

3.3.2 Programi javnih naročil za mala podjetja

3.3.2.1 Več programov za izvajalce malim podjetjem (v lasti prikrajšanih oseb ali na slabo pokritih področjih) omogoča, da izključno s podobnimi podjetji tekmujejo za pomembna vladna naročila.

⁽²⁾ Širša primerjava ukrepov za MSP bi bila preveč kompleksna za to mnenje.

⁽³⁾ To je splošen pregled zanimivih dejavnosti. Več podrobnosti ponuja spletna stran www.sba.gov ali poročilo kongresa ZDA iz leta 2013 z naslovom „Small Business Administration, A Primer on Programmes“ (Uprava za mala podjetja, pregled programov) www.crs.gov. Pregled programov v okviru uprave za mala podjetja je opisan v poročilu urada za vladno odgovornost št. GAO-12-819 z naslovom „Entrepreneurial Assistance“ (Pomoč za podjetništvo) na www.gao.gov.

Določijo se letni skupni cilji glede deleža naročil zvezne vlade, ki se dodelijo malim podjetjem, z različnimi podcilji za posamezna ministrstva in agencije. Splošni cilj je zdaj vsaj 23 % skupne vrednosti osrednjih naročil zvezne vlade. V EU je ta delež sicer višji, in sicer 29 %, vendar vključuje tudi naročila regionalnih in lokalnih oblasti. Cilj v ZDA bi se v prihodnosti utegnil povišati.

3.3.3 Programi raziskav in razvoja: strategija za povečanje udeležbe MSP z višje zastavljenimi cilji

3.3.3.1 Program za raziskave na področju inovacij v malih podjetjih (*Small Business Innovation Research – SBIR*) povečuje udeležbo malih visokotehnoloških podjetij v zveznih programih za raziskave in razvoj v zveznih ministrstvih z vsaj sto milijonov ameriških dolarjev vrednim proračunom za raziskave in razvoj. Določen delež njegovega proračuna za raziskave in razvoj mora biti porabljen za udeležbo malih podjetij: leta 1983 je ta odstotek znašal 0,2 %, nato pa ves čas naraščal do 2,7 % v letu 2013 (nov cilj za leto 2017 je 3,2 %).

3.3.3.2 Program za prenos tehnologije v malih podjetjih (*Small Business Technology Transfer – STTR*) zagotavlja financiranje za zvezne raziskave, ki si jih delita malo podjetje in nepridobitna raziskovalna organizacija: leta 2013 je delež znašal 0,35 %, za leto 2016 pa se je povzpел na 0,45 %.

3.3.4 Programi razvoja podjetništva

Ti zagotavljajo usposabljanje za mala podjetja v 1 000 centrih. SCORE združuje 50 neodvisnih nepridobitnih organizacij s 13 000 prostovoljci.

3.3.5 Urad za mednarodno trgovino (*Office of International Trade*)

Ta zagotavlja pomoč pri izvozu in njegove dejavnosti zajemajo ekspresna posojila (v 36 urah) ter nepovratna sredstva za udeležbo na strokovnih sejmih v tujini, dokumentacijo in avdiovizualno gradivo.

3.3.6 Specializirani uradi

Generalni inšpektorat: njegove naloge so izboljšati upravljanje in učinkovitost uprave za mala podjetja, boj proti goljufijam pri programih in pregledi obstoječe ali predlagane zakonodaje. Je neodvisen urad v okviru uprave za mala podjetja, ki ga vodi generalni inšpektor.

Urad za zastopništvo: deluje kot neodvisen glas malih podjetij znotraj zvezne vlade. Njegova naloga je spodbujanje politik, ki podpirajo mala podjetja, s posredovanjem v regulativnih postopkih zveznih agencij in raziskovanjem vpliva zveznih predpisov.

4. Razvoj v EU – od listine za mala podjetja do akta za mala podjetja ⁽⁴⁾

4.1 *Evropska listina za mala podjetja – 2000*

To listino so voditelji EU sprejeli leta 2000. Pomenila je prostovoljno zavezo držav članic za izboljšanje poslovnega okolja za mala podjetja v državah članicah in na ravni EU, ki pa ni bila pravno zavezujoča. Listina je bila posebej namenjena malim podjetjem z manj kot 50 zaposlenimi.

4.2 *„Akt za mala podjetja“ za EU – 2008*

4.2.1 Komisija je preučila pristop uprave za mala podjetja v ZDA in leta 2008 objavila sporočilo Najprej pomisli na male – „Akt za mala podjetja“ za Evropo ⁽⁵⁾ s širšo ciljno skupino (MSP z manj kakor 250 zaposlenimi).

Predstavljenih je bilo le nekaj novih zakonodajnih predlogov.

⁽⁴⁾ Sledi povzetek novosti v aktu za mala podjetja. Podrobnejši pregled je v informativnem gradivu, ki je na voljo na spletni strani EESO.

⁽⁵⁾ COM(2008) 394 final.

Akt za mala podjetja povečini obravnava nov okvir politike, ki vključuje obstoječe podjetniške politike in gradi na listini za mala podjetja.

4.2.2 Vseboval je deset načel za oblikovanje in izvajanje politik MSP na ravni EU in nacionalni ravni, in sicer o: poslovnem okolju, podjetništvu, načelu „najprej pomisli na male“, javnih naročilih, krajših plačilnih rokih, izboljšanjem notnem trgu, spretnostih in inovacijah.

4.2.3 EESO je v mnenju iz leta 2008 ⁽⁶⁾ predlagal bolj ambiciozen akt za mala podjetja. Skliceval se je na ameriško upravo za mala podjetja.

4.2.4 Ključna priporočila Odbora so vključevala:

- zavezujoč pravni instrument za uporabo načela „najprej pomisli na male“,
- ustanovitev odbora za akt za mala podjetja, ki bi vključeval države članice in reprezentativna evropska poslovna združenja,
- imenovanje nacionalnega predstavnika za MSP v vsaki državi članici.

Žal Evropska komisija prvih dveh priporočil ni udejanjila.

4.3 Pregled akta za mala podjetja v EU (2011)

4.3.1 Leta 2011 je Komisija objavila sporočilo z naslovom Pregled „Akta za mala podjetja“ za Evropo ⁽⁷⁾. V njem je ugotovila, da je bil sicer dosežen napredek, vendar so potrebna nadaljnja prizadevanja.

4.3.2 Kar zadeva razvoj v državah članicah, je mnenje Komisije manj pozitivno glede:

- zmanjševanja upravnih obremenitev in izvajanja nacionalnih „testov MSP“,
- spodbujanja Evropskega kodeksa najboljših praks,
- poenostavljanja stečajnih postopkov.

4.3.3 V okviru pregleda akta za mala podjetja so bili predlagani ukrepi v odziv na gospodarsko krizo na teh področjih: predpisi, financiranje, dostop do trga, podjetništvo, ustvarjanje delovnih mest in vključujoča rast (skupaj z ženskim podjetništvom in pobudo za socialno podjetništvo).

4.3.4 Strateške izboljšave zahtevajo okrepitev upravljanja:

- Komisija bo še naprej pripravljala splošna letna poročila o posameznih državah članicah v skladu s strategijo Evropa 2020; v tem okviru bo zajet tudi napredek pri izvajanju akta za mala podjetja,
- delovati bi morala začeti svetovalna skupina za akt za mala podjetja, ki naj bi bila vzpostavljena leta 2011, vendar ni nikoli začela, s katero bi se bilo treba posvetovati pred odločanjem,
- uvedena je bila mreža predstavnikov MSP, ki jo sestavljajo predstavniki MSP iz Komisije in predstavniki iz nacionalnih uprav. Namenjena je neposredni povezavi med Komisijo, nacionalnimi upravami in nacionalnimi poslovnimi organizacijami,
- oblikovanje nacionalnih načrtov za izvajanje akta za mala podjetja ob podpori trdnih mehanizmov za spremljanje in v sodelovanju z državami članicami in podjetji. (Vendar pa EESO obžaluje, da se to ne izvaja dovolj učinkovito.)

4.3.5 V mnenju iz leta 2011 ⁽⁸⁾ EESO priznava, da se MSP namenja več pozornosti.

Med ključnimi ugotovitvami Odbora so bile naslednje:

- Odbor meni, da bi moral imeti akt za mala podjetja bolj zavezujočo obliko,
- akt za mala podjetja ne bo dosegel pričakovanega uspeha, če ne bo vzpostavljeno partnersko upravljanje z več akterji (s socialnimi partnerji ter javnimi in zasebnimi deležniki),

⁽⁶⁾ UL C 182, 4.8.2009, str. 30.

⁽⁷⁾ COM(2011) 78 final.

⁽⁸⁾ UL C 376, 22.12.2011, str. 51.

- zanemarljiva se bistvena vloga posredniških organizacij iz javnega in zasebnega sektorja, ki zagotavljajo prilagojene storitve,
- EESO poziva Svet, naj oblikuje poseben letni Svet za konkurenčnost za MSP, mikropodjetja in akt za mala podjetja. EESO obžaluje, da Evropska komisija teh priporočil ni udejanjila.

4.4 **Javno posvetovanje o aktu za mala podjetja – 2014**

4.4.1. Septembra 2014 je Komisija začela posvetovanje o pregledu akta za mala podjetja z naslovom „*A strong policy to support SMEs and entrepreneurs 2015–2020*“ (Trdna politika v podporo MSP in podjetnikov 2015–2020).

4.4.2. Komisija ugotavlja, da se akt za mala podjetja v mnogih državah članicah ne izvaja v celoti.

Predlagana prednostna področja so:

- zmanjšanje upravnih obremenitev,
- dostop do financiranja in trgov,
- podjetniški in inovacijski potencial,
- krepitev razvoja znanj in spretnosti (novo).

4.4.3. Aprila 2015 je Komisija objavila poročilo o rezultatih. Predlog pregledanega akta za mala podjetja je bil prvotno načrtovan za prvo polovico leta 2015, vendar je bil zdaj preložen na leto 2016. Evropske poslovne organizacije so nad tem odlogom razočarane in pozivajo k ukrepi že v letu 2015.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsk o-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o družinskih podjetjih v Evropi kot viru ponovne rasti in boljših delovnih mest

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/03)

Poročevalec: Jan KLIMEK

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 22. januarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje o naslednji temi:

Družinska podjetja v Evropi kot vir ponovne rasti in boljših delovnih mest

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 14. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 17. septembra) s 110 glasovi za in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Družinska podjetja so temelj številnih gospodarstev po svetu, njihov razvoj pa je zelo dinamičen. So vir gospodarske rasti in zaposlovanja, poleg tega veliko pozornosti namenjajo regionalnim in lokalnim dejavnikom. Družinska podjetja se ustanavljajo iz več razlogov, vsem pa so skupni lasten sistem vrednot, ki se oblikuje samodejno, pripravljenost za popolno predanost in žrtvovanje ter odgovornost do tistih, ki so podjetje ustanovili, in tistih, ki ga bodo prevzeli. Družinska podjetja so sposobna bolje premostiti težavna obdobja recesije in stagnacije, eden od glavnih razlogov za njihovo odpornost pa je občutek osebne odgovornosti za ugled podjetja.

1.2 Ob priznavanju edinstvene vrednosti družinskih podjetij in v skladu z Aktom za mala podjetja, ki določa, da morajo „EU in države članice [...] ustvariti okolje, v katerem bodo podjetniki in družinska podjetja lahko uspevali in bo podjetništvo nagrajeno,“⁽¹⁾ Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) poziva Evropsko komisijo, naj pripravi aktivno strategijo za spodbujanje primerov najboljše prakse na področju družinskih podjetij v državah članicah EU.

1.3 Naslednji korak bi lahko bil okvir oziroma predpisi o družinskih podjetjih, v katerih je treba opredeliti pojem „družinsko podjetje“ ter področja, na katerih lahko Komisija deluje skupaj s pravnimi, gospodarskimi in političnimi ustanovami, pristojnimi za ukrepe na tem področju.

1.4 Konkretno EESO poziva k naslednjim ukrepom:

- vključitvi kategorije družinskih podjetij v evropske statistične podatke (Eurostat), statistični uradi držav članic pa morajo učinkovito zbirati podatke o tovrstnih podjetjih,
- boljšim predpisom za predajo družinskih podjetij iz ene generacije v drugo, zlasti z vidika obdavčenja, da bi zmanjšali tveganje za likvidnostne težave,
- spodbujanju družinske organizacijske kulture, ki jo odlikuje dolgoročno zaposlovanje,
- spodbujanju inovacij v družinskih podjetjih, med drugim z inovativnim javnim naročanjem,
- obsežnejšemu izobraževanju in spodbujanju raziskav na področju družinskega podjetništva,

⁽¹⁾ COM(2008) 394 final.

- podpiranju družinskih kmetijskih podjetij in oživitvi zadružniškega podjetništva, zlasti v obliki zadrug, ki združujejo več družinskih podjetij,
- uvedbi davčnih olajšav za ponovno vloženi dobiček in kapitalizacije družinskih podjetij brez prenosa glasovalnih pravic,
- dejavnemu sodelovanju na ravni EU z organizacijami, ki predstavljajo družinska podjetja, npr. v okviru stalne skupine strokovnjakov.

2. Uvod

2.1 Družinska podjetja predstavljajo več kot 60 % vseh evropskih podjetij, tako malih kot velikih, in zaposlujejo med 40 in 50 % vseh zaposlenih ⁽²⁾. V veliki večini gospodarstev je največji delež mikro- ter malih in srednjih podjetij (MSP); v ta sektor spada tudi večina družinskih podjetij.

2.2 Glavne prednosti družinskih podjetij so njihova dolgoročna usmerjenost, posebne vrednote, ki tvorijo edinstveno organizacijsko kulturo, in njihova vključenost v lokalne skupnosti. Ta edinstvena kultura temelji na vrednotah, za katere si prizadevajo člani družine (akterji v podjetju), kot sta visoka raven zaupanja v podjetje ter visoka kakovost ponujenih storitev in proizvodov.

2.3 Dolgoročna usmerjenost družinskih podjetij pomeni, da ustvarjajo dolgotrajne vezi z akterji, povezanimi s podjetjem (zaposlenimi, strankami, dobavitelji in lokalnimi skupnostmi).

2.4 Ena od lastnosti družinskih podjetij je želja, da se prenesejo na naslednjo generacijo, pa tudi zavzetost in občutek odgovornosti do zaposlenih. Ta vidik še krepi zavest o odgovornosti v družinskih podjetjih, kjer odnosi temeljijo na zaupanju.

2.5 Za doseg zastavljenih ciljev družinska podjetja čim večji delež dobička usmerjajo v razvoj stabilnega, neodvisnega in inovativnega podjetja, ki se opira na lasten kapital in si v prvi vrsti prizadeva za zmanjšanje tveganja na najmanjšo možno mero, tako da je podjetja mogoče prenesti iz generacije v generacijo. Razvoj družinskih podjetij je bolj uravnotežen, njihovi cilji pa so dolgoročni (večgeneracijski).

3. Opredelitev družinskega podjetja

3.1 Na splošno se družinska podjetja opredeljujejo s treh vidikov: družine, podjetja in lastniške strukture ⁽³⁾. Od vpliva družine na preostala dva vidika je odvisno, ali se podjetje lahko opredeli kot družinsko. Zaradi tega vpliva so družinska podjetja kompleksnejša od podjetij, ki niso družinska, zato jih je treba temu primerno obravnavati.

3.2 Nekatere države članice so sprejele posebne zakone o družinskih podjetjih:

- V Španiji (ministrstvo za gospodarstvo) in na Finskem (ministrstvo za trgovino) so družinska podjetja opredeljena na ravni ministrstev.
- Opredelitev družinskih podjetij prav tako obstaja v Italiji (civilni zakonik) in Romuniji.
- Madžarska je sprejela opredelitev kmetijskih podjetij v družinski lasti.
- Danska zakonodaja omenja zaposlovanje mladih v družinskih podjetjih (*Arbejdsmiljølovgivningens anvendelse for elever i erhvervspraktik*, UL št. 60106, 1. 2. 1998).
- V Avstriji zvezna zakonodaja določa, da za trgovine družinskih podjetij velja prožen delovni čas (*Ladenöffnungszeitenverordnung*), pojem družinskega podjetja pa je opredeljen v kmetijski zakonodaji na deželni ravni.
- Litvansko vrhovno sodišče je pripravilo mnenje, v katerem se podjetje, ustanovljeno v zakonski zvezi, šteje za družinsko.

⁽²⁾ Zaključno poročilo strokovne skupine: *Overview of family-business-relevant issues: research, networks, policy measures and existing studies* (Pregled vprašanj o družinskih podjetjih: raziskave, mreže, ukrepi politike in študije), Evropska komisija, november 2009.

⁽³⁾ Tagiuri R., Davis J.A., *Bivalent Attributes of the Family Firm* (Dvovalentne značilnosti družinskega podjetja), delovni dokument, Harvard Business School, 1982.

- V Bolgariji in na Slovaškem je družina v primeru samozaposlitve enega člana solastnica podjetja.
 - Malta pripravlja zakon o družinskih podjetjih, ki bo prvi zakon na tem področju na svetu (*Family Business Act*).
- 3.3 Po mnenju Odbora bi morale vse države članice sprejeti zakonodajne pobude za uvedbo kategorije družinskega podjetja v registrih gospodarskih dejavnosti.
- 3.4 Skupina strokovnjakov za družinska podjetja, ki deluje v Komisiji, v poročilu priporoča sprejetje naslednje opredelitve družinskih podjetij:
- Večino pravic odločanja ima ena ali več fizičnih oseb, ki so ustanovile podjetje ali pridobile osnovni kapital podjetja, oziroma jo imajo njihovi zakonski partnerji, starši, otroci ali neposredni dediči otrok.
 - Večina pravic odločanja je posrednih ali neposrednih.
 - Vsaj eden od predstavnikov družine ali sorodnik formalno sodeluje pri upravljanju podjetja.
 - Podjetja, ki kotirajo na borzi, se štejejo za družinska, v kolikor imajo oseba, ki je ustanovila podjetje ali ga pridobila (osnovni kapital), oziroma njena družina ali potomci 25 % pravic odločanja, ki izhajajo iz lastništva osnovnega kapitala.
- 3.5 Toda ta opredelitev je preširoka. Zožiti bi jo morali tako, da bi poudarili družinsko naravo podjetja, zlasti cilj, da se podjetje prenaša iz generacije v generacijo.
- 3.6 Če bi se države članice zedinile o takšni opredelitvi, bi to omogočilo zbiranje kvantitativnih podatkov, njihovo združevanje in pripravo statistik o tej vrsti podjetij. Ti podatki bi zlasti omogočili analizo družinskih podjetij v novih državah članicah, kjer imajo tovrstna podjetja ključno vlogo. To nalogo bi lahko opravil Eurostat, statistični urad Evropske unije.
- 3.7 Na nacionalni ravni potekajo prizadevanja za določitev števila družinskih podjetij. To velja za Irsko, kjer je centralni statistični urad pripravil publikacijo z naslovom *Family Business in Ireland – Services Sector 2005* (Družinska podjetja na Irskem – storitveni sektor 2005). Združenje evropskih družinskih podjetij skupaj s svetovalnim podjetjem KPMG izdaja publikacijo *European Family Business Barometer* (Evropski barometer družinskih podjetij). Na Poljskem je državna agencija za razvoj podjetništva leta 2008 pripravila celovito kvalitativno in kvantitativno študijo.
- 3.8 Sodelovanje Eurostata bi omogočilo doseg dveh pomembnih ciljev: standardizacijo opredelitve družinskih podjetij in na tej podlagi zbiranje statističnih podatkov o tovrstnih podjetjih.

4. Izzivi za družinska podjetja

- 4.1 Izzive, s katerimi se soočajo družinska podjetja, je mogoče razdeliti v dve kategoriji: tiste, ki veljajo za vsa podjetja, in tiste, ki se nanašajo zgolj na družinska podjetja. V prvo kategorijo spadajo vsi dejavniki, ki vplivajo na gospodarstvo posamezne države, kot so domače povpraševanje ter demografske in družbeno-gospodarske razmere. To mnenje se osredotoča na drugo kategorijo, tj. posebne izzive, s katerimi se soočajo družinska podjetja in od katerih sta odvisna njihov razvoj in rast.
- 4.2 Lastništva v družinskem podjetju ne predstavljajo likvidna sredstva, temveč nekaj, kar družina gradi in razvija iz roda v rod in zajema vrednote, tradicijo ter strokovno znanje⁽⁴⁾. Zato je prenos lastništva podjetja na naslednjo generacijo največji izziv, s katerim se srečujejo ta podjetja.
- 4.2.1 Obsežno načrtovanje nasledstva je pomembna dejavnost v družinskih podjetjih, saj je namen njihovih lastnikov predati podjetje v dobrem stanju naslednji generaciji.

⁽⁴⁾ COM(2012) 795 final: Akcijski načrt za podjetništvo 2020 – oživitev podjetniškega duha v Evropi.

4.2.2 Vsako leto se s tem izzivom sooči približno 450 000 podjetij, ki zaposlujejo približno 2 milijona ljudi. Vsako leto se zaradi neuspešnega prenosa lastništva zapre 150 000 podjetij, kar pomeni izgubo 600 000 delovnih mest⁽⁵⁾.

4.2.3 Treba bi bilo preučiti glavne razloge za neuspeh pri načrtovanju nasledstva ter podpreti ukrepe za lažji prenos podjetij, npr. dedno pravo in davčne spodbude v podporo prenosom.

4.2.4 Različni pristopi k obdavčenju dediščine in premoženja v EU kažejo, da je za izboljšanje pravnega okolja na tem področju še veliko možnosti⁽⁶⁾.

4.2.5 Primer možne rešitve glede prenosov podjetij je Nizozemska, kjer je ministrstvo za gospodarstvo uvedlo t. i. „sveženj za prenos“ (*Overdrachtpakket*). Ko podjetniki dopolnijo 55 let, prejmejo sveženj za prenos, ki jih opomni na pomen načrtovanja prenosa podjetja in jim da sklop orodij za pomoč v tem procesu. Belgijski inštitut za družinska podjetja (*Instituut voor het Familiebedrijf*) je uvedel listino o nasledstvu, ki je na voljo v treh jezikih: nizozemščini (*Scorecard Opvolging*), francoščini (*Scorecard Transmission*) in angleščini (*Succession Scorecard*). Nadaljnja primera sta Slovenija, kjer Obrtno-podjetniška zbornica organizira tečaje in usposabljanja o vseh vprašanih, ki zadevajo nasledstvo, in Finska, ki ima poseben program za nasledstva (*ViestinVaihto-ohjelma*). V Avstriji obstaja zakon o nadaljevanju poslovnih dejavnosti (*Fortbetrieb*) s strani družinskega člana v primeru smrti direktorja (*Gesamte Rechtsvorschrift für Gewerbeordnung*, 1994). Podobno ureditev imata tudi Francija (*successions et des libéralités*) ter Luksemburg. Poljska agencija za razvoj podjetništva je v sodelovanju z inštitutom za družinska podjetja pripravila sveženj za nasledstva za družinska podjetja. Družinska podjetja kot del tega svežnja prejmejo vodič za nasledstvo, brezplačna orodja v podporo temu procesu ter brezplačne delavnice o izvajanju.

4.3 Družinska podjetja si prizadevajo za ustvarjanje dolgoročnih delovnih mest, kar prispeva k nastanku na družini temelječe organizacijske kulture. Iz tega razloga lahko družinska podjetja na primer zagotavljajo delovna mesta, prijazna do mater z otroki. Zagotoviti bi morali podporo za na družini temelječo organizacijsko strukturo, ki bi za ta podjetja lahko pomenila konkurenčno prednost.

4.4 Zakonci ali partnerji lastnikov podjetij imajo pogosto pomembno vlogo v družinskih podjetjih, čeprav iz različnih razlogov morda v njih nimajo formalnega statusa. To lahko vodi v pravne in finančne težave, na primer v primeru razpada zakona ali razmerja. S tem, ko bi tem osebam, pa tudi drugim družinskim članom, ki neformalno sodelujejo pri dejavnostih podjetja, zagotovili bolj formalen status, bi prispevali k preprečevanju zapletov v primeru težav v družini.

4.5 Na področju inovacij se družinska podjetja ne bi smela osredotočati zgolj na tradicionalne trge in proizvode, temveč tudi na nove inovativne rešitve.

4.5.1 Inovacije v družinskih podjetjih bi lahko spodbujali z inovativnim javnim naročanjem, v katerem cena ne bi bila edino merilo pri izbiri ponudnika. Za družinska podjetja je značilno, da so konkurenčna zaradi visoke kakovosti in storitev za stranke, za kar med drugim jamči družinska blagovna znamka (pogosto je to ime osebe ali družine, ki je lastnik podjetja). Družinska podjetja se zato v splošnem ne potegujejo za javna naročila, pri katerih je edino merilo cena. Predlaga se, naj se kot merilo za ocenjevanje ponudb spodbuja ekonomsko najugodnejša ponudba⁽⁷⁾ (*MEAT – Most Economically Advantageous Tender*), družinska podjetja pa je treba o tem ustrezno obveščati.

⁽⁵⁾ Business Dynamics: *Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy* (Dinamika podjetij: ustanavljanje podjetij, prenos podjetij in stečaj) (2011).

⁽⁶⁾ COM(2012) 795 final.

⁽⁷⁾ SEC(2007) 280: *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice* (Vodič za inovativne rešitve v javnem naročanju, 10 elementov dobre prakse).

4.6 Globalizacija podjetja sili v odpiranje za nove trge, tehnologije in kompetence. Družinska podjetja morajo te vidike upoštevati v svoji strategiji razvoja. To lahko pomeni, da morajo – tudi na vodstveni ravni – sprejeti nove delavce.

4.7 Na nacionalni ravni bi bilo treba priznati pomen družinskih podjetij za gospodarstva držav in nato zanje vzpostaviti ugodne pogoje na področju obdavčitve, zakonodaje o gospodarski dejavnosti (vključno z zakonom o družinskih podjetjih) ter podpore za izobraževanje, ki mora upoštevati posebnosti družinskih podjetij, npr. vprašanje nasledstva, nadzor, ki ga izvaja družina, ipd.

4.8 Primere izobraževanja, ki je posebej namenjeno predstavnikom družinskih podjetij, najdemo med drugim v državah, kot so Ciper (šola za družinska podjetja, ki jo vodi inštitut *Cyprus International Institute of Management*), Francija (program *Master 2 professionnel: Gouvernance des entreprises familiales et patrimoniales* – M2 GEFP, ki ga organizira univerza v Bordeauxu) in Finska (*Omistajuus ja hallitustyöskentely – valmennusohjelma jatkaajille* – lastniška struktura in upravljanje podjetja, program usposabljanja za naslednike)⁽⁸⁾. Organizacije za podporo družinskim podjetjem prav tako organizirajo tečaje za družinske podjetnike; takšni primeri so npr. *FBN Academy*, ki jo izvaja švedska podružnica mreže *Family Business Network (FBN)*, ter programi usposabljanja, ki jih izvaja španski inštitut *Instituto de la Empresa Familiar*.

4.9 Priznavanje pomena družinskih podjetij za gospodarstva držav članic ter zagotavljanje podpore zanje bi lahko prispevala k oživitvi družinske obrtniške tradicije. Dobršen del malih družinskih podjetij je članov obrtniških združenj, ki si prizadevajo za ohranitev obrti, zato je slednje smotrno podpreti.

4.10 Manjša družinska podjetja so izpostavljena tveganjem, ki lahko vodijo k njihovem izginotju s trga. Tem podjetjem bi zato morali zagotoviti ustrezno pravno in davčno podporo, da bi spodbudili njihov razvoj. Velika družinska podjetja bi po drugi strani lahko imela koristi od institucionalne podpore in ukrepov za spodbujanje lokalnih dobaviteljev in gospodarstev.

4.11 Posebna vrsta družinskega podjetja je družinska kmetija. Poleg tipičnih izzivov, ki so značilni za družinska podjetja, se ta podjetja srečujejo tudi s težavami, značilnimi za podeželje.

4.11.1 Zlasti skrb vzbujajoče je prilaščanje zemljišč, ki vodi k izkrivljenju gospodarske strukture na podeželju, ki ga ni več mogoče odpraviti, ter k z družbenega vidika nezaželeni industrializaciji kmetijstva. V svojem mnenju iz januarja 2015⁽⁹⁾ je Odbor pozval k ustreznim ukrepom, da bi na celotnem območju EU ohranili kmetijski model, ki temelji na družinskih kmetijah.

4.11.2 Družinska podjetja se pogosto združujejo v zadrage, da bi dosegla ekonomijo obsega in izboljšala konkurenčnost na trgu⁽¹⁰⁾. Zadružno podjetništvo je po značilnostih podobno družinskemu – osredotoča se na dolgoročne dejavnosti in ne na kratkoročni dobiček. Vendar so v zadnjem času zadrage izgubile zagon, nekatere pa so celo propadle, zato je treba sprejeti ukrepe za oživitev te gospodarske dejavnosti.

4.12 Za dolgoročno kopičenje kapitala za razvoj družinskega podjetja se uporablja izraz „potrpežljivi kapital“ (*ang. patient capital*)⁽¹¹⁾. Pri prenosu družinskega podjetja preda kapital skupaj z njegovo socialno in kulturno razsežnostjo, kupec pa investira v podjetje oziroma ga kupi skupaj s pripadajočim večgeneracijskim znanjem, (družinsko usmerjeno) kulturo ter zavezanostjo (lokalni) skupnosti.

⁽⁸⁾ Irene Mandl, *Overview of Family Business Relevant Issues* (Pregled vprašanj o družinskih podjetjih). KMU Forschung Austria, 2008.

⁽⁹⁾ Mnenje EESO *Prilaščanje zemljišč – opozorilni klic za Evropo in neposredna grožnja za družinske kmetije* (UL C 242, 23.7.2015, str. 15).

⁽¹⁰⁾ *Family farming in Europe: Challenges and prospects, In-depth analysis* (Družinske kmetije v Evropi: izzivi in obeti, poglobljena analiza). Evropski parlament, 2014.

⁽¹¹⁾ Potrpežljivi kapital je lastni kapital, ki ga zagotovijo lastniki družinskih podjetij, ki si prizadevajo za vzpostavitev ravnovesja med tekočim donosom naložb na eni strani in ustrezno opredeljeno dolgoročno poslovno strategijo ter zagotavljanjem nadaljevanja tradicije in družinske dediščine na drugi. Vir: De Visscher F.M., Aronoff C.E., Ward J.L. (2011), *Financing Transitions. Managing Capital and Liquidity in the Family Business* (Financiranje prehoda: upravljanje kapitala in likvidnosti v družinskih podjetjih), Palgrave Macmillan.

4.12.1 Pri opredelitvi potrpežljivega kapitala bi bilo smotrno preučiti možnost uporabe davčnih olajšav za ponovno vloženi dobiček. Razmisliti bi morali o olajšavah za družinska, pa tudi druga podjetja, ki ponovno vlagajo dobičke in namesto zadolževanja uporabljajo lasten kapital.

4.12.2 Možnost odbitka obresti na posojila od osnove za obdavčitev dobička je dodatna spodbuda za dolžniško financiranje podjetij, saj to znižuje dejanski strošek dolga, pri čemer pa ti odbitki ne veljajo za lastniški kapital.

4.12.3 Jasno je, da je obdavčevanje v pristožnosti posameznih držav članic, vendar bi morala Evropska unija spodbujati dobre prakse za družinska podjetja.

4.13 Veljalo bi razmisliti o oblikovanju nacionalnega kapitalskega sklada, prek katerega bi vlagali kapital v družinska podjetja. Posebnost takega sklada bi bila, da bi družinskim podjetjem zagotavljal kapital, vendar ti, ki dajejo kapital na voljo, s tem ne bi pridobili glasovalnih pravic; podobno ureditev predvidevata *Aksjeloven* na Norveškem in *Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada* v Španiji.

4.14 Dejavnosti družinskih podjetij lahko podpirajo tudi nacionalne ali lokalne organizacije, ki delujejo v imenu teh podjetij (npr. upravni organi (ministrstva), organizacije delodajalcev, obrtne zbornice itd.), ter nadnacionalne organizacije, kjer med najpomembnejše spadajo organizacija *European Family Business* ter združenji *FBN International* in *Les Hénokiens*.

4.14.1 Te imajo pomembno organizacijsko vlogo pri spodbujanju sektorja družinskih podjetij. Zagotavljajo platformo za izmenjavo znanja in izkušenj med družinskimi podjetniki ter pripravljajo poročila o družinskih podjetjih in tako ozaveščajo o njih. Poleg tega lahko organizacije, ki podpirajo družinska podjetja, lobirajo za konkretne rešitve.

V Bruslju, 17. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega od bora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o temi „Na poti k digitalnemu zdravstvu – elektronske informacije za varno uporabo zdravil“

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/04)

Poročevalka: Renate HEINISCH

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 22. januarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Na poti k digitalnemu zdravstvu – elektronske informacije za varno uporabo zdravil

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 14. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra 2015) z 212 glasovi za in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira prizadevanja Evropske komisije, da bi ukrepom na področju e-zdravja v okviru digitalne agende namenila zelo prednostno vlogo.

1.2 EESO ugotavlja, da osebe, ki iščejo informacije, pacienti in zdravstveni delavci pogosto poudarjajo, da potrebujejo obsežne, točne in posodobljene informacije o zdravilih ter enotni digitalni trg.

1.3 Po mnenju EESO morajo biti te informacije, ki so jih odobrili pristojni organi, dostopne neovirano in brez diskriminacije, torej tudi za slabovidne, gluhe ali osebe z zmanjšano mobilnostjo. Na voljo mora biti možnost, da se informacije prilagajajo potrebam državljanov, pacientov in zdravstvenih delavcev, da bi zagotovili kar najbolj učinkovito in varno rabo zdravil.

1.4 Po mnenju EESO bo elektronsko razširjanje informacij o izdelkih, ki so jih odobrili pristojni organi, še izboljšalo dostop. Elektronska zbirka podatkov z navodili za uporabo in strokovnimi informacijami, ki so jih odobrili zdravstveni organi (povzetek glavnih značilnosti zdravila – *Summary of Product Characteristics, SmPC*), zagotavlja najnovejše in ciljno usmerjene informacije o zdravilih.

1.5 EESO predlaga, da se informacije zagotovijo na način, ki je najprimernejši za slabovidne, na primer z veliko pisavo ali kot zvočne datoteke. Prav tako bi lahko za gluhe organizirali predstavitve pravilne uporabe aplikatorjev (npr. inhalatorjev za astmo) z običajnimi videoposnetki ali videoposnetki v znakovnem jeziku. Ponudbe v „enostavnejšem“ jeziku lahko komunikacijske ovire še zmanjšajo; osebam s težavami pri učenju namreč omogočajo, da se sebi primerno seznanjajo z informacijami in tako izravnajo omejitve, ki izhajajo iz izobrazbe.

1.6 EESO ugotavlja, da je povzetek informacij na portalu, ki so jih odobrili organi, lahko zanesljiv in običajno zlahka dostopen vir, ki izpolnjuje merila neovirane dostopnosti. To pacientom in zdravstvenim delavcem omogoča, da informacije, ki jih lahko dobijo iz drugih virov, primerjajo s potrjenimi temeljnimi informacijami.

1.7 Za zagotovitev vsesplošne primernosti za uporabo bi bilo treba rešitev razviti v sodelovanju z uporabniki in oblikovalci spletnih strani s strokovnim znanjem na področju neovirane dostopnosti. Poiskati bi bilo treba rešitev, ki ni odvisna od oblike, da bi uporabniki lahko glede na svoje potrebe in možnosti sami odločali o tem, katero napravo (namizni računalnik, tablični računalnik, pametni telefon itd.) bodo uporabljali za iskanje informacij.

1.8 EESO meni, da bi bilo treba zbirko podatkov/portal za informacije, ki so jih odobrili pristojni organi, razviti v tesnem sodelovanju z vsemi pomembnimi akterji, tj. s farmacevtsko industrijo, ki zbirko upravlja in financira, organizacijami pacientov, predstavniki invalidov in zdravstvenimi delavci, da bi potrebe čim bolj zadovoljili.

1.9 EESO meni, da je treba najti rešitve, usmerjene v uporabnika, da bi dostop do informacij omogočili tudi ljudem z nižjo izobrazbo in tistim, ki interneta ne uporabljajo pogosto.

1.10 Čeprav se elektronski dostop do informacij šteje za pomembnega, je treba poudariti, da so zdravniki (zlasti splošni) in drugi zdravstveni delavci, kot so lekarnarji in medicinske sestre, za paciente prva točka, od katere prejmejo priporočila v zvezi z boleznijo in zdravljenjem.

1.11 EESO poziva Evropsko komisijo, naj podpre vlogo za projekt v okviru IMI2 (pobude za inovativna zdravila) za elektronske informacije o izdelkih. Države članice so zaprosene, da se pridružijo pobudi za uskladitev razpoložljivih podatkovnih zbirk.

2. Uvod

2.1 Leta 2012 je Evropska komisija objavila akcijski načrt, ki navaja ovire za obsežno uporabo digitalnih rešitev v evropskih zdravstvenih sistemih, z naslovom Akcijski načrt za e-zdravje za obdobje 2012–2020 – Inovativno zdravstveno varstvo za 21. stoletje ⁽¹⁾.

2.2 Evropska komisija pojasnjuje, da je cilj izboljšati zdravstveno varstvo v korist pacientov, omogočiti pacientom večji nadzor nad lastnim zdravljenjem in zmanjšati stroške. Čeprav pacienti, državljani in zdravstveni delavci z navdušenjem uporabljajo telemedicino, več milijonov evropskih državljanov pa si je v pametne telefone namestilo aplikacije za spremljanje zdravja in dobrega počutja, mora digitalno zdravstveno varstvo še razviti svoj velik potencial za izboljšanje zdravstvenih sistemov in prihranek stroškov na podlagi večje učinkovitosti. EESO v zvezi s tem opozarja, da je treba upoštevati tudi osebne interese in vprašanja glede varstva podatkov.

2.3 Svetovna zdravstvena organizacija opredeljuje e-zdravje, vključno s telemedicino in m-zdravjem, tako: e-zdravje je prenos zdravstvenih virov in zdravstvenega varstva prek elektronskih medijev. Zajema tri glavna področja:

- posredovanje zdravstvenih informacij zdravstvenim delavcem in potrošnikom prek interneta in telekomunikacij,
- uporabo informacijske tehnologije in e-trgovanja za izboljšanje javnega zdravstva, npr. z izobraževanjem in usposabljanjem zdravstvenih delavcev,
- uporabo praks e-trgovanja in e-poslovanja pri upravljanju zdravstvenega sistema.

2.4 Evropska komisija je pripravila zeleno knjigo o m-zdravju ⁽²⁾. Mobilno zdravje (m-zdravje) je segment e-zdravja, ki zadeva medicinsko prakso in prakso na področju javnega zdravja, podprto z mobilnimi napravami. Sem sodijo zlasti mobilne možnosti komunikacije za storitve na področju zdravja in dobrega počutja in v informativne namene ter mobilne aplikacije zdravstvenega varstva.

⁽¹⁾ COM(2012) 736 final.

⁽²⁾ COM(2014) 219 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0219&from=EN>

- 2.5 Vse več ljudi vseh starosti uporablja stalno naraščajoče število elektronskih zdravstvenih informacij in aplikacij.
- 2.6 Vendar kakovost teh virov informacij zelo niha, iskalniki pa praviloma ne razlikujejo med verodostojnimi, uradno odobrenimi in manj verodostojnimi viri.
- 2.7 Zdravstvenim delavcem je na voljo vrsta potrjenih informacijskih sistemov. Zlasti družinski zdravniki in lekarnarji imajo ključno vlogo v zdravstvenih sistemih, poleg tega so kakovostne informacije nujno potrebne, če so naš cilj dobro seznanjeni zdravstveni delavci, ki uspešno zadovoljujejo potrebe prebivalstva EU na področju zdravstvenega varstva.
- 2.8 EESO meni, da tudi pacienti potrebujejo preprost dostop do verodostojnih informacij, da bi lahko bolje organizirali svoje zdravstveno varstvo in sodelovali pri njem, kar bi prispevalo tudi k večjemu upoštevanju navodil za zdravljenje. Podrobnosti glede potreb po izobraževanju in vključevanju vseh skupin (vključno s starejšimi in invalidi) so bile opisane že v prejšnjih mnenjih⁽³⁾.
- 2.9 Večja delovna obremenitev zdravstvenih delavcev in različne možnosti za sodelovanje pacientov ali državljanov v zdravstvenih organizacijah, npr. v nacionalnih organih za izdajo dovoljenj, odborih Evropske agencije za zdravila (EMA) in odborih za etiko, zahtevajo široko znanje.
- 2.10 Ena od možnosti za izobraževanje pacientov je Evropska akademija za bolnike o terapevtskih inovacijah (EUPATI). Ta konzorcij se financira v okviru pobude za inovativna zdravila, tj. javno-zasebnega partnerstva Evropske komisije in Evropske zveze farmacevtske industrije in združenj (EFPIA).
- 2.11 EUPATI je konzorcij 29 organizacij, ki ga vodi Evropski forum pacientov (EPF). Na edinstven način združuje vseevropske organizacije pacientov ter akademske in nepridobitne organizacije, ki se odlikujejo kot strokovnjaki za delo s pacienti in na socialnem področju, in podjetja, ki so člani EFPIA. Obvešča paciente kot laike v zdravstvenem sistemu in težko dosegljive skupine pacientov, tako da seznanja javnost z razvojem novih terapij. V okviru akademije EUPATI se lahko organizirajo tudi usposabljanja za boljše razumevanje informacij o zdravilih oz. pripravi ustrezen izobraževalni program.
- 2.12 Nekatere evropske države članice že imajo elektronske informacije o zdravilih. Najbolj razvito zbirko podatkov FASS⁽⁴⁾ upravlja švedsko združenje inovativne farmacevtske industrije LIF, zbirke podatkov pa imajo tudi Nemčija, Velika Britanija, Finska in Danska. Te zbirke podatkov praviloma niso neovirano dostopne za slabovidne ali pa ne vsebujejo popolne ponudbe zdravil.
- 2.13 Poleg tega se nekatere od teh zbirk podatkov ne posodablajo redno.
- 2.14 Prav tako so organi, pristojni za odobritev zdravil, dovolili, da se v navodila za uporabo vključijo hitroodzivne kode (kode QR), ki vsebujejo sklic na navodila za uporabo na spletni strani podjetja. Vendar neoviran dostop pogosto tudi tukaj ni zagotovljen.
- 2.15 Te pobude kažejo, da bo tudi v prihodnje potreben usklajen pristop, da se vsem družbenim skupinam z novimi tehnologijami zagotovi dostop do informacij.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Infrastruktura

3.1.1 EESO meni, da je farmacevtska industrija odgovorna za zagotavljanje točnih in posodobljenih informacij o izdelkih. Vsako tehnološko rešitev bi bilo treba razvijati v tesnem sodelovanju s sektorjem, da se izkoristijo tehnične rešitve, ki so že na voljo, in zagotovi nadzor s strani organov, pristojnih za odobritev zdravil.

⁽³⁾ Mnenje EESO o digitalni družbi: dostop, izobraževanje, usposabljanje, zaposlovanje in orodja za spodbujanje enakosti (UL C 451, 16.12.2014, str. 25).

⁽⁴⁾ <http://www.fass.se/LIF/startpage?userType=2>

3.1.2 EESO poudarja, da je treba način predstavitve informacij, ki so jih odobrili pristojni organi, in možnosti dostopa do njih uskladiti z ustreznimi akterji (organi, pristojni za izdajo dovoljenj, organizacije pacientov, zdravstveni delavci).

3.1.3 V okviru pobude za inovativna zdravila bi se lahko ustanovil in financiral konzorcij, ki bi bil odgovoren za usklajevanje razvoja zbirke podatkov/portala.

3.1.4 Ta portal bo temeljil tudi na zbirkah podatkov, ki so že na voljo (podatki Evropske agencije za zdravila).

3.2 **Raziskave, ki so še potrebne**

3.2.1 *Tehnične raziskave in tehnični razvoj*

- Zasnove nacionalnih zbirk podatkov so na voljo. Poleg tega je bil za prikaz uporabniku prijazne in v veliki meri neovirano dostopne (tudi za invalide) zbirke podatkov razvit prototip, ki vsebuje tudi možnosti za avdio- in videodatoteke. Razviti bi bilo treba prosto dostopno tehnično rešitev, ki čim učinkoviteje izkorišča razpoložljive vire.
- Pri tej tehnični rešitvi je treba upoštevati, da državljani/pacienti na svojih pametnih telefonih ne želijo uporabljati prevelikega števila aplikacij za skeniranje. Zato bi morala biti zbirka podatkov/portal dosegljiva npr. s konvencionalnimi tehnologijami skeniranja.
- Prizadevati si je treba za rešitve, pri katerih oblika ni odločilni dejavnik, da bi povečali njihovo sprejemljivost. Priklic informacij in vpogled vanje je treba omogočiti na vseh napravah (namiznih računalnikih, tabličnih računalnikih, pametnih telefonih itd.).
- Potrebna je primerjava tehničnih rešitev, pri čemer bi bilo treba upoštevati tudi različna področja zdravstvenega sistema (npr. pobude držav članic za stike z ljudmi prek televizijskih priključkov ali bankomatov, pobude, ki jih je predlagala Evropska komisija, itd. ⁽⁵⁾).
- V Italiji morajo lekarne po zakonu tiskati posodobljena navodila za uporabo, ki jih v zbirko podatkov naloži farmacevtska industrija. Dodatna možnost za ljudi, ki ne uporabljajo interneta, je lahko tiskanje navodil v lekarni; to lahko opravi lekarnar ali pacienti (na terminalih, podobnih bankomatom).

3.2.2 *Preskus vsebin in njihova predstavitev*

Raziskati je treba sprejemljivost različnih rešitev v javnosti, tehnične rešitve pa morajo preskusiti uporabniki, da se ugotovi, ali delujejo.

- Raziskave morajo vključevati strukturna vprašanja o potrebnem testiranju tehničnih rešitev, da se poveča sprejemljivost.
- Kako organi, pristojni za izdajo dovoljenj, nadzorujejo vsebine?
- Vsebine morajo biti predstavljene tako, da se jih lahko prilagodi individualnim potrebam pacientov/državljanov, hkrati pa zajemati vse informacije, ki so potrebne v skladu z dokumentacijo za pridobitev dovoljenj ali zakonom.
- Da bi vsem akterjem omogočili hitre povratne informacije, bi lahko dodali možnost, da uporabniki ocenijo informacije (zlasti njihovo razumljivost). Za predstavitev, razširjanje in izmenjavo informacij bi se lahko uporabljali družbeni mediji.

⁽⁵⁾ <http://www.mobilehealthglobal.com/in-the-news/interviews/46/interview-with-peteris-zilgalvis>

3.2.3 Izobraževanje in usposabljanje

Uporaba interneta se med različnimi družbenimi skupinami zelo razlikuje. Veliko jih uporablja družabna omrežja, virov informacij pa ne. Majhna skupina (10 % po oceni zveznega statističnega urada) interneta sploh ne uporablja. Opraviti bi bilo treba raziskave in najti odgovore na naslednja vprašanja:

- Kako je mogoče spodbuditi aktivno učenje, da bi nato lahko razpoložljive vire informacij (tudi digitalne) izkoristili za seznanjanje z zdravstvenimi vprašanji?
- Naučiti se učiti (vseživljenjsko učenje) je ena od osmih ključnih kompetenc iz priporočila Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 ⁽⁶⁾, ki države članice poziva k izvedbi nacionalnih ukrepov. V evropskem programu za izobraževanje odraslih so predlagani ukrepi, ki bi jih lahko sprejele države članice za spodbujanje odraslih k aktivnemu učenju. Med merila iz programa za mednarodno ocenjevanje kompetenc odraslih PIAAC (*Program for the International Assessment of Adult Competencies*) bi lahko vključili digitalno pismenost na področju zdravja.
- Kakšno vlogo imajo lahko različne izobraževalne ustanove (univerze, centri za izobraževanje odraslih ipd.) in zdravstvene ustanove pri razvijanju raznolikih sposobnosti, npr. sposobnosti za delo z novimi tehnologijami, za nepridobitno delovanje in skrb na področju zdravja ter posredovanje socialnega in tehničnega strokovnega znanja?
- Zdravstveni delavci morajo biti med strokovnim izobraževanjem deležni ustreznega usposabljanja. Centri za izobraževanje odraslih bi lahko pripravili privlačne tečaje, prilagojene uporabnikom sistema. Da se doseže ciljna skupina, bi lahko pri tem sodelovali z zdravstvenimi delavci (zlasti zdravniki), lokalnimi lekarnami ter lokalnimi zdravstvenimi in socialnimi ustanovami. To je pomembno predvsem na podeželju, kjer ljudje živijo bolj izolirano. Za izmenjavo vsebinskega in tehničnega znanja bi bilo koristno predvsem učenje, ki zajame vse generacije.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega o dbora
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ UL L 394, 30.12.2006, str. 10.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o uspešnosti in učinkovitosti državne pomoči podjetjem

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/05)

Poročevalec: Edgardo Maria IOZIA

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. februarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Uspešnost in učinkovitost državne pomoči podjetjem

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela dne 14. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) s 198 glasovi za, 3 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da so ocene učinka državne pomoči ključna orodja za preverjanje skladnosti rezultatov s predlaganimi cilji, ki omogočajo učinkovitejše in uspešnejše dodeljevanje sredstev ter izboljšanje preglednosti in potrjevanja procesov upravljanja.

1.2 Številne države članice so že razvile kompleksne, strukturirane sisteme ocenjevanja. Ta proces poteka v sinergiji z vse večjim zanimanjem akademskih krogov, kar je omogočilo izboljšave tehnik ocenjevanja in povečanje natančnosti instrumentov za merjenje, ki jih imajo na voljo organi, ki dodeljujejo pomoč.

1.3 Evropska komisija je skupaj z državami članicami organizirala forum na visoki ravni o državni pomoči podjetjem, ki se ukvarja tudi z ocenjevanjem.

1.4 Decembra lani je evropska komisarka za konkurenco Margrethe Vestager na tem forumu izjavila, da sta v okviru posodobitve področja državne pomoči ključnega pomena dva elementa: **preglednost**, zahvaljujoč kateri državljani vedo, kam je šel njihov denar, in **ocenjevanje**, zahvaljujoč kateremu vedo, ali je bil dobro porabljen. EESO temu mnenju zavzeto pritrjuje.

1.5 EESO pozdravlja razpravo o ocenjevanju učinka v zvezi s politikami glede pomoči podjetjem in Komisijo poziva, naj še naprej odločno nadaljuje s pristopom, ki ga uporablja že nekaj let.

1.6 Treba je poudariti, da sedaj številne sheme pomoči niso predmet ocene učinka, z izjemo ocen, ki jih določajo predpisi EU. V številnih primerih predpisi zahtevajo zgolj potrditev, da posamezne operacije formalno ustrezajo pravnim zahtevam, in torej ne omogočajo celovitih, dolgoročnih ocen uspešnosti in učinkovitosti vseh naložb v podporo podjetjem. EESO poziva k splošni uvedbi ocen učinka in morebitnemu znižanju praga v višini 150 milijonov evrov za povprečni letni proračun shem pomoči, ki je v uredbi o splošnih skupinskih izjemah naveden kot meja, nad katero velja obveznost predložitve predhodnega načrta ocenjevanja, čemur bi se sicer izognilo mnogo držav članic, sploh kadar je znesek pomoči velik glede na velikost države.

1.7 EESO poudarja, da splošni zakonodajni okvir o državni pomoči postopoma spreminja vlogo Komisije, ki jo je prej prežemala prevladujoča upravna kultura, zdaj pa gre v smeri nove oblike sodelovanja z državami članicami za optimizacijo rezultatov državne pomoči z osredotočanjem na njeno uspešnost in učinkovitost. Sprejetje posodobitve je pomemben korak naprej.

1.8 Države članice morajo vzpostaviti ustrezne mehanizme za ocenjevanje, ki ga izvajajo neodvisni organi. EESO meni, da morajo socialni partnerji sodelovati pri opredeljevanju načina ocenjevanja, hkrati pa se ne sme zanemariti precejšnjega strokovnega znanja, ki so ga pridobili zaposleni v javnih organih. Ti bi morali biti vključeni v razvoj postopkov ocenjevanja in sodelovati pri pripravi končnega poročila ter tako prispevati k širjenju kulture ocenjevanja v svojih lastnih organizacijah in k postopnemu izboljševanju postopka priprave. Evropska komisija mora prispevati k usklajevanju meril ocenjevanja v državah članicah. Vzpostavitev primerljivih meril ocenjevanja bo omogočila izvedbo splošne ocene uspešnosti in učinkovitosti državne pomoči.

1.9 Posebno pozornost bi bilo treba posvetiti posebnim okoliščinam v regijah, ki so vključene v sistem državne pomoči. Hvalevredna odločitev Komisije, da iz obveznosti predhodne priglasitve izvzame več kot 80 % vseh državnih pomoči ⁽¹⁾, sicer omogoča takojšnje dodeljevanje pomoči, vendar znatno povečuje odgovornost in stroške za lokalne oblasti, s tem pa tudi javno porabo, potrebnih bo pa tudi veliko prizadevanj držav članic za organizacijo specializiranih tečajev usposabljanja in izmenjavo najboljših praks med lokalnimi upravami. Na vseh ravneh je treba razviti kulturo partnerstva.

1.10 EESO meni, da bi nov sistem, ki odgovornost za predhodno ocenjevanje prenaša na države članice prinesel celovito povečanje stroškov javne uprave in podjetij, zato je potrebno pozorno načrtovanje s ciljem odpraviti nepotrebne formalnosti in poenostaviti postopke. Opozarja tudi, da je šestmesečni rok pri postopkih za odobritev načrtov ocenjevanja zelo zapletenih shem morda prekratek in da bi priprava modela na podlagi nasprotnih scenarijev za majhne države lahko pomenila velike težave.

1.11 EESO priporoča hitro sprejetje sporočila o pojmu državne pomoči, predvsem zato, da bi pomagali lokalnim upravam, katerim je splošna uporaba izvzetja predhodnega obveščanja naložila dve nalogi: odločanje o tem, kaj je državna pomoč in kaj ni, ter to izvajati na način, ki bo v skladu s trgovino. Na primer pri javnem financiranju kulture in ohranjanja kulturne dediščine še vedno traja pravna negotovost glede tega, kaj spada med državno pomoč in kaj ne, kar uprave navajajo k temu, da vsako posredovanje obravnavajo kot podrejeno pravilom o državni pomoči, z vsemi upravnimi in postopkovnimi obremenitvami, ki spadajo zraven. Enaka pravna negotovost je značilna tudi za javno financiranje vse infrastrukture, zlasti z vidika sodne prakse v zadevi „letališče Leipzig“. Treba je jasno in nedvoumno opredeliti ukrepe javne pomoči podjetjem, ki ne spadajo med državno pomoč, in tiste, ki so državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU.

1.12 EESO pozdravlja dosedanja prizadevanja, vendar meni, da je ključnega pomena, da se ta kultura ocenjevanja razširi na vse ravni sektorja države, tako regionalne kot nacionalne, in da ni omejena zgolj na primere, navedene zgoraj. Odbor zato poziva Komisijo in države članice k novim zavezam.

1.13 Opravljena analiza kaže, da javni organi nimajo podatkov o stroških upravljanja, ki nastanejo zaradi upravljanja državne pomoči podjetjem. Podrobne ocene učinkovitosti teh sredstev ni mogoče izvesti, v kolikor poleg merjenja same pomoči glede na dosežene rezultate ne upoštevamo porabe javnih organov. Preglednost tega sistema je odvisna od objave zadevnih podatkov. V skladu z razpoložljivimi podatki naj bi celoten delež upravnih stroškov znašal približno 5 %, katerim je treba prišteti še stroške usklajevanja s predpisi, ki naj bi prav tako znašali 5 %, ter poznejše stroške ocenjevanja, ki jih Komisija ocenjuje na malo manj kot 1 %. Ta višina sredstev, verjetno zaokrožena navzdol, se objektivno zdi pretirana.

⁽¹⁾ Govor komisarke za konkurenco Margrethe Vestager na forumu držav članic na visoki ravni 18. decembra 2014.

1.14 EESO poziva Komisijo, naj se izogne ustvarjanju nepričakovanih in naknadnih bremen za podjetja ter zagotovi, da bo celoten sistem ocenjevanja postal učinkovitejši in uspešnejši.

1.15 Zelo pomembno je, da se pri ocenjevanju upošteva tudi učinkovitost upravnih stroškov in stroškov, ki izhajajo iz modelov ocenjevanja.

1.16 S poenostavitvijo predhodne ocene in uskladitvijo meril pri naknadni bi bilo treba zagotoviti primerljivost različnih modelov ter prožnost glede na velikost, tipologijo in kazalnike.

1.17 EESO se zavzema za celotno vizijo ukrepov Komisije na vseh področjih gospodarske politike – pri strukturnih skladih, državni pomoči, sporazumih o trgovinskem partnerstvu – da bi se zagotovil enoten program evropske gospodarske politike, ki temelji na razvoju in rasti.

1.18 EESO priporoča uporabo meril, podobnim merilom iz Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 240/2014 z dne 7. januarja 2014 o Evropskem kodeksu dobre prakse za partnerstvo v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov⁽²⁾, ki predpisujejo obvezno posvetovanje z vsemi možnimi zainteresiranimi stranmi pri pripravi ločene uredbe o ocenjevanju uspešnosti in učinkovitosti državne pomoči.

1.19 Preglednost opravljenih ocen bi bilo treba zagotoviti tako, da bi bile v kar največji meri javno dostopne, kar v primeru podjetij in zneskov dodeljene pomoči v nekaterih državah članicah že velja.

1.20 EESO priporoča, da načrti ocenjevanja predvidijo:

- doseganje ciljev politike,
- učinek na konkurenco in poslovanje,
- uspešnost/učinkovitost instrumenta,
- predhodno preverjanje predpogojev za nadaljevanje sheme ali za podobne sheme na mikro ravni (opis pomoči),
- spodbujevalni učinek.

1.21 EESO želi biti vključen v proces ocenjevanja učinkovitosti in uspešnosti celotnega sistema državne pomoči ob koncu obdobja 2014–2020.

2. Uvod

2.1 Državna pomoč podjetjem lahko v nasprotju s črko in duhom ustanovnih pogodb izkrivlja konkurenco in prispeva k razdrobljenosti notranjega trga, v kolikor ni umeščena v jasen regulativni okvir, usmerjena v proizvodne dejavnosti in podjetja, ki vlagajo zlasti v inovacije, raziskave in razvoj, ki prinašajo ekonomske in socialne koristi, ter če ni omejena in nadzorovana.

2.2 Po drugi strani negativne gospodarske razmere, ki trajajo že več let in ki jih spremljajo resne državne krize, ki neizogibno vplivajo na podjetja, delavce in državljane, zahtevajo razmeroma prožen pristop, kot ga izvajajo največji konkurenti EU na svetovnih trgih, za katere ne velja takšen sklop pravil o državni pomoči. Konkurenčnost evropskih podjetij mora biti bistveno referenčno merilo. Brezposelnost v Evropi je dosegla razsežnosti izrednih razmer. Naložbe so se v primerjavi z najvišjo ravnjo iz leta 2007 zmanjšale za 15 %, 25 milijonov Evropejcev pa je še vedno brezposelnih. Pet milijonov med njimi je mladih. Večina so ženske⁽³⁾.

⁽²⁾ UL L 74, 14.3.2014, str. 1.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>

2.3 V zanimivi raziskavi Evropskega parlamenta ⁽⁴⁾ so bile izpostavljene bistvene razlike med shemami, ki veljajo v EU in ZDA. „V okviru konkurenčne politike EU obstajajo stroga pravila o državni pomoči, ameriška zakonodaja pa tega področja posebej ne ureja.“ Na zahtevo tedanjega komisarja Joaquína Almunie je bil v še potekajoča pogajanja med EU in ZDA o čezatlantskem partnerstvu za trgovino in naložbe (TTIP) vključen predlog EU o ureditvi državne pomoči ⁽⁵⁾.

2.4 Predlog se zdi šibak in v glavnem nepomemben ⁽⁶⁾. Evropa bo še naprej imela najstrožjo zakonodajo na svetu. Po eni strani to sicer prispeva k dokončanju enotnega trga, po drugi pa kaznuje naša podjetja. Evropsko podjetje s proizvodnjo v ZDA je upravičeno do državne pomoči, ki v EU ni dovoljena, sprejetje sporazuma pa bo to še olajšalo. EESO zato resno opozarja Komisijo, naj v okviru sporazuma o prosti trgovini ne daje prednosti ameriškim podjetjem.

2.5 Dosedanje izkušnje so pokazale, da je potreben temeljit pregled evropskega programa državne pomoči.

2.6 Gospodarska in finančna kriza zadnjih let zahtevata korenit pregled meril glede porabe v okviru politik javnih naložb in podpiranja podjetij na vseh ravneh sektorja države. Točneje – glede na pomanjkanje oziroma omejenost razpoložljivih virov je prednostna naloga poiskati boljši način za racionaliziranje podpore (in dodeljevanje pomoči zgolj tam, kjer prinaša ustrezno dodano vrednost), kar bo izboljšalo kakovost pomoči in obenem omogočilo ustrezno spremljanje njene učinkovitosti in uspešnosti.

2.7 Po mnenju EESO je smotrno opredeliti, kakšen učinek so imele sprejete politike pomoči podjetjem, ali so ugotovljeni instrumenti podpore primerni in ali so upravni stroški in stroški upravljanja sorazmerni z doseženimi rezultati. Vseskozi se moramo zavedati, da tega, česar ni mogoče izmeriti, ni mogoče opredeliti ali izboljšati. Do sedaj sprejeti ukrepi udejanjajo ta pristop.

2.8 Ocenjevanje se morda zdi tehnično področje, ki zanima le ozek krog akademske raziskovalne skupnosti, izvaja pa ga večja skupnost strokovnjakov iz svetovalnih podjetij, specializiranih za finančne revizije ali ocenjevanje projektov in programov. Vendar je s tem, ko je bila ocenjevanju v okviru agende Evropske komisije za pametno pravno ureditev dodeljena središčna vloga, to postalo ključna tema regulativne politike, ki poraja pomembna institucionalna vprašanja in vprašanja s področja upravljanja, ki presegajo zgolj področje programov porabe ⁽⁷⁾.

2.9 Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko od leta 2008 razvija programe ocenjevanja na podlagi nasprotnih scenarijev, ki podpirajo obstoječe (predhodne in naknadne) ocene v okviru načrtovanja strukturnih skladov.

2.10 Maja 2012 je tudi GD za konkurenco v okviru svojega programa reform za *posodobitev področja državnih pomoči* (*State Aid Modernization*, SAM) za nekatere sheme pomoči uvedel ocene učinka, ki uporabljajo tehnike na podlagi nasprotnih scenarijev ⁽⁸⁾. Z novo uredbo o splošnih skupinskih izjemah je ocenjevanje velikih shem pomoči (z letnim proračunom več kot 150 milijonov EUR) postalo obvezno v določenih sektorjih, kot so: regionalna razvojna politika, pomoč za mala in srednja podjetja, podpiranje raziskav, razvoja in inovacij, pomoč na področju okolja in energetike ter pomoč za širokopasovno infrastrukturo. Štirje nacionalni načrti so že bili predloženi, v obravnavi pa jih je še približno deset s področja raziskav, razvoja in inovacij ter širokopasovne infrastrukture.

⁽⁴⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI\(2014\)140779_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI(2014)140779_REV1_EN.pdf)

⁽⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf

⁽⁷⁾ http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf

⁽⁸⁾ Uredba Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgovom pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe (UL L 187, 26.6.2014, str. 1).

2.11 Nedavno je Evropsko računsko sodišče posredovalo v primeru sistemov za vrednotenje rezultatov, ki ju uporablja EuropeAid, in ocenilo, da nista primerna⁽⁹⁾. Trenutno poteka pregled vseh sistemov ocenjevanja, ki se uporabljajo v okviru dejavnosti Komisije.

2.12 Nujna je večja skladnost med metodologijami, ki se uporabljajo za vrednotenje rezultatov uporabe strukturnih skladov in državne pomoči, prav tako pa tudi podroben pregled vseh politik porabe Unije.

2.13 Namen pristopa z uporabo nasprotnih scenarijev za ocenjevanje učinkov javnih politik je preveriti zmožnost politike za doseg želeno spremembo vedenja ali razmer določene ciljne populacije upravičencev; torej opredeliti, v kolikšni meri je pomoč – brez upoštevanja drugih dejavnikov – prispevala k doseg določenega rezultata. Za to se včasih uporablja izraz „spodbujevalni učinek“.

2.14 Namen ocenjevalnega postopka je opredeliti vzročni učinek sprejete politike, pri čemer se upošteva le neposredni učinek te politike. Z drugimi besedami, prepreči se možnost morebitnih izkrivljanj zaradi splošnih makroekonomskih razmer ali raznolike narave podjetij.

2.15 Vzročni učinek je razlika med ugotovljenimi spremenljivkami izida po izvedbi politike (dejansko stanje) in tem, kar bi se zgodilo, v kolikor se ta konkretna politika ne bi sprejela (stanje po nasprotnem scenariju).

2.16 Ta vrsta analize je bila oblikovana v odziv na zahteve, da se dokažejo obseg in neto učinki podpore. V okviru tovrstne analize se obravnava, ali ima pomoč pozitivne ali negativne učinke in kakšen je njihov obseg, ali je mogoče ugotovljene spremembe dejansko pripisati izvedeni politiki, ali se rezultati razlikujejo glede na različne upravičence (velika ali mala podjetja), med regijami ali glede na pretečeni čas, ter ali so stroški upravljanja in upravni stroški sorazmerni in vzdržni.

2.17 Čeprav je bila ta tema zlasti v zadnjih desetletjih temeljito obravnavana v literaturi na področju ekonomije, v državah članicah EU obstaja le nekaj primerov javnih organov, ki še naprej in na splošno uporabljajo ocene učinka za spremljanje svojih politik pomoči podjetjem in njihovo izboljšavo.

2.18 Najbolj zanimivi primeri, ki jih velja omeniti, vključujejo prizadevanja Združenega kraljestva, ki od leta 2001 redno ocenjuje regionalne programe pomoči s skoraj eksperimentalnimi ocenjevalnimi tehnikami, in Nizozemske, ki je leta 2012 ustanovila strokovno delovno skupino za ocene učinka. Podobno je Finska ustanovila TEKES, finsko agencijo za inovacije, Slovenija pa je leta 2001 sprejela zakon o nadzoru državne pomoči.

2.19 EESO želi s tem mnenjem prispevati k razpravam Evropske komisije in držav članic o ustrezni uspešnosti in učinkovitosti ukrepov pomoči podjetjem in o potrebi po razširitvi uporabe ocen učinka.

3. Zakaj ocenjevati? Spoznanja iz literature

3.1 To mnenje si prizadeva na podlagi empiričnih dokazov iz analiz na podlagi nasprotnih scenarijev prikazati pomen ocenjevanja. Na ocenjevanje ne bi smeli več gledati kot na akademsko početje, temveč kot na ključno, institucionalizirano prakso, ki je del cikla politike: izvajati, spremljati, oceniti, preoblikovati.

3.2 V ta namen mnenje obravnava več študij, izvedenih v različnih državah članicah, pri čemer bodo poudarjena njihova bistvena spoznanja, in sicer posledice za politiko, kar zadeva vpliv na rast naložb, produktivnost, zaposlovanje, inovacije in stroške sheme. Ti kazalniki omogočajo vpogled v učinke na rast in poudarjajo potrebo po ciljno usmerjeni in visokokakovostni pomoči.

3.3 Čeprav je v literaturi pogosto poudarjena pozitivna korelacija med javno podporo podjetjem in rastjo rezultatov (naložbe, zaposlovanje, novi proizvodi), je treba poudariti, da spodbujevalen učinek pomoči ni sam po sebi umeven. Obstaja več drugih dejavnikov, ki vplivajo na uspešnost določene politike, med drugim splošno gibanje gospodarstva, delovanje trga in splošna raven obdavčitve.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_SL.pdf

3.4 V študiji, ki analizira učinek zakona št. 488 v Italiji, Bondonio in Martini (2012) ugotavljata, da so podjetja, ki so prejela neposredno državno pomoč, v povprečju zmanjšala zasebne naložbe. V tem primeru je neposredna državna podpora podjetjem povzročila zmanjšanje izdatkov za zasebne naložbe in tako zmanjšala potrebo po zasebnih sredstvih. Državna pomoč mora naložbe dopolnjevati, ne pa zamenjati.

3.5 V literaturi so prav tako poudarjene nekatere težave, kar zadeva učinek pomoči na produktivnost. V ocenjevalni študiji o britanskih podjetjih, ki so prejela podporo v okviru programa regionalne selektivne pomoči (*Regional Selective Assistance* (RSA)), Criscuolo (2012) navaja, da rast produktivnosti ni bila statistično pomembna⁽¹⁰⁾.

3.6 Te ugotovitve so v skladu z drugimi empiričnimi dokazi, da ima neposredna pomoč pogosto pozitiven učinek na obseg proizvodnje, na produktivnost pa ne vpliva. Z drugimi besedami, podjetja, ki prejmejo pomoč, rastejo, vendar ne postanejo učinkovitejša. S tem se povečuje tveganje, da bi nekonkurenčnim podjetjem pomagali, da obstanejo na trgu.

3.7 Statistično-ekonometrični modeli, ki opredeljujejo učinek podpore (z uporabo pristopa) na podlagi nasprotnih scenarijev, prav tako omogočajo prikaz neto učinkov posameznih ukrepov pomoči na zaposlovanje. To omogoča izračun stroškov na „ustvarjeno“ enoto dela.

3.8 Pogosto je opaziti razhajanje med številom novih enot dela, ki jih gre neposredno pripisati pomoči, in statističnimi podatki, zabeleženimi v okviru naknadnega ocenjevanja. V študiji, ki se osredotoča na ukrepe pomoči za MSP na Poljskem, Trzciński (2011) navaja, da je od 25 000 novih delovnih mest, „ustvarjenih“ s podporo, zgolj 10 550 delovnih mest moč dejansko pripisati izvedeni *politiki* (11). Bondonio in Martini (2012) sta ugotovila enako. Od 89 000 novih delovnih mest, zabeleženih v okviru naknadne ocene zakona št. 488, jih je bilo dejansko ustvarjenih zgolj 12 500, pri čemer je strošek znašal 232 000 EUR na enoto dela (12). Treba je upoštevati učinek državne pomoči na obstoječa delovna mesta in posledično na zaščito lokalnega, regionalnega ali nacionalnega gospodarstva.

3.9 Pomoč podjetjem prinaša različne rezultate glede na višino dodeljene pomoči, velikost podjetja, geografsko območje, kjer se podjetje nahaja, in vrsto dodeljene pomoči. Empirični dokazi tovrstnih analiz bi morali biti na voljo javnim nosilcem odločanja, da bi usmerjali njihove odločitve in jim pomagali opredeliti, katera vrsta pomoči je najprimernejša in v kakšnem okviru. Kot je bilo jasno utemeljeno zgoraj, je treba oblikovati usmerjene ukrepe pomoči, da bi izboljšali učinkovitost in uspešnost politik.

4. Ugotovitve

4.1 Evropska komisija mora nadaljevati prizadevanja za ozaveščanje o najbolj razširjenih načelih in metodah, ki se uporabljajo na področju ocenjevanja učinka. EESO zlasti meni, da bi morale v različnih državah članicah v sodelovanju z univerzami, raziskovalnimi inštituti, socialnimi partnerji in drugimi zainteresiranimi stranmi potekati delavnice o tehnikah ocenjevanja in razpoložljivih metodologijah. Te izkušnje bodo Komisiji pomagale bolje razumeti ovire, ki se pojavljajo pri uporabi predpisov, in ji omogočile, da v zvezi s tem pravočasno ukrepa.

4.2 Čeprav je treba pozdraviti prizadevanja Komisije, je pomembno, da se zagotovi ocenjevanje večjega števila shem pomoči, zlasti kadar gre za visoke zneske pomoči. Prav tako je bistveno spodbujati razpravo o metodologiji, ki bi dopolnjevala tehnike ocenjevanja na podlagi nasprotnih scenarijev z novimi instrumenti za ocenjevanje, ki lahko zajamejo tudi učinke drugih oblik podpore podjetjem (finančna podpora, posredna pomoč, industrijska politika sama po sebi).

4.3 EESO vztraja, da je treba razviti ustrezno pluralistično metodologijo za ocenjevalna merila in parametre. Komisija trdi (13): „To naj bi zagotovilo, da bo javna podpora spodbujala inovacije, okolju prijazne tehnologije in razvoj človeškega kapitala ter preprečevala okoljsko škodo, s tem pa tudi spodbujala rast, zaposlovanje in konkurenčnost v EU.“ Te prvine prispevajo k oceni učinka državne pomoči onkraj zgolj ocene stroškov. Evropski parlament zahteva, da se ga vključi v pripravo metodologij ocenjevanja ter evropske zakonodaje o državni pomoči, ki močno vpliva na odločitve držav članic glede ekonomske politike. EESO poleg tega poudarja pomen, ki ga ima prost dostop do podatkov ocenjevanja za raziskovalno dejavnost in izboljšanje njegove metodologije.

(10) Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman in J. Van Reenen (2012), *The causal effects of an industrial policy* (Vzročni učinki industrijske politike), CEPR Discussion Papers 8818.

(11) Trzciński, R. (2011), *Towards Innovative Economy – Effects of Grants to Enterprises in Poland* (Inovativnemu gospodarstvu naproti – učinek nepovratnih sredstev na podjetja na Poljskem), ur. Jacek Pokorski.

(12) Martini, A. in D. Bondonio (2012), *Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy* (Ocena učinka kohezijske politike z uporabo nasprotnih scenarijev: učinek in stroškovna učinkovitost naložbenih subvencij v Italiji), poročilo za Evropsko komisijo, GD Regio.

(13) COM(2012) 209 final.

4.4 Za Komisijo bi bilo koristno, da bi skupaj z nacionalnimi in evropskimi statističnimi uradi preučila možnost oblikovanja zanesljive podatkovne baze o državni pomoči podjetjem v okviru enotnega metodološkega okvira. To bi zagotovilo večjo preglednost procesov odločanja in spodbudilo dejavnosti raziskovanja in ocenjevanja, in sicer tako s strani javnih organov kot s strani sodelujočih raziskovalcev.

4.5 Univerze in raziskovalni centri bi lahko igrali odločilno vlogo pri usmerjanju pozornosti h kulturi ocenjevanja ter pri razširjanju več in naprednejših instrumentov za ocenjevanje javnih politik. Evropska komisija bi poleg tega lahko uporabila neodvisne raziskovalne inštitute, da bi izvedla oceno učinkovitosti pomoči v nekaterih sektorjih, kot so pomoč za raziskave, razvoj in inovacije, pomoč za MSP, pomoč za sektor energetike in pomoč za infrastrukturo.

4.6 Glede na to, da ocene, ki se zahtevajo v skladu z novimi predpisi Skupnosti, učinkov politike pomoči podjetjem na evropsko gospodarstvo kot celoto ne upoštevajo v zadostni meri, se priporoča, da Komisija o tej temi sproži pilotno študijo ob koncu sedanjega programskega obdobja (2014–2020). Študija bi morala raziskati, kateri so glavni dejavniki, ki določajo način porabe pomoči, opredeliti razmerje med pomočjo podjetjem in gospodarskim potencialom organa, ki dodeljuje pomoč, ter preučiti obstoječo povezavo med kohezijsko politiko in politiko konkurence.

4.7 To mnenje je prvi korak v okviru dela EESO na področju merjenja učinka državne pomoči za podjetja. Prav tako se odziva na dejavnosti Komisije na tem področju in jih podpira. EESO meni, da je ključnega pomena okrepiti in razširiti razpravo. Odbor bo še naprej pozorno spremljal delo Komisije na tem področju in, kjer je le mogoče, spodbujal kulturo ocenjevanja uspešnosti in učinkovitosti.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o gospodarstvu za skupno dobro: trajnostnem gospodarskem modelu, usmerjenem v socialno kohezijo

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/06)

Poročevalec: Carlos TRIAS PINTÓ

Soporočevalec: Stefano PALMIERI

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. februarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Gospodarstvo za skupno dobro: trajnostni gospodarski model, usmerjen v socialno kohezijo

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 10. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 17. septembra) s 144 glasovi za, 13 glasovi proti in 11 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO meni, da je model gospodarstva za skupno dobro (*economy for the common good*, ECG) ⁽¹⁾ zasnovan z namenom njegove vključitve tako v evropski kot v nacionalni pravni okvir, da bi naredili korak naprej v smeri enotnega evropskega trga z bolj etičnim gospodarstvom, ki bi temeljilo na evropskih vrednotah in dosežkih politike družbene odgovornosti, poleg tega pa vzpostavilo sinergije, ki jih dodatno utrjujejo.

1.2 Gospodarstvo za skupno dobro je celovit pristop, katerega koncepti so blizu temeljnim vrednotam socialnega gospodarstva, krožnega gospodarstva, gospodarstva delitve, gospodarstva funkcionalnosti, na virih temelječega gospodarstva in modrega gospodarstva.

1.3 Gospodarstvo za skupno dobro, ki ga podpirajo organizacije civilne družbe, podjetja in akademski krogi, velja za izvedljiv model, ki krepi evropske vrednote in socialno kohezijo ter spodbuja odgovoren gospodarski sistem. Ta model podpira več kot sto lokalnih skupin, približno 2 000 podjetij ⁽²⁾ in socialnih organizacij.

1.4 Model je usklajen z okvirom strategije Evropa 2020 in predlaga prehod na evropski etični trg, ki bo spodbujal socialne inovacije in zaposlovanje ter prinesel koristi za okolje. Evropski etični trg se bo lahko oblikovalo z izvajanjem več strategij:

1.4.1 Merjenje kazalnikov blaginje in socialnega razvoja, ki presegajo BDP ⁽³⁾, npr. s proizvodom skupnega dobrega in bilanco skupnega dobrega.

1.4.2 Oblikovanje politik, ki bi dajale priznanje podjetjem, ki v večji meri prispevajo k skupnemu dobremu, na primer etično javno naročanje in spodbujanje etične notranje trgovine.

1.4.3 Spodbujanje etične zunanje trgovine kot evropskega zaščitnega znaka. Na ta način bo Evropa lahko priznana kot etičen trg, evropska podjetja pa bodo vodilna na svetovnem etičnem trgu in bodo prispevala h krepitvi človekovih pravic, delovnih standardov in varstva okolja po vsem svetu.

⁽¹⁾ Glej spletno stran projekta *Economy for the Common Good*.

⁽²⁾ Nekatera od teh delujejo na zelo konkurenčnih trgih.

⁽³⁾ Pri čemer se upoštevajo BDP in dopolnilni kazalniki.

1.4.4 Spodbujanje vseh vrst podjetnikov pri ustanavljanju organizacij, ki prispevajo k skupnemu dobremu.

1.4.5 Spodbujanje etične potrošnje in ozaveščanje evropskih potrošnikov.

1.4.6 Povečanje raznolikosti finančnega okolja s spodbujanjem mrež etičnih bank in borz po vsej EU.

1.5 EESO poziva Evropsko komisijo, naj v okviru prenovljene strategije za družbeno odgovornost podjetij naredi kvalitativni preskok in (pri javnih naročilih, dostopu do zunanjih trgov, davčnih olajšavah ipd.) nagradi tista podjetja, ki lahko dokažejo večjo etičnost.

2. Uvod

2.1 Gospodarstvo in posledično gospodarska politika imata pomembno vlogo v današnji družbi, saj na njiju sloni uspešnost oziroma neuspešnost drugih politik, ki so temeljnega pomena za blaginjo državljanov – izobraževanja, zdravstvenega varstva, socialnovarstvenih storitev, kulture, okolja, tehnologije in inovacij. Vsa ta področja so močno odvisna od gospodarskih razmer, ki vplivajo na različne lokalne in regionalne ravni.

2.2 Kriza, ki še vedno negativno vpliva na gospodarstva držav članic in kakovost življenja njihovih prebivalcev, je razkrila šibkost socialnega in ekonomskega sistema EU.

2.3 Po drugi strani po podatkih svetovne raziskave Mednarodne sindikalne konfederacije (ITUC) iz leta 2014⁽⁴⁾ ni niti ene države na svetu, kjer bi večina ljudi menila, da je gospodarski sistem pravičen. Štirje od petih anketirancev (78 %) verjamejo, da je gospodarski sistem naklonjen bogatim. Podobno si 88 % Nemcev in 90 % Avstrijcev želi nove gospodarske ureditve (raziskava fundacije Bertelsmann⁽⁵⁾), enako pa nedvomno velja za države, ki jih je gospodarska kriza najbolj prizadela, kot so Grčija, Portugalska, Irska, Španija in Italija.

2.4 Ob upoštevanju napredka Komisije na področju socialnih inovacij, mnenja EESO SC/39 o oceni izvajanja strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast, poročila o vmesnem pregledu strategije Evropa 2020 in pobude usmerjevalnega odbora za strategijo Evropa 2020 z naslovom *Let's talk happiness – beyond GDP* (O zadovoljstvu – ne le z vidika BDP) je jasno, da moramo, če želimo učinkovito spodbujati gospodarsko konkurenčnost in socialno kohezijo, spremeniti mišljenje – gospodarske, okoljske in družbene cilje je treba obravnavati v tesni soodvisnosti in s celostnim pristopom doseči večje ravnovesje med kvalitativnimi in kvantitativnimi vidiki razvoja.

2.5 Model gospodarstva za skupno dobro obstoječi sistem dopolnjuje na način, ki uživa podporo evropske družbe. Njegovi cilji in vrednote presegajo konvencionalne predloge družbene odgovornosti podjetij, zaradi svoje celostne vizije pa lahko poveže tudi najbolj različne akterje družbe.

2.6 V samo štirih letih je model prerasel v družbeno gibanje, ki ga podpira več kot sto lokalnih skupin, skoraj 2 000 podjetij in socialnih organizacij ter vse več univerz, med drugim v Avstriji, Nemčiji, Švici, Italiji in Španiji. Poleg tega so model gospodarstva za skupno dobro za svoja ozemlja sprejele Južna Tirolska v Italiji in številne lokalne vlade v več evropskih državah.

3. Gospodarstvo za skupno dobro: cilj, vrednote, strategija in kazalniki

3.1 Cilj družbe mora biti blaginja vseh njenih pripadnikov, kar narekujejo tudi ustavne določbe.

⁽⁴⁾ Svetovna raziskava Mednarodne sindikalne konfederacije (ITUC) iz leta 2014.

⁽⁵⁾ Fundacija Bertelsmann: *Bürger wollen kein Wachstum um jeden Preis* (Državlani ne želijo rasti za vsako ceno).

3.2 V skladu s smernicami iz člena 3(1), (2) in (3) Pogodbe o Evropski uniji ⁽⁶⁾ je glavna zamisel modela gospodarstva za skupno dobro, da **mora gospodarstvo služiti ljudem**: z drugimi besedami, skupnemu dobremu. Izhodišče za doseg tega cilja mora biti predpostavka, da sta denar in kapital pomembni sredstvi – za trgovino in naložbe – vendar pa nista cilja sama po sebi.

3.3 Gospodarski model prizadevanja za skupno dobro bi temeljil na vrednotah, ki jih priznavamo kot univerzalne: človekovo dostojanstvo, solidarnost, okoljska trajnost, socialna pravičnost, preglednost in demokratična udeležba.

3.4 Priznavanje skupnega dobrega kot osrednjega cilja gospodarstva zahteva poseben način merjenja gospodarske uspešnosti v skladu s ciljem in ne le sredstvi: proizvod skupnega dobrega, bilanca skupnega dobrega in ocena kreditne sposobnosti skupnega dobrega, ki dopolnjujejo BDP, finančno bilanco in finančno oceno kreditne sposobnosti.

3.5 Gospodarstvo za skupno dobro je celosten model, ki si prizadeva gospodarstvo vtakati v družbeno, kulturno in ekološko tkivo evropske družbe. Kot je razvidno iz spodnje tabele, model gospodarstva za skupno dobro (GSD) odraža temeljne vrednote različnih gospodarskih predlogov:

VREDNOTE GSD/MODELI	Človekovo dostojanstvo	Solidarnost/sodelovanje	Okoljska trajnost	Socialna pravičnost	Demokracija
Socialno gospodarstvo	X	X	X	X	X
Krožno gospodarstvo			X		
Gospodarstvo sodelovanja		X			X
Gospodarstvo funkcionalnosti		X	X		
Na virih temelječe gospodarstvo			X	X	
Modro gospodarstvo			X		

Vir: Izvirnik.

3.6 Gospodarstvo za skupno dobro je gospodarski model, ki lahko prispeva k doseganju ciljev strategije Evropa 2020, in sicer zlasti s:

- povečanjem zaposlenosti in kakovosti obstoječih delovnih mest (vrednoti „človekovo dostojanstvo“ in „socialna pravičnost“),
- spodbujanjem socialnih inovacij v civilni družbi ter na poslovnem in političnem področju (vrednoti „sodelovanje“ in „demokratičnost“),
- zmanjšanjem emisij CO₂, spodbujanjem energije iz obnovljivih virov, učinkovitejšo rabo energije in zmanjšanjem porabe energije (vrednota „okoljska trajnost“),
- zmanjšanjem deleža prebivalstva, ki mu grozi revščina ali je socialno izključeno (vrednoti „solidarnost“ in „socialna pravičnost“).

⁽⁶⁾ UL C 83, 30.3.2010.

3.6.1 Gospodarstvo za skupno dobro je proces socialnih inovacij in pozitivnega podjetništva, ki je koristen za spodbujanje in podpiranje novih zamisli, ki hkrati odgovarjajo na potrebe družbe, ustvarjajo nova družbena razmerja in krepijo ustvarjanje tržne vrednosti. V tem okviru se „inovativnost“ nanaša na zmožnost oblikovanja in izvajanja zamisli, ki lahko ustvarjajo vrednost, izraz „socialno“ pa označuje vprašanja, kot so kakovost življenja, solidarnost, zadovoljstvo in blaginja.

3.7 Gospodarstvo za skupno dobro je orodje za oblikovanje odpornega socialnega in gospodarskega sistema, ki evropski družbi omogoča varnost in razvoj, ki prispeva k iskanju rešitev in, kjer je mogoče, preprečevanju kriz ter poleg tega prispeva h gospodarskim in družbenim spremembam. Gospodarstvo za skupno dobro je način, kako poskrbeti za odpornost procesov, ki podpirajo prehod iz krize v okrevanje in razvoj.

3.7.1 Odpornost je dejavnik, ki vpliva na zmožnost civilne družbe, da se odzove na pretrese in obravnava nepričakovane napetosti in krize. Načini za pripravljane civilne družbe na preprečevanje kriz in spopadanje z njimi sicer obstajajo, vendar je potrebno učinkovitejše upravljanje in tesnejše sodelovanje na vseh ravneh, ki predstavljajo institucionalne, gospodarske in socialne interese.

3.8 Izboljšanje zmožnosti ekonomskih in socialnih partnerjev za absorbiranje, obvladovanje in preprečevanje posledic kriz in strukturnih sprememb je ključno za civilno družbo, saj gre za podporo življenjskega standarda, primernega potrebam ljudi. To prav tako prispeva h konkurenčnosti gospodarstva EU, katere cilj sta socialna kohezija in vzdržnost, hkrati pa ne omejuje priložnosti za prihodnje generacije.

3.9 Za udejanjanje teh zamisli model gospodarstva za skupno dobro sloni na neposredni udeležbi ljudi tako na poslovnem kot političnem področju. Orodja, kot so poročilo o skupnem dobrem/bilanca skupnega dobrega in zlasti občinski kazalnik skupnega dobrega, temeljijo na dejavnem sodelovanju vseh zainteresiranih skupin.

4. Prehod na oblikovanje evropskega etičnega trga

4.1 Zaradi neugodnih posledic nedavne gospodarske in finančne krize Evropejci vse manj strpno gledajo na vprašanja, kot so izguba dohodka, krčenje socialnovarstvenih prejemkov in storitev, okoljska škoda, gospodarska in zaposlitvena negotovost ter vse manjši pomen njihovih socialnih pravic ter potrošniških in uporabniških pravic.

4.2 Obenem prostovoljne in nezadostne politike na področju družbene odgovornosti podjetij, ki ne dajejo dovolj relevantnih informacij, potrebujejo nov zagon, saj so v številnih velikih podjetjih razlike v plačah vse večje, v postopkih odločanja so ženske v manjšini, zavezanost poklicnemu razvoju mladih delavcev pa je vse manjša.

4.3 Po drugi strani se podjetniki in MSP spopadajo z nepošteno konkurenco in neetičnimi praksami, zaradi česar je ogrožen celo obstoj številnih tovrstnih podjetij. Prebivalstvo na splošno poziva h gospodarski ureditvi, ki bi temeljila na vrednotah, ki so teoretično zapisane v ustavih.

4.4 To ozračje družbene neangažiranosti se kaže v upadanju zaupanja javnosti v institucije in svoje predstavnike. Če si Evropska unija želi povrniti to nujno potrebno zaupanje in okrepiti socialno in teritorialno kohezijo, bo morala preoblikovati svoje politike in pripraviti novo strategijo, ki bo v skladu z zahtevami in vrednotami prebivalcev.

4.5 V tem smislu je EESO v svojem mnenju o letnem pregledu rasti za leto 2014 pozval, naj se v evropski semester proaktivno vključi preglednica socialnih kazalnikov, ki bodo imeli enak pomen kot makroekonomski in proračunski kazalniki. Poleg tega bi moral evropski semester med svoje cilje, metode in instrumente še naprej uvrščati ekologizacijo obstoječih industrijskih postopkov v vseh panogah ter gospodarstva na splošno, da bomo lahko iz krize izšli z modelom bolj trajnostnega razvoja.

4.6 Zato se v okviru modela gospodarstva za skupno dobro predlaga prehod na evropski etični trg, v katerem bodo gospodarske in trgovinske politike usklajene s kulturo in vrednotami, ki jih ljudje dojemajo kot univerzalne. S to strategijo bi si evropsko gospodarstvo in podjetja povrnili mednarodni sloves zglednih organizacij, kar zadeva varstvo in spodbujanje človekovih pravic, kakovost in pomen dela ter varstvo okolja.

4.7 Morali bi dati priznanje organizacijam, ki tržijo izdelke in storitve v skladu z etičnimi merili in ki prispevajo k skupnemu dobremu, s čimer bi dejansko upadla vrednost izdelkom in storitvam, ki ne izpolnjujejo etičnih minimalnih standardov v vsej vrednostni verigi.

4.8 Če povzamemo: model gospodarstva za skupno dobro je skladen s predlogi običajne družbene odgovornosti podjetij, kar zadeva vrednote, vendar presega njihove cilje in metode. Družbena odgovornost podjetij v Evropi je povečini temeljila na načelu, da se družbi vrne delež z njeno pomočjo pridobljenega dobička, dokler ni prevladala opredelitev, v skladu s katero je namen družbene odgovornosti, da podjetja „optimizirajo ustvarjanje skupne vrednosti za lastnike/delnikarje ter interesne skupine in družbo nasploh“⁽⁷⁾. V tem gre iskati razlog, zakaj je v velikem številu podjetij družbena odgovornost žal omejena zgolj na dobrodelne dejavnosti ali poteze v okviru odnosov z javnostjo.

5. Prihodnje strategije za oblikovanje evropskega etičnega trga

5.1 Predlaganih je več strategij za oblikovanje evropskega etičnega trga. Prva faza je merjenje prispevkov podjetij k skupnemu dobremu in zблиževanje v smeri evropskega nefinančnega poročanja. V naslednji fazi bo z razvojem etičnega označevanja evropska civilna družba seznanjena s tem, kako so se podjetja odrezala na tem področju. Politike bodo zasnovane tako, da bodo prek etičnega javnega naročanja in politik za oblikovanje etičnega notranjega in mednarodnega trga dobila priznanje podjetja, ki v večji meri prispevajo k skupnemu dobremu. V končni fazi bodo z načeli skupnega dobrega usklajene tudi politike na področju podjetništva, potrošnje in bančništva. Vse to bo potekalo brez pretiranih upravnih obremenitev in s tržnimi mehanizmi.

5.2 **Merjenje prispevka podjetij k skupnemu dobremu s predložitvijo bilance skupnega dobrega.** Bilanca skupnega dobrega meri nefinančno komponento uspešnosti podjetja: njegovo etično uspešnost in prispevek k skupnemu dobremu. Sedanja različica bilance skupnega dobrega meri najpomembnejše ustavne vrednote: dostojanstvo, solidarnost, trajnost, pravičnost in demokratično udeležbo – etično uspešnost v odnosu do vseh zainteresiranih.

5.3 Da bi presegli običajno družbeno odgovornost podjetij, gibanje za gospodarstvo za skupno dobro predlaga, da bi morala bilanca zadostiti osmim metamerilom; morala bi biti: (1) univerzalna; (2) merljiva z nevtralnimi merili; (3) primerljiva med podjetji; (4) razumljiva zainteresiranim stranem; (5) javna; (6) predmet zunanje revizije; (7) obvezna; (8) pravno zavezujoča – v skladu z geslom z *etično držo do uspeha* bi boljši rezultati vodili k nižjim davkom, carinskim tarifam, obrestim itd.

5.4 Kot del gibanja za gospodarstvo za skupno dobro je več kot 200 MSP pripravo bilance skupnega dobrega izpeljalo do zadnje faze, ki predvideva strokovno vrednotenje oziroma zunanjo revizijo. Prehod na obvezno bilanco bi bil lahko postopen. Evropska unija je nedavno s sprejetjem direktive o nefinančnem poročanju storila prvi korak. Naslednji bi lahko bil, da bi direktiva vključevala zgolj standarde, ki so skladni z vsemi navedenimi metamerili, in glede na rezultate predvidela pravne ugodnosti. Preostale standarde bi lahko nato združili v enega, ki bi predstavljal nefinančni del obvezne bilance stanja podjetja. „Univerzalna“ (finančna in nefinančna) bilanca stanja bi pomenila prepustnico za vstop na prihodnji skupni etični trg.

5.5 **Etično označevanje.** Model gospodarstva za skupno dobro zagovarja stališče, da bi morali s skupnim etičnim označevanjem, iz katerega bi bil razviden prispevek podjetja k skupnemu dobremu, nuditi podatke o etičnem ravnanju za vse proizvode, ki so na voljo na skupnem evropskem trgu. Označevanje bi lahko vsebovalo vidni prikaz rezultata bilance skupnega dobrega, na primer z uporabo petih barv. Prek QR-kode bi potrošniki imeli dostop do podrobne bilance.

⁽⁷⁾ COM(2011) 681 final.

5.6 **Etično javno naročanje.** Pri javnem naročanju bi lahko dali prednost organizacijam, ki v svojih bilancah skupnega dobrega izkazujejo največji prispevek k skupnemu dobremu. Javno naročanje v Evropi bi lahko s sprejetjem meril, povezanih s prispevkom k skupnemu dobremu in kakovosti socialnega in ekološkega odtisa iz Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta ⁽⁸⁾ ter z izvajanjem ustrezne socialne klavzule, služilo kot gonilo za delovanje evropskega etičnega trga.

5.7 **Etična notranja trgovina.** Prosto notranjo trgovino bi lahko spodbujali pri organizacijah, ki v svojih bilancah skupnega dobrega izkazujejo največji prispevek k skupnemu dobremu. Za evropska podjetja, ki lahko izkažejo, da spoštujejo minimalne etične standarde v skladu z zahtevami evropskega etičnega trga, bi lahko spodbujali prosto dajanje na trg ter prost pretok blaga in storitev. Prav tako bi lahko spodbujali uvoz proizvodov, naložbe in nudenje storitev podjetij iz držav, ki niso članice EU, ki prav tako lahko izkažejo, da spoštujejo minimalne etične standarde v skladu z zahtevami evropskega etičnega trga. Na ta način bi bile politike na področju uvoznih tarif in davčne politike, povezane z notranjo trgovino in uvozom, oblikovane glede na etično vedenje podjetij.

5.8 **Etična mednarodna trgovina.** Etično vedenje in prispevek k skupnemu dobremu morata biti prepoznavni odliki evropskega gospodarstva – z drugimi besedami, evropski zaščitni znak. Evropska podjetja morajo kot ambasadorji evropske družbe, kulture in vrednot ravnati etično, in z ustrežno bilanco stanja to tudi dokazati. Politike Evropske unije za spodbujanje zunanje trgovine (programi pomoči za zunanjo trgovino, etični standardi za pravila trgovanja itd.) bi zato morale podpirati predvsem tista podjetja, ki izkazujejo največji prispevek k skupnemu dobremu.

5.9 **Podjetništvo za skupno dobro.** Spodbujanje podjetništva je ključnega pomena za gospodarsko vzdržnost Evropske unije. Podobno morajo biti socialne inovacije po definiciji usmerjene v proizvode in storitve, ki prispevajo k skupnemu dobremu družbe. Zato bi morale politike za spodbujanje podjetništva na evropskem etičnem trgu spodbujati zagonska podjetja in usposabljanje podjetnikov na podlagi načel človekovega dostojanstva, solidarnosti, okoljske trajnosti, socialne pravičnosti in demokratične udeležbe. V vseh mestih (ki so se odločila za model gospodarstva skupnega dobrega) bi lahko vzpostavili središča za skupno dobro, ki bi skrbela za ustanavljanje podjetij, ki že od samega začetka pripravljajo bilanco skupnega dobrega ali so oblikovana kot „podjetja za skupno dobro“.

5.10 **Potrošniki in spodbujanje etične potrošnje.** Uspešnost evropskega etičnega trga bo odvisna od povpraševanja evropskih potrošnikov po proizvodih in storitvah, ki prispevajo k skupnemu dobremu. Treba bo zasnovati in spodbujati strategije in programe za okrepitev etične potrošnje. Ti programi bi nudili informacije o naravi evropskega etičnega trga z izobraževanjem, ozaveščanjem in oglaševalskimi kampanjami. Bilanca skupnega dobrega in označevanje bi skupaj pomenila idealni orodji za doseg tega cilja.

5.11 **Etične banke in razširitev baselskih sporazumov, vključno z etičnimi merili kakovosti v bančni zakonodaji.** Evropska javnost od finančne krize, ki je izbruhnila leta 2008, ter škodljivih bančnih in finančnih dogodkov vse bolj izgublja zaupanje ne le v svoj bančni sistem, temveč tudi v regulatorje na nacionalni in evropski ravni, kar je veliko tveganje za gospodarsko stabilnost euroobmočja.

5.11.1 Posledično je treba izboljšati etične standarde v finančnem sektorju in hkrati povečati raznolikost finančnega okolja z okrepitevijo mrež etičnih bank (zadružnih bank, hranilnic, novih etičnih bank) po vsej EU, ki prispevajo k skupnemu dobremu. Tako bi lahko pripomogli k spodbujanju bančništva v Evropi, ki: (a) izvaja le osnovne storitve (varčevanje, plačila, posojila); (b) ne izplačuje dividend ali pa so te omejene; (c) izvede revizijo skupnega dobrega za vsako vlogo za posojilo. Etična ocena kreditne sposobnosti te vrste bi pomenila razširitev baselskih sporazumov z etičnimi merili. Na ta način bi se merila etična dodana vrednost, ki bi jo prinesla naložba.

⁽⁸⁾ UL L 94, 28.3.2014, str. 65.

5.11.2 Prototip tovrstnega preverjanja skupnega dobrega trenutno razvija projekt „banke skupnega dobrega“ v Avstriji. Posojilni pogoji bi lahko bili prilagojeni rezultatu ocene. Na ta način bi finančni trg postal sredstvo za trajnosten družbeni in okoljski razvoj.

5.12 **(Regionalne) borze za skupno dobro.** Vse etične banke, ki si prizadevajo za skupno dobro, bi lahko v navezi oblikovale regionalne borze za skupno dobro, ki bi prejemale vloge za posojila od podjetij, ki so uspešno opravila etično preverjanje, ne pa tudi preverjanja finančne solventnosti. Na teh borzah se v nasprotju s konvencionalnimi borzami ne bi trgovalo z delnicami podjetij ali si prizadevalo za finančne dobičke – to ne bi bil razlog za vlaganje v podjetje. Koristi za finančne vlagatelje bi bile drugje: na primer v pomenu, koristnosti in etičnosti (trojno obzorje). Na ta način bi Evropejci in evropska podjetja imeli možnost izvajati etične naložbe, ki so odsev vrednot, zapisanih v ustavah držav članic in v samih ustanovnih pogodbah EU.

V Bruslju, 17. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega o dbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o metodi Skupnosti za demokratično in socialno ekonomsko in monetarno unijo

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/07)

Poročevalka: Gabriele BISCHOFF

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. februarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Metoda Skupnosti za demokratično in socialno ekonomsko in monetarno unijo.

(mnenje na lastno pobudo)

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 10. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju dne 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) s 184 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

„EU mora biti skupnost državljanov, ne bank. Njeno gonilo je demokratičnost, njena prihodnost socialna pravičnost.“⁽¹⁾

1. Sklepi in priporočila

1.1 Ekonomsko in monetarno unijo (EMU) bo mogoče zares stabilizirati le, če bodo odpravljene pomanjkljivosti v njeni strukturi in izvedene korenite reforme. To pa zahteva spremembo ustanovnih pogojev v okviru konvencije. Ker je to pred letom 2018 le težko izvedljivo, je treba do takrat sprejeti druge ukrepe, da bi v okviru Pogodb oblikovali bolj demokratično in socialno EMU ter zagotovili upoštevanje pravil, ki so jih članice unije same določile.

1.2 Dlje kot se izvaja sedanja politika varčevanja, ki je usmerjena predvsem v zmanjševanje izdatkov, brez učinkovitega investicijskega programa za ustvarjanje dobička na podlagi rasti, socialne kohezije in solidarnosti, vse bolj postaja jasno, da vedno večja socialna neenakost ogroža gospodarsko povezovanje in blaginjo Evrope.

1.3 Nadaljevanje sedanje usmeritve zato ne more biti možna izbira; namesto tega je treba okrepiti socialno, politično in ekonomsko kohezijo ter preprečiti razpad euroobmočja. EESO je mnenja, da je treba v večji meri upoštevati razlike v gospodarstvih članic EMU in da morajo uravnotežene strukturne reforme v zadevnih državah potekati v skladu z zahtevami monetarne unije in potrebami držav, da se zagotovi potrebna konvergenca. EESO poleg tega meni, da je nujno kratkoročno upravljanje povpraševanja.

1.4 EESO se zavzema za močnejšo „parlamentarizacijo“ euroobmočja z velikim odborom EP, ki bi ga sestavljali vsi poslanci iz držav euroobmočja in držav, ki želijo pristopiti k njemu (26 držav članic). Poslanci držav euroobmočja bi se morali bolj usklajevati glede vprašanj EMU (COSAC+). To bi bilo mogoče uresničiti razmeroma hitro.

1.5 EESO opozarja, da je treba nekatere politične cilje *gospodarskega upravljanja* zadnjih let bolje uskladiti s socialnopolitičnimi cilji EU, določenimi v členu 4(2) PDEU, ter odpraviti morebitna nasprotja med gospodarskimi in socialnimi cilji. Za vse ukrepe v okviru evropskega semestra bi bilo treba v skladu s horizontalno socialno klavzulo opraviti *oceno socialnega učinka*. Rezultate bi bilo treba objaviti na nacionalni in evropski ravni ter o njih razpravljati. EESO lahko te ukrepe podpre v okviru svojih pristojnosti.

⁽¹⁾ Heribert Prantl: Europa – Traum oder Alptraum (Evropa – lepe sanje ali nočna mora), predavanje v Ludwigsburgu 14. julija 2013.

1.6 Za uresničitev demokratične in socialne EMU je pomembno, da se odpravijo razlike v načinu delovanja trgov dela, pri določanju plač in v socialnih sistemih.

1.7 EESO meni, da lahko makroekonomski dialog v euroobmočju (MED-EURO) bistveno prispeva k demokratičnemu in socialnemu razvoju EMU, njegove rezultate in sklepe pa bi morali upoštevati pri pripravi letnega pregleda rasti, pri *pregledih stanja* in priporočilih za posamezne države.

2. Izzivi in merila pri uresničevanju demokratične in socialne EMU

2.1 EESO je pripravil številna mnenja, v katerih je podal konkretne predloge za boljšo zasnovo EMU. V nekaterih od teh mnenj so bili obravnavani scenariji za prihodnost, to mnenje pa podaja predloge, kako bi bilo mogoče demokratični in socialni ustroj EMU v okviru metode Skupnosti kar najhitreje nadalje razvijati tako, da se bo okrepila demokratična odpornost in da se bodo ustrezno upoštevale socialne zaveze, ki izhajajo iz ustanovnih pogodb. Le malo je namreč verjetno, da bodo še pred letom 2018 storjeni resnejši koraki za korenitejšo spremembo ustanovnih pogodb. Obenem še vedno obstaja zaskrbljenost, da bodo meddržavni instrumenti, zlasti fiskalni pakt, spodkopali metodo Skupnosti in povečali razdeljenost Evrope⁽²⁾. Dlje kot se izvaja politika varčevanja, usmerjena predvsem v zmanjševanje izdatkov in ne da bi jo dopolnjevali vsaj investicijski program in ukrepi za zagotavljanje rasti, socialne kohezije in solidarnosti, jasneje je, da vse večja socialna neenakost ogroža gospodarsko povezovanje in blaginjo Evrope.

2.2 Kriza v euroobmočju je razkrila pomanjkljivosti pri zasnovi monetarne unije. Ker se od samega začetka različne nacionalne gospodarske politike niso medsebojno usklajevale, je razvoj članic monetarne unije na številnih področjih potekal v različnih smereh⁽³⁾.

2.3 Zdi se, da so medvladni postopki v krizi edina možnost za hitro uvedbo pomembnih instrumentov EMU, kot je fiskalni pakt, saj se nekatere države članice ne bi strinjale s spremembo pogodb. Po eni strani so bili nekateri instrumenti med krizo izboljšani, po drugi pa prevladuje soglasje, da doslej še ni bilo zadostnega parlamentarnega vodenja in nadzora EMU. V smislu bolj usklajene politike povezovanja je treba to zdaj spremeniti. Skupina zunanjih ministrov⁽⁴⁾ je zato že leta 2012 priporočila, naj se pri vseh ukrepih zagotovita „polna demokratična legitimnost in odgovornost“ ter okrepi sodelovanje med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti⁽⁵⁾. Evropska komisija je v načrtu za poglobljeno EMU predlagala, da se pri tem izhaja iz institucionalnega in pravnega okvira pogodb. Euroskupina bi po besedah Komisije nato lahko začela izvajati posebne ukrepe, če bi ti veljali za vse države članice.

2.4 V evropski politični praksi se vse bolj uveljavljajo meddržavne rešitve, kot je fiskalni pakt. S tem narašča nevarnost, da bo nastala neke vrste „vzporedna mednarodnopravna ureditev“. V decembra 2012 predstavljenem poročilu Van Rompuya je bilo poudarjeno, da je za izvedbo večjih reform potrebno skupno razumevanje. Poleg tega naj bi bili potrebni še višja raven socialne kohezije, tesno sodelovanje Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov ter obnovljen dialog s socialnimi partnerji. Izboljšati bi bilo treba tudi odgovornost (angl. ownership) držav članic. Takratni predsednik Evropskega sveta⁽⁶⁾ je tako v razpravo, ki je bila pred tem usmerjena predvsem v gospodarska in proračunska vprašanja ter pomanjkanje demokratične odgovornosti, uvedel socialno razsežnost in posebno vlogo socialnih partnerjev.

⁽²⁾ *The EP, the Fiscal compact and the EU-institutions: a critical engagement* (Evropski parlament, fiskalni pakt in institucije EU: kritičen pogled), Elmar Brok (EPP, DE), Roberto Gualtieri (S&D, IT) in Guy Verhofstadt (ALDE, BE).

⁽³⁾ Evropska komisija: *Employment and Social Developments in Europe 2014 (Zaposlovanje in socialni razvoj v Evropi 2014)*, 15. januar 2015, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=sl&pubId=7736>

⁽⁴⁾ Končno poročilo skupine za prihodnost Evrope z dne 17. 9. 2012, ki so jo sestavljali zunanji ministri Belgije, Danske, Nemčije, Francije, Italije, Luksemburga, Nizozemske, Avstrije, Poljske, Portugalske in Španije.

⁽⁵⁾ Prav tam, str. 2 f.

⁽⁶⁾ V tesnem sodelovanju s predsedniki Barroso, Junckerjem in Draghiem.

2.5 Po volitvah v Evropski parlament leta 2014 in okrepljenem položaju predsednika Komisije na podlagi demokratičnih volitev sta bila pripravljena nova predloga za razprave:

(a) 12. februarja je bil predstavljen *analitični dokument* štirih predsednikov z naslovom *Priprava na naslednje korake za boljše ekonomsko upravljanje v euroobmočju* ⁽⁷⁾;

(b) poročilo petih predsednikov z naslovom *Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije* z dne 22. junija 2015 ⁽⁸⁾.

2.6 EESO se seznanja s temi predlogi in jih bo ovrednotil glede na to, v kolikšni meri bodo prispevali k nadaljnjemu razvoju gospodarskega upravljanja v smeri socialne, demokratične, solidarne in politične Unije, ki zagotavlja ustrezno udeležbo državljanov Unije in socialnih partnerjev.

2.7 EESO meni, da EMU potrebuje resnično okrepitev sodelovanja znotraj Skupnosti, kot je nakazano tudi v načrtu Komisije. Pod pogojem, da bi se s tem povpraševanje povečalo in ne zmanjšalo, bi tako prispevali k zblizovanju gospodarskih zmogljivosti različnih držav članic v rastočem in uspešnem gospodarstvu. Za večji napredek je potrebno tudi približevanje socialnih standardov in pravic delavcev.

2.8 S soobstojem metode Skupnosti, medvladnih pobud (kot je npr. fiskalni pakt) ter novih „vmesnih oblik“, ki izhajajo iz nadzornih nalog Komisije ali Sodišča Evropske unije pri izvrševanju medvladnih sporazumov, je nastala nova nepreglednost, kar zadeva akterje, njihovo legitimnost in odgovornost. Preglednosti in polnega demokratičnega nadzora na ta način ni mogoče zagotoviti, kar je sprožilo številne kritične odzive. V krizi je bilo namreč treba dati prednost hitrim rešitvam, vendar vedno z deklariranim ciljem, da se za posamezne mednarodne sporazume pozneje uporabi metoda Skupnosti. Po mnenju petih predsednikov naj bi tako ostalo do leta 2018. V skladu z njihovim časovnim načrtom se vprašanje polne demokratičnosti EMU tako še naprej prelaga, vprašanju politične Unije pa se v poročilu posveča premalo pozornosti. Do takrat naj bi dialog med Evropskim parlamentom, Svetom in Euroskupino ter nacionalnimi parlamenti in Komisijo oziroma med poslanci držav članic in poslanci EP (COSAC), ki poteka v okviru evropskega semestra, zagotovil več zaupanja in skupno ukrepanje. EESO v zvezi s tem opozarja, da okrepljen dialog ne more nadomestiti politike povezovanja. Zdaj je treba ponovno okrepiti metodo Skupnosti, ki mora biti temelj delujoče EMU namesto soobstoja različnih mednarodnih ureditev.

3. Boljše upravljanje EMU z večjo udeležbo, preglednostjo in odgovornostjo

3.1 Večja udeležba socialnih partnerjev lahko izboljša upravljanje EMU, strukturirani dialog s civilno družbo pa pomaga povečati demokratično odpornost. EESO je pripravljen v tem pogledu imeti posebno vlogo in dati na voljo svoje izkušnje in vire, kot je npr. že storil v zvezi s strategijo Evropa 2020 ⁽⁹⁾.

3.2 Vprašanje odgovornosti, zlasti socialnih partnerjev, ki ga je zastavil predsednik Sveta Van Rompuy, bo po pričakovanih postalo nesorazmerno zahtevnejše, zlasti ker so bili socialni partnerji – za razliko od vlad – do sedaj zelo premalo vključeni v oblikovanje ciljev in instrumentov gospodarskega upravljanja. Kako bi jih torej lahko pritegnili k sodelovanju pri politiki, na katero imajo le malo vpliva, kar se tiče podrobnosti? Kot pogajalci v kolektivnih pogajanjih in gospodarski akterji pomembno vplivajo na raven cen in njihovo stabilnost, pri čemer je EMU splošen okvir za različne plačne politike, politike trga dela in socialne politike.

⁽⁷⁾ *Priprava na naslednje korake za boljše ekonomsko upravljanje v euroobmočju, analitični dokument, ki ga je predložil Jean-Claude Juncker, z njim pa so tesno sodelovali Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem in Mario Draghi. Neformalno zasedanje Evropskega sveta z dne 12. februarja 2015.*

⁽⁸⁾ *Poročilo petih predsednikov Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije*, http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_sl.pdf

⁽⁹⁾ Mnenje EESO o oceni izvajanja strategije Evropa 2020, (UL C 12, 15.1.2015, str. 105).

3.3 Komisija je leta 2013 v odziv na nezadovoljstvo akterjev civilne družbe predložila sporočilo o socialni razsežnosti EMU⁽¹⁰⁾. „Problematične“ elemente gospodarskega razvoja bi morali pravočasno prepoznati in odpraviti, saj bi trajne socialne neenakosti lahko ogrozile finančno in gospodarsko stabilnost EMU. V razpravah, ki so sledile, se je izkazalo, da v zvezi s tem obstajata dve miselnosti. Prva izhaja iz tega, da je socialna razsežnost EMU dodaten neobvezen steber, ki je za razliko od zavezujočih proračunskih in gospodarskih postopkov prostovoljne narave. Druga, ki se ji pridružuje EESO, opozarja, da so nekateri gospodarskopolitični cilji v nasprotju s socialnopolitičnimi cilji EU v skladu s členom 4(2) PDEU in da je treba ta razhajanja opredeliti in odpraviti.

3.4 Komisija želi v proces tesneje vključiti socialne partnerje in izmenjati mnenja glede gibanja plač in kolektivnih pogajanj. V tej smeri je sprožila že več pobud. Po drugi strani si prizadeva za izmenjavo mnenj s socialnimi partnerji glede evropskega semestra in spodbuja njihovo boljše vključevanje na ravni držav članic. EESO je podal zelo konkretne predloge, kako socialne partnerje v večji meri vključiti v gospodarsko upravljanje (SOC/507)⁽¹¹⁾. Vsaj novo porazdelitev dolžnosti Komisije, zlasti razširjeno pristojnost podpredsednika Dombrovskisa, gre dojeti kot znak, da se udeležbi socialnih partnerjev namenja več pozornosti.

4. Predlogi in ocena

4.1 Poročilo predsednikov

4.1.1 EESO meni, da bo poročilo z naslovom *Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije*⁽¹²⁾, ki ga je 22. junija 2015 predložilo pet predsednikov⁽¹³⁾, vodilo za prihodnji razvoj struktur gospodarskega upravljanja v Evropi. Meni, da je zaradi še vedno prisotnih neravnovesij ter za vzpostavitev zaupanja v Evropi potrebno učinkovitejše in bolj demokratično gospodarsko upravljanje, zlasti v euroobmočju⁽¹⁴⁾. Poročilo predsednikov pa, nasprotno, temelji na vsebinsko deloma napačnih predpostavkah, kar – kljub nekaterim umestnim točkam – vodi k problematičnim zaključkom: varčevalna politika naj bi se nadaljevala brez spremembe usmeritve, plače in socialne dajatve pa še naprej zniževale. V poročilu je sicer priznано, da minimalni pogoji za dolgoročnejšo vzdržnost EMU še niso doseženi, kljub temu pa naj bi nadaljevali priporočeno krepitev in trajno institucionalizacijo doseganje protikrizne politike. EESO v tem vidi protislovje.

4.1.2 Trenutne (tudi v primerjavi z ZDA in Japonsko) katastrofalne gospodarske razmere v euroobmočju se ne pripisujejo protikrizni politiki, ki se še naprej izvaja, temveč pomanjkljivi konkurenčnosti posameznih držav članic zaradi razlik v gibanju plač in državnih primanjkljajev. EESO obžaluje dejstvo, da se ne obravnavajo kratkoročni izzivi za makroekonomsko politiko, kot so inflacija, deflacija, izostanek proticiklične politike od leta 2010 in prešibko povpraševanje, in da naj bi se nadaljevala precej asimetrična politika prilagajanja. Glavni problem, ki je postal jasen v krizi, tj. da euroobmočje kot celota za razliko od ZDA, Japonske in Združenega kraljestva nima t. i. „posojilodajalca v skrajni sili“, je pet predsednikov žal povsem prezrlo.

4.1.3 Ravno tako so povsem prezrti različni pristopi centralnih bank, ki so omogočili sorazmerno hitro okrevanje v ZDA in Združenem kraljestvu, v Evropi pa so razmere najprej poslabšali. Namesto proticiklične stabilizacijske politike naj bi se, med drugim z ukrepi nacionalnih organov za konkurenco, okrepili sedanji instrumenti ekonomskega upravljanja, ki se osredotočajo na zmanjšanje dolga (razdolževanje) in v produktivnost usmerjeno gibanje plač. EESO obžaluje, da se ni izkoristila priložnost za oceno dolgoročneje vzdržnosti veljavnih pravil in njihovo dopolnitev z močnejšim vseevropskim vidikom.

⁽¹⁰⁾ COM(2013), 690 final: Krepitev socialne razsežnosti ekonomske in monetarne unije.

⁽¹¹⁾ Mnenje EESO Struktura in organizacija socialnega dialoga v okviru prave ekonomske in monetarne unije (EMU), (UL C 458, 19.12.2014, str. 1).

⁽¹²⁾ Predsedniki Evropske komisije, Evropskega sveta, Evropskega parlamenta, Euroskupine in Evropske centralne banke.

⁽¹³⁾ Glej opombo pod črto 9. Obravnavane so le tiste teme poročila, ki so relevantne za to mnenje. Podrobno oceno bo EESO podal v ločenem dokumentu. Predsedniki Evropske komisije, Evropskega sveta, Evropskega parlamenta, Euroskupine in Evropske centralne banke.

⁽¹⁴⁾ Mnenje EESO Dokončno oblikovanje EMU – politični steber, (UL C 332, 8.10.2015, str. 8).

4.1.4 EESO izraža obžalovanje, da predsedniki gospodarska gibanja, ki so bistveno slabša od pričakovanih, pripisujejo zgolj pomanjkljivi zasnovi in nezadostnemu izvajanju novih mehanizmov gospodarskega upravljanja ter programov prilagajanja v državah, ki jih je prizadela kriza. Pretirano poudarjanje pomena strukturnih reform in cenovne konkurenčnosti držav članic za dokončanje ekonomske unije (prvo poglavje) ne upošteva dejstva, da o strukturnih reformah in določanju plač nenehno potekajo pogajanja na lokalni ravni in se rešujejo s tem povezane težave, pri čemer se sledi demokratičnim načelom. S tem pet predsednikov zavzema pristop zunanjih akterjev, ki si prizadevajo države članice čim bolj približati poljubno določenim referenčnim vrednostim, ne da bi v ta namen okrepili demokratično legitimnost in zagotovili odgovornost.

4.1.5 EESO zato izraža zaskrbljenost, da bo dejstvo, da poročilo ne upošteva vidika resnične fiskalne unije, v državah članicah dodatno oslabilo legitimnost euroobmočja, zlasti ker pristop, ki temelji na „še več podobnih ukrepih“, ne bo povečal gospodarske blaginje vseh državljanov Unije in bo še naprej prevladoval nacionalni vidik. Po mnenju EESO so predlagani ukrepi za povezovanje trgov dela in socialnih sistemov povsem nezadostni, med drugim zato, ker se jim – v nasprotju z retoriko predsednikov, da si želijo doseči „bonitetno oceno AAA“ euroobmočja na socialnem področju – pripisuje drugoten pomen. EESO meni, da je socialna unija sestavni del demokratične in socialne EMU in ne zgolj njen dodatek.

4.2 Analiza in predlogi možganskega trusta Bruegel ⁽¹⁵⁾

4.2.1 Evropski možganski trust Bruegel ugotavlja, da so EMU od samega začetka zaznamovale bistvene razlike v gospodarskih, socialnih in političnih razmerah, ki so razlog za politične napake v državah članicah in neustrezno evropsko gospodarsko upravljanje. Predlaga reformo gospodarskega upravljanja na področju bančne unije in makrobonitetnega nadzora finančnega sektorja, preprečevanje velikih razhajanj pri stroških dela na enoto ter fiskalno upravljanje, ki bi lahko zagotovilo vzdržne proračune posameznih držav članic in finančne vire v primeru bančne in državne dolžniške krize. EESO je v mnenjih nedavno podal zelo podobne predloge ⁽¹⁶⁾.

4.2.2 Kapitalski tokovi iz držav s presežki so deloma razlog za pregrevanje v državah s primanjkljajem in s tem povezano zvišanje nominalnih plač. Finančnim neravnovesjem je bilo doslej posvečeno premalo pozornosti, kar je v nasprotju z namenom, da se okrepi povezovanje finančnih trgov.

4.2.3 Prociklična fiskalna politika v obdobju 2011–2013 in dejstvo, da je leta 2014 ni bilo, sta socialno stisko po nepotrebnem še zaostila ⁽¹⁷⁾. Zato bi morala politika poleg nujnih strukturnih reform ljudem odpreti perspektive, na primer z ugodnimi pogoji za zasebne naložbe, in tako znova dolgoročno povečati zaposlovanje. Poleg tega bi bilo treba znova sprejeti ukrepe za krepitev konkurenčnosti, da se ustvarita prihodek in blaginja, ki vsem zagotavljata socialno stabilnost. EESO se zato zelo strinja z zaključkom, da je nujno kratkoročno povečati splošno povpraševanje in inflacijo. Poleg tega je treba ECB razbremeniti nalog fiskalne politike in prilagajanja stroškov dela na enoto, ki ne sodijo med njene pristojnosti, vendar jih dejansko izvaja zaradi politične nedejavnosti drugih institucij.

4.2.4 Po mnenju EESO so potrebna dodatna prizadevanja za obravnavo temeljnih vprašanj demokratične legitimnosti. EESO se izrecno zavzema za popolno „parlamentarizacijo“ euroobmočja (večji odbor EP z vsemi poslanci iz držav EMU in držav, ki želijo pristopiti k euroobmočju). Prav tako bi bilo treba izboljšati usklajevanje poslancev iz euroobmočja o vprašanih EMU v okviru Konference odborov za evropske zadeve (COSAC) ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ André Sapir, Guntram Wolff: *Euro-area governance: what to reform and how to do it* (Upravljanje euroobmočja: kaj reformirati in kako), 27. februar 2015, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/870-euro-area-governance-what-to-reform-and-how-to-do-it/>

⁽¹⁶⁾ Mnenje EESO Dokončno oblikovanje EMU in predlogi Evropskega ekonomsko-socialnega odbora za naslednji mandat evropskega zakonodajnega organa, UL C 451, 16.12.2014, str. 10, ter mnenje Dokončno oblikovanje EMU – politični steber, (UL C 332, 8.10.2015, str. 8).

⁽¹⁷⁾ Zsolt Darvas in Olga Tschekassin: *Poor and under pressure: the social impact of Europe's fiscal consolidation* (Revni in pod pritiskom: socialne posledice fiskalne konsolidacije Evrope), Bruegel Policy Contribution 2015/04, marec 2015.

⁽¹⁸⁾ Glej opombo 14.

4.2.5 Konferenca COSAC je leta 2013 sama opozorila, da številni parlamenti še ne sodelujejo dovolj, in izrazila zaskrbljenost, da je povezava med državljani in EU s tem motena. Komisijo in Svet je pozvala, naj v sodelovanju s poslanci pripravita konkretne predloge za odpravo tega stanja ⁽¹⁹⁾. Oblike sodelovanja, predvidene v členu 13 fiskalnega pakta, so sicer korak v pravo smer, vendar ne zadostujejo za dejansko parlamentarizacijo.

4.3 Večja odgovornost vseh gospodarskih akterjev

4.3.1 Odprava razlik v načinu delovanja trgov dela, v sistemih določanja plač in socialnih sistemih je pomembna za dosego demokratične in socialne EMU. Federalen sistem z enotnim evropskim trgom dela in skupnimi institucijami ter socialnimi sistemi po vzoru ZDA se kratkoročno ne zdi izvedljiv. Poleg tega bi morali uravnoteženo okrepiti postopek v primeru makroekonomskega neravnovesja in vanj vključiti socialne partnerje.

4.3.2 EESO opozarja, da je treba nekatere politične cilje *gospodarskega upravljanja* zadnjih let bolje uskladiti s socialnopolitičnimi cilji EU, določenimi v členu 4(2) PDEU, ter odpraviti morebitna nasprotja med gospodarskimi in socialnimi cilji. Za vse ukrepe v okviru evropskega semestra bi bilo treba v skladu s horizontalno socialno klavzulo opraviti *oceno socialnega učinka*. Rezultate bi bilo treba objaviti na nacionalni in evropski ravni ter o njih razpravljati. EESO lahko te ukrepe podpre v okviru svojih pristojnosti.

4.3.3 V poročilu petih predsednikov je sicer govora o finančni, fiskalni in politični uniji, socialna unija pa ni omenjena. Enoten evropski model naj bi okrepili, o enotnem evropskem socialnem modelu pa ni govora. Sicer naj bi si prizadevali za „trojno oceno A“ na socialnem področju, kako pa naj bi to dosegli v okviru poglobljene EMU, pa ostaja zelo nedorečeno. Socialna vprašanja se obravnavajo kvečjemu postransko ali v povezavi z večjo večje prepustnostjo trgov dela držav članic. Ključni elementi so minimalna raven socialnega varstva, učinkoviti socialni sistemi v državah članicah ter nove pobude prožne varnosti na področju zaposlovanja, vendar niso podrobno obravnavani.

4.3.4 Vlade držav članic nosijo veliko odgovornost za nadaljnji razvoj demokratične in socialne EMU. Enako velja tudi za socialne partnerje na nacionalni in evropski ravni, za katere je EMU splošen okvir za različne sisteme določanja plač in oblikovanje politike trga dela in socialne politike. Kot gospodarski in družbeni akterji so v veliki meri odločilni za spoštovanje skupnega cilja, tj. stabilnost EMU.

4.3.5 EESO ponovno ugotavlja, da monetarna unija z različnim gibanjem cen in plač v državah članicah nujno vodi k neravnovesjem med regijami v monetarnem območju, zaradi česar lahko zunanji pretresi povzročijo socialno in politično krizo, razhajanja pa se lahko še poglobijo ⁽²⁰⁾. Zato meni, da je nujno potrebna resna razprava o strukturi EMU s trdnimi temelji, s katero se tudi dosežeta soglasje o gospodarskih in socialnih ciljih ter dogovor o upravljanju ⁽²¹⁾. EESO na podlagi navedenega ugotavlja, da je treba okrepiti in poglobiti makroekonomski dialog v euroobmočju.

4.3.6 Makroekonomski dialog je uvedel Evropski svet junija 1999 v Kölnu z namenom, da se doseže mešanica makroekonomskih politik, ki so trajno usmerjene v gospodarsko rast in stabilnost, tj. usklajeno gibanje plač ter monetarne in fiskalne politike. Njegovi cilji so danes aktualnejši kot kdajkoli poprej: več rasti in zaposlovanja ob ohranjanju stabilnih cen, izkoriščanje celotnega proizvodnega potenciala in povečanje potenciala za rast ⁽²²⁾. EESO obžaluje, da je ta instrument z leti zbledel in da se od izbruha krize ni uporabljal za izboljšanje demokratičnosti instrumentov gospodarskega upravljanja in okrepitev zavesti o odgovornosti v skupnem monetarnem prostoru EMU.

⁽¹⁹⁾ Prispevek XLIX konference COSAC, Dublin, junij 2014.

⁽²⁰⁾ EESO: Socialni učinki nove zakonodaje o gospodarskem upravljanju, 2012, (UL C 143, 22.5.2012, str. 23).

⁽²¹⁾ Glej opombo 13.

⁽²²⁾ Sklepi Evropskega sveta o evropskem paktu za zaposlovanje, zasedanje Sveta v Kölnu, 3. in 4. junija 1999.

4.3.7 EESO meni, da lahko makroekonomski dialog v euroobmočju (MED-EURO) bistveno prispeva k demokratičnemu in socialnemu razvoju EMU, če sodelujoči v dialogu upoštevajo njegove zahteve. Da bi ohranili zmožnost vodenja tega dialoga, je treba omejiti število udeležencev. Poleg predstavnikov socialnih partnerjev, Evropske centralne banke, Euroskupine in Komisije (ob popolni ohranitvi njene avtonomije in neodvisnosti) bi moral biti vanj enakopravno vključen predsednik odbora Evropskega parlamenta za ekonomske in monetarne zadeve.

4.3.8 Po mnenju EESO bi moral makroekonomski dialog v euroobmočju potekati vsaj dvakrat letno in postati sestavni del gospodarskega upravljanja EMU. Njegove rezultate in sklepe bi bilo treba upoštevati pri pripravi letnega pregleda rasti in pri pregledih stanja ter priporočilih za posamezne države. V splošnem okviru monetarne, proračunske in plačne politike v EMU je mogoče vzpostaviti zaupanje in doseči večjo konvergenco, ne da bi oslabili avtonomijo kolektivnih pogajanj. To bi lahko – po analogiji Pakta za stabilnost in rast – vodilo v večjo transparentno (prostovoljno-) zavezanost vseh gospodarskih akterjev ter delovalo kot neke vrste Pakt za stabilnost in zaposlovanje. EESO v zvezi s tem poudarja pomen nemotenega usklajevanja med monetarno in proračunsko politiko ter gibanjem plač za več rasti in zaposlovanja, s čimer bi okrepili zaupanje v monetarno unijo.

4.3.9 S tem je izbran drugačen pristop, kot ga predlaga pet predsednikov in ki je skladen s predlogom možganskega trusta Bruegel, tj. okrepiti nacionalne organe za konkurenco, da bi spremljali procese oblikovanja plač na nacionalni ravni. V skladu s predlogom petih predsednikov naj bi te organe poleg tega usklajevali na evropski ravni. Posvetovanje s socialnimi partnerji pred predložitvijo poročila bi bilo smiselno, saj predlog predsednikov v tej obliki nima velikih možnosti za uspeh.

4.3.10 Obeti: EMU bo brez korenitih institucionalnih in političnih reform vedno ostala krhka. Odbor izraža veliko zaskrbljenost glede stabilnosti EU, saj se potrebne reforme, s spremembo ustanovnih pogojev ali brez, vedno izvajajo v zadnjem trenutku in pod velikim pritiskom. Znova je treba okrepiti socialno, politično in ekonomsko kohezijo v EU ter nadaljevati usklajeno povezovanje gospodarskih in monetarnih politik, saj je to temelj delujoče EMU. Brez pogumnih poslancev, politikov in socialnih partnerjev, ki na nacionalni in evropski ravni vodijo dialog s civilno družbo in si prizadevajo za najboljše rešitve, EMU ne bo uspešno delovala.

V Bruslju, 17. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o načelih učinkovitih in zanesljivih sistemov socialnega varstva

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/08)

Poročevalec: Bernd SCHLÜTER

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 22. januarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Načela učinkovitih in zanesljivih sistemov socialnega varstva

(mnenje na lastno pobudo)

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. septembra 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja dne 17. septembra 2015) s 130 glasovi za, 46 glasovi proti in 10 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se zavzema za **jasnejše strateške usmeritve EU** na področju **socialne politike**. Pri tem je treba upoštevati posledice krize, krizne politike in izgube zaupanja med prebivalstvom.

1.2 Komisija naj v **obsežnem delovnem programu opredeli splošna načela socialne politike**, za katera EESO v točki 4 podaja predloge; to lahko stori v obliki vodilne pobude, pravil o upravljanju ali bele knjige. Podlaga za njeno delo mora biti izboljšano zbiranje podatkov za primerjavo na ravni EU in v državah članicah. Kazalniki, ki prikazujejo zgolj vložek (koliko denarja država članica porabi za določene socialne storitve), niso dovolj za oceno kakovosti sistemov socialnega varstva.

1.3 Pri pripravi načel socialne politike, namenjenih uskladitvi socialnih standardov na visoki ravni, je treba upoštevati **pristojnosti držav članic ter politične in kulturne razlike med tovrstnimi sistemi**. Po možnosti si je treba prizadevati za konsenz med državami članicami.

1.4 Načela socialne politike bi morala predstavljati vsebinsko podlago med drugim za prihodnja **priporočila državam članicam** v okviru učinkovitejšega evropskega semestra ⁽¹⁾. Načela bi bilo treba upoštevati tudi pri **strukturnih skladih, odprti metodi koordinacije in oceni socialnega učinka v skladu s členom 9 PDEU**. Med ukrepi bi morala biti tudi prizadevanja za **minimalno raven socialnega varstva** (temeljni steber socialnega varstva), ki bi morala biti obvezna. Pri tem se je treba opreti na veljavne pravne norme.

1.5 Načela socialne politike bi morala predstavljati tudi **podlago za ukrepanje organov EU**, zlasti za ekonomsko upravljanje, proračunski nadzor in krizno upravljanje.

1.6 **Socialni partnerji so glavni akterji** zlasti v paritetnih sistemih socialnega varstva in drugih sistemih, ki so nastali na podlagi pogajanj socialnih partnerjev. Zato morajo biti udeleženi pri pripravi načel socialne politike; ravno tako je treba v okviru njihovih pristojnosti v to delo vključiti akterje civilne družbe, združenja, ki izvajajo socialne storitve, socialna podjetja, lokalne in regionalne organe oblasti, državne organe socialne varnosti, ustanove za socialno zavarovanje, uporabnike in potrošnike.

⁽¹⁾ Npr. z doslednejšim spremljanjem in ocenjevanjem izvajanja priporočil ter s povezavo s strukturnimi skladi (UL C 170, 5.6.2014, str. 23).

1.7 EESO v tem mnenju podaja konkretne predloge glede načel socialne politike v sistemih socialnega varstva. Cilj je večja **učinkovitost in zanesljivost storitev socialne zaščite in socialnega varstva ter zdravstvenih sistemov ne glede na to, kdo izvaja storitve in kakšne**. EESO meni, da je treba pri tem predvsem s finančnega in socialnopravnega vidika zagotoviti sodobne socialne storitve splošnega pomena v vseh državah članicah.

1.8 EESO meni, da je treba **izhajati iz razlik v sistemih**, kar se nanaša med drugim na cilje, način izvajanja in vsebino socialnih storitev, **razmerje med solidarnostjo in lastno odgovornostjo**, pravno varstvo, financiranje in kakovost, pa tudi na položaj uporabnikov in socialnih služb. Odbor meni, da je treba s skupnimi pravili na ravni EU **zaščititi temeljne socialne storitve**.

2. Uvod: ozadje in trenutno stanje

2.1 **Evropska socialna politika** med drugim izhaja iz človekovih pravic, naukov iz svetovnih vojn ⁽²⁾, načela socialnega tržnega gospodarstva, ki je zapisano v pogodbah, ciljev strategije Evropa 2020, potrebe po učinkovitih gospodarstvih, nujnega boja proti revščini, poglavja v pogodbah o socialni in zdravstveni politiki ter politiki zaposlovanja, socialne kohezije, določene kot cilj, in skupnih pravil o konkurenci iz člena 3 PEU. Med cilje socialne politike v skladu s členom 151 PDEU sodijo spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer, ustrezna socialna zaščita in boj proti izključenosti. **Evropski socialni model** je izraz edinstvene skupnosti vrednot in kulture ⁽³⁾, ki demokracijo in pravno državo povezuje z družbeno odgovornostjo in solidarnostjo. EESO želi ta model krepiti in ga oblikovati tako, da bo primeren za prihodnost.

2.2 EESO izraža prepričanje, da bi morala biti socialna politika že sama po sebi, pa tudi kot sredstvo za trajnostno spodbujanje rasti in zaposlovanja ⁽⁴⁾, eden od stebrov politike EU. Odbor ceni že dosežen napredek v politiki zaposlovanja, na nekaterih področjih usklajevanja in glede varstva pri delu. Podpira naložbeno naravo ⁽⁵⁾ učinkovitih sistemov socialnega varstva ter opozarja na moralne, socialne in materialne stroške v primeru, da se socialna politika ne izvaja. EESO meni, da so učinkovita in inovativna nacionalna gospodarstva ter zanesljive, učinkovite in uspešne socialne storitve vzajemno pogojeni. Sodobni socialni sistemi lahko zagotovijo, da so **gospodarstva držav odpornejša na krizo**, spodbujajo zaposlovanje in imajo tudi sami velik potencial za zaposlovanje, tudi v prikrajšanih regijah ⁽⁶⁾. Nizki izdatki za med drugim **aktivno vključevanje, boljši položaj iskalcev zaposlitve in možnosti otrok in mladih** v sodobni tehnološki in informacijski družbi ter glede na demografski razvoj ⁽⁷⁾ in priseljevanje niso več trajnostna konkurenčna prednost. **Razvoj sistemov na podlagi skupnih načel** bi lahko pomagal spodbujati enake možnosti in pošteno konkurenco v EU.

2.3 Sistemi socialnega in zdravstvenega varstva ter podobni sistemi so namenjeni tudi za zagotavljanje **potrebnega socialnega ravnovesja**, boj proti revščini, podporo za preživetje ter za zagotavljanje socialnega miru. Skoraj vsak državljani Unije je v nekaterih življenjskih obdobjih odvisen od podpore, ki jo dobi s socialnimi storitvami. Socialni sistemi med drugim zagotavljajo ustrezno pokojninsko varstvo ter profesionalno oskrbo oseb, ki potrebujejo nego in pomoč.

2.4 **Združljivost poklicnega in družinskega življenja, spodbujanje zdravega življenja in večja odgovornost** so v interesu tako **delojemalcev kot delodajalcev**. Profesionalne socialne storitve spodbujajo komunikacijske spretnosti in spretnosti, ki jih potrebujemo v vsakdanjem življenju, izboljšujejo kvalifikacije in nudijo podporo npr. v primeru zasvojenosti, med kriznimi obdobji ter pri negi in vzgoji v družini.

⁽²⁾ Govor Winstona Churchilla v Zürichu leta 1946: „Zgraditi moramo nekakšne Združene države Evrope“.

⁽³⁾ Listina EU o temeljnih pravicah, Evropska socialna listina.

⁽⁴⁾ UL C 143, 22.5.2012, str. 102.

⁽⁵⁾ Glej COM(2013) 83, 20.2.2013, UL C 226, 16.7.2014, str. 21.

⁽⁶⁾ UL C 143, 22.5.2012, str. 23, UL C 271, 19.9.2013, str. 91, UL C 226, 16.7.2014, str. 21.

⁽⁷⁾ UL C 161, 6.6.2013, str. 27.

2.5 EESO se zaveda, da se socialni sistemi zelo razlikujejo po **učinkovitosti, zanesljivosti in uspešnosti** ⁽⁸⁾. Veliko držav članic ima dobro delujoče sisteme; kljub temu bi bila skupna politična razprava o tej temi za vse države koristna. Minimalno preživetje s socialno pomočjo/*minimalni dohodek*, profesionalne socialne storitve in uspešno vključevanje na trg dela ter v družbo niso povsod zagotovljeni. Zlasti pogosto nimajo vsi državljani dostopa do zdravstvenega varstva, npr. če ne morejo plačati uradno ali neuradno zahtevanih zneskov. Profesionalne storitve med drugim za ambulantno oskrbo, podporo invalidom ter v primeru neustrezne vzgoje in razvoja niso na voljo v vseh regijah in državah članicah. EESO se zaveda, da je treba deloma izboljšati solidarnostno financiranje in pravno zaščito.

2.6 Omeniti je treba tudi študijo fundacije Bertelsmann ⁽⁹⁾, ki je odkrila znatne razlike med zmogljivostmi socialnih sistemov, zaskrbljujoče **naraščanje** revščine in bogastva v EU in v posameznih državah članicah ter EU pozvala k okrepljenim prizadevanjem na področju socialne politike. Študija je pokazala, da so učinkoviti socialni sistemi možni tudi tam, kjer je BDP razmeroma nizek, in da so lahko pomanjkljivi tudi, če je BDP razmeroma visok. Naraščanje revščine ogroža socialni mir in gospodarski razvoj ⁽¹⁰⁾. Vse večjim razhajanjem med državami članicami in zaskrbljujočim političnim težnjam se je treba zoperstaviti tudi s predlogi za socialno politiko.

2.7 **Izboljšati je treba vsebinsko podlago za priporočila državam članicam** in za krizno politiko. Namesto naknadnih zahtev po humanitarnih ukrepih bi morala EU slediti doslednim načelom socialne politike. Dvomljivo izravnavanje tveganih poslov bank, ki se financira z davkoplačevalskim denarjem, bi moralo biti v ustreznem razmerju z naložbami v učinkovito delovanje socialnih sistemov. Pravila notranjega trga, npr. o državni pomoči in javnem naročanju, že zdaj precej vplivajo na socialne sisteme in socialne storitve, pri tem pa ni bilo videti, da bi bila ocenjena s socialnega vidika.

2.8 V smislu **socialnega tržnega gospodarstva** ⁽¹¹⁾, ki je novi cilj pogodb, bi morali politiko notranjega trga dopolniti s socialnopolitičnimi elementi ⁽¹²⁾. EESO se seznanja z aktualnimi zahtevami ⁽¹³⁾ ter Komisijo in Evropski svet spodbuja, naj konkretizirata napovedi na področju socialne politike in jih uresničita ⁽¹⁴⁾.

2.9 **Nova faza evropske socialne politike lahko izhaja tudi iz naslednjega:** Svet je že leta 1992 zahteval uvedbo minimalnega zajamčenega dohodka ⁽¹⁵⁾. Leta 2000 je pripravil socialno agendo. V skladu s členom 12 Evropske socialne listine so države članice dolžne zagotavljati **sisteme socialnega varstva**. Pogodbi EU vsebujeta tudi cilje na področju socialne kohezije in zaščite storitev splošnega pomena ⁽¹⁶⁾. Mednarodna organizacija dela ⁽¹⁷⁾ je objavila osnovne standarde za socialne sisteme. EU je leta 1994 objavila belo knjigo o socialni politiki. Na ravni EU je uvedena pravica do **zagotovljene preživetja** ⁽¹⁸⁾. Konvencija ZN o pravicah invalidov določa pomembne standarde.

⁽⁸⁾ Dokumenti evropskega semestra, Caritas Evropa: *Prihodnost socialne države*, 2012, dokumenti platforme za socialno zaščito.

⁽⁹⁾ Social Inclusion Monitor Europe (SIM) – Index Report Social Justice in the EU – A Cross-national Comparison (Poročilo o kazalnikih socialne pravice v EU – primerjava med državami članicami), 2014.

⁽¹⁰⁾ Poročilo OECD *In It Together (Skupaj v istem čolnu)*, 2015: razlike med revnimi in bogatimi so v večini držav največje v zadnjih 30 letih. Deset odstotkov najbogatejših v državah OECD danes zasluži 9,6-krat več kot najrevnejših deset odstotkov. V 80-ih letih je bilo to razmerje 7,1.

⁽¹¹⁾ Člen 3(3) PEU.

⁽¹²⁾ Npr. poročilo možganskega trusta Friends of Europe o socialni uniji (*Social Union*), 23.3.2015.

⁽¹³⁾ Glej sveznj EU o socialnih naložbah; poročilo univerze KU Leuven *Social Protection at the Top of the international Agenda (Socialno varstvo na vrhu mednarodne agende)*, 2014; konferenco EESO, 4.12.2014: *Vers une Europe 2020 plus efficace: les propositions de la société civile pour renforcer l'inclusion sociale et la compétitivité en Europe (Za učinkovitejšo strategijo Evropa 2020: predlogi civilne družbe za spodbujanje socialnega vključevanja in konkurenčnosti v Evropi)*, ter Akcijski načrt za Evropo, EESO, april 2014.

⁽¹⁴⁾ COM(2014) 902 final, 28.11.2014; pismo komisarju Thyssnu z dne 1. novembra 2014; prednostne naloge predsednika Junckerja, 12.9.2014; luksemburško predsedstvo Sveta in zasedanje ministrov za socialne zadeve 16. in 17. julija 2015 na temo krepitev socialne razsežnosti; poročilo Odbora za socialno zaščito.

⁽¹⁵⁾ Priporočilo Sveta, 24.6.1992 (UL L 245, 26.8.1992, str. 46).

⁽¹⁶⁾ Med drugim člena 2 in 3(3) PEU, členi 2(3), 14, 56, 107, 162 in naslednji, 168, 174 in 175(3) PDEU ter Protokol št. 26 k PDEU.

⁽¹⁷⁾ Priporočila MOD 2012, MOD 2014–2015: *World Social Protection Report (Svetovno poročilo o socialnem varstvu)*.

⁽¹⁸⁾ Listina EU o temeljnih pravicah, člen 1 v povezavi s členom 34(3).

2.10 **EESO v mnenju** SOC/482 v soglasju s Parlamentom⁽¹⁹⁾, Odborom regij⁽²⁰⁾ in različnimi organizacijami poziva k ustreznemu minimalnemu dohodku⁽²¹⁾. Opozarja med drugim na teme, kot so socialne storitve, socialna podjetja, socialne naložbe, zaposlovanje, člen 9 PDEU, pobuda za mlade, gospodarsko upravljanje in storitve splošnega pomena. To mnenje je še z mnogih drugih vidikov povezano z dokumenti EESO in EU, ki jih tukaj ne moremo vseh navesti.

3. Splošne ugotovitve: cilji in vsebina mnenja

3.1 EESO se v tem mnenju osredotoča na del nujne agende socialne politike, tj. izboljšanje **učinkovitosti in zanesljivosti storitev, socialne zaščite in socialne varnosti ter zdravstvenih sistemov**. Pri teh ima v mislih socialne storitve, ki se v celoti ali deloma financirajo iz **davčnih prihodkov ali iz sistemov socialnega varstva** ter ki na podlagi socialnega prava ali socialnih sporazumov kontrolirano sodijo na področje javne socialne politike. **Narava ponudnika storitev pri tem ni odločilnega pomena**. Socialne storitve v smislu tega mnenja lahko izvajajo javne in lokalne uprave, ustanove za socialno zavarovanje, samostojna socialna podjetja ter dobrodelne organizacije in podjetja različnih pravnih oblik. Vse te se v tem mnenju obravnavajo kot socialne službe, če socialne storitve izvajajo same. Pojem socialna storitev pa zajema vse vrste storitev, med drugim storitve in denarno podporo na socialnem in zdravstvenem področju. Socialno zavarovanje tukaj pomeni socialno zavarovanje, ki temelji na prispevkih delojemalca in delodajalca, in/ali obvezno socialno zavarovanje in/ali vzajemno zavarovanje, ki zagotavlja socialno varnost v sistemih, ki jih urejajo socialno pravo ali skupni sporazumi.

3.2 Zaradi **raznolikosti socialnih sistemov**, storitev, pojmov in njihovih opredelitev je potrebna pazljivost v razpravah in pri prevodih v zvezi socialno politiko. Sistemi držav članic odražajo njihovo aktualno socialno politiko, kulturo in zgodovino. Razvijati jih je treba v smislu evropskega socialnega modela. Poiskati je treba smiselno ravnovesje med njihovo raznolikostjo in nujnimi skupnimi načeli⁽²²⁾.

3.3 EU bi morala oblikovati **skupen prostor za razprave o socialni politiki**, pripraviti sodobne standarde in tudi sama sprejemati pobude. Spodbujati bi morala usklajenost pri nadaljnjem razvoju sistemov socialne varnosti. Načela socialne politike so lahko vsebinska podlaga za priporočila Komisije, zlasti v okviru evropskega semestra, strategije Evropa 2020, odprte metode koordinacije in za ocene socialnega učinka v skladu s členom 9 PDEU⁽²³⁾. Na teh načelih bi morala temeljiti tudi zavezujoča *raven minimalnega socialnega varstva* ter delovanje in upravljanje⁽²⁴⁾ organov EU, zlasti krizno, proračunski nadzor in gospodarsko upravljanje.

3.4 Preveriti bi bilo treba, ali so sistemi socialnega varstva **primerni za prihodnost**. Socialne službe bi morale biti zavezane demokratično legitimnim ciljem za skupno dobro, pri čemer je treba ohraniti njihovo konceptualno samostojnost.

3.5 Odločitve glede **zagotavljanja socialnih storitev** za državljane praviloma sprejemajo organi socialne varnosti, ustanove za socialno zavarovanje, pa tudi tretje osebe, ki so ponudniki storitev, npr. zdravniki, ki predpišejo določeno zdravljenje. Pomembno je razlikovati med **odločitvami o zagotavljanju storitev** ter **vprašanjem njihovega izvajanja in financiranja**: obstajajo npr. izključno denarne storitve za uporabnike, ki te zavezujejo k uporabi določenih strokovnih storitev ali pa ne. Nekatere socialne storitve neposredno izvajajo lokalne in regionalne oblasti, drugi organi socialne varnosti ali ustanove za socialno zavarovanje. Če pa jih izvajajo samostojne socialne službe, za pravno razmerje in financiranje lahko veljajo zelo različna pravila. Tako npr. obstajajo ureditve, ko se storitve oddajajo prek javnih naročil, sporazumi o izvajanju storitev in nadomestilih med socialnimi službami in nosilci stroškov, naknadna povračila stroškov, ureditve na podlagi kuponov ali neposredno financiranje socialnih služb, ki ni vezano na posamezen primer, zlasti za svetovanje in preventivo. Pri ureditvah na podlagi javnih naročil in kuponov javni organ, ki storitve financira, socialni službi plača neposredno glede na število primerov. Pri vseh sistemih bi se bilo treba vprašati, ali obstaja zadostno pravno varstvo in ali imajo uporabniki dovolj možnosti za izbiro in soodločanje.

⁽¹⁹⁾ Resolucija z dne 20. oktobra 2010 (2010/2039(INI)) (UL C 70 E, 8.3.2012, str. 8) in resolucija z dne 15. novembra 2011 (2010/2039(INI)) (UL C 153 E, 31.5.2013, str. 57).

⁽²⁰⁾ <http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V%2f012&id=20923>

⁽²¹⁾ UL C 170, 5.6.2014, str. 23.

⁽²²⁾ Pri tem je treba upoštevati člen 153(4) PDEU, ki državam članicam daje pravico, da določijo temeljna načela svojih sistemov socialne varnosti.

⁽²³⁾ Konferenca o krizi državnega dolga, EU in reformi države blaginje (*The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform*), ki jo je 3. februarja 2015 organiziral Evropski sindikalni inštitut.

⁽²⁴⁾ Predsedstvo Sveta je ministrom za socialne zadeve julija 2015 poslalo predloge glede socialne razsežnosti okvira upravljanja.

3.6 **Socialni partnerji imajo glavno vlogo** zlasti v sistemih socialnega zavarovanja. Zato morajo biti tesno vključeni v pripravo načel socialne politike. Državni, regionalni in lokalni organi socialne varnosti, ustanove za socialno zavarovanje in samostojne socialne službe imajo glavno vlogo med drugim pri izvajanju socialnih storitev. Zato morajo biti njihova predstavništva ravno tako vključena v postopke glede na njihova področja pristojnosti.

3.7 Zavedati se je treba, da je nujno poiskati smiselno ravnovesje med pristojnostmi držav članic, skupnimi evropskimi vrednotami in pošteno konkurenco znotraj EU. Zato bi morala načela, navedena v nadaljevanju, zagotoviti vsebinsko spodbudo za nadaljnje korake EU na področju socialne politike.

4. Načela sistemov socialnega varstva

4.1 **Načelo minimalnega varstva: zagotavljanje temeljnih podpornih socialnih storitev**, med drugim za preživetje/*minimalni dohodek* za osebe brez zadostnih prihodkov npr. iz zaposlitve, pokojnine in drugih socialnih storitev. Sem sodi razvoj skupnih kazalnikov za temeljne socialne storitve⁽²⁵⁾. Finančno zagotavljanje preživetja bi moralo pokrivati najmanj **dejanske stroške prehrane, nastanitve, oblačil, vode, energije in osnovnega zdravstvenega varstva**.

4.2 **Načelo potreb: razvoj in zagotavljanje sodobnih, profesionalnih socialnih in zdravstvenih storitev v različnih težavnih situacijah**, med drugim za družine, invalide, bolnike, brezposelne, starše samohranilce, otroke, družinske člane, ki negujejo druge člane, begunce, mladostnike⁽²⁶⁾ z motnjami v razvoju, starše s težavami pri vzgoji, za nego na domu in druge storitve v gospodinjstvih⁽²⁷⁾ ter za pomoč v primeru prezadolžitve⁽²⁸⁾, zasvojenosti, brezdomstva in psihosocialnih problemov. Učinkovite socialne storitve so med drugim svetovanje, oskrba, vodenje, spremljanje, nega, krepitev odgovornosti (*Empowerment*), vzgoja, zdravljenje in terapije⁽²⁹⁾. Ker so vzroki za brezposelnost različni in ker je treba preprečiti drsenje v revščino, je smiselno z zakonsko zagotovljenimi, aktivnimi ukrepi na trgu dela podpreti hitro ponovno vključevanje na ta trg in zagotavljati sprejemljivo pomoč vsem iskalcem zaposlitve, zlasti mladim, ki iščejo prvo zaposlitev, ali ženskam, ki se želijo znova zaposliti po daljšem premoru, in sicer toliko časa, dokler se ponovno ne zaposlijo.

4.3 **Načelo namembnosti: opredelitev jasnih socialnopolitičnih ciljev, ki naj bi jih dosegli s socialnimi storitvami**, npr. enake možnosti, medgeneracijska pravičnost, aktivno vključevanje, odprava pomanjkljivosti, združljivost poklicnega in družinskega življenja, zavarovanje življenjskih tveganj, preventiva, krizno delovanje, vključevanje na trg dela in v družbo, materialno pokojninsko varstvo, krepitev vloge ipd. Pri tem je treba v zakonodaji na socialnem področju smiselno opredeliti vrsto storitev, npr. denarna podpora in/ali storitev, ambulantna, stacionarna storitev ipd. Poiskati je treba ravnovesje med pravico uporabnika do sprejemanja lastnih odločitev in ciljem, da morajo biti socialne storitve učinkovite.

4.4 **Načelo dostopnosti: zagotovitev prostorske, časovne in finančne dostopnosti socialnih storitev in storitev socialnih služb brez diskriminacije**. Dostopnost povečujejo solidarnostno in vzdržno financiranje, preglednost ponudb storitev in konkretna pravna jamstva z možnostjo za tožbo in pritožbo. Obvezna doplačila, če obstajajo, morajo biti socialno uravnotežena in ne smejo onemogočati dostopa do storitev. Birokratsko preverjanje, ali je pomoč v konkretnem primeru res nujna, ima lahko pri nekaterih storitvah, kot je pomoč v primeru zasvojenosti ali psihosocialnih težav, nasprotni učinek. Zlasti storitve svetovanja in preprečevanja je treba uporabniku dejavno ponujati.

4.5 **Načelo sorazmernosti: zagotavljanje primerne vrste in obsega storitev, ki morajo biti nujne**. To je treba upoštevati pri prostih preudarkih in v zakonodaji s socialnega področja. Potrebni viri in pričakovani rezultat posamezne socialne storitve bi morali biti v primernem sorazmerju. Tudi pravne zaveze državljanov za uporabo socialnih storitev ali drugo ravnanje ter ravnovesje med pravicami in obveznostmi bi morali temeljiti na načelu sorazmernosti.

⁽²⁵⁾ UL C 170, 5.6.2014, str. 23.

⁽²⁶⁾ AGJ: *Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt (Evropska razsežnost varstva otrok in mladostnikov)*, 2015.

⁽²⁷⁾ UL C 12, 15.1.2015, str. 16, UL C 21, 21.1.2011, str. 39.

⁽²⁸⁾ UL C 311, 12.9.2014, str. 38.

⁽²⁹⁾ Glej Dahme/Wohlfahrt, 2015.

4.6 Načelo solidarnosti: socialne storitve se morajo večinoma financirati iz solidarnostnih sistemov socialnega zavarovanja ter pravičnih in solidarnostnih davčnih sistemov. Solidarnostno financiranje bi moralo po možnosti vključevati vse družbene skupine in socialne sloje. To bi povečalo zanesljivost, sprejemanje in vzdržnost financiranja. Neprijavljeno delo ⁽³⁰⁾ in izogibanje plačilu davkov škodita socialnim sistemom. Glede na demografski in gospodarski razvoj se lahko zdi smiselno vključiti vse vrste prihodka, npr. tudi dobiček od kapitala. Z boljšim usklajevanjem davčnih sistemov in sistemov financiranja v EU se lahko izboljša podlaga za financiranje. Zasebni vlagatelji, prostovoljni prispevki, državljansko in versko udejstvovanje ter uporaba sredstev fundacij so dobrodošle dopolnitve običajnega financiranja, ne dajejo pa pravice do uveljavljanja pravnih zahtevkov in ne zagotavljajo infrastrukture.

4.7 Načelo lastne odgovornosti: iskalce zaposlitve in osebe, ki se težko vključijo v trg dela, ipd. bi bilo treba podpreti s storitvami socialnih služb in sistemi spodbud s ciljem, da se bodo sčasoma popolnoma ali delno preživljali sami. Državljeni bi morali imeti možnost, da se dodatno zavarujejo na podlagi vzajemnih socialnih sporazumov, ki dopolnjujejo državni sistem in pri katerih doseganje dobička ni glavni cilj. Strokovna podpora pri razvoju poklicnih kvalifikacij in osebnih spretnosti, kot so komunikacijske, socialne in vsakodnevne spretnosti, je pogosto pogoj za to, da je posameznik dovolj sposoben prevzeti odgovornost zase in socialno odgovornost. Sistemi socialne varnosti lahko poleg tega s ponudbami za preventivno delovanje, spodbudami in boljšim varstvom potrošnikov podpirajo zdrav življenjski stil in tako prispevajo k ohranjanju zdravja vsakega posameznika.

4.8 Načelo vključevanja: vse storitve bi morale same ali v kombinaciji z drugimi prispevati k vključevanju državljanov v družbo. Vključevanje v družbo pomeni tudi poklicno, kulturno in politično udejstvovanje ter koristi od blaginje v družbi.

4.9 Načelo strukture: smiselno oblikovanje pravnega in finančnega razmerja med uporabniki, glede na sistem javnih ali po možnosti samostojnih socialnih služb, organov socialne varnosti ali ustanov za socialno zavarovanje. Če so samostojne socialne službe del javnih sistemov socialnega varstva, npr. na podlagi zakonodaje s socialnega področja in financiranja, bi morale delovati ob upoštevanju tukaj opisanih temeljnih načel, predvsem kar zadeva financiranje in dostopnost. Takšne socialne službe bi bilo treba solidarnostno financirati in jih urediti s socialnopravnimi predpisi tako, da bodo lahko vsem prebivalcem zagotavljale kakovostne storitve.

4.10 Načelo samoodločanja uporabnikov: uporabniki niso objekti, temveč soproducenti pomoči in so upravičeni do storitev. V primernem stroškovnem okviru jim je treba omogočiti izbiro različnih oblik storitev, npr. ambulantnih in stacionarnih ali drugih oblik, kot so oskrbovana stanovanja. Primeren način pomoči je odvisen od položaja posameznika, konkretne potrebe po strokovni pomoči, ki jo morajo oceniti usposobljeni strokovnjaki, želja posameznika in lokalnih razmer. Če so samostojne socialne službe del javnih sistemov socialnega varstva, npr. na podlagi zakonodaje s socialnega področja in financiranja, bi morali imeti uporabniki možnost izbire med različnimi službami.

4.11 Načelo pravne varnosti: storitve morajo biti pravno zajamčene, po možnosti z zakonodajo s socialnega področja ali podobnimi demokratičnimi pravnimi instrumenti držav članic. Tovrstne socialnopravne ureditve bi morale vsebovati naslednje: pravne zahtevke, pravila glede prostih preudarkov, dolžnosti uporabnikov za sodelovanje ter opis pogojev za storitve, možnosti za tožbo in pritožbo, po potrebi javnega nadzora zasebnih ponudnikov javnih storitev, pravil kakovosti in jamstev za dostopnost, obveznosti glede infrastrukture, načina financiranja itd. Zagotovljeni pravni položaj oz. pravni zahtevki uporabnikov bi morali biti zajamčeni vsaj pri temeljnih socialnih in zdravstvenih storitvah. S prostimi preudarki je mogoče na nekaterih področjih storitev bolje upoštevati okoliščine. Zlasti je treba pravno zaščititi dobro počutje ranljivih oseb ⁽³¹⁾. Samostojne socialne službe morajo imeti zaščiteno pravni status in nediskriminatoren dostop do izvajanja storitev, razen če gre za monopolne sisteme. Socialna politika je v nekaterih državah članicah zaščitena z ustavo, ki pravno državo opredeljuje kot zavezo in tako zagotavlja temeljne socialne storitve tudi v kriznih obdobjih.

⁽³⁰⁾ UL C 458, 19.12.2014, str. 43.

⁽³¹⁾ Npr. otroci in mladostniki, nosečnice ter osebe, ki potrebujejo pomoč ali so poslovno nesposobne.

4.12 **Načelo usmerjenosti v skupne interese: podjetjem in organizacijam, ki so še posebej usmerjene v skupne interese in sodelovanje** ⁽³²⁾, kot so nepridobitne organizacije, socialna podjetja, javne službe, združenja, nekatere oblike fundacij in zadrug, organizacije potrošnikov in drugi akterji civilne družbe, je treba zagotoviti ustrezne finančne in pravne pogoje. Potrebni so poglobljena socialnopolitična razprava o financiranju nepridobitnih podjetij, ki so aktivna na tem področju, z davki ali prispevki iz socialnega zavarovanja, ustrezen nadzor in vsaj okvir za razdelitev dobička.

4.13 **Načelo preglednosti: socialne službe in javna uprava morajo uporabljati javna sredstva na pregleden način.** Državljeni morajo imeti vpogled do pravnih temeljev, razlogov za odločitve glede storitev in prejemkov ipd.

4.14 **Načelo povezanosti:** vsakodnevno življenje ljudi, spremembe življenjskih poti, nove oblike družine, staranje in priseljevanje zahtevajo **celovite in povezane storitve** ⁽³³⁾. Preprečiti je treba segregacijo, izključevanje in diskriminacijo.

4.15 **Načelo enakosti: uporabniki, organi socialne varnosti in socialne službe morajo imeti pravno določene pravice in obveznosti, ki jih je mogoče uveljaviti.** Če so za kršitve pravil predvidene sankcije oz. odškodnine, morajo veljati ne le za uporabnike, temveč tudi za javne organe socialne varnosti.

4.16 **Načelo kakovosti: socialne storitve bi bilo treba podpreti z ukrepi za zagotavljanje kakovosti.** Analiza potreb ter načrtovanje in izvajanje ukrepov bi morali temeljiti na izsledkih socialnih raziskav in strokovnem znanju. Individualizirane storitve bi bilo treba podpreti z ukrepi izobraževanja, profesionalizacijo ter ustreznim plačilom in delovnimi pogoji v okviru avtonomije kolektivnih pogajanj. Okvir kakovosti za storitve splošnega pomena v Evropi ⁽³⁴⁾ je lahko zgled za priporočila EU za socialne službe. Kjer je to smiselno, je treba poleg tega spodbujati pridobivanje in vodenje prostovoljcev.

4.17 **Načelo usklajevanja:** izboljšati bi bilo treba **obravnavanje čezmejnih vprašanj glede storitev socialne varnosti in socialne zaščite.** Pri tem bi bilo treba upoštevati zmogljivosti nosilcev stroškov, davkoplačevalcev in tistih, ki plačujejo prispevke, ter načelo družbene solidarnosti in sorazmernosti. Izogniti se je treba enostranski obremenitvi posebej zmogljivih nacionalnih sistemov.

V Bruslju, 17. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ Pobuda EESO za socialno podjetništvo.

⁽³³⁾ Kocher/Welti 2010.

⁽³⁴⁾ Glej sporočilo Okvir kakovosti za storitve splošnega pomena v Evropi (COM(2011) 900 final).

PRILOGA

Naslednje točke mnenja strokovne skupine za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo so bile med razpravo zavrnjene zaradi amandmajev, vendar so prejele vsaj četrtino glasov:

Točka 1.3

Pri pripravi načel socialne politike za usklajen nadaljnji razvoj socialnih sistemov je treba upoštevati **pristojnosti držav članic ter politične in kulturne razlike med tovrstnimi sistemi**. Po možnosti si je treba prizadevati za konsenz med državami članicami.

Rezultat glasovanja o amandmaju 1:

Za: 105

Proti: 51

Vzdržani: 15

Točka 4.2

Načelo potreb: razvoj in zagotavljanje sodobnih, profesionalnih socialnih in zdravstvenih storitev v različnih težavnih situacijah, med drugim za družine, invalide, bolnike, brezposelne, starše samohranilce, otroke, družinske člane, ki negujejo druge člane, begunce, mladostnike⁽¹⁾ z motnjami v razvoju, starše s težavami pri vzgoji, za nego na domu in druge storitve v gospodinjstvih⁽²⁾ ter za pomoč v primeru prezadolžitve⁽³⁾, zasvojenosti, brezdomstva in psihosocialnih problemov. Učinkovite socialne storitve so med drugim svetovanje, oskrba, vodenje, spremljanje, nega, krepitev odgovornosti (Empowerment), vzgoja, zdravljenje in terapije⁽⁴⁾. Ker so vzroki za brezposelnost različni in ker je treba preprečiti drsenje v revščino, je smiselno z zakonsko zagotovljenimi, aktivnimi ukrepi na trgu dela podpreti hitro ponovno vključevanje na ta trg. Denarna pomoč do ponovne zaposlitve mora biti med drugim odvisna od dotedanjega življenjskega standarda oz. vplačanih prispevkov.

Rezultat glasovanja o amandmaju 3:

Za: 119

Proti: 53

Vzdržani: 9

Točka 4.4

Načelo dostopnosti: zagotovitev prostorske, časovne in finančne dostopnosti socialnih storitev in storitev socialnih služb brez diskriminacije. Dostopnost povečujejo solidarnostno in vzdržno financiranje, preglednost ponudb storitev in konkretna pravna jamstva z možnostjo za tožbo in pritožbo. Smiselni instrumenti upravljanja so lahko obvezna doplačila, ki morajo biti socialno uravnotežena in ne smejo onemogočati dostopa do storitev. Birokratsko preverjanje, ali je pomoč v konkretnem primeru res nujna, ima lahko pri nekaterih storitvah, kot je pomoč v primeru zasvojenosti ali psihosocialnih težav, nasprotni učinek. Zlasti storitve svetovanja in preprečevanja je treba uporabniku dejavno ponujati.

⁽¹⁾ AGJ: Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt (Evropska razsežnost varstva otrok in mladostnikov), 2015.

⁽²⁾ UL C 12, 15.1.2015, str. 16, UL C 21, 21.1.2011, str. 39.

⁽³⁾ UL C 311, 12.9.2014, str. 38.

⁽⁴⁾ Glej Dahme/Wohlfahrt, 2015.

Rezultat glasovanja o amandmaju 4:

Za: 114

Proti: 59

Vzdržani: 13

Točka 4.7

Načelo lastne odgovornosti: iskalce zaposlitve in osebe, ki se težko vključijo v trg dela, ipd. bi bilo treba podpreti s storitvami socialnih služb in sistemi spodbud s ciljem, da se bodo sčasoma popolnoma ali delno preživljali sami. Državljeni morajo dobiti spodbude in možnosti za sprejemljivo lastno preskrbo z majhnimi tveganji. Strokovna podpora pri razvoju poklicnih kvalifikacij in osebnih spretnosti, kot so komunikacijske, socialne in vsakodneвне spretnosti, je pogosto pogoj za to, da je posameznik dovolj sposoben prevzeti odgovornost zase in socialno odgovornost. Tudi za varovanje lastnega zdravja je deloma odgovoren vsak posameznik sam. Sistemi socialne varnosti lahko s ponudbami za preventivno delovanje, spodbudami in boljšim varstvom potrošnikov podpirajo zdrav življenjski stil.

Rezultat glasovanja o amandmaju 5:

Za: 117

Proti: 62

Vzdržani: 11

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o potrjevanju spretnosti in kvalifikacij, pridobljenih z neformalnim in priložnostnim učenjem – praktični prispevek organizirane civilne družbe

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/09)

Poročevalec: Pavel TRANTINA

Soporočevalka: Marie ZVOLSKÁ

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 22. januarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Potrjevanje spretnosti in kvalifikacij, pridobljenih z neformalnim in priložnostnim učenjem – praktični prispevek organizirane civilne družbe.

(mnenje na lastno pobudo)

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za delo Odbora na tem področju, je mnenje sprejela dne 17. junija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) z 212 glasovi za in 8 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO je prepričan, da bi bilo treba poudarek nameniti opredeljevanju, dokumentiranju, oceni in s tem potrjevanju rezultatov neformalnega učenja, in sicer na primerljiv način, ki ga razumejo vse zainteresirane strani, predvsem delodajalci in izobraževalne ustanove.

1.2 Države članice bi morale zagotoviti priložnosti za vključitev državljanov različnih starostnih skupin in z različnimi stopnjami kvalifikacij v potrjevanje učnih rezultatov neformalnega in priložnostnega učenja. To lahko zahteva nadaljnje sodelovanje ponudnikov neformalnega izobraževanja, javnih organov in drugih zainteresiranih strani, med drugim denimo pri vprašanih financiranja in potrjevanja.

1.3 EESO poziva k podpori vseh zainteresiranih strani, zlasti socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe, da bi se zavedele prednosti potrjevanja in lahko dejavno sodelovale pri oblikovanju nacionalnih ogrodij kvalifikacij in opredeljevanju poklicnih kvalifikacij.

1.4 Državljanom je treba zagotoviti ustrezne informacije o prednostih, možnostih in mehanizmih potrjevanja kompetenc. EESO državam članicam priporoča, da razvijajo ustanove, ki zagotavljajo take smernice in svetovanje, ter k temu pritegnejo zlasti zavode za zaposlovanje pa tudi informacijske centre za mlade, izobraževalne ustanove, delodajalce, sindikate, centre za poklicno svetovanje, mladinske in ženske organizacije, organizacije za podporo migrantov in invalidov ter javne oblasti.

1.5 Nujen pogoj za to je kakovosten zakonodajni okvir na nacionalni ravni, da se zagotovi enakovrednost certifikatov, pridobljenih s formalnim izobraževanjem in neformalnim ali priložnostnim učenjem. Iz tega izhajajo jasne zahteve po kakovostnih postopkih potrjevanja, ki jih je primerno podpreti tudi finančno, na primer iz Evropskega socialnega sklada.

1.6 EESO poziva izobraževalne ustanove, zlasti ustanove za srednješolsko in visokošolsko poklicno izobraževanje ter univerze, naj bolj podprejo potrjevanje neformalno pridobljenih spretnosti in znanj. V EU na tem področju obstaja več primerov dobre prakse, ki jih je treba širiti.

1.7 EESO je prepričan, da imajo lahko kolektivna pogajanja in socialni dialog med sindikati in delodajalci pomembno vlogo pri priznavanju neformalnega izobraževanja in vseživljenjskega učenja. Prek tega si je treba prizadevati za potrjevanje neformalnega učenja kot pomembnega prispevka k razpravi o zaposljivosti in sredstvih zanjo.

1.8 Glede na visoko brezposelnost mladih je primerno spodbujati priložnosti za sodelovanje med javnimi zavodi in zasebnimi agencijami za zaposlovanje, prostovoljskimi organizacijami (zlasti mladinskimi) in delodajalci. To lahko namreč prispeva k večji prepoznavnosti in ozaveščanju o pomenu in dragocenosti neformalnega izobraževanja in priložnostnega učenja v prostovoljskih organizacijah, poleg tega pa lahko okrepi medsebojno zaupanje.

1.9 Podpirati je treba razvoj in uporabo pripomočkov za samoevalvacijo, ki posamezniku pomagajo opredeliti in opisati, česa se je naučil iz izkušenj v organizacijah civilne družbe. EESO je v preteklosti že podprl uvedbo evropskega potnega lista znanj in spretnosti oziroma pozneje Europass Experience. Zato izraža razočaranje, da je Evropska komisija prekinila pripravo Europass Experience, in jo poziva, naj dejavnosti nadaljuje in ta pripomoček dokonča.

2. Uvod o neformalnem in priložnostnem učenju

2.1 Kljub trenutno neugodnim gospodarskim in družbenim razmeram v številnih državah članicah EU, kjer niti formalna izobrazba ni zagotovilo za uveljavitev na trgu dela, EESO meni, da EU ne sme zanemariti bogastva, ki se skriva v izkušnjah in znanjih, pridobljenih neformalno ali priložnostno.

2.2 To potrjevanje lahko ponudi priložnost zlasti nekaterim prikrajšanim skupinam (ženskam, migrantom, mladim, starejšim delavcem). Vendar pa ne bi smelo vzbujati lažnih upov in pričakovanj o možnostih za njihovo hitro uporabo na trgu dela. Za to je namreč nujna gospodarska in socialna politika, bolj usmerjena v vlaganja, ustvarjanje kakovostnih delovnih mest, zmanjševanje revščine in tveganja socialne izključenosti. Te politike morajo poleg tega usmerjati in podpreti krepitev izobraževanja, usposabljanja in preusposabljanja.

2.3 EESO se opira na bistven dokument, in sicer Priporočilo Sveta o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja z dne 20. decembra 2012⁽¹⁾. To poudarja, da *potrjevanje učnih rezultatov, in sicer znanja, spretnosti in kompetenc, pridobljenih z neformalnim in priložnostnim učenjem, lahko močno izboljša zaposljivost in mobilnost ter hkrati okrepi motivacijo za vseživljenjsko učenje, zlasti tistih, ki so socialno-ekonomsko prikrajšani ali nizko kvalificirani, in da je vloga potrjevanja ustreznih znanj, spretnosti in kompetenc še toliko bolj pomembna za izboljšanje delovanja trga dela, spodbujanje mobilnosti ter krepitev konkurenčnosti in gospodarske rasti.*

2.4 Organizacije delodajalcev, posamezni delodajalci, sindikati, industrijske, trgovinske in obrtne zbornice, nacionalni subjekti, udeleženi v procesu potrjevanja poklicnih kvalifikacij ter ocenjevanja in certificiranja učnih rezultatov, zavodi za zaposlovanje, mladinske organizacije, mladinski delavci, izvajalci izobraževanja in usposabljanja ter organizacije civilne družbe so po prepričanju Sveta vse ključne zainteresirane strani, ki lahko pomembno prispevajo k ustvarjanju priložnosti za neformalno in priložnostno učenje ter s tem povezanim postopkom potrjevanja.

2.5 Kot izhaja iz priporočila Sveta iz leta 2012, bi morale države članice v skladu z nacionalnimi okoliščinami in posebnostmi, ter kot se jim zdi ustrezno, najpozneje do leta 2018 vzpostaviti ureditev za *potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja, ki posameznikom omogoča:*

— *da se jim potrdijo znanje, spretnosti in kompetence, pridobljeni z neformalnim in priložnostnim učenjem, tudi prek odprtih virov izobraževanja, kjer je to primerno,*

— *da pridobijo polne ali, kjer je to primerno, delne kvalifikacije na podlagi potrjenih neformalnih in priložnostnih učnih izkušenj [...].*

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:SL:PDF>

2.6 V ureditev potrjevanja neformalnega in priložnostnega učenja bi bilo treba v skladu s priporočilom Sveta po potrebi vključiti naslednje elemente, obenem pa vsakemu posamezniku omogočiti, da v skladu s svojimi potrebami izkoristi katerega koli od njih, ločeno ali v kombinaciji:

- *OPREDELITEV učnih rezultatov posameznika, pridobljenih z neformalnim in priložnostnim učenjem,*
- *DOKUMENTIRANJE učnih rezultatov posameznika, pridobljenih z neformalnim in priložnostnim učenjem,*
- *OCENA učnih rezultatov posameznika, pridobljenih z neformalnim in priložnostnim učenjem,*
- *CERTIFIKACIJA rezultatov ocene učnih rezultatov posameznika, pridobljenih z neformalnim in priložnostnim učenjem, v obliki kvalifikacije, ali kreditnih točk, ki so podlaga za kvalifikacijo, ali na drug način, ki se zdi ustrezen.*

Evropske smernice za potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja iz leta 2009 ⁽²⁾ (in posodobljena različica iz leta 2015) so pisane za posameznike in subjekte, ki so odgovorni za zasnovno, razvoj, izvajanje in potek potrjevanja. Posamezni subjekti delujejo na različnih ravneh (evropski, nacionalni, sektorski in lokalni) in na različnih področjih (javni, zasebni in prostovoljni sektor, izobraževanje in usposabljanje, storitve trga dela). Namen smernic je pojasniti pogoje za opravljanje presoje in opozoriti na možnosti zainteresiranih strani v različnih fazah postopka.

2.7 EESO se je že nekajkrat pozitivno opredelil do prispevka neformalnega izobraževanja in pomena njegovega potrjevanja, v tem mnenju pa to prvič izraža na celovit način. Njegov cilj je zbrati stališča predstavnikov delodajalcev, delojemalcev in drugih organizacij civilne družbe glede praktičnih postopkov za potrjevanje ter dati predloge za praktične rešitve z njihovega vidika.

3. Spretnosti in znanja, pridobljeni z neformalnim in priložnostnim učenjem

3.1 Upad specializirane proizvodnje, ki temelji na obrteh, tehnološke spremembe in, nasprotno, rast storitvenega sektorja so pripeljali do tega, da delodajalci 21. stoletja zdaj večji pomen pripisujejo osebnosti delojemalca ter njegovim „interdisciplinarnim“ ali „prenosljivim“ spretnostim. Pomen pridobiva vseživljenjsko učenje ter potrjevanje tako pridobljenih spretnosti in znanj zunaj šolskega pouka.

3.2 Leta 2012 sta Univerza v Bathu in GHK Consulting v imenu Evropskega mladinskega foruma izvedla študijo vpliva neformalnega učenja v mladinskih organizacijah na zaposljivost mladih ⁽³⁾. Mladinske organizacije so pomemben ponudnik neformalnega izobraževanja. Tovrstno izobraževanje v mladinskih organizacijah ni v prvi vrsti osredotočeno na večjo zaposljivost, vendar lahko k tej prispevajo v njih pridobljene spretnosti, kar je preučevala ta študija.

3.3 Iz nje izhaja splošna ugotovitev, da obstaja jasno prekrivanje med spretnostmi, ki jih želijo delodajalci, in tistimi, ki jih razvija sektor neformalnega učenja. Pet od šestih mehkih veščin, po katerih vlada največ povpraševanja, sodi med veščine, ki jih razvijajo predvsem mladinske organizacije – edina izjema so matematične spretnosti. Mehke oziroma interdisciplinarne veščine, ki jih delodajalci največkrat zahtevajo, so: komunikacijske veščine, sposobnost organizacije/načrtovanja, sposobnost odločanja, sposobnost za timsko delo, zanesljivost/samostojnost in matematična pismenost. Te mehke veščine so ključni element za uspešno opravljanje dela. Tu se razvijajo tudi nekatere osebnostne poteze, kot so na primer osebna motivacija, samoiniciativnost in ustvarjalnost, torej tiste osebnostne lastnosti, ki se povezujejo z zanesljivostjo, samostojnostjo in podjetnostjo.

⁽²⁾ <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4054>

⁽³⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

3.4 Neformalno in priložnostno se učijo vsi državljani v procesu vseživljenjskega učenja. Tako na primer ženske (in moški) v veliko primerih pri opravljanju družinskih obveznosti pridobivajo spretnosti, ki jih je mogoče prenesti na delovno mesto, zlasti na področju socialnih storitev. Če je treba zamenjati zaposlitev zaradi tehnološkega presežka ali družinskih razmer, lahko uporabijo ta znanja tudi pri prehodu na novo delo oziroma iskanju prve zaposlitve v primeru migrantk. EESO je že pozval države članice⁽⁴⁾, naj „pospešijo postopek priznavanja kvalifikacij in izkušenj, pridobljenih v tujini, da bi ženske lahko našle zaposlitev, ki ustreza njihovim sposobnostim in željam; razmislijo, da bi delo v nekaterih sektorjih (čiščenje, varstvo otrok, skrb za ostarele, delo v hotelih, kavarnah in restavracijah ter v kmetijstvu ipd.) lahko pomenilo nove priložnosti za nekvalificirane priseljenke, če se prepreči delo na črno, če se te sektorje profesionalizira in ovrednoti, če se ženske za te poklice usposobijo in če imajo možnost razvoja poklicne poti“. Socialne partnerje je pozval, naj „v kolektivnih pogodbah olajšajo priznavanje kvalifikacij migrantk“.

3.5 Za uspeh potrjevanja neformalnega in priložnostnega učenja je bistven premik k učnim rezultatom. Ta je poleg tega od leta 2004 izrecno in sistematično podprt v agendi politike EU za izobraževanje, poklicno usposabljanje in zaposlovanje. Nova študija Cedefop (na podlagi raziskave, opravljene med letoma 2013 in 2015) kaže, da se premik k učnim rezultatom zdaj pospešuje po vsej Evropi – pri oblikovanju nacionalnih ogrodij kvalifikacij, pri opredeljevanju in popisu poklicnih kvalifikacij, pri uporabi učnih rezultatov v učnih načrtih, pri uporabi učnih rezultatov pri presoji ter kot referenčnih točk za potrjevanje. To bi moralo prispevati k večji preglednosti, ustreznosti in kakovosti izobraževanja ter večji odprtosti za neformalno in priložnostno učenje. Na praktični ravni je pomembno, da se določijo jasni cilji za učence/štolente, da bodo učinkovali kot motivacija, da bodo omogočili prilagodljive učne načrte in se usmerili k doseganju rezultatov. Hkrati je za doseganje kakovostnih učnih rezultatov nujno tudi izboljšanje metod in procesov poučevanja/učenja.

3.6 Iz tega sledi, da bi bilo treba poudarek nameniti vrednotenju in opredeljevanju pridobljenih rezultatov neformalnega učenja, in sicer na način, ki ga razumejo vse zainteresirane strani, predvsem delodajalci in izobraževalne ustanove. Ti pa so lahko poleg tega, če je to v interesu posameznika in če za to obstajajo primerni pogoji, priznani celo kot običajne poklicne kvalifikacije, enakovredne formalnim izobraževalnim programom.

4. Praktični vidiki potrjevanja spretnosti in kvalifikacij

4.1 Usmerjanje, svetovanje in informacije

4.1.1 Države članice bi morale v okviru postopkov potrjevanja zagotoviti, da imajo posamezniki in organizacije na voljo informacije in smernice v zvezi z možnostmi in prednostmi potrjevanja pa tudi v zvezi z ustreznimi postopki ter da bi bilo potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja podprto z ustreznimi smernicami in svetovanjem ter bi bilo zlahka dostopno.

4.1.2 Ureditve potrjevanja neformalnega in priložnostnega učenja morajo biti primerne in upoštevati nacionalne, regionalne in lokalne ter sektorske potrebe in okoliščine.

4.1.3 Treba je zagotoviti priložnosti za vključevanje državljanov različnih starostnih skupin in ravni kvalificiranosti. Za to bo morda potrebno nadaljnje sodelovanje nepridobitnega sektorja, javnih organov in drugih zainteresiranih strani, denimo pri vprašanih financiranju in potrjevanju.

4.1.4 Državljan bi morali biti seznanjeni z drugimi prednostmi stalnega delovanja v prostovoljskih organizacijah. Tudi krajše delovanje lahko precej vpliva na raven spretnosti in prispeva k boljši zaposljivosti.

⁽⁴⁾ Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vključitvi migrantk na trg dela, (UL C 242, 23.7.2015, str. 9).

4.1.5 Na usklajen način je treba navezati stik z državljani in jim zagotoviti ustrezne informacije o prednostih, možnostih in mehanizmih potrjevanja spretnosti. Državam članicam se priporoča, da razširijo krog ustanov, ki zagotavljajo take smernice in svetovanje, ter k temu pritegnejo zlasti zavode za zaposlovanje pa tudi informacijske centre za mlade, izobraževalne ustanove, delodajalce, sindikate, centre za poklicno svetovanje, prostovoljske in mladinske organizacije ter javne oblasti.

4.1.6 Svetovanje v postopku potrjevanja spretnosti je nujno in koristno zlasti za mlade, in sicer na vseh ravneh – od opredelitve pa vse do certifikata. Moralo bi:

- pomagati ljudem, da opredelijo svoje potrebe, in jih spodbuditi k vključitvi v proces,
- ustvariti varno okolje za krepitev zaupanja s svetovalcem ali svetovalko – to ne bi smelo biti preveč institucionalizirano, da bi se ljudje počutili sproščene,
- ustrezno vključiti informacije o presoji kot priznani metodi, usmerjeni na slušatelje izobraževalnih programov, z uporabo obstoječih informacijskih in svetovalnih struktur, tj. presojo pokazati kot možno pot in se hkrati izogniti vznepanju nerealnih pričakovanj.

4.2 Koordinacija zainteresiranih strani

4.2.1 Svet meni, da bi morale države članice spodbujati vse zadevne zainteresirane strani, da bi sodelovale pri oblikovanju in izvajanju elementov in načel potrjevanja. Za pospeševanje udeležbe v tem procesu:

- bi morali delodajalci, mladinske organizacije in organizacije civilne družbe spodbujati in lajšati opredeljevanje in dokumentiranje učnih rezultatov, pridobljenih pri delu ali prostovoljnih dejavnostih, z uporabo ustreznih instrumentov Unije za preglednost, kot so instrumenti, razviti v okviru Europass in Youthpass;
- bi morali izvajalci izobraževanja in usposabljanja lajšati dostop do formalnega izobraževanja in usposabljanja na podlagi učnih rezultatov, pridobljenih v neformalnih in priložnostnih okvirih, in kjer je primerno in mogoče, odobriti izjeme in/ali kreditne točke za ustrezne učne rezultate, pridobljene v takih okvirih.

4.2.2 EESO se zato zdi pomembna podpora vseh zainteresiranih strani, zlasti socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe, da bi se zavedeli prednosti potrjevanja in lahko dejavno sodelovali pri oblikovanju nacionalnih ogrodij kvalifikacij in opredeljevanju poklicnih kvalifikacij. Delo na „resnični“ spremembi v okviru prilagajanja zainteresiranih strani je lahko zelo težko, zlasti v tistih državah članicah, ki tega področja ne dojemajo kot prednostno, ali če pristop k potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja v družbi dejansko ne uživa podpore na nacionalni ravni. Koristno bi bilo, da bi ponudili platformo/podpore itd. za tiste, ki so že dosegli napredek na tem področju (npr. s pilotnimi projekti), pri njihovih prizadevanjih na nacionalni ravni.

4.3 Potrjevanje ter nacionalna ogrodja in sistemi kvalifikacij

4.3.1 Države članice bi morale posameznikom omogočiti, da pridobijo polne ali, kjer je to primerno, delne kvalifikacije na podlagi potrjenih neformalnih in priložnostnih učnih izkušenj. Morale bi zagotoviti, da so postopki potrjevanja povezani z nacionalnimi ogrodji kvalifikacij, da so v skladu z evropskim ogrodjem kvalifikacij ter da je zagotovljena sinergija med sistemi za potrjevanje in sistemi kreditnih točk, ki se uporabljajo v sistemu formalnega izobraževanja in usposabljanja, kot sta ECTS in ECVET.

4.3.2 V oblikovanje nacionalnega sistema kvalifikacij bi morali biti čim bolj vključeni (in zlasti za to motivirani) zlasti socialni partnerji in druge organizacije organizirane civilne družbe. Izkušnje nekaterih držav kažejo, da je za izvajanje postopkov potrjevanja na sektorski ravni treba ustvariti in dobro kadrovske zapolniti odbore in enote za sektorske spretnosti. Na opredeljenih področjih pa lahko kakovostno poteka oblikovanje nacionalnih standardov posameznih poklicev in poklicnih kvalifikacij.

4.4 Zagotavljanje kakovosti potrjevanja

4.4.1 Države članice bi morale zagotoviti, da bodo vzpostavljeni pregledni ukrepi za zagotavljanje kakovosti v skladu z obstoječim okvirom zagotavljanja kakovosti, ki podpirajo zanesljive, veljavne in verodostojne metodologije in orodja za ocenjevanje. To pomeni predvsem ustrezno zakonodajo – regulativni okvir za potrjevanje in za jamstva za izvajanje presoje na podlagi nacionalnih okvirov kvalifikacij, ki izhajajo iz evropskega ogrodja kvalifikacij.

4.4.2 Za EESO to pomeni, da je treba zagotoviti enakovrednost spričeval, pridobljenih s formalnim izobraževanjem ter neformalnim ali priložnostnim učenjem. Iz tega izhajajo jasne zahteve po kakovostnih postopkih potrjevanja, ki jih je primerno podpreti tudi finančno, na primer iz Evropskega socialnega sklada.

4.5 Potrjevanje na ravni izobraževalnih ustanov

4.5.1 Ključno vlogo pri potrjevanju imajo izobraževalne ustanove. Svet priporoča, da bi morali izvajalci izobraževanja in usposabljanja lajšati dostop do formalnega izobraževanja in usposabljanja na podlagi učnih rezultatov, pridobljenih v neformalnih in priložnostnih okvirih, in kjer je primerno in mogoče, odobriti izjeme in/ali kreditne točke za ustrezne učne rezultate, pridobljene v takih okvirih.

4.5.2 EESO poziva univerzitetne kroge, naj bolj podprejo potrjevanje neformalno pridobljenih spretnosti in znanj. Pri tem se lahko zgledujejo po Irski. Nacionalna strategija visokega šolstva do leta 2030 podpira državljansko poslanstvo visokega šolstva in „vključevanje v širšo družbo“ kot „eno od treh medsebojno povezanih glavnih vlog visokošolskega izobraževanja“. Opredeljuje jih kot „sodelovanje s podjetji, civilno družbo, javno politiko, z umetniškim, kulturnim in športnim življenjem ter drugimi izobraževalnimi ustanovami v skupnosti in regiji, pri čemer je čedalje večji poudarek na vključenosti mednarodne ravni“⁽⁵⁾.

4.5.3 Seveda pa niso le univerze tiste, ki lahko potrjujejo rezultate neformalnega in priložnostnega učenja. Tako denimo na Malti srednješolsko spričevalo in profil, predstavljen septembra 2010, priznava vse oblike učenja v petih letih srednje šole ter daje kreditne točke tako za formalno in neformalno izobraževanje, s čimer dijake spodbuja k nadaljnjemu izobraževanju na višji ravni.

4.6 Potrjevanje v povezavi s trgom dela

4.6.1 Priporočilo Sveta poudarja pomen priznavanja na delovnem mestu in zato priporoča, naj države članice spodbujajo vključevanje vseh ustreznih zainteresiranih strani, kot so delodajalci, sindikati, trgovinske, gospodarske in obrtne zbornice, nacionalni subjekti, udeleženi v procesu potrjevanja poklicnih kvalifikacij. Poleg tega pa, da bi morali delodajalce spodbujati in lajšati opredeljevanje in dokumentiranje učnih rezultatov, pridobljenih pri delu.

4.6.2 Potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja je lahko del kolektivnih pogodb (kot denimo na Nizozemskem), kar je odličen primer lažjega priznavanja za zaposlene in prispeva k učinkovitemu upravljanju človeških virov v podjetjih. Delodajalci bi morali biti dejavno vključeni v ocenjevanje znanja, spretnosti in kompetenc, in sicer tako na delovnem mestu kot pri nadaljnjem izobraževanju in usposabljanju, kar bi prispevalo k večji vrednosti potrjevanja in ustvarilo večje zaupanje vanj.

4.6.3 Kolektivna pogajanja in socialni dialog med sindikati in delodajalci imajo lahko pomembno vlogo pri priznavanju neformalnega izobraževanja in vseživljenjskega učenja. Konkreten primer na vseevropski ravni je Evropsko združenje delavcev v kovinski industriji (EMF), ki si prizadeva za potrjevanje neformalnega učenja kot pomemben prispevek k razpravi o zaposljivosti in sredstvih zanj.

⁽⁵⁾ Glej *National Strategy for Higher Education to 2030* (Nacionalna strategija visokega šolstva do leta 2030), www.heai.ie

4.6.4 V nekaterih državah se razvija nova vloga sindikalnih zaupnikov, ki med delovnim časom ponujajo svetovanje in se pogajajo z delodajalci o prostem dostopu do možnosti izobraževanja na delovnem mestu. V Avstriji, na Danskem, na Finskem, Norveškem, Švedskem in v Združenem kraljestvu so sindikalni predstavniki hkrati „ambasadorji izobraževanja“, ki podpirajo zaposlene pri nadaljnjem učenju in zapolnjevanju vrzeli v njihovih znanjih in spretnostih ter svetujejo podjetjem glede njihovih izobraževalnih potreb⁽⁶⁾.

4.6.5 Ker delodajalci pri zaposlovanju mladih, ki imajo malo ali nič delovnih izkušenj, zelo cenijo delovanje v mladinskih organizacijah, bi bilo treba to delovanje spodbujati kot enega od ukrepov za pomoč mladim pri vstopu na trg dela⁽⁷⁾.

4.6.6 Poleg tega je vsem zainteresiranim za potrjevanje spretnosti in znanja treba zagotoviti boljše smernice in mentorstvo, da bi bili v prošnjah za zaposlitev sposobni učinkovito predstaviti spretnosti in kompetence, ki so jih pridobili neformalno, in da bi bolje razumeli, kako jih lahko uporabijo v delovnem okolju in prispevajo k izpolnjevanju konkretnih nalog, povezanih z delom. To je proces, v katerem lahko svoj del prispevajo strokovne službe za poklicno svetovanje, svetovalci v šolah in na univerzah, mladinski sektor in zavodi za zaposlovanje, prav tako pa delodajalci in mednarodne organizacije. Pri tem bi mladim lahko pomagale tudi informacije o „najboljših priporočilih“.

4.7 Potrjevanje v prostovoljnem sektorju

4.7.1 Svet v svojem priporočilu opozarja na pomen dejavnega vključevanja prostovoljnega sektorja v proces potrjevanja; mladinske organizacije in organizacije civilne družbe bi morale spodbujati in lajšati opredeljevanje in dokumentiranje učnih rezultatov, pridobljenih pri delu ali prostovoljnih dejavnostih, z uporabo ustreznih instrumentov Unije za preglednost, kot so instrumenti, razviti v okviru Europass in Youthpass.

4.7.2 Državljeni bi se morali bolj zavedati, kolikšno vrednost delodajalci pripisujejo spretnostim in kompetencam, pridobljenim z neformalnim ali priložnostnim učenjem, na primer s prostovoljnim delom. To še zlasti velja za tiste z nižjo izobrazbo, ki se pogosto manj zavedajo vrednosti tovrstnih dejavnosti za delodajalca in ki so manj usposobljeni za predstavljanje teh spretnosti.

4.7.3 Glede na visoko brezposelnost mladih je primerno spodbujati priložnosti za sodelovanje med javnimi zavodi in zasebnimi agencijami za zaposlovanje, prostovoljskimi organizacijami (zlasti mladinskimi) in delodajalci. To lahko namreč prispeva k večji prepoznavnosti in ozaveščenju o pomenu in dragocenosti neformalnega izobraževanja v prostovoljskih organizacijah, poleg tega pa lahko okrepi medsebojno zaupanje.

4.7.4 Treba je spodbujati razvoj načrtov ocenjevanja in usposabljanja v okviru prostovoljskih organizacij, saj je njihov obstoj povezan z višjo ravno razvoja spretnosti. V zvezi s tem je treba pripomniti še, da se zelo razlikujejo tudi dejavnosti prostovoljskih organizacij, in torej tudi merila, s katerimi te ocenjujejo spretnosti, ki so jih razvile pri svojem delovanju. Zato je treba na področju prostovoljstva spodbujati večjo usklajenost terminologije in načinov vrednotenja. Poenotenje meril bi lahko denimo prispevalo k temu, da bi se več prostovoljcev zavedalo spretnosti, ki jih razvijajo z delovanjem v prostovoljnih družbenih dejavnostih.

4.8 Orodja za potrjevanje

4.8.1 Priporočilo Sveta opozarja na pomen skupnih evropskih instrumentov za potrjevanje, kot sta Europass in Youthpass, z namenom zagotoviti preglednost. Države članice bi morale zagotoviti sinergije med sistemi za potrjevanje in sistemi kreditnih točk, ki se uporabljajo v sistemu formalnega izobraževanja in usposabljanja, kot sta ECTS in ECVET.

⁽⁶⁾ *Learning while working. Success stories on workplace learning in Europe* (Učenje med delom: zgodbe o uspehu o učenju na delovnem mestu v Evropi), Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja Cedefop, 2011, str. 59.

⁽⁷⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

4.8.2 Znanje in spretnosti, pridobljeni z delovanjem v organizacijah civilne družbe, so na trgu dela nekaj vredni, vendar pogosto niso dokumentirani in dovolj prepoznavni. Zato je treba podpirati razvoj in uporabo pripomočkov za samoevalvacijo, ki posamezniku pomagajo opredeliti in opisati, česa se je naučil iz izkušenj v organizacijah civilne družbe. Tako lahko na primer oblikovanje osebnega portfelja kompetenc posameznikom prinese dodano vrednost pri nadaljnjem izobraževanju in poklicnih željah.

4.8.3 Potrdila in portfelji so pomemben element za potrjevanje neformalno pridobljenih kompetenc in kvalifikacij. Ponudniki neformalnega izobraževanja bi si morali prizadevati za zagotavljanje spričeval/potrdil, v katerih bi bili podrobno opisani oblike in rezultati sodelovanja v njihovih izobraževalnih dejavnostih, in ljudi poučiti o tem, za kaj je to pomembno. To je povezano predvsem z izobraževalno vrednostjo teh dokumentov (ozaveščanje ljudi o spretnostih in sposobnostih, pridobljenih v organizacijah civilne družbe, in o tem, kako jih uporabiti pri iskanju zaposlitve ali nadaljnjem izobraževanju), ne pa z njihovo vlogo spričevala o uspehu.

4.8.4 EESO je v preteklosti že podprl uvedbo evropskega potnega lista znanj in spretnosti oziroma pozneje Europass Experience. Zato je razočaran, da je Evropska komisija ustavila pripravo Europass Experience.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o izboljšanju učinkovitosti nacionalnih sistemov dualnega usposabljanja

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/10)

Poročevalka: Dorte ANDERSEN

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. februarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Izboljšanje učinkovitosti nacionalnih sistemov dualnega usposabljanja

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. septembra 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja dne 16. septembra) z 206 glasovi za, 1 glasom proti in 8 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Mlade Evropejce je gospodarska kriza v številnih državah članicah hudo prizadela, pri čemer so bili človeški, socialni in gospodarski stroški ogromni. Vendar pa visoka brezposelnost mladih ni nič novega in kaže na določene strukturne probleme, ki otežujejo prehod iz šolanja v zaposlitev.

1.2 Dobro delujoča vajeništva in druge visokokakovostne oblike sistemov učenja na delovnem mestu lahko mladim moškim in ženskam pomagajo olajšati prehod iz šolanja v zaposlitev.

1.3 EESO poudarja, da ni enega samega najboljšega modela dualnega usposabljanja; treba je spodbujati takšno visokokakovostno dualno usposabljanje, ki deluje.

1.4 *Evropska raven:*

1.4.1 EESO meni, da EU potrebuje orodje za ocenjevanje kakovosti, ki bi beležilo napredek, pa tudi učinke reform, ki jih izvajajo države članice, da bi izboljšale uspešnost sistemov poklicnega izobraževanja in pripravništva ter dualnega usposabljanja.

1.4.2 EESO priporoča, naj Komisija skupaj z ustreznimi partnerji razvije orodja za spremljanje in zbiranje podatkov, ocenjuje, kaj v državah članicah deluje, in prepoznava ključne elemente dobro delujočih sistemov dualnega usposabljanja. Cilj je meriti in ocenjevati to, kar deluje, da bi zagotovili kakovost sistemov usposabljanja in poudarili povezanost dualnega usposabljanja in zaposlovanja.

1.4.3 Visokokakovostna in trgu dela primerna poklicna znanja in večine bodo tudi v prihodnje ključni vidik trgov dela in evropske konkurenčnosti. Zato EESO predlaga, da si EU zada cilj glede poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter dualnega usposabljanja, ki je lahko pot do boljših možnosti za zaposlovanje mladih. Ta bi bil lahko del prenovljene strategije Evropa 2020 in EESO zato poziva Komisijo, naj preuči, kakšne so možnosti.

1.4.4 EESO meni, da bi cilj EU glede poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter zbiranje podatkov lahko pripomogla k temu, da bi si države članice še naprej prizadevale za izboljšanje izobraženosti ter skrbele za pozitivne skušnje mladih v okviru izobraževalnih sistemov in za to, da bi ob koncu šolanja imeli znanja in izkušnje, potrebne na trgu dela.

1.5 Države članice in socialni partnerji:

1.5.1 EESO državam članicam, ki nimajo dobro delujočih sistemov dualnega usposabljanja, priporoča, naj preučijo stroške, povezane z vzpostavitvijo tovrstnih sistemov, in jih primerjajo s koristmi, ki bi jih ti sistemi imeli za konkurenčnost podjetij in zaposlitvene možnosti mladih.

1.5.2 EESO poudarja pomen partnerstev med šolami, centri za usposabljanje, sindikati in poslovno skupnostjo. Socialni partnerji igrajo odločilno vlogo na vseh stopnjah dobro delujočih sistemov dualnega usposabljanja (zasnova, izvajanje, spremljanje, ocenjevanje itd.). Krepitev in boljša uporaba socialnega dialoga na vseh ravneh sta lahko učinkovit instrument za izboljšanje kakovosti dualnega usposabljanja ter povečanje njegove privlačnosti.

1.5.3 EESO poziva države članice, naj uvedejo oziroma redno pregledujejo poklicni razvoj učiteljev, mentorjev in izvajalcev usposabljanj na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja, zlasti izvajalcev usposabljanj v podjetjih, ki so ključnega pomena za izboljšanje uspešnosti sistemov poklicnega izobraževanja in usposabljanja.

1.5.4 EESO poudarja pomen delodajalcev in meni, da bodo delodajalci, vključno z MSP, v večji meri sodelovali v programih vajeništva, ko bodo ti dejansko ustrezali njihovim potrebam in ko bodo povezave s šolami dobre. V prihodnjih letih bi se morali osredotočiti na vzpostavljanje sistemov dualnega usposabljanja, ki delodajalcem omogočajo stroškovno učinkovito sodelovanje ter prevzemanje več odgovornosti.

1.5.5 EESO priporoča, naj evropski socialni partnerji nadaljujejo s prizadevanji na tem področju in naj bo to del njihovih samostojnih delovnih programov.

2. Uvod – sedanje razmere v Evropi

2.1 Gospodarska kriza v Evropi je mlade močno prizadela. Brezposelnih je 4,5 milijona oseb, mlajših od 25 let⁽¹⁾, v nekaterih državah EU brezposelnost mladih ni nič novega, zaradi krize pa se je le povečala. Na ravni EU je stopnja brezposelnosti mladih 20,9 % in je več kot dvakrat višja od stopnja brezposelnosti odraslih, ki znaša 9,8 %. Približno 7 milijonov mladih Evropejcev ni zaposlenih, niti se ne izobražuje ali usposablja⁽²⁾. Ob upoštevanju razmeroma slabih kratkoročnih gospodarskih obetov je brezposelnost mladih v nekaterih državah dosegla izjemne razsežnosti, spremljajo pa jo ogromni človeški, socialni in gospodarski stroški.

2.2 Že pred krizo je bila brezposelnost mladih višja kot brezposelnost odraslih. To kaže na strukturni problem pri vzpostavljanju tesnejših povezav med sistemi izobraževanja in usposabljanja ter trgi dela. V podporo tej tezi govori tudi dejstvo, da je v številnih državah brezposelnost mladih visoka, obenem pa se delodajalci srečujejo s težavami pri iskanju delavcev z ustreznimi znanji in spretnostmi.

2.3 Razmere zahtevajo nov pristop, ki bo izboljšal temelje za zaposlovanje in rast z razvijanjem visokokakovostnih in trgu dela ustreznih poklicnih znanj in spretnosti ter z dobrim delovanjem trga dela.

2.4 Vendar so med državami članicami EU bistvene razlike, kar zadeva njihove izkušnje pri vključevanju mladih na trg dela.

⁽¹⁾ Eurostat, marec 2015, podatki o brezposelnosti med mladimi.

⁽²⁾ Eurostat [tesem150], 2014.

2.5 V številnih državah osebe s poklicno izobrazbo prevladujejo med zaposlenimi v zasebnem sektorju, pomembno vlogo pa igrajo tudi v nekaterih delih javnega sektorja. Danes se približno polovica dijakov srednjih šol izobražuje v okviru programov poklicnega izobraževanja in usposabljanja, približno četrtnina med njimi pa obiskuje programe, ki učenje v šoli združujejo z učenjem na delovnem mestu⁽³⁾. Izziv pa je, da poklicno izobraževanje in usposabljanje z izboljšanjem kakovosti in ustreznosti postane privlačnejše.

2.6 EESO je v več svojih mnenjih⁽⁴⁾ poudaril pomen ustvarjanja ustreznih pogojev za mlade, da bi olajšali prehod iz izobraževanja v zaposlitev s krepitvijo priložnosti za različne oblike dualnega usposabljanja kot del visokokakovostnega poklicnega izobraževanja in usposabljanja.

2.7 EESO meni, da je treba ohraniti zagon in zagotoviti, da bodo posamezne države članice v navezi s socialnimi partnerji prilagodile svoje sisteme poklicnega izobraževanja in usposabljanja tako, da bodo vanje vključile prvine dualnega usposabljanja.

3. Razumevanje opredelitev – sistemi dualnega usposabljanja v Evropi

3.1 V tem mnenju se osredotočamo na sisteme dualnega usposabljanja v okviru poklicnega izobraževanja in usposabljanja. Dualno usposabljanje je krovni izraz za različne nacionalne modele. Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja opredeljuje dualno usposabljanje kot izobraževanje ali usposabljanje, ki kombinira obdobja v šoli ali centru za usposabljanje z obdobji na delovnem mestu. Dualnost se nanaša na kraj učenja (šole/izvajalci poklicnega izobraževanja in usposabljanja in podjetja za usposabljanje, ki si delijo odgovornost za teoretično in praktično usposabljanje) ter na akterje (javne in zasebne).

3.2 Vse države članice imajo sisteme z vidiki, ki temeljijo na delu, vendar se ti razlikujejo po kakovosti, rezultatih in obsegu⁽⁵⁾. Na primer: koliko časa se preživi na delovnem mestu? Ali učenec in delodajalec skleneta pogodbo oziroma ali je učenec plačan in kakšna je vloga socialnih partnerjev?

3.3 En sam ali „najboljši“ model ne obstaja, razvoj dualnega sistema je namreč v veliki meri pogojen z ekonomskimi in socialnimi razmerami.

3.4 Danes poznamo tri glavne načine poklicnega izobraževanja in usposabljanja:

— V okviru pripravništva je združeno usposabljanje v podjetjih in izobraževanje v šolah, pri čemer se ti obliki izmenjujeta, samo pripravništvo pa vodi k nacionalno priznani kvalifikaciji. Običajno gre za pogodbeno razmerje med delodajalcem in vajencem, pri čemer vajenec prejema plačilo (kot npr. v Avstriji, na Danskem in v Nemčiji).

— Poklicno izobraževanje v šoli z usposabljanjem na delovnem mestu. To vključuje krajša obdobja usposabljanja na delovnem mestu (npr. pripravništva in delovne prakse) kot obvezen ali neobvezen element programov poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter vodi k formalnim kvalifikacijam.

— Programi, ki se izvajajo v šolah.

3.5 Vodilno načelo je tesna povezava med delovnim mestom in sinergijami, ki bi jih moral dijak razviti med teoretično osnovo ter praktičnim učenjem in razvojem na delovnem mestu.

⁽³⁾ Evropska komisija, poročilo o izobraževanju in usposabljanju, november 2014.

⁽⁴⁾ Na primer:

— Mnenje EESO *Za privlačnejše poklicno izobraževanje in usposabljanje po srednji šoli* (UL C 68, 6.3.2012, str. 1).

— Mnenje EESO *o okviru za kakovost pripravništva* (UL C 214, 8.7.2014, str. 36).

— Mnenje EESO *o zaposljivosti mladih – usklajevanje poklicnega usposabljanja s potrebami gospodarstva v času varčevanja*, (UL C 311, 12.9.2014, str. 7).

— Mnenje EESO *o ukrepih za zaposlovanje mladih – primeri dobre prakse* (UL C 424, 26.11.2014, str. 1).

⁽⁵⁾ Študija Evropskega parlamenta *Dual education: a bridge over troubled waters* (Dualno usposabljanje: Most čez razburkane vode), junij 2014.

4. Ozadje evropske politike

4.1 Evropski svet se je na zasedanju 27. in 28. junija 2013 ⁽⁶⁾ dogovoril o novi strategiji za spopadanje z brezposelnostjo mladih, vključno s ciljem spodbujanja visokokakovostnih pripravništev in učenja na delovnem mestu. 22 držav članic je prejelo posebna priporočila za prilagoditev svojih sistemov poklicnega izobraževanja in usposabljanja, in sicer z večjim poudarkom na prvinah usposabljanja, ki temeljijo na delu, in na visokokakovostnih pripravništvih za mlade.

4.2 Na ravni EU je bila sprejeta vrsta ukrepov. Mednje sodijo sprejete jamstva za mlade, dodelitev sredstev v okviru Evropskega socialnega sklada za razvoj pripravništva na nacionalni ravni, vključno s sistemom dualnega usposabljanja, ter vzpostavitev evropskega zaveznitva za vajeništvo.

4.3 V svojem okviru za ukrepanje na področju zaposlovanja mladih ⁽⁷⁾ iz junija 2013 so evropski socialni partnerji poudarili pomen sistemov učenja na delovnem mestu, kot so dualni sistemi izobraževanja.

4.4 Latvijsko predsedstvo je kot del pregleda sporočila iz Brugesa podprlo pet ciljev. Prvi med njimi bo spodbujanje učenja na delovnem mestu s posebnim poudarkom na vajeniškem usposabljanju ⁽⁸⁾.

5. Učenje na delovnem mestu kot način za lajšanje prehoda v delovno življenje

5.1 Študije, ki sta jih izvedla Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja in Evropska komisija, nakazujejo pozitivno povezavo med sistemi poklicnega izobraževanja in usposabljanja, ki temeljijo na dualnem usposabljanju, in zaposlovanjem mladih ⁽⁹⁾.

5.2 Izkušnje in številke ne dopuščajo dvomov. Države z ustreznimi in privlačnimi sistemi poklicnega usposabljanja, ki temeljijo na načelih dualnega usposabljanja, so se pri omogočanju mladim, da vstopijo na trg dela, izkazale za uspešnejše. Nekatere države, na primer Avstrija, dajejo dober zgled glede možnosti usposabljanja prikrajšane mladine, kot je delovna pomoč ali varnostna mreža za vaje.

5.3 Dobro delujoč sistem dualnega usposabljanja mladim ponuja začetne delovne izkušnje, zaradi česar so zanimivejši za podjetja in bodoče delodajalce. V Nemčiji se več kot dve tretjini vajencev po končanem vajeništvu zaposlita pri istem delodajalcu ⁽¹⁰⁾. Podatki ⁽¹¹⁾ za Dansko kažejo, da tisti, ki so zaključili poklicno izobraževanje in usposabljanje, po odpustitvi še najhitreje najdejo novo zaposlitev in da jih veliko med njimi ustanovi lastna podjetja.

5.4 Vendar se številnim mladim in njihovim staršem poklicno izobraževanje in usposabljanje ter vajeništva ne zdijo tako privlačni kot akademska izobrazba ali pa jih dojemajo zgolj kot tradicionalna fizična dela. Pozabljajo pa na „konkurenčno znanje“, ki ga je možno pridobiti zgolj z dualnim usposabljanjem, tako da mladi nimajo le ene karijerne možnosti, ampak dobijo tudi konkurenčno znanje, ki ga lahko še dodatno razvijejo.

5.5 Cilj EU glede deleža učencev v poklicnem izobraževanju in usposabljanju ter dualnem usposabljanju bi moral biti del prenovljene strategije Evropa 2020. To bi pomenilo dati več pozornosti večji zaposljivosti in vidiku vključevanja dualnega usposabljanja in vajeništev.

5.6 Cilj mora biti visok, saj je učinek na zaposlovanje dokazano dober, upoštevati pa mora tudi prihodnje zahteve trga dela po srednje kvalificiranih delavcih.

⁽⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-EXT-1/sl/pdf>

⁽⁷⁾ https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/201306_Framework_of_Actions_Youth_Employment_1.pdf

⁽⁸⁾ Sklepi predsedstva iz Rige z dne 22. junija 2015.

⁽⁹⁾ Npr.: Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja, *Labour market outcomes of VET in Europe* (Učinki poklicnega izobraževanja in usposabljanja na trg dela v Evropi), 2013, Evropska komisija, *Education and training Monitor* (Pregled izobraževanja in usposabljanja), 2014, in OECD, *Learning for Jobs, reviews of VET* (Učenje za zaposlitev, pregled poklicnega izobraževanja in usposabljanja), 2010.

⁽¹⁰⁾ Germany Trade & Invest, Nemška gospodarska zbornica (DIHK), Zvezno ministrstvo za izobraževanje in raziskave, Institut za raziskave o zaposlovanju (IAB), Zvezni statistični urad 2013.

⁽¹¹⁾ <http://www.da.dk/bilag/AMR09%2CArbejdsmarkedsrapport%202009.pdf>

5.7 Za izboljšanje podobe in privlačnosti so potrebna skupna prizadevanja šol, centrov za usposabljanje, socialnih partnerjev in politikov. Šole in centri za poklicno izobraževanje in usposabljanje morajo biti bolj prilagodljivi spreminjajočim se potrebam trga dela in gospodarstva. Lahko bi spodbujali tekmovanja v spretnostih in vzornike, da bi predstavili spretnosti in šole ter spodbudili zanimanje pri mladih fantih in dekletih. Za večjo privlačnost teh oblik usposabljanja bi jih bilo treba povezati z visokim šolstvom, da učenci in starši ne bi dojemali vajeništev kot slepih ulic, ali pa spodbuditi programe mobilnosti v EU, kot je Erasmus+.

5.8 Dobre in zgodnje storitve poklicnega vodenja in svetovanja so bistvenega pomena za izboljšanje razumevanja in podobe dualnih sistemov usposabljanja.

5.9 Tudi učitelji imajo svojo vlogo pri večanju privlačnosti sistemov dualnega usposabljanja, saj neposredno vplivajo na to, kako mladi dojemajo poklicno izobraževanje in usposabljanje. Postati učitelj v poklicnem izobraževanju in usposabljanju bi prav tako morala biti privlačna možnost. Eden od načinov za to je stalno posodabljanje strokovnega in pedagoškega znanja učiteljev v poklicnem izobraževanju in usposabljanju ter boljše sodelovanje med šolami in podjetji, zato da so učitelji na tekočem z zahtevami podjetij, aktualnimi načini dela, novimi tehnologijami itd.

5.10 V dualnem sistemu usposabljanja bi morala prisotnost kvalificiranega in motiviranega zaposlenega v podjetju, ki bi imel vlogo mentorja ali izvajalca usposabljanja, biti osnoven pogoj za zagotavljanje kakovosti. Bolj bi se bilo treba osredotočiti na odgovornost vodij usposabljanja v podjetjih. Jasnejši in podrobnejši opisi znanj in spretnosti, ki jih je treba pridobiti, lahko izboljšajo učenje na delovnem mestu.

6. Nenehno in na dokazih temelječe spremljanje in ocenjevanje sistemov in politik poklicnega izobraževanja in usposabljanja

6.1 Do sedaj je bilo izvedenih več študij, ki so pokazale, da so na primer nemški, švicarski in avstrijski sistemi dualnega usposabljanja učinkoviti, ker mladim zagotavljajo ustrezno usposabljanje ter dobro izhodišče za nadaljnje delovno življenje. Ni enega samega najboljšega modela dualnega usposabljanja – treba je prepoznati uspešne strukture in prakse.

6.2 Preglednejše informacije o vzroku, vsebini in rezultatih lahko pomagajo prepoznati ključne elemente dobro delujočih sistemov dualnega usposabljanja. Ker večina držav članic in Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja zbirajo podatke o zaposljivosti oseb, ki so zaključile poklicno izobraževanje in usposabljanje, bi bilo te podatke možno bolje uporabiti za izboljšanje sistemov, vključno s sistemom dualnega usposabljanja.

6.3 Delež „učenja na delovnem mestu“ bi na primer lahko uporabili kot spremenljivko kazalnika zaposljivosti v EU. Evropski kazalnik za dualno usposabljanje bi lahko pokazal na povezanost sistemov dualnega usposabljanja z zaposlovanjem mladih. Podatki za pripravo takšnega kazalnika bi se lahko zbirali letno z raziskavami o delovni sili.

6.4 V sodelovanju z Evropskim centrom za razvoj poklicnega usposabljanja bi Eurostat (Eurobarometer) lahko opravljal bolj sistematične raziskave o mladih, ki so zaključili poklicno izobraževanje in usposabljanje ter pridobili znanja in spretnosti, po katerih je povpraševanje, pa tudi, kako so jim dualna usposabljanja v podjetjih pomagala do teh znanj in spretnosti.

6.5 Morda bi bilo koristno, če bi zbrali primerljive nacionalne podatke, na podlagi katerih bi bilo mogoče oceniti uspešnost držav članic, kar zadeva izvajanje in rezultate različnih sistemov dualnega usposabljanja v Evropi. Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja, Eurostat in Komisija že zbirajo podatke kot del okvira za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju in kopenhavnske strategije, vendar EU potrebuje skladno orodje, ki bi zajelo napredek, pa tudi učinke reform, ki se sedaj izvajajo v številnih državah članicah z namenom izboljšanja uspešnosti in kakovosti nacionalnih sistemov poklicnega izobraževanja in usposabljanja.

EESO predlaga, naj se s tovrstnim instrumentom za ocenjevanje kakovosti obravnavajo vsaj naslednja vprašanja glede politike:

— Kako in zakaj dualno usposabljanje vodi k večji zaposlenosti?

- Ali dualno usposabljanje vodi k zmanjšanju napetosti na trgu dela – krajšim obdobjem brezposelnosti in boljšemu usklajevanju znanj in spretnosti ter delovnih mest?
- Kako lahko dualno usposabljanje vodi k večji mobilnosti, in sicer tako znotraj različnih sektorjev kot tudi med njimi?

6.6 Časovne nize razmeroma nezapletenih parametrov bi lahko uporabili kot izhodišče za bolj kvalitativno analizo ter obenem za spremljanje razmer v posameznih državah, kar zadeva njihov proces prilagajanja sistemov poklicnega izobraževanja in usposabljanja načelom in prednostim dualnega usposabljanja. Te vrste podatkovna platforma bi lahko tudi prispevala k delu Evropske koalicije za vaještva ter delu v zvezi z referenčnim okvirom EQAVET.

7. Uspešnejši nacionalni sistemi dualnega usposabljanja in vključevanje podjetij

7.1 Obstajajo številni izzivi, ki se še vedno ne obravnavajo s potrebno resnostjo, na primer v zvezi s kakovostjo usposabljanja in njegovo relevantnostjo za podjetja.

7.2 Vaještva igrajo pomembno vlogo pri zadovoljevanju potreb podjetij po znanju in spretnostih ter hkrati prispevajo k vključevanju mladih na trg dela. Vaještva delodajalcem ponujajo številne prednosti, med katerimi so boljše usklajevanje znanj in spretnosti z delovnimi mesti, ki izhaja iz usposabljanja znotraj podjetja, novo znanje ter novi pogledi. Vaještva v svoji pravi obliki vključujejo številne pravice in obveznosti za vse sodelujoče strani.

7.3 Podjetja jih morajo obravnavati kot naložbe v prihodnje kvalificirane človeške vire ter prevzeti odgovornost za dejansko usposabljanje mladih. Vendar je treba podjetjem, vključno z MSP, omogočiti prevzemanje večje odgovornosti za programe, vključno z oblikovanjem učnih načrtov, če želimo, da bi podjetja vaještva obravnavala kot naložbe.

7.4 Nekateri delodajalci menijo, da so stroški usposabljanja vajenca večji od s tem pridobljenih koristi, vendar je to miselnost, ki jo je treba odpraviti. Analiza stroškov in koristi za primer Švice kaže, da je prispevek vajenca v smislu produktivnosti večji od stroškov usposabljanja (vključno s plačo vajenca) za več kot 6 000 EUR za posamezno vaještvo⁽¹²⁾, študijo razmerja med stroški in koristmi vaještva pa trenutno pripravlja tudi organizacija BUSINESSEUROPE.

7.5 V nekaterih državah so bili ustanovljeni skladi za delitev bremena, v katere podjetja plačujejo določen znesek kot nadomestilo za ure v šoli ali stroške prevoza (na Danskem je to Arbejdsgivernes uddannelsesbidrag). V Avstriji pa podjetja dobivajo bonuse za usposobljene vajence, ki so bili dobro ocenjeni. Avstrija ima model delitve bremena (Vorarlberg), pri katerem podjetja 0,2 % vaještiske plače vplačujejo v sklad za usposabljanje. Po 18 mesecih se usposabljanje oceni in podjetja, ki nudijo dobra vaještva, prejmejo nadomestilo v obliki bonusov.

7.6 Vendar se lahko rezultati analize stroškov in koristi med različnimi sektorji in različnimi sistemi poklicnega izobraževanja in usposabljanja razlikujejo. Nacionalne sisteme usposabljanja je zato treba redno ocenjevati in po potrebi prilagajati, da bi zagotovili njihov prispevek h konkurenčnosti evropskih podjetij. Državam članicam lahko pri tem pomagajo bolj primerljiva in kakovostnejša orodja za ocenjevanje.

7.7 Enako pomembno je zagotavljanje kakovosti in ocenjevanje vaještiv in programov dualnega usposabljanja, vključno z delovnimi pogoji, pri čemer lahko pomembno vlogo igrajo socialni partnerji. Ti morajo predvsem sodelovati pri zasnovi nacionalnih določb za dualno usposabljanje, obenem pa lahko uporabijo ustrezno tradicijo kolektivnih pogajanj, da bi zagotovili kakovostna vaještva in druge sisteme, ki temeljijo na delu. Pri usposabljanju mladih in zagotavljanju njihovega dobrega počutja v podjetju imajo lahko večjo vlogo tudi sindikati in njihovi predstavniki.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹²⁾ Organizacija EENEE, poročilo o politiki 3/2012, november 2012, *Apprenticeship Training Can Be Profitable for Firms and Apprentices Alike* (Od vaještva imajo lahko koristi tako podjetja kot vajenci), Stefan C. Wolter, Universität Bern.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o boju proti korupciji v EU: odziv na pomisleke podjetij in civilne družbe

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/11)

Poročevalec: Filip HAMRO-DROTZ

Soporočevalec: Pierre GENDRE

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 16. oktobra 2014 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Boj proti korupciji v EU: odziv na pomisleke podjetij in civilne družbe.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 15. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra 2015) s 184 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Priporočila

1.1 EU bi morala nemudoma razviti **skladno in celovito petletno protikorupcijsko strategijo skupaj z akcijskim načrtom, ki bi ju podprli predsedniki** Evropske komisije, Evropskega parlamenta in Evropskega sveta. Predsedstva in institucije EU bi se morali **v svojih programih** in pri medinstitucionalnem sodelovanju **zavezati jasnim protikorupcijskim ciljem**. Njihova agenda bi morala biti usmerjena naprej in se osredotočiti na horizontalna protikorupcijska vprašanja znotraj EU in v odnosih s tretjimi državami, na večjo podporo državam članicam in poglobljeno nadnacionalno sodelovanje, izboljšanje integritete institucij in zaščito finančnih interesov EU. Glavna cilja vseh politik EU bi morala biti **spodbujanje preglednosti in preprečevanje korupcije**. Strategija bi morala upoštevati priporočila iz tega mnenja.

1.1.1 **Prva prednostna naloga bi morala biti podpreti države članice v prizadevanjih za izvajanje in izvrševanje** obstoječih nacionalnih, evropskih in mednarodnih instrumentov.

1.1.2 **Napredek pri izvajanju strategije bi bilo treba preučiti** v okviru evropskega semestra in upoštevati protikorupcijska poročila in redne analize Evropske komisije. Razširjenost korupcije bi bilo treba upoštevati tudi pri nadzoru EU nad spoštovanjem načel pravne države v državah članicah in jo izrecno obravnavati v okviru pogojevanja programov gospodarske podpore, dogovorjenih z državami članicami in tretjimi državami.

1.2 Ključni koncept strategije bi moralo biti **poglobljeno in vključujoče nadnacionalno sodelovanje na področju boja proti korupciji**.

1.2.1 Evropska komisija in države članice EU bi morale **okrepiti nadnacionalno sodelovanje na področju boja proti korupciji** v okviru prenovljene strategije notranje varnosti za EU za obdobje 2015–2020 (COM(2015) 185 final), **povečati usklajevanje** med ustreznimi agencijami (OLAF, Eurojust, Europol, varuh človekovih pravic, Računsko sodišče) in **zagotoviti učinkovito upravljanje** evropske protikorupcijske mreže (EACN). **Razširiti** bi morale **izmenjavo primerov najboljšega ravnanja in povečati usklajevanje ter sodelovanje med nacionalnimi javnimi tožilci** v primerih čezmejnega kriminala, na primer pri ponovni pridobitvi in repatriaciji premoženja, pridobljenega s kaznivimi dejanji.

1.2.2 Evropski svet ima pri tem **pomembno vodilno vlogo** in lahko boj proti korupciji spodbudi z:

— uvedbo programov za **spodbujanje ozaveščanja in izobraževanja v državah članicah o pomenu integritete v družbi in gospodarstvu**, naravi in obsegu korupcije v politiki, pravosodju in javni upravi, posledicah korupcije pri omejevanju svobode medijev, širjenju organiziranega kriminala in upadanju konkurenčnosti. Začeti je treba tudi vsebinsko razpravo o prihodnosti demokratičnega upravljanja v Evropi,

- podpiranjem in uvedbo **poostrenih ukrepov za preprečevanje korupcije**; pri tem tudi uvedbo ukrepov za pregled in spodbujanje izvajanja Konvencije UNCAC v EU (v skladu s členom 63 Konvencije UNCAC in Resolucijo 3/1),
- **večjimi prizadevanji za približevanje nacionalne kazenske zakonodaje**, kjer ta ovira učinkovito preučevanje in preganjanje primerov korupcije. Posebno pozornost bi bilo treba posvetiti **poenotenu opredelitev korupcije** in navzkrižij interesov. To bi bilo najbolje mogoče doseči z zakonodajo EU ali prek okvirov, kot je odprta metoda koordinacije, pri kateri bi se opredelile zakonodajne usmeritve, ki bi lahko vodile države članice,
- takojšnjim dogovorom glede uredbe o **ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva** in prenovljene uredbe o **Eurojustu**.

1.2.3 Na **tristranskem socialnem vrhu** bi bilo treba na podlagi členov 152–155 PDEU razpravljati o tem, kako lahko socialni dialog na horizontalni in sektorski ravni prispeva k prizadevanjem za preprečevanje korupcije in boj proti temu pojavu.

1.2.4 Glede sodelovanja v pobudah EU na področju boja proti korupciji bi bilo treba na podlagi člena 11 PDEU povečati **posvetovanje in vključevanje civilne družbe**, pa tudi **Evropskega ekonomsko-socialnega odbora in Evropskega odbora regij**.

1.2.5 Institucije EU in ustrezna telesa bi morali v sodelovanju z državami članicami izboljšati ukrepe za **povečanje ozaveščenosti javnosti** o tem, kako se lahko državljani vključijo v boj proti korupciji, pri čemer bi se poudarile pravice in možnosti pritožbe, ki jih zagotavlja zakonodaja EU. Potrebna bi bila informativna kampanja, namenjena sredstvom množičnega obveščanja, ki bi na primer pojasnila možnosti, ki jih imajo državljani za prijavljanje suma korupcije in zlorabe sredstev EU. Hkrati bi morali zagotoviti večjo preglednost glede načina porabe sredstev EU.

1.3 Poleg zakonodajnih ukrepov bi morala EU predlagati in podpreti alternativne ukrepe, s katerimi bi v skladu z mednarodnimi, sektorskimi in evropskimi instrumenti in smernicami **spodbudila sprejemanje in upoštevanje skladnosti s predpisi ter standardov in kodeksov za boj proti podkupovanju in korupciji v posameznih podjetjih**. Koncept preglednega in vključujočega sodelovanja zainteresiranih strani, tudi zaposlenih, bi moral biti del izvajanja etičnega kodeksa posameznega podjetja (vključno z ustreznimi določbami o prijavljanju nepravilnosti). Eden od pogojev, ki bi jih morala izpolnjevati podjetja z vsega sveta za sodelovanje pri projektih, ki se financirajo s sredstvi EU, bi morala biti uvedba protikorupcijskega sistema upravljanja.

1.3.1 EU bi morala tudi izkoristiti prenovitev strategije EU za družbeno odgovornost podjetij in s pomočjo poslovnih in trgovinskih združenj ter socialnih partnerjev preučiti, kako je mogoče široko razširiti primere dobre prakse v upravljanju in etiki podjetij.

1.3.2 Nedavna direktiva o nefinančnem poročanju, ki od velikih družb EU zahteva, da poročajo o svojih standardih skladnosti s predpisi in etičnih standardih, je dobrodošla. Podjetja bi morala **spodbuditi k zagotavljanju, da se protikorupcijski standardi, tudi primerni mehanizmi opozarjanja, spoštujejo in uporabljajo v vsej njihovi dobavni verigi** ter da tudi mala in srednja podjetja sprejmejo sorazmerne ukrepe.

1.3.2.1 To zadeva predvsem oskrbo z naravnimi viri, ki je pogosto točka, občutljiva za korupcijo. EU lahko izkoristi primere najboljše prakse iz gozdarstva in regulativnih pristopov h „konfliktnim mineralom“ v ZDA. Evropska komisija bi morala v tem oziru zagotoviti doslednost pri pregledu svoje strategije glede surovin. Sodelovati bi morala tudi s predstavniki podjetij na evropski ravni, da se razvije skladen in dosleden pristop k odpravljanju korupcije v dobavni verigi.

1.4 Evropska komisija bi morala znova **pregledati direktive o javnem naročanju** s konkretnim namenom ugotavljanja možnosti za izboljšanje preglednosti in zanesljivosti postopkov. Proaktivno bi morala spremljati, kako države članice izvajajo sedanje določbe o **preprečevanju navzkrižij interesov in favoriziranja** (tudi na regionalni in lokalni ravni) in poskrbeti za podrobnejše usmeritve, če je to potrebno. Pravila o javnem naročanju bi morala veljati za vsa podjetja, ne glede na njihov izvor.

1.4.1 Evropska komisija bi morala zagotoviti, da obstajajo ustrezni kanali za prijavljanje korupcije v postopkih javnega naročanja na nacionalni in lokalni ravni, ter omogočiti boljše možnosti za pritožbe – tudi tistih, ki niso neposredno prizadeti. EU in države članice bi morale spodbujati **visoko stopnjo preglednosti** teh postopkov. Dejstvo, da bo elektronsko naročanje postalo standard, je pozitivno. Javnost bi bilo treba obveščati, da so podatki, povezani z javnim razpisom in uspešnim kandidatom za pogodbo, na voljo na elektronski platformi TED (Tenders Electronic Daily) v takšni obliki, da so lahko dostopni in jih je mogoče analizirati.

1.4.2 Podjetja, ki se potegujejo za javna naročila, bi morala posredovati podatke o svojih lastnikih, tudi o dejanskem lastniku podjetja. Velika podjetja, ki se potegujejo za naročila, bi morala **imeti trden kodeks proti podkupovanju in korupciji** (v skladu z mednarodnimi, evropskimi in sektorskimi instrumenti ter smernicami). Pri razkrivanju informacij bi bilo treba upoštevati zaščito poslovne skrivnosti (glej mnenje EESO INT/145), razlike med nacionalnimi zakoni s področja varstva podatkov pa ne bi smele biti ovira.

1.4.3 EU bi morala kot sredstvo za odvrčanje od korupcije spodbujati uporabo sankcij ter kot skrajno kazen uvesti **prepoved udeležbe v razpisih javnih naročil** za sorazmerno časovno obdobje ter enakovredne ukrepe za osebe v javnem sektorju. Evropska komisija, Evropska investicijska banka in države članice EU bi morale uvesti vseevropski sistem prepovedi udeležbe, ki bi povezal tovrstne sisteme na evropski in nacionalni ravni ter zagotovil, da skorumpirane osebe ne morejo sodelovati v javnih razpisih v EU, kakor je predvideno v novih direktivah EU o javnih naročilih (2014/24 in 25). Osebe v javnem sektorju bi se morale soočiti z enakimi posledicami. Tako prepoved udeležbe bi bilo treba uporabiti predvsem v primerih, ko je bilo podjetje obsojeno za nepravilnosti ali ni **uvedlo preventivnih protikorupcijskih ukrepov**. Sistem bi moral dati več možnosti podjetjem, ki so izpeljala reforme in naredila ustrezne korake za preprečevanje koruptivnih dejanj („samoočiščenje“). Spodbujati bi bilo treba dogovore proti podkupovanju – zavez javnih oblasti in podjetij za večjo preglednost in integriteto pri javnih naročilih. Večjo pozornost je treba posvetiti etičnemu ravnanju in spoštovanju v državnih podjetjih in javni upravi na nacionalni in regionalni/lokalni ravni.

1.5 EU bi morala **izboljšati preglednost finančnih tokov** po EU. Nedavno sprejeta zakonodaja za povečanje preglednosti lastništva podjetij v okviru četrte direktive o preprečevanju pranja denarja je dobrodošla, **potrebno pa je obveščanje javnosti** o lastnikih trustov in drugih podjetniških instrumentov. Preglednost mednarodnih finančnih tokov bi se izboljšala predvsem z boljšim poročanjem družb na podlagi mednarodnih, sektorskih smernic in ustrezne zakonodaje EU, ki bi mednarodna podjetja obvezovala k sporočanju ključnih finančnih podatkov v državah, v katerih delujejo.

1.5.1 Izboljšati bi bilo treba **skladnost delovanja bank** z veljavno zakonodajo EU. Evropska komisija in Evropski bančni organ bi morala v tem smislu prevzeti aktivnejšo vlogo pri zagotavljanju, da pomanjkljivosti v izvajanju pravil v eni državi članici ne oslabijo celotnega sistema. Evropska komisija bi morala svoje pristojnosti uporabiti tudi za harmonizacijo kazenskih sankcij na tem področju in zagotoviti, da na vseh območjih sodne pristojnosti v EU obstajajo res odvrčilne sankcije. Države članice bi bilo tudi treba usmeriti v opredelitev kaznivega dejanja namerne **nezakonite obogatitve javnega uslužbenca**, kakor je navedeno v členu 20 Konvencije Združenih narodov proti korupciji (UNCAC).

1.6 V mnogih primerih je razkrivanje korupcije odvisno od pripravljenosti prijaviteljev nepravilnosti, da se izpostavijo, če to poteka v dobri veri in z utemeljenim razlogom. Evropska komisija bi morala poiskati alternativne načine **spodbujanja varovanja prijaviteljev** in izpeljati študijo izvedljivosti instrumentov na ravni EU, morda uredbe ali direktive, ki bi upoštevala mednarodne, sektorske smernice in ustrezne resolucije Evropskega parlamenta. Spoštovanje zasebnosti in poslovnih skrivnosti ne bi smelo preprečiti razkrivanja korupcije (Direktiva 2013/36/EU (CRD IV)). Uvesti bi bilo treba primerne določbe za zaščito zadevnih strani pred netočnimi prijavi.

1.7 Razdeljevanje in **poraba denarja davkoplačevalcev EU** prek strukturnih in naložbenih skladov EU (vključno z Evropskim skladom za strateške naložbe, EFSI) prinaša tveganje zlorab, kot to dokazujejo izkušnje in raziskave. Goljufije so pogosto povezane s korupcijo, vendar pa preiskovanje ovira pomanjkljivo sodelovanje med EU in nacionalnimi oblastmi. EU bi morala prevzeti vidnejšo vlogo pri spremljanju/preverjanju uporabe financiranja, pri tem pa se opreti na **koncept nične tolerance do korupcije in goljufij**. **Evropsko javno tožilstvo** (EPPO) bi moralo delovati kot neodvisen in učinkovit evropski urad z zadostnimi viri, da lahko neodvisno preiskuje in preganja ne samo zločine, ki so povezani s financami EU, temveč tudi resna čezmejna kazniva dejanja, kot je korupcija, kot to določa Lizbonska pogodba. Okrepiti bi bilo treba tudi zmogljivosti Eurojusta, saj so včasih vpletene tretje države, za katere Evropsko javno tožilstvo nima pristojnosti.

1.8 EU bi morala povečati **sodelovanje v protikorupcijskih prizadevanjih na svetovnem prizorišču**. V svoje **sporazume** s tretjimi državami bi morala vključiti **stroge protikorupcijske določbe**. Programi financiranja (skladi za predpristopno in sosedsko pomoč, razvojno sodelovanje in čezmorsko pomoč) bi morali vsebovati stroge določbe o pogojevanju, povezane z bojem proti korupciji in njenem preprečevanju (tudi za zaščito samih skladov). Vzpostaviti je treba trdne mehanizme za spremljanje izvajanja in učinkovitosti.

1.8.1 Sprejeti je treba ukrepe, ki bodo podjetja iz EU, ki spoštujejo etične standarde, na notranjem trgu in mednarodnem prizorišču učinkovito zaščitili pred tekmeci iz tretjih držav, ki takšne določbe zanemarjajo. Eden od elementov zaščite bi moral biti ta, da „bi bilo treba pogodbene pogoje oblikovati tako, da bi bila tveganja, povezana s pogodbo, pošteno porazdeljena“ (glej uvodno izjavo 65 Uredbe (EU) št. 1316/2013 o vzpostavitvi Instrumenta za povezovanje Evrope). To načelo bi bilo treba vključiti v besedilo vseh instrumentov EU, ki se nanašajo na sredstva EU.

1.8.2 Poleg tega bi morala EU okrepiti prizadevanja in **preprečiti, da njen finančni sistem postane varno zatočišče za umazani denar**. Dogodki v Afriki, na Bližnjem vzhodu in v Ukrajini so na primer v zadnjih letih dokazali nezadostnost dvostranskih pristopov k odkrivanju in repatriaciji ukradenih dobrin. Evropska komisija bi morala prevzeti aktivnejšo vlogo pri zagotavljanju pomoči in usklajevanju vračanja ukradenih dobrin v te države.

1.9 **Same institucije EU morajo zagotoviti, da so vzor preglednosti, integritete in dobrega upravljanja**, s tem pa postavijo standard za države članice. Le tako bodo imele avtoriteto in verodostojnost za sprožanje, usmerjanje in izvajanje prej navedenih pobud. V ta namen bi si morale **prizadevati za kar največjo odgovornost in preglednost** postopka odločanja, vključno s pripravo „zakonodajnega odtisa“ zakonodaje in politik EU – tj. javnega in pravočasnega popisa interakcije med institucijami EU, državami članicami in lobisti – ter zakonodaje o obvezni registraciji lobistov v EU.

1.9.1 EU bi morala biti tudi dosledna in proaktivna pri **spremljanju in preprečevanju navzkrižij interesov**, saj lahko ta vplivajo na odločanje. Ustanoviti bi bilo treba neodvisne etične odbore, ki bi lahko izdajali zavezujoča priporočila in sankcije. Nadaljnje reforme bi bilo treba uvrstiti v petletni akcijski načrt, omenjen v priporočilu (1), in upoštevati sklepe iz poročil Komisije in OLAF-a o boju proti korupciji.

1.10 **EESO bi moral** sprejeti smotrne ukrepe in prispevati k boju proti korupciji v EU, tako da:

— v okviru dejavnosti po sprejetju mnenja ozavešča civilno družbo,

— se vključi v ustrezen javno-zaseben dialog o korupciji, po želji Komisije,

— boj proti korupciji in goljufijam obravnava v prihodnjih mnenjih in razmisli o dodatnih mnenjih, vključno z mnenjem o korupciji v posameznih sektorjih,

- sproži to vprašanje v sodelovanju z nacionalnimi ekonomsko-socialnimi sveti in v stikih z zainteresiranimi stranmi kot tudi v okviru zunanjih dejavnosti EESO,
- oceni pregled internega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev EESO in kodeksa ravnanja članov EESO, vključno z uvedbo internih pravil o prijaviteljih nepravilnosti,
- spodbuja redno sodelovanje z institucijami EU (Evropskim svetom, Evropsko komisijo in Evropskim parlamentom), pristojnimi agencijami in Odborom regij na področju boja proti korupciji,
- ustanovi skupino za spremljanje boja proti korupciji.

2. Opis korupcije

2.1 Po vzoru Konvencije UNCAC se korupcija običajno opredeljuje kot „vsakršna zloraba moči za pridobitev zasebne koristi“. Ta opredelitev služi za izhodišče mnenju.

2.2 Korupcija je po svetu močno razširjena. **Ocenjujejo, da v Evropi korupcija davkoplačevalce EU stane približno 120 milijard EUR letno** (goljufije z javnim denarjem EU so izvzete), kar je skoraj toliko, kot znaša celoten letni proračun EU, ki je en odstotek BDP EU. Korupcija se v posameznih državah članicah močno razlikuje. V mnogih državah je prodrla v vse plasti javnega in zasebnega življenja. V uvodu poročila o boju proti korupciji v EU za leto 2014 je Evropska komisija zapisala: „Korupcija močno škoduje gospodarstvu in celotni družbi. [...] Tudi države članice EU se temu ne morejo izogniti. [...] Negativno vpliva na dobro upravljanje, premišljeno upravljanje z javnim denarjem in konkurenčne trge. V skrajnih primerih spodkopava zaupanje državljanov v demokratične institucije in procese.“

2.3 **Korupcija ima mnogo obrazov.** Glede na sektor, v katerem se dogaja, jo lahko razvrstimo v korupcijo javnega sektorja, korupcijo zasebnega sektorja in politično korupcijo. V nezakonito dejanje sta vedno vpletena vsaj dva akterja, ki s takim dejanjem soglašata.

2.3.1 Tipični primeri korupcije so dejanja podkupovanja, tako v aktivni kot pasivni obliki, vključno s ponujanjem, dajanjem in sprejemanjem ali zahtevanjem ugodnosti kot spodbude za nezakonito ali neetično dejanje. To ima lahko obliko darila, posojila, provizije, plačil za pomoč („podmazovanje“), nagrad (dogovorjenih provizij) in drugih ugodnosti, kot so znižanje davkov, vizumi, storitve, sponzorstvo in donacije. Korupcija je pogosto povezana z drugimi nezakonitimi praksami, kot so dogovarjanje o cenah, prikrojevanje razpisnih ponudb, pranje denarja, nezakonita obogatitev, izsiljevanje in goljufije. Najdemo jo tudi v manj otipljivih transakcijah, kot so favoriziranje in nepotizem pri imenovanju javnih uradnikov, trgovanje z vplivom in uslugami, klientelizem, neetična imuniteta, pomilostitev in privatizacijske prakse, podkupovanje predstavnikov pravosodja in policije, financiranje političnih strank in volilne prevare. V korupcijo lahko vodijo tudi neregulirana ali slabo upravljana navzkrižja interesov, kot so na primer dobičkonosni položaji v podjetjih, ki so brez obdobja „mirovanja“ ponujeni nekdanjim javnim uradnikom (praksa „vrtljivih vrat“).

2.3.2 Vse te neetične in nezakonite dejavnosti omogoča vrsta dejavnikov, med drugim pravne ovire (imuniteta, ki jo uživajo izvoljeni uradniki, in roki zastaranja), odsotnost kodeksov ravnanja, etičnih smernic in mehanizmov opozarjanja, nepreglednost postopka javnega odločanja in načinov vplivanja nanj, na primer nerazkrivanje zunanjih prihodkov in dejavnosti izvoljenih ali imenovanih javnih uradnikov ali nepreglednih srečanj z osebami, katerih namen je vplivati na odločitve v postopkih javnega naročanja.

2.3.3 Korupcija je pogosto povezana z neuradnim gospodarstvom in organiziranim kriminalom. Europol je leta 2013 v svoji oceni ogroženosti zaradi hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala (SOCTA) ocenil, da obstaja 3 600 organiziranih kriminalnih združb in mrež, ki trenutno delujejo v mejah EU in vse pogosteje vdirajo v vse vidike gospodarstva.

2.4 **Korupcija velja za velik in vse bolj nadnacionalen problem po vsej EU in po svetu.** Državne meje korupcije ne ustavijo.

2.5 Junija 2011 je **Evropska komisija** naredila pomemben korak v spopadanju s korupcijo v Evropi in sprejela izčrpen sveženj protikorupcijskih ukrepov, s katerim je bil uveden **mehanizem EU za poročanje o boju proti korupciji**. Februarja 2014 je bilo objavljeno prvo Poročilo o boju proti korupciji v EU – COM(2014) 38 final. Vsaki dve leti naj bi mu sledilo novo poročilo. **Namen prvega je bil sprožiti široko razpravo udeleženih strani, vključno s civilno družbo, da bi se zagotovila pomoč v prizadevanjih proti korupciji in opredelili načini, na katere lahko evropske institucije pomagajo odpravljati korupcijo.** Ta koncept „udeležbe družbe“ se opira na člen 13 Konvencije UNCAC.

2.5.1 Poročilo obravnava konkretne težave s korupcijo, ki jih imajo posamezne države članice, in na splošno poudarja, da bi morale države članice okrepiti svoja prizadevanja za boj proti korupciji, saj se določbe ustreznih mednarodnih in evropskih instrumentov ne prenašajo, izvajajo in uveljavljajo v zadostni meri.

2.5.2 Poleg poročila sta bili objavljene dve **raziskavi Eurobarometer o zaznavanju korupcije**: (a) posebna raziskava Eurobarometer o korupciji in (b) hitra raziskava (Flash Survey), osredotočena na podjetja.

2.5.2.1 Glavni poudarki teh raziskav so (vsi podatki se nanašajo na število državljanov/podjetij EU, ki so sodelovala v raziskavi):

- **tri četrtine državljanov EU meni, da je korupcija v njihovi državi močno razširjena.** V desetih državah članicah je navedeni delež večji od 90 %,
- **več kot polovica Evropejcev je ocenila, da se je v zadnjih treh letih raven korupcije povečala,**
- **tri četrtine Evropejcev je navedlo, da sta podkupovanje in uporaba zvez v njihovi državi pogosto najlažji način za pridobitev določenih javnih storitev** (na primer glede zdravniške pomoči in zdravstvenega varstva),
- **za več kot dve tretjini je Evropejcev, ki menijo, da korupcija obstaja tudi v institucijah EU, več kot polovica pa jih je prepričanih, da institucije ne pomagajo zmanjšati korupcije v Evropi,**
- **približno polovica podjetij meni, da korupcija predstavlja težavo za poslovanje.** Za posebej ranljiva so se izkazala državna podjetja in javni sektor, vključno z davčnimi in carinskimi organi,
- **več kot polovica podjetij ugotavlja, da je korupcija pri javnih naročilih močno razširjena** zaradi navzkrižij interesov, nepreglednih praks in favoriziranja. Javna naročila za projekte in pogodbe s področja razvoja mest, infrastrukture, gradbeništva in zdravstva so se pokazala posebej dostopna za korupcijo na vseh ravneh.

2.6 Poročilo OECD iz decembra 2014 kaže, da obseg **podkupovanja iz tujine** ostaja nesprejemljivo visok. V obdobju 2009–2014 je naštetih več kot 400 primerov podkupovanja tujih javnih uslužbencev. V povprečju so podkupnine znašale 11 % celotne vrednosti transakcije in v številnih primerih so bile povezane z javnimi naročili. Dve tretjini primerov so zabeležili v štirih sektorjih: rudarstvu, gradbeništvu, prometu ter skladiščenju, informatiki in komuniciranju.

2.7 Glede prizadevanj za zaščito **finančnih interesov EU (davkoplačevalskega denarja, s katerim upravlja EU)** je bilo leta 2013 **sporočenih 16 000 primerov nepravilnosti (približna vrednost 2 milijardi EUR) pri uporabi sredstev EU**, od katerih je bilo 1 600 primerov (vrednost 350 milijonov EUR) goljufig. Od leta 2009 naprej se je število sporočenih nepravilnosti povečalo za 22 %, njihova vrednost pa za 48 %. Glavni vir takšnega ravnanja je bilo ponarejanje dokumentov (verjetno pogosto povezano s korupcijo). Računsko sodišče EU je v svojem letnem poročilu za leto 2013 zabeležilo **zlorabo ali napake pri 5 % dodeljenih sredstev EU**, zlasti na področjih regionalne politike, energetike, prometa, kmetijstva, okolja, ribištva in zdravja.

3. Mednarodni instrumenti v boju proti korupciji in podkupovanju

3.1 Poleg nacionalne zakonodaje proti podkupovanju in korupciji so države članice EU podpisale tudi več mednarodnih konvencij in pogodb, spoštovati pa morajo tudi ustrezno zakonodajo EU. Vsaka od teh konvencij ima lastne postopke spremljanja, ki običajno vključujejo neko obliko medsebojnega pregleda.

3.2 Najpomembnejši mednarodni instrumenti in mehanizmi v boju proti korupciji so:

- Konvencija Združenih narodov proti korupciji (UNCAC),
- Konvencija OECD o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev pri mednarodnih poslovnih transakcijah,
- Svet Evrope: Kazenskoppravna konvencija o korupciji iz 1999; Civilnopravna konvencija o korupciji.

3.3 Najpomembnejši pravni instrumenti, ki jih ima za boj proti korupciji EU:

- člen 83(1) PDEU, ki EU daje pooblastila, da obravnava hude oblike kriminala (med drugim je omenjena korupcija) z evropskimi ali čezmejnimi posledicami,
- člen 325(4) PDEU, ki je pravna podlaga za vse potrebne ukrepe za boj proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije,
- Konvencija o boju proti korupciji uradnikov Evropskih skupnosti ali uradnikov držav članic Evropske unije iz leta 1997,
- Okvirni sklep Sveta 2003/568/PNZ o boju proti korupciji v zasebnem sektorju.

3.4 UNCAC je najbolj izčrpna mednarodna konvencija: ratificirale so jo vse države članice EU, podpisnica pa je tudi EU.

3.5 EU je sprejela direktive, sporočila in okvirne sklepe, ki v glavnem vzpostavljajo minimalne standarde in obravnavajo vprašanja, ki se navezujejo na boj proti korupciji in goljufijam: davčne goljufije in utaje, pranje denarja, družbeno odgovornost podjetij, poročanje o nefinančnih transakcijah, upravljanje podjetij, javna naročila in revizijo. EESO je redno pripravljala mnenja o teh pobudah EU.

3.6 EU je boj proti korupciji in goljufijam vnesla tudi v določbe svojih programov financiranja – tako notranjih kot zunanjih (vključno s kohezijsko, regionalno, kmetijsko, širitveno, sosedsko in razvojno politiko).

3.7 Kot prvi ukrep za zaščito podjetij EU, ki poslujejo v tretjih državah in spoštujejo zakone, bi bilo treba v besedilo vseh instrumentov EU, ki se nanašajo na financiranje s sredstvi EU, vključiti načela iz uvodne izjave 65 Uredbe (EU) št. 1316/2013 in člena 3.24 politike in pravil naročanja Evropske banke za obnovo in razvoj; ta načela zahtevajo pošteno porazdelitev tveganj, povezanih s pogodbo.

3.8 Na podlagi člena 325 PDEU Evropska komisija od leta 2011 izvaja izčrpno **strategijo na področju boja proti goljufijam** (COM(2011) 376) z namenom izboljšati celoten cikel boja proti goljufijam: preprečevanje in odkrivanje goljufij ter pogoje za preiskave goljufij, pa tudi z odvračilnimi sankcijami doseči zadostni odškodovalni in svarilni učinek. Službe Komisije so razvile sektorske strategije boja proti goljufijam. Pomemben je tudi predlog direktive (COM(2012) 363) o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava.

4. Samourejanje – etični kodeksi glede korupcije in podkupovanja

4.1 **Samourejanje je pomembno v boju proti korupciji in podkupovanju.** Družbeno odgovornost podjetij, skladnost s predpisi in preprečevanje korupcije podjetja vse pogosteje vključujejo v okvir svoje celotne politike in upravljanja. Etični kodeksi posameznih podjetij temeljijo v glavnem na mednarodnih, sektorskih smernicah, povzemali pa naj bi tudi povezane standarde EU (sporočanje nefinančnih informacij, družbena odgovornost podjetij itd.). Ključni cilj kodeksa podjetja je spodbujanje etičnega ravnanja v vseh dejavnostih podjetja, zavezanost vseh deležnikov in izvajanje kodeksa na pregleden in vključujoč način, tako da se obravnava tudi v okviru socialnega dialoga.

4.2 Osnovne **mednarodne smernice** in mehanizmi, ki navajajo načela, ki jih morajo upoštevati podjetja, da se izognejo korupciji in podkupovanju ter spodbudijo etično ravnanje in transparentnost, so:

- pravila Mednarodnega kazenskega sodišča za boj proti korupciji, njegove smernice za prijavljanje nepravilnosti, priročniki ipd.,
- globalni dogovor Združenih narodov, 10 načel proti korupciji in spremljajoče smernice o poročanju,
- smernice OECD za mednarodna podjetja: priporočilo št. 7 o boju proti podkupovanju, zahtevanjem podkupnine in izsiljevanju,
- standard ISO 37001 o sistemih za boj proti podkupovanju (Anti-Bribery Management Systems) (v delu, ISO PC/278),
- smernice za boj proti korupciji Skupine Svetovne banke,
- pobuda za globalno poročanje (GRI, GR4),
- poslovna načela za boj proti podkupovanju (*Business Principles for Countering Bribery*), pobuda Transparency International itd.

Smernice industrije na ravni EU, na primer evropske gradbene industrije (<http://www.fiec.org>, vključno z ustreznimi smernicami in skupnimi izjavami) in ekstraktivne industrije (www.eiti.org), so ključnega pomena v vpletenih sektorjih. Podobno velja za nacionalne smernice (na primer nemški kodeks trajnosti in smernice danske industrije), ki naj bi imele pomembno vlogo pri usmerjanju ravnanja podjetij.

4.3 Evropski parlament in Komisija sta sprejela lastne interne etične smernice, ki dopolnjujejo obveznosti javnih uslužbencev iz kadrovskih predpisov EU, med drugim kodeks ravnanja evropskih komisarjev in kodeks ravnanja za poslance Evropskega parlamenta, ki narekujejo, kako ravnati z darili in donacijami, drugimi finančnimi interesi in navzkrižji interesov. EESO je sprejel podobne kodekse.

5. Ugotovitve glede pomislekov podjetij in civilne družbe

5.1 Stanje glede **korupcije** in goljufij z javnimi sredstvi v EU je **nesprejemljivo**. Posledice močno občutijo civilna družba in podjetja. Korupcija ustvarja dodatne stroške za potrošnike in negotovo okolje za podjetja, ki spoštujejo etične standarde. EESO izraža nezadovoljstvo zaradi razširjenosti korupcije in goljufij v državah članicah EU, pa tudi zaradi šibke politične zavezanosti vlad in lokalnih oblasti učinkovitemu boju proti korupciji, kar vključuje nezadostno izvajanje in uveljavljanje obstoječih mednarodnih, evropskih in nacionalnih instrumentov.

5.1.1 Državljeni ter socialni in gospodarski akterji imajo ne glede na to, kje v Evropi živijo, pravico do življenja v pregledni in pravično vodeni družbi, ki temelji na pravni državi. Zaradi finančne krize in krize euroobmočja so se pomnožile kritike državljanov na račun očitne korupcije, **upadlo je zaupanje državljanov** v demokratično upravljanje na ravni EU, s tem pa se je razširil tudi **evroskepticism**. **Civilna družba pričakuje**, da bodo EU in države članice povečale svoja prizadevanja v boju proti korupciji in goljufijam. Nosilci odločanja jo morajo prepričati, da delujejo v javnem interesu.

5.2 Iz teh razlogov se **EESO pridružuje** prizadevanjem za reševanje tega problema. **Odziva** se na željo Evropske komisije, da se civilna družba vključi v boj proti korupciji; glavni cilj mnenja je **prispevati** k naslednjemu poročilu o boju proti korupciji v EU, ki ga bo pripravila Komisija (leta 2016), ter prevzeti svoj del dejavnosti **ozaveščanja**, širjenja informacij in spodbujanja preglednosti.

5.3 **Korupcija ni zgolj vprašanje integritete in etike, ampak tudi ekonomije, saj škoduje zakonitemu gospodarstvu** – poštenemu okolju in pogojem za trgovino, naložbe in konkurenco – s tem pa vpliva tudi na rast in konkurenčnost. Podatki Svetovne banke in Svetovnega gospodarskega foruma razkrivajo, da je konkurenčnost gospodarstva tesno povezana s sposobnostjo vlade za obvladovanje korupcije. Študije so pokazale, da je obvladovanje korupcije v EU močno povezano z enostavnostjo poslovanja pa tudi z negativnimi posledicami, ki jih ima korupcija na zasebne naložbe.

5.3.1 Korupcija ustvarja dodatne stroške za podjetja, saj lahko „neomadeževana“ podjetja v skorumpiranem okolju izgubijo pogodbe. Tako ovira učinkovitost notranjega trga in lahko negativno vpliva na prizadevanja za doseganje ciljev strategije Evropa 2020 za rast in za izboljšanje splošne konkurenčnosti Evrope. S tem pa omejuje tudi možnosti za povečanje zaposlovanja in blaginje v Evropi ter konkurenčnosti evropskih podjetij, ki delujejo v tujini.

5.3.2 **Podjetja, ki sodelujejo v boju proti korupciji, pritegnejo vlagatelje.** Obsodba nekega podjetja zaradi podkupovanja in korupcije ogroža tudi dobro podobo poslovnega sveta, saj ne škoduje samo njegovemu ugledu, ampak v slabo luč postavi celoten poslovni svet. Pri določbah o skladnosti s protikorupcijsko zakonodajo in zahtevah poročanja bi bilo treba upoštevati tudi upravno in finančno obremenitev za podjetja, zlasti MSP.

5.4 Mediji redno poročajo o **korupciji na najvišjih ravneh** v številnih državah članicah in drugod po svetu. **Politično korupcijo** (na primer povezano z imenovanji, podkupninami in financiranjem političnih strank in volilnih kampanj ter prirejanjem športnih dogodkov) **državljeni zaznavajo kot zelo škodljivo za družbo, zlasti v primerih, ko so vpleteni predstavniki pravosodja ali policije.** Tej praksi je treba narediti konec, kot je treba izkoreniniti tudi razširjeno prakso **plačil „pod mizo“**, ki je v številnih državah članicah del vsakdanjega življenja državljanov. Ti družbeni pojavi se zdijo povezani s spremembo dojemanja zakonitosti. S tem se je treba spopasti: državljeni imajo pravico do pravne države, dobrega upravljanja in javnih storitev, ki jih ne spremlja korupcija. Potrebna je sprememba razmišljanja: tam, kjer kultura korupcije obstaja, bi jo morala zamenjati kultura preglednosti. Za to bi bilo treba poskrbeti z zakonodajo, pa tudi z vzgojo in izobraževanjem.

5.5 EESO **podpira protikorupcijske ukrepe in priporočila Evropske komisije**, ukrepe EU proti goljufijam in dejavnosti Evropskega parlamenta, zlasti akcijski načrt za obdobje 2014–2019 za boj proti organiziranemu kriminalu, korupciji in pranju denarja. Tudi priporočila iz poročil Skupine držav proti korupciji pri Svetu Evrope (GRECO), ZN, OECD in Mednarodnega kazenskega sodišča so nepogrešljiva in bi jih bilo treba upoštevati pri krepitvi protikorupcijskih politik in dejavnosti EU in njenih držav članic.

5.6 Tesna prepletenost gospodarstev držav članic ter naraščanje obsega in hitrosti čezmejnih denarnih tokov povečujeta nevarnost širjenja korupcije znotraj EU. Korupcija je **postala nadnacionalni pojav** in ne more več veljati zgolj za vprašanje nacionalnega kazenskega prava. Primerjamo jo lahko z nalezljivo boleznijo, na katero nihče ni avtomatično imun: potrebni so smotrni zdravstveni ukrepi. Da bi dosegli občuten napredek, mora sedanji razdrobljeni pristop zamenjati skladnejši pristop. Komisija bi morala to razsežnost ustrezno obravnavati v svojih poročilih: **protikorupcijski ukrepi morajo biti oblikovani in izvajani z mislijo na čedalje večjo povezanost Evrope in globalizacijo gospodarstva.**

5.6.1 **Boj proti korupciji bi zato moral imeti pomembnejše mesto na dnevnem redu EU;** EU bi morala prevzeti vidnejšo vlogo pri zagovarjanju preglednosti in zaščiti integritete notranjega trga, zunanjih odnosov ter institucij in porabe EU. **V vseh ustreznih politikah EU,** tako notranjih kot zunanjih, **bi bilo treba močneje poudariti boj proti korupciji in goljufijam.** Podjetja in civilna družba to pričakujejo in **v tem mnenju opozarjamo na potrebo po učinkovitem vodstvu in usklajevanju, ki ju mora zagotavljati EU.** EU ima možnosti za to, da uporabi svojo politično moč in spodbudi nastanek vseevropskega območja, ki temelji na integriteti in visokih protikorupcijskih standardih.

5.7 Potrebna je najmanj **izrecna zaveza** – evropski protikorupcijski pakt, da se doseže verodostojna in izčrpna strategija. **Upravljati jo je treba „od zgoraj“**, vanjo pa je treba pritegniti vse ustrezne vpletene strani na evropski, nacionalni in lokalni ravni.

5.8 **Države članice so v prvih vrstah** boja proti korupciji in goljufijam. Odgovorne so za izvajanje strogih protikorupcijskih ukrepov (zlasti gre za trdno zakonodajo in učinkovite protikorupcijske pristojnosti za boj proti korupciji v političnem in pravosodnem upravljanju ter organiziranemu kriminalu), pa tudi za proaktivno udeležbo v nadnacionalnem sodelovanju ter pri ozaveščanju javnosti o boju proti korupciji in goljufijam.

5.8.1 Pomembno bi bilo **sodelovanje civilne družbe**, vključno s podjetji, poslovnimi združenji in socialnimi partnerji, v nacionalnih protikorupcijskih dejavnostih, zlasti s ciljem **ozaveščanja in svetovanja** o tem, kako se izognemo korupciji, goljufijam in podkupovanju. Ravnanje posameznih podjetij in organov je pri tem osrednjega pomena. Nacionalne platforme, kot so **nacionalne kontaktne točke OECD** in **centri Transparency International za zagovorništvo in pravno svetovanje (ALAC)**, bi tudi imeli pomembno vlogo v nacionalnih protikorupcijskih prizadevanjih. **Mediji** bi morali priznati svojo temeljno vlogo in odgovornost pri ozaveščanju javnosti o korupciji in protikorupcijskih dejavnostih v državah članicah.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o možnostih za dolgoročni, trajnostni in pametni razvoj evropske priobalne industrije ter njenih odnosih s pomorskimi sektorji Evropske unije

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/12)

Poročevalec: Marian KRZAKLEWSKI

Soporočevalec: José LEIRIAO CUSTODIO

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 22. januarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Možnosti za dolgoročni, trajnostni in pametni razvoj evropske priobalne industrije ter njeni odnosi s pomorskimi sektorji Evropske unije

(mnenje na lastno pobudo).

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 15. julija 2015. Poročevalec je bil Marian Krzaklewski, soporočevalec pa José Leiriao Custodio.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) s 132 glasovi za, 1 glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Priobalno industrijo sestavljajo sektorji proizvodnje energije ter pridobivanja plina, nafte in rudnin iz morja. EESO meni, da so trgi, ki so povezani s temi panogami, med najhitreje rastočimi in nudijo potencial za dolgoročno, trajnostno in pametno rast.

1.2 EESO je prepričan, da je za zagotovitev trajnostnega razvoja priobalne industrije potreben okvir na podlagi skladne evropske strateške vizije, ki zagotavlja napredne tehnologije in inovativne rešitve za to industrijo. Tehnologije so v središču takšnega strateškega okvira.

1.3 Odbor meni, da trenutno ni celovite evropske strateške vizije za celotno priobalno industrijo in njene sektorje. Komisija in Svet postopoma širita področje uporabe zakonodaje na to industrijo, zlasti na sektor pridobivanja nafte in plina na morju, vendar se v teh ukrepih ne kaže skladen in celovit pristop.

1.4 EESO meni, da odsotnost strateškega okvira za priobalno industrijo izhaja tudi iz nezadostne ravni sodelovanja med priobalno industrijo, institucijami EU, državami članicami in organizacijami civilne družbe. Odbor zato meni, da bi prav zamisel o oblikovanju in izvajanju strateške vizije za evropsko priobalno industrijo pomagala doseči učinkovito raven sodelovanja v korist zainteresiranih strani, tudi drugih panog, ki izkoriščajo priobalne vire, kot je turizem.

1.5 V zvezi s prejšnjimi predlogi EESO z zaskrbljenostjo opaža, da niti na obeh sejah študijske skupine niti med javnim posvetovanjem v Aberdeenu, namenjenih pripravi tega mnenja na lastno pobudo o evropski priobalni industriji, ni bilo predstavnikov Komisije.

1.6 Glede na analizo razmerja med priobalno industrijo in evropsko pomorsko industrijo EESO ugotavlja, da priobalna industrija ustvarja zelo močne, „zeleno“ spodbude za evropsko pomorsko industrijo, zlasti za ladjedelništvo, sektor popravil in sektor pomorske opreme. Mogoče je postaviti tezo, da se je zaradi povpraševanja priobalne industrije evropsko ladjedelništvo izognilo izgubi kritične mase, ki mu je do nedavna grozila.

1.7 Odbor meni, da mora glede na sedanji proces izvajanja direktive o varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju Evropska komisija v sodelovanju z državami članicami pripraviti sistem preverjanja in navesti načine, kako povečati zmogljivost financiranja gospodarskih subjektov v sektorju za kritje popravnih ukrepov po nesrečah.

1.7.1 Treba je pripraviti in izvajati program „kulture varnosti“ ter sprejeti ukrepe za spodbujanje in podpiranje akreditacij izobraževalnih ustanov v industrijskih podjetjih za izvedbo obsežnejših usposabljanj na področju varnosti, ki morajo zajemati tudi varstvo okolja. EESO ugotavlja, da so dobre delovne razmere na morju pogoj za visoko raven varnosti v priobalni industriji.

1.8 EESO predlaga, da Komisija in zainteresirane države članice v sodelovanju z MOD in socialnimi partnerji sprejmejo ukrepe za oceno možnosti razširitve Konvencije o delu v pomorstvu na delavce, zaposlene v sektorju naftnih in plinskih dejavnosti na morju ter vetrne energije na morju na področju EU in EGP.

1.9 Odbor meni, da bi Komisija in evropski sektorski socialni partnerji, ki zastopajo priobalno industrijo, morali slediti pozitivnemu zgledu direktive iz leta 2009 o izvajanju Konvencije o delovnih standardih v pomorstvu, sklenjene na podlagi panožnega sporazuma med Evropsko federacijo delavcev v prometu (ETF) in Združenjem ladjarjev Evropske skupnosti (ECSA).

1.10 Glede na napovedi pomanjkanja usposobljenih delavcev in spretnosti v priobalni industriji v EU in EGP Odbor meni, da se je treba s tem spoprijeti z zagotavljanjem dobrih delovnih pogojev (kar narekujejo določbe Konvencije o delovnih standardih v pomorstvu) in izvajanjem politike za prilagoditev znanj in spretnosti ter poklicnega usposabljanja in spodbujanja mladih k delu na morju.

1.11 V priobalni industriji bi Komisija in države članice morale spodbujati sodelovanje in javno-zasebna partnerstva, med drugim: skupna podjetja, jamstva ter mehanizme skupne proizvodnje in koncesij. Usklajevanje naj bi zajemalo pravni okvir, prostorsko načrtovanje, geološke raziskave in varstvo okolja v povezavi z vprašanjem trajnostnega izkoriščanja virov energije.

1.12 EESO meni, da bi ena od razsežnosti evropeizacije priobalnega ekstraktivnega sektorja morala biti vključitev Komisije v širši program geoloških raziskav z uporabo informacijske in komunikacijske tehnologije, da se – zdaj in v prihodnje – zagotovi bolj trajnostno izkoriščanje morskih virov.

1.13 Odbor ocenjuje, da so glavni izzivi za priobalno industrijo glede na svetovno in evropsko konkurenco ter regulativne zahteve:

- ekstrakcija v globokih vodah, v sektorju vetrne energije na morju pa prehod na večjo oddaljenost od obale in na globlje odprto morje,
- postopki v zvezi s horizontalnim vrtanjem in hidravličnim lomljenjem v rudarstvu na morju ob izpolnitvi okoljskih zahtev,
- upravljanje starajoče se infrastrukture pomorskih naprav,
- odkrivanje, popis in izkoriščanje virov na Arktiki,
- odziv na zelene spodbude v Konvenciji MARPOL in Konvenciji o upravljanju balastnih voda in uredbi o recikliranju ladij.

1.14 EESO spodbuja k mrežnemu povezovanju med sektorji priobalne industrije, obalnimi regijami in podjetji v dobavni verigi ter raziskovalnimi središči in univerzami v okviru programa Obzorje 2020 in projekti na področju pametne specializacije. V okviru tega sodelovanja bi bilo treba okrepiti sodelovanje na področju inovacij in ekologije ter izkoristiti priložnost, ki jo ponuja Evropski sklad za strateške naložbe.

1.14.1 EESO poziva Komisijo, naj razmisli o prilagoditvi v strukturnih skladih ali v Junckerjevem načrtu za podporo naložbam v inovacije v priobalni industriji.

1.15 Odbor meni, da je treba posodobiti strategijo Evropa 2020 (pregled) z vidika izpolnitve zahtev Unije glede pomorskih dejavnosti, projektov, virov, kvalificirane delovne sile, financiranja in spodbujanja trajnostnega razvoja ter pri tem upoštevati širok obseg in različne vrste dela in kvalifikacij, ki so potrebne v priobalnih dejavnostih.

1.16 EESO poziva Evropsko komisijo k spodbujanju razprave o potencialu posebne strategije Severnega morja, ki bi se nanašala na izzive trajnostne in konkurenčne priobalne industrije v Evropi.

2. Ozadje

2.1 Priobalna industrija zajema zlasti proizvodnjo električne energije ter pridobivanje plina, nafte in rudnin iz morja. Če upoštevamo dobavno verigo in storitve za priobalno industrijo, je povezana z naslednjimi sektorji pomorske industrije: ladjedelništvom, sektorjem popravil, vzdrževanja in predelave ladij, sektorjem opremljanja in oskrbe ladij ter pomorskih industrijskih inštalacij.

2.2 Evropska pomorska industrija, povezana s priobalno industrijo, ima strokovno znanje in potrebne človeške vire, da lahko učinkovito izkoristi prednosti sodelovanja na trgih, povezanih z vsemi priobalnimi sektorji.

2.3 V okviru analize stanja evropske priobalne industrije in ocene njenih možnosti za dolgoročni in trajnostni razvoj so v mnenju predstavljeni:

- položaj priobalne naftne in plinske industrije v svetovnem okviru ter izzivi in gonilni dejavniki,
- splošne značilnosti pomorske in vetrne energije na morju v EU,
- odnosi med evropsko pomorsko industrijo in priobalno industrijo,
- analiza potreb po inovacijah in trajnostni razvoj v okviru sedanjih izzivov in možnih področij razvoja evropske priobalne industrije,
- predlogi za zagotavljanje socialne razsežnosti trajnostnega razvoja pri vprašanih v zvezi zaposlitvijo v priobalni industriji,
- regulativni okvir EU za evropsko priobalno industrijo,
- zamisel o spodbujanju strategije EU za Severno morje, ki zajema izzive za trajnostno in konkurenčno priobalno industrijo.

3. Evropska industrija pridobivanja nafte in plina na morju: sedanje stanje v sektorju

3.1 V evropski mešanici virov energije je delež naftnih derivatov in plina v letu 2012 znašal 26 %, največji delež je imela jedrska energija – 29 %, delež obnovljivih virov energije, s hidroelektrarnami vred, pa 22 %.

3.1.1 EU je največja uvoznica energije na svetu, saj uvozi 53 % svoje energije v vrednosti 400 milijard EUR na leto. 88 % nafte in 66 % plina se uvozi, predvsem iz Rusije.

3.2 Najpomembnejši problem za sektor pridobivanja nafte in plina na morju v Evropi je vprašanje, ali bo tradicionalna evropska industrija nafte in plina v času lastne diverzifikacije in izzivov, povezanih z razvojem obnovljivih virov energije ter učinkovitim upravljanjem teh sprememb v sektorju, rasla.

3.3 Značilnosti industrije pridobivanja nafte in plina na morju v Evropi so:

- visoki operativni stroški,
- veliko okoljsko tveganje in visoka raven regulacije,
- potreba po prehodu na večje globine,
- fiskalna tveganja – nizke cene, ki povzročajo večje naložbeno tveganje,
- morebitne težave s poceni proizvodi iz ZDA.

3.4 Trenutni izzivi za evropsko industrijo pridobivanja nafte in plina na morju so:

- potreba po potresnih raziskavah za posodobitev geoloških zemljevidov nahajališč,
- pomanjkanje usklajenosti in izmenjave podatkov, kar upočasnjuje razvoj,
- pritisk držav proizvajalk za odkrivanje novih nahajališč,
- težave z razpisi za izkoriščanje, pri katerih sodelujejo nacionalna in mednarodna podjetja,
- upravljanje življenjskega cikla sektorja v zaporednih korakih: raziskovanje – odkrivanje – FEED ⁽¹⁾ – proizvodnja – razgradnja.

3.4.1 Novi izzivi za industrijo so:

- vse manjša razpoložljivost virov, ki se sedaj izkoriščajo,
- padec cen nafte in konkurenca novih podobnih poceni surovin,
- vprašanja, povezana s podjetništvom in vladno podporo novim podjetjem,
- spodbujanje rasti prek inovacij in internacionalizacije panoge,
- vprašanje rasti, ki jo poganja „zeleno gospodarstvo“.

3.5 Evropska industrija pridobivanja nafte in plina na morju si zasluži podporo, saj:

- ima značilnosti trajnostne industrije, ki upošteva regulativni okvir EU,
- neposredno in posredno zagotavlja skoraj 600 000 delovnih mest (skupaj z Norveško),
- je eno glavnih gonil evropske pomorske industrije EU,
- prispeva k pozitivni socialni preobrazbi v regijah,
- znatno prispeva k proračunskim prihodkom držav članic,
- je vodilna pri inovacijah in tehniškem napredku v inženirstvu,
- je zanjo značilen znaten in rastoč izvoz podjetij v dobavni verigi, kar nadomesti možen izpad prihodkov od proizvodnje goriv.

⁽¹⁾ FEED – priprava osnovnih projektnih in inženirskih načrtov.

3.6 Na posvetovanju v Aberdeenu⁽²⁾ so bili predstavljeni rezultati analize SWOT za industrijo pridobivanja nafte in plina na morju. Ugotovitve, dopolnjene s predlogi z razprave, so v Prilogi.

4. Priobalni energetski trg v EU

4.1 Na morjih EU trenutno deluje okoli 2 500 turbin s skupno zmogljivostjo več kot 8 GW v 11 državah. Delež EU pri svetovni proizvodnji znaša skoraj 90 %. Po dokončanju 12 sedanjih projektov se bo zmogljivost postavljenih elektrarn povečala na 10,9 GW. Vetrna energija trenutno zagotavlja 7 % vse energije v EU, od katere je vetrne energije na morju približno za sedmino.

4.2 Sedanji razvojni in inovacijski trendi v tem sektorju se nanašajo na turbine, temelje in instalacije na večjih globinah in večji oddaljenosti od obale.

4.3 Finančno načrtovanje postaja čedalje pomembnejši instrument pri razvoju vetrne energije na morju. Leta 2014 je ta industrija vzela 2 posojili brez regresa v višini 3,14 milijarde EUR⁽³⁾, kar je najvišja raven v njeni zgodovini. Finančna partnerstva so ključ do uspeha.

4.4 Za prihodnja leta se obeta nadaljnja rast inštalirane moči. Na dolgi rok Evropsko združenje za vetrno energijo (EWEA) ocenjuje, da skupna moč novih elektrarn, za katere je že odobrena gradnja, znaša 26,4 GW, po dolgoročnih načrtih pa naj bi rast znašala 98 GW.

4.5 Po podatkih ESAE je bilo konec leta 2011 v sektorju vetrne energije v Evropi zaposlenih 192 000 oseb, od tega tudi v sektorju vetrne energije na morju okoli 30 000.

4.6 Inštalirana moč pomorske energije v EU znaša okoli 1,5 GW (6-krat manj kot inštalirana moč vetrne energije na morju, vendar je do leta 2020 predvidena rast do 3,6 GW). K temu prispevajo naprave, ki izkoriščajo energijo valov, plime in morskih tokov ter gradiente slanosti in pretvarjanje toplotne morske energije v električno.

5. Gospodarski odnosi med evropsko pomorsko industrijo in priobalno industrijo

5.1 Leta 2014 je skupna vrednost naročil za ladje znašala 370 milijard USD, od tega 170 milijard USD za priobalna plovila. Po ocenah bo obseg povpraševanja po priobalnih plovilih v letih 2014–2025 obsegal od 1 230 do 1 970 plovil. Povpraševanje po industrijskih podvodnih plovilih se bo povečalo za 180 %, po plovilih za nameščanje ali oskrbovanje vetrnih elektrarn ter plavajočih priobalnih plovil pa za 50 do 60 %.

5.2 Obseg naročil vseh vrst ladij se bo po napovedih do leta 2025 povečal za 3,7 %, kar glede na veliko višje napovedi za priobalna plovila kaže, kako močno gonilo za ladjedelništvo je in bo priobalna industrija. V Evropi je leta 2014 delež priobalnih plovil glede na celotno proizvodnjo v ladjedelnicah znašal 30 %.

5.3 S priobalno industrijo je podobno močno povezana evropska industrija pomorske opreme, ki je vodilna na svetu pri proizvodnji vrtnih modulov, motorjev, vitlov, žerjavov in elektronike za priobalni sektor.

5.4 Zelena gonilna sila za pomorsko industrijo je energija morja. Njen skupni potencial je ocenjen na več kot 19 milijard EUR v letih 2012–2022 (približno 2 milijardi EUR letno). Te ocene temeljijo na številu plovil in opreme, potrebnih za gradnjo in uporabo vetrnih elektrarn.

5.5 Nova vrsta povpraševanja po izdelkih in storitvah evropske pomorske industrije se pojavlja tudi v zvezi s prenosom dejavnosti na večje globine, zlasti v sektorjih pridobivanja nafte in plina na morju in pridobivanja energije iz morja.

⁽²⁾ Liam Smyth – gospodarska zbornica Aberdeena in Gramplana.

⁽³⁾ Evropska industrija vetrne energije na morju – ključni trendi in statistični podatki 2014.

5.6 Taljenje ledu na arktičnih območjih ustvarja možnosti za pridobivanje tamkajšnjih surovin in vodnih poti (čeprav to ni docela „zelena“ gonilna sila). Zaradi tega trenda se med drugim pričakuje tudi večje povpraševanje po proizvodnji ledolomilcev, transportnih in proti ledu okrepljenih servisnih plovil.

5.7 Čedalje pomembnejša zelena gonilna sila evropske pomorske industrije, zlasti v sektorjih, združenih v SEA Europe, bo prav tako razmeroma nov sektor energije oceanov.

5.8 Nabor proizvodov ladjedelniškega sektorja za industrijo pridobivanja nafte in plina je na naslednji način povezan z življenjskim ciklom te industrije:

- iskanje in opredelitev nahajališč ustvarja povpraševanje po podpornih plovilih,
- z vrtanjem so povezana priobalna plovila in plavajoče vrtalne enote,
- gospodarjenje z nahajališči ustvarja povpraševanje po specializiranih gradbenih plovilih,
- pri izkoriščanju polj so potrebne plavajoče enote ter ekstraktivne in skladiščne enote,
- pri razgradnji polj se uporabljajo plovila za nameščanje vetrnih turbin in druge priobalne naprave.

5.9 Za zagotavljanje oskrbe z nafto in plinom v prihodnosti bo potrebno znatno povečanje števila vrtanj na morju. S tem je povezano veliko povpraševanje po tehnično naprednih modulih platform za popravila in predelavo različnih vrst priobalnih obratov in vrtalnih stolpov. Te storitve so pomemben vir dobička za sektorja gradnje in popravil v ladjedelnicah EU.

5.10 Zanimive možnosti so povezane z novo posebnostjo ladjedelniške proizvodnje – plovili za prevoz utekočinjenega plina (FLNG), pa tudi z izvajanjem različnih storitev za industrijo pridobivanja nafte in plina, vključno z nadomeščanjem kopenskih terminalov za utekočinjeni zemeljski plin z mobilnimi terminali. Pri tem gre plavajoče proizvodne, skladiščne in pretovorne enote (FPSO: Floating Production Storage and Offloading Units) za utekočinjeni plin in plavajoče skladišče za utekočinjeni zemeljski plin in njegovo ponovno uplinjanje (FSRU: Floating LNG Storage and Re-gasification Unit).

5.11 Tudi evropska pristanišča lahko izkoristijo gonilne sile, povezane s priobalno industrijo. To velja za storitve za splošni tovor, pretovarjanje komponent za vetrno energijo na morju: segmente stolpov, generatorjev in lopatic rotorjev ter drugih naprav, ki jih naroča priobalna industrija.

6. Potreba po inovacijah in trajnostnem razvoju v okviru sedanjih izzivov in možnih področij razvoja evropske priobalne industrije

6.1 V zadnjem desetletju so evropske naložbe v inovacije še vedno zaostajale za večjimi tekmeci (ZDA). To vpliva na vse industrijske sektorje, z industrijo pridobivanja nafte in plina na morju vred.

6.2 Eden glavnih izzivov v naftnem in plinskem sektorju je varna uporaba starajočih se naprav. Okoli 30 % platform na svetu obratuje že več kot 20 let in mnoge med njimi so že presegle predvideno življenjsko dobo.

6.3 Glavna področja ukrepanja v zvezi s staranjem v sektorju pridobivanja nafte in plina na morju so:

- spremljanje in razumevanje vprašanj glede stanja materialov,

- ozaveščanje glede korozije pod izolacijo,
- problematika pregledov, popravil in vzdrževanja starajočih se naprav,
- odlaganje obrabljenih naprav.

6.4 Rast sektorja je odvisna od inovativnih tehnologij, namenjenih podpori ekstrakciji, ter temu, da bi čim bolj izkoristili starajoče se naprave in podaljšali dobo uporabe proizvodnih polj.

6.4.1 Nove tehnologije imajo ključno vlogo tudi pri globokomorskem iskanju in proizvodnji, kar je povezano z milijardnimi naložbami. Cilj razvoj novih tehnologij je zmanjšanje stroškov in operativnega tveganja ter uporaba vrtin ob višjih temperaturah in tlaku.

6.5 EESO meni, da bi Komisija morala razmisliti o prilagoditvi v strukturnih skladih ali v Junckerjevem načrtu za podporo naložbam v inovacije v priobalni industriji, pretežno glede:

- staranja infrastrukture in ohranjanja proizvodnje,
- novih tehnologij, namenjenih temu, da bi čim bolj izkoristili proizvodnjo na starajočih se naftnih in plinskih poljih,
- čedalje zapletenejših proizvodnih vrtin.

Nova področja razvoja

6.6 Razvoj na področju plina iz skrilavca z izpolnjevanjem ekoloških zahtev postaja čedalje privlačnejša možnost tudi za sektor pridobivanja nafte in plina na morju. To je povezano z znatnim izboljšanjem tehnologije hidravličnega lomljenja podvodnih skal. Pri prizadevanju za razvoj nizkoogljičnega gospodarstva je shranjevanje CO₂ na morju lahko še drug okolju prijazen dejavnik rasti tudi za priobalno industrijo.

6.7 Med druga nova področja razvoja sodita gradnja večnamenskih industrijskih platform kot nadaljevanje pilotnih projektov (7. okvirni program) ter namestitve celovite opreme in naprav za pridobivanje energije iz plimovanja in valovanja oceanov.

6.8 Izziv oblikovalcev politik EU je izkoristiti potencial programa Obzorje 2020, da bi čim bolj okrepili raziskave in inovacije⁽⁴⁾ v okviru evropske priobalne industrije.

7. Regulativni okvir EU za evropsko priobalno industrijo

7.1 Priobalna industrija v Evropi deluje v okviru nenehnega širjenja regulativnega okvira. Med predpisi, ki najbolj vplivajo na to industrijo, so:

- direktive EU: o industrijskih emisijah (IED) o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja (IPPC) in o emisijah onesnaževal iz velikih kurilnih naprav (LCP),
- direktiva o emisijah iz srednjih kurilnih naprav (MCP), ki vpliva na proizvodnjo nafte in plina,
- sistem EU za trgovanje z emisijami (EU ETS),
- direktiva o pomorski varnosti.

7.2 Direktiva o varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju je začela veljati leta 2013 in jo je treba prenesti v nacionalne pravne sisteme do julija 2015, industrija pa se mora prilagoditi novim standardom do julija 2016.

⁽⁴⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Inovacije v modrem gospodarstvu: izkoriščanje potenciala naših morij in oceanov za delovna mesta in rast, COM(2014) 254 final, UL C 12, 15.1.2015, str. 93.

7.2.1 Da bi dosegli splošni učinek in lahko spremljali večje nesreče v Evropi in tudi drugje, je potrebno sodelovanje med Komisijo, državami članicami in specializiranimi podjetji pri naslednjem:

- izdaja vodnika o vplivu na tveganje,
- vzpostavljanje „kulture varnosti“ na tem področju,
- akreditacija ustanov za usposabljanje za izvedbo obsežnih usposabljanj s strani rudarskih podjetij,
- oblikovanje kodeksa najboljših praks,
- spodbujanje partnerstva med vlagatelji in državami članicami,
- sodelovanje med državami članicami in vlagatelji na občutljivih strateških področjih in pri priobalnih projektih, ki spodbujajo javno-zasebna partnerstva za trajnostni razvoj, ter vpliv priobalne industrije na druge gospodarske panoge, kot sta turizem in ribolov,
- sodelovanje pri zaščiti kritične priobalne infrastrukture pred terorizmom in pomorskim piratstvom.

7.3 Predstavniki industrije trenutno kot občutljivo regulativno vprašanje obravnavajo delo v zvezi z referenčnim dokumentom (BREF) o raziskovanju in pridobivanju ogljikovodikov v EU z obsežnim hidravličnim lomljenjem.

7.4 Kar zadeva učinek predpisov na razvoj vseh sektorjev priobalne industrije, je treba upoštevati najnovejšo direktivo (iz julija 2014), ki vzpostavlja okvir za pomorsko prostorsko načrtovanje.

7.5 Posreden vpliv na priobalno ekstraktivno industrijo in vprašanje geologije nahajališč naj bi imelo tudi sporočilo COM(2008) 699 o politiki surovin, ki se zavzema za boljše mednarodno sodelovanje na področju nacionalnih geoloških raziskav s ciljem razširitve baze znanja v EU.

7.6 Med nič manj pomembnimi regulativnimi in političnimi vprašanji, ki vplivajo na celotno evropsko priobalno industrijo, sta:

- vpliv Konvencije o delu v pomorstvu,
- vpliv Konvencije MARPOL (mejne vrednosti za SO₂ in NO₂) in Konvencije o upravljanju balastnih voda.

8. Kako odpraviti težave pri zagotavljanju socialne razsežnosti trajnostnega razvoja pri vprašanjih v zvezi zaposlitvijo v priobalni industriji?

8.1 Velika raznolikost evropske priobalne industrije in znaten vpliv globalizacije na ta področja gospodarstva in še nerešene težave glede enakih pogojev in socialnega dampinga v tej industriji povzročajo zapletene razmere glede delavskih vprašanj. Pojavljajo se tudi problemi na področju socialnega dialoga, kolektivnih delovnih razmerij in socialnih standardov.

8.1.1 Ta vprašanja bi bilo treba obravnavati celovito, na podlagi Konvencije o delu v pomorstvu iz leta 2006, ki trenutno stopa v veljavo, in z njo povezane zakonodaje EU, s katero se ta izvaja.

8.1.2 Žal pa je možnost širše uporabe te konvencije v priobalni industrije še vedno omejena. To je posledica odsotnosti natančnih določb v Konvenciji o delu v pomorstvu glede delavcev v priobalni industriji, pa tudi odnosa vlad, operaterjev in lastnikov. Ta položaj še dodatno poslabšujejo problemi v EU glede registrov plovil in plavajočih industrijskih naprav.

8.2 EESO meni, da bi Komisija in evropski sektorski socialni partnerji, ki zastopajo priobalno industrijo, morali uporabiti pozitiven vzorec direktive iz leta 2008 o izvajanju Konvencije o delovnih standardih v pomorstvu, sklenjene na podlagi panožnega sporazuma med ETF in ECSA.

8.2.1 Zgledna rešitev bi bila lahko kolektivna pogodba Mednarodne federacije delavcev v prometu (ITF) za priobalno industrijo. Njeno izvajanje je trenutno ovirano zaradi pomanjkanja pripravljenosti nacionalnih oblasti, položaja glede registrov ladij, nezadovoljivega stanja socialnega dialoga in visokega deleža posameznikov na trgu dela, ki so zaposleni prek izjemno neugodnih pogodb ali pa so navidezno samozaposleni.

9. Evropska strategija za Severno morje

9.1 Naftna in plinska industrija se razvijata že 50 let in imata po ocenah pred seboj nadaljnjih 50 let. Soočata se s precejšnjimi spremembami na področju energije. Te so:

- večji delež energije iz obnovljivih virov,
- večji delež energije, proizvedene na lokalni ravni in iz mešanice lokalnih virov,
- izzivi glede zmožnosti obstoječega prenosnega sistema za uravnotežanje ponudbe in povpraševanjem,
- cilji EU 2030 za znižanje emisij CO₂ do leta 2030.

Pri tem se zastavlja vprašanje, ali je tradicionalna plinska in naftna industrija pripravljena na diverzifikacijo v smeri obnovljivih virov in ali takšne spremembe lahko izvede.

9.2 Namen komisije za Severno morje je sodelovanje z zgornjim domom britanskega parlamenta, da se vključi britansko vlado v celostni pristop k pomorskemu prostorskemu načrtovanju v severnomorskem bazenu ter v pripravo dokumenta o razvoju in strategijo za opredelitev koristi energetskega omrežja v Severnem morju za javnost.

9.3 EESO poziva Evropsko komisijo, naj spodbuja razpravo o možnosti za posebno strategijo za Severno morje o izzivih za trajnostno in konkurenčno priobalno industrijo v Evropi, ki bi zajemala:

- proizvod in zasnovno,
- družbena vprašanja,
- proizvodnjo
- zakonodajo in
- financiranje.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

PRILOGA

Rezultati analize SWOT za industrijo pridobivanja nafte in plina na morju

S – Prednosti	W – Pomanjkljivosti
<ul style="list-style-type: none"> — izkušnje, pridobljene v težavnih pogojih delovanja v globokih vodah, — priznana strokovno znanje na svetu, — visoko usposobljeni delavci z izkušnjami, — organiziranost industrije v sektorje 	<ul style="list-style-type: none"> — visoki proizvodni stroški, — učinkovitost proizvodnje pod pričakovanji, — fiskalna negotovost, — staranje infrastrukture, — slabo sodelovanje
O – Priložnosti	T – Grožnje
<ul style="list-style-type: none"> — odkrivanje novih območij pridobivanja ob nižjih stroških izkoriščanja in razvoja, — izvoz izdelkov, opreme in znanja na nove trge, — sodelovanje na naslednjih področjih: „skupno snovanje/standardizacija“, uporaba infrastrukture in izmenjava znanja, — dogovor o prilagoditvi višine plač v skladu z načelom „povratak na realna tla“, — uporaba programa ponovne industrializacije EU 	<ul style="list-style-type: none"> — padec svetovnih cen nafte, — zmanjšanje števila delovnih mest v sektorju kot odziv na velik padec cen nafte konec leta 2014 in v začetku leta 2015, — upokožitev številnih kvalificiranih delavcev v naslednjih 10 letih, — padec cen zaradi večjega obsega pridobivanja katranskega peska in naftnega skrilavca v ZDA, — padec gospodarske rasti v Aziji, — pristop OPEC k omejevanju proizvodnje

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o ustvarjalni in kulturni panogi – evropskem adutu v svetovni konkurenci

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/13)

Poročevalka: Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

Soporočevalec: Nicola KONSTANTINO

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 22. januarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Ustvarjalna in kulturna panoga – evropski adut v svetovni konkurenci.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 15. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) z 215 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO glede na delež ustvarjalne in kulturne panoge v BDP Evropske unije poziva Evropsko komisijo, naj pripravi večletno strategijo za razvoj te panoge.

1.2 EESO zlasti meni, da je treba to panogo, ki prispeva k mednarodni prepoznavnosti Evropske unije, vključiti v sedanja razmišljanja Evropske komisije v zvezi s sporočilom o novi strategiji na področju trgovinske politike, ki naj bi bilo objavljeno jeseni 2015.

1.3 Zaradi sprememb trga dela v nekaterih državah članicah je treba v večji meri upoštevati potrebe glede delovnih pogojev, zdravja in varnosti zaposlenih z netipičnimi oblikami zaposlitve. EESO je za to, da v okviru nacionalnih tradicij potekajo vse intenzivnejša pogajanja, zlasti v sektorjih medijev in kulture.

1.4 Posebno pozornost je treba nameniti tudi več drugim tematikam: prilagajanju novim potrebam trga, kreptivi mobilnosti strokovnjakov te panoge, instrumentom in politikam usposabljanja in izobraževanja ter razvijanju skupinskega financiranja (platforma za množično financiranje).

1.5 Promoviranje vrednot EU, kot so spoštovanje človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti in pravne države ter varstvo manjšin itd., bi bilo treba deloma zaupati ustvarjalnim akterjem, ki so bolj sposobni pritegniti mlade z aplikacijami, video posnetki, igrami, stripi itd.

1.6 Za to panogo, ki ne uspe vedno „zajeti“ vrednosti, je ključnega pomena vprašanje finančnega vrednotenja njenih nematerialnih sredstev, kot so portfelj odjemalcev, ugled in sloves, blagovne znamke in strokovno znanje, ki so trajna in so hkrati vir prihodnjih dobičkov.

2. Uvod

2.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor razvoj ustvarjalne in kulturne panoge podpira že več kot 11 let. Med letoma 2004 in 2014, torej še pred letom 2012, ko je Evropska komisija pripravila sporočilo z naslovom Spodbujanje kulturnih in ustvarjalnih sektorjev za rast in delovna mesta v EU ⁽¹⁾, je sprejel več mnenj ⁽²⁾.

2.2 Kulturna in ustvarjalna panoga ima v evropski družbi strateški položaj, kar ji omogoča, da spodbuja pametno, trajnostno in vključujočo rast („Evropa 2020“), saj se je pokazalo ⁽³⁾, da je ena od značilnosti te panoge inovativnost, ki je intenzivnejša kot pri drugih gospodarskih panogah.

2.3 Poudariti je treba, da ima kulturna in ustvarjalna panoga v evropski družbi tudi posebno vlogo pri spodbujanju pluralizma in kulturne raznolikosti ter evropske identitete ⁽⁴⁾.

2.4 Predsedstvo EESO je januarja 2015 odobrilo pripravo novega mnenja na lastno pobudo o kulturni in ustvarjalni panogi glede na to, da slednja predstavlja evropsko prednost v svetovni konkurenci. Združene države, Kanada in Koreja, na primer, namreč razvijajo učinkovite strategije „mehke moči“ (*soft power*), s katerimi širijo svojo kulturo in način življenja ter podpirajo gospodarski razvoj svojih podjetij, ki se ukvarjajo z zasnovo, proizvodnjo in širjenjem blaga in storitev s kulturno vsebino.

2.5 Kateri so ključni dejavniki, zaradi katerih se EESO znova osredotoča na razvoj te panoge?

2.5.1 V prvi vrsti velja omeniti njen vedno večji pomen za evropsko gospodarstvo. Glede na različne opredelitve, ki obstajajo, in zadnje razpoložljive statistike, so ustvarjalne in kulturne panoge eden najbolj dinamičnih sektorjev evropskega gospodarstva. Mednarodni svetovalni urad TERA Consultants je v raziskavi, ki se nanaša na obdobje 2008–2011 ⁽⁵⁾, ugotovil, da znaša prispevek teh panog k evropskemu BDP med 4,4 % (če štejemo zgolj čisto ustvarjalne panoge, t. i. *core industries*) in 6,8 % (če jim dodamo še panoge, ki so močno odvisne od čisto ustvarjalnih panog, t. i. *non-core industries*). Njihov prispevek k zaposlovanju pomeni 8,3 milijona delovnih mest, kar je 3,8 % celotnega aktivnega prebivalstva EU v čisto ustvarjalnih panogah (*core industries*) in 14 milijonov delovnih mest, če prištejemo še vse panoge, ki so od njih močno odvisne (*non-core industries*), kar je približno 6,5 % celotnega aktivnega prebivalstva EU. Gre torej za tretjega največjega delodajalca v EU, za gradbeništvo in proizvodnjo pijač.

2.5.2 Države in skupnosti so zaradi velikih javnih dolgov zmanjšale zneske nepovratnih sredstev, ki se dodeljujejo kulturnim in glasbenim združenjem, gledališčem, umetniškim kinematografom in orkestrom. Velike javno financirane radijske in televizijske hiše v več državah članicah so v težavah, tako kot tisk, ki se zaradi digitalne revolucije spopada s krizo gospodarskega modela.

2.5.3 Junija 2013 so se začela pogajanja o čezatlantskem partnerstvu, do sedaj pa je bilo zaključenih že 9 krogov pogajanj. Izjema za področje kulture je bila priznana že na samem začetku, EESO pa podpira stališče Evropskega parlamenta, ki v svoji resoluciji z dne 23. maja 2013 o pogajanjih EU z Združenimi državami Amerike o trgovini in naložbah ⁽⁶⁾ „poziva, da se v pogajalskem mandatu jasno navede izvzetje kulturnih in avdiovizualnih storitev, vključno s tistimi, ki so na voljo na spletu“.

2.5.4 Pred kratkim je začel veljati program Ustvarjalna Evropa, o katerem je Odbor že izrazil svoje mnenje ⁽⁷⁾ in za katerega je bil za obdobje 2014–2020 dodeljen proračun v višini 1,46 milijarde EUR.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Pomisleki glede smeri gospodarskega razvoja panoge

3.1.1 Kriza je oslabil več sektorjev, ki so simbol evropske kulture in ustvarjalnosti:

— koncerte in orkestre klasične in folklorne glasbe,

⁽¹⁾ COM(2012) 537 in delovna dokumenta o sektorjih mode in luksuznih izdelkov: SWD(2012) 286 in SWD(2012) 284 (UL C 198, 10.7.2013, str. 39).

⁽²⁾ Glej zlasti horizontalna in tematska mnenja EESO: UL C 110, 9.5.2006, str. 34; UL C 108, 30.4.2004, str. 68; UL C 51, 17.2.2011, str. 43; UL C 181, 21.6.2012, str. 35; UL C 44, 11.2.2011; UL C 198, 10.7.2013, str. 14; UL C 110, 9.5.2006, str. 1; UL C 44, 11.2.2011, str. 75; UL C 451, 16.12.2014, str. 64; UL C 191, 29.6.2012, str. 18; UL C 230, 14.7.2015, str. 47.

⁽³⁾ Glej študijo organizacije British Council: *Mapping the creative industries: a toolkit* (Izdelava pregleda ustvarjalnih panog – priročnik), http://creativeconomy.britishcouncil.org/media/uploads/resources/mapping_the_creative_industries_a_toolkit_2-2.pdf

⁽⁴⁾ UL C 51, 17.2.2011, str. 43.

⁽⁵⁾ TERA Consultants, *The Contribution of the Creative Industries to EU GDP and employment* (Prispevek ustvarjalnih panog k BDP EU in zaposlovanju), 2014.

⁽⁶⁾ P7_TA (2013)0227, točka 11.

⁽⁷⁾ UL C 198, 10.7.2013, str. 39.

- operne in gledališke festivale,
- evropski stripovski sektor je ogrožen zaradi piratstva,
- občasno so se močno zmanjšali proračuni za dejavnosti avdiovizualne produkcije za javne televizijske hiše.

3.1.2 Statistični podatki Eurostata za obdobje 2009–2013 potrjujejo zmanjšanje števila delovnih mest v sektorjih, kot so založništvo v Franciji (146 000 zaposlenih leta 2009 v primerjavi s 112 000 leta 2013) ter dejavnosti programiranja in snemanja na Poljskem (25 000 zaposlenih leta 2009 v primerjavi z 19 600 leta 2013).

3.1.3 Nasprotno pa se je v skladu s poročilom Evropske fundacije za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer iz Dublina (*Arts, Entertainment and Recreation: working conditions and job quality* (Umetnost, razvedrilo in rekreacija: delovni pogoji in kakovost zaposlitve))⁽⁸⁾ v Evropski uniji med letoma 2010 in 2012 nekoliko povečalo zaposlovanje v umetniškem in razvedrilmnem sektorju ter sektorju prostočasnih dejavnosti, in sicer za 2 %. V nekaterih državah članicah je delež delavcev v teh sektorjih precej večji od evropskega povprečja (1,6 % aktivnega prebivalstva): v Združenem kraljestvu in Estoniji, kjer znaša 2,6 %, na Švedskem, kjer znaša 2,5 % (14 % podjetij in 8 % BDP), in v Latviji, kjer znaša 2,3 %.

3.2 **Struktura programa Ustvarjalna Evropa 2014–2020, ob kateri se postavljajo vprašanja glede financiranja in lokalnih povezovalnih centrov**

3.2.1 Potreba podjetij v ustvarjalnih panogah po financiranju je posledica težav teh podjetij pri snovanju modelov prihodkov, ki bi jim omogočali zajemanje vrednosti. MSP bi postala manj odvisna od javnega financiranja, če bi jim zagotovili usmerjanje pri zasnovi poslovnih modelov in modelov prihodkov, ki bi jim hkrati omogočali ustvarjanje in zajemanje vrednosti.

3.2.2 EESO je v preteklosti izrazil svoje dvome glede novega finančnega instrumenta, ki je bil zasnovan z namenom, da bi MSP in drugi deležniki lahko lažje dostopali do financiranja. Izpostavljeno je bilo pomanjkljivo strokovno znanje Evropskega investicijskega sklada na področju kulture⁽⁹⁾. Vendar pa je ravno ta organ odgovoren za upravljanje jamstva za ta sektor v višini 121 milijonov EUR.

3.2.3 V skladu s programom „Ustvarjalna Evropa“ mora to jamstvo imeti učinek vzvoda v vrednosti 5,7 %, kar bi vodilo k temu, da bi bilo za postopke javnega naročanja na voljo približno 700 milijonov EUR, in bi omogočilo izbiro organov, zadolženih za krepitev upravnih zmogljivosti v imenu jamstvenega mehanizma.

3.2.4 Koristno bi bilo tudi povečati raznolikost načinov financiranja. Množično financiranje, vključno z njegovo čezmejno razsežnostjo, omogoča lažji dostop do financiranja projektov in zmanjšuje tveganje za vlagatelje (La Tribune, 11. februar 2014).

3.2.5 Bolj splošno gledano se postavlja vprašanje finančnega vrednotenja nematerialnih sredstev. Evropska komisija priznava pomen teh nematerialnih sredstev, vendar ne predlaga nobenega skupnega načina za njihovo finančno vrednotenje.

3.2.6 Nezadostno število lokalnih povezovalnih centrov: v vsaki državi članici se nahaja najmanj eden in največ štirje centri Ustvarjalne Evrope, in sicer v prestolnici ali večjih mestih. Ta mreža gotovo ni dovolj za promoviranje programov v vseh regijah, ki so močno usmerjene v ustvarjalne in kulturne panoge.

3.3 **Prilaganje zakonodaje o intelektualni lastnini digitalni revoluciji**

3.3.1 Reforma Direktive 2001/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta⁽¹⁰⁾ o avtorski pravici je trenutno predmet razprave, in sicer zlasti na podlagi sporočila z dne 19. maja 2010 (COM(2010) 245 final z naslovom Evropska digitalna agenda), pri čemer je treba presoditi o naslednjih občutljivih vprašanjih:

- Ali je treba uvesti enotno evropsko ureditev področja avtorske pravice?

⁽⁸⁾ http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1384en14.pdf

⁽⁹⁾ UL C 181, 21.6.2012, str. 35.

⁽¹⁰⁾ UL L 167, 22.6.2001, str. 10.

- Kako sedanjo avtorsko pravico, ki na nacionalni ravni obstaja v zelo različnih in kompleksnih oblikah, prilagoditi novim oblikam kulturnega izraza?
- Ali je zaželeno uskladiti trajanje varstva avtorske pravice znotraj EU?
- Ali je zakonodajalec predvidel revolucijo, ki jo prinaša tridimenzionalni tiskalnik?

3.3.2 Problematično je tudi vprašanje sorazmernega nadomestila za avtorje in izvajalce glede na prihodke, ustvarjene s spletnim izkoriščanjem njihovih del in izvedb.

3.3.3 EESO poudarja, da je potreben uravnotežen sistem, ki omogoča primerno in pravično nadomestilo za vse imetnike pravic, zlasti ustvarjalce vsebin, izvajalce in producente.

3.3.4 Poleg tega je treba pomagati MSP/zelo majhnim podjetjem in mikropodjetjem v kulturni in ustvarjalni panogi, predvsem v sektorju mode in dizajna, da zaščitijo svoje pravice intelektualne lastnine ⁽¹¹⁾.

3.3.5 EESO poleg tega poziva Evropsko komisijo, naj zagotovi skladnost, tako da revidira tudi Direktivo 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹²⁾ o elektronskem poslovanju in s tem poskrbi, da bodo vsi deležniki (akterji/imetniki pravic, gostitelji, iskalniki, ponudniki plačilnih storitev itd.) prevzeli svoj del odgovornosti v boju proti piratstvu.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Nujna potreba po spodbudnih teritorialnih mehanizmih

4.1.1 EESO poudarja, da se bodo oblike sodelovanja dejansko razvijale (oziroma se ne bodo razvijale) na lokalni ravni. Vztrajati je treba pri ključni vlogi kulturnih grozdov, ustvarjalnih območij ter prostorov srečevanja, ki bodo dostopni in brezplačni ter jih bodo dala na voljo mesta ali regije, kar se – kot se je izkazalo na posvetu 15. junija 2015 – ponekod že dogaja (v Valoniji, v regiji Rona-Alpe). Strokovnjaki iz evropske mreže strokovnjakov s področja kulture v svojem poročilu o odpornosti ustvarjalne in kulturne panoge ⁽¹³⁾ ocenjujejo, da „imajo javne politike za spodbujanje kulture in ustvarjalnosti večji vpliv na podnacionalni ravni“.

4.1.2 V letnem programu izvajanja pobude Ustvarjalna Evropa je predvideno, da se centrom Ustvarjalne Evrope dodeli 4,9 milijona EUR. Ti centri so maloštevilni in se nahajajo v prestolnicah ali večjih mestih, ker ni nujno najboljša lokacija, glede na to, kje imajo sedež akterji.

4.2 Potreba po odzivu na občasno negotovost netipičnih oblik zaposlitve v ustvarjalni in kulturni panogi (razen v sektorju luksuznih izdelkov)

4.2.1 Mednarodna organizacija dela (MOD) v svojem poročilu o delovnih razmerjih v medijski in kulturni panogi ⁽¹⁴⁾ iz maja 2014 navaja naslednje številke:

- 2,3 milijona zaposlenih v založniškem, video in televizijskem sektorju,
- 1,2 milijona zaposlenih v tiskarskem sektorju in sektorju medijskega založništva,
- 1 milijon umetnikov, od katerih naj bi jih polovica imela status samostojnega podjetnika.

4.2.2 V večini od teh dejavnosti, zlasti v medijski in kulturni panogi, so se v zadnjih desetletjih razmahnile t. i. netipične oblike zaposlitve, in sicer s povečanjem števila pogodb za krajši delovni čas in določen čas, začasnega dela, samozaposlovanja in ekonomsko odvisnega samozaposlovanja.

⁽¹¹⁾ Glej mnenje EESO Napredek v smeri prenovljenega soglasja glede uveljavljanja pravic intelektualne lastnine: akcijski načrt EU (UL C 230, 14.7.2015, str. 72).

⁽¹²⁾ UL L 178, 17.7.2000, str. 1.

⁽¹³⁾ <http://www.eenc.info/fr/eencdocs-fr/rapports/la-resilience-de-lemploi-dans-les-secteurs-culturels-et-creatifs-sccs-pendant-la-crise/>

⁽¹⁴⁾ *Employment relationships in the media and culture industries* (Delovna razmerja v medijski in kulturni industriji) (maj 2014), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_dialogue/—sector/documents/publication/wcms_240701.pdf

4.2.3 EESO se strinja s točkami soglasja, ki jih je sprejela MOD maja 2014⁽¹⁵⁾, in potrjuje, „da morajo temeljna načela in pravice pri delu veljati za vse delavce v medijski in kulturni panogi ne glede na vrsto njihovega delovnega razmerja“. Ugotavlja, da nekateri delavci na področju medijev in kulture nimajo zadostne socialne varnosti (nadomestilo za brezposelnost, pokojnina, socialna varnost itd.) ter da včasih pospešena uporaba podizvajalstva in dejstvo, da med netipičnimi oblikami zaposlitve v ustvarjalnih in kulturnih panogah obstajajo zelo različni statusi, lahko povečata tveganje za varnost in zdravje.

4.2.4 EESO poziva k intenzivnejši dejavnosti na področju kolektivnih pogajanj v teh različnih panogah, da se izboljšajo delovni pogoji.

4.2.5 EESO poziva Evropsko komisijo, naj predloži ambiciozen zakonodajni sveženj o mobilnosti, ki bo omogočil ustrezno reševanje težav glede mobilnosti zaposlenih v ustvarjalni in kulturni panogi v EU in olajšal izdajanje vizumov v okviru poslovanja s tretjimi državami.

4.3 Spremembe orodij za izobraževanje in usposabljanje, ki jih je treba predvideti v ustvarjalni in kulturni panogi

4.3.1 EESO je že opozoril na potrebo po spodbujanju boljšega poznavanja ustvarjalnih industrij v šolskih programih in poklicnem usposabljanju v skladu z vsebino mednarodne listine umetniške obrtne dejavnosti⁽¹⁶⁾.

4.3.2 Poudariti je treba pomembno vlogo javne televizije in radia kot glavnih nosilcev izobraževanja o kulturi in predvajanja oddaj s prevladujočo literarno, zgodovinsko ali umetniško vsebino.

4.3.3 EESO poleg tega meni, da bi bilo treba v času hitrega spreminjanja gospodarskih modelov, ki je zlasti povezano s spremembami potrošniških navad, v usposabljanja za poklice ustvarjalne in kulturne panoge vključiti poučevanje ekonomije, upravljanja in strategije. Tovrstne vsebine morajo biti v okviru nadaljnega poklicnega usposabljanja dostopne tudi menedžerjem in podjetnikom iz ustvarjalne in kulturne panoge.

4.3.4 EESO je v več mnenjih poudaril pomen usposabljanja za prenos redkih obrtniških strokovnih znanj. V več državah članicah pa je vse bolj očitno vse večje razhajanje med vsebino izobraževanja in potrebami trga, zaradi česar so se nekateri akterji civilne družbe začeli udeleževati na področju usposabljanja, tako da so ustanovili zasebne izobraževalne ustanove ali pa v okviru javno-zasebnih partnerstev organizirajo kratka (štiritedenska) izobraževanja, ki so zelo praktična, osredotočena na poklic, ki mladim z diplomom ali brez nje omogočajo, da postanejo čim prej operativni.

4.3.5 Evropski svet za spretnosti v avdiovizualnem sektorju in sektorju uprizoritvene umetnosti je začel delovati novembra 2014. EESO zanima njegovo delo, ki bi moralo voditi k boljšemu predvidevanju potreb osnovnega in nadaljevalnega izobraževanja.

4.3.6 EESO meni, da je pri tem pomembno, da so socialni partnerji in Evropski svet za spretnosti tesno vključeni v dejavnosti ESCO⁽¹⁷⁾ (evropska večjezična klasifikacija spretnosti, kompetenc in poklicev).

4.3.7 EESO si želi večjo sinergijo med koalicijami znanja v okviru programa Erasmus+ in programom Ustvarjalna Evropa.

4.4 Budno spremljanje strategij naših svetovnih konkurentov

4.4.1 EESO glede na pomen tega sektorja za gospodarstvo poziva k upoštevanju vseh njegovih razsežnosti, kot so: zaposlovanje, kompetence, usposabljanje, intelektualna lastnina itd. V dvostranska in večstranska pogajanja v teku je treba vključiti zunanjo razsežnost, saj blago in storitve s precejšnjo ustvarjalno in kulturno vsebino predstavljajo vse večji delež izvoza EU. Luksuzni izdelki so po podatkih ECCIA leta 2013 predstavljali približno 17 % celotnega evropskega izvoza.

4.4.2 Za upoštevanje posebnosti te panoge, kar zadeva vsebino, je treba nameniti več pozornosti pravicam intelektualne lastnine in ureditvi elektronskega poslovanja.

⁽¹⁵⁾ Mednarodna organizacija dela (MOD), GDFMCS/2014/7, forum za svetovni dialog o delovnih razmerjih v medijski in kulturni industriji, Ženeva, 14. in 15. maj 2014, točke soglasja.

⁽¹⁶⁾ Glej opombo 4.

⁽¹⁷⁾ Klasifikacijo ESCO je uvedla Evropska komisija leta 2010. ESCO je del strategije Evropa 2020.

4.5 Priprava privlačnega „pripovedovanja zgodb“ o vrednotah Evropske unije

4.5.1 Vrednote EU je treba v privlačnih oblikah spodbujati in širiti na družabnih omrežjih.

4.5.2 S pomočjo razpisa za oddajo predlogov, namenjenega videografom, grafičnim oblikovalcem, risarjem, glasbenikom itd., bi lahko izdelali živahne slikovne vsebine, ki bi se lahko virusno širile med mladimi.

4.6 Spodbujanje navzkrižnega bogatenja

4.6.1 Cilj vzpostavitve in razvoja sinergij med različnimi ustvarjalnimi in kulturnimi panogami je del konceptualnega okvira Evropske komisije v programu Ustvarjalna Evropa⁽¹⁸⁾.

4.6.2 Zelo spodbudne izkušnje s tega področja so na primer sinergije med gastronomijo, digitalnim sektorjem in turizmom, umetnostjo in luksuznimi izdelki ter kulturo in turizmom.

4.6.3 Teh izkušenj navzkrižnega bogatenja med ustvarjalnimi in kulturnimi panogami ter med temi panogami in drugimi sektorji pogosto ni mogoče prenesti na panožno raven, saj temeljijo na razumevanju značilnosti posameznih sektorjev.

4.6.4 Vendar pa lahko prakse navzkrižnega bogatenja, ki se razvijejo v ustvarjalnih in kulturnih panogah, s pomočjo napredne tehnologije (3D-tiskanje, digitalno tiskanje) spodbujajo razvoj poklicnih profilov, osredotočenih na ustvarjanje in inovacije, ki so nosilci prihodnjih delovnih mest.

4.7 Ekonomsko ovrednotenje arhitekturne dediščine

4.7.1 EU je del sveta z največjo gostoto kulturnih spomenikov, saj se v njej nahaja kar 363 naravnih in kulturnih znamenitosti od 981 z Unescovega seznama dediščine človeštva. Dokazano je bilo, da bogastvo te dediščine⁽¹⁹⁾ privabi večino tokov indijskih, kitajskih, japonskih in ameriških turistov. Vsakršne izboljšave vizumske politike je treba spodbujati v mejah varnostnih zahtev, ki jih določijo države članice in zadevne tretje države.

4.7.2 V več državah članicah s številnimi arhitekturnimi spomeniki, kot so Grčija (17), Francija (39), Italija (47) in Španija (44), se zaradi visoke stopnje zadolženosti ugotavljajo težave pri ohranjanju in vzdrževanju te dediščine. To kulturno in arhitekturno evropsko bogastvo je izredna prednost, ki omogoča nadaljnji razvoj kulturnega turizma, zato EESO poziva Evropsko komisijo, naj pripravi pregled sedanjega stanja vzdrževanja znamenitosti z Unescovega seznama, ki se nahajajo v Evropski uniji.

4.8 Ustanovitev evropskega foruma deležnikov

4.8.1 EESO je že pozival k ustanovitvi tovrstnega foruma⁽²⁰⁾. Pri tem ga podpira Odbor regij, ki poziva k ustanovitvi evropskega foruma ustvarjalnosti⁽²¹⁾. Na tem forumu „bi javne, zasebne in prostovoljne skupine skupaj preučile načine, kako bi se lahko Evropa na pereče lokalne in evropske probleme odzvala z ustvarjalnimi rešitvami“.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ Uredba (EU) št. 1295/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o uvedbi programa Ustvarjalna Evropa (2014–2020) (UL L 347, 20.12.2013, str. 221).

⁽¹⁹⁾ UL C 44, 11.2.2011, str. 75.

⁽²⁰⁾ UL C 198, 10.7.2013, str. 39.

⁽²¹⁾ UL C 218, 30.7.2013, str. 7.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o programih za razvoj podeželja – Prva pomoč ali prvi znaki oživitve?

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/14)

Poročevalec: Tom JONES

Soporočevalka: Joana AGUDO I BATALLER

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 22. januarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Programi za razvoj podeželja – Prva pomoč ali prvi znaki oživitve?

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 17. septembra) s 192 glasovi za, 3 glasovi proti in 10 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja nenehno zavezo EU, držav članic in regij, da določene izzive, s katerimi se soočajo podeželska območja, rešijo s pomočjo obsežnega programa za razvoj podeželja. Priznava tudi prizadevanja uslužbencev Komisije in vladnih uradnikov pri oblikovanju in sprejemanju novega programa. Vendar pa je glede na resnično krizo, s katero se soočajo mnoga prikrajsana podeželska območja, razočaran zaradi zamude pri predložitvi, odobritvi in začetku programa v več državah in regijah. Zato priporoča, naj Komisija skupaj z državnimi in regionalnimi oblastmi naroči neodvisen pregled postopka, da bi se izognili novim zamudam programa v prihodnosti.

1.2 Uspeh programa za razvoj podeželja je odvisen od učinkovitosti načela partnerstva. Bistvenega pomena je, da javni in zasebni deležniki, socialni partnerji in nevladne organizacije prevzamejo skupno odgovornost za program v skladu z obveznostmi po Pogodbah in drugimi zavezami. EESO ugotavlja, da se je v primerjavi s prejšnjimi programi sodelovanje sicer izboljšalo, vendar se partnerstvo po EU še vedno razlikuje.

1.3 Vloga odborov za spremljanje mora biti pregledna. Člani morajo natančno preverjati cilje in imeti dostop do finančnih smernic. Sestava odborov bi morala pokrivati širok nabor področij in po potrebi zastopati interesne skupine.

1.4 EESO v skladu z Uredbo (EU) št. 1303/2013, zlasti s členom 5 te uredbe o partnerstvu in upravljanju, meni, da bi morala Komisija v okviru priprav partnerskih sporazumov in izvajanja programov zagotavljati spremljanje uporabe tega člena, tudi s sodelovanjem v odborih za spremljanje.

1.5 Širina programov na podlagi lokalnih potreb in prednostnih nalog je dobrodošla, prav tako pa je za vključujoče sodelovanje skupnosti dobrodošla tudi vedno pogostejša uporaba modela lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Najboljše prakse učinkovite uporabe modela je treba razširjati.

1.6 Glede na proračunske omejitve morajo imeti finančna sredstva iz preostanka proračuna skupne kmetijske politike dopolnilno vlogo brez prekrivanja. Odbor priporoča, naj se čim bolj uporabljajo vladni, zasebni in prostovoljni viri sofinanciranja s poenostavljenim postopkom za prosilce. Organi upravljanja bi morali olajšati dostop do sklada kohezijske politike in drugih evropskih investicijskih skladov za projekte, ki izpolnjujejo širša merila.

1.7 Kot je EESO že poudaril ⁽¹⁾, je petnajst držav članic že preneslo sredstva iz neposrednih plačil v programe za razvoj podeželja, v petih drugih članicah pa so bila sredstva prenesena iz drugega v prvi steber. Obe možnosti sta legitimni, saj jih sozakonodajalca dopuščata, vendar pa nimata iste vrednosti: cilj programov za razvoj podeželja je bolj uravnotežen teritorialni razvoj znotraj vsake regije EU. Odbor priporoča, naj se izvede študija skladnosti in učinkovitosti te prožnosti, vključno z njenim vplivom na konkurenco na notnem trgu.

1.8 Prednostne naloge za porabo sredstev se bodo po državah in regijah močno razlikovale. To mnenje poudarja pomen trajnostnega razvoja gospodarske dejavnosti, okolja in socialne pravičnosti z močnim poudarkom na dodani vrednosti zemeljskih virov. Odbor priporoča, da Komisija opravi vmesno analizo napredka v primerjavi s cilji za omenjene prednostne naloge, pri čemer mora izpolniti obstoječe zaveze. Organi oblasti bi morali imeti možnost izvesti prilagoditve, da bo mogoče z novimi projekti uspešno zaključiti program in pridobiti izkušnje za prihodnje okvirne politike na področju podeželja.

1.9 Obstaja resna zaskrbljenost, da programi za razvoj podeželja ne bodo mogli zagotoviti boljše teritorialne kohezije. Bolj oddaljena in gospodarsko obrobna območja v državah in regijah ter med njimi nimajo strukturne zmogljivosti, da bi izkoristila sredstva in podporo, ki so na voljo. Potrebni so nadaljnji usmerjeni viri za daljša obdobja, vključno s čezmejnimi mentorstvom, programi tesnega medsebojnega sodelovanja, vzpostavljanjem zmogljivosti za svetovalne strukture, posojili inovativnim zasebnim in socialnim podjetjem ter naložbami vanje.

1.10 Odbor spoštuje uveljavljeni model Leader in mreže za razvoj podeželja, ki jih financira Evropska komisija, spodbuja k nadaljnjemu širjenju dobre prakse.

1.11 V vseh programih sta opazna močan poudarek na ohranjanju delovnih mest in ustvarjanju novih zaposlitvenih možnosti na podeželju ter pomen naložb, izmenjave znanja, usposabljanja, mentorstva in tesnejših vezi z raziskovalnimi ustanovami. Pomembni so ukrepi za spodbujanje mladih k iskanju prihodnosti na podeželskih območjih in ukrepi za spodbujanje vključevanja vseh oseb s posebnimi potrebami oziroma oseb s telesnimi ali duševnimi motnjami. Finančne spodbude za podporo menjave generacij so ključnega pomena. Poleg tega morajo biti podeželske šole in visokošolske ustanove tesneje povezane tako s tradicionalnimi kot spreminjajočimi se potrebami po znanju in spretnostih na svojih območjih.

1.12 Treba je obravnavati vprašanje načrtovanja nasledstva, pri čemer je treba možnosti programov za razvoj podeželja za preskušanje poslovnih modelov uskladiti z nacionalnimi in regionalnimi predpisi o prenosih sredstev. Mobilnost delovne sile se spodbuja s podporo v obliki kakovostnega usposabljanja in spoštovanja pravic, ki izhajajo iz zaposlitve.

1.13 Posebej se je treba osredotočiti na prispevek žensk k uspehu programa in ga podpirati. Ženske so ključnega pomena za ohranjanje prebivalstva na podeželju, ne samo z vidika diverzifikacije in predelave kmetijskih proizvodov, ampak tudi z vidika njihovega prispevka k lokalnemu razvoju z zagotavljanjem ponudbe obrtniških in kmetijsko-turističnih dejavnosti, prav tako pa tudi bistveno prispevajo k inovacijam.

1.14 Odbor odobrava ukrepe za povečanje kakovosti okolja, njegovih ekosistemov in kulturnih krajin. S podporo natančno označenim lokalnim proizvodom, podeželskemu turizmu ter manjšim programom in programom skupnosti za obnovljive vire energije bi lahko zagotovili trajnostne koristi za gospodarstvo in skupnost. Obnova podeželja je mogoča le ob učinkovitih in dobičkonosnih kmetijskih, gozdnih in podeželskih gospodarstvih. Treba si bo bolj prizadevati za boljše razumevanje med kmeti in lastniki gozdov, ki proizvajajo hrano ali obnovljive surovine, okoljske in rekreacijske dobrine, ter potrošniki, ki predstavljajo vse bolj pestro evropsko prebivalstvo.

⁽¹⁾ Informativno poročilo o pravilih za izvajanje reforme SKP (Mario CAMPLI), EESC-2015-01409.

1.15 Prednostni nalogi programov sta boj proti vplivom podnebnih sprememb na kmetijstvo in gozdarstvo ter obratno. Odbor odobrava projekte za zajemanje ogljika, izboljšanje kakovosti vode in tal, zmanjšanje emisij, obogatitev ekosistemov in razvoj krožnega gospodarstva. Izboljšave morajo biti dolgotrajne in znanstveno izmerjene v okviru več kmetijsko-okoljskih in drugih programov, povezanih s produktivnostjo.

1.16 Boj proti socialni nepravilnosti je odvisen od širših vladnih in evropskih sredstev in politik, vključno z zagotavljanjem boljših spletnih, prevoznih in izobraževalnih storitev.

1.17 Obnova vaških gospodarstev in skupnosti je bistvenega pomena, pri programih za razvoj podeželja pa bi bilo treba preveriti, ali zagotavljajo vključitev vseh podeželskih prebivalcev. Vključenost civilne družbe in podjetništvo sta ključna za vzdržnost podeželskih območij.

2. Uvod

2.1 Podeželska Evropa je življenjsko pomembna za vse evropske državljane, ne le za tiste, ki tam živijo in delajo. Zagotavlja varno hrano, les, minerale in oskrbo z vodo. Ponuja tudi raznovrstne habitate, obnovljive vire energije, površine za rekreacijo, zgodovinske krajinne, obrti in predvsem ljudi s številnimi sposobnostmi iz raznolikih kultur. Med prebivalce podeželskih območij sodi približno 115 milijonov (23 %) državljanov EU.

2.2 Vendar pa so med podeželskimi območji velike razlike glede gospodarske uspešnosti in socialne kohezije. Nekatera so premožna in dinamična, druga pa ranljiva, z upadajočim številom prebivalcev in razdrobljena. Mnoga imajo veliko dobrin, vendar malo denarja, zanje pa so značilna redko posejana naselja z omejenim dostopom do javnih storitev. To velja zlasti za bolj oddaljene in gorate regije ter otoke. Sodobne gospodarske in socialne dejavnosti še vedno nenehno težijo v mesta, tako velika kot mala. Zato vlade težko zagotovijo trajnost podeželskih skupnosti, zlasti če izvajajo neustrezne mestne rešitve. Mobilnost in prosto gibanje ljudi sta poglobilni načeli Evropske unije. Vendar pa imata ti načeli nenamerne posledice za najrevnejše podeželske regije, saj jih vse preveč ljudi, zlasti mladih, zapušča v iskanju boljših možnosti za življenje in se nikoli ne vrne.

2.3 Evropa potrebuje vizijo, s katero bo povrnila zaupanje v podeželsko blaginjo na podlagi zelene rasti, spodbujanja krožnega gospodarstva, boljšega razumevanja potreb skupnosti in pametnejših podpornih storitev. Namen tega mnenja je ugotoviti, zakaj so stopnje uspešnosti različne in kakšne so možnosti za resnične izboljšave v okviru novega programa financiranja. Kakšne sklepe lahko sprejmemo za tri stebre trajnostnega razvoja, torej gospodarsko, okoljsko in socialno pravičnost? Ali obstaja resničen občutek odgovornosti in partnerstva med vsemi deležniki?

3. Splošne ugotovitve

3.1 Države članice in regije so sprejele številne ukrepe za ponovno uravnoteženje gospodarskih možnosti na podeželju in v mestih ter za utrditev socialne kohezije, EU pa je s prvim (Uredba (EU) št. 1307/2013) in drugim stebrom (Uredba (EU) št. 1305/2013) skupne kmetijske politike ter svojimi strukturnimi skladi in Kohezijskim skladom večkrat poskusila zaustaviti propadanje, vendar z omejenim in različnim uspehom. Sedanja podpora EU za razvoj podeželja, ki jo financira Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in je bila določena z Uredbo (EU) št. 1306/2013, je pred prenosom med stebri ocenjena na 95,6 milijard EUR, kar predstavlja 23 % proračuna skupne kmetijske politike.

3.2 Programi za obdobje 2014–2020 temeljijo na letih izkušenj s tem, kaj se je izkazalo kot uspešno in kaj ne. Komisija podpira Evropsko mrežo za razvoj podeželja in evropsko partnerstvo za inovacije na področju kmetijske produktivnosti in trajnosti pri spodbujanju dobrih praks in inovativnih rešitev, EESO pa priporoča okrepitev teh dejavnosti na vseh ravneh. Veliko se lahko naučimo tudi iz najboljših praks drugih ponudnikov financiranja.

3.3 Čeprav so proračuni manjši od nekaterih drugih proračunov EU, pa so lahko pametno zastavljeni in jih je mogoče povečati s sofinanciranjem iz vladnih in drugih virov. Programi morajo dopolnjevati vire, ki so na voljo v okviru prvega stebra, in po potrebi biti z drugimi finančnimi tokovi povezani v celovito birokratsko infrastrukturo, ki omogoča hiter odgovor prosilcem ter mentorsko podporo svetovalnih agencij in lokalnih organov za načrtovanje.

3.4 Sestavni deli programov so prožni in dovolj lokalne narave, da temeljijo na dejanskih potrebah skupnosti. Model Leader z lokalnimi akcijskimi skupinami zagotavlja skupno odgovornost in pozitivne rezultate tam, kjer je najbolj učinkovit in uspešen. Tehnična podpora za vse deležnike v povezavi z mentorstvom in usposabljanjem je poglobitnega pomena za vse projekte in pobude.

3.5 Vendar pa imajo najbolj prikrajšana območja težave pri ustvarjanju resničnih izboljšav s kratkoročnimi programi, saj imajo pomanjkljive poslovne vire, slabo infrastrukturo, neizkušeno vodstvo skupnosti in manj dostopa do drugih naložb. Za boljšo teritorialno kohezijo bi bilo treba tem območjem posvetiti več pozornosti, kot je predvideval prejšnji cilj 1 programov financiranja iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada.

3.6 Komisija je za obdobje 2014–2020 izdala nove finančne uredbe, ki bi jih morali jasno razumeti in izvajati tako organi upravljanja kot odbori za spremljanje, ne da bi se povečalo birokratsko breme za predlagatelje projektov. V zvezi s tem je Evropsko računsko sodišče v svojih poročilih ⁽²⁾ o programskem obdobju 2007–2013 in pravnem okviru 2014–2020 podalo predloge za zagotavljanje boljše stroškovne učinkovitosti.

3.7 Kljub obljubam o poenostavitvi je prišlo do velike zamude v postopku priprave in odobritve številnih novih programov. To je obžalovanja vredno glede na izredno slabo stanje mnogih najrevnejših podeželskih območij in željo, da bi ti programi nemudoma prispevali k boju proti nizkim dohodkom, brezposelnosti mladih, slabim javnim storitvam in vplivom podnebnih sprememb. Maja 2015 je približno 57 % ⁽³⁾ regionalnih in državnih programov še vedno čakalo na odobritev, čeprav je upati, da bo proces mogoče končati do konca leta.

4. Posvetovanje in vključevanje deležnikov

4.1 EESO poudarja pomen izvajanja Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo. Izpostavlja poseben pomen člena 5 o partnerstvu in upravljanju na več ravneh, ki določa, da je treba v partnerstvo vključiti druge javne organe, ekonomske in socialne partnerje ter druge organizacije, ki predstavljajo civilno družbo. Zato bi morala Komisija spremljati izvajanje uredbe, ko pripravlja sporazume o partnerstvu in izvaja programe, tudi s sodelovanjem v odborih za spremljanje programov.

⁽²⁾ Posebna poročila 22/2014, 23/2014, 4/2015, 5/2015.

⁽³⁾ Evropska komisija – sporočilo za javnost z dne 26. maja 2015, Sprejetje dodatnih 24 programov za razvoj podeželja za okrepitev kmetijskega sektorja EU in našega podeželja.

4.2 To mnenje obravnava stopnjo udeležbe med pripravo programov za razvoj podeželja, vendar je bilo zaradi majhnega števila in ozkega geografskega obsega odobrenih programov mogoče sprejeti le omejene sklepe. Organizirana so bila tri posvetovanja ⁽⁴⁾, širšemu krogu pa je bil poslan tudi vprašalnik. Prvi odgovori nakazujejo, da je proces sodelovanja – čeprav se sicer razlikuje po ozemljih – med vladami in nevladnimi organizacijami boljši in bolj dodelan kot pri prejšnjih programih. Vendar pa bi se bilo treba bolj potruditi pri širjenju dobrih praks sodelovanja, tudi z večjo uporabo komunikacijske tehnologije za stalen dialog. Dialogi se med državami in regijami zelo razlikujejo. Sporazumi o partnerstvu so včasih zgolj simbolični, metodologija lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, je sprejeta le na nekaterih področjih in pravo vključujoče posvetovanje se konča bližje začetku kot koncu procesa ⁽⁵⁾. Na voljo so primeri dobre prakse, ki jih pogosto najdemo tam, kjer je podobno sodelovanje privedlo do boljših rezultatov z drugimi političnimi pobudami ⁽⁶⁾.

4.3 Vlade same ne morejo izvesti resničnih sprememb, ki so potrebne za oživitev podeželskih območij. Zagotovijo lahko zakonodajni okvir in okvir za načrtovanje, demokratično odgovornost, boljše javne storitve in financiranje s spodbujevalnim učinkom. Za ljudi in okolje pa so pomembni predvsem zasebna podjetja, usposobljeni zaposleni ter socialna in skupnostna podjetja. Da bodo ljudje pripravljeni vložiti svoj čas in vire, morajo biti prepričani, da je skupno vizijo za boljšo prihodnost podeželja mogoče uresničiti in da je ne bodo ovirali dolgi postopki v zvezi z vlaganjem prošelj.

4.4 Ekonomski in socialni partnerji za uspeh potrebujejo vire za stalno sodelovanje s svojimi člani in vladami. Ker se načrti spreminjajo in razvijajo, je potreben večji občutek skupne odgovornosti za politiko in izvajanje. V odborih za spremljanje mora biti širok izbor članov, ki so poučeni in sposobni učinkovitega nadzora. EESO je zavezan omogočanju razvoja boljših modelov partnerstva s civilnimi in socialnimi partnerji ⁽⁷⁾.

5. Prva pomoč ali dolgoročno okrevanje?

5.1 Naši posvetovanji ⁽⁸⁾ v Bruslju in severnem Walesu sta pokazali, da so programi vključevali cilje glede rezultatov. Njihov dejanski napredek in stroškovno učinkovitost bi morali redno ocenjevati Komisija, odbori za spremljanje in deležniki. Preučiti bi bilo treba tudi, ali je bil prenos sredstev med stebri učinkovit ali pa je prispeval k večjim geografskim razlikam in izkrivljanju konkurence.

5.2 Trajnostni razvoj je bil ocenjen s treh vidikov: podjetništvo in zaposlovanje, okolje in socialna vključenost.

Podjetništvo in zaposlovanje

5.3 Čeprav se proračun za SKP zmanjšuje, se dodatne zahteve Komisije glede skladnosti za izplačila iz prvega stebra povečujejo. Zato je nujno, da programi za razvoj podeželja podpirajo naložbe za konkurenčen kmetijski in gozdarski sektor, tudi prek proizvodov z večjo dodano vrednostjo, izboljšane trženja, okrepljenih kratkih dobavnih verig, znamčenja in izmenjave znanja. Univerze in šole imajo pomembno vlogo v svojih regijah in pri podpori najbolj prikrajšanih regij s tesnim medinstitucionalnim sodelovanjem in mentorstvom. Sodelovati bi morale z obstoječimi kmetijskimi in podeželskimi svetovalnimi službami za črpanje sredstev EU za raziskave, da bi lahko obravnavale specifične

⁽⁴⁾ 13. aprila v Bruslju, 21. maja v Bangorju v severnem Walesu in 9. junija 2015 v Helsinkih.

⁽⁵⁾ Mnenje o oceni posvetovanja Evropske komisije z deležniki (UL C 383, 17.11.2015, str. 57).

⁽⁶⁾ Wales ima vse več izkušenj s postopki posvetovanja, razlog za to pa je ustavna zavezanost iz zakona o decentralizirani vladi, ki spodbuja trajnostni razvoj. Wales tudi partnersko sodeluje s prostovoljnimi sektorjem.

⁽⁷⁾ Lizbonska pogodba, člen 11, in deklaracija iz Rige o socialnih platformah iz marca 2015.

⁽⁸⁾ Glej opombo 4.

lokalne potrebe. Programi za razvoj podeželja bi morali predstavljati most med prosilci ter Evropskim investicijskim skladom in Obzorjem 2020 ter prispevati k uporabi znanosti v kmetijstvu in na podeželju. Čeprav šole niso neposredno financirane iz programov za razvoj podeželja, imajo v njih jasno vlogo, zlasti na podeželskih območjih, saj obravnavajo bistvene poslovne potrebe prihodnjih generacij. Dnevi odprtih vrat na kmetijah, delovne izkušnje in vajeništva iz drugih shem financiranja so poglobitvenega pomena za spodbujanje dobro usposobljene delovne sile⁽⁹⁾. Usposabljanje, tako formalno kot neformalno, mora biti poklicno, povezano s podjetji in lokalno, kjer je to mogoče⁽¹⁰⁾.

5.4 Kmetijstvo in gozdarstvo se razvijata v dinamičnem gospodarskem okolju, za katero so značilni globalizacija, hiter tehnološki napredek in vedno večje družbene zahteve. Inovacije so bistvenega pomena za ohranjanje učinkovitosti in konkurenčnosti kmetov in lastnikov gozdov. Novo evropsko partnerstvo za inovacije na področju kmetijske produktivnosti in trajnosti je dragoceno orodje, ki ga je treba začeti hitro in obširno uporabljati. Za spodbujanje in omogočanje inovacij so potrebni poenostavljeni pogoji financiranja.

5.5 Jamstvo za mlade in podobne sheme je treba na podeželskih območjih povezati s pobudami programov za razvoj podeželja, saj bi tako obstajala perspektiva za napredek in ambicije. Bistvenega pomena so naložbe in podpora za usposabljanje za mlade kmete in novince. Projekti za podpiranje in zadržanje mladih na podeželskih območjih morajo predstavljati glavno prednostno nalogo. Mlade bi morali spodbujati k prevzemanju odgovornosti za ukrepe, s katerimi si bodo pomagali sami. Podeželska območja potrebujejo boljši okvir načrtovanja nasledstva⁽¹¹⁾, ki je pravno pravičen, dostopen in spodbuja medgeneracijske prenose, ki trajnostno povezujejo mladost in izkušnje.

5.6 Vloga žensk v kmetijstvu se popolnoma priznava. Njihov prispevek k snovanju in izvajanju projektov na podeželju je neprecenljiv in kot kaže primer Finske, usmerjene svetovalne storitve omogočajo sprostitve podjetniškega potenciala⁽¹²⁾.

5.7 Kmečki turizem, proizvodne obrti ter pobude za širjenje rekreacije in boljše zdravje zaslužijo podporo, prav tako pa tudi promocijske dejavnosti festivalov in prireditev, kot sta prireditev Royal Welsh v Walesu in Zeleni teden v Berlinu. Ponovna povezava mest in podeželja v spreminjajoči se pluralni Evropi ter boljši dostop do širokopasovnih internetnih storitev sta nujna za podeželska podjetja in potrošnike. Oblikovanje regionalnih vrednostnih verig prinaša veliko priložnost za proizvodne obrti, kmetijstvo, turizem in trgovino⁽¹³⁾. EESO podpira predlagani Evropski sklad za strateške naložbe in njegovo zavezanost podpiranju projektov na podeželju.

Okolje

5.8 Vpliv podnebnih sprememb na kmetijstvo in gozdarstvo je bil preučen v enem od mnenj⁽¹⁴⁾. Ena od rešitev za povečanje produktivnosti z uporabo manjše količine virov in izboljšanjem odpornosti na podnebne spremembe je podpora vzdržnemu povečevanju proizvodnje v kmetijstvu in gozdarstvu. Spodbuja se sodobna uporaba zemlje, da bi razvili dejavnosti za ublažitev podnebnih sprememb in povečanje biotske raznovrstnosti, zlasti s kmetijsko-okoljskimi

⁽⁹⁾ Dober primer usposabljanja za vodilne položaje je Kmetijska akademija v Walesu.

⁽¹⁰⁾ Mnenje o poklicnem razvoju in usposabljanju na podeželju – NAT/650 (še ni objavljeno v Uradnem listu).

⁽¹¹⁾ Pregled Malcolma Thomasa v Walesu.

⁽¹²⁾ Mnenje o vlogi žensk kot spodbujevalk modela razvoja in inovacij v kmetijstvu in na podeželju (UL C 299, 4.10.2012, str. 29).

⁽¹³⁾ Mnenje o kmetijstvu in obrtništvu (UL C 143, 22.5.2012, str. 35).

⁽¹⁴⁾ Mnenje o vplivu podnebne in energetske politike na kmetijstvo in gozdarstvo (UL C 291, 4.9.2015, str. 1).

shemami⁽¹⁵⁾. Spodbujati je treba recikliranje in krožno gospodarstvo⁽¹⁶⁾, obnovljivi viri energije⁽¹⁷⁾ pa so dragocena dobrina podeželja, ki bo ob pametnih naložbah zagotavljala vedno večji gospodarski, socialni in okoljski prispevek. Če bo mogoče poskrbeti za tehnološke izboljšave skladiščenja, logistike in infrastrukture, obstajajo realne možnosti za lastništvo in vlaganja skupnosti.

5.9 EESO poudarja pomen kmetijsko-okoljskih podnebnih ukrepov, ki dopolnjujejo bolj zeleno naravnost prvega stebra. Ciljno usmerjanje pomoči na posebna merila, kot so nevarnost erozije tal, združevanje kopenskih habitatov, vodna zajetja in podpora vrst, ki zahtevajo posebne prakse upravljanja, je koristno. Vendar pa zahteve glede skladnosti ne smejo povzročati dodatnih obremenitev. Potrebno je natančno znanstveno izhodišče za merjenje napredka, hkrati pa je treba razumeti, da je za resnične izboljšave potreben daljši čas⁽¹⁸⁾.

5.10 Evropska podeželska krajina je predvsem rezultat človeških dejavnosti, saj so jo oblikovale dejavnosti generacij v iskanju dela pri proizvodnji hrane in lesa ter zagotavljanju zavetja. Evropski državljani cenijo njeno raznolikost. Programi za razvoj podeželja morajo prispevati k ohranitvi te kulturne krajine z zagotavljanjem prenosa spretnosti in pregledno financiranih podeželskih dejavnosti, ki prispevajo k tako dragocenemu mozaiku.

Socialna vključenost

5.11 Nepravičnost je v podeželskem okviru težko opredeliti in v zvezi z njo ukrepati. Kot že omenjeno, gre za redko posejana naselja, majhno število prebivalcev, neravnovesja v starostni strukturi ter slabe javne storitve na področju prevoza, zdravja in socialne varnosti. Gre za nizke dohodke, izoliranost ter slabo kakovost stanovanj in tehnoloških storitev. Na nekaterih področjih posebno težavo predstavlja slabo ravnanje z delavci⁽¹⁹⁾, zlasti migranti, in njihovo izkoriščanje, ki zahteva večja prizadevanja, da bi tem delavcem pomagali pri vključevanju in jim omogočili dostop do ustreznega poklicnega usposabljanja.

5.12 Člen 39 PDEU kot enega od najpomembnejših ciljev kmetijske politike opredeljuje zagotavljanje primerne življenjske ravni kmetijske skupnosti s povečevanjem produktivnosti, pospeševanjem tehničnega napredka ter zagotavljanjem trajnostnega razvoja kmetijske proizvodnje in z optimalno uporabo proizvodnih dejavnikov. V skladu z določbami PDEU se pri oblikovanju skupne kmetijske politike upošteva posebna narava kmetijske dejavnosti, ki izhaja iz socialne strukture kmetijstva ter strukturnih in naravnih neskladij med različnimi kmetijskimi regijami.

5.13 Programi za razvoj podeželja pomagajo ustvarjati in utrjevati neposredna in posredna delovna mesta v kmetijskem in kmetijsko-življskem sektorju, v manjši meri pa prispevajo tudi k večji gospodarski raznovrstnosti podeželskih območij. Vendar pa lahko regionalni programi za razvoj k reševanju strukturnih problemov in odpravi pomanjkljivosti javnih storitev na podeželskih območjih v resnici prispevajo le v omejenem obsegu.

⁽¹⁵⁾ Glastir (Wales), Stewardship (Anglija), Glas (Irska), Kulep (Bavarska).

⁽¹⁶⁾ Mnenji o zelenem gospodarstvu (UL C 230, 14.7.2015, str. 99) in o spodbujanju ustvarjalnosti, podjetništva in mobilnosti na področju izobraževanja in usposabljanja (UL C 332, 8.10.2015, str. 20).

⁽¹⁷⁾ Študija EESO o vlogi civilne družbe pri izvajanju direktive EU o obnovljivih virih – končno poročilo, EESC-2014-04780.

⁽¹⁸⁾ Glej dokaze z Univerze v Bangorju – predstavitev v Bangorju dne 21. maja 2015.

⁽¹⁹⁾ Mnenje o čezmejnem zaposlovanju v kmetijstvu (UL C 120, 16.5.2008, str. 19).

5.14 Potrebni so še drugi vladni proračuni in politike, ki upoštevajo potrebe podeželja ali so – še bolje – zasnovani za reševanje podeželskih vprašanj, vključno s shemami za lokalni javni prevoz in energijsko učinkovitost domov ter možnosti prekvalificiranja za spodbujanje inovacij. Ne glede na to bi bilo treba programe za razvoj podeželja oceniti glede na njihov prispevek k socialni pravičnosti s kazalniki, predvidenimi v zakonodaji EU, in drugimi kazalniki, ki bi jih bilo treba vključiti za bolj učinkovito ocenjevanje, kot so kazalniki za spodbujanje socialnih podjetij in projektov socialnega kmetovanja, ki rešujejo vprašanja invalidnosti, ustvarjajo delovna mesta ter uporabljajo opuščena kmetijska zemljišča in poslopja. Potrebna so veliko večja prizadevanja za podpiranje in spodbujanje vključevanja invalidov na podeželju, da bi imeli celovitejšo vlogo v svojih skupnostih.

5.15 Vasi so ključna vozlišča za solidarnost skupnosti. Obnova vasi s spodbujanjem malih in socialnih podjetij in ob podpori dobrodelnosti in prostovoljstva bi morala predstavljati ključno prednostno nalogo za krepitev skupnosti⁽²⁰⁾, kot je dokazano v primeru Finske in prednostno obravnavano na primer v valižanskih programih za razvoj podeželja⁽²¹⁾.

V Bruslju, 17. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽²⁰⁾ Svet Walesa za prostovoljne dejavnosti – sklad za dejavno vključevanje in Village SOS – Big Lottery, Wales, Svet Walesa za prostovoljne dejavnosti.

⁽²¹⁾ Valižanski program za razvoj podeželja (MO7).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o pomenu trgovine s kmetijskimi proizvodi za razvoj kmetijstva in kmetijskega gospodarstva v EU z vidika svetovne prehranske varnosti

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/15)

Poročevalec: Volker PETERSEN

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. februarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Pomen trgovine s kmetijskimi proizvodi za razvoj kmetijstva in kmetijskega gospodarstva v EU z vidika svetovne prehranske varnosti.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju dne 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) s 179 glasovi za, 1 glasom proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Z vidika tržne in cenovne politike je skupna kmetijska politika (SKP) precej liberalizirana. Kmetijski trg EU je odprt in del svetovnega tržnega dogajanja, ki ga uravnava povpraševanje in ponudba. Med odpiranjem trgov se je trgovina s kmetijskimi proizvodi med EU in tretjimi državami v zadnjih desetih letih zelo dinamično razvijala.

1.2 Glede na ta razvoj EESO ugotavlja, da je trgovina s kmetijskimi proizvodi za kmetijstvo in živilsko-predelovalni sektor ter za podeželje ključni gospodarski dejavnik. Z zaskrbljenostjo opaža, da je stališče družbe do te trgovine včasih kritično, drugače kot pri drugih gospodarskih panogah, kot sta avtomobilska, kemijska ipd.

1.3 Brez dvoma je treba v svetu, kjer vlada lakota ali – s količinskega in kakovostnega vidika – neustrezna prehranjenost, s kmetijskimi proizvodi trgovati posebej odgovorno. EESO se te odgovornosti močno zaveda. V svetu, kjer prebivalstvo narašča in se v nekaterih državah povečujejo prihodki, v drugih pa revščina, je treba po eni strani pokriti povpraševanje bogatih, po drugi pa zagotoviti pomoč in podporo tistim, ki z lastnimi močmi ne morejo odpraviti lakote in pomanjkanja.

1.4 EESO pozdravlja, da sta kmetijska in razvojna politika EU vse bolj usmerjeni v isto smer. To je po njegovem mnenju pogoj za trajnostno usmeritev trgovine s kmetijskimi proizvodi in razvojnega dela ter z njimi povezanih dejavnosti.

1.5 EESO se zavzema za to, da se kmetijski in živilsko-predelovalni sektor dolgoročno podpreta v prizadevanjih za uspešno udeležbo v rastoči svetovni trgovini s kmetijskimi proizvodi. Ta je pomembna za zagotavljanje gospodarskih struktur na podeželskih območjih EU, poleg tega pa v večstopenjski vrednostni verigi živil v EU zagotavlja 40 milijonov kvalificiranih delovnih mest, ki so manj občutljiva na krizo kot delovna mesta v drugih panogah.

1.6 Dvostranski prostotrgovinski sporazumi EU lahko močno prispevajo k odpravi nekarinskih trgovinskih ovir. Pri tem bodo na obeh straneh vedno tudi ureditve, o katerih se ni mogoče pogajati. Zato je treba sprejeti pravila za lažjo trgovino, ki ne sodijo v okvir usklajevanja.

1.7 Mala in srednja podjetja veliko prispevajo k trgovini s kmetijskimi proizvodi EU. V mednarodnem okviru so še posebej odvisna od dolgoročne administrativne podpore pri osvajanju trgov v tretjih državah, ki jo morajo zagotavljati ustrezne službe EU.

1.8 EESO pozdravlja nadaljnjo širitev partnerskih sporazumov s tretjimi državami; na njihovi podlagi lahko pozitivni učinki odprte in pravične trgovine koristijo tudi tem državam. Cilj tovrstnih sporazumov mora biti, da se podpre določena raven samooskrbe teh držav s kmetijskimi proizvodi; trgovina s kmetijskimi proizvodi lahko dopolnjuje lokalno proizvodnjo.

2. Ozadje

2.1 Trgovina s kmetijskimi proizvodi in predelanimi živili je že skozi celo zgodovino izredno pomembna. V 20. stoletju, ki sta ga zaznamovali dve svetovni vojni, so mednarodno trgovino s kmetijskimi proizvodi dolgo uravnavala zelo dirigistična pravila. V splošnem sporazumu o tarifah in trgovini (GATT), ki je bil sklenjen po 2. svetovni vojni, je imela ta trgovina posebno vlogo, saj liberalizacija zanjo ni veljala. Pravila sporazuma GATT so za področje trgovine s kmetijskimi proizvodi začela veljati šele po urugvajskem krogu pogajanj, ki se je zaključil leta 1993. EU se je takrat zavezala k zmanjšanju domače podpore ter odpravi carin in izvoznih subvencij. Tako je trgovina s kmetijskimi proizvodi EU, odkar so bile odpravljene carinske ovire za uvoz in izvozne subvencije, v veliki meri – če odmislimo manjše število izjem – liberalizirana. Mednarodna trgovina s temi proizvodi pa je še vedno razmeroma močno regulirana, zlasti jo usmerjajo necarinski standardi.

2.2 EESO je že večkrat izrazil svoje stališče o splošnih trgovinskih vprašanjih ⁽¹⁾ in pri tem opozarjal na pomen trgovine za stalno rast in s tem uspešen razvoj socialnega tržnega gospodarstva. EESO se je vedno zavzemal za odprto in pravično trgovino. V mnenjih je prišel do zaključka, da bosta vse večja globalizacija in internacionalizacija trgov le tako prinesla koristi in priložnosti državam sveta v skladu z njihovim gospodarskim potencialom.

2.3 EESO je v vseh doslej pripravljenih mnenjih o trgovinskih vprašanjih upošteval tudi interese držav v razvoju in jim namenil veliko pozornosti. Vedno se je zavzemal za to, da morata trgovina in trgovinska politika v globaliziranem svetu prispevati k rasti in razvoju držav z različno stopnjo razvoja.

2.4 Razprava o pomenu trgovine s kmetijskimi proizvodi poteka v posebej napetem ozračju. V zadnjih letih se je v svetovnem merilu povečalo povpraševanje potrošnikov z veliko kupno močjo po kmetijskih proizvodih in živilih, npr. v državah v vzponu z naraščajočim prebivalstvom in rastjo dohodka. Kljub temu trgovina s kmetijskimi proizvodi ni mogla popolnoma odpraviti pomanjkanja hrane. Predvsem zaradi premajhne kupne moči je po celem svetu skoraj 800 milijonov ljudi, ki trpijo lakoto.

2.5 EESO želi v tem mnenju raziskati možnosti, ki jih v kmetijstvu in kmetijskem gospodarstvu EU ponuja rastoča svetovna trgovina s kmetijskimi proizvodi. Pri tem ne smemo prezreti odgovornosti do držav v razvoju, ki jo mora prevzeti tudi EU.

3. Trgovina s kmetijskimi proizvodi s širšega gospodarskega vidika

Pomen trgovine s kmetijskimi proizvodi za zunanjo trgovino EU

3.1 Kmetijski izvoz EU je leta 2014 znašal okoli 125 milijard EUR, kar pomeni 7 % vsega izvoza v EU. Številke kažejo, da je dinamika kmetijskega izvoza bistveno večja kot dinamika celotnega izvoza, saj se je prvi v primerjavi s preteklim letom povečal za 2,2 %, od leta 2005 do 2014 pa letno za 8 %, drugi pa je leta 2014 v primerjavi s prejšnjim letom celo padel za 2 % (v obdobju od 2005 do 2014 se je vsako leto povečal za 5,5 %).

⁽¹⁾ UL C 43, 15.2.2012, str. 73, UL C 351, 15.11.2012, str. 77, UL C 255, 22.9.2010, str. 1 in UL C 100, 30.4.2009, str. 44.

Stanje je podobno na področju kmetijskega uvoza, ki je leta 2014 znašal 104 milijarde EUR in 6,2 % celotnega uvoza EU (glej tabele A-1 do A-3 v prilogi).

3.2 Kmetijski izvoz EU je trden steber njene zunanje trgovine in je v primerjavi z drugimi panogami na četrtem mestu za stroji, kemijskimi izdelki in farmacevtskimi proizvodi. Med liberalizacijo trgovine v preteklosti se je EU iz neto uvoznice razvila v neto izvoznico in od leta 2010 ustvarja presežek v trgovini s kmetijskimi proizvodi, ki je leta 2014 znašal približno 21 milijard EUR.

Struktura trgovine s kmetijskimi proizvodi in njen pomen za dodano vrednost, zaposlovanje in podeželje

3.3 Za to mnenje na lastno pobudo je posebnega pomena dejstvo, da je delež trgovine s kmetijskimi proizvodi v celotni zunanji trgovini EU leta 2014 znašal 7 % in je bistveno večji kot delež celotnega kmetijskega in živilsko-predelovalnega sektorja v BDP, ki v EU znaša 3,5 %.

3.4 Velika razlika med splošnim gospodarskim pomenom tega sektorja in pomenom trgovine s kmetijskimi proizvodi za zunanjo trgovino kaže na to, da pomen te trgovine v zadnjih letih narašča. Rast v kmetijskem in živilsko-predelovalnem sektorju vse bolj temelji na izvozu.

3.5 Splošen gospodarski pomen vrednostne verige živil:

- trgovina s kmetijskimi proizvodi v EU nikakor ni zgolj kmetijska tema, kot se to pogosto predpostavlja v javnosti, čeprav je res, da kmetje že več kot četrtno prihodka danes ustvarijo z kmetijskim izvozom. Ta je tako že danes – in bo v prihodnje vse bolj – pomemben steber za ohranjanje gospodarskih temeljev podeželja v EU, ki se sooča s problemi zaradi urbanizacije in demografskih sprememb,
- dve tretjini kmetijskega izvoza so končni izdelki, ki nastanejo v različnih postopkih predelave iz surovin in v različnih fazah dodane vrednosti. So rezultat delovanja večstopenjske, učinkovite in mednarodno zelo konkurenčne vrednostne verige. Ta sega od industrije obratnih sredstev za kmetijstvo pa do kmetov, živilsko-predelovalne industrije in trgovinskih podjetij. V podjetjih, ki so del te verige, je zaposlenih skupaj 40 milijonov ljudi v EU. Gre za konjunktorno razmeroma stabilna delovna mesta, ki so manj občutljiva na krizo kot delovna mesta v drugih panogah.

Trgovina s kmetijskimi proizvodi na notranjem trgu EU

3.6 To mnenje obravnava predvsem trgovino s kmetijskimi proizvodi med EU in tretjimi državami, vendar je na kratko omenjena tudi trgovina znotraj EU. Ta je za države članice še vedno bistveno pomembnejša kot zunanja trgovina EU. Leta 2014 je bilo skoraj 73 % kmetijskega izvoza vseh držav članic namenjenega drugim državam EU. Skupni trg je torej pripomogel k živahnější trgovini in s tem večji blaginji v EU. Kar velja za trgovino znotraj EU, je treba v liberaliziranem mednarodnem okolju prenesti tudi na trgovino s tretjimi državami.

Položaj EU v svetovni trgovini s kmetijskimi proizvodi

3.7 EU je od leta 2013 vodilna v svetovni trgovini s kmetijskimi proizvodi in je v zadnjih desetletjih močno prispevala k njenemu pozitivnemu razvoju. Od leta 2000 se izvoz EU v tretje države letno povečuje za približno 8 %; čeprav je ta razvoj pozitiven, so druge države s svojim kmetijskim izvozom EU še prehitile. Tako se je delež EU v svetovni trgovini s kmetijskimi proizvodi s skoraj 13 % leta 2000 zmanjšal na 10,3 % v letu 2012 (glej razpredelnico A-4 v prilogi).

4. Okvirni pogoji za razvoj trgovine s kmetijskimi proizvodi EU – zunanja razsežnost SKP

4.1 EU je bila v preteklosti zaradi svojega kmetijskega izvoza deležna mednarodne kritike, na primer med pogajanjmi v okviru sporazuma GATT in Svetovne trgovinske organizacije. To se je od začetka novega tisočletja korenito spremenilo.

4.2 Institucionalne cene EU so bile z več reformami SKP močno znižane. Tržne cene v EU oblikujeta globalna ponudba in povpraševanje in zato običajno sledijo svetovnim tržnim cenam. Skupna tržna ureditev je za kmetijstvo v EU samo še varnostna mreža, ki bi se aktivirala, če bi prišlo do hudega padca cen na mednarodni ravni. Nadomestila za izvoz, ki so leta 1992 še znašala 3 milijarde EUR, zdaj niso več pomembna.

4.3 Kot največja svetovna kmetijska izvoznica (pred ZDA, Brazilijo, Kitajsko in Kanado) in največja svetovna kmetijska uvoznica (pred ZDA, Kitajsko, Japonsko in Rusijo) ima EU dvojno in vse večjo odgovornost za stanje glede prehranjenosti in za prehransko varnost na svetu. Zato je treba močno okrepiti zunanjo razsežnost SKP in jo uvrstiti veliko bolj na vrh prednostnih nalog te politike.

4.4 EESO ugotavlja, da je bil glede usklajenosti med SKP in razvojno politiko že dosežen velik napredek. Kmetijski izvoz poteka brez subvencij in ne izkrivlja trga; na področju uvoza je EU danes eden najbolj odprtih trgov, zlasti za države v razvoju. Uvoz iz najmanj razvitih (48) držav je v letih 2011–2013 v povprečju znašal malo manj kot 3 % kmetijskega uvoza EU. To je štirikrat več, kot pa Kanada, ZDA, Avstralija in Nova Zelandija skupaj uvozijo iz teh držav.

5. Trgovina s kmetijskimi proizvodi in prehranska varnost

Učinki trgovine na prehransko varnost in razvoj

5.1 V svetu, kjer je lakota še vedno nerešen problem, ki pesti več kot 800 milijonov ljudi v mnogih državah, zlasti v Afriki in Aziji, mora biti s količinskega in kakovostnega vidika boljša prehrana ena glavnih nalog kmetijske in trgovinske politike.

5.2 Glede na te probleme je trgovina s kmetijskimi proizvodi zaradi njene posebne odgovornosti za prehransko varnost pogosto predmet kontroverznih razprav v civilni družbi. K temu pripomore tudi dejstvo, da ima lahko ta trgovina zelo različne učinke; lahko pomaga odpraviti pomanjkanje, lahko pa tudi povzroči neželeno odvisnost.

5.3 Za EESO je to razlog, da podrobneje preuči rezultate trgovine s kmetijskimi proizvodi, pa tudi zahteve, ki bi jih morala izpolniti. Izzive prinašajo globalizacija, liberalizacija kmetijskega trga EU, rastoča svetovna trgovina s kmetijskimi proizvodi, rast svetovnega prebivalstva ter spremembe prehranskih navad in povpraševanja zaradi gospodarske rasti.

Prehranska varnost in samooskrba

5.4 Pri zagotavljanju prehranske varnosti je zaželena določena raven samooskrbe s kmetijskimi proizvodi, zlasti zelo revnih držav. Vednar cilj popolne samooskrbe posamezne države ali regije ne sme biti edino merilo. Tudi država, ki se 100-odstotno sama oskrbuje, ne more vedno jamčiti, da bo prebivalstvo dovolj preskrbljeno s hrano in bo imelo zadosten dostop do nje. Tako lahko ugotovimo, da celo v državah s kmetijskimi presežki mnogi trpijo zaradi slabe prehranjenosti ali podhranjenosti.

5.5 Podhranjenost je treba obravnavati, razumeti in reševati kot problem, ki je bolj povezan z revščino kot pa preskrbo. Prehranska varnost bo dosežena z zagotavljanjem dohodkov; manj je odvisna od stanja glede samooskrbe in/ali trgovinskega statusa. Velik del kmečkega prebivalstva zelo revnih držav se še vedno samooskrbuje in skoraj nima nobenega drugega dohodka. Zato morajo biti pri izboljševanju prehranske varnosti v ospredju – poleg ustvarjanja dohodkov in njihove ustrezne porazdelitve – merila, kot so razpoložljivost, cenovna dostopnost in dostop do hrane, ki mora biti stabilen.

5.6 Trgovina s kmetijskimi proizvodi lahko zagotovi rast prihodkov, tako z izvozom (ustvarjanje dohodkov in priložnosti za delo) kot tudi z uvozom (nakup poceni hrane na mednarodnih trgih in izvoz drugih dobrin). Vendar pa ta strategija zahteva dostop do mednarodnih trgov kmetijskih in industrijskih proizvodov.

6. Problemi in izzivi

Trgovina s kmetijskimi proizvodi pomaga blažiti količinska in cenovna nihanja

6.1 Posebnost kmetijske proizvodnje je, da je – za razliko od industrijske proizvodnje – odvisna od naravnih sil. Proizvodnja in ponudba sta odvisni od spremenljivk, ki jih je težko napovedati in nadzorovati. To velja za vreme ali pa pojav rastlinskih ali živalskih bolezni. Zaradi svetovnih podnebnih sprememb bodo naravni pojavi postali še bolj nepredvidljivi, kar bo druge dele sveta veliko močnejše prizadelo kot EU.

6.2 Za EU to pomeni, da bo po obsežnem odpiranju svojih kmetijskih trgov na splošno veliko bolj občutila posledice količinskih in cenovnih nihanj na svetovnih kmetijskih trgih. Hkrati pa se povečuje njena odgovornost glede svetovne prehranske varnosti, saj ima razmeroma ugodne in stabilne proizvodne pogoje.

6.3 Trgovina s kmetijskimi proizvodi je del rešitve problema, ki ga predstavlja takšna povečana nestabilnost, ne pa razlog zanj. Svetovna trgovina s kmetijskimi proizvodi lahko izravnava količinska nihanja in tako pripomore k zmanjšanju cenovnih nihanj. Izkušnje so pokazale, da ločeni tržni posegi posameznih držav, kot so prepoved izvoza, izvozni davek ali omejitev uvoza, problem bolj zaostrijo, kot pa da bi ga ublažili.

Geopolitični vplivi

6.4 Splošen politični razvoj, kot je ruska prepoved uvoza od avgusta 2014, včasih moteče vpliva na trgovino s kmetijskimi proizvodi; to je EU izkusila v letih 2014 in 2015. Takšni geopolitični vplivi lahko v kmetijskem in živilsko-predelovalnem sektorju povzročijo precejšnje motnje na trgu, izgube in druge negativne ekonomske vplive. Trgovina s kmetijskimi proizvodi tako postane igrača velikih političnih teženj. V takšnih razmerah kmeti in podjetja potrebujejo politično podporo, da izravnajo slabosti v zadevnih trgovinskih odnosih.

Nadaljnje smernice in priporočila za usmeritev trgovine s kmetijskimi proizvodi EU

6.5 Glede na vse večji pomen trgovine s kmetijskimi proizvodi na svetu in za EU EESO meni, da je treba močno okrepiti zunanjo razsežnost SKP. To se lahko doseže na več spodaj opisanih načinov.

6.5.1 Ureditve trgovine s kmetijskimi proizvodi, ki še naprej obstajajo, izhajajo predvsem iz različnih pristopov k varstvu potrošnikov in zdravja v različnih državah. Institucije EU, zlasti Komisija, morajo države s takšnimi tehničnimi regulativnimi trgovinskimi ovirami opozarjati na nujnost hitrega odprtja njihovih trgov in, če je potrebno, z njimi začeti pogajanja.

6.5.2 Po mnenju EESO je izredno nujno, da Komisija pri teh vprašanjih prevzame jasno in izrecno odgovornost za celotno EU. Le tako bo mogoče stališča EU učinkovito in jasno uveljaviti pri trgovinskih partnerjih. Različni sporazumi s tretjimi državami hkrati škodijo pošteni konkurenci med državami članicami. Te bi morale sprejemati posebne ureditve samo v utemeljenih primerih, in sicer ko obstajajo posebne regionalne ali nacionalne omejitve.

6.5.3 EESO se zavzema za to, da EU na vse bolj odprtih kmetijskih trgih s svetovno konkurenco stori vse za okrepitev mednarodne konkurenčnosti kmetijstva, kmetijskega gospodarstva in živilsko-predelovalne industrije EU ter za nadaljnji razvoj trgovine s kmetijskimi proizvodi. Cilj, da je treba zmanjšati birokracijo, ki ga je oznanila nova Komisija, je korak v pravo smer. Hkrati je treba poskrbeti za učinkovitejše upravne strukture.

6.5.4 Dovoljenja za uvoz v EU bi morala temeljiti na njenih standardih. Proizvodni pogoji in druga pravila bi morala izpolnjevati minimalne zahteve za uvoz, ki ustrezno upoštevajo stanje v EU in tukajšnja podjetja ne postavljajo v nekonkurenčen položaj.

6.5.5 EESO opozarja, da so za uspeh trgovine s kmetijskimi proizvodi EU na zelo liberaliziranih trgih v veliki meri zaslužna MSP. Evropsko komisijo poziva, naj okrepi upravno podporo pri osvajanju mednarodnih kmetijskih trgov, kot to že počnejo tretje države. MSP na primer pri načrtovanju potrebujejo zanesljive tržne informacije.

6.6 Svetovni trgi morajo biti pregledni. Sem sodijo utemeljene napovedi in informacije o gibanjih glede količin, cen, menjalnih tečajev, vremena, bolezni ipd. EESO pozdravlja, da EU aktivno sodeluje pri vzpostavitvi informacijskega sistema za kmetijski trg (AMIS) Organizacije Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO). Vendar pa morajo biti ta prizadevanja usmerjena predvsem v zagotovitev, da bodo udeleženci na trgu imeli dostop do informacij, ki bodo na voljo v okviru sistema AMIS, tako da bodo imeli od njih neposredne koristi.

6.7 Prostotrgovinski sporazumi EU so še posebej pomembni. Če večstranskih pogajanj v okviru STO ni mogoče uspešno zaključiti, je treba na dvostranski ravni poskusiti pridobiti nove trge. Vendar pa morajo biti sporazumi uravnoteženi zaradi različnih sektorjev, na katere vplivajo. Neprimerno bi bilo, če bi bila trgovina s kmetijskimi proizvodi EU pod enostransko večjim pritiskom v korist drugih gospodarskih panog.

6.8 EESO opozarja na poseben pomen partnerskih sporazumov z državami v razvoju. Razširitev preferencialnih sporazumov lahko tem državam prinese koristi, ki bodo posledica boljšega dostopa do trgov EU ter odprtih in pravičnih trgovinskih odnosov.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

PRILOGA

http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/agricultural-trade-statistics_en.docx

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o socialnih inovacijah, omrežnem povezovanju in digitalnih komunikacijah

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/16)

Poročevalec: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 10. julija 2014 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Socialne inovacije, omrežno povezovanje in digitalne komunikacije.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 31. avgusta 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) z 204 glasovi za, 1 glasom proti in 11 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Socialne inovacije in sodelovalna omrežja je treba v celoti izkoristiti za spodbujanje in krepitev udeležbe državljanov in civilne družbe na splošno pri oblikovanju in vodenju politik Unije. To mora potekati prek razširjenih in skupnih projektov ter projektov od spodaj navzgor, ki krepijo neposredno demokracijo.

1.2 Univerzalni dostop do novih tehnologij na splošno in zlasti do širokopasovne internetne povezave mora še naprej ostati prednostna naloga Evropske unije in bi moral veljati za storitev splošnega pomena, ki mora prispevati k odpravi digitalnega razkoraka in posledične socialne izključenosti.

1.3 Nove informacijske in komunikacijske tehnologije bi morale ob pomoči socialnih inovacij in z uporabo sodelovalnih omrežij imeti pomembno vlogo pri ustvarjanju strokovnih in kakovostnih delovnih mest s podpiranjem projektov, usmerjenih v ustanavljanje inovativnih podjetij in v pobude, ki prispevajo k zmanjšanju brezposelnosti.

1.4 EESO meni, da je nujno okrepiti računalniško usposabljanje, usposabljanje, ki bo vključevalo primerno vajeništvo v okviru izobraževalnega sistema in mlade usposobilo za premagovanje izzivov prihodnosti, permanentno izobraževanje delavcev, pri katerem se bodo izučili v uporabi novih informacijskih in komunikacijskih tehnologij na trgu dela, ter vseživljenjsko učenje, ki bo preprečilo izključenost šibkejših skupin.

1.5 EESO podpira cilje strategije Evropa 2020 in strategije za enakost žensk in moških, vodilni pobudi Unija inovacij in Evropska digitalna agenda ter potrebne ukrepe za doseg sinergije med njima, ki bi prinesla napredek na področju socialnih inovacij. Zato meni, da je treba te cilje vključiti v nacionalne programe reform (NPR) in njihovo izvajanje spremljati v okviru evropskega semestra. Bistvenega pomena je tudi, da se poleg socialnih partnerjev v izvajanje, spremljanje in ocenjevanje ukrepov za doseg teh ciljev, ki jih financira Evropska unija, vključi civilna družba na evropski, nacionalni in regionalni ravni.

1.6 EESO ugotavlja, da bi s socialnimi inovacijami, povezanimi z uporabo novih tehnologij, od družabnih omrežij do sodelanja, lahko razvili tehnične rešitve, ki bodo prispevale k večjemu vključevanju invalidov, jim zagotovile čim večjo samostojnost in udeležbo ter jim omogočile, da se uspešno soočijo s konkretnimi izzivi in premagajo ovire, zaradi katerih so diskriminirani.

1.7 Institucije poziva, naj spodbudijo krepitev zmogljivosti in uporabo osnovnih digitalnih okolij ter pomagajo ustvariti prostor za inovativne presečne povezave za njihov uspešen razvoj, da bo mogoče udejanjiti formulo „socialne inovacije + sodelanje + digitalne komunikacije“ ter olajšati in spodbuditi sproten, hiter in varen dostop.

1.8 Evropsko unijo poziva, naj v okviru programa EU za zaposlovanje in socialne inovacije financira zasnovano in izvajanje projektov, nastalih na pobudo civilne družbe, ki se razvijajo prek družabnih omrežij in sodelanja, pod pogojem, da so njihovi cilji usmerjeni v splošno korist ter da izkoriščajo možnosti za zaposlovanje in vključevanje.

1.9 Povedano natančneje, Evropska komisija mora začrtati jasno in konkretno politiko o socialnih inovacijah in dostopu državljanov do novih tehnologij, iz katere bi izšle pobude v korist prebivalstva. To bi moralo biti v skladu s svežnjem o socialnih naložbah Evropske komisije⁽¹⁾. Hkrati mora več vlagati v nadarjenost in se zavzemati tudi za odprtje trga znanja, ki spodbuja sodelovanje med podjetji in državljani.

1.10 Skratka, potreben je naložbeni sveženj za okrepitev socialnih inovacij na podlagi tehnološkega razvoja, spodbujanja skupnih raziskav, ki temeljijo na izmenjavi znanja in večdisciplinarnosti, dostopa do novih znanj ter institucionalne krepitev prek neposredne demokracije, ki jo omogočajo ta nova orodja za omrežno sodelovanje in digitalne komunikacije.

2. Uvod

2.1 Namen tega mnenja je oceniti razmere, v katerih bi lahko socialne inovacije v celoti izrabile IKT v skupno korist, poleg tega pa poziva k sprejetju ukrepov za spodbujanje digitalnih tehnologij in platform za krepitev spletnih vezi ter razvoj interakcije, ki vodi v sinergijo. V ta namen je denimo treba preučiti omrežne strukture in jih prilagoditi temeljem organizacijske kulture.

2.2 Ob enačbi „socialne inovacije + sodelanje + digitalne komunikacije“ se poraja vprašanje, kje najti temu primerne procese in orodja, da bi lahko učinkovito dosegli zelene rezultate.

2.3 Pri tem se zdi nujno izobraževanje (součenje), usposabljanje (platformi Mooc ali Moodle), e-zdravje (pripomočki za nadzor nad zdravjem), zaposlovanje (sklepanje pogodb na spletu), socialno podjetništvo, logistika in promet, varnost živil in proizvodov, e-uprava in javne storitve (e-volitve), gospodarska demokracija (množično financiranje, alternativne valute) in družbena udeležba.

2.4 V današnjih okoliščinah imajo socialne inovacije širok domet in pomembno vlogo na področjih, kot so raziskave in razvoj, učinkovitost in trajnostni razvoj, kohezija in socialna vključenost, soodgovornost in udeležba državljanov, poslovna etika in družbena odgovornost podjetij ali neposredna demokracija in e-uprava.

⁽¹⁾ Vir: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

2.5 EESO⁽²⁾ vnovič poudarja, kako pomembno je razširiti področje uporabe univerzalne storitve elektronskih telekomunikacij na dostop do širokopasovnega interneta, in sicer ne zgolj z vidika geografske, temveč tudi socialne izključenosti, da bi dosegli cilja zmanjšanja digitalnega razkoraka ter okrepitve teritorialne, socialne in ekonomske kohezije. Poleg tega mora EU vzpostaviti okvirne pogoje za enotni trg masovnih podatkov in računalništva v oblaku, tako da bodo usmerjeni v socialne inovacije.

3. Spodbujanje socialnih inovacij v današnjem digitalnem okolju

3.1 Omrežja sodelovanja in digitalne komunikacije imajo pomembno vlogo na področju socialnih inovacij. Koncept socialnih inovacij se šele razvija; vendar pa je najpogostejša opredelitev skladna s poročilom BEPA, in sicer:

„Inovacije so socialne tako z vidika ciljev in tudi sredstev. Dopolnjujejo pa se z naslednjim: konkretno se socialne inovacije opredeljujejo kot nove zamisli (izdelki, storitve in modeli), ki hkrati izpolnjujejo družbene potrebe (učinkoviteje kot druge) ter ustvarjajo nove družbene odnose in oblike sodelovanja. Drugače rečeno, inovacije niso zgolj pozitivne za družbo, temveč poleg tega krepijo njeno sposobnost delovanja.“⁽³⁾ V bistvu se nanje gleda z vidika zadovoljevanja zapletenih in neizpoljenih socialnih potreb v okviru politik vključevanja v družbo in socialne kohezije.

3.2 Glavni elementi procesa socialnih inovacij so: prepoznavanje novih in neizpoljenih ali slabo poznanih družbenih potreb; iskanje novih rešitev v odgovor na te družbene potrebe; ocena učinkovitosti novih rešitev pri spopadanju z družbenimi potrebami ter širjenje učinkovitih socialnih inovacij. Poleg tega so pobude socialnih inovacij tesno povezane s svežnjem ukrepov za socialne naložbe, pri katerih se vlaga v posameznika glede na pričakovano življenjsko dobo, pri čemer je bistvenega pomena preventiva.

3.3 Pomembno je raziskati povezavo med procesi sodelovanja, ki jih omogočajo informacijske tehnologije, in tako imenovanimi socialnimi inovacijami ter preučiti prednosti, ki naj bi jih prinesle državljanom in družbi. Njihove glavne značilnosti so:

- (a) gre za procese sodelovanja, ki so odprti za državljane, ki to želijo;
- (b) njihov cilj so socialne izboljšave in družbene spremembe;
- (c) vključujejo skupno ustvarjanje rešitev in dajanje presečnih predlogov;
- (d) prinašajo rešitve, ki pred tem niso bile preizkušene;
- (e) spodbujajo učenje in prevzemanje obveznosti ter vodijo v spremembe, ki vplivajo na lokalno raven in imajo štiri razsežnosti:
 - sodelovanje lokalnih akterjev na podlagi načela subsidiarnosti,
 - sodelovanje in predanost prebivalstva,
 - posebna vloga civilne družbe in socialne ekonomije,
 - pristop od spodaj navzgor.

3.4 Novost glede na druge vrste rešitev zato izhaja iz vrste odnosov, ki se vzpostavijo med tistimi, ki sodelujejo pri njihovem razvoju, in sicer tako pri zasnovi, postopkih ali različnih fazah razvoja; pri inovacijah je treba upoštevati kraj, ki ga je treba nameniti reprezentativnim socialnim partnerjem, in pogoje za nastanek pogodbenega prava.

⁽²⁾ Mnenje EESO o širokopasovnem dostopu za vse: razmislek o razvoju področja uporabe univerzalne storitve v elektronskih komunikacijah (UL C 175, 28.7.2009, str. 8).

⁽³⁾ Vir: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

3.5 Kot je EESO že poudaril, bi bilo pri merjenju družbenega napredka treba doseči boljše ravnotežje med ekonomskimi in socialnimi kazalniki ⁽⁴⁾. Merjenje družbenega napredka vplivov z uravnoteženimi kvalitativnimi in kvantitativnimi ukrepi je usmerjeno srednje- in dolgoročno, in sicer v okviru uravnoteženega in preglednega sistema upravljanja z nedvoumnimi tehničnimi in družbenoekonomskimi kazalniki.

3.6 Da bi lahko poiskali nove rešitve za probleme in izzive današnje družbe, je treba izkoristiti vso ustvarjalnost in nadarjenost vseh – tako horizontalno kot presečno –, da bo skupni rezultat več kot vsota vseh delov in poleg tega stroškovno učinkovit. To postavko nedvomno optimalno izpolnjujeta kolektivna inteligenca in soustvarjanje v sodelovalnih omrežjih.

3.7 Socialne inovacije se pojavijo v zvezi z neizpolnjenimi družbenimi potrebami ali večplastnimi družbenimi izzivi ter zadevajo različna področja in načine, denimo:

(a) področja

- krepitev demokracije, zlasti predstavniške,
- vključevanje v družbo,
- socialna ekonomija,
- sodelovalna potrošnja,
- odprti podatki, odprtokodna programska in strojna oprema,
- nosljiva tehnologija,
- platforme za ozaveščanje državljanov,
- digitalne socialne inovacije na podlagi mrežnega učinka;

(b) načini

- ponovno vključevanje izključenih skupin,
- spodbujanje trajnostnega vedenja in življenjskega sloga z ozaveščanjem o trajnostnih vplivih potrošniške izbire glede energije, okolja in zdravja,
- pridobivanje javnomnenjske podpore za boljše sprejemanje odločitev (na osebni ali institucionalni ravni),
- krepitev zaupanja v soustvarjene statistične podatke,
- uporaba skupinske zavesti o okoljskih in socialnih problemih za spodbujanje boljših politik ali ustvarjanje novih gospodarskih, družbenih in demokratičnih modelov,
- razvoj alternativnih pristopov sodelovanja pri reševanju problemov za izboljšanje javnih služb, mestnih okolij, demokracije in interneta na osnovi odprtih zbirk podatkov,
- povezovanje državljanov, skupinsko delovanje ob upoštevanju potreb po zasebnosti in vključenosti,
- dvig skupinske zavesti o okoljski problematiki,
- odprava skupinskih ovir za vključevanje,
- preizkušanje novih skupinskih oblik ustvarjalnosti in sodelovanja,
- usposabljanje državljanov za oceno družbene odgovornosti podjetij,
- ocena vpliva platform za ozaveščanje javnosti.

⁽⁴⁾ Mnenje EESO o merjenju socialnih učinkov (UL C 170, 5.6.2014, str. 18).

3.8 Danes bo sposobnost izmenjave znanj lahko prispevala k inovacijam, ki bodo dopolnjevale socialne politike. Pri tem lahko digitalna tehnologija prevzame pomembno vlogo in podpre socialne inovatorje, katerih cilj je zadovoljevanje potreb posameznikov.

3.9 Zato je treba odpraviti ovire za socialne inovacije in eksperimente, da se bosta vzpostavila ugodno okolje in kultura za inovacije, ob priznavanju in podpori vlog različnih akterjev (skladov, zadrug, združenj, družb za vzajemno zavarovanje, zavodov za zavarovanje, MSP in drugih podjetij socialne ekonomije itd.) kot sogovornikov in ponudnikov storitev⁽⁵⁾.

4. Sodelovna omrežja

4.1 Sodelovalno omrežje tvori skupina oseb, ki k nekemu skupnemu projektu skupine prispevajo umsko delo. Delujejo namreč kot eni sami možgani („globalni možgani“), en sam organ, sestavljen iz milijonov celic, iz katerih izhajajo ideje, ki se spopada z izzivi takega obsega, kot sta jezik ali komuniciranje. Pojav interneta je poleg drugih dejavnikov prinesel različne skupne projekte in sodelovalna omrežja, vendar je tej tehnološki možnosti treba dati cilj, iz katerega izhaja skupna korist.

4.2 Socialne inovacije lahko izkoristijo nova orodja in digitalna omrežja za učinkovitejše doseganje ciljev, na primer storitve za starejše na odročnih območjih itd.

4.3 Dogodki, odločitve, dejanja in osebe obstajajo v skupnem okolju, novem digitalnem prostoru, v katerem se sproti usklajujejo in ustvarjajo kolektivno inteligenco.

4.4 To je nov pojav, pri katerem se z usklajevanjem več pametnih zmogljivosti pride do rešitve, do katere posamično ali ločeno ne bi prišli. Gre torej za sinergijsko delovanje številnih usklajenih talentov. Bistvenega pomena je, kako razviti kolektivno inteligenco, da bo kolektivno postalo kreativno, kar bo vodilo v proces inovacij in socialnih sprememb prek platform, ki podpirajo tak razvoj sodelovanja.

4.5 V teh sodelovalnih omrežjih se zastavljeni cilji dosegajo veliko hitreje kot v kateri koli namensko organizirani skupini, ne glede na njeno sestavo ali delovanje, saj iščejo talente zunaj okvirov organizacije, kar vodi v odprte, demokratične, razpršene inovacije, ki jih vodi skupnost.

4.6 Za to, da si osebe delijo svoje znanje, sta dva osnovna pogoja: podobna pričakovanja in drugačna znanja. Spodbujanje skupnih pričakovanj in dopolnjevanje različnih znanj pomagata k vzpostavljanju sodelovalnih omrežij.

4.7 Ne glede na to pa se vsa sodelovalna in sodelovna omrežja soočajo s tremi vrstami groženj, ki jih je treba upoštevati: izkoriščanje (odnosi temeljijo na poštenosti prispevka), sebičnost pri množičnem financiranju⁽⁶⁾ in, navsezadnje, zlorabe. Zadnji problem kaže na vlogo zaupanja pri tem sodelovanju.

4.8 Omrežja so zgrajena na zaupanju, ki je po svoje neko pričakovanje glede zmožnosti predanosti in odziva ter usposobljenosti drugih, s katerimi se sodeluje. Iz popolnega in dolgotrajnega zaupanja izhaja neomajen ugled, ki varuje pred omrežnimi zlorabami. Brez varnosti omrežij namreč zaupanja ni, varnost pa je odvisna od zakona, ki je za vse enak, in od nadzora. Varnost izhaja iz spoštovanja etičnosti napovedanih ciljev in pri delovanju omrežja, pri pogojih vzpostavitve in ukinitve omrežja, ki jih je treba predvideti in javno objaviti, ter iz spoštovanja temeljnih pravic, ki mora vključevati pravico do pozabe.

⁽⁵⁾ Mnenje EESO o programu za socialne spremembe in inovacije (UL C 143, 22.5.2012, str. 88).

⁽⁶⁾ Mnenje EESO o sprostitvi potenciala množičnega financiranja v EU (UL C 451, 16.12.2014, str. 69).

4.9 Skratka, zaporedje naslednjih postopkov: razvoj horizontalnih struktur dela, spletna interakcija in nastanek platform vodi v ustvarjalnost in socialne inovacije prek raznolikega modela, za katerega so značilni odprtost, horizontalnost in razpršenost, pri čemer se ne sme pozabiti na ključno vlogo povezovalcev, ki omogočajo izražanje in prenos idej in projektov ter spodbujanje teh novih oblik organizacije dela.

4.10 Spletne platforme so oblika, kjer se lahko krepijo procesi kolektivne inteligence, ki spodbujajo pristop, spoštljiv do posameznika. Preobrat je prinesla uporaba interneta, in to ne samo za bolj demokratičen način komuniciranja, temveč tudi za povezovalce, ki podpirajo drugačno organizacijsko obliko na podlagi digitalne kulture.

5. Digitalne komunikacije kot sredstvo za socialne inovacije prek sodelovalnih omrežij

5.1 Digitalne komunikacije omogočajo vpogled v državljansko soodgovornost, skupno inteligenco in sodelanje na spletu, kar omogoča ugodno okolje za razvoj modelov sodelovalnega gospodarstva, ki temeljijo na skupni koristi.

5.2 EESO je že poudaril⁽⁷⁾, da družabna omrežja lahko spodbujajo odgovorno digitalno državljanstvo in morajo državljanom omogočati, da lahko dejansko uveljavljajo pravice, ki so pomembne za digitalno okolje, kot so svoboda izražanja in obveščanja, varstvo osebnih podatkov in zasebnosti, zahteve po transparentnosti ter internetne storitve ustrezne kakovosti.

5.3 Vendar pa je treba upoštevati negativne vidike družabnih omrežij in preprečiti njihova tveganja ter se namesto tega osredotočiti na njihove možnosti in sinergije, da bi spodbudili njihovo odgovorno in pametno rabo na enotnem digitalnem trgu.

5.4 Evropska unija ne sme več biti zgolj uporabnica digitalnih tehnologij, ampak mora postati snovalka in ustvarjalka vsebin, v ta namen pa mora spodbujati nadarjene ter med svoje prednostne naloge vključiti obveščanje, usposabljanje in izobraževanje ter dostopnost informacijske družbe.

5.5 Pomembno je, da potrošniki dobijo primerne usmeritve, zlasti na področjih, kot so anonimizacija in psevdonimizacija podatkov, analiza tveganj osebnih podatkov ter orodja in pobude, ki prispevajo k njihovi ozaveščenosti, saj lahko s temi digitalnimi orodji bolje nadzorujejo in varujejo svoje podatke.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽⁷⁾ Raziskovalno mnenje EESO o odgovorni rabi družabnih omrežij (UL C 351, 15.11.2012, str. 31).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o socialnem dampingu v evropskem civilnem letalstvu

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/17)

Poročevalka: Anne DEMELENNE

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 11. decembra 2014 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Socialni damping v evropskem civilnem letalstvu.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 31. avgusta 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) z 200 glasovi za, 3 glasovi proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Priporočila

1.1 EESO podpira namero predsednika Evropske komisije, ki je v uvodnem nagovoru v Evropskem parlamentu 15. julija 2014 v Strasbourgu dejal, da „moramo preprečiti socialni damping in to bomo tudi storili“. Evropska komisarka za promet Violeta Bulc je to ponovila, ko je med predstavitvijo kandidatov za komisarje oktobra 2014 dejala: „Odločno nasprotujem socialnemu dampingu. [...] V prenovo zakonodaje mora biti zajeta tudi socialna zakonodaja“. Socialni damping povzroča neelojalno konkurenco. Zaradi kompleksnosti dejavnikov, ki ga povzročajo, in številnih vpletenih akterjev pa ga je težko opredeliti. V civilnem letalstvu je treba upoštevati vlogo oblikovalcev politik na različnih ravneh, letalskih družb, zaposlenih, potnikov ter političnega, pravnega, ekonomskega in socialnega okolja tako v Evropski uniji kot zunaj nje. Sodišče je boj proti socialnemu dampingu priznalo kot legitimni cilj, kar državam članicam omogoča, da upravičijo nekatere omejitve prostega gibanja ⁽¹⁾. EESO je zaskrbljen zaradi najnovejšega razvoja dogodkov na področju civilnega letalstva, zato Komisijo poziva, naj pozorno spremlja razvoj razmer in po potrebi sprejme ustrezne ukrepe. Pri pripravi svežnja o letalskem prometu, ki je bil napovedan v okviru delovnega programa Komisije za leto 2015, bo treba upoštevati vse vidike, navedene v tem dokumentu. Poleg tega EESO meni, da je potrebno tesno sodelovanje generalnega direktorata za mobilnost in promet (GD MOVE) ter generalnega direktorata za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (GD EMPL).

1.2 Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA) mora na podlagi rezultatov svojega dela v zvezi z novimi poslovnimi modeli spremljati razvoj dogodkov, da se zagotovi optimalna varnost potnikov in osebja ne glede na poslovni model, pri čemer se mora osredotočiti zlasti na te nove modele, da se ta panoga stabilizira. Posebno pozornost je treba nameniti nadzoru, ki ga zadevne uprave izvajajo nad povečano uporabo navidezno samozaposlenih oseb in agencij za začasno zaposlovanje.

1.3 EESO pričakuje, da se bo ustrezno izvajala obstoječa zakonodaja in se bodo upoštevale tudi sodbe Sodišča Evropske unije. To se nanaša zlasti na:

a) socialno varnost in delovno pravo:

— Rimska konvencija I (1980) in Uredba (ES) št. 593/2008 ⁽²⁾,

— Uredba (EU) št. 465/2012 ⁽³⁾ in Uredba (EU) št. 83/2014 ⁽⁴⁾, ki opredeljujeta pojem „domače baze“;

⁽¹⁾ Sodba Sodišča C-341/05 z dne 18. decembra 2007 v zadevi Laval un Parteneri, ECLI:EU:C:2007:809, točka 103.

⁽²⁾ UL L 177, 4.7.2008, str. 6.

⁽³⁾ UL L 149, 8.6.2012, str. 4.

⁽⁴⁾ UL L 28, 31.1.2014, str. 17.

b) povezavo s statusom samozaposlenih:

- Direktiva 2014/67/EU (v tej direktivi je bil prvič vključen koncept podrejenega razmerja, da bi omogočili nadzor statusa samozaposlenih) ⁽⁵⁾,
- sodba Sodišča z dne 4. decembra 2014 v zadevi C-413/13 FNV Kunsten Informatie en Media proti Staat der Nederlanden: „Pravo Unije je treba razlagati tako, da določba kolektivne pogodbe, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki določa minimalne tarife za samozaposlene ponudnike storitev, ki so člani ene od delavskih organizacij pogodbenic in za delodajalca na podlagi podjemne pogodbe opravljajo enako dejavnost kot delavci, ki jih ta delodajalec zaposluje, ne spada na področje uporabe člena 101(1) PDEU samo, če so ti ponudniki storitev „navidezno samozaposleni“, torej ponudniki storitev v položaju, ki je primerljiv s položajem navedenih delavcev. Tako preverjanje mora opraviti predložitveno sodišče“.

1.4 EESO je seznanjen s stališčem socialnih partnerjev delovne skupine za letalsko posadko (glej točko 5.1) in poudarja, da je treba odpraviti v nadaljevanju navedene vrzeli in tako preprečiti neželene negativne socialne učinke v tem sektorju. Zato bi bilo treba sprejeti naslednje ukrepe:

- revidirati skupna pravila za opravljanje zračnih prevozov, da se zlasti zagotovi pravilna uporaba nacionalne socialne zakonodaje in kolektivnih pogodb za zaposlene v tem sektorju (Uredba (ES) št. 1008/2008); v tej uredbi bolje opredeliti pojem „sedež podjetja“ (*principal place of business*), da lahko posamezna država izda operativno licenco v primeru znatnega obsega tamkajšnje dejavnosti zračnih prevozov,
- preprečiti nelojalno konkurenco držav, ki niso članice Evropske unije, letalskim prevoznikom Skupnosti na podlagi subvencij, državne pomoči in nepoštenih praks oblikovanja cen (Uredba (ES) št. 868/2004),
- v okviru usklajevanja sistemov socialne varnosti bolje opredeliti različne domače baze v civilnem letalstvu (vključno z začasnimi bazami) in skrajšati 10-letno prehodno obdobje (Uredba (EU) št. 83/2014),
- razširiti enotno dovoljenje na letalsko posadko, da se zagotovi enaka obravnava vseh delavcev v panogi (Direktiva 2011/98/EU).

1.5 EESO poleg tega predlaga, naj Komisija v okviru usklajevanja dejavnosti GD MOVE in GD EMPL spremlja izvajanje direktive o začasnem delu v letalstvu. EESO meni, da mora spodbujanje neposrednega zaposlovanja ostati običajna oblika zaposlitve v letalstvu in da je treba omogočiti omejevanje uporabe pogodb za določen čas, ki bi lahko poslabšale raven varnosti (2008/104/ES). Poleg tega je na ravni EU potrebna enotna opredelitev „zaposlene osebe“ in „samozaposlene osebe“.

1.6 EESO podpira morebitno pobudo socialnih partnerjev EU na področju letalstva, da s pogajanjem dosežejo sporazum o delovnih pogojih in socialnih pravicah zaposlenih v tej panogi. Socialni partnerji imajo morda skupna stališča o nekaterih zakonodajnih aktih, ki bi jih lahko predložili Komisiji. Komisija bi se s socialnimi partnerji ne nazadnje morala posvetovati o vseh zakonodajnih instrumentih in/ali pobudah EU s socialnim učinkom ⁽⁶⁾.

1.7 Glede na to, da je bil predlog uredbe o storitvah zemeljske oskrbe umaknjen iz delovnega programa Komisije in da na ravni EU ni socialnih standardov za to področje, je treba preučiti vprašanje prerazporeditve osebja v primeru razpisa in/ali delne izgube dejavnosti. Za rešitev tega vprašanja se Komisija trenutno posvetuje z evropskimi socialnimi partnerji glede možnosti, da se konec leta 2015 predloži konsolidirani predlog za revizijo Direktive Sveta 2001/23/ES z dne 12. marca 2001 (ohranjanje pravic delavcev v primeru prenosa podjetij).

⁽⁵⁾ UL L 159, 28.5.2014, str. 11.

⁽⁶⁾ UL L 225, 12.8.1998, str. 27.

1.8 EESO bo dopolnil socialne vidike, obravnavane v tem mnenju, v okviru dodatnih internih dejavnosti.

1.9 EESO priporoča, naj Komisija stalno in redno spremlja delovne pogoje v civilnem letalstvu.

2. Uvod

2.1 Letalstvo je zaradi svojega prispevka k evropskemu gospodarstvu na področju zaposlovanja in rasti strateškega pomena za Evropsko unijo. Ocenjuje se, da zagotavlja 2,6 milijona neposrednih in posrednih delovnih mest ter prispeva milijardo eurov dnevno k evropskemu bruto domačemu proizvodu (BDP), pri čemer spodbuja trgovino in turizem⁽⁷⁾.

2.2 Liberalizacija letalskega prevoza na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja je nedvomno prinesla koristi potnikom z vidika demokratizacije, nižjih letalskih prevoznin in raznolike ponudbe. Kakšne pa so posledice za zaposlovanje, plače in delovne pogoje v tem sektorju? Po podatkih Eurostata neposredno in posredno zaposlovanje pri letalskih prevoznikih stagnira kljub približno 5-odstotni povprečni letni rasti v obdobju 1998–2010⁽⁸⁾. V povezavi z drugimi dejavniki se je tako močno povečala produktivnost. Poleg tega letalski prevozniki delovna mesta kabinskega osebja in pilotov oddajajo zunanjim izvajalcem ali jih nadomeščajo z bolj fleksibilnimi oblikami zaposlovanja (v nedavni študiji evropskih socialnih partnerjev v civilnem letalstvu je samo 52,6 % anketirancev, ki so delali za nizkocenovne letalske prevoznike, navedlo, da so zaposleni neposredno pri teh družbah). Popolni podatki o plačah niso na voljo, vendar pa je na primer v Združenem kraljestvu opazen trend zniževanja osebnih prejemkov kabinskega osebja⁽⁹⁾. Skratka, delovna mesta, ki so pred nekaj leti veljala za prestižna in visoko kakovostna, izginjajo, se oddajajo zunanjim izvajalcem ali nadomeščajo z bolj produktivno in cenejšo delovno silo.

2.3 Glede na to, da se letalski prevozniki soočajo s hudo konkurenco, so stopnje dobička nižje kot v drugih panogah (po navedbah združenja IATA je v zadnjih 40 letih neto dobiček letalske industrije po vsem svetu po plačilu davka v povprečju znašal 0,1 % prihodkov)⁽¹⁰⁾, delodajalci pa iščejo možnosti za zniževanje stroškov, da bi ostali konkurenčni. Medtem ko so nekateri stroški (na primer za gorivo ali stroški, povezani z lastništvom letal) do neke mere fiksni, pa nekateri letalski prevozniki menijo, da je mogoče stroške dela stalno zniževati. Nekateri so tudi ugotovili, da je ena od možnosti za nadaljnje zniževanje stroškov in socialni damping uveljavljanje načela svobode ustanavljanja v EU.

2.4 Zaradi vse ostrejšje konkurence nizkocenovnih letalskih prevoznikov je več tradicionalnih letalskih prevoznikov ustanovilo nizkocenovne različice svoje glavne blagovne znamke, ki letijo na kratkih razdaljah, ali pa so si zagotovili nizkocenovno delovno silo za prevoze svoje glavne družbe. Nekateri nizkocenovni letalski prevozniki se zdaj usmerjajo na večja letališča in želijo privabiti več poslovnih potnikov, s čimer bolj neposredno konkurirajo tradicionalnim letalskim prevoznikom. Posledica tega je izginjanje dostojnih delovnih mest (pravičen dohodek, varnost na delovnem mestu, socialna varnost, svoboda izražanja, organiziranja in udeležbe ter enakost)⁽¹¹⁾ pri tradicionalnih letalskih prevoznikih⁽¹²⁾. Vendar pa socialne prakse nizkocenovnih letalskih prevoznikov ne ustvarjajo avtomatično socialnega dampinga.

⁽⁷⁾ Poročilo združenja ATAG, *Powering global economic growth, employment, trade links, tourism and support for sustainable development through air transport* (Spodbujanje svetovne gospodarske rasti, zaposlovanja, trgovinskih povezav, turizma in podpiranja trajnostnega razvoja v okviru letalskega prevoza), 2014.

⁽⁸⁾ Končno poročilo, *Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010* (Študija učinkov izvajanja skupnega letalskega trga EU na zaposlovanje in delovne pogoje v sektorju letalskega prevoza v obdobju 1997–2010), Steer Davies Gleave, London, 2012, str. 74.

⁽⁹⁾ Končno poročilo, *Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010* (Študija učinkov izvajanja skupnega letalskega trga EU na zaposlovanje in delovne pogoje v sektorju letalskega prevoza v obdobju 1997–2010), Steer Davies Gleave, London, 2012, str. vii.

⁽¹⁰⁾ Poročilo združenja IATA, *Vision 2050*, Singapur, 12.2.2011, str. 2.

⁽¹¹⁾ Globalna tema o dostojnem delu, Mednarodna organizacija dela.

⁽¹²⁾ Glej študije evropskih socialnih partnerjev: - 2012: *The development of the low cost model in the European civil aviation industry* (Razvoj nizkocenovnega modela v evropskem civilnem letalstvu), prof. Peter Turnbull (Univerza v Cardiffu), dr. Geraint Harvey (Univerza v Swanseaju), ki jo je naročila Evropska federacija delavcev v prometu (ETF), - 2014: *Evolution of the Labour Market in the Airline Industry due to the Development of the Low Fares Airlines* (Spremembe na trgu dela v letalski industriji zaradi razvoja nizkocenovnih letalskih prevoznikov), prof. Peter Turnbull (Univerza v Cardiffu), dr. Geraint Harvey (Univerza v Birminghamu), ki jo je naročila Evropska federacija delavcev v prometu (ETF), - 2015: *Atypical Employment in Aviation* (Netipične oblike zaposlovanja v letalstvu), Univerza v Gentu, skupina pod vodstvom profesorja Yvesa Jorensa, ki so jo naročili Evropsko združenje pilotov (ECA), Združenje evropskih letalskih prevoznikov (AEA) in Evropska federacija delavcev v prometu (ETF).

2.5 Razvoj konkurence na svetovni ravni in ravni EU vzbuja skrb glede vzdržnosti in konkurenčnosti evropskega letalstva v gospodarskem in socialnem smislu. Da bi zagotovili pošteno konkurenco, je treba vzpostaviti enakopravnejše konkurenčne pogoje. Letalske družbe bi si morale konkurirati z inovativnimi proizvodi, kakovostjo in ceno, ne pa z izkoriščanjem zakonodajnih vrzeli in/ali s poceni delovnimi mesti. Sprejeti je treba ukrepe za zagotovitev konkurenčnosti in trajnostnega razvoja evropske industrije ter za ohranitev kakovostnih delovnih mest v Evropi.

2.6 Socialni damping – kjer obstaja – ovira pošteno konkurenco in ne bi smel imeti negativnih posledic za varnost, ki mora ostati najpomembnejša prednostna naloga. Neusklajene dvostranske pristope posameznih držav bi morala nadomestiti prava skupna zunanja letalska politika Evropske unije, ki bi morala med drugim vključevati vprašanje tujih naložb v evropske letalske prevoznike, lastništvo in nadzor, državno pomoč, dostop do trga in pošteno konkurenco.

2.7 V letalstvu je bistvenega pomena varnost. Kot je navedeno v beli knjigi, je „[...] varnost evropskega letalstva visoka, vendar ne najvišja v svetovnem merilu. Zato si je treba prizadevati, da Evropa postane najvarnejša regija za letalstvo“⁽¹³⁾. Kljub pomanjkljivim statističnim podatkom je agencija EASA že izpostavila, da bi lahko na varnost škodljivo vplivala razdrobljenost in oddajanje temeljnih delovnih mest, povezanih z varnostjo, zunanjim izvajalcem, med drugim tudi delovnih mest letalske posadke in vzdrževalcev. S t. i. novimi poslovnimi modeli se optimizirajo proračunski, operativni in socialni postopki. EASA mora vse te modele preučiti in sprejeti potrebne ukrepe, da se prepreči ogrožanje varnosti. EESO podpira delo novo ustanovljene posebne delovne skupine v okviru EASA, ki je zadolžena za opravljanje teh nalog. Ko gre za varnost ljudi⁽¹⁴⁾, se ne sme prevzemati tveganj.

3. Slabšanje delovnih pogojev v nekaterih letalskih podsektorjih

3.1 Socialni damping v letalski panogi lahko razdelimo na dve ločeni področji, notranji trg in mednarodno letalstvo.

3.2 Na področju notranjega trga so glavni povzročitelji socialnega dampinga letalski prevozniki, ki delujejo v več državah, in sicer najemajo delovno silo v državi X, delajo v državi Y, pogodbe o zaposlitvi pa sklepajo v skladu z zakonodajo države Z. To povzroča učinek „odtujitve“ delavcev iz njihove „matične države“ (tj. države državljanstva in/ali bivanja). Najtežje je uskladiti svobodo ustanavljanja/opravljanja storitev s cilji kakovostnega zaposlovanja in socialnega napredka. Nekatere težave mobilnih delavcev bo mogoče zmanjšati na podlagi sprememb, uvedenih z uredbo Rim I⁽¹⁵⁾, in s koordinacijo sistemov socialne varnosti⁽¹⁶⁾, vendar pa bo treba druga vprašanja še rešiti.

3.3 Zunanja letalska politika EU ne štiti primerno interesov letalskih prevoznikov EU in njihovih zaposlenih v tem hitro spreminjajočem se svetovnem okolju. Medtem ko morajo letalski prevozniki EU izpolnjevati številne zahteve glede zagotavljanja poštene konkurence (preglednost, državna pomoč, določanje cen itd.), so zahteve za prevoznike iz tretjih držav glede vzletanja in pristajanja na letališčih EU neizvršljive ali jih sploh ni. Ti letalski prevozniki nato neposredno konkurirajo prevoznikom iz EU na istih zračnih poteh, pri čemer uživajo nepoštene prednosti.

3.4 Posebna težava je tudi uporaba članov posadke, ki niso iz EU, na letalih, registriranih v EU. V preteklosti se je tuje osebje na evropskih letalih uporabljalo iz jezikovnih in/ali kulturnih razlogov. V zadnjem času pa se nekateri letalski prevozniki poslužujejo zaposlovanja tujih državljanov pri opravljanju letov v EU ali iz nje in celo za lete znotraj EU, kar pomeni slabše delovne pogoje oziroma nižje plače. Vendar pa tem letalskim prevoznikom ni treba uporabljati nacionalnih predpisov države članice, ki izda spričevalo letalskega prevoznika (AOC).

4. Novi poslovni modeli in trg dela v letalski industriji

4.1 Iz študij, ki so jih opravili socialni partnerji⁽¹⁷⁾, je razvidno, da smo slabšanju delovnih pogojev v evropski letalski industriji priča povsod, tako pri tradicionalnih kot pri nizkocenovnih prevoznikih, kar ne sodi v okvir spreminjanja trga zaradi konkurence.

⁽¹³⁾ Bela knjiga *Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu*, COM(2011) 144 final, str. 22.

⁽¹⁴⁾ Poročilo o *novih poslovnih modelih*, svetovalna skupina za določanje predpisov v EASA, 17.4.2015; str. 1, točka 2; str. 5, točka 9.3; str. 6, točka 9.5.1; str. 7, točka 9.5.2 in str. 7, točka 9.6.

⁽¹⁵⁾ UL L 177, 4.7.2008, str. 6.

⁽¹⁶⁾ UL L 284, 30.10.2009, str. 1.

⁽¹⁷⁾ Globalna tema o *dostojnem delu*, Mednarodna organizacija dela.

4.2 Enotnega modela nizkocenovnih letalskih prevoznikov ni, saj so njihove strategije različne, od nizkocenovnih z izjemno nizkimi cenami (brez kakršnih koli dodatnih storitev), „običajnih“ nizkocenovnih, ki ponujajo omejene storitve in te vedno zagotavljajo, do hibridnih, ki združujejo elemente nizkocenovnih in tradicionalnih prevoznikov. Posledično tudi ni enotnega modela zaposlovanja; nekateri letalski prevozniki zagotavljajo kakovostna delovna mesta za nedoločen čas, drugi pa dela oddajajo predvsem zunanjim izvajalcem, agencijam in v nekaterih primerih navidezno samozaposlenim osebam. Enako velja za zastopanje v sindikatih; nekateri prevozniki se skušajo sindikatom namenoma izogniti, drugi pa jih priznavajo in z njimi podpisujejo kolektivne pogodbe. Razvoj nizkocenovnih prevoznikov je močno vplival tudi na storitve zemeljske oskrbe, zlasti z vidika sprejema in odpreme prtljage (strožja politika glede ročne prtljage), kratkih časov obračanja letal in varčevanja pri usposabljanju.

4.3 Delodajalci in letalski sindikati sedaj priznavajo, da poslovne strategije in z njimi povezane politike človeških virov oziroma odnosov med delavci in delodajalci nekaterih nizkocenovnih prevoznikov „počasi dosegajo najnižji skupni imenovalec“⁽¹⁸⁾. Ločnica med nizkocenovnimi in tradicionalnimi letalskimi prevozniki počasi izginja, saj so se nekateri nizkocenovni prevozniki pridružili globalnim zavezištvom ali prišli pod okrilje skupin (tradicionalnih) letalskih prevoznikov; hkrati pa so se drugi letalski prevozniki odločili ustanoviti lastne nizkocenovne letalske družbe. Nekateri tradicionalni prevozniki so si zagotovili nizkocenovno delovno silo tudi za prevoze svoje glavne družbe. Te nove organizacijske oblike ne pomenijo, da so storitve tradicionalnih in nizkocenovnih prevoznikov enake.

4.4 Vendar so med državami članicami velike razlike na področju delovnih pogojev, enake obravnave, varnosti in zdravja pri delu, socialne varnosti (ki se koordinira samo na ravni EU) itd., kar ustvarja asimetrijo med ekonomsko ureditvijo (enotni trg) ter uskladitvijo in socialno kohezijo. Nekatero državo članico pa so sprejele nacionalne rešitve, da bi zagotovile, da za mobilno delovno silo, ki prebiva na njenem ozemlju, veljajo pogoji, ki so v skladu z nacionalno delovno in socialno zakonodajo ter kolektivnimi pogodbami. To vprašanje bi bilo treba preučiti na evropski ravni.

4.5 Temeljna letalska zakonodaja v zvezi z zaposlovanjem izvira iz obdobja pred liberalizacijo in zato ne ustreza več svojemu namenu. Predpisi o socialni varnosti za letalsko posadko so se izboljšali, vendar pa še vedno obstaja nevarnost pravne vrzeli. Pojem domače baze je sporen, ker bazo določi prevoznik in se samozaposlenih članov posadke ne preverja ustrezno. Druga težava je, da v zakonodaji EU ni enotnega evropskega besedila, ki jasno opredeljuje zaposlenega in samozaposlenega delavca, ampak sta ta pojma različno opredeljena v sodnih praksah Sodišča Evropske unije in direktivah, na primer opredelitev meril glede podrejenih razmerij. Potrebna so posebna pravila za zelo mobilne delavce.

4.6 Eden od treh največjih letalskih prevoznikov iz zalivskih držav je bil javno obsojan zaradi praks, ki so v nasprotju z zakonodajo EU, kot so odpuščanje zaradi nosečnosti, obveznost pridobiti dovoljenje za poroko itd. Ta letalski prevoznik kljub temu še vedno opravlja lete v EU, zadnje čase na nekatera letališča še pogosteje. Zaradi tesnih vezi med letalskimi prevozniki in letališči zalivskih držav ter njihovimi organi za civilno letalstvo vzbuja skrb tudi možnost dodeljevanja nepoštenih ugodnosti tem prevoznikom. Dvostranske odnose med državami članicami in tretjimi državami bi morala nadomestiti usklajena in prava zunanja letalska politika EU.

5. Vloga socialnih partnerjev

5.1 EESO odobrava, da imajo evropski socialni partnerji v civilnem letalstvu ključno vlogo pri svetovanju institucijam EU, pa tudi pri preverjanju in oblikovanju svojih predlogov. Socialni partnerji delovne skupine za letalsko posadko (Air Crew Working Group – ACWG) so 5. junija 2014 sprejeli skupno izjavo o boju proti zastavam ugodnosti EU v letalstvu, v kateri obsojajo smer razvoja v zadnjem času, ki resno ogroža evropski socialni model, zaposlovanje in pošteno konkurenco na letalskem trgu, ter predlagajo zakonodajne spremembe⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Poročilo o prošnji, ki jo je družba Scandinavian Airlines (SAS) vložila pri ameriških regulativnih organih, da se družbi Norwegian Air International (NAI) izda dovoljenje za opravljanje storitev kot tuji letalski prevoznik v ZDA, Airline Business, april 2014.

⁽¹⁹⁾ Skupna izjava o boju proti zastavam ugodnosti EU v letalstvu, delovna skupina za letalsko posadko v odboru za sektorski socialni dialog, 5.6.2014.

5.2 Socialni partnerji ACWG (AEA, ECA in ETF) so 13. februarja 2015 sprejeli naslednjo skupno izjavo glede prihodnjega načrta za socialni dialog: „Socialni partnerji [...] so pripravljene začeti razpravo o okviru za letalski sektor, katerega cilj so enaki konkurenčni pogoji na svetovni ravni. Predvideti bi bilo treba skupne ukrepe za zaustavitev slabšanja pogojev za zaposlovanje in uporabe zastav ugodnosti. Socialni partnerji so se dogovorili, da nadaljujejo svoje delo na tem področju. Sprejeli bodo potrebne ukrepe za dejavno sodelovanje z različnimi institucijami EU in nacionalnimi organi, da bodo čim prej opredelili evropsko letalsko strategijo z jasnimi cilji, prednostnimi nalogami in roki na globalni ravni.“

5.3 Poleg tega mora Evropska komisija okrepiti posvetovanja s socialnimi partnerji. Sklep Komisije 98/500/ES o ustanovitvi Odborov sektorskega dialoga določa, da se je treba z vsakim odborom glede na sektor dejavnosti, za katerega je ustanovljen, posvetovati glede razvoja na ravni Skupnosti, ki ima socialne posledice. Ta obveznost se pogosto ne spoštuje. Obravnavati je treba tudi socialne posledice varnostnih predpisov, ki jih je razvila Evropska agencija za varnost v letalstvu.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o kibernetsem aktivizmu in organizacijah civilne družbe

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/18)

Poročevalec: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. februarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Kibernetiski aktivizem in organizacije civilne družbe

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 31. avgusta 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) z 205 glasovi za, 2 glasovoma proti in 8 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 V današnji digitalni družbi je kibernetiski aktivizem koristno orodje za opolnomočenje državljanov, saj lajša in spodbuja dejavno socialno prakso in udejstvovanje prek novih tehnologij, hkrati pa prispeva k zmanjšanju digitalne izključenosti in digitalnega razkoraka. V skladu s konceptualnim pristopom je kibernetiski aktivizem tisti aktivizem, ki spodbuja odločne zahteve v zvezi s političnimi, okoljskimi, socialnimi, državljanskimi, kulturnimi in podobnimi vprašanji, brez potrebe po vnaprej določenih ideologijah, hierarhijah ali programih, in ki za svoj razvoj uporablja tehnološka orodja za spodbujanje hitrega širjenja in udeležbe uporabnikov. Zato ga je treba razlikovati od tistih pobud, ki ne ustrezajo načelom in vrednotam demokracije in solidarnosti ter katerih nameni odstopajo od družbenega interesa in skupnega dobrega.

1.2 Da bi Evropska komisija in države članice kibernetiski aktivizem razvile kot orodje, morajo v svoje delovne načrte vključiti pobude in ukrepe, namenjene spodbujanju struktur za ustrezno širitev omrežene družbe, in sicer tako, da omogočijo prost in splošen dostop, zagotovijo preglednost in zaupnost ter zaščitijo pravico do zasebnosti in varnosti osebnih podatkov, s posebnim poudarkom na najbolj prikrajšanih skupinah prebivalstva.

1.3 EESO meni, da je med prebivalstvom nujno širiti potrebno znanje in spretnosti za pameten in varen kibernetiski aktivizem, zato poziva evropske institucije, naj spodbujajo dejavnosti ozaveščanja, izobraževanja in usposabljanja, s posebnim poudarkom na širjenju dobrih praks in odpravi zlonamerne uporabe spletnega aktivizma. V zvezi s tem je treba zagotoviti sredstva, ki so potrebna za oceno in razvoj kibernetskega aktivizma.

1.4 Poleg tega kibernetiski aktivizem v zvezi z institucionalnim upravljanjem spodbuja tudi področji soodločanja in deljene oblasti s pomočjo večstranske, tako proaktivne kot reaktivne interakcije med več akterji (vladami, organizacijami civilne družbe, družbenimi akterji, državljani, podjetji).

1.5 Posledično terja podpora kibernetickemu aktivizmu spletno konfiguracijo, ki zajema tako horizontalne odnose med državljani kot vertikalne med vlado in državljani. Horizontalna interakcija omogoča spodbujanje solidarnosti na spletu prek dejavnega in angažiranega kibernetkega prostovoljstva ter ukrepov in pobud za sodelovanje. Vertikalna interakcija medtem v smeri od zgoraj navzdol napreduje na področju e-uprave, ki prinaša preglednost ter državljanom lajša dostop do javnih zadev in komuniciranje o njih, v smeri od spodaj navzgor pa krepi zastopanost državljanov v institucijah v odprtem okolju e-demokracije, ki omogoča učinkovito sodelovanje prek poti, kot so referendum ali zakonodajne pobude.

1.6 Nazadnje EESO izpostavlja potrebo po oblikovanju in uporabi posebnih metodologij ocenjevanja in kazalnikov za merjenje socialnega in gospodarskega učinka kibernetnega aktivizma ter po pripravi raziskav in poročil za doseg večje doslednosti pri dejavnosti v njegovem okviru, kar zadeva dejavnike dejanske reprezentativnosti in vodenja, kontinuitete, oblikovanja novih struktur in socialnih vzorcev ipd.

2. Uvod

2.1 Učinek novih tehnologij na današnjo družbo se odraža v virtualnem prostoru, imenovanem digitalni ekosistem, kjer se razvijajo novi načini življenja, ki vedno bolj nadomeščajo tradicionalne načine izražanja in povezovanja v skupnosti.

2.2 V tej tehnološki revoluciji je treba poleg gospodarskih, kulturnih in inovacijskih vidikov posebej upoštevati tudi izzive in priložnosti, ki se pojavljajo na področju informiranja, komunikacij in sodelovanja, v novem kontekstu upravljanja, v katerem lahko soodgovornost na spletu v veliki meri določa pomembne spremembe v strukturah in načinu družbene organizacije v prihodnosti.

2.3 Pojav spletnih družabnih omrežij in interneta – v primeru njihove vključujoče narave – je odprl nova obzorja, kar zadeva vlogo, ki jo lahko državljani igrajo pri izgradnji družbe, saj krepi njihovo moč in jim daje osrednjo vlogo pri oblikovanju lastne skupne prihodnosti.

2.4 Ta kolektivna težnja se na svetovni ravni utrjuje s časom, kar prispeva h krepitvi že podanih pobud in nadaljnemu utrjevanju zmožnosti za povezovanje in medsebojno učinkovanje prek povratne zanke na področje odločanja in moči, ki sta vse bolj porazdeljena, vse to pa se odvija zelo hitro in se močno širi. Zato se v procesu pozitivne krepitve s temi akcijami prispeva k novim akcijam, kar vodi v stopnjevanje dejavnosti.

2.5 V zvezi s tem je pomembno, da digitalnih državljskih gibanj ne štejemo zgolj za preprosto združbo uporabnikov interneta z običajnim pomenom „množice“, ampak za „pametno množico“ („smart mob“), tj. skupino, ki se obnaša pametno ali učinkovito zaradi eksponentne rasti povezav na spletu. Ta mreža povezav omogoča, da se ljudje povezujejo, da bi dostopali do informacij in komunicirali z drugimi ljudmi, s tem pa lahko pride do resničnega družbenega usklajevanja, s katerim se oblikuje ozaveščena, participativna in odgovorna družba.

2.6 Zato je v opisanem scenariju najdragocenejša dodana vrednost dejavna udeležba državljanov, ki se nočejo odreči svoji suverenosti na področjih, ki jih zadevajo, in niso samo pripravljene prevzeti te odgovornosti, temveč se z njo celo hvalijo, kot kažejo podatki (Tascón, Mario in Quintana, Yolanda, *Ciberactivismo: Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas* (Kibernetni aktivizem: nove revolucije povezanih množic), La Catarata, 2012) o dnevnikih objavah na spletu: 1,6 milijona objav v spletnih dnevnikih in 140 milijonov tвитov.

2.7 Enako velja, če bi pregledali dokumente kibernetnega aktivizma, saj so na povezanih spletnih straneh izpostavljeni opazni in široko razširjeni dogodki in družbena gibanja, kot so Okupirajmo Wall Street, park Gezi, arabska pomlad ali špansko gibanje 15. maj, ter kampanje za pristop k človekoljubnim in solidarnostnim načelom, ki jih spodbujajo priznane organizacije civilne družbe, vključno z zbiranjem sredstev prek mehanizmov za množično financiranje ali zgolj prek platform, za katere je značilno pregledno financiranje.

3. Digitalni aktivizem ali neaktivizem

3.1 Različne konceptualne predloge, ki jih je mogoče najti v zvezi s kibernetnim aktivizmom, lahko približno strnemo v opredelitev, da gre za strategijo ali dejavnost, katere namen je vplivanje na program javne politike prek elektronskih medijev z uporabo novih tehnologij kot kanala sporazumevanja ter posredovanja informacij na področju državljanske udeležbe.

3.2 Z vidika sredstev, ki se uporabljajo pri izvajanju kibernetnega aktivizma, lahko kibernetni aktivizem razumemo kot skupek informacijskih in komunikacijskih tehnologij, ki uporabljajo družbene medije in omrežja, ki omogočajo hitro in učinkovito elektronsko komuniciranje med državljani v zvezi s skupno zavezo, da bi se dejavno soočili s potrebami, problemi ali vprašanji, ki so v njihovem interesu iz ideoloških razlogov ali zaradi vrednot na podlagi etike in solidarnosti.

3.3 Običajna in nedestruktivna uporaba interneta z določenim namenom ali ciljem se jasno razlikuje od drugih vrst dejavnosti (Denning, 2001), kot je hekerski aktivizem ali elektronska državljanska nepokorščina, ne samo po sredstvih, temveč tudi po namenih, kadar so ti kriminalnega značaja. V primeru digitalnega ali kibernetnega aktivizma v pravem pomenu besede morajo biti dejanja usmerjena k splošnemu skupnemu dobremu ali posebej k odpornosti in premagovanju težav ali negativnih okoliščin, v katerih se lahko večkrat ali nepričakovano znajdejo določene skupine prebivalstva.

3.4 Najpogostejše dejavnosti kibernetnega aktivizma so iskanje informacij na spletnih straneh, postavljanje spletnih strani z informacijami in dokumenti, urejanje elektronskih publikacij, ustanavljanje virtualnih skupnosti, množično pošiljanje pisem po elektronski pošti, oblikovanje prostorov in forumov za spletne razprave, načrtovanje dejavnosti, pozivanje k dejavnostim in njihovo usklajevanje, vzpostavljanje strateških zavezništev in zavezništev za sodelovanje, spodbujanje povezovalnih gibanj, predlogi za pomoč in/ali pristop k že oblikovanim skupinskim pobudam.

3.5 Poleg tega je mogoče h kibernetnemu aktivizmu šteti tudi dejanja splošnih političnih pozivov prek interneta, imenovanih „web squared“; to so skupinske akcije, v katerih se posamezniki, ki so sicer prostorsko razpršeni po (globalnem ali lokalnem) ozemlju, združijo zaradi sporočila po mobilnih napravah in pridejo na določen fizičen kraj.

3.6 Spletni ali kibernetni aktivizem je torej zelo učinkovito in močno orodje, hkrati pa omogoča prenos informacij in znanj o pomembnih problemih, ki jih državljani morda ne poznajo in se zato ne morejo ustrezno odzvati nanje z družbeno mobilizacijo. Vendar je treba njegovo veljavnost kot alternativo konvencionalnim kanalom uveljavljanja zahtev šele uzakoniti.

4. Kibernetni aktivizem v okviru politik Unije

4.1 Evropska unija se kibernetnega aktivizma po eni strani loteva z vidika politike spodbujanja digitalne družbe, po drugi pa z vidika socialne politike in politike udeležbe, pri čemer je treba upoštevati tudi poudarek na uporabi načel dobrega upravljanja v javni upravi.

4.2 Listina Evropske unije o temeljnih pravicah v členu 11 določa, da ima vsakdo pravico do svobode izražanja. Ta pravica zajema svobodo mnenja ter sprejemanja in širjenja informacij in idej brez vmešavanja javnih organov in ne glede na državne meje, pri čemer je treba spoštovati svobodo medijev in njihovo pluralnost.

4.3 V členu 12 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je zapisana tudi svoboda zbiranja in združevanja, ki določa, da ima vsakdo pravico do mirnega zbiranja in svobodnega združevanja na vseh ravneh, zlasti na področju političnih, sindikalnih in državljskih zadev.

4.4 Poleg tega je treba upoštevati člen 8 omenjene listine, ki se nanaša na pravico vsakega posameznika do varstva osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj, pri čemer se morajo ti podatki obdelovati pošteno, za določene namene in na podlagi privolitve zadevne osebe ali na drugi legitimni podlagi, določeni z zakonom. Vsakdo ima tudi pravico dostopa do podatkov, zbranih o njem, in do popravka teh podatkov. Prav tako je treba upoštevati načelo enakih možnosti kot temeljno pravico nasproti digitalni izključenosti, zlasti kar zadeva ranljive skupine prebivalstva.

4.5 Na drugi strani Evropska digitalna agenda med drugim obravnava naslednje vidike, ki jih morajo države članice zaščititi:

- prost dostop do digitalnih storitev in vsebin. Ta je ključen za uresničevanje državljanstva v okoljih resnične in elektronske demokracije,
- vključevanje državljanov. Digitalna revolucija bo za Evropo koristna le, če se udeležujejo vsi državljani in če lahko v polni meri sodelujejo v novi digitalni družbi,
- zagotavljanje povsod dostopnega in hitrega interneta, kar je potreben in zadosten pogoj za učinkovit in vpliven kibernetni aktivizem,

- preglednost pri upravljanju digitalnih struktur, orodij in virov, brez katere ni mogoče odprto sodelovanje ali pa se oslabijo cilji in procesi kibernetnega aktivizma ter njegov razvoj,
- spodbujanje digitalnih veščin za vključujočo digitalno družbo. Potencial Evrope izvira iz usposobljenosti njenega prebivalstva, njene delovne sile in organizacij. Brez povsod prisotne infrastrukture bo mogoča zgolj omejena uporaba IKT, brez usposobljenosti pa bo lahko takšna uporaba prispevala zgolj omejeno gospodarsko in družbeno vrednost. Poleg tega je treba zmanjšati digitalni razkorak, ki povzroča asimetrijo in neenakost,
- učinkovito varstvo digitalnih pravic. Če ni zadostnega zaupanja, državljani ne sodelujejo aktivno, se ne povezujejo in svojih mnenj ne izražajo odkrito,
- razvoj tako imenovane pete svoboščine: svoboden pretok vsebin in znanja.

4.6 Aktivno državljanstvo zajema udejstvovanje državljanov, skupin državljanov in organizacij civilne družbe, zlasti socialnih partnerjev, pri pripravi politik (vertikalni dialog med civilno družbo in javnimi upravami) ter tudi njihovo povezovanje v mrežo in njihovo sodelovanje (horizontalni dialog).

5. Prostovoljstvo v okviru kibernetnega aktivizma

5.1 V današnji digitalni družbi internet in družabna omrežja očitno ponujajo neizmerne možnosti za družbene spremembe. Državljeni lahko brez prostorskih in časovnih omejitev, na preprost in dostopen način prispevajo k doseganju pomembnih sprememb v svojem okolju in tudi zunaj svojega vsakdanjega področja ter tako nesebično pomagajo tisočim ljudem.

5.2 Z novimi informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami državljani še zdaleč niso zapadli v tako imenovani „slacktivism“ ali lenobni aktivizem, temveč lahko s pomočjo teh tehnologij razrešujejo svoje pomisleke, sodelujejo pri upravljanju svojih zadev in zagovarjanju svojih pravic in interesov ter dejavno in angažirano sodelujejo v pobudah, s pomočjo katerih izražajo svoje ideje, načela in vrednote, kar spodbuja osebni razvoj in preprečuje socialno izključenost, poleg tega pa postaja tudi dejavnik kohezije in povezovanja v Uniji.

5.3 Virtualno ali spletno prostovoljstvo pomeni izvajanje prostovoljnega dela prek novih tehnologij pri dejavnostih, ki ne zahtevajo fizične prisotnosti, z dejanji podporo kampanjam, širjenjem in pripravo informacij, pomočjo uporabnikom ali katero koli drugo nalogo, ki jo je mogoče altruistično in angažirano opravljati na spletu z določenim ciljem ali namenom.

5.4 Če je to digitalno prostovoljstvo omejeno na podporo, širjenje in sporočanje o kampanjah, sodi na področje kibernetnega aktivizma, ki se v tem primeru izraža prek sodelovanja v dejanjih elektronskega protesta in zavračanja (zbiranje podpisov, osebnih prispevkov, akcije eksponentnega širjenja informacij ipd.).

5.5 Različne platforme in spletne strani ob prizadevanju za napredek in stopnjevanje akcij, ki jih razvijajo, opolnomočijo milijone ljudi, tako da jih ozaveščajo in spodbujajo k dejanjem v zvezi z nujnimi in pomembnimi vprašanji ne glede na teritorialno raven, na katero se nanašajo, in področje, ki ga obravnavajo (gospodarsko, socialno, okoljsko, politično itd.).

5.6 Ta vzorec mobilizacije prek interneta omogoča združevanje namer in prizadevanj več tisoč posameznikov, ki kljub svoji anonimnosti in čeprav jih vprašanje neposredno ne zadeva, postanejo pomembni, ker se lahko hitro spremenijo v močno kolektivno silo z zmožnostjo vplivanja na ustrezna področja moči in odločanja.

Ta oblika prostovoljstva na daljavo vsekakor poveča zmožnosti organizacij in zagotavlja prostor, da se lahko sodelovanje razširi na čim večje število ljudi, s čimer se poveča njegova moč vključevanja.

6. Predlogi za ukrepanje

6.1 Čeprav je potencial kibernetskega aktivizma in njegovih koristi dokazan, strategije, ki se uporabljajo v družbenih medijih, včasih združijo ljudi, vendar ne ustvarijo trdnih virtualnih skupnosti, kar do neke mere onemogoča trajnost predvidenih družbenih sprememb. V tem smislu morata objektivno vrednotenje, povezano s kvalitativnimi merili in načeli, ter družbena korist pobude prispevati k oblikovanju s tem povezane metodologije.

6.2 Primerno je spodbujati proaktivni razvoj kibernetskega aktivizma in digitalnega prostovoljstva, saj okolje družabnih omrežij in internetnih portalov ponuja večjo dostopnost, hitrost in kritično maso za družbeno sodelovanje in državljansko soodgovornost ob znatnem prihranku stroškov vodenja, usklajevanja in izvajanja dejavnosti. Poleg tega spodbujajo pogoje, ki podpirajo vključenost, kot so dostopnost, odgovornost in cenovna dostopnost.

6.3 Evropski ekonomsko-socialni odbor zato poziva Evropsko komisijo in države članice, naj v okviru svojih pristojnosti sprejmejo potrebne ukrepe za učinkovito spodbujanje izvajanja in razvoja mehanizmov kibernetskega aktivizma in udeleženosti, da bi tako spodbudili in krepili družbene zaveze ter povečali obseg prostovoljstva.

6.4 Spodbuditi je treba tudi oblikovanje ustreznih standardov in meril ocenjevanja, s katerimi bi potrdili in upravičili te dejavnosti ter ki bi omogočali večjo preglednost in ovrednotenje procesov ozaveščanja in mobilizacije, pa tudi ugotavljanje dosežene družbene koristi.

6.5 Prav tako je treba zagotoviti učinkovito varstvo in uveljavljanje pravic, ki se na tem področju priznavajo evropskim državljanom, kot že omenjeno, zlasti kar zadeva lažjanje dostopa in svobodo obveščanja ter pretok izmenjav prek omrežij, njegovo celovitost, zaupnost in neprekinjenost, ne da bi zmanjšali hitrost prenosa njihovih sporočil. Ta jamstva se zagotovijo na sorazmeren način glede na potrebe ranljivih skupin prebivalstva.

6.6 Na drugi strani je treba omeniti dejavno e-pravosodje ter vrednote zaupanja in ugleda zaradi njihove pomembnosti v okviru kibernetskega aktivizma, analizo pa usmeriti k povečanju jamstev v kibernetskem prostoru.

6.7 Zadevne institucije morajo skrbeti za to, da imajo državljani na voljo infrastrukturo in tehnološka orodja, ki jim omogočajo trajno in normalno opravljanje digitalnih dejavnosti, poleg tega pa je treba družbene strukture prilagoditi novim tehnologijam ter spodbujati dejavnosti izobraževanja in usposabljanja za uporabo omenjenih orodij ter zmanjšati obstoječi digitalni razkorak, da bi okrepili teritorialno, socialno in ekonomsko kohezijo.

6.8 Nazadnje je treba oblikovati in sprejeti programe ozaveščanja, namenjene ozaveščanju državljanov o družbeni udeležbi in prostovoljstvu s pomočjo novih tehnologij, ter pomagati subjektom in pobudam, ki delujejo na teh področjih, prek sodelovanja v okviru dobrega institucionalnega upravljanja.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o pregledu pridružitvenega sporazuma med EU in Mehiko

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/19)

Poročevalec: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Soporočevalec: Juan MORENO PRECIADO

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na plenarnem zasedanju 10. julija 2014 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Pregled pridružitvenega sporazuma med EU in Mehiko

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 16. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 17. septembra) z 92 glasovi za, 0 glasovi proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da je treba oživitev odnosov z Mehiko uresničiti z vidika vseh odnosov med Evropsko unijo ter Latinsko Ameriko in Karibi ter poleg zgolj ekonomskih in trgovinskih vidikov poudariti še druge vezi, ki so nam skupne na zgodovinski in kulturni ravni in lahko služijo kot protiutež rastočemu vplivu vseameriške in pacifiške razsežnosti na tej celini. Mehika in EU si v okviru globalizacije delita kulturne vezi, skupne jezike ter zlasti vrednote, ki ustvarjajo posebne povezave med njunima družbama, ki jih je treba razvijati in poglobljati in ki morajo seveda pripeljati do skladnih pristopov v mednarodnih forumih.

1.2 EESO meni, da je bolj učinkovito, da se namesto novih pogajanj o popolnoma novem sporazumu opravi poglobljen pregled in razširi vsebina obstoječega sporazuma, tudi na podlagi izkušenj, pridobljenih v petnajstih letih njegovega izvajanja.

1.3 EESO meni, da je treba nemudoma ustanoviti skupni posvetovalni odbor (SPO), ki bi ga sestavljalo devet ali dvanajst članov EESO in enako število predstavnikov organizirane mehiške civilne družbe. Skupni posvetovalni odbor morajo priznati vodstveni organi sporazuma, na katere je treba nasloviti predloge civilne družbe. SPO bo imel posvetovalno pristojnost o splošni vsebini sporazuma, brez poseganja v to, da se za posebne teme trgovine in trajnostnega razvoja vzpostavijo drugi mehanizmi udeležbe. EESO prav tako poziva, naj prihodnji sporazum vključuje odbor s takšnimi značilnostmi.

1.4 Novi sporazum bi moral vključevati razdelek, ki bi od podpisnic zahteval ratifikacijo in spoštovanje konvencij in resolucij Mednarodne organizacije dela (MOD) v zvezi z načeli in temeljnimi socialnimi pravicami, ki zajemajo cilje MOD v zvezi z „dostojnim delom“, zlasti Konvencijo MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja.

1.5 Poleg tega je treba na področju trgovine in naložb izboljšati določene vidike sedanjega sporazuma glede tem, povezanih z netarifnimi ovirami, **sporazumi** o spodbujanju in vzajemni **zaščiti naložb**, varstvom intelektualne lastnine ter krepitvijo sodelovanja na fiskalnem področju, katerega namen je odpraviti davčne goljufije in utaje.

1.6 Ponovno bi bilo treba razmisliti o prednostnih nalogah na področju sodelovanja, pri tem pa dati prednost elementom, vključenim v strateško partnerstvo, tako da bi bile prednostne naloge povezane in bi ustvarjale pozitivno sinergijo, ki se je doslej izkazala kot nezadostna, saj posamezni projekti niso bili ustrezno medsebojno povezani.

1.7 EESO želi konkretnije opozoriti na tri področja, ki so po njegovem mnenju prednostna za to okrepljeno sodelovanje: izboljšanje upravljanja, znanstvene in tehnične raziskave ter sodelovanje na področju trajnostnega razvoja, podnebnih sprememb in varstva okolja.

2. Odnosi med Evropsko unijo in Mehiko v globalnem okviru odnosov z Latinsko Ameriko

2.1 Vezi med Evropo ter Latinsko Ameriko in Karibi že več kot desetletje kažejo znake izčrpanosti. Izziv za sedanje voditelje na obeh straneh Atlantika je, da jih ponovno oživijo in obnovijo njihovo dinamičnost.

2.2 Latinska Amerika je očitno pod vplivom razvoja celotne ameriške celine ter vse večje gospodarske soodvisnosti s pacifiškimi državami in še zlasti s Kitajsko. Odnos med Evropo in Latinsko Ameriko se v zapletenem okviru globalizacije kljub temu ohranja zaradi kulturnih vezi, skupnih jezikov ter vrednot, ki izvirajo iz najglobljih značilnosti obeh družb in zaradi katerih lahko regiji izkoristita skupne kulturne in zgodovinske korenine, ki presegajo zgolj trgovinske cilje in vrednote. Zato je treba gospodarske odnose šteti za enega izmed elementov te celote, ne pa za njegov osrednji del in temeljno vodilo, za razliko od tega, kar morda velja v odnosih z drugimi svetovnimi regijami.

2.3 Hkrati je mogoče ugotoviti, da so odnosi med Evropsko unijo in Mehiko, čeprav gre za strateško partnerico, napredovali počasneje kot odnosi z drugimi državami sveta, poleg tega pa je mogoče opaziti določeno utrujenost, zaradi katere je treba bolj kot kdaj koli prej prispevati nove elemente za razpravo in razmislek, ki bodo tem odnosom dali nov zagon.

3. Ozadje

3.1 Pomen Mehike za Evropsko unijo med drugim izvira iz naslednjih vidikov: po eni strani iz velikega števila prebivalcev Mehike, ki jih je 120 milijonov, njenega 2-odstotnega prispevka k svetovnemu BDP in nacionalnega BDP v višini približno 9 000 EUR na prebivalca, zaradi česar predstavlja zelo pomembno trgovinsko partnerico na svetovni ravni. Drugič, ker je podpisnica sporazuma NAFTA in je pomembna v gospodarskem in diplomatskem smislu, kar zadeva celovite čezatlantske sporazume s Severno Ameriko in proces iz Heiligendamma, in tretjič, ker ju vežejo obsežne kulturne vezi, zaradi katerih lahko Evropska unija prispeva k prizadevanjem mehiške vlade, da bi okreplila družbene strukture ter dosegla pravičnejšo družbo in mirnejše sobivanje.

3.2 Evropska unija in Mehika sta leta 1997 podpisali sporazum o gospodarskem partnerstvu, političnem usklajevanju in sodelovanju, ki je začel veljati leta 2000. Ta sporazum temelji na treh glavnih stebrih: političnem dialogu, trgovini in sodelovanju.

3.3 Evropski svet je oktobra 2008 odobril vzpostavitev strateškega partnerstva med Mehiko in EU, maja 2010 pa je bil potrjen skupni izvedbeni načrt tega partnerstva, ki vsebuje štirinajst konkretnih ukrepov in pobud na večstranskem področju, štiri na regionalnem in še štirinajst na področju dvostranskih odnosov. Za njegovo izvajanje je bil oblikovan širok nabor mehanizmov institucionalnega dialoga med Mehiko in EU, kot so srečanja na vrhu vsaki dve leti (ki vključujejo forum za dialog s civilno družbo, letni skupni odbor, skupni parlamentarni odbor in do devet sektorskih dialogov o temah, ki segajo od človekovih pravic in podnebnih sprememb do kulturnih vidikov).

3.4 Sodelovanje med Mehiko in Evropsko unijo je organizirano v okviru štirih dopolnjujočih se načinov: dvostransko sodelovanje, v programu katerega so za obdobje 2007–2013 kot prednostne teme določene socialna kohezija, trajnostno gospodarstvo in konkurenčnost ter izobraževanje in kultura. Drugič, sodelovanje pri sektorskih temah, kot so človekove pravice in demokracija, nedržavni akterji, okolje in jedrska varnost, zdravje, migracije in azil. Tretjič, dejavno sodelovanje Mehike v regionalnih programih za celotno Latinsko Ameriko in Karibe. In še četrto, neposredno sodelovanje Mehike v drugih programih Unije, kot je sedmi okvirni program za raziskave.

3.5 V zadnjih letih sta tako Mehika kot EU večkrat pokazali potrebo po krepitevi in širitvi vzajemnih odnosov; zlasti sta na področju trgovine vztrajali pri poglobitvi sporazuma o prosti trgovini, ki velja od leta 1997, ter krepitevi sodelovanja tako na večstranski ravni kot v okviru odnosov med Evropsko unijo in vsemi državami Latinske Amerike in Karibov.

4. Ocena sedanjega stanja

4.1 Na začetku mandata predsednika Enriqueja Peñe Niete (decembra 2012) so glavne stranke podpisale „pakt za Mehiko“, vlada pa je nato začela izvajati vrsto reform, namenjenih posodabljanju gospodarstva in države, da bi spodbudila dinamiko mehiškega gospodarstva. Vendar pa bo vitalnost gospodarstva v Mehiki ogrožena, če ne bomo dobili bitke proti nasilju in zagotovili polnega spoštovanja človekovih pravic. Boj proti kriminalnim mrežam za zmanjšanje naraščajočega nasilja v državi v preteklih letih še ni prinesel zelenih rezultatov, saj je število neselektivnih pobojev, izginotij, ugrabitev itd. še vedno visoko. Pri tem je treba poudariti, da je bila na zvezni ravni uvedena vrsta ukrepov (nacionalni program za človekove pravice; usklajevanje med lokalnimi in državnimi vladami ter zvezno vlado; prestrukturiranje državnih politik in tožilstva), da bi se odpravila neusklajenost različnih organov pregona ter preprečili primeri sotorilstva ali vpletenosti organov pregona v zločine.

4.2 S strogo trgovinskega vidika lahko sporazum iz leta 1997 štejemo za zmerno pozitivnega za obe strani. Vzajemno trgovanje se je v obdobju 2003–2013 povečalo za trikrat, Mehika pa je povečala svoj delež v izvozu Evropske unije z 1 % na 1,7 %, medtem ko je Evropska unija ohranila skoraj nespremenjen trgovinski presežek med 7 000 in 10 000 milijoni EUR. S tem je Mehika na sedemnajstem mestu med najpomembnejšimi trgovinskimi partnericami EU, saj predstavlja 1 % vsega uvoza Evropske unije in, kot že omenjeno, 1,7 % skupnega izvoza, vendar so ti podatki še vedno pod ravno 2-odstotnega deleža Mehike v svetovnem BDP; hkrati je Evropska unija tretja trgovinska partnerica Mehike takoj za Združenimi državami in Kitajsko.

4.3 Izvedene so bile tudi pomembne neposredne naložbe, tako Evropske unije v Mehiki (11 138 milijonov EUR samo v obdobju 2008–2012) kot Mehike v Evropski uniji (zlasti v sektorjih, kot so cement, telekomunikacije in prehranski izdelki). Na splošno ima Mehika z vsemi državami Evropske unije podpisane dvostranske pogodbe o zaščiti naložb, obstaja pa celo dvostranski sporazum med Mehiko in Evropsko investicijsko banko o financiranju dejavnosti v tej državi, kar je omogočilo odobritev kreditnih ugodnosti v višini 495 milijonov EUR od leta 2000. Kljub temu ni bil dosežen ustrezen napredek v boju proti davčnim goljufijam.

4.4 Vendar so te številke pogojene s tradicionalno mehiško politiko omejevanja dostopa tujih vlagateljev v strateške sektorje, kot so energetika in poštne storitve (kot je zapisano v mehiški ustavi) ter telekomunikacijske storitve in kopenski potniški promet. Številna izmed teh pravil se odpravljajo v skladu z razvojnim načrtom Mehike za obdobje 2013–2018, pri čemer je bil dosežen znaten napredek, za katerega upamo, da se bo nadaljeval v prihodnosti, in ki bo moral upoštevati mnenje celotne mehiške družbe.

4.5 Na področju podpore mehiški civilni družbi in njene krepitev se je razvila široka paleta skupnih projektov, ki vključujejo ustanovitev laboratorija za socialno kohezijo, številne projekte na področju enakosti in zaščite mladoletnih oseb, ki se financirajo iz evropskega instrumenta za demokracijo in človekove pravice, ter petnajst projektov v zvezi s tako imenovanimi „nevladnimi akterji“. Izvajale so se tudi pobude, povezane z zdravjem prebivalstva, migracijami in azilom.

4.6 Na področju krepitev konkurenčnosti in varstva okolja so bile oblikovane pobude v okviru projekta na področju konkurenčnosti in inovacij (PROCEL), ki so namenjene spodbujanju mehiških MSP, ter različne sektorske pobude na področju kmetijstva, podnebnih sprememb in jedrske varnosti. Mehiški raziskovalci, raziskovalni centri in univerze imajo tudi dostop do programa Evropske unije Obzorje 2020.

4.7 V okviru I. in II. faze „Kulturnega sklada Evropska unija – Mehika“ so se izvajali zanimivi projekti na kulturnem področju, pri katerih je kot glavni sogovornik na mehiški strani sodeloval Nacionalni svet za kulturo in umetnost (Conaculta).

4.8 Občasno je različna tolmačenja povzročil vidik uporabe načel „skladnosti in pogojenosti“, ki ju Evropska unija spodbuja v svojih zunanjih sporazumih z drugimi državami in regijami. Konkretnije so nekateri mehiški sogovorniki vidike pogojenosti tolmačili kot „poseganje v njihove notranje zadeve“, zlasti v zvezi s krepitevijo demokracije in človekovih pravic ter pri obravnavi avtohtonih skupnosti. EESO meni, da je treba te vidike upoštevati pri prihodnji reviziji sporazuma.

4.9 V skupnem izvedbenem načrtu iz leta 2010, ki ga je izvajalo strateško partnerstvo Mehika–Evropska unija, je bilo določeno naslednje: „Mehika in Evropska unija se zavezujeta h krepitevi prostora za politični dialog v regiji s spodbujanjem dvoregijskega dialoga, zlasti s skupino iz Ría, na srečanjih vrha Latinska Amerika in Karibi–Evropska unija ter s spodbujanjem tristranskega sodelovanja prek projekta za povezovanje in razvoj Srednje Amerike. Mehika in Evropska unija bosta preučili tudi možnosti za začetek tristranskega sodelovanja z drugimi svetovnimi regijami, kot je Afrika.“

4.10 Ker gre za državo z dovolj visoko ravno BDP, obstajajo resne možnosti, da bi Mehika prenehala prejemati pomoč za dvostransko sodelovanje, ki jo Evropska komisija dodeljuje manj razvitim državam.

4.11 Analiza zapisnikov s številnih institucionalnih sestankov, ki se organizirajo na ravni Evropske komisije, Evropskega parlamenta in EESO z ustreznimi mehiškimi organi, ne kaže konkretnih rezultatov, na podlagi katerih bi lahko sklepali, da to strateško partnerstvo prinaša oprijemljive rezultate, skladne s političnim pomenom partnerstva. V teh zapisnikih se ponavlja diplomatski jezik, ki kaže, da se majhna razhajanja, ki morebiti obstajajo, ne obravnavajo podrobno niti niso podane natančne smernice, da bi se lahko to strateško partnerstvo globlje razvilo.

4.12 Pogajanja o čezatlantskem partnerstvu za trgovino in naložbe med Združenimi državami in Evropsko unijo (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) bodo neizogibno vplivala na odnose Severne Amerike z EU in na celotno regijo.

4.13 Kot je že leta 2012 poudaril komisar za trgovino Karel de Gucht⁽¹⁾, sta Mehika in EU sicer leta 1997 kot prvi sklenili sporazum o prosti trgovini, vendar so poznejši sporazumi s številnimi drugimi državami Severne in Južne Amerike in drugih delov sveta izboljšali in poglobili ureditve, predvidene v prvem sporazumu, zato preti nevarnost, da ta sporazum postane zastarel, kar ne prispeva k temu, da bi Mehika ostala prednostna partnerska država Evropske unije na političnem, trgovinskem in strateškem področju. Od te izjave dalje je bilo doseženega malo dejanskega napredka za izboljšanje veljavnih sporazumov, vključno na strogo trgovinskem in gospodarskem področju.

5. Sodelovanje civilne družbe

5.1 EESO meni, da bi morali organi obeh strani v okviru pogajanj za posodobitev sporazuma v samem sporazumu določiti ustanovitev skupnega posvetovalnega odbora, v katerem bosta enakovredno zastopana EESO in mehiška civilna družba ter ki bi lahko spodbudil ta proces.

5.2 Pričakovanja, ki jih je povzročila „demokratična“ klavzula, so vzbudila interes številnih mehiških in evropskih organizacij, da bi sodelovale pri spremljanju izvajanja splošnega sporazuma. Skupni odbor, ki sta ga oblikovali mehiška vlada in Evropska komisija, se je odločil za sklic foruma za dialog med oblastmi in civilno družbo Mehike in Evropske unije, da bi ustregel tem zahtevam.

⁽¹⁾ Karel de Gucht, komisar za trgovino: „Open for business: The European Union's relations with México in a changing world“, govor na sestanku EU Chambers/ProMEXICO, Ciudad de México, 12. december 2012.

5.3 Prvi forum je potekal novembra 2002 v Bruslju, na njem pa je sodelovalo več kot 200 organizacij delodajalcev, sindikatov, nevladnih organizacij in različnih združenj. Svoje predstavnike je imel tudi EESO. Od takrat je bilo organiziranih pet forumov, izmenično v krajih v Mehiki in Evropi. Na vseh so bile podane zahteve organom celovitega sporazuma, ki so se z njimi seznanili, ne da bi jih, z izjemo posameznih tem, tudi sprejeli.

Med zahtevami, ki se na teh forumih največkrat ponavljajo, je treba izpostaviti potrebo po institucionalizaciji dialoga med oblastmi in civilno družbo obeh strani, pri čemer je bilo med drugim predlagano, naj forum poteka redno vsaki dve leti ter naj se ustanovita opazovalna skupina za socialne razmere in skupni posvetovalni odbor.

5.4 Forum je bil organiziran dokaj redno, vendar ne v zahtevanih presledkih. Šesti forum, ki bi moral potekati septembra 2014 v Mehiki, na primer še ni bil organiziran.

5.5 Oblasti so načeloma sprejele ustanovitev opazovalne skupine za socialne razmere, ki pa še ni začela delovati niti niso opredeljeni njeni cilji in sestava. Različne organizacije mehiške civilne družbe menijo, da gre za sredstvo za državljansko ocenjevanje celovitega sporazuma, in jo omejujejo na mehiški prostor, tj. brez evropskega sodelovanja.

5.6 V Mehiki ni ekonomsko-socialnega sveta na nacionalni ravni (čeprav nekatere zvezne države imajo ekonomsko-socialne svete), ki bi ustrezal EESO Evropske unije. Na prošnjo različnih delov družbe je bil pred leti oblikovan zakonodajni osnutek za ustanovitev takšne institucije, vendar ni bil uspešen. Različne organizacije in subjekti ter nekateri zvezni ekonomsko-socialni sveti so ponovno pozvali, naj se v sedanje politične reforme znova vključi tudi ta osnutek.

5.7 EESO je v prejšnjih mnenjih in svojih stikih z oblastmi podpiral podobne predloge, da bi izboljšali sodelovanje civilne družbe pri sporazumu. V mnenju EESO o **odnosih med EU in Mehiko** ⁽²⁾ iz leta 2006 je Odbor pozval k institucionalizaciji dialoga z organizirano civilno družbo in nakazal pot za ustanovitev skupnega posvetovalnega odbora v skladu s členom 49 sporazuma, ki predvideva možnost, da „lahko ustanovi druge posebne odbore ali telesa“.

5.8 Kar zadeva morebitno ustanovitev mehiškega ekonomsko-socialnega sveta, je EESO menil, da bi bila ustanovitev podobnega organa v Mehiki koristna za spremljanje vseh odnosov med EU in Mehiko, vendar bo spoštoval odločitev, ki jo bodo v zvezi s tem sprejeli mehiška civilna družba in mehiške oblasti.

6. Obiti in možne usmeritve v prihodnosti

6.1 „Bruseljska deklaracija“ s srečanja na vrhu med EU in CELAC 10. in 11. junija 2015 opozarja na pomemben napredek, ki je bil dosežen pri posodobitvi sporazuma med EU in Mehiko, ter s tega vidika „na čim prejšnji začetek pogajanj“. EESO izraža upanje, da bo podpisan nov sporazum na podlagi pregleda in razširitve obstoječega sporazuma, pri čemer je treba analizirati prednosti in slabosti poti, ki sta jo prehodili EU in Mehika, ter izkoristiti izkušnje iz sporazumov o partnerstvu, ki jih je Evropska unija v zadnjih letih podpisala z različnimi državami sveta. Služiti bi moral tudi kot gonilo celotnih odnosov med Evropsko unijo ter Latinsko Ameriko in Karibi.

6.2 EESO se zaveda, da mehiška vlada in organi Unije nimajo enake vizije glede vloge, ki jo mora v tem procesu odigrati civilna družba. Vendar pa bi neusmerjanje mnenja civilne družbe na organiziran način lahko pripeljalo do porajanja alternativnih oblik populističnih narave.

6.3 Revidirani sporazum bi moral vključevati razdelek, ki od podpisnic zahteva ratifikacijo in spoštovanje konvencij in resolucij Mednarodne organizacije dela (MOD) v zvezi s temeljnimi socialnimi pravicami, ki zajemajo cilje MOD v zvezi z „dostojnim delom“.

⁽²⁾ UL C 88 z dne 11. aprila 2006, str. 85.

6.4 Mehika še ni ratificirala konvencije MOD št. 98⁽³⁾ o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja. Z ratifikacijo te pomembne konvencije in potrebno prilagoditvijo zakonodaje na tem področju bi preprečili razširjeno prakso tako imenovanih „zaščitnih pogodb“, ki ovirajo dialog med delavci in delodajalci, ter vsa podjetja, mehiška in tuja, zavezali k spoštovanju mednarodnih delovnih standardov.

6.5 Poleg teh vidikov, povezanih s področjem dela, je treba na področju trgovine in naložb razmisliti o vidikih, povezanih z netarifnimi ovirami, shemo za zaščito naložb in varstvom intelektualne lastnine kot tudi o okrepljenem sodelovanju na področju davkov za boj proti davčnim goljufijam in davčni utaji.

6.5.1 Primerno bi bilo skleniti splošni sporazum z EU o naložbah, ki bi nadomestil in okreplil dvostranske sporazume, ki jih je Mehika prej podpisala s številnimi državami Unije, in sicer v skladu z obstoječimi določbami v državah članicah EU.

6.5.2 Mehika si v zakonodajnem smislu močno prizadeva izboljšati varstvo intelektualne lastnine, vendar se izvajanje zakonodaje v praksi ni učinkovito uveljavilo, zato je treba uvesti pristope za krepitev njenega učinkovitega izvajanja, zlasti na področju zaščite blagovnih znamk pred ponarejanjem.

6.5.3 Kar zadeva netarifne ovire, Mehika tujim lastnikom ne dovoli registriranja njihovih geografskih označb, ki so priznane na ravni EU, kar je na primer omogočeno v sporazumu EU s Kolumbijo in Perujem. To predstavlja veliko oviro za povečanje obsega trgovine s številnimi proizvodi Unije.

6.6 Mehiška stran je opozorila tudi na potrebo po iskanju načinov za spodbujanje boljšega dostopa kmetijskih proizvodov te države do trga Unije, s čimer bi pripomogli k zmanjšanju sedanje trgovinske vrzeli.

6.7 Udeležba organizirane civilne družbe Mehike in Evropske unije mora biti še posebej pomembna pri ustreznem izvajanju elementov sodelovanja, ki so vključeni v sporazume med obema stranema. Ponovno bi bilo treba razmisliti o prednostnih nalogah na tem področju, vključno z razpoložljivimi finančnimi sredstvi, tako da bi bile prednostne naloge povezane in bi ustvarjale pozitivno sinergijo, ki se je doslej izkazala kot nezadostna, saj posamezni projekti med seboj niso bili ustrezno povezani.

6.8 EESO želi konkretnije opozoriti na tri področja, ki so po njegovem mnenju prednostna za to sodelovanje: izboljšanje upravljanja, znanstvene in tehnične raziskave ter sodelovanje na področju trajnostnega razvoja in okolja.

6.8.1 Področje upravljanja mora biti nedvomno osrednji element politike sodelovanja. Mehika mora postopno vključiti številne „najboljše prakse“ na tem področju in jih prilagoditi razmeram v državi, da bi sistematizirala delovanje civilne družbe, omogočila njeno učinkovito utrditev in organizacijo, tako da bo civilna družba dopolnjevala tradicionalno politično oblast v Mehiki ter pripomogla k boljšemu uveljavljanju človekovih pravic v tej državi.

6.8.2 Na področju znanstvenih in tehničnih raziskav je treba spodbujati sodelovanje mehiških univerz in raziskovalcev v programih Evropske unije za raziskave in razvoj, kot je Obzorje 2020, s poudarkom na prednostnih področjih iz strateškega partnerstva, na primer na področjih blaženja podnebnih sprememb in prilagajanja nanje, da bi o njih poiskali skupna stališča. V zvezi s tem bi lahko razmislili o ponovnem oblikovanju Sklada za mednarodno sodelovanje na področju znanosti in tehnologije med Evropsko unijo in Mehiko (FONCICYT), ki je obstajal do leta 2011.

⁽³⁾ Mehika je aprila 2015 ratificirala konvencijo MOD št. 138 o minimalni starosti za sklenitev delovnega razmerja.

6.8.3 Na področju trajnostnega razvoja in okolja bi poleg konkretnih projektov, povezanih s prilagajanjem na podnebne spremembe, lahko vzpostavili še druge konkretne projekte v zvezi s temami, kot so zmanjšanje emisij onesnaževal v ozračje, zmanjšanje izpustov v vodo in onesnaževanja podtalnice ter ravnanje z odpadki vseh vrst in njihovo recikliranje.

6.8.4 EESO meni, da obstaja tako na ravni vodstva Mehike kot Evropske unije, parlamentarnih teles in predstavnikov civilne družbe dovolj elementov za začetek izvajanja številnih izmed teh pobud, ne da bi bilo treba čakati sklenitev novega sporazuma. Sklepi s srečanja na vrhu med Evropsko unijo ter Latinsko Ameriko in Karibi ter med Evropsko unijo in Mehiko iz junija 2015 kot tudi sklepi z XIX. seje mešanega parlamentarnega odbora Evropske unije in Mehike (7.–9. julij 2015) so priložnost za razvoj takih pobud na regionalni ravni, pri čemer je treba Mehiko šteti za enega izmed glavnih členov.

V Bruslju, 17. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o kmetijstvu, podeželju in trajnostnem razvoju v državah vzhodnega partnerstva

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/20)

Poročevalka: Dilyana SLAVOVA

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na 504. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Kmetijstvo, podeželje in trajnostni razvoj v državah vzhodnega partnerstva

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 16. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) z 217 glasovi za in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EU mora razvijati močna partnerstva s svojimi sosedi. Okrepiti mora tesno sodelovanje z državami v svojem sosedstvu in s tem gospodarske in politične vezi⁽¹⁾. Dogodki v državah vzhodne Evrope in Južnega Kavkaza imajo posledice za EU; ko se je ta razširila, so te države postale bližnje sosedbe. Njihova varnost, stabilnost in blaginja vse bolj vplivajo na razmere v EU. Tesnejše sodelovanje med EU in njenimi vzhodno-evropskimi partnerji, tj. Armenijo, Azerbajdžanom, Belorusijo, Gruzijo, Moldavijo in Ukrajino, pa tudi sodelovanje med temi državami samimi, je ključnega pomena za zunanje odnose EU.

1.2 EU si prizadeva za rast in stabilnost v sosednjih državah vzhodnega partnerstva ter priznava pomen kmetijstva in panog, ki so višje ali nižje v verigi, za ohranitev in družbeno-gospodarski razvoj podeželja.

1.3 Ključna prednostna naloga za šest držav vzhodnega partnerstva je še vedno gospodarski razvoj, za katerega so potrebni tokovi kapitala, blaga, ljudi in znanja. To se lahko doseže samo v varnih razmerah, ki so pogoj za trajnostni razvoj, ob odpravi vse preveč prisotne korupcije.

1.4 EESO spodbuja diverzifikacijo podeželja v državah vzhodnega partnerstva, ki lahko z alternativnimi dejavnostmi in priložnostmi za večje zaposlovanje zagotovi dodaten vir prihodka.

1.5 EESO podpira Evropsko komisijo v njenih prizadevanjih, da z vsemi partnerskimi državami naveže stabilen dialog o razvoju kmetijstva in podeželja, ter je pripravljen pomagati pri politikah za izvajanje in reformah za vse, ki želijo, da bi kmetijstvo in razvoj podeželja postala ena od glavnih tem sodelovanja teh držav z EU. Večina naložb EU bi morala biti namenjena državam, v katerih sta kmetijstvo in razvoj podeželja prednostna naloga.

⁽¹⁾ Skupni posvetovalni dokument „Za novo evropsko sosedsko politiko“, 4. marec 2015.

1.6 EESO vztraja, da mora EU pomagati državam vzhodnega partnerstva pri pripravi dolgoročnih strategij za kmetijstvo in razvoj podeželja v sodelovanju z vsemi pomembnimi akterji, pa tudi pri vzpostavljanju potrebnih institucionalnih zmogljivosti na nacionalni in lokalni ravni.

1.7 EESO izraža željo, da bi se uporaba virov, ki jih EU dodeli državam vzhodnega partnerstva, strogo nadzorovala.

1.8 EESO se zavzema za strateško posodobitev kmetijskega sektorja v državah vzhodnega partnerstva, ki bi na trajnostni način povečala domačo proizvodnjo varne hrane. Odbor meni, da bi EU morala tem državam še naprej pomagati pri izboljševanju sanitarnih in fitosanitarnih standardov njihovih izdelkov in pripravi programov razvoja podeželja. Izraža upanje, da se bodo sporazumi o poglobljenem in celovitem območju proste trgovine (DCFTA) ustrezno izvajali in da bodo s tega vidika učinkoviti.

1.9 EESO pripisuje velik pomen evropskemu sosedskemu programu za kmetijstvo in razvoj podeželja, ki je bil sprejet v podporo temu sektorju, in izraža upanje, da bo program za kmetijstvo in razvoj podeželja (program ENPARD), skupaj z drugimi sedanjimi ali načrtovanimi programi v drugih državah, privedel do trajnostnega napredka v kmetijstvu in izboljšanja življenjskih pogojev na podeželju na celotnem območju vzhodnega partnerstva.

1.10 EESO je pripravljen seznanjati z izkušnjami EU in deliti njeno znanje, in sicer v okviru programa ENPARD in na podlagi trdnega partnerstva za razvoj podeželja in trajnostni razvoj kmetijskega potenciala obravnavanih regij. To bo pripomoglo k ustvarjanju delovnih mest, pa tudi k izboljšanju kakovosti življenja ljudi na podeželju. Podpora kmetijstva in razvoja podeželja je poleg tega eden glavnih elementov zaveze EU za vključujočo rast v njenem sosodstvu.

1.11 EESO vztraja, da je treba upoštevati izkušnje EU z reformo kmetijstva in podeželja v državah v predpristopnem procesu, pa tudi raznolike izkušnje in prizadevanja v partnerskih državah. Poziva k temu, da se veliko pozornosti nameni sodelovanju civilne družbe in vključevanju zainteresiranih strani v sektorju.

1.12 V tem mnenju EESO izraža tudi željo, da bi bila civilna družba veliko bolje zastopana v platformi 2 (Gospodarsko povezovanje in zблиževanje s politikami EU), v delovni skupini za kmetijstvo in razvoj podeželja, delovni skupini za okolje in podnebne spremembe z vidika spodbujanja okolju prijaznih tehnologij, inovacij in biotske raznovrstnosti, delovni skupini za sanitarna in fitosanitarna vprašanja ter odboru za MSP, kjer lahko Odbor veliko pomaga s svojim znanjem in izkušnjami.

1.13 Podpora kmetijstvu bi lahko postala temelj gospodarskih reform v državah vzhodnega partnerstva, na njem pa bi te države gradile močnejše gospodarske in trgovinske vezi z EU. To bi bila tudi zanesljiva zaščita v primeru motenj v trgovanju z drugimi državami.

2. Ozadje

2.1 Vzhodno partnerstvo sestavlja šest držav z dveh geografskih območij: Gruzija, Armenija in Azerbajdžan z Južnega Kavkaza na robu vzhodne Evrope in jugozahodne Azije med Črnim in Kaspijskim morjem ter Moldavija, Ukrajina in Belorusija. Razmere v teh državah so precej dinamične. Dve – Belorusija in Armenija⁽²⁾ – sta že članici Evrazijske gospodarske unije. V Ukrajini se kriza nadaljuje, stanje na področju državnih institucij in pravne države se nenehno slabša, kar očitno vodi k obsežnemu pojavu prilaščanja zemljišč⁽³⁾. Mejni spori med Armenijo in Azerbajdžanom še niso prenehali in škodljivo vplivajo na razvoj območja.

⁽²⁾ Predsedniki Kazahstana, Belorusije in Rusije so 29. maja 2014 podpisali pogodbo o Evrazijski gospodarski uniji, h kateri je 9. oktobra 2014 pristopila tudi Armenija. Njena pristopna pogodba je stopila v veljavo 2. januarja 2015.

⁽³⁾ http://www.bundestag.de/presse/hib/2015_01/-/357564

2.2 Odbor je pripravil več mnenj o vprašanih vzhodnega partnerstva⁽⁴⁾, vendar nikoli ni obravnaval problemov podeželskih območij, kmetijstva in trajnostnega razvoja v teh državah. Zato so glavna tema tega mnenja možnosti za boljši razvoj podeželskih območij in za doseganje trajnosti v tej regiji.

2.3 EU priznava pomen kmetijstva, podeželja in trajnostnega razvoja v državah vzhodnega partnerstva; program ENPARD je bil uveden ravno za podporo tem področjem.

2.4 Glavno orodje večstranskega vzhodnega partnerstva so platforme. Platforma 2 se ukvarja z gospodarskim povezovanjem med partnerskimi državami in EU ter približevanjem njenim politikam, s tem pa pomaga uresničevati cilje vzhodnega partnerstva. Cilj platforme 2 in različnih delovnih skupin ter področij, ki so organizirana v njenem okviru, je prispevati k pametnemu, trajnostnemu in vključujočemu razvoju prostega tržnega gospodarstva v partnerskih državah.

2.5 Glede na pomen kmetijstva in podeželja za prihodnji trajnostni in vključujoči razvoj držav vzhodnega partnerstva je bila konec leta 2012 ustanovljena delovna skupina za kmetijstvo in razvoj podeželja (angl. *ARD Panel*), ki je povezana s programom ENPARD.

2.6 Delovna skupina za okolje in podnebne spremembe obravnava predvsem sodelovanje za krepitev pridružitvenih sporazumov in postopno približevanje pravnemu redu EU na področju okolja in podnebnih sprememb. Sem sodi tudi spodbujanje uskladitve s standardi EU, izmenjava informacij in primerov najboljše prakse, krepitev upravnih zmogljivosti in podpora razvoja civilne družbe. Med temami za razpravo in dejavnosti so med drugimi zmanjševanje količine odpadkov in recikliranje, onesnaževanje zraka, biotska raznovrstnost in gospodarjenje z vodnimi viri. Delovna skupina poleg tega poskuša navezati dialog na regionalni ravni o politikah, povezanih s podnebnimi spremembami, s čimer želi povečati prepoznavnost in pogajalske sposobnosti partnerskih držav ter sodelovati z državami članicami EU v svetovnih pogajanjih o podnebjju.

2.7 Leta 2014 je vzhodno partnerstvo zabeležilo precejšen napredek. Podpisani so bili pridružitveni sporazumi z Gruzijo, Moldavijo in Ukrajino, ki se začasno že izvajajo. To v primeru Gruzije in Moldavije pomeni, da zanju že velja poglobljeno in celovito območje proste trgovine, za Ukrajino pa je bilo začasno izvajanje tega dela sporazuma predstavljeno do konca leta 2015. Pridružitveni sporazumi ter sporazum o poglobljenem in celovitem območju proste trgovine določajo ambiciozne načrte za politične, gospodarske in socialne reforme, s čimer države članice, ki so jih podpisale, približujejo EU.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Področji kmetijstva in razvoja podeželja v državah vzhodnega partnerstva se razlikujeta po svoji naravi, sestavi in sorazmerni velikosti, ki jih je treba obravnavati z vidika tradicije, kulture in organizacijskih metod posameznih držav. Podnebje, naravni viri in geografska lega postavljajo naravne ovire.

3.2 Kmetijstvo je glavna panoga v gospodarstvu vseh držav vzhodnega partnerstva. Zaposluje velik del prebivalstva in ima, po desetletjih problemov, še vedno velik potencial za razvoj. Storiti je treba vse, da bo razvoj bolj produktivnega kmetijstva koristil kmetom in podeželskim območjem.

3.3 V številnih državah vzhodnega partnerstva je veliko podeželskega prebivalstva, ki do določene mere živi od majhnih in razdrobljenih parcel ter uporablja občinske ali državne pašnike. Ti mali kmetje imajo zelo omejena sredstva z nizkim potencialom rasti. V mnogih primerih nanje odpade tako rekoč celotna proizvodnja kmetijskih izdelkov države. Njihovi izdelki so pogosto namenjeni predvsem samooskrbi ali delni samooskrbi. Prodajo morebitnih presežkov dodatno otežujejo slabe povezave z organiziranimi trgi ter propadla in uničena infrastruktura na podeželju. Glavni problemi (zlasti na Južnem Kavkazu) so pomanjkanje sodelovanja, usposabljanje in izobraževanje v tem sektorju ter neustrezen sistem obdavčevanja.

⁽⁴⁾ UL C 12, 15.1.2015, str. 48, UL C 161, 6.6.2013, str. 40, UL C 299, 4.10.2012, str. 34, UL C 248, 25.8.2011, str. 37, UL C 277, 17.11.2009, str. 30.

3.4 Dinamika kmetijskih trgov in nihanja cen hrane so pokazali, da morajo države vzhodnega partnerstva razdelati kmetijske politike in politike razvoja podeželja, vključno z ukrepi za male kmete. Po eni strani morajo posodobiti kmetijstvo in povečati trajnostno proizvodnjo, po drugi pa razvijati podeželska območja in infrastrukturo ter izboljšati možnosti za prihodke, ki bi omogočili večjo kakovost življenja, družinam pa zagotovili boljšo prihodnost.

3.5 Večina držav pripravlja programe regionalnega razvoja, tudi pilotne, ki naj bi izboljšali možnosti za prihodek in zaposlitev iz alternativnih dejavnosti na podeželju. Poleg tega naj bi spodbudili razvoj in diverzifikacijo gospodarstva teh območij ter zmanjšali regionalne razlike⁽⁵⁾.

3.6 Podeželsko prebivalstvo v vseh državah vzhodnega partnerstva je bilo dolgo obravnavano kot nekaj samoumevnega in pogosto prezrto v politikah in pri načrtovanju. Ena od posledic takšne politične „neobravnave“ je postopno zmanjševanje števila prebivalcev na podeželju, saj se tisti, ki so gospodarsko aktivni, selijo v mesta ali tujino. Takšni negativni demografski trendi in potreba po močnem delovno aktivnem prebivalstvu, ki podpira kmetijsko proizvodnjo, kažejo, da je treba izboljšati kakovost infrastrukture in zdravstvenega varstva ter v odgovor sprejeti trdnejše politične in institucionalne zaveze.

3.7 Kmetijstvo na Južnem Kavkazu ne izkorišča svojega celotnega potenciala; trenutno ga zaznamujejo nizka produktivnost in slaba konkurenčnost. Razvoj kmetijstva med drugim zavirajo degradacija naravnega kapitala (zemlje, vode, gozdov ipd.), gorat relief, zmanjšana pridelava poljščin in vzreja živali, slabša biotska raznovrstnost in nihanje okoljskega ravnovesja. Revščina na podeželju, premalo možnosti za zaposlitev in nizki življenjski standardi so med dejavniki, ki povečujejo ranljivost Južnega Kavkaza.

3.8 Še vedno so razlike med državami vzhodnega partnerstva glede standardov, predpisov, zakonodaje in informacij za primerjavo. Nujni so skupni standardi, ki morajo biti usklajeni z mednarodnimi standardi in standardi EU. Sem sodijo tudi ukrepi za nadzor skladnosti, tj. spremljanje in inšpekcije v zvezi z veljavnimi predpisi. Sistemi za zagotavljanje varnosti hrane in zdrava živali so zlasti v državah Južnega Kavkaza slabo razviti. Za njihovo usklajitev s sanitarnimi in fitosanitarnimi standardi, zlasti z veterinarsko sanitarnimi standardi za živali in živalske izdelke, bo potrebnih veliko prizadevanj in veliko dela.

3.9 EESO meni, da je treba storiti vse, da bo razvoj bolj produktivnega kmetijstva koristil potrošnikom, kmetom in na splošno kmetijskim območjem, ki so v vsaki državi pogosto med najrevnejšimi regijami. Zaradi tega je EU v preteklih letih sprejela obsežen sveženj programov, namenjenih njenim vzhodnim partnerjem. Ti programi so tako specifični in namenjeni zagotavljanju posebne tehnične pomoči kot tudi splošni in usmerjeni v celotni sektor. Sprejeti so tudi programi za podporo temeljitih reform v kmetijstvu, pri razvoju podeželja in v zvezi z varnostjo hrane. EESO se v vseh primerih zavzema za to, da se učinkovitost kmetijskih reform strogo spremlja v vseh državah vzhodnega partnerstva.

3.10 EESO spodbuja Evropsko komisijo in Evropski parlament, naj z vsako posamezno državo navežeta obnovljen in globlji politični dialog o strateškem načrtovanju in reformah v kmetijstvu, gozdarstvu in na področju trajnostnega razvoja. Pri tem naj spoštujeta določena pravila in spodbujata konkurenčnost kmetijstva ter preglednost domačih kmetijskih trgov.

3.11 EESO meni, da je treba za podporo razvoja kmetijstva v državah vzhodnega partnerstva najprej ustanoviti lokalne kmetijske organizacije in jih krepiti v okviru razvojnih projektov, katerih namen je izboljšati zastopanost kmetov in povečati njihovo udeležbo v procesu sprejemanja odločitev.

⁽⁵⁾ Gruzija je leta 2014 začela izvajati drugi program regionalnega razvoja, da bi še naprej podpirala in izboljševala družbeno-gospodarski razvoj vseh devetih regij ter življenjske pogoje prebivalstva. Armenija je v letu 2014 nadaljevala izvajanje programa za podporo regionalnega razvoja. Moldavija ima koristi od novega programa, katerega cilj je izboljšati regionalno in projektno načrtovanje v severnih, južnih in osrednjih razvojnih regijah. Azerbajdžan pa je začel izvajati nov program regionalnega razvoja.

3.12 V središču dejavnosti EU v državah vzhodnega partnerstva bi morale biti podjetništvo. Ne sme se pozabiti, da je spodbujanje podjetništva na podeželju izredno pomembno. To je mogoče doseči z zagotovitvijo ustreznega poslovnega okolja, tj. dostopa do začetnega kapitala, bančnih posojil in primernih davčnih spodbud.

3.13 Po mnenju EESO je ključno poudarjati in krepiti vlogo žensk in mladih v kmetijstvu in v družbi na podeželju, tako da se jih v večjem obsegu vključi v poklicno usposabljanje in se zanje v načrtih razvoja podeželja sprejmejo posebni ukrepi.

3.14 Odbor upa, da bo delovna skupina za okolje in podnebne spremembe uspešna pri izvajanju treh naslednjih projektov, ki so del platforme 2 za gospodarsko povezovanje in zблиževanje s politikami EU: skupni okoljski informacijski sistem (SEIS) ⁽⁶⁾, projekt GREEN ⁽⁷⁾ in sveženj Clima East ⁽⁸⁾.

3.15 EESO poziva Evropsko komisijo in Evropski parlament, naj nadaljujeta prizadevanja za izboljšanje okoljskega upravljanja, zbiranja podatkov in sistemov upravljanja v regiji vzhodnega partnerstva, da se tem državam pomaga pri blaženju podnebnih sprememb in prilagajanju nanje ter osredotočenju na okolju prijazne politične ukrepe, pa tudi, da se jim predstavijo trajnostni vzorci potrošnje in proizvodnje.

3.16 EESO priznava pomen programa za trajnostni razvoj Okolju prijaznejše gospodarstvo v regiji vzhodnega partnerstva (EaP GREEN), ki ga izvaja OECD v sodelovanju z Ekonomsko komisijo Združenih narodov za Evropo (UNECE), Okoljskim programom Združenih narodov (UNEP) in Organizacijo Združenih narodov za industrijski razvoj (UNIDO), da bi pomagala državam v tej regiji pri njihovem prehodu k okolju prijaznejšemu gospodarstvu.

4. Ugotovitve o posameznih državah

4.1 *Armenija*

4.1.1 Kmetijstvo je najpomembnejša gospodarska panoga v Armeniji. Približno tretjina prebivalstva živi na redko poseljenih in gorskih podeželskih območjih, pomemben vir za preživetje pa je kmetijstvo z nizko porabo sredstev ter samooskrbno in deloma samooskrbno kmetijstvo. Male kmetije ustvarijo praktično skoraj vso bruto kmetijsko proizvodnjo (približno 97 %).

4.1.2 Armenija je izvedla enega najboljsežnejših programov zemljiške reforme; do sredine leta 1994 je bila večina kmetijskih površin privatizirana in razdeljena na več kot 1,2 milijona parcel.

4.1.3 Zemljiški viri te države so omejeni, saj je na njenem teritoriju le 16,8 % obdelovalnih površin. Rodovitna vulkanska zemlja omogoča gojenje pšenice in ječmena ter pašo živali. Namakalne kulture vključujejo marelice, breskve, slive, jabolka, češnje, orehe, kutine, fige, granatna jabolka in drugo sadje ter grozdje, iz katerega proizvajajo mednarodno znan vinjak.

4.1.4 Pogajanja o pristopnem sporazumu, vključno s sporazumom o poglobljenem in celovitem območju proste trgovine DCFTA, so se zaključila julija 2013. Ker pa se je Armenija, kot je bilo objavljeno septembra 2013, pridružila carinski uniji, pridružitveni sporazum ni bil podpisan, saj je bil nezdržljiv s članstvom v uniji. Evropska unija še naprej sodeluje z Armenijo na vseh področjih, ki so združljiva s to odločitvijo.

4.2 *Azerbajdžan*

4.2.1 Gospodarstvo Azerbajdžana je odvisno od nafte in plina, ki sta vodilni panogi, kmetijstvo pa je ključni segment gospodarstva, ki ne temelji na nafti. Skoraj polovica Azerov živi na podeželju in so odvisni od kmetijstva.

⁽⁶⁾ Ta projekt je namenjen spodbujanju zaščite okolja v regiji vzhodnega partnerstva, za katero naj bi tudi veljala načela SEIS.

⁽⁷⁾ Splošni cilj projekta GREEN je podpora partnerskim državam v njihovih prizadevanjih za prehod k okolju prijaznejšemu gospodarstvu s prekinitvijo povezave med gospodarsko rastjo ter degradacijo okolja in izčrpanjem virov.

⁽⁸⁾ Sveženj Clima East je podpora pri blažitvi posledic podnebnih sprememb in prilagajanju nanje v regiji vzhodnega partnerstva. Cilj je postopna uskladitev s pravnim redom EU na področju okolja in podnebnih sprememb.

4.2.2 Najpogostejša je mešana pridelava s podobnimi kulturami pridelkov. Glavni pridelki v azerbajdžanskem kmetijstvu so namenjeni prodaji na trgu: to so grozdje, bombaž, tobak, agrumi in zelenjava. Pomembni so še živinoreja, mlečni izdelki, vino in žgane pijače.

4.2.3 EU in Azerbajdžan sta pogajanja o pristopnem sporazumu začela leta 2010 (ki pa ne zajema sporazuma DCFTA zaradi prošnje za pristop k STO, ki še ni rešena). Azerbajdžanska vlada je leta 1997 sekretariatu STO poslala uradno prošnjo za članstvo, razprave pa so še v teku.

4.3 Belorusija

4.3.1 V kmetijstvu Belorusije je zaposlena približno ena desetina delovne sile. Prevladujejo velike kolektivne in državne kmetije. V državi prevladujeta pridelava mešanih kultur in živinoreja. Pomembne poljščine so krompir, sladkorna pesa, ječmen, pšenica, rž in koruza; velik odstotek žit se uporablja za živilsko krmo. Glavne rejne živali so govedo, perutnina in prašiči. Skoraj dve petini površine države pokrivajo gozdovi, ki se izkoriščajo za proizvodnjo lesnih in papirnatih izdelkov.

4.3.2 Ratifikacija sporazuma o partnerstvu in sodelovanju med EU in Belorusijo (sklenjen leta 1995) je od leta 1997 zamrznjena zaradi političnih razmer v državi.

4.3.3 Belorusija je leta 1993 zaprosila za članstvo v STO; pristopni proces še traja.

4.4 Gruzija

4.4.1 Kmetijstvo Gruzije je ključnega pomena za njeno prebivalstvo, saj zagotavlja pomembno varnostno mrežo na podeželju, kjer živi skoraj polovica prebivalcev. Kmetijska zemljišča so močno razdrobljena: 95 % kmetov je „malih“, običajno imajo približno 1,2 hektarja in dve kravi na družino. Privatizacija zemljišč v 90-ih letih je to razdrobljenost še povečala, posledica pa je nov razred približno pol milijona „kmetov“, ki se obravnavajo kot samozaposleni.

4.4.2 Kmetijska proizvoda z največjo vrednostjo sta mleko in meso. Živinorejci uporabljajo zelo majhno količino visokokakovostne krme in se zanašajo na pašo in seno pozimi, ki sta zastonj oziroma vsaj izredno poceni. Zaradi tega je mlečnost nizka, konkurenčna proizvodnja mesa pa izredno težka. Zelo pomemben del kmetijstva je tudi pridelava vina. Večina kmetijskih dejavnosti je zgoščenih v rodovitnih poplavnih rečnih dolinah, glavni pridelki pa so agrumi, grozdje in oreški.

4.4.3 Odnose med EU in Gruzijo je usmerjal sporazum o partnerstvu in sodelovanju, ki ga je nadomestil pridružitveni sporazum EU-Gruzija, vključno s sporazumom DCFTA. Podpisan je bil 27. junija 2014, začasno pa se izvaja od 1. septembra 2014. Sporazum DCFTA na področju trgovine s kmetijskimi izdelki vključuje ambiciozne koncesije. Uvoz kmetijskih izdelkov EU v Gruzijo je v celoti liberaliziran.

4.5 Moldavija

4.5.1 Kmetijstvo je za Moldavijo izredno pomembno. 75 % območja države so kmetijske površine. Večina se uporablja za gojenje začasnih kultur, približno ena desetina pa za gojenje trajnih kultur. Moldavska družba je pretežno podeželska; kmetijstvo zaposluje 26,4 % delovno aktivnega prebivalstva in ustvari 14,6 % BDP države.

4.5.2 Zaradi zemljiške reforme se je struktura rabe kmetijskih površin spremenila. Po privatizaciji v 90-ih letih je večina zemljišč razdeljena v majhne individualne parcele. V zasebni lasti je v povprečju 1,4 hektarja, ki so še dodatno razdeljeni na ločene parcele glede na vrsto zemljišča (obdelovalno, sadovnjaki, vinogradi) in med približno 1 milijon naslovnikov. 0,66 milijona hektarjev vseh kmetijskih površin je v lasti javnega sektorja (26,2 %), 1,84 % milijona hektarjev pa je v zasebni lasti ali namenjena zasebni uporabi (73,8 %).

4.5.3 Z vidika vrednosti kmetijske proizvodnje je najpomembnejša pridelava rastlin, ki ustvari dve tretjini skupne vrednosti, reja živali in storitve pa ustvarijo 30 % oziroma 2,4 %. Kmetijska proizvoda z največjo vrednostjo sta grozdje in mleko.

4.5.4 Odnose med EU in Moldavijo je od leta 1998 dalje usmerjal sporazum o partnerstvu in sodelovanju, ki ga je nadomestil pridružitveni sporazum EU-Moldavija. Podpisan je bil 27. junija 2014 in vključuje sporazum DCFTA, ki se začasno izvaja od 1. septembra 2014.

4.6 Ukrajina

4.6.1 Pidelava poljščin je v Ukrajini zelo razvita, deloma zaradi bogate zemlje in ugodnih podnebnih razmer. Pidelava žit in krompirja je med najbolj produktivnimi v Evropi, Ukrajina pa je tudi ena od največjih proizvajalk sladkorne pese in sončničnega olja. Živinoreja je manj razvita od pridelave poljščin, vendar pa je njena splošna produktivnost še vedno večja kot v večini drugih evropskih držav.

4.6.2 Pogajanja o novem pridružitvenem sporazumu, vključno z DCFTA, so potekala med letoma 2007–2011. Sporazum je bil parafiran leta 2012. Politični del pridružitvenega sporazuma je bil končno podpisan 21. marca 2014, preostali deli, tudi sporazum DCFTA, pa 27. junija 2014. Od 23. aprila 2014 EU Ukrajini enostransko zagotavlja avtonomne trgovinske preferencialne, da bi jo podprla v aktualni situaciji.

4.6.3 Julija 2014 se je začel izvajati projekt za izboljšanje sistema nadzora nad varnostjo hrane v Ukrajini (angl. *Improvement of Food Safety control System in Ukraine*, IFSSU), ki ga financira EU. Cilj je izboljšati sanitarno kakovost prehrabnih proizvodov in povečati zaupanje ukrajinskih potrošnikov v domačo proizvodnjo. EU poleg tega pomaga državni veterinarski in fitosanitarni službi izboljšati sistem zagotavljanja varne hrane „od kmetije do mize“. Projekt IFSSU, za katerega je namenjenih skoraj 3,8 milijona EUR za 33 mesecev, je del prednostnega področja Varnost hrane in zanesljiva preskrba s hrano.

5. Pomen programa ENPARD

5.1 Program ENPARD je bil uveden z dvema skupnima sporočiloma Evropske komisije in Evropske službe za zunanje delovanje, objavljenima marca in maja 2011, v okviru zaveze EU za vključujočo rast in stabilnost v njenem sosodstvu, s katero priznava potencialni pomen kmetijstva za varnost hrane, trajnostno proizvodnjo in zaposlovanje na podeželju.

5.2 EU je z vsemi partnerskimi državami pripravljena voditi dialog o programu ENPARD ter pomagati pri izvajanju z njim povezanih politik in reform vsem tistim, ki si prizadevajo za to, da bi kmetijstvo in razvoj podeželja postala glavni element sodelovanja z EU. To zajema tudi pomoč pri pripravi dolgoročnih strategij za kmetijstvo in razvoj podeželja v sodelovanju z vsemi pomembnimi akterji, pa tudi pri vzpostavljanju potrebnih institucionalnih zmogljivosti na nacionalni in lokalni ravni.

5.3 Program je v Gruziji že obrodil sadove: zakon o kmetijskih zadrugah, mrežo 54 središč za informacije o kmetijski strategiji in posvetovanje itd. Evropska unija je 11. marca 2014 podpisala štiri sporazume o finančni pomoči v višini skupaj 15 milijonov EUR, da bi v okviru tega programa v Gruziji podprla male kmete. Namen teh projektov, ki se bodo izvajali v vseh regijah Gruzije, je tehnična pomoč pri ustanovitvi več kot 160 zadrug, ki naj bi malim kmetom omogočile skupno delovanje, s čimer bodo lahko izkoristili ekonomijo obsega, povečali učinkovitost in izboljšali svoje povezave s trgov. Celotna podpora iz programa ENPARD za Gruzijo znaša 52 milijonov EUR za pet let (marec 2013–marec 2018).

5.4 Podpora EU Armeniji je v obdobju 2011–2013 znašala 157 milijonov EUR (v obdobju 2007–2010 pa 98,4 milijona EUR). Decembra 2013 je EU v okviru evropske sosedske politike odobrila dodatna sredstva v višini 41 milijonov EUR za podporo civilni družbi, regionalnemu razvoju in kmetijstvu Armenije. Od tega je bilo 25 milijonov EUR dodeljenih za izvajanje programa ENPARD v tej državi. Sredstva bodo zlasti porabljena za izboljšanje delovanja kmetijskih institucij, podporo razvoju združenj kmetov, pripravo kmetijskih statistik in izboljšanje dostopa armenskih državljanov do hrane, ki si jo lahko privoščijo. Z vsem naštetim naj bi se izboljšale tudi razmere na podeželju, in sicer z odpiranjem delovnih mest, razvojem javno-zasebnih partnerstev in usposabljanjem delovne sile.

5.5 V Moldaviji se je program za ožvitev gospodarstva na podeželju, ki se izvaja od leta 2010, izkazal kot koristen za ustvarjanje delovnih mest v pokrajinah te države. Kmetijstvo in razvoj podeželja sta bila opredeljena kot glavni področji razvojnega sodelovanja med Moldavijo in EU v letih 2014–2017, katerima je bilo dodeljenih od 100 do 120 milijonov EUR pomoči. Poleti 2014 je bil sprejet obsežen program ENPARD za Moldavijo s proračunom v višini 64 milijonov EUR. Program se je začel izvajati na začetku leta 2015. Finančna in tehnična podpora je namenjena kot pomoč pri izvajanju obsežne dolgoročne razvojne strategije, ki jo je pripravila vlada. Finančna podpora bo povečala konkurenčnost kmetijstva in poglobila razpravo o razvoju novih politik.

6. Vloga EESO

6.1 EESO se zaveda ključne vloge civilne družbe v državah vzhodnega partnerstva in je pripravljen aktivno pomagati ter deliti svoje znanje za razvoj bolj učinkovitejšega kmetijstva. To želi doseči predvsem s:

- pomočjo pri evidentiranju organizacij civilne družbe na področjih kmetijstva in trajnostnega razvoja ter pri izboljšanju stanja z odprtim in vključujočim dialogom s širokim naborom zainteresiranih strani,
- delitvijo svojega znanja, zlasti znanja novih držav članic, ki bo koristno pri opredelitvi posebnih meril in postopkov za ustanavljanje resnično zastopniških organizacij civilne družbe na področju kmetijstva in okolja ter njihovo vključevanje v postopek sprejemanja odločitev v državah vzhodnega partnerstva,
- izmenjavo primerov najboljše prakse na področjih, kot so kmetijstvo, mreže za razvoj podeželja, trajnostni razvoj, podjetništvo in družbena odgovornost podjetij,
- aktivnejšim sodelovanjem pri delu platforme vzhodnega partnerstva 2 za gospodarsko povezovanje in zблиževanje s politikami EU, zlasti v delovni skupini za kmetijstvo in razvoj podeželja ter za okolje in podnebne skupine, kjer bo spodbujal okolju prijazne tehnologije in inovacije ter biotsko raznovrstnost.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

PRILOGA I⁽¹⁾

Pomoč EU državam vzhodnega partnerstva (2014–2020)

Država	Sredstva v obdobju 2014–2017 (v mio EUR)	Glavno področje podpore	Okvirna dodelitev (%)
Armenija	140–170	razvoj zasebnega sektorja	35
		reforma javne uprave	25
		reforma pravosodja	20
Azerbajdžan	77–94	regionalni razvoj in razvoj podeželja	40
		reforma pravosodja	20
		izobraževanje in pridobivanje spretnosti	20
Belorusija	71–89	socialno vključevanje	30
		okolje	25
		lokalni in regionalni gospodarski razvoj	25
Gruzija	335–410	reforma javne uprave	25
		kmetijstvo in razvoj podeželja	30
		reforma pravosodja	25
Moldavija	335–410	reforma javne uprave	30
		kmetijstvo in razvoj podeželja	30
		reforma policije in upravljanje meja	20
	Sredstva za leto 2014		
Ukrajina	355 milijonov EUR	posebni ukrep, povezan s pogodbo o podpori za konsolidacijo države	

⁽¹⁾ Informacije na spletni strani Evropske službe za zunanje delovanje: http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index_en.htm

PRILOGA II

https://www.zm.gov.lv/public/ck/files/Joint_statement_16_04_2015.pdf

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o temi Za konvencijo MOD proti nasilju na podlagi spola na delovnem mestu

(mnenje na lastno pobudo)

(2016/C 013/21)

Poročevalka: Béatrice OUIIN

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. februarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Za konvencijo MOD proti nasilju na podlagi spola na delovnem mestu.

(mnenje na lastno pobudo)

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 16. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) z 209 glasovi za, 2 glasovoma proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Mednarodna organizacija dela (MOD) ima s svojo tristransko sestavo ključno vlogo na mednarodni ravni pri izboljšanju razmer za delavce in delovanje podjetij. EU sicer ni članica Mednarodne organizacije dela, države članice EU pa so, tako kot organizacije, ki zastopajo delavce in delodajalce v Evropi. Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) želi, da bi države članice EU in evropske organizacije na svetovni ravni predstavljale evropske vrednote in dosežke, ob upoštevanju razmer v svetu.

1.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor meni, da:

- sta spolno nasilje in nasilje na podlagi spola na delovnem mestu ovira za dostojno delo (ki spoštuje dostojanstvo, zagotavlja varnost, odgovornost in avtonomnost delavcev),
- je nasilje na podlagi spola na delovnem mestu huda kršitev človekovih pravic ter poseg v dostojanstvo ter telesno in duševno celovitost,
- tovrstno nasilje škoduje gospodarstvu in družbenemu napredku, saj se s tem spodkopavajo temelji delovnih odnosov ter zmanjšuje produktivnost,
- to nasilje razkriva neenaka razmerja moči med moškimi in ženskami ter prispeva k nadaljevanju neenakosti na delovnem mestu,
- je za boj proti tovrstnemu nasilju potrebno sodelovanje civilne družbe, zlasti socialnih partnerjev, pa tudi zdravstvenih delavcev, policije in pravosodnih organov pri sprejemanju žrtev, ter medijev in učiteljev pri preprečevanju nasilja,
- je v interesu družbe, da se bori proti tovrstnemu nasilju, kjer koli se pojavi, in odpravi njegovo pojavljanje na delovnem mestu.

1.3 Upravni odbor MOD mora novembra 2015 sprejeti odločitev, ali bo pripravo mednarodnega standarda o nasilju na podlagi spola na delovnem mestu uvrstil na dnevni red Mednarodne konference dela (organa odločanja MOD). EESO podpira ta predlog in k temu poziva tudi evropske države in socialne partnerje.

1.4 EESO poziva države članice Evropske unije, ki so zahvaljujoč Direktivi 2002/73/ES⁽¹⁾ Evropskega parlamenta in Sveta že opremljene z instrumenti za preprečevanje neenakosti med spoloma in spolnega nadlegovanja na delovnem mestu, naj enotno nastopijo v MOD.

1.5 Evropski socialni partnerji so leta 2007 podpisali okvirni sporazum o nadlegovanju in nasilju na delovnem mestu, ki bi jih moral spodbujati k skupnemu nastopu med razpravo o tem osnutku mednarodnega standarda dela⁽²⁾.

2. Uvod: problem nasilja na podlagi spola na delovnem mestu

2.1 V času globalizacije je treba določiti mednarodne standarde za boj proti nasilju na podlagi spola in njegovo preprečevanje, kar je v interesu tako delojemalcev kot podjetij in držav. To nasilje ogroža telesno in duševno zdravje, posega v osebne pravice in človekovo dostojanstvo, škodi produktivnosti žrtev in predstavlja stroške za državo in družbo. Boj proti nasilju in njegovo preprečevanje sta v interesu vseh. Nasilje na osnovi spola je ena glavnih ovir za razvoj.

2.2 Obravnava te tematike v okviru Mednarodne organizacije dela

2.2.1 Nasilje na podlagi spola in spolno nasilje odražata in hkrati povečujeta neenakosti med moškimi in ženskami ter negativno vpliva na razmere na delovnem mestu. Potrebo po preprečevanju teh neenakosti obravnava več konvencij Mednarodne organizacije dela (MOD):

- Konvencija št. 29 o prisilnem ali obveznem delu iz leta 1930,
- Konvencija št. 97 o delavcih migrantih (revidirana) iz leta 1949,
- Konvencija št. 100 o enakem nagrajevanju moške in ženske delovne sile za delo enake vrednosti iz leta 1951,
- Konvencija št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih iz leta 1958,
- Konvencija št. 189 o delavcih v gospodinjstvu iz leta 2011.

V priporočenih ukrepih v priporočilu št. 200 o HIV in aidsu ter delovnem okolju (iz leta 2010) je navedeno, da je treba sprejeti ukrepe za preprečevanje in odpravo nasilja in nadlegovanja na delovnem mestu. Nedavno je Mednarodna konferenca dela na svojem 104. zasedanju 12. junija 2015 v Ženevi sprejela Priporočilo št. 204 o prehodu iz sive ekonomije v formalno gospodarstvo, s katerim se poziva države članice, naj zagotovijo vključitev okvira celovitih politik v nacionalne razvojne strategije ali načrte. „Ta okvir celovitih politik bi moral zajemati [...] spodbujanje enakosti in odpravo vseh oblik diskriminacije in nasilja na podlagi spola, vključno z nasiljem na podlagi spola na delovnem mestu“⁽³⁾.

Vendar pa trenutno v nobenem standardu ni obravnavano vprašanje nasilja na podlagi spola na delovnem mestu.

2.2.2 To vrzel je poskušal zapolniti odbor strokovnjakov MOD: „[...] spolno nadlegovanje posega v celovitost, dostojanstvo in dobro počutje delavcev ter s tem zmanjšuje enakost pri delu. Spolno nadlegovanje škoduje podjetju s spodkopavanjem temeljev delovnih odnosov ter zmanjševanjem produktivnosti. Odbor je predhodno izrazil stališče, v skladu s katerim je spolno nadlegovanje ena od oblik diskriminacije na podlagi spola in bi ga bilo treba obravnavati v okviru obveznosti, ki izhajajo iz konvencije [št. 111]. Zato bi bilo treba v skladu s konvencijo, ki določa prepoved diskriminacije na podlagi spola in sprejetje politike za spodbujanje enakih možnosti in enake obravnave, sprejeti ukrepe za odpravo spolnega nadlegovanja“⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Direktiva 2002/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2002 o izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega usposabljanja in napredovanja ter delovnih pogojev (UL L 269, 5.10.2002, str. 15).

⁽²⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽³⁾ http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_377776/lang-en/index.htm

⁽⁴⁾ Poročilo odbora strokovnjakov za uporabo konvencij in priporočil, poročilo III(1A), Mednarodna konferenca dela, 91. zasedanje, 2003, str. 497–498.

2.2.3 Odbor MOD je leta 2008 navedel, da se „druga velika pomanjkljivost z vidika izvajanja nanaša na spolno nadlegovanje, ki je huda oblika diskriminacije na podlagi spola in kršitev osebnih pravic na delovnem mestu. Zato opozarja na svojo splošno ugotovitev iz leta 2002, v kateri je poudaril pomen sprejetja učinkovitih ukrepov za preprečevanje in prepoved obeh oblik spolnega nadlegovanja, ki se lahko pojavita na delovnem mestu: spolnega nadlegovanja kot izsiljevanja (*quid pro quo*) in spolnega nadlegovanja, katerega namen je ustvariti sovražno delovno okolje“⁽⁵⁾.

2.2.4 Na 320. in 323. zasedanju upravnega odbora MOD (13. do 27. marca 2014 in 12. do 27. marca 2015) so vlade nekaterih držav (Nemčija, Kanada, Kuba, Francija, Indija, Italija, Mehika, Nizozemska, Šrilanka, Urugvaj in ZDA) izrazile podporo oblikovanju mednarodnega standarda za „nasilje nad moškimi in ženskami na delovnem mestu“, da bi vladam, sindikatom in delodajalcem zagotovili orodja za boj proti nasilju na podlagi spola in spolnemu nadlegovanju ter s tem poudarili, da gre pri tem nasilju za kršitev pravic delavcev. Oblikovanje tovrstnega standarda podpirata tudi skupina delojemalcev v MOD in Mednarodna konfederacija sindikatov.

2.3 V Evropi:

2.3.1 Evropski socialni partnerji so leta 2007 podpisali okvirni sporazum o nadlegovanju in nasilju na delovnem mestu, kar gre razumeti kot znak pripravljenosti, da bodo podprli podobno ureditev na mednarodni ravni⁽⁶⁾.

2.3.2 EESO je v svojih mnenjih o enakosti spolov, pa tudi v mnenju o nasilju v družini⁽⁷⁾ večkrat izrazil svoje stališče o nasilju na podlagi spola in spolnem nasilju, katerih žrtev je vse preveč žensk po svetu. Poleg tega gre za naraščajoč problem: z gospodarsko krizo, programi strukturnega prilagajanja in varčevalnimi ukrepi se je nasilje na delovnem mestu še povečalo.

2.3.3 EESO poziva države članice Evropske unije, ki so na podlagi Direktive 2002/73/ES⁽⁸⁾ že sprejele instrumente za boj proti spolnemu nadlegovanju na delovnem mestu, naj enoglasno pozovejo MOD k pripravi mednarodnega standarda za boj proti nasilju na podlagi spola na delovnem mestu.

2.4 Opis stanja

2.4.1 Nasilje na podlagi spola na delovnem mestu je huda kršitev človekovih pravic ter poseg v dostojanstvo ter telesno in duševno celovitost. 35 % žensk po vsem svetu je žrtev neposrednega nasilja na delovnem mestu, od 40 do 50 % žensk pa je izpostavljenih neželenemu spolnemu napeljevanju, fizičnim stikom ali drugim oblikam spolnega nadlegovanja. 45 % žensk v EU trdi, da so bile vsaj enkrat žrtve nasilja na podlagi spola. Od 40 do 45 % jih navaja, da so bile žrtve spolnega nadlegovanja na delovnem mestu. V Evropi naj bi po ocenah za posledicami nasilja na podlagi spola vsak dan umrlo sedem žensk⁽⁹⁾.

2.4.2 To nasilje razkriva neenaka razmerja moči med moškimi in ženskami ter prispeva k nadaljnemu obstoju teh neenakosti. To nasilje, ki je izraz želje po nadvladi, je močno prisotno v družbah, kjer so človekove pravice kršene, vendar obstajajo tudi v demokratičnih družbah. Tega ni mogoče zamenjevati z zapeljevanjem, ki zahteva spoštovanje druge osebe. Spolno nasilje in nasilje na podlagi spola nista osebna zadeva posameznika, temveč je njuno preprečevanje stvar javnega reda in kolektivne varnosti.

2.4.3 Katera ženska lahko zatrdi, da ni bila nikoli žrtev vsaj ene oblike nasilja na podlagi spola: seksistične šale, žaljivke, poniževalno zasmehovanje, neprimerni dotiki, pornografske slike v poslovnih prostorih in na internetu (ki je delovni pripomoček številnih delavcev), trpinčenje na delovnem mestu in spolno nadlegovanje, posilstvo in drugi spolni napadi ter nasilje med partnerjema⁽¹⁰⁾?

⁽⁵⁾ Poročilo odbora strokovnjakov za uporabo konvencij in priporočil, poročilo III(1A), Mednarodna konferenca dela, 98. zasedanje, 2009, str. 35.

⁽⁶⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽⁷⁾ Mnenje o izkoreninjenju nasilja nad ženskami v družini (UL C 351, 15.11.2012, str. 21).

⁽⁸⁾ Glej opombo 1.

⁽⁹⁾ Barometer 2011 (Nacionalni akcijski načrti za preprečevanje nasilja nad ženskami v EU), European Women's Lobby, avgust 2011 (<http://www.womenlobby.org/spip.php?article2481&lang=en>).

⁽¹⁰⁾ Nedavno poročilo (april 2015) visokega sveta za enakost spolov v Franciji zatrjuje, da so bile VSE ženske žrtve neželenega spolnega napeljevanja na ulici ali v sredstvih javnega prevoza. Večina žrtev je mladoletnih. http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hcefh_avis_harcelement_transports-20150410.pdf

2.4.4 Nasilje na podlagi spola ima lahko, ne glede na to, kje do njega pride, posledice na delovnem mestu. Ena od evropskih študij kaže, da nasilje v družini vpliva na delo in zaposljivost žrtev⁽¹¹⁾, kar potrjujejo tudi mednarodne študije⁽¹²⁾. Na podlagi štirih nacionalnih raziskav (Avstralija, Kanada, Nova Zelandija in Združeno kraljestvo) je razvidno, da nasilje v družini vpliva na produktivnost in varnost zaposlenih. Žensko, ki je žrtev nasilja svojega partnerja, lahko ta nadleguje tudi na delovnem mestu, kar ogroža njeno varnost in varnost njenih sodelavcev. Zaradi poškodbe je lahko več dni odsotna z dela ali pa je motena njena učinkovitost pri delu. V Avstraliji imajo žrtve nasilja v družini, ki so zaposlene v javnih službah, pravico do dopusta. V zasebnem sektorju znaša po kolektivnih pogodbah, ki zajemajo približno 2 milijona delavcev, ta dopust 20 dni.

2.4.5 Če do nasilja prihaja na delovnem mestu in ga povzročajo sodelavci, nadrejeni, stranke ali uporabniki, se delavke ne počutijo varne. Utegnejo potrebovati dopust, da si opomorejo od fizičnih ali psihičnih poškodb, morda morajo poiskati zdravniško pomoč ali se udeležiti civilnih ali kazenskih postopkov. Nasilje na podlagi spola ima tako škodljive posledice tudi za delodajalce zaradi manjše produktivnosti, odsotnosti z dela, sodnih postopkov in negativne publicitete.

2.4.6 Do tovrstnega nasilja lahko pride tudi na poti na delo in nazaj. Ženske so na ulici in v sredstvih javnega prevoza pogosto žrtve nadlegovanja, napada ali grobega ravnanja, včasih celo umora. Ta vrsta nadlegovanja, katerega žrtve so zlasti mlade ženske, ima trajne posledice: žrtve, ki se ne čutijo varne, imajo nenehen občutek ranljivosti, iz katerega lahko nastane občutek manjvrednosti. Del žensk je prenašanje tega nadlegovanja sprejelo kot nekaj običajnega.

2.4.7 Zaradi povečevanja števila zaposlenih žensk, pa tudi zato, ker je več žensk kot moških v neformalnih in negotovih delovnih razmerjih ter zaposlenih v gospodinjstvu, se povečuje tudi število žensk, ki so žrtve nasilja. Posebej ranjive so matere samohranilke. Te okoliščine se lahko uporabijo za izsiljevanje na delovnem mestu.

2.4.8 Zelo ogrožene skupine so mladi in otroci (dečki in deklice), ki delajo, osebe, ki so žrtve prisilnega dela, ekonomske migrantke, gospodinjske delavke, zdravstveni delavci in spolni delavci. Dodatni dejavniki tveganja so okoliščine, ko oseba dela sama in pri tem sprejema stranke.

2.4.9 Dejavniki tveganja, ki so povezani z delovnim okoljem, so odvisni od položaja žensk v organizaciji dela in delovne kulture, ki je lahko bolj ali manj spoštljiva do žensk. Večja zastopanost žensk na položajih odločanja bi pripomogla k učinkovitemu preprečevanju nasilja nad njimi.

2.4.10 Nasilje na podlagi spola negativno vpliva na produktivnost zaposlenih. Razlike med izpostavljenostjo žensk in moških tveganju posebnih oblik nasilja na delovnem mestu so zaradi segregacije spolov še večje. Nekatere ženske so bolj izpostavljene kot druge, npr. tiste, ki so v manjšini v pretežno moškem okolju ali v stiku z ljudmi v stiski (socialne delavke, delavke v zaporih, uslužbenke za okenci javnih služb, zaposlene v urgenci bolnišnic itd.).

2.4.11 Izpostavljenost tveganju nasilja je večja tudi v okoljih, kjer ni socialnih odnosov in kjer zaradi neobstoja kolektivnih pogajanj tega problema ni mogoče reševati. Sindikati lahko žrtvam pomagajo z informacijami, na koga se obrniti v primeru kršitev njihovih pravic. Obstajajo tudi druge rešitve: belgijska zakonodaja na primer določa imenovanje osebe, ki ji zaupajo uprava in delavci ter je na razpolago za dajanje nasvetov in nudenje pomoči.

2.5 **Opredelitev in preprečevanje nasilja**

2.5.1 Pri boju proti tovrstnemu nasilju je treba preučiti njegove posebne pojavne oblike, da bi ga lahko preprečili. Da bi te oblike nasilja zmanjšali in napredovali v smeri doseganja enakosti spolov, je treba razumeti njihove mehanizme ter razkriti njihove posledice. Izvajanje usposabljanja na področju neenakosti, povezanih s spolom, je dober način za njihovo preprečevanje.

⁽¹¹⁾ *Quand les violences domestiques s'invitent sur le lieu de travail ou dans le processus d'insertion professionnelle* (Vpliv nasilja v družini na delo in zaposljivost), COFACE 2011, http://www.coface-eu.org/en/upload/08_EUProjects/Domestic%20violence-etude-coface-daphne-fr.pdf

⁽¹²⁾ https://www.arts.unsw.edu.au/media/FASSFile/National_Domestic_Violence_and_the_Workplace_Survey_2011_Full_Report.pdf
<https://www.arts.unsw.edu.au/research/gendered-violence-research-network/gendered-violence-work/>

2.5.2 Vzpostaviti je treba pravno zavezujoč okvir in jasno opredeliti področje uporabe in kazniva dejanja ter poudariti, da so žrtve v podrejenem položaju.

2.5.3 Nasilje na podlagi spola na delovnem mestu, ne glede na to, ali je storjeno na delovnem mestu ali na poti na delo in nazaj, je lahko različnih oblik, in sicer:

- fizično nasilje,
- spolno nasilje, zlasti posilstvo in spolni napadi,
- žalitve, nevljudnost, nespoštovanje in zaničevanje,
- zastraševanje,
- psihična zloraba,
- spolno nadlegovanje,
- grožnje z nasiljem,
- agresivno osvajanje.

2.5.4 Zanj so značilne neželene – z vidika žrtve – izjave ali dejanja na podlagi spola ali spolne usmerjenosti, katerih namen ali učinek je oblikovanje zastraševalnega, poniževalnega, sramotilnega ali žaljivega okolja. Vsakodnevna manjša nasilna dejanja, ki se vsako zase ne zdijo škodljiva, pri žrtvah povzročijo izgubo občutka varnosti. Tovrstno nasilje, napadi in poniževanja ustvarjajo nezdravo delovno okolje.

2.5.5 Evropski okvirni sporazum socialnih partnerjev določa, da „se lahko na delovnih mestih pojavijo različne oblike nadlegovanja in nasilja. Lahko so:

- *fizične, psihološke in/ali spolne narave,*
- *osamljeni dogodki ali preišljeni vedenjski vzorci,*
- *med sodelavci, med nadrejenimi in podrejenimi ali pa jih izvajajo drugi, kot so stranke, kupci, pacienti, učenci itd.,*
- *različne – od manjših primerov nespoštovanja do resnih dejanj, vključno s kaznivimi dejanji, ki zahtevajo posredovanje javnih organov.“*

V določbah tega sporazuma se poudarja zaupnost:

- *„v interesu vseh strani je, da delujejo z zadostno stopnjo diskrecije, da bi zaščitili dostojanstvo in zasebnost vseh,*
- *nobena informacija se ne sme razkriti stranem, ki niso vključene v zadevo“.*

Sporazum določa tudi postopek za obravnavo pritožb in preventivnih ukrepov, kar bi lahko upoštevali v razpravi v MOD.

2.5.6 Številni zaposleni pri svojem delu uporabljajo internet. Nasilje na podlagi spola se lahko razširja z objavljanjem ponižujočih slik, vključno s sporočili, objavljenimi na družabnih omrežjih. Tako kot pri odnosih v živo je tudi pri odnosih prek spleta mogoče srečati zastraševalno, sovražno in poniževalno okolje. V novem standardu je treba upoštevati, da internet posega v odnose med delavci in delodajalci in da se je treba tudi na internetu boriti proti nasilju na podlagi spola.

3. Zakaj je potreben standard MOD o nasilju na podlagi spola?

3.1 Delovna mesta so edinstveno okolje za boj proti nasilju. Mednarodni standard za delo bi lahko zagotovil smernice za ustrezne politike človeških virov na področju nasilja na podlagi spola v podjetju ter za socialni dialog in kolektivne delovne pogodbe.

3.2 Sedanji mednarodni okvir in nacionalne zakonodaje ne zagotavljajo ustrezne zaščite pred nasiljem na podlagi spola na delovnem mestu. V večini držav se instrumenti za boj proti nasilju na podlagi spola v glavnem osredotočajo na kazensko preiganje storilcev, praviloma z vključitvijo spolnih zlorab v kazenski zakonik. Čeprav so te rešitve bistvenega pomena, niso vedno prilagojene odnosom na delovnem mestu. Kot je navedel odbor strokovnjakov MOD, „*spolnega nadlegovanja praviloma ni primerno obravnavati v okviru kazenskega postopka, saj ta kljub temu, da omogoča presojanje v najhujših zadevah, ne omogoča primerne obravnavanja celotnega obsega ravnanj, ki jih je treba obravnavati kot spolno nadlegovanje v delovnem okolju, kjer je dokazno breme višje, dostop do pravnih sredstev pa bolj omejen*“⁽¹³⁾. Da bi preprečili spolno nadlegovanje, je treba delodajalce in zaposlene prepričati, da je seksistično ravnanje na delovnem mestu nedopustno. Evropski okvirni sporazum določa, da morajo „*podjetja z izjavo jasno poudariti, da ne dopuščajo nadlegovanja in nasilja*“.

4. Zakaj bi morala civilna družba podpirati standard MOD o nasilju na podlagi spola?

4.1 Nasilje na podlagi spola vpliva na zdravje in varnost pri delu, saj povzroča depresijo, psihološko stisko in nezgode pri delu. Preučiti je treba organizacijo dela, pri čemer je treba upoštevati odnose med spoloma, z raziskavami, izvedenimi ločeno po spolu, pa je treba zagotoviti dodatne informacije o teh tveganjih.

4.2 Socialni partnerji so najprimernejši, da prisluhnejo žrtvam in jim pomagajo sestaviti dokumentacijo za pritožbo. Socialne službe in kadrovske službe podjetij, sindikati, zdravniki specialisti medicine dela in specializirani svetovalci imajo pomembno vlogo pri zaščiti žrtev. Imenovanje usposobljene in zaupanja vredne osebe, ki bi prisluhnila žrtvam in jim pomagala pripraviti dokumentacijo, je rešitev, ki se priporoča v evropskem okvirnem sporazumu socialnih partnerjev. Ženska združenja, združenja za varstvo pravic, podporo migrantom in druga so nepogrešljiva pri pomoči žrtvam in dopolnjevanju dela socialnih partnerjev. Socialni partnerji morajo dajati dober zgled ter izriniti seksistično in poniževalno ravnanje iz svojih vrst.

4.3 Standard MOD o nasilju na podlagi spola bi bil koristen za družbo, socialni dialog, delovno okolje ter delovne odnose, saj bi:

- zagotavljal posvetovanje s socialnimi partnerji za določanje pravil in oblikovanje okvira za obravnavo primerov,
- omogočal sprejetje skupne opredelitve, kaj vse zajema spolno nasilje na delovnem mestu,
- določal obveznosti delodajalcev in sindikatov za preprečevanje nasilja na podlagi spola na delovnem mestu, boj proti tovrstnemu nasilju in odpravo njegovih posledic,
- delodajalcem pomagal razviti kadrovske politike, ki vključujejo procese, zlasti na področju usposabljanja, za preprečevanje nasilja na podlagi spola in spoprijemanje z njegovimi posledicami v delovnem okolju, med drugim tudi posledicami nasilja v družini na delovnem mestu,
- delodajalcem pomagal določiti postopke za vlaganje pritožb in zahtevkov,
- delodajalcem zagotavljal smernice v zvezi s tem, kako prisluhniti žrtvam ter preučiti in obravnavati pritožbe v zvezi z nasiljem na podlagi spola na delovnem mestu,
- jasneje določal obseg odgovornosti delodajalcev (za druge in neposredne odgovornosti) v primeru nasilja na podlagi spola na delovnem mestu,
- ustvarjal kulturo delovnega mesta, kjer nasilje na podlagi spola ni dopustno,
- izboljšal varnost pri delu in zmanjšal ekonomsko izgubo delodajalcev, ki je posledica nasilja na podlagi spola (odsotnost z dela, manjša produktivnost, sodni postopki, negativna publiciteta ...).

5. Zakaj bi morale vlade podpreti standard MOD o nasilju na podlagi spola?

5.1 Načrtovani standard bi pripomogel k:

- doseganju ciljev dostojnega dela,

⁽¹³⁾ Poročilo odbora strokovnjakov za uporabo konvencij in priporočil, poročilo III(1A), Mednarodna konferenca dela, 98. zasedanje, 2009, str. 32.

- zmanjšanju ranljivosti oseb ob izpostavljenosti nasilju na podlagi spola ter okrepitvi njihove ekonomske neodvisnosti in produktivnosti pri delu,
- varčevanju: nasilje v družini in na delovnem mestu ustvarja velike stroške z vidika zdravstvene oskrbe, sodnih postopkov, izgub zaradi izplačevanja plač in nadomestil za bolniško odsotnost,
- izboljšanju zdravja in varnosti pri delu ter odnosov med delavci in delodajalci,
- večji usklajenosti pravnih okvirov za izkoreninjenje nasilja na podlagi spola in spodbujanje človekovih pravic,
- zmanjšanju stroškov zaradi nasilja na podlagi spola.

6. Predlogi vsebine standarda MOD

- široka opredelitev nasilja na podlagi spola pri delu, ki vključuje različne oblike nasilja na delovnem mestu,
- sprejetje opredelitve „delovnega mesta“, ki vključuje pot na delo in nazaj,
- določbe za preprečevanje nasilja na podlagi spola na delovnem mestu in ukrepi za zaščito žrtev tovrstnega nasilja in podporo slednjim,
- opis skupin, ki so najbolj izpostavljene nasilju na podlagi spola: homoseksualci in transspolne osebe, migranti, delavci in delavke, okuženi z virusom HIV/oboleli z aidsom, invalidni delavci in delavke ter osebe, ki so žrtve prisilnega dela in dela otrok,
- zagotovitev različnih pravic na področju zaposlovanja in socialne varnosti za pritožnike, zlasti pravice do skrajšanja ali reorganizacije delovnega časa,
- smernice za pripravo poslovnikov ali kodeksov ravnanja za podjetja in organizacije, v katerih je navedeno, da bo ravnanje, ki je neprimerno ali poniževalno do žensk in drugih najbolj izpostavljenih skupin, predmet sankcij na delovnem mestu,
- smernice za pripravo ciljno usmerjenih raziskav, ki omogočajo zbiranje usklajenih statističnih podatkov,
- navodila za organizacijo usposabljanj za povečanje razumevanja mehanizmov prevlade ter segregacije moških in žensk pri zaposlovanju in za razvoj kulture nenasilja,
- spodbujanje medicine dela, naj se vključi v preučevanje vseh primerov nasilja na podlagi spola, saj ta ogroža fizično in psihično zdravje delavk,
- upoštevanje določb Direktive 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu ⁽¹⁴⁾,
- namenitev posebne pozornosti vlogi medijev pri ozaveščanju, obveščanju in izobraževanju, ki so nujne dejavnosti za prekinitev začaranega kroga nasilja,
- upoštevanje novih tveganj, povezanih z uporabo interneta in novih tehnologij.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Direktiva 2000/78/ES (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=FR>).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o delegiranih aktih**(dodatno mnenje)**

(2016/C 013/22)

Poročevalec: Jorge PEGADO LIZ

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. februarja 2015 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi dodatno mnenje o naslednji temi:

Delegirani akti.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 14. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) s 140 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je sredi priprave dodatnega mnenja na lastno pobudo o postopku prenosa pooblastila izvedel, da je Komisija objavila predlog novega zavezujočega medinstitucionalnega sporazuma, ki temelji na členu 295 PDEU. Ta predlog sodi v okvir svežnja o boljšem pravnem urejanju, v katerem so delegirani akti obravnavani v dveh posebnih prilogah.

1.2 Odbor pozdravlja predlog Komisije, ki je korak v pravo smer in za katerega se je zavzemal.

1.3 EESO meni, da je večina predlaganih sprememb pozitivnih.

1.4 Še zlasti je zadovoljen, da si Komisija prizadeva za pravo ravnovesje med temeljnimi vrednotami, kot so spoštovanje načela pravne države, demokratična udeležba, preglednost, bližina državljanom in pravica do obsežnih informacij o zakonodajnih postopkih po eni strani, ter poenostavitvijo zakonodaje, prožnejšo ureditvijo, ki je boljje usklajena z različnimi interesi ter jo je lažje posodabljeti in spreminjati po drugi.

1.5 EESO predvsem pozdravlja dejstvo, da se „Komisija obvezuje, da bo pred sprejetjem delegiranih aktov zbrala vse potrebno strokovno znanje, med drugim s posvetovanji s strokovnjaki iz držav članic in javnimi posvetovanji“, ter da isto metodo posvetovanja predlaga za sprejemanje izvedbenih aktov. Kljub vsemu EESO izraža zaskrbljenost, da bodo vsa ta posvetovanja pretirano in po nepotrebnem podaljšala pripravo aktov.

1.6 Toda EESO se ne strinja popolnoma z kazuističnim pristopom k ločevanju med področji, ki jih je treba opredeliti z delegiranimi oziroma izvedbenimi akti, saj so uporabljena merila dvoumna in si jih je mogoče razlagati preveč različno.

1.7 EESO se s predlogom Komisije ne strinja predvsem v zvezi z naslednjim:

(a) ni vnaprejšnjih podatkov o strokovnjakih iz držav članic in njihovi strokovni usposobljenosti;

(b) ni določen ustrezen rok za posvetovanje s strokovnjaki, zainteresiranimi stranmi, EP in Svetom, razen v nujnih primerih;

(c) posvetovanje in predložitev časovnega razporeda sej strokovnjakom EP in zainteresiranim stranem nista obvezna;

(d) informacije v zvezi s sprejetjem delegiranih aktov so nedosledne in neskladne, čeprav bi jih bilo treba sistematično in samodejno objavljati na spletnem mestu, ki bi se ga sproti posodabljal;

(e) prenos pooblastila za načeloma nedoločen čas: EESO meni, da bi bilo treba trajanje pooblastila praviloma jasno opredeliti in ga glede na okoliščine podaljšati za enako obdobje, razen v izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih.

1.8 EESO želi, da bi bilo v smernicah izrecno predvideno, da se opredelijo vsi elementi prenosa pooblastila, še zlasti, da se:

(a) določijo cilji;

(b) točno opredeli vsebina;

(c) natančno določi področje uporabe;

(d) določi strogo omejeno trajanje.

1.9 EESO je mnenja, da bi se bilo treba enako kot v okviru rednega zakonodajnega postopka z njim posvetovati tudi v zvezi z ocenami učinka in revizijo delegiranih aktov.

1.10 Ravno tako meni, da bi bilo mogoče besedilo členov 290 in 291 PDEU izpopolniti ter ga v primeru morebitne revizije Pogodb izboljšati. Izvajanje teh členov bi bilo treba poleg tega bolje urediti s predpisi, da odločitve o izbiri instrumentov ne bi bile bolj politične kot pa tehnične.

2. Zakaj je potrebno dodatno mnenje o delegiranih aktih

2.1 EESO je leta 2012 odobril pripravo informativnega poročila ⁽¹⁾, katerega cilj je bil analizirati uporabo tega postopka in sprejeti sklepe o delovanju sistema nadzora, namenjenega preprečevanju oziroma odpravljanju zlorabe pooblastil, ki bi lahko vplivala na demokratična pravila EU kot skupnosti, ki temelji na pravu.

2.2 EESO je po objavi tega poročila in na podlagi dveh zaprosil Komisije v zvezi s tremi predlogi uredb o prilagoditvi vrste zakonodajnih aktov, v katerih je določena uporaba regulativnega postopka s pregledom, členu 290 PDEU ⁽²⁾, sprejel dve mnenji ⁽³⁾, v katerih je povzel ugotovitve in zaključke iz informativnega poročila v zvezi z „dvomi o enostavnosti postopka, o tem, ali se državljani Unije res zavedajo, za kaj pri tem gre, ali se ta postopek uporablja pravilno in ali so nadzorni mehanizmi učinkoviti“. Priporočil je previdno uporabo tega instrumenta, saj so „nekateri elementi postopka prenosa pooblastila še vedno nejasni“.

2.3 Po evropskih volitvah leta 2014 in imenovanju novih komisarjev, med drugim tudi prvega podpredsednika, ki je pristojen za boljše pravno urejanje, medinstitucionalne odnose, pravno državo in Listino o temeljnih pravicah, se je zdelo primerno, da se to vprašanje znova obravnava ter se preučijo, kakšne namene imajo novi institucionalni akterji, predvsem pa, da se sprejme stališče glede vseh morebitnih sprememb za boljše uresničevanje načel preglednosti, pravne gotovosti, demokratičnega nadzora in institucionalnega ravnovesja. To je obenem tudi priložnost za obnovitev razprave med evropskimi institucijami, civilno družbo, strokovnjaki in akademiki ter oblikovanje novih priporočil za institucije EU.

3. Trenutno stanje

3.1 Od sprejetja informativnega poročila in obeh navedenih mnenj sta minili dve leti. Komisija v tem času ni sprejela nobenih dodatnih ukrepov v zvezi s predlogi iz svežnjev Omnibus 1 in Omnibus 3. Grško predsedstvo je v svojem poročilu o napredku, ki ga je Coreperju predložilo 20. junija 2014, kritiziralo samodejno naravo teh predlogov, saj zakonodajalcu onemogoča, da bi v posameznih primerih uveljavljal diskrecijsko pravico. Nato je Svet dvakrat dal veto na načine dostopa do javne storitve, ki je urejena s predpisi in jo nudi globalni satelitski navigacijski sistem, ki izhaja iz programa Galileo ⁽⁴⁾, ter na obliko prenosa podatkov o izdatkih za raziskave in razvoj ⁽⁵⁾.

3.2 V delovnem programu sedanje Komisije je predvideno, da bo izboljšala svoj nabor orodij za boljšo pripravo zakonodaje. Nameravala je „opredeliti vrsto novih ukrepov za ustreznejše in uspešnejše predpise“.

⁽¹⁾ CES 248/2013.

⁽²⁾ COM(2013) 451 final, 452 final in 751 final.

⁽³⁾ UL C 67, 6.3.2014, str. 104, in UL C 177, 11.6.2014, str. 48.

⁽⁴⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/17336.pdf

⁽⁵⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15147-2014-INIT/sl/pdf>

3.3 Predlog za novi medinstitucionalni sporazum, ki bi moral biti sprejet 28. aprila 2015, nato pa je bilo sprejetje predstavljeno na 19. maj, vsebuje tako sveženj *Medinstitucionalni sporazum o boljšem pravnem urejanju* ⁽⁶⁾ kot tudi dve prilogi o osrednjem vprašanju v zvezi s pravno ureditvijo delegiranih aktov: *Skupni dogovor med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o delegiranih aktih* (Priloga 1) in *Standardne določbe* (Priloga 2).

3.4 Mnenja o primernosti člena 295 Pogodbe kot pravne podlage še tik pred objavo svežnja niso bila enotna. Nasprotno pa je kazalo, da bodo ocene učinka okrepljene, tako kot posvetovanje z zainteresiranimi stranmi (angl. *stakeholders*), in da se bo pred sprejetjem delegiranega akta treba obvezno posvetovati s strokovnjaki držav članic. Delegirane akte naj bi poleg tega omejili na ključna področja (angl. *key areas*), čeprav ta pojem še ni natančno določen. Poleg tega se zdi, da naj bi bil podpredsednik Timmermans osebno odgovoren za potrditev vseh predlaganih delegiranih aktov.

3.5 Evropski parlament naj bi bil po več virih še vedno preplavljen s predlogi za delegirane akte, čeprav nima niti sredstev niti metode za učinkovito izvajanje nadzora. V načrtu naj bi imel reorganizacijo svojih služb in uvedbo notranjih smernic, pa tudi dodelitev dodatnih kadrov.

3.6 Kazalo je, da je prenos pooblastil in nadzor nad njimi za Svet vprašanje, v zvezi s katerim imajo nekatere države članice pomisleke in ki je še vedno prednostnega pomena. Kljub temu pa je prihajalo do razhajanj glede tega, kako natančno naj bi bilo treba opredeliti področje uporabe členov 290 in 291 PDEU. Za Svet se je zdelo, da je bolj naklonjen preoblikovanju besedila skupnega dogovora (angl. *Common Understanding*), pri čemer bi bila večja vloga dodeljena nacionalnim strokovnjakom, s katerimi bi se bilo treba vedno sistematično posvetovati dovolj vnaprej med pripravo delegiranih aktov (predhodno posvetovanje). V letnem poročilu predsedstva Sveta za leto 2015 o ocenah učinka je ponovno navedeno, da se je treba z nacionalnimi strokovnjaki posvetovati dovolj zgodaj.

3.7 Nekatere strani so izrazile obžalovanje zaradi premajhne preglednosti postopka prenosa pooblastila. Zdi se, da je izjemno težko ugotoviti, s katerimi akterji v Evropski komisiji, odborih strokovnjakov na Svetu, pristojnimi poslanci v EP ali pristojnimi v izvajalskih agencijah EU navezati stike, oziroma je to celo nemogoče storiti, kar zadeva strokovnjake iz odborov Sveta; toda vprašanja, ki se obravnavajo v okviru postopka prenosa pooblastila, neposredno vplivajo na organizirano civilno družbo, industrijo in trgovino, pa tudi na potrošnike in državljane. Zainteresirane strani so poleg tega poudarile, da ti ljudje očitno niso seznanjeni s postopkom samim in njegovimi posledicami, oziroma v zvezi s tem niso usposobljeni, zato se pogosto obravnava zgolj kot nevtralna postopkovna formalnost.

3.8 Sodišče Evropske unije je o pojmu „bistveni elementi“ že odločilo v sodbi velikega senata z dne 5. septembra 2012 ⁽⁷⁾, v zadevi Evropski parlament proti Svetu Evropske unije, v kateri je razsodilo, da „mora bistvene določbe na zadevnem področju sprejeti zakonodajalec Unije“, kar pomeni, da morajo biti ta bistvena pravila „sprejeta v temeljni ureditvi in ne morejo biti predmet prenosa pooblastila“ ⁽⁸⁾.

3.8.1 Ta sodba v zvezi s komitologijo se za postopek prenosa pooblastila lahko uporablja v delu, kjer je v členu 290 PDEU določeno sklicevanje na „nebistvene elemente“. V njej je tudi natančno navedeno, da so temeljne pravice zgolj stvar zakonodajalca in nikogar drugega. Poleg tega je v sodbi tudi določeno, da mora razmejitev med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora.

3.9 Sodišče je pred kratkim s sodbo velikega senata z dne 18. marca 2014 v t. i. zadevi o biocidih (zadeva Evropska komisija proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije) odločilo o razlikovanju med delegiranimi in izvedbenimi akti ⁽⁹⁾. Rasodilo je, da se delegirani akti nanašajo na primere, ko Komisija sprejme pravila, ki spadajo pod uredbeni okvir, kakor ga opredeljuje temeljni zakonodajni akt, medtem ko se z izvedbenim aktom določijo vsebina zakonodajnega akta, s tem pa njegova enotna izvedba v vseh državah članicah.

⁽⁶⁾ COM(2015) 216 final.

⁽⁷⁾ Zadeva C-355/10, Evropski parlament proti Svetu Evropske unije, sodba z dne 5. septembra 2012, točke 26–28, 39 in 65–68.

⁽⁸⁾ Točka 64 sodbe.

⁽⁹⁾ Zadeva C-427/12, Evropska komisija proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije, sodba z dne 18. marca 2014 (t. i. zadeva o biocidih).

3.9.1 V sodbi je poleg tega navedeno, da je mogoče temeljni akt z delegiranim aktom spremeniti ali dopolniti, z izvedbenim aktom pa zgolj določiti⁽¹⁰⁾. Obžalovanja vredno je, da Sodišče za svojo odločitev ni podalo bolj poglobljenih razlogov glede povezave med delegiranimi akti in izvajanjem politične oblasti, kot nakazujejo sklepni predlogi generalnega pravobranilca CRUZA VILLALÓNA⁽¹¹⁾.

3.10 Sodišče je poleg tega prejelo tožbo za razglasitev ničnosti⁽¹²⁾ Uredbe št. 1289/2013 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve, ki jo je 21. februarja 2014 vložila Komisija.

3.11 Namen tožbe, ki jo je vložila Komisija, je bila razglasitev ničnosti navedene uredbe, v kateri je bila predvidena uporaba delegiranih aktov v okviru mehanizma vzajemnosti, vzpostavljenega s to uredbo. Generalni pravobranilec MENGOZZI je svoje sklepne predloge predstavil 7. maja 2015.

3.12 Na podlagi analize obsega diskrecijske pravice, priznane v sodbi o biocidih, opozarja, da ima zakonodajalec pri odločitvi, da podeli zakonodajno pooblastilo ali ne, polno politično diskrecijsko pravico, ki je ni mogoče sodno preizkusiti, ter da ta politična odločitev v nobenem primeru ne sme biti predmet prenosa pooblastila. Navaja tudi, da uporaba prenosa ni obveznost, temveč instrument za poenostavitev ali pospešitev zakonodajnega postopka pri vidikih, ki niso bistveni za temeljno zakonodajo.

3.13 Preučil je tudi pojem „spremembe“⁽¹³⁾ kot kakršne koli spremembe, naj gre za razveljavitev dodajanje ali nadomestitev katerega koli elementa, in je mnenja, da „je za preneseno zakonodajno nalogo značilno, da se z delegiranim pooblastilom izvaja določena diskrecijska pravica, ki pa se ne razlikuje nujno od izvedbene naloge“⁽¹⁴⁾, ter opozarja na težave pri razlaganju tega pojma ter s tem povezane posledice za institucionalno ravnovesje.

V zvezi s predmetom sodbe je po natančni analizi navedene uredbe predlagal zavrnitev predlogov Komisije glede ničnosti. Sodišče se bo izreklo 16. julija 2015.

4. Predlog za nov medinstitucionalni sporazum in javno posvetovanje 26. maja 2015 v prostorih EESO

4.1 Vprašanje delegiranih aktov, ki je eno izmed najpomembnejših vprašanj v okviru svežnja o boljšem pravnem urejanju, je povzeto v točki 3.3 načrta Komisije⁽¹⁵⁾, v *smernicah za boljše pravno urejanje*⁽¹⁶⁾, zbirki *orodij za boljše pravno urejanje*⁽¹⁷⁾ in *programu ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT)*⁽¹⁸⁾, ter seveda tudi v predlogu za novi medinstitucionalni sporazum (All).

4.2 EESO je že izrazil obžalovanje glede naslednjega:

- (a) nejasna pravna narava delegiranih aktov, dvoumnost pojma „nebistveni ukrepi“, ki ga Sodišče razlaga na različne načine glede na posamezna področja, ter dejstvo, da ima Komisija precej širok manevrski prostor glede področja uporabe in trajanja prenosa pooblastila;
- (b) nepreglednost, pravna negotovost ter nezadosten politični nadzor nad predhodnim posvetovanjem, ki izhajajo iz pravno nezavezujočega dokumenta o skupnem razumevanju praktične ureditve za uporabo delegiranih aktov z dne 4. aprila 2011;
- (c) dejstvo, da je izvajanje člena 290 PDEU predvideno zgolj v sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 9. decembra 2009, ki ni pravno zavezujoč akt.

4.3 EESO je poleg tega izrazil pomisleke in resne dvome glede:

- (a) pooblastil za nedoločen čas;
- (b) zelo kratkih rokov za EP in Svet za izvedbo nadzora;
- (c) dejanskega sodelovanja EP;

⁽¹⁰⁾ Točka 40 sodbe.

⁽¹¹⁾ Točka 75 in naslednje točke sklepnih predlogov.

⁽¹²⁾ UL C 135, 5.5.2014, str. 24. Tožba, vložena 21. februarja 2014 – Evropska komisija proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije – zadeva C-88/14.

⁽¹³⁾ Točka 38 sklepnih predlogov.

⁽¹⁴⁾ Točka 45 sklepnih predlogov.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 215 final.

⁽¹⁶⁾ SWD(2015) 111 final.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

⁽¹⁸⁾ SWD(2015) 110 final.

- (d) neracionalnih postopkov;
- (e) pomanjkanja informacij tako o prenosu pooblastila kot ustreznosti sprejetih ukrepov, v vseh fazah postopka, navkljub izjavam Komisije;
- (f) pomanjkljivega dostopa državljanov in civilne družbe do informacij;
- (g) dejanskega izvajanja člena 10 PEU, v katerem je določeno, da se odločitve sprejemajo kar najbližje državljanom.

4.4 Njegova glavna skrb je bila, kako najti pravo ravnovesje med načeli pravne države, demokratične udeležbe, preglednosti in bližine državljanom ter pravico do obveščenosti o zakonodajnih postopkih po eni strani, ter poenostavitvijo zakonodaje, prožnejšo ureditvijo, ki je boljše usklajena z različnimi interesi ter jo je lažje spreminjati, po drugi.

4.5 EESO je bil vedno mnenja, da je prenos pooblastil za zakonodajni postopek EU potreben, vendar pa se od države do države članice razlikuje, ker imajo te specifične lastnosti in pomanjkljivosti, ki jih je treba odpraviti, saj nimamo prave evropske ustave.

4.6 Potrdil je tudi, da je mogoče temelje za te bistvene vrednote priprave zakonodaje najti predvsem v:

- (a) členih 4 in 5 PEU ter členih 2, 3 in 4 PDEU o prenosu in delitvi pristojnosti EU ter načelih subsidiarnosti in sorazmernosti;
- (b) členu 10 PEU o pravici državljanov, da sodelujejo v demokratičnem življenju, in na podlagi katere se odločitve sprejemajo „kar najbolj odprto in v kar najtesnejši povezavi z državljani“;
- (c) členu 11 PEU, kateremu je EESO posvetil več mnenj in časovni načrt za civilni dialog, preglednost in posvetovanja z udeleženi stranmi;
- (d) členu 15(1) PDEU o načelih dobrega upravljanja, sodelovanja civilne družbe in odprtosti;
- (e) členu 298 PDEU, ki evropske institucije zavezuje, da se oprejo na odprto, učinkovito in neodvisno evropsko upravo.

4.7 Javno posvetovanje EESO, ki je bilo v načrtu že precej pred objavo svežnja o boljšem pravnem urejanju, je potekalo 26. maja, udeležili pa so se ga predstavniki Komisije, Sveta, EP, Evropskega varuha človekovih pravic, Evropskega nadzornika za varstvo podatkov ter govornik s College of Europe, medtem ko so bili v publikli predstavniki stalnih predstavništav držav članic, akademiki in predstavniki civilne družbe (BEUC, EMI, EIM, IGT, GIZ idr.).

5. Kritična ocena predloga Komisije

5.1 EESO izraža zadovoljstvo, da je Komisija upoštevala večino prej navedenih načel.

5.1.1 Kot prvo odobrava dejstvo, da je pravna podlaga za predlog člen 295 PDEU, za kar se je vedno zavzemal. Pozitivno ocenjuje sklicevanje na metodo Skupnosti ter načela preglednosti, demokratične legitimnosti, subsidiarnosti, sorazmernosti in pravne varnosti. Zadovoljen je tudi, ker Komisija navaja, da jo bodo pri pripravi zakonodajnih besedil vodila načela preprostosti, jasnosti in doslednosti.

5.1.2 Dobrodošlo je tudi sklicevanje na vlogo in pristojnosti nacionalnih parlamentov, kot je omenjeno v Protokolu št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Vendar pa EESO poudarja, da morajo nacionalni parlamenti imeti na voljo dovolj dolg rok, da izrazijo svoje mnenje.

5.1.3 Odobrava tudi posvetovanje z zainteresiranimi stranmi, naknadno vrednotenje obstoječe zakonodaje in ocene učinka novih pobud.

5.1.4 Zavzema pa se tudi za „cilje poenostavitve zakonodaje Unije in zmanjšanja upravnega bremena brez poseganja v doseganje ciljev politike Unije, kot so določeni v Pogodbah, ali v celovitost enotnega trga“.

5.2 EESO pozdravlja dejstvo, da se Komisija zavezuje, da se bo pred sprejetjem delegiranih aktov posvetovala s strokovnjaki iz držav članic, oziroma da se bo v zgodnjih fazah priprave osnutkov izvedbenih aktov po potrebi posvetovala s skupinami strokovnjakov, zainteresiranimi stranmi in javnostjo.

5.3 Zlasti kar zadeva skupni dogovor treh institucij o delegiranih aktih (Priloga 1) se EESO strinja s Komisijo predvsem glede:

- (a) opredelitve akta, ki se splošno uporablja, kot akta, ki se „uporablja za objektivno določene položaje in ima pravne učinke bodisi za določene skupine oseb bodisi na splošno“, in trditve, da se „z zakonodajnim aktom lahko na Komisijo prenese samo pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo, z uporabo delegiranih aktov“;
- (b) dejstva, da se „zakonodajni akti lahko spremenijo le z zakonodajnimi ali delegiranimi akti, pri čemer to pravilo velja tudi za „spremembe prilog k zakonodajnim aktom“;
- (c) dejstva, da mora „bistvene elemente zakonodaje določiti zakonodajalec in ti elementi ne morejo biti predmet delegiranih ali izvedbenih aktov“;
- (d) ter njenih prizadevanj, da bi predlagala nov pristop k posvetovanju s strokovnjaki iz držav članic in EP ter s strokovnjaki zainteresiranih strani.

5.4 Vendar pa se EESO ne strinja popolnoma z kazuističnim pristopom glede ločevanja med področji, ki jih je treba opredeliti z delegiranimi oziroma izvedbenimi akti, saj so uporabljena merila dvoumna in si jih je mogoče razlagati zelo različno. Namesto tega si želi, da bi si prizadevali za opredelitev konceptov in da bi z dogovorom določili jasna pravila, v skladu s katerimi:

- (a) bi morala biti uporaba delegiranih aktov prej izjema kot pravilo;
- (b) Komisija ne bi smela predlagati delegiranih aktov, če ni popolnoma jasno, ali so elementi, na katere se nanašajo, bistveni, ali če je to „sivo območje“, temveč bi morala zakonodajo pripraviti v obliki temeljnega zakonodajnega akta;
- (c) če ni jasno, kakšno vrsto ukrepa sprejeti, pa bi bilo bolje, če bi Komisija namesto delegiranih aktov sprejela izvedbene akte.

5.5 EESO se s predlogom Komisije ne strinja tudi zato, ker:

- (a) ni predhodnih informacij v zvezi s strokovnjaki, ki so jih pooblastile države članice, in njihovo strokovno usposobljenostjo;
- (b) ni določen minimalni rok za predložitev dokumentov strokovnjakom, zainteresiranim stranem, za njihovo posredovanje EP in Svetu, razen v nujnih primerih;
- (c) ni obvezno vabljenje strokovnjakov iz EP, posvetovanje z zainteresiranimi stranmi in pošiljanje časovnega razporeda sej strokovnjakov odborom EP;
- (d) so informacije v zvezi s sprejetjem delegiranih aktov nedosledne in neskladne: morale bi biti sistematične, stalne in samodejne (sproti posodobljeno spletno mesto, ki vsem omogoča takojšnji vpogled v katero koli fazo priprave delegiranih aktov in njihovo vsebino);
- (e) velja prenos pooblastila načeloma za nedoločen čas: EESO meni, da bi bilo treba trajanje pooblastila praviloma jasno opredeliti in ga glede na okoliščine podaljšati za enako obdobje, razen v izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih.

5.6 V končni fazi se EESO boji, da bo nepremišljena uporaba oblik posvetovanja, predhodnih in naknadnih študij, ter sej s strokovnjaki pretirano in po nepotrebnem podaljšala pripravo aktov.

5.7 EESO se strinja s stališčem z javnega posvetovanja 26. maja 2015, da bi bilo mogoče besedilo členov 290 in 291 izpopolniti ter se v primeru morebitne prihodnje revizije Pogodb zavzeti, da bi bila bolj jasna in manj dvoumna. Njuno izvajanje bi bilo treba bolj vključiti v pravni sistem EU, da odločitve o izbiri instrumentov ne bi bile bolj politične kot tehnične.

5.8 EESO bi si poleg tega želel, da bi te smernice izrecno navajale vsaj to, da morajo pooblastila, ki so predvidena v zakonodajnih aktih, biti glede vseh sestavin strogo opredeljena, s tem da se:

- (a) določijo cilji;
- (b) točno opredeli vsebina;
- (c) natančno določi področje uporabe;
- (d) določi točno omejeno trajanje.

5.9 EESO je mnenja, da bi se bilo treba z njim posvetovati tudi v okviru postopka prenosa pooblastila, tako kot za zakonodajne akte ter ocene učinka in morebitne spremembe navedenih aktov, zaradi njihovih ekonomskih in socialnih posledic.

5.10 Glede na sklepne ugotovitve z javnega posvetovanja EESO meni, da bi morale institucije EU poskrbeti, da imajo državljani vpogled v katero koli fazo priprav, ter v ta namen imeti na razpolago potrebne vire.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vzpostavitvi finančnega ekosistema za socialna podjetja

(raziskovalno mnenje)

(2016/C 013/23)

Poročevalki: Ariane RODERT in Marie ZVOLSKÁ

Minister za delo, zaposlovanje ter socialno in solidarnostno ekonomijo Nicolas Schmit je v imenu prihodnjega luksemburškega predsedstva v dopisu z dne 28. aprila 2015 v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za raziskovalno mnenje o naslednji temi:

Vzpostavitev finančnega ekosistema za socialna podjetja

(raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. septembra 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) z 204 glasovi za, dvema glasovoma proti in štirimi vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja dejstvo, da luksemburško predsedstvo EU daje prednost socialni ekonomiji ter se osredotoča zlasti na oblikovanje posebej prilagojenega finančnega ekosistema.

1.2 EESO poziva Evropsko komisijo, naj si še naprej prizadeva za podporo načrtu za socialno ekonomijo ter zagotovi trajen in podporen okvir politike za razvoj socialne ekonomije. To je treba doseči s preoblikovanjem pobude za socialno podjetništvo (SBI), vključno s posebej prilagojenim finančnim ekosistemom.

1.3 EESO poudarja, da je treba dostop do financiranja obravnavati kot sestavni del celotnega ekosistema, ki je potreben za razvoj in rast podjetij socialne ekonomije (PSE).

1.4 Značilnosti idealnega finančnega ekosistema za PSE so pristop, ki vključuje več deležnikov, ter uporaba hibridnega in potrpežljivega kapitala z jamstvenimi shemami, ki jih pogosto zagotavljajo finančne institucije, ki upoštevajo vrednote socialne ekonomije.

1.5 Evropska komisija bi morala podpirati oblikovanje novih instrumentov, zagotoviti, da finančna uredba spodbuja razvoj, podpreti raziskavo o družbeni dodani vrednosti naložb v PSG in pozvati države članice k medsebojnemu pregledom v zvezi s tem vprašanjem.

1.6 EESO pozdravlja dejstvo, da je socialna ekonomija prednostna naložba v okviru sedanjega naložbenega načrta za Evropo ⁽¹⁾, in poziva Evropsko komisijo, naj v celoti izkoristi to določbo.

⁽¹⁾ Uvodna izjava 17 in člen 9(2).

1.7 Komisija bi morala proučiti, če in kako so lahko naložbe s socialnim učinkom sestavni del finančnega ekosistema za PSE in ali politike, ki so v ozadju takega ekosistema, resnično podpirajo njihov razvoj.

1.8 EU mora priznati tudi vlogo PSE tako, da v uredbo o kapitalskih zahtevah (CRR) ⁽²⁾ vključi faktor za podporo. To bi zelo spodbudilo bančna posojila PSE in ne bi imelo nikakršnega vpliva na javne finance.

1.9 Evropska komisija mora podkrepiti finančno podporo na ravni EU z zagotavljanjem smernic, usposabljanjem in krepitvijo zmogljivosti za vlade in ključne deležnike.

1.10 Države članice bi morale delovati kot sovlagatelji, da se podpre ustanavljanje etičnih skladov, skladov za socialne inovacije in skladov socialnega tveganega kapitala ter spodbudijo javne jamstvene sheme. Poleg tega bi morale države članice razmisliti o možnosti vračila davka na dohodek (za posameznike in podjetja) ter drugih davčnih spodbud za varčevalce in vlagatelje, da bi privabile naložbe v PSE.

1.11 PSG morajo sama prevzeti pobudo pri razvoju instrumentov, kot so lastna kapitalizacija in množično financiranje, ter sodelovati v partnerstvih socialnega financiranja, pri čemer zbirajo lastna sredstva in navezujejo partnerstva.

1.12 Za popoln izkoristek potenciala PSE pa morajo vse države članice razviti in izvajati nacionalne akcijske načrte za socialno ekonomijo na podlagi širokega pristopa, ki vključuje več deležnikov, pa tudi predstavnike civilne družbe.

2. Uvod in ozadje

2.1 EESO **pozdravlja** dejstvo, da bo Luksemburg v času svojega predsedovanja EU prednost namenil socialni ekonomiji ter tako priznal njen prispevek k zaposlovanju, socialni pravičnosti in trajnostnemu razvoju.

2.2 EESO izraža zadovoljstvo, da je luksemburško predsedstvo EU zaprosilo za to raziskovalno mnenje, katerega namen je preučiti **koncept finančnega ekosistema** z vidika socialnih podjetij ter glavne značilnosti in pogoje, potrebne za oblikovanje ustreznega in učinkovitega evropskega okvira za financiranje in naložbe v socialno ekonomijo.

2.3 EESO je tudi seznanjen z ugotovitvijo luksemburškega predsedstva EU, da **omejen dostop do financiranja** (zlasti posebej prilagojenega financiranja) predstavlja **oviro** za rast in razvoj socialne ekonomije; ta ugotovitev je v skladu s prejšnjimi mnenji EESO ⁽³⁾, stališčem Evropske komisije, pobudo za socialno podjetništvo ⁽⁴⁾ in delom OECD ⁽⁵⁾.

2.4 Zaradi krize in novih kompleksnih izzivov, s katerimi se sooča naša družba, v Evropi nastaja nova **družbena krajina**. Nujno so potrebne socialne inovacije, pri katerih bodo udeleženi vsi deli družbe. Socialna ekonomija je pomemben sektor, ki zaposluje več kot 14 milijonov ljudi ⁽⁶⁾ in ima ključno vlogo pri npr. ustvarjanju delovnih mest in socialni vključenosti ⁽⁷⁾, s čimer prispeva k pametni, trajnostni in vključujoči rasti. Vendar je ta gospodarski sektor v številnih državah članicah še vedno slabo razvit. Za polni izkoristek potenciala socialne ekonomije je treba razviti podporni ekosistem, ki bo osrednjo vlogo namenjal dostop do prilagojenega financiranja.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/legislation-in-force/index_en.htm

⁽³⁾ UL C 24, 28.1.2012, str. 1; UL C 229, 31.7.2012, str. 44; UL C 229, 31.7.2012, str. 55; UL C 458, 19.12.2014, str. 14.

⁽⁴⁾ COM(2011) 682 final.

⁽⁵⁾ <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/8409011e.pdf>

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7523>

⁽⁷⁾ http://www.oecd.org/cfe/leed/130228_Job%20Creation%20through%20the%20Social%20Economy%20and%20SocialEntrepreneurship_RC_FINALBIS.pdf

2.5 Zaradi stalnega **zavzemanja EESO za načrt za socialno ekonomijo** je namen tega mnenja predstaviti posebne vidike PSG, ki ustvarjanje dobička po definiciji uporabljajo za uresničevanje svojega glavnega socialnega poslanstva.

2.6 V zvezi s pripravo tega mnenja EESO zato znova opozarja na **opredelitev iz rimske strategije** ⁽⁸⁾, v skladu s katero socialno ekonomijo sestavlja več organizacijskih oblik, ki so rezultat različnih nacionalnih in socialnih razmer, imajo pa skupne vrednote, značilnosti in cilje. PSE vključujejo množico organizacij, ki dajejo prednost ljudem pred kapitalom in vključujejo oblike, kot so zadruge, vzajemne družbe, fundacije in združenja, pa tudi novejša oblike socialnih podjetij. Poudariti je treba, da so PSE podjetja, ki pripadajo ljudem in/ali so jih ustanovili ljudje in ne finančni sistem.

2.7 Poleg tega je treba upoštevati, da to mnenje ne obravnava podrobnosti v zvezi z **naložbami s socialnim učinkom** ali uredbo o **evropskem skladu za socialno podjetništvo (EuSEF)**, čeprav je povezano s tema temama, o katerih je EESO že pripravil mnenja ⁽⁹⁾.

3. Dostop do financiranja – izziv za socialno ekonomijo

3.1 Kot opozarja OECD ⁽¹⁰⁾, trenutno obstaja **neskladje v obstoječem okviru financiranja**, ki ne ustreza realnosti PSE in njihovim potrebam, zaradi česar je potrebna kulturna prilagoditev finančnega, pravnega in političnega okvira za oblikovanje ustreznih instrumentov. Za vzdržno socialno financiranje je treba sprejeti celosten pristop, ki se razlikuje od tradicionalnega financiranja.

3.2 Ena ključnih težav je, da **poslovni modeli PSE** niso dovolj poznani in razumljeni. Dejstvo, da posebnosti teh modelov (kot so omejena ali neobstoječa razdelitev dobička, osredotočenost na uporabnika ali potrebe, skupno sprejemanje odločitev, demokratično upravljanje ali skupno lastništvo) niso v celoti priznane, PSE otežuje dostop do uveljavljenih finančnih sredstev in instrumentov, ki podpirajo MSP na splošno.

3.3 PSE se bolj kot drugi poslovni modeli soočajo s problemom, da **logika finančnega trga** ni namenjena podpiranju njihovega razvoja. Finančni trgi ne zajamejo in poplačajo niti socialne dodane vrednosti PSE niti njihovega poslanstva splošnega interesa. Danes se PSE pogosto povrnejo zgolj stroški za storitve, ki jih ponujajo, ne pa družbena vrednost, ki jo ustvarijo. Donosnost naložb za PSE pomeni zlasti zagotavljanje socialnega učinka in omejene finančne donose. Dejstvo, da socialno poslanstvo prevlada nad doseganjem čim večjega dobička, lahko ustvari napačen vtis, da so PSE bolj tvegana in manj zanesljiva od drugih podjetij. Raziskave, dejstva in podatki kažejo ravno nasprotno ⁽¹¹⁾. Naložbe v PSE dejansko niso strošek, temveč naložba v prihodnost, ki prispeva k višjim stopnjam zaposlenosti ter krepi konkurenčnost in splošni gospodarski prispevek države članice na dolgi rok.

3.4 Izvedenih je bilo več poskusov, da bi se instrumenti socialnih naložb spodbujali na temelju strukture tradicionalnih finančnih instrumentov. Toda logika zasebnega kapitala je pogosto povezana z značilnostmi, kot so kratkoročne strategije izhoda, zahteve za lastništvo in visoka donosnost naložb, zato ti **instrumenti niso primerni za PSE**, saj so take značilnosti v neposrednem nasprotju z njihovimi poslovnimi modeli in dejavnostmi.

⁽⁸⁾ http://socialeconomyrome.it/files/Rome%20strategy_EN.pdf

⁽⁹⁾ UL C 458, 19.12.2014, str. 14.

⁽¹⁰⁾ Glej opombo 5.

⁽¹¹⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_ent/documents/publication/wcms_108416.pdf

3.5 Vprašanja, kot so težave pri odprodaji (pri delu z ljudmi v stiski) in le malo ali nič možnosti na neuradnem trgu vrednostnih papirjev, pomenijo dodatne zaplete za običajne vlagatelje. Čeprav lahko ti instrumenti uspešno dosežejo nekatera podjetja (pogosto podjetja s socialnim poslanstvom, katerih namen je doseči čim večji dobiček), PSE še vedno potrebujejo **posebej prilagojene finančne instrumente**.

4. Podporen in vzdržen finančni ekosistem

4.1 To mnenje ne zagotavlja celovitega pregleda različnih razpoložljivih finančnih instrumentov, temveč se osredotoča na značilnosti in pogoje, potrebne za izboljšanje dostopa PSE do financiranja. Njihov resnični potencial je mogoče uresničiti le, če je dostop do financiranja sestavni del **posebej prilagojenega in popolnoma povezanega ekosistema**, vključno z ustreznimi pravnimi okviri, ukrepi za poslovni razvoj in raznimi ukrepi podpore, kar kaže, da **socialne naložbe vključujejo tako finančni kot tudi nefinančni del**.

4.2 Čeprav je izboljšanje financiranja za PSE bistvenega pomena za njihov razvoj in vzdržnost, je treba razlikovati med financiranjem njihovih struktur in dejavnosti. Financirati je treba oba vidika, pristopi in instrumenti pa se lahko razlikujejo. Razvoj socialnega financiranja, prilagojenega PSE, mora biti zasnovan tako, da spodbuja socialne pobude in ukrepe, in ga je treba obravnavati kot sredstvo za uresničitev potenciala tega sektorja, ne pa kot cilj sam po sebi.

4.3 Treba je priznati, da je za PSE običajno značilen **mešan tok prihodkov** ⁽¹²⁾, pri katerem je prodaja blaga in storitev pogosto povezana z državnim financiranjem. PSE se pogosto zanašajo na kombinacijo tokov financiranja, ki segajo od sredstev za posamezen projekt ali program na temelju ciljev politike do javnih naročil ali zbiranja sredstev za razširitev podjetja ali nove naložbe.

4.4 PSE so v nekaterih državah članicah odvisna od **stalnega javnega financiranja**, pri čemer tesno sodelujejo z javnimi organi v prizadevanju za skupno politiko ali cilj v splošnem interesu. Poleg tega so javna finančna sredstva še zlasti pomembna v procesu inoviranja (ki je pogosto povezan s preventivnim delom) in v zgodnjih fazah razvoja PSE. EESO zato poudarja, da ta oblika javnega sodelovanja in finančne pomoči pri iskanju zunanjih virov financiranja ne sme biti ogrožena ter da je še posebej pomembna pri spodbujanju vzpostavitve in izgradnje sektorja socialne ekonomije v nekaterih državah članicah.

4.5 Uporaba različnih virov financiranja

4.5.1 **Javna finančna sredstva** ostajajo ključni vir financiranja v mnogih državah članicah in za številna PSE. Povezava med socialnim poslanstvom PSE in cilji javne politike na podlagi skupnih ciljev in zaupanja je v središču pobud javnega financiranja. V zvezi s tem želi EESO poudariti, da podpira nadaljnje izvajanje svežnja Evropske komisije za socialne naložbe ⁽¹³⁾, katerega namen je spodbujati inovacije v socialni politiki z močno vlogo PSG. V številnih državah članicah so javna naročila glavni vir dohodka za ta podjetja. Zagotavljanje storitev splošnega pomena je pogosto njihova glavna dejavnost, s katero izpolnjujejo svoje socialno poslanstvo. Ta dohodek pomembno prispeva k finančni vzdržnosti. V primeru javnih naročil mora biti eno od meril spoštovanje socialnih standardov in zlasti uporaba kolektivnih pogodb.

⁽¹²⁾ Primerjalna študija EK: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2149>

Poročilo OECD: http://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN_FINAL.pdf

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

4.5.2 Instrumenti **zasebnega financiranja** vključujejo vse od tradicionalnih instrumentov, kot so komercialne banke, poslovni angeli in tvegani kapital, do donacij, tveganega kapitala v človekoljubne namene (angl. *venture philanthropy*) in naložb s socialnim učinkom. Medtem ko je več teh instrumentov lahko primernih za PSE, se zdi socialno financiranje, ki ga zagotavljajo specializirani ponudniki socialnih finančnih sredstev, primernejše.

4.5.3 Pozornost bi bilo treba nameniti tudi **interesu posameznikov**, da vlagajo v pobude PSE, zlasti na lokalni ravni. Platforme množičnega financiranja, donacije in človekoljubno udejstvovanje so ključni vir financiranja teh podjetij.

4.5.4 **Sektor socialne ekonomije** ustvarja sredstva v obliki zadržanega dobička, ki je pogosto podprt s sistemom davčnih olajšav. Možnost kopičenja dobičkov, ki se ne razdelijo članom (nedeljive rezerve), zadruga uporabljajo kot glavni instrument za financiranje svoje rasti. Drug instrument je možnost, da člani zadrug z zagotavljanjem prostovoljnih posojil (socialna posojila), ki jih v nekaterih državah članicah ureja specifična zakonodaja, sodelujejo pri financiranju lastne zadruga⁽¹⁴⁾.

4.5.5 **Specializirane finančne institucije, socialne, etične in zadružne banke** ter tvegani kapital v človekoljubne namene zagotavljajo instrumente, ki so posebej zasnovani za PSE. V Italiji je bil na primer ustanovljen razvojni sklad za zadruga⁽¹⁵⁾, katerega namen je podpirati in omogočati njihov razvoj. Sredstva tega sklada se zagotovijo z odmero 3 % letnega dobička zadrug pred odbitkom davka. Drug primer sta razvojni sklad CoopEst in finančni konzorcij CGM, ki sta notranja sistema financiranja, dostopna samo članom, in ki zagotavljata premostitvena posojila, na temelju pogodbene sposobnosti skupine pa tudi pomoč pri premagovanju težav pri dostopu do običajnega bančnega sistema.

4.5.6 Oblikovanje trga ali platforme za te **instrumente** je treba ustrezno obravnavati ter oceniti spodbude za privabljanje kapitala. Medtem ko je lahko zagotavljanje javnega kapitala politično motivirano, se lahko zasebni kapital privablja na podlagi sheme davčnih olajšav, delitve tveganja in sodelovanja s sektorjem socialne ekonomije. Ne glede na to bi morale biti kakršne koli spodbude za ponudnike zasebnega kapitala v ustreznem sorazmerju s pričakovanim finančnim in socialnim donosom kot tudi z uporabo finančnih dobičkov. Na ta način bi bilo treba zagotoviti, da javni interes, splošni interes in učinkovita poraba sredstev (če so javna) ostanejo v središču pobude.

4.6 *Temeljna načela, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju ugodnega finančnega ekosistema*

4.6.1 Oblikovanje finančnega ekosistema za PSE temelji na vzpostavitvi **pristopa z več deležniki**, ki združuje vire in instrumente. Ta oblika sistemov, ki vključujejo več deležnikov, ali socialni in solidarnostni finančni sistem, združuje denarne in nedesarne vire. Temelji na zaupanju in finančni podpori, pri čemer več akterjev (PSE, varčevalci, javni viri, pokojninski skladi in finančne institucije itd.) vzpostavlja odnose (finančno posredništvo, socializacija in podpora) s skupnimi cilji in pravili. Ta pristop je bil uspešno uveden v Quebecu in bi ga bilo treba dodatno preučiti v evropskem kontekstu⁽¹⁶⁾.

4.6.2 Ključno je, da se za finančno podporo uporabi **pristop na podlagi življenjskega cikla**. Nepovratna sredstva ali financirani pilotni projekti v drugi fazi pogosto niso uspešni zaradi pomanjkanja ustreznih instrumentov, ki bi povečali rast in vzdržnost PSG. Oblikovati je treba posebne instrumente in podporne okvire politik za vsako fazo razvoja: fazo priprave, fazo ustanovitve/pilotno fazo, konsolidacijo in rast, ki bodo upoštevali posebne potrebe v posamezni fazi.

⁽¹⁴⁾ Glej na primer italijanski zakon 127/71.

⁽¹⁵⁾ Italijanski zakon št. 59/92.

⁽¹⁶⁾ http://www.reliess.org/centredoc/upload/FinanceQc_va.pdf

4.6.3 Tradicionalni tvegani kapital temelji na hitri donosnosti naložb, ki je običajno povezana z vplivom preko lastništva. Socialna ekonomija tak kapital težko izkorišča, poleg tega pa je to v nasprotju s poslovnimi modeli in dejavnostmi PSE. Zato je zagotavljanje **jamstvenih shem in mehanizmov sovlaganj** za delitev odgovornost in tveganj v tem kontekstu ključnega pomena. Pri razvoju programov za zmanjševanje začetnih tveganj financiranja bi bilo treba preučiti dobre prakse že obstoječih jamstvenih shem (ki se pogosto financirajo z javnimi sredstvi).

4.6.4 Ponudniki financiranja za socialno ekonomijo so pogosto v najboljšem položaju za zagotavljanje finančne in nefinančne podpore, kot so programi spodbujanja pripravljenosti za naložbe ter **splošne smernice in podpora za razvoj podjetja**. Ta oblika podpore je ključnega pomena za zmanjšanje tveganja za neuspeh. Pri tem je treba upoštevati splošno mentorstvo na področju financiranja ter finančno izobraževanje.

4.6.5 Bistvenega pomena je, da so v samem jedru socialnega financiranja **meritve socialnega učinka** ⁽¹⁷⁾, da se poleg finančnega donosa prikaže tudi socialni učinek. To je edini način, da se zajame celotna vrednost, ki jo ustvarjajo PSE, ter celoten obseg donosnosti naložb s socialnega in finančnega vidika.

4.7 Ekosistem na podlagi mešanega kapitala

4.7.1 Posebno pozornost bi bilo treba nameniti **hibridnim oblikam financiranja**, ki naj bi bile za PSE primernejše, saj združujejo elemente za oceno skupnega dobrega in finančne spodbude. Hibridni kapital združuje subvencije (javna nepovratna sredstva, dobrodelna sredstva, donacije) z lastniškim kapitalom ter instrumenti dolžniškega kapitala/delitve tveganja. Finančni instrumenti hibridnega kapitala vključujejo povračljive subvencije, nevračljiva posojila, zamenljive subvencije in dogovore o delitvi dobička. Pri hibridnem kapitalu gre pogosto za tesno vzajemno učinkovanje javnega in zasebnega kapitala ter skupni cilj politike, pa tudi za usklajevanje interesov med deležniki.

4.7.2 Druge finančne rešitve, primerne za PSE, so **oblike potrpežljivega kapitala**. Na primer v Franciji in kanadski provinci Québec ⁽¹⁸⁾ socialni/solidarnostni jamstveni in investicijski skladi združujejo kapital različnih virov in deležnikov, kot so posamezniki, javni skladi in pokojninski skladi, ki zagotavljajo dolžniške in lastniške instrumente, ki temeljijo na načelu nižjih donosov (v primerjavi z običajnim tveganim kapitalom) v daljšem časovnem obdobju (sedem let in več). Slednje je še posebej pomembno, saj dejavnosti PSE pogosto temeljijo na neprekinjenosti njihovih storitev.

5. Politična priporočila

5.1 Glede na razlike v Evropi in širok razpon potreb v sektorju socialne ekonomije so naslednja priporočila razvrščena na podlagi pristojnosti različnih ravni oblikovalcev politik.

5.2 Evropske institucije

5.2.1 Institucije EU bi morale imeti podporno, spodbujevalno in omogočitveno vlogo ter mobilizirati vse deležnike v finančnem ekosistemu PSG. Poleg tega morajo še naprej ostati zavezane razvoju socialne ekonomije v Evropi tako, da s preoblikovanjem načrta SBI zagotovijo **ugoden okvir politike** za splošen **razvoj socialne ekonomije**.

5.2.2 Komisija bi morala prek posrednikov nadalje usmerjati sredstva v PSG, da se podprejo oblikovanje, preskušanje in **inovacije na področju novih instrumentov** ter pri tem zagotovi, da bo **finančna uredba** ta razvoj **omogočala**, ne pa ga ovirala.

⁽¹⁷⁾ UL C 170, 5.6.2014, str. 18.

⁽¹⁸⁾ <http://capfinance.ca>

5.2.3 Evropska komisija bi morala razmisliti tudi o manj strogi regulativni ureditvi, da bi se kapital usmeril v sektor socialne ekonomije.

5.2.4 Evropska komisija bi morala preučiti, kako lahko **množično financiranje ali instrumenti sodelovalnega gospodarstva** podprejo PSE. Organizirala bi lahko predstavitev množičnega financiranja in participativnih pobud, namenjenih tem podjetjem. Na ravni držav članic obstajajo primeri, ki bi jih lahko povezali s platformo za socialne inovacije ter programom Obzorje 2020.

5.2.5 Komisija bi morala spodbujati **raziskave o družbeni dodani vrednosti naložb v PSE**. Pri tem bi bilo mogoče analizirati, kako je mogoče ustvariti in zajeti socialno in ekonomsko vrednost ter kako učinkoviti so različni finančni instrumenti.

5.2.6 EESO pozdravlja dejstvo, da je socialna ekonomija **prednostna naložba v okviru sedanjega naložbenega načrta za Evropo**, in poziva Evropsko komisijo, naj v celoti izkoristi to določbo. Zlasti bi bilo treba obravnavati kapitalsko intenzivne naložbe, kot sta zdravstveno in socialno varstvo. Pri izbiri in oceni naložb je treba vedno upoštevati merilo splošnega interesa, da bi se boljše zajela socialna dodana vrednost.

5.2.7 V okviru unije kapitalskih trgov so vse bolj pomembne naložbe v okolje, socialo in upravljanje podjetij kot tudi dejstvo, da je mogoče s povezavo javnih in zasebnih naložb izboljšati ponudbo naložb. Komisija mora pri svoji regulativni dejavnosti zagotoviti **povezavo med spodbujanjem razvoja PSE in predlogi unije kapitalskih trgov**.

5.2.8 Evropski skladi imajo posebno vlogo pri podpori PSE. S **sredstvi Evropskih strukturnih in investicijskih skladov** bi se lahko podprli ukrepi držav članic tako, da se zagotovijo jamstva ali finančni vzvod za spodbuditev oblikovanja skladov socialnega varstva po Evropi. Evropska komisija bi morala s **programom Evropske unije za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI) ter programom za konkurenčnost podjetij in MSP (COSME)** spodbuditi naložbene zmogljivosti finančnih posrednikov in pripravljenost PSE za naložbe. Poleg tega bi morala zagotoviti uravnoteženo sodelovanje v programu Obzorje 2020, ki PSE omogoča sodelovanje pri projektih, ki povezujejo različna področja. Komisija bi morala tudi pozorno **spremljati** uporabo teh skladov za PSE s političnega in tehničnega vidika ter o njej **poročati**.

5.2.9 Evropska komisija in Evropska investicijska banka (EIB) oziroma Evropski investicijski sklad (EIS) morajo zagotoviti, da bodo finančni mehanizmi na ravni EU, vključno z akcijskim načrtom za financiranje MSP, dostopni PSE, in sicer tako, da se **ta podjetja sistematično vključijo v politiko in finančne instrumente MSP** ter da se **poenostavijo postopki**. Pri tem je ključnega pomena, da se posebej navede izraz „podjetja socialne ekonomije“, s čimer se zagotovi obravnava različnih podjetij ter poveča prepoznavnost.

5.2.10 Komisija bi morala proučiti, če in kako so lahko **naložbe s socialnim učinkom** sestavni del finančnega ekosistema za PSE in pod kakšnimi pogoji. Pri tem bodo izkušnje EIS in njegovi poskusi pospeševanja socialnih naložb ter nedavna uvedba jamstvenih shem Evropske komisije⁽¹⁹⁾ zagotovili zanimive izkušnje. Poleg tega nedavna poročila OECD⁽²⁰⁾ in Evropske raziskovalne mreže (EMES)⁽²¹⁾ vsebujejo pomembne podatke o tem, ali obveznice s socialnim učinkom in politike, na katerih temeljijo, dejansko podpirajo razvoj PSE.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1084>

⁽²⁰⁾ <http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf>

⁽²¹⁾ http://5emesconf.exordo.com/files/papers/101/final_draft/Godina-Maier-Barbetta_-_Paradoxes_and_Potentials_of_Social_Impact_-_Bonds_-_16_06_2015.pdf

5.2.11 Finančni predpisi Basel III ogrožajo finančni ekosistem socialne ekonomije. Predpisi morajo ohraniti „biotsko raznovrstnost“ finančnega sistema in ne uvajati samovoljnih pravil. Obravnavati je treba vprašanje posojil socialni ekonomiji v skladu s sedanjimi bonitetnimi pravili (Basel III, CRD IV/CRR). Trenutno za posojila socialnim podjetjem ni predvidena nobena olajšava v okviru bilance stanja, čeprav ta sektor ne velja za tveganega niti se ne spodbujajo posojila sektorju. Toda EU je v skladu s **faktorjem ravnotežja** MSP iz CRR EU predvidela kapitalske olajšave za banke, ki posojajo MSP in gospodinjstvom. EU mora priznati tudi vlogo PSG tako, da zagotovi **faktor za podporo podjetij socialne ekonomije**, na primer s spremembo sedanjega člena 501(1) uredbe CRR. To bi zelo spodbudilo bančna posojila PSE in ne bi imelo nikakršnega vpliva na javne finance.

5.2.12 Finančne inovacije za socialno ekonomijo potekajo predvsem na lokalni, regionalni in nacionalni ravni, zato je Evropska komisija v idealnem položaju, da zbira in izmenjuje inovativne instrumente in rešitve za zagotavljanje dokazov za politične odločitve. Pri tem bi bilo koristno, če bi se na ravni EU **sintetizirala in spremljala** izmenjava novih finančnih pobud in instrumentov na ravni držav članic.

5.2.13 Finančno podporo na ravni EU je treba podkrepiti z ukrepi Evropske komisije na področju **zagotavljanja smernic, usposabljanja in krepitve zmogljivosti** vlad in ključnih deležnikov. Zato EESO poziva k pripravi priročnika s smernicami o tem, kako vzpostaviti finančni ekosistem ter kako oblikovati in izvajati finančne instrumente za socialno ekonomijo. Podobno bi bilo treba razširjati in nadgraditi dobre prakse na področju splošnih smernic na ravni držav članic, kot so programi spodbujanja naložb.

5.2.14 EESO pozdravlja zanimanje Evropske komisije, da se v sodelovanju s skupino strokovnjakov Evropske komisije za socialno podjetništvo (GECES) ustanovi **delovna skupina za socialno financiranje**, ki bi lahko delovala kot baza virov za razvoj politike in spremljanje razmer in dejavnosti v državah članicah.

5.2.15 Razmisliti bi bilo treba o **medsebojnem strokovnem pregledu** financiranja dejavnosti in struktur PSE, da se spodbudi izmenjava instrumentov in dobrih praks med državami članicami.

5.2.16 Evropska komisija bi morala pregledati prednosti in izzive držav članic, ki zagotavljajo **davčne spodbude**. To je pomembno tako za PSE na splošno, pa tudi kot spodbuda za privabljanje kapitala zasebnih varčevalcev in ponudnikov socialnega financiranja. To vprašanje bi bilo treba znova preučiti na podlagi dejstva, da so PSE danes pri dostopanju do finančnih sredstev (javnih ali zasebnih) v slabšem položaju v primerjavi z drugimi podjetji.

5.3 *Države članice, lokalne in regionalne oblasti*

5.3.1 Države članice imajo na nacionalni, regionalni in lokalni ravni osrednjo vlogo pri zagotavljanju stimulatивnih politik in podpore za razvoj in rast socialne ekonomije. Le malo držav članic ima vzpostavljen ustrezen sistem podpore, zaradi česar je treba države članice pozvati k **razvoju in izvajanju nacionalnih sistemov podpore za socialno ekonomijo v skladu s SBI**. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti dostopu do prilagojene finančne podpore na nacionalni in lokalni/regionalni ravni. Te pobude bi se lahko predstavile v okviru skupine GECES.

5.3.2 Države članice bi lahko delovale kot **sovlagateljice**, da se podpre ustanavljanje etičnih skladov, skladov za socialne inovacije in skladov socialnega tveganega kapitala. Ključni element je zagotavljanje javnih jamstvenih shem ali oblikovanje politike za usmerjanje kapitala iz pokojninskih skladov, kreditnih zadrug itd.

5.3.3 Države članice bi morale oceniti možnosti za zagotavljanje finančnih sredstev prek **jamstvenih skladov v državni lasti**, da bi socialni ekonomiji omogočile dostop do tradicionalnega financiranja.

5.3.4 Države članice morajo razmisliti o **kapitalizaciji socialnih investicijskih skladov** tako, da preučijo možnosti vračila davka na dohodek (za posameznike in podjetja) ter druge davčne spodbude za varčevalce in vlagatelje, ki bi privabile naložbe v PSE. Vendar bi moral biti cilj teh davčnih ugodnosti ustvarjanje družbene vrednosti s strani PSE.

5.3.5 EESO poziva države članice, naj oblikujejo primerne predpise na področju socialne ekonomije v zvezi z **mikrofinanciranjem**, kot je že poudarila Evropska komisija ⁽²²⁾.

5.3.6 Finančni posredniki imajo pri razvoju socialne ekonomije ključno vlogo. Države članice bi morale z zagotavljanjem ugodnega regulativnega okolja spodbujati nastanek **posrednikov** socialnega financiranja, bodisi zadrug ali etičnih bank ali komercialnih bank s posebno hčerinsko družbo, usmerjeno v socialno ekonomijo, ki zagotavljajo sklade in instrumente socialnega financiranja.

5.3.7 **Lokalne in regionalne oblasti** imajo ključno vlogo pri zagotavljanju lokalne infrastrukture in izvajanju pobud. Poleg tega bi jih bilo treba pozvati, da sprejmejo pobudo za sodelovanje več deležnikov, da se podpre lokalni/regionalni razvoj. Pri tem ESRR zagotavlja ključno podporo.

5.4 **Drugi deležniki**

5.4.1 **PSE morajo sama prevzeti pobudo** pri razvoju instrumentov, kot so lastna kapitalizacija in množično financiranje, ter sodelovati v partnerstvih socialnega financiranja, pri čemer zbirajo lastna sredstva in spodbujajo partnerstva.

5.4.2 PSE morajo razmisliti tudi o okrepljenem **sodelovanju z zunanjimi partnerji**, kot so zasebne komercialne banke in različni posredniki. To morda ni primerno za vse okoliščine, lahko pa je koristno na nekaterih stopnjah razvoja. Osrednjega pomena je, da se v finančni skupnosti pod ustreznimi pogoji vzbudi interes za PSE in poveča njihovo poznavanje.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽²²⁾ COM(2007) 708 final.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vplivu digitalizacije na storitveni sektor in zaposlovanje v okviru industrijskih sprememb

(raziskovalno mnenje)

(2016/C 013/24)

Poročevalec: Wolfgang GREIF

Soporočevalec: Hannes LEO

Minister za delo, zaposlovanje ter socialno gospodarstvo in solidarnost Nicolas Schmit je v imenu prihodnjega luksemburškega predsedstva v dopisu 29. junija 2015 v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanje Evropske unije zaprosil Odbor, naj pripravi raziskovalno mnenje o naslednji temi:

Vpliv digitalizacije na storitveni sektor in zaposlovanje v okviru industrijskih sprememb

(raziskovalno mnenje).

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je raziskovalno mnenje sprejela 15. julija 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je raziskovalno mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) s 139 glasovi za, enim glasom proti in osmimi vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Digitalizacija spreminja vse segmente družbe in gospodarstvo ter tako logično vpliva tudi na delo in zaposlovanje. Digitalna tehnologija ima potencial, da poveča bogastvo na raven brez primere, in lahko dvigne kakovost dela in zaposlovanja v Evropi. Vendar pa so te priložnosti povezane s tveganji, kar se kaže v vseh gospodarskih panogah, tudi v zasebnem storitvenem sektorju⁽¹⁾.

1.2 Po eni strani so inovativne storitve in poslovni modeli, ki jih omogoča digitalizacija, omogočili povečanje učinkovitosti v storitvenem sektorju na raven, ki si je prej ni bilo mogoče predstavljati, ter potrošnikom ponujajo večjo izbiro⁽²⁾. Po drugi strani pa imajo znatne posledice za trg dela in organizacijo dela, kot so povečanje dohodkovnih neenakosti in zmanjšanje dostopa do sistemov socialne varnosti, kar bi se lahko za nekatere skupine delavcev izkazalo za negativno, če ne bo ustreznega ukrepanja.

1.3 Učinek digitalizacije storitev na zaposlovanje zato zahteva politično pozornost in upravljanje. S proaktivnim oblikovanjem politike na evropski in nacionalni ravni se lahko zagotovi in se mora zagotoviti, da se sprostí očitni potencial digitalizacije in da se hkrati izognemo njenim pastem. Evropska unija je s svojo Digitalno agendo za Evropo in pobudo o enotnem digitalnem trgu dejavni akter na področju digitalne politike. Vendar pa večina učinkov digitalizacije na zaposlovanje še vedno ni priznanih in so zato pomanjkljivo obravnavani v povezanih ukrepih politike.

1.4 Digitalizacija je zagotovo eden najbolj dinamičnih pojavov naše dobe, v kateri so priložnosti in tveganja tesno prepleteni. Prihodnji razvoj bo verjetno kompleksen, saj se bodo ob tradicionalnih podjetjih in panogah pojavljala zagonska in mala podjetja ter se izvajale fleksibilne dejavnosti. Trenutno se vpliva tega razvoja na zaposlovanje ne zavedamo v celoti in ga tudi ne moremo natančno predvideti. Zato se pojavlja vse večja zaskrbljenost glede zmanjševanja stopnje zaposlenosti, pri čemer pa hkrati na trgih dela v EU še vedno obstajajo neskladja med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih. Ključnega pomena v tej situaciji sta konstruktivno sodelovanje in večja ozaveščenost glavnih akterjev, tj. vlad in socialnih partnerjev. Zaradi zelo raznolikih socialno-ekonomskih struktur in različnih stopenj gospodarskega razvoja v EU bo morda treba izvesti posebne analize in uporabiti posebne pristope za obvladovanje vpliva digitalizacije na trge dela in zaposlovanje.

⁽¹⁾ Mnenje zajema zasebne storitvene sektorje, kot so opredeljeni v standardnih statističnih klasifikacijah (npr. NACE Rev. 2 F–N; Q–T).

⁽²⁾ Npr. Finsko ministrstvo za zaposlovanje (2015): *Service Economy Revolution and Digitalisation* (Revolucija storitvenega gospodarstva in digitalizacija): http://www.tem.fi/files/43374/TEMjul_41_2015_web_22062015.pdf

1.5 EESO opozarja na očitne izzive na področju zaposlovanja v storitvenem sektorju, ki jih povzroča digitalizacija in za njihovo politično upravljanje podaja naslednja priporočila:

1.5.1 Da bi delovno silo EU opremili s spretnostmi in znanji, ki so potrebni v digitalni dobi, je treba podpreti javne in zasebne naložbe v poklicno izobraževanje in preveriti, ali so potrebni evropski ukrepi za razširjanje dobrih izkušenj, ki jih imajo države članice s študijskim dopustom, po celotni EU.

1.5.2 V obsežnem dialogu bi bilo treba podrobneje preučiti, ali in v kakšnem obsegu bi bilo treba dodatno zavarovati zasebno življenje zaposlenih v času, ko je vsepovsod na voljo digitalna mobilna komunikacija, in kateri ukrepi so po potrebi smiselni na nacionalni in evropski ravni za omejitev vsesplošne razpoložljivosti oziroma dosegljivosti. Razmisliti bi bilo treba tudi o domišljenih ukrepih za krepitev položaja vse večjega števila samozaposlenih.

1.5.3 Potrebni so boljši statistični podatki in raziskave o storitvenem gospodarstvu (na svetovni in evropski ravni) za izdelavo podrobnih poročil o napovedih glede razvoja trgov dela, kot tudi o polarizaciji dela, zaposlovanja in dohodkov. V okviru programa Obzorje 2020 bi bilo zato treba zagotoviti ustrezno financiranje za raziskave o zaposlovanju v storitvenem gospodarstvu. Poleg tega so nujno potrebni podrobni in redno posodobljeni statistični podatki, ki prikazujejo širjenje in rast nestandardnih oblik zaposlovanja, vključno s podatki o praksah, kot je „crowdsourcing“ (črpanje virov iz množic).

1.5.4 Da bi preprečili povečanje dohodkovnih neenakosti, ki jih deloma povzroča digitalizacija, bi bilo treba podpirati kolektivna pogajanja na vseh ravneh, zlasti tudi v panogah in podjetjih, ki jih je prizadela digitalizacija. S tem se lahko zagotovi, da nove oblike digitalizirane organizacije dela izboljšujejo kakovost delovnega mesta, namesto da jo poslabšujejo.

1.5.5 Da bi zaščitili uveljavljene standarde zasebnosti pri delu, so potrebne trdne določbe v zvezi z varstvom podatkov o zaposlenih. V evropski zakonodaji o varstvu podatkov bi morali opredeliti visoke minimalne standarde in državam članicam ne bi smeli preprečiti sprejetja strožjih predpisov. Uredba EU o varstvu podatkov, ki je trenutno predmet pogajanj, bi zato morala vsebovati „uvodno klavzulo“, ki bi državam članicam dopuščala, da sprejmejo predpise, ki so strožji od minimalnih standardov EU.

1.5.6 EU in države članice bi morale v dialogu s socialnimi partnerji preučiti strategije za prilagoditev področja veljavnosti socialnih in delovnopravnih standardov, da bodo odražali pogoje digitaliziranega delovnega okolja.

1.5.7 Novi industrijski cikel 4.0 in digitalizacija vplivata na celotno družbo. Med socialnimi partnerji, državami članicami in EU je potreben konstruktiven dialog za proučitev posledic za trg dela ter možnih in potrebnih prilagoditev socialne in delovne zakonodaje. V zadnjem času so bile uvedene nekatere obetavne pobude vlad in socialnih partnerjev, na primer v Nemčiji, na Nizozemskem in Avstriji. V vsakem primeru se upoštevajo posebne značilnosti nacionalnega razvoja in možnosti. Uspešne prakse bi bilo treba razširjati.

1.5.8 EU, nacionalne vlade in socialni partnerji bi morali sprožiti razprave s ciljem opredelitve političnih ukrepov in zakonodaje, ki zagotavljajo primerne ravni obvezne socialne zaščite za celotno delovno silo, vključno z delavci v netipičnem delovnem razmerju.

1.5.9 Splošni gospodarski okvirni pogoji se med državami članicami zelo razlikujejo. Da bi kljub zmanjševanju povpraševanja po delovni sili okrepili zaposlovanje, je treba v dialogu z vsemi vpletenimi stranmi izpostaviti možne probleme in, glede na potrebe v posameznih državah članicah, razviti ustrezne strategije reševanja (npr. tudi na področju javnih naložb, inovacij, ki ustvarjajo delovna mesta, ter delitve delovnega mesta in skrajšanega delovnika).

1.5.10 Skrbno je treba preučiti reforme davčnih sistemov, da se zagotovijo podobne ravni obdavčenja vseh vrst prihodkov, ustvarjenih bodisi v konvencionalno organiziranih sektorjih ali v ekonomiji souporabe. Da bi tudi v prihodnje zagotovili vzdržnost socialnih sistemov in razbremenili dejavnike dela, bi lahko razmislili, da se za to uporabi del koristi, ki jih prinaša digitalizacija (*digitalisation dividend*).

2. Uvod: Strukturne spremembe v storitvenem sektorju

2.1 V zadnjih letih je bil dosežen izjemen napredek v razvoju digitalnih tehnologij. Na ta razvoj vplivajo nove in izredno močne zmogljivosti digitalnih tehnologij, ki omogočajo avtomatizacijo vse večjega števila nalog in opravil (na primer samovozeče vozilo, internet stvari, Industrija 4.0). Poleg tega so digitalne tehnologije občutno zmanjšale stroške iskanja in transakcij ter tako omogočile razvoj popolnoma novih in izredno nadgradljivih poslovnih modelov v storitvenem sektorju (na primer spletni trgi in platforme ter tako imenovana ekonomija souporabe, Uber, Airbnb). To je spodbudilo „digitalizacijo“ poslovnih modelov in procesov v celi vrsti gospodarskih panog. Nekatere so že bile obravnavane v prejšnjih mnenjih EESO ⁽³⁾.

2.2 Digitalizacija vključuje pomembne procese sprememb in prestrukturiranje v skoraj vseh storitvenih dejavnostih ⁽⁴⁾, za katere se je še do nedavnega menilo, da so odporne na tehnološko racionalizacijo. Za storitve se je dolgo štelo, da podpirajo druge gospodarske panoge (npr. kmetijstvo, rudarstvo, predelovalno industrijo in gradbeništvo), gospodinjstva in potrošnike ter da so večinoma pasivni uporabnik novih tehnologij. Vendar sta prihod interneta in liberalizacija telekomunikacijskih storitev močno spremenila vlogo storitev.

2.3 Ti procesi so v zadnjih desetletjih počasi vplivali na zaposlovanje v zadevnih panogah, zdaj pa se je njihov učinek okreplil. Vidni so že nekateri učinki digitalizacije na zaposlovanje v storitvenem sektorju, kot so:

- od delovne sile v storitvenem sektorju se zahtevajo nova znanja in spretnosti,
- vlaganja v zmanjševanje delovne sile zaradi vse cenejše tehnologije, ki lahko vse pogosteje prevzame naloge, ki so bile prej rezervirane za človeško delo. Na makro ravni je to v tradicionalnih panogah povzročilo zmanjšanje povpraševanja po delovni sili in manjši delež BDP za delovno silo ⁽⁵⁾,
- povpraševanja po srednje do visoko kvalificirani delovni sili se zmanjšuje in naj bi v bližnji prihodnosti še bolj upadlo. Po različnih ocenah je približno 50 % današnjih delovnih mest v nevarnosti, da jih bo v naslednjih dvajsetih letih nadomestila digitalna tehnologija ⁽⁶⁾. Vendar izkušnje kažejo, da je treba tovrstne napovedi obravnavati previdno.

2.4 Digitalizacija trenutno obeta dvig ravni produktivnosti brez primere, kar naj bi po eni strani prineslo koristi (t. i. *digitisation dividend*), po drugi pa bistveno zmanjšalo povpraševanje po delovni sili, zlasti srednje kvalificiranih delavcev, kar pa je druga plat medalje. Slednje je povezano z rastočo brezposelnostjo, krčenjem srednjega razreda in nadaljnjim povečanjem dohodkovne neenakosti ⁽⁷⁾.

2.5 Trenutno v digitalnem gospodarstvu prevladujejo podjetja iz ZDA, medtem ko je Evropa večinoma izrinjena iz razvoja digitalnih tehnologij. Prav tako se zdi, da je Evropa slabo pripravljena na korenite spremembe, ki jih povzroča digitalizacija in so prizadele naše gospodarstvo in družbo (tj. že omenjena ogromna povečanja produktivnosti in nevarnost ustvarjanja neravnovesij, ki lahko vodijo v močno povečanje brezposelnosti za določene kategorije delavcev in nadaljnjo polarizacijo družbe), kar vzbuja zaskrbljenost.

⁽³⁾ Med drugim: Vpliv poslovnih storitev v industriji (poročevalca: g. van Iersel in g. Leo), ki vsebuje opis posebnih značilnosti četrte industrijske revolucije (UL C 12, 15.1.2015, str. 23).

⁽⁴⁾ Opredelitev storitvenih dejavnosti, ki se običajno uporablja v statističnih klasifikacijah.

⁽⁵⁾ Glej na primer Brynjolfsson in McAfee (2014): *The Second Machine Age* (Druga doba strojev), New York, W.W. Norton & Company, poglavje 11.

⁽⁶⁾ Npr. Bowles, J., *The computerisation of European jobs – who will win and who will lose from the impact of new technology onto old areas of employment?* (Informatizacija evropskih delovnih mest – kdo bo pridobil in kdo izgubil zaradi učinka novih tehnologij na tradicionalna področja zaposlovanja?), 2014; Frey, C. M., Osborne, M., *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?* (Prihodnost zaposlovanja: kako dovzetna so delovna mesta za informatizacijo), 2013; Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A., *Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment* (Informatizacija ogroža tretjino finskih in norveških delovnih mest), ETLA, 2015.

⁽⁷⁾ Glej opombo 10.

2.6 Čeprav je nemogoče napovedati rezultat tehnoloških sprememb, ki se dogajajo v tako velikem obsegu, je očitno treba pozvati EU, naj prevzame dejavno vlogo pri oblikovanju teh procesov in obvladovanju njihovih učinkov na zaposlovanje in družbo, zlasti ker je taka dejavna vloga trenutno zelo daleč od realnosti⁽⁸⁾. Namen tega mnenja je odpraviti to pomanjkljivost z obravnavo vpliva digitalizacije na zaposlovanje v storitvenem sektorju in objavo ustreznih političnih priporočil.

3. Spreminjanje potreb po znanjih in spretnostih

3.1 Logična posledica digitalizacije je uvajanje digitalnih tehnologij na vse večje število delovnih mest v storitvenem sektorju. Tako je na primer skoraj 60 % zaposlenih v bančnem sektorju poročalo o uvedbi novih tehnologij na svojih delovnih mestih v zadnjih treh letih⁽⁹⁾. Da bi bili zaposleni usposobljeni za uporabo takih tehnologij, potrebujejo posebna, tako imenovana „e-znanja“. To pomeni, da je treba ustrezno posodabljati učne načrte poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter izvajati povezane ukrepe usposabljanja.

3.2 Uradni podatki Komisije kažejo na pomembna ozka grla na področju pridobivanja znanj in spretnosti, saj naj bi bilo po ocenah 47 % delovne sile v EU brez zadostnih e-znanj, pri čemer med državami obstajajo izrazite razlike⁽¹⁰⁾. Poleg neizkoriščenih priložnosti za ustvarjanje delovnih mest lahko ta neusklajenost med povpraševanjem in ponudbo znanj in spretnosti ovira razvoj digitalnega gospodarstva in škodi konkurenčnosti EU, če ne bo odpravljena.

3.3 Za obravnavo te neusklajenosti v učnih načrtih je potrebno zanesljivo poznavanje potreb in vrzeli na področju znanj in spretnosti. EU je že dejavna na tem področju, zlasti v okviru agencij, kot je Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja (Cedefop). Prepuščanje vodilne vloge socialnim partnerjem pri takem „obveščanju o znanjih in spretnostih“ v obliki svetov za sektorska znanja in spretnosti se je že pokazalo kot uspešna praksa. Ob upoštevanju tega je obžalovanja vredno, da Komisija razmišlja o zmanjšanju njihove vloge z zamenjavo svetov socialnih partnerjev za znanja in spretnosti z zavezniki različnih deležnikov za znanja in spretnosti. Ker pa problem z neusklajenostjo med povpraševanjem in ponudbo znanj in spretnosti kljub podatkom, ki so na voljo o znanjih in spretnostih, ostaja, se zdi, da je glavni problem v tem, da ni strateškega izvajanja in naložb.

3.4 Spodbujanje javnih in zasebnih naložb v poklicno izobraževanje in usposabljanje je ključnega pomena. V nekaterih državah članicah obstajajo minimalne pravice do plačanega študijskega dopusta. Treba bi bilo preučiti, ali je to za delavce in delodajalce smiseln instrument za prilagajanje potreb po znanju in spretnostih ter ali so potrebni evropski ukrepi razširjanje teh izkušenj v EU.

4. Polarizacija organizacije dela in dohodka

4.1 Spreminjajoče se zahteve glede znanj in spretnosti so prepletene s preoblikovanjem organizacije dela, tj. nalog, ki jih izvajajo zaposleni, in kako jih ti izvajajo. Na tem področju digitalizacija trenutno vodi v postopno polarizacijo zaposlovanja v sektorju storitev v smislu delovne samostojnosti in plač, kar pomeni, da so delovna mesta v sektorju storitev vse pogosteje umeščena bodisi na najvišji ali najnižji konec plačne lestvice ali lestvice delovne samostojnosti, vse manj pa je delovnih mest med tema skrajnima poloma. Hkrati je mogoče zaznati tudi nov razvoj, ki je posledica spontane prilagoditve trga dela.

4.2 Digitalizirani storitveni sektor ustvarja povpraševanje po delovni sili, ki izvaja naloge z visoko intenzivnostjo znanja, zlasti v strokovnih in tehničnih storitvenih poklicih, ki na primer upravljajo omrežja IT. Naloge, ki jih izvajajo taki strokovnjaki, se običajno lahko izvajajo na daljavo kadar koli z uporabo mobilnih digitalnih naprav.

⁽⁸⁾ Ustrezna priporočila v različnih mnenjih EESO (med drugim UL C 311, 12.9.2014, str. 15, UL C 12, 15.1.2015, str. 23, UL C 332, 8.10.2015, str. 36, UL C 271, 19.9.2013, str. 116, in UL C 67, 6.3.2014, str. 96).

⁽⁹⁾ Eurofound (2014): Delovne razmere in kakovost delovnih mest: primerjava sektorjev v Evropi.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-factsheet_en.pdf

4.3 Tako prilagodljiva organizacija dela zaposlenim običajno omogoča visoko raven delovne samostojnosti in lahko izboljša kakovost delovnega mesta ter poveča in olajša usklajevanje poklicnega in družinskega življenja. Vendar take prilagodljive oblike dela ustvarjajo tudi tveganja, če so zaposleni obvezani ali se čutijo obvezane, da so ves čas na voljo za delo. Tako „delo brez omejitev“ lahko povzroči stres in izgorevanje.

4.4 V obsežnem dialogu bi bilo treba podrobneje preučiti, ali in v kakšnem obsegu bi bilo treba dodatno zavarovati zasebno življenje zaposlenih v času, ko je vsepovsod na voljo digitalna mobilna komunikacija, in kateri ukrepi so po potrebi smiselni na nacionalni in evropski ravni za omejitev vsesplošne razpoložljivosti oziroma dosegljivosti. Razmisliti je treba tudi o domišljenih ukrepih za okrepitev položaja vse večjega števila samozaposlenih delavcev v zvezi s tem.

4.5 V drugih sektorjih se z digitalizacijo storitev zmanjšuje delovna samostojnost. To se dogaja na primer v logističnih centrih za elektronsko trgovanje, kjer se ustvarjajo zelo rutinska delovna mesta. V takih oblikah organizacije dela zaposleni običajno prek digitalnih naprav prejmejo podrobna navodila, kateri artikel pakirati v katero škatlo.

4.6 Take rutinske oblike dela zaradi standardizirane in relativno enostavne narave ustvarjajo dostopna delovna mesta za nizko kvalificirane delavce in delavce, ki vstopajo na trg dela. Vendar je kakovost takega dela pogosto opisana kot nizka, ker zaposleni menijo, da njihova znanja in sposobnosti niso v celoti izkoriščena.

4.7 Digitalizacija je zagotovo eden najbolj dinamičnih pojavov naše dobe, v kateri so priložnosti in tveganja tesno prepleteni. Prihodnji razvoj bo verjetno kompleksen, saj se bodo ob tradicionalnih podjetjih in panogah pojavljala zagonska in mala podjetja ter se izvajale fleksibilne dejavnosti. Trenutno se vpliva tega razvoja na zaposlovanje ne zavedamo v celoti in ga tudi ne moremo natančno predvideti. Zato se pojavlja vse večja zaskrbljenost glede zmanjševanja stopnje zaposlenosti, pri čemer pa hkrati na trgih dela v EU še vedno obstajajo neskladja med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih. Ključnega pomena v tej situaciji sta konstruktivno sodelovanje in večja ozaveščenost glavnih akterjev, tj. vlad in socialnih partnerjev. Zaradi zelo raznolikih socialno-ekonomskih struktur in različnih stopenj gospodarskega razvoja v EU bo morda treba izvesti posebne analize in uporabiti posebne pristope za obvladovanje vpliva digitalizacije na trge dela in zaposlovanje.

4.8 Potrebni so boljši statistični podatki in raziskave o storitvenem gospodarstvu (na svetovni in evropski ravni), da bi pripravili podrobna poročila o napovedih glede razvoja trgov dela, polarizaciji dela in zaposlovanja. V ta namen bi bilo treba v okviru programa Obzorje 2020 zagotoviti ustrezno financiranje za raziskave o zaposlovanju in organizaciji dela v storitvenem sektorju. Ugotovitve raziskav je treba vnesti v aktivne politike zaposlovanja, ki bi zagotovile, da se izkoristijo priložnosti za visokokakovostna digitalna delovna mesta in preprečujejo tveganja. Poleg tega bi bilo treba zagotoviti tudi, da o uvedbi novih oblik organizacije dela potekajo pogajanja s socialnimi partnerji, da se zagotovi, da nove oblike digitalizirane organizacije dela izboljšujejo kakovost delovnih mest, namesto da jo poslabšujejo.

4.9 Take težnje k polarizaciji organizacije dela vodijo tudi v polarizacijo dohodka, na kar je opozoril tudi Evropski parlament ⁽¹¹⁾. V nekaterih primerih k temu pripomore odsotnost kolektivnih pogodb ali izogibanje njihovem izvajanju. Tak primer so ponudniki digitalnih storitev, ki oporekajo veljavnosti obstoječih kolektivnih pogodb za svoje zaposlene zaradi zatrevane posebne narave poslovnih modelov. Nekatera podjetja, ki se ukvarjajo z elektronskim trgovanjem, trdijo, da njihova delovna sila niso delavci v maloprodaji in tako niso upravičeni do plač za maloprodajni sektor, določenih v kolektivni pogodbi.

4.10 Da bi preprečili povečanje dohodkovnih neenakosti, ki jih deloma povzroča digitalizacija, bi bilo treba podpirati kolektivna pogajanja na vseh ravneh, zlasti tudi v panogah in podjetjih, ki jih je prizadela digitalizacija.

⁽¹¹⁾ Evropski parlament (2015): *Wage and Income Inequality in the European Union* (Plačna in dohodkovna neenakost v Evropski uniji).

4.11 Delavci v digitaliziranih oblikah organizacije dela proizvajajo velike količine osebnih podatkov, ki vsebujejo informacije o tem, kje, kaj, kdaj in s kom delajo zaposleni. Te oblike organizacije dela ustvarjajo priložnosti za visoko učinkovito delo ob brezhibnem pretoku informacij, hkrati pa omogočajo tudi vsiljive prakse nadzora nad zaposlenimi, kar ogroža uveljavljene standarde zasebnosti pri delu.

4.12 Da bi te standarde zaščitili, so potrebne trdne določbe v zvezi z varstvom osebnih podatkov o zaposlenih. V evropski zakonodaji o varstvu podatkov bi morali opredeliti visoke minimalne standarde, državam članicam pa ne bi smeli preprečiti sprejetja strožjih predpisov. Uredba EU o varstvu podatkov, ki je trenutno predmet pogajanj, bi zato morala vsebovati „uvodno klavzulo“, ki bi državam članicam dopuščala, da sprejmejo predpise, ki so strožji od minimalnih standardov EU.

5. Spremembe na področju zaposlovanja in institucij trga dela

5.1 Ker se lahko informacije izmenjujejo prek velikih razdalj in med širokim občinstvom ob zelo nizkih stroških, digitalne tehnologije omogočajo izjemno razdrobljene poslovne modele. To zmanjšuje potrebo po trdnih, funkcionalno in geografsko povezanih strukturah podjetij z jasno opredeljenim osebjem, hierarhijo in poslovnimi prostori.

5.2 Taki procesi povečujejo možnost podjetij, da se opirajo na delovno silo, ki dela na podlagi prilagodljivih pogodb, na primer kot samozaposleni delavci. Zlasti v storitvenih dejavnostih, kot so IKT, sredstva javnega obveščanja ter upravne in podporne storitve, se je v zadnjem času znatno povečala samozaposlenost⁽¹²⁾. Pričakuje se, da bodo prakse, kot so „crowdsourcing“, tj. spletne platforme, ki podjetjem omogočajo objavo razpisov za oddajo del, za katera se potegujejo delavci v svobodnem poklicu, povzročile nadaljnje povečanje samozaposlenosti. Poleg tega je tekmovanje za delovne priložnosti na takih platformah globalno, kar pomeni konkurenčno prednost za ponudnike iz lokacij, za katere so značilni nizki življenjski stroški, nizke stopnje davka na dohodek in nizke stopnje prispevkov za socialno varnost.

5.3 Nekaterim delavcem ustreza prožnost, ki jo ponujajo taki pogoji zaposlitve. Vendar zaradi močnega naraščanja nestandardnih oblik zaposlovanja uveljavljene institucije trga dela (kot so zakonodaja o varnosti zaposlitve, sistemi zdravja in varnosti pri delu, kolektivna pogajanja ter strukture socialnega dialoga) lahko postanejo delno neučinkovite. Poleg tega so zaradi povečane čezmejne konkurence med iskalci del, na primer na portalih „crowdsourcing“, take institucije trga dela pod konkurenčnim pritiskom. Naloga nacionalnih socialnih partnerjev in vlad je, da s pomočjo konstruktivnega dialoga pripravijo ustrezne rešitve, ki bodo glede na digitalne spremembe tudi v prihodnosti za vse oblike zaposlovanja zagotovile pravičen in vključujoč trg dela.

5.4 V zvezi s tem se je kot še posebej kočljivo pokazalo zaposlovanje v ekonomiji souporabe. V številnih primerih ni jasno, kakšna sta delovno razmerje in pravni status vpletenih strani. Pogosto ni jasno, ali je voznik zasebnega vozila, ki ga je mogoče najeti prek spletne platforme, samozaposlen ali v odvisnem delovnem razmerju in, v drugem primeru, s kom je v delovnem razmerju – potnikom ali operaterjem spletne platforme. Določitev ustrezne zakonodaje na področju zaposlovanja in odgovornosti ter tudi kolektivnih pogodb je zato postala pravni izziv. Če ne velja nobena od uveljavljenih kategorij prava in kolektivnih pogodb, bi to pomenilo, da so pri delovanju ekonomije souporabe dejansko prisotne pravne nejasnosti. To lahko privede do konkurenčnih pritiskov na zaposlovanje in podjetja, ki delujejo v okviru uveljavljenih kategorij prava in kolektivnih pogodb.

5.5 Trenutno manjkajo zanesljive in aktualne informacije, da bi lahko presodili, kateri ukrepi politik zaposlovanja so smotni za ekonomijo souporabe. Zato so nujno potrebni podrobni in redno posodobljeni statistični podatki o nestandardnih in novih oblikah zaposlovanja.

⁽¹²⁾ UNI Europa (2015): *Towards a Fair Future for European Services* (Pravični prihodnosti za evropske storitve naproti), na voljo na spletnem naslovu: http://uniglobalunion.org/sites/default/files/public_shared/files/towards_a_fair_future_for_european_services.pdf

5.6 EU in države članice bi morale razmisliti, kako je mogoče prilagoditi strategije za razširitev področja uporabe socialnih in delovnopравниh standardov, da bi odražale razmere na digitalnem področju dela. Tovrstne pobude bi morale imeti obliko strukturiranega dialoga s socialnimi partnerji, da se poiščejo rešitve, ki temeljijo na dokazih in upoštevajo tudi interese uporabnikov storitev. Obetavne pobude se že pojavljajo v Nemčiji, na Nizozemskem in v Avstriji.

5.7 Ker ti procesi pomenijo izziv tudi za uveljavljene prakse socialnega dialoga in kolektivnega pogajanja, je potreben konstruktiven dialog med socialnimi partnerji za proučitev možnih in potrebnih prilagoditev. Evropska unija lahko bistveno prispeva k spodbujanju takega dialoga z zagotavljanjem finančnih sredstev za zadevne projekte socialnih partnerjev in spodbujanjem povezanih raziskovalnih projektov v okviru programa Obzorje 2020.

5.8 Zaradi digitalizacije postajajo poslovni modeli v storitvenih sektorjih mnogo manj delovno intenzivni. Tako je na primer v bančništvu, kjer so poslovni procesi postali delno avtomatizirani in se prenesli na področje digitalizacije. Zato prihaja do presežka dela delovne sile. Frey in Osborne (Univerza v Oxfordu) predvidevata, da bo taka avtomatizacija zlasti prizadela delovna mesta in poklice v srednjem plačilnem razredu, vključno z nekaterimi svobodnimi poklici⁽¹³⁾. Digitalizacija bo močno vplivala na zaposlovanje tudi v javni upravi in ustanovah ter službah, ki izvajajo storitve splošnega pomena, kar je bilo doslej premalo upoštevano. EESO bo o tej temi pripravil ločeno mnenje na lastno pobudo.

5.9 Možganski trust Bruegel ocenjuje, da državam članicam EU grozi, da bodo v naslednjih dvajsetih letih zaradi avtomatizacije, ki jo povzroča digitalizacija, izgubile med 40 in 60 % delovnih mest⁽¹⁴⁾. Poleg tega se zdi, da se za razliko od prejšnjih faz industrijskega razvoja v digitalni dobi splošna povečanja produktivnosti v gospodarstvu ne preslikavajo več neposredno v rast zaposlovanja⁽¹⁵⁾. Zato je vprašljivo, ali popolnoma digitalizirano gospodarstvo zagotavlja dovolj povpraševanja po delovni sili, da nadomesti ocenjene izgube delovnih mest zaradi avtomatizacije storitev. Po drugi strani v vsej Evropi še vedno obstaja razkorak med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih, napovedi o tem pa je težko dajati.

5.10 Spremljati je treba spremembe v povpraševanju po delovni sili v digitaliziranem storitvenem gospodarstvu, merjene v opravljenih delovnih urah. Da bi kljub zmanjševanju povpraševanja po delovni sili okrepili zaposlovanje in hkrati ne ogrozili socialne kohezije, je nujno potreben skupni dialog vseh zainteresiranih strani, da bi opozorili na možne probleme in glede na potrebe v posameznih državah članicah razvijali strategije reševanja (npr. na področju javnih naložb, inovacij, ki ustvarjajo delovna mesta, in odpiranja delovnih mest, delitve dela in skrajševanja delovnega časa).

6. Učinek na sisteme socialne varnosti in davčne ureditve

6.1 Močna rast nestandardnih oblik zaposlovanja, ki jih prinaša digitalizacija, pomeni, da vse večji delež delovne sile ne prispeva v uveljavljene sisteme socialne varnosti in jih ne koristi, npr. zavarovanje za primer brezposelnosti ter zdravstveno in pokojninsko zavarovanje. V nekaterih državah članicah o tej temi že tečejo razprave med socialnimi partnerji in vlado. Skupaj z zmanjševanjem splošnih stopenj zaposlenosti take spremembe lahko povzročijo zmanjševanje prihodkov za uveljavljene davčne ureditve in sisteme socialne varnosti ter s tem tudi njihove splošne učinkovitosti. Ti so namreč odvisni od prihodkov, ki so v glavnem ustvarjeni z davki in dajatvami na plače, pa tudi sistemi sofinanciranja s strani delodajalcev in zaposlenih, ter s tem od visoke stopnje standardnih zaposlitev.

6.2 Taka izguba učinkovitosti bi resno ogrozila strukturo evropskega socialnega modela, ki temelji na močni javni udeležbi pri financiranju in zagotavljanju storitev splošnega pomena ter učinkovitih sistemih socialne varnosti. Uspešno obvladovanje procesa digitalizacije je v veliki meri odvisno od učinkovitega zagotavljanja storitev splošnega pomena, kot so sodobni sistemi izobraževanja in širokopasovna infrastruktura.

⁽¹³⁾ Frey in Osborne (2013), glej opombo 6.

⁽¹⁴⁾ Bruegel (2014): *The computerisation of European jobs* (Informatizacija evropskih delovnih mest).

⁽¹⁵⁾ Bowles (2014), glej opombo 6.

6.3 EU, nacionalne vlade in socialni partnerji bi morali sprožiti razprave s ciljem opredelitve političnih ukrepov in zakonodaje, ki zagotavljajo ustrezne ravni obvezne socialne zaščite za celotno delovno silo, vključno s samozaposlenimi ter delavci, ki delajo prek „crowdsourcinga“ in v ekonomiji souporabe. Treba je upoštevati, da se znotraj teh skupin lahko pojavljajo različna mnenja.

6.4 Potrebno je tudi skrbno preveriti reforme davčnih sistemov, da se zagotovijo podobne ravni obdavčenja vseh vrst prihodkov, ustvarjenih bodisi v konvencionalno organiziranih sektorjih ali v ekonomiji souporabe. EU bi morala spodbujati in usklajevati tovrstne reforme na ravni držav članic.

6.5 Da bi tudi v prihodnje zagotovili vzdržnost socialnih sistemov in razbremenili dejavnik dela, bi lahko razmislili o tem, da bi v ta namen uporabili del koristi, ki jih prinaša digitalizacija (*digitisation dividend*).

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o celostni letalski politiki EU**(raziskovalno mnenje)**

(2016/C 013/25)

Poročevalec: Jacek KRAWCZYK

Evropska komisija je 2. marca 2015 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

Celostna letalska politika EU

(raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 31. avgusta 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 17. septembra) s 97 glasovi za in 3 glasovi proti.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Če celotna vrednostna mreža v evropskem letalstvu ne more konkurirati v globaliziranem gospodarstvu, je konkurenčnost letalstva EU vprašljiva. Zato so povečanje intermodalnosti, izboljšanje povezljivosti, učinkovitejše izkoriščanje sekundarnih vozlišč in regionalnih letališč ter optimizacija sedanjih procesov izrednega pomena ⁽¹⁾.

1.2 Evropska komisija (Komisija) je pripravila več zakonodajnih pobud za letalsko vrednostno mrežo v EU. Revidirala je smernice o državni pomoči letališčem in letalskim družbam in sprejela letalski sveženj, tj. zakonodajo za spodbujanje napredka na področju enotnega evropskega neba. Kljub temu bodo potrebna nadaljnja prizadevanja, da bodo države članice zares izvajale zakonodajo EU s področja letalstva.

1.3 Letalstvo EU je na pomembnem razpotju: brez zavezujoče in usklajene strategije mu grozijo še večje težave pri zagotavljanju zanesljive povezljivosti za državljane, trgovino in turizem, s tem pa tudi izguba gospodarske moči in možnosti za rast. Vendar pa ni v vseh primerih potrebna nova zakonodaja. EESO ponovno poziva Komisijo, naj si močnejše prizadeva za izvajanje sedanjih določb EU.

1.4 Zaradi razdrobljenosti letalskega prometa, vse bolj konkurenčnih vozlišč zunaj EU, počasnega napredovanja pri izvajanju enotnega evropskega neba in vse večje nevarnosti nezadostne povezljivosti z manjšimi in/ali obrobniimi regijami bi morala strategija Komisije za letalstvo EU temeljiti na prepričljivi viziji, kako najbolje spodbujati evropsko konkurenčnost, ne da bi izkrivljali konkurenco ali ogrozili socialne odnose ter odnose med delavci in delodajalci.

1.5 Po mnenju EESO bi morala Komisija opredeliti gonila konkurenčnosti in svojo strategijo osnovati na gospodarskih koristih letalstva za Evropo ter socialnih in okoljskih vrednotah, ki so značilne za EU.

1.6 EESO poziva Komisijo, naj zagotovi, da se bodo za tekmece iz EU in tiste zunaj EU uporabljali primerljivi mednarodni normativi in standardi. To vključuje spodbujanje uporabe načel poštene konkurence in temeljnih konvencij MOD na mednarodni ravni. Lahko vključuje tudi pregled sedanjih določb, ki urejajo sodelovanje zainteresiranih strani v mednarodnih pogajanjih.

⁽¹⁾ UL C 230, 14.7.2015, str. 17.

1.7 Po mnenju EESO mora nova letalska strategija temeljiti na konstruktivnem socialnem dialogu. Na ravni EU bi se bilo treba posvetovati s sektorskim odborom za socialni dialog v civilnem letalstvu v zvezi s pobudami institucij EU, ki se nanašajo na ta sektor. Na nacionalni ravni obstaja več določb, ki bi jih bilo treba izvajati za zagotavljanje ustreznih socialnih in delovnih pogojev ter preprečevanje izkrivljanja konkurence z zastavami ugodnosti. Čeprav je pristojnost Evropske unije na tem področju omejena, bi si morala Komisija po svojih najboljših močeh prizadevati, da bi za svoje pobude prejela močno podporo socialnih partnerjev na ravni EU in držav članic.

1.8 EESO Komisiji priporoča, da se z njim posvetuje glede letalske strategije, ki jo pripravlja, in njenega izvajanja. EESO se bo ločeno lotil projekta za dodelitev ustreznih sredstev in strokovnjakov.

1.9 EESO poziva vse zainteresirane strani v letalstvu, naj se zavežejo k izvajanju nove letalske strategije EU. Samo z odpravo posebnosti v evropski letalski vrednostni mreži je mogoče doseči nov zagon in nove pomembne gospodarske in družbene prispevke za razvoj EU. Nujno je močno politično vodstvo Evropske komisije.

1.10 Za podrobnejša priporočila glej točko 3 tega mnenja.

2. Uvod: ekonomski vidiki letalstva določajo strategijo in njeno nujnost

2.1 Koristi od letalskega prometa imajo tudi druge panoge, ne samo letalska. Poleg zagotavljanja poveztivosti in mobilnosti ljudem in podjetjem so z njim povezani še: trgovina in turizem, zagotavljanje naložb in delovne sile ter izboljšanje produktivnosti in inovativnosti, kar prispeva k blaginji družbe.

2.2 Leta 2012 je bilo v Evropi z letalskim prometom neposredno povezanih približno 2,6 milijona delovnih mest, s turisti, ki so na svoj cilj prispeli z letalom, je bilo povezanih še 4,7 milijona dodatnih delovnih mest, BDP pa se je povečal za 279 milijard USD.

2.3 Proizvodnja letalske strojne in programske opreme v Evropi ustreza najvišjim svetovnim standardom glede inovacij. Enako zdaj velja tudi za inovacije na področju organizacije in postopkov v zračnem prometu ter razvoja in upravljanja podjetij.

2.4 Glede na to, da je zračni promet eden od gonil gospodarske rasti, naj bi imel program SESAR (tehnološki del enotnega evropskega neba – SES) in obdobju do leta 2020 dvojni pozitivni učinek na BDP, in sicer v vrednosti 419 milijard EUR in približno 42 000 dodatnih delovnih mest.

2.5 EU je razvila zakonodajni okvir za evropski letalski trg:

2.5.1 **Enotno evropsko nebo** – projekt se je začel leta 2004 in je bil junija 2008 posodobljen z uredbo SES II, leta 2013 pa z uredbo SES II+. Njegov glavni cilj je reforma upravljanja zračnega prometa v Evropi, da bi se lahko spopadli s stalnim povečevanjem zračnega prometa in operacijami v zračnem prometu v pogojih, ki zagotavljajo največjo varnost in hkrati večjo stroškovno učinkovitost, večjo učinkovitost letov in so prijazni okolju. (Glej mnenji EESO TEN/504 ⁽²⁾ in TEN/354 ⁽³⁾).

2.5.2 **Letališki sveženj** – 1. decembra 2011 je Evropska komisija sprejela obsežen sveženj ukrepov za obravnavo pomanjkanja zmogljivosti na evropskih letališčih in izboljšanje kakovosti storitev za potnike. Evropski parlament je zakonodajne predloge sprejel decembra 2012. (Glej mnenje EESO TEN/475 ⁽⁴⁾).

⁽²⁾ UL C 198, 10.7.2013, str. 9.

⁽³⁾ UL C 376, 22.12.2011, str. 38.

⁽⁴⁾ UL C 181, 21.6.2012, str. 173.

2.5.3 **Vključitev letalstva v sistem EU za trgovanje z emisijami (ETS)** leta 2012. Evropska komisija je sprejela sistem, ki temelji na trgovanju s certifikati za emisije. EU je po nezadovoljivem izidu skupščine Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO) leta 2013 sprejela spremenjeno različico sistema za trgovanje z emisijami, ki naj bi se začasno uporabljala samo za lete znotraj EU in je odvisna od izida skupščine ICAO leta 2016.

2.5.4 **Revizija pravil o državni pomoči**, ki jo je Komisija sprejela februarja 2014, da bi posodobila prejšnje predpise iz leta 1994 in 2005. Sedanje smernice v glavnem določajo nove pogoje za upravičenost letališč do državne pomoči in zagonsko pomoč letalskim prevoznikom za uvedbo novih povezav (glej mnenje EESO CCMI/125 ⁽⁵⁾).

2.5.5 **Zmogljivost letališč** – v okviru akcijskega načrta Komisije za zmogljivost letališč, učinkovitost in varnost v Evropi iz leta 2007 je bila za obdobje petih let vzpostavljena opazovalnica Skupnosti za zmogljivost letališč, ki je imela od leta 2008 do leta 2013 ključno vlogo pri izvajanju tega načrta. Opazovalnica je zainteresiranim stranem omogočila posedovanje povratnih informacij Komisiji, izmenjavo najboljših praks in političnih rešitev za težave (glej mnenje EESO TEN/552 ⁽⁶⁾).

2.5.6 **Varstvo potrošnikov** – Evropska komisija je marca 2013 napovedala sveženj ukrepov za posodobitev pravic potnikov v letalskem prometu, ki so se osredotočali na štiri ključna področja: pojasnitev nejasnih področij, nove pravice, izvrševanje, pritožbene postopke in nalaganje kazni ter nesorazmerno finančno obremenitev.

2.5.7 To so le nekateri od ukrepov, politik in projektov na področju letalstva, ki jih izvaja EU. Komisija je hkrati okrepila sodelovanje z agencijami EU in evropskimi agencijami, kot sta Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA) in Evropska organizacija za varnost zračne plovbe (Eurocontrol), kot tudi številne dejavnosti, povezane z mednarodno razsežnostjo letalskega prevoza v EU.

2.6 Po mnenju EESO potrebuje EU celostno letalsko strategijo.

2.6.1 Letalska strategija EU mora torej s političnega vidika povečati učinkovitost evropskega letalskega sektorja in okrepiti pogajalsko moč na mednarodni ravni. Za to so potrebni politična volja, vizija in pogum, da se zahteve po suverenosti uravnotežijo s potrebo po kompromisu.

2.6.2 Z gospodarskega vidika bi morala strategija voditi k boljši vrednostni mreži v letalstvu, ki bo spodbujala gospodarsko blaginjo in rast po vsej Evropi.

2.6.3 S pravnega vidika bi morala strategija zagotoviti trden zakonodajni okvir na makro ravni in stabilno načrtovanje na mikroravni, s postopkovnega vidika pa bi bilo vse zainteresirane strani treba spodbuditi k temu, da bodo prispevale k njenemu razvoju in izvajanju.

2.7 Po mnenju EESO letalski sektor EU nujno potrebuje takšno strategijo, saj je evropska vrednostna mreža neučinkovita. Letalstvo ne spodbuja gospodarske rasti, kot bi jo lahko, mnogo držav zunaj EU pa svoje letalstvo prilagaja geopolitičnim premikom rasti ter zahtevam globaliziranega gospodarstva. Ta trend se lahko zaustavi le z uveljavitvijo trdne in tržno usmerjene strategije, ki temelji na evropskih vrednotah.

2.7.1 Evropska vozlišča in letalski prevozniki ne prispevajo k rasti prometa, kot bi, če bi tudi sami imeli koristi od ugodnega zakonodajnega okolja. Neučinkovito usklajevanje zračnega prostora povzroča ovinkaste poti in nepotrebno visoke ravni emisij CO₂.

2.7.2 Veliko različnih certifikacijskih postopkov s potencialno različnimi rezultati ovira razmah inovacij in odvrča naložbe v evropske proizvode in uporabo takšnih novih proizvodov v Evropi.

⁽⁵⁾ UL C 451, 16.12.2014, str. 123.

⁽⁶⁾ UL C 230, 14.7.2015, str. 17.

2.7.3 Zaradi pomanjkanja skupne strategije se ne izkoristijo priložnosti za zagotovitev rasti evropskih letalskih prevoznikov izven EU in države članice EU se bodo še naprej nagibale k zavzemanju za lastne nacionalne interese, čeprav bi bilo na ravni EU mogoče doseči večjo skupno korist, kot je vsota koristi, ki jih imajo posamično.

2.7.4 Glede na globalizirano gospodarstvo in geopolitični premik rasti prometa v Azijo bo razdrobljena EU še naprej izgubljala vpliv in pomen na mednarodni ravni. Evropski standardi ter skupne vrednote njenih državljanov, podjetij in držav članic ne bodo več zanimivi kot mednarodni standard.

2.7.5 EESO izraža zadovoljstvo, da je Evropska komisija začela **javno posvetovanje** o letalskem svežnju za izboljšanje konkurenčnosti letalskega sektorja v EU. Raznolikost odzivov bo povečala verodostojnost in vpliv predloga letalskega svežnja iz sporočila.

3. Pot naprej: spodbujanje gonilnih sil konkurenčnosti z letalsko strategijo

EESO je opredelil šest dejavnikov, ki določajo raven evropske konkurenčnosti. Strategija EU bi morala biti vzvod za okrepitev teh dejavnikov, da bi zagotovili njeno uspešno izvajanje.

3.1 Varnost

3.1.1 Ključni steber trajnostne letalske strategije EU je varnost. Čeprav je letalstvo na splošno in zlasti evropsko daleč najbolj varen način prevoza, se s tem ne smemo zadovoljiti.

3.1.2 Nujna je nadaljnja okrepitev vloge in virov Evropske agencije za varnost v letalstvu (EASA) kot osrednje agencije za upravljanje varnosti, certificiranje letalskih proizvodov in nadzor ustreznih organizacij na ravni držav članic. Pri tem bi bilo treba povečati zmožnost EASA za usklajevanje vseh zainteresiranih strani, in to ne le v okviru letalskih incidentov, da bi izboljšali varnostne standarde, na primer z revizijo varnostnih pravil, poudarjanjem vloge usposabljanja, preprečevanjem nepotrebne prekomerne zakonske ureditve in spodbujanjem kulture pravičnosti.

3.1.3 Strokovnost in izkušnje EASA so mednarodno priznane in EASA velja skoraj za enakovredno Zvezni upravi za letalstvo (FAA) v ZDA. Izvajanje t. i. črne liste letalskih prevoznikov in/ali vlad zunaj EU, ki ne izpolnjujejo pogojev, je bistvenega pomena ne le za varnost evropskega zračnega prostora in potnikov, temveč kot predpogoj za spoštovanje najvišjih mednarodnih varnostnih standardov. Letalska strategija bi morala graditi na teh dosežkih. Komisija bi morala poleg tega znova preveriti delovne standarde in nevarnost socialnega dampinga (glej mnenje EESO TEN/565 ⁽⁷⁾).

3.2 Trajnost

3.2.1 Drug dejavnik, ki določa ustreznost letalske strategije EU, je njena zmožnost zagotoviti trajnostno naravo letalstva.

3.2.2 Socialni partnerji, zainteresirane strani in mednarodni partnerji v javnem in zasebnem sektorju se morajo imeti možnost zanesti na verodostojno in zanesljivo letalsko politiko EU, ki temelji na usklajeni in trdni strategiji. Trajnost se nanaša na ekonomske dejavnike pa tudi na sposobnost posameznih akterjev, da uspejo na svojem trgu. Kljub temu bo uspeh tudi z gospodarskega in komercialnega vidika kratkotrajen, če letalska strategija ne bo okoljsko in družbeno trajnostna.

3.2.3 Soočanje z izzivi trajnosti v globalnem kontekstu in sočasno priznavanje potrebe po skladnosti s posebnimi zahtevami ter določbami in strukturami EU je možno samo ob celovitem pristopu in usklajevanju dejavnosti zainteresiranih strani iz EU na podlagi skupne vizije strateških ciljev.

⁽⁷⁾ Mnenje EESO TEN/565 – Socialni damping v civilnem letalstvu, glej str. 110 tega UL.

3.2.4 Ustanovitev enotnega evropskega letalskega trga je ustvarila dinamiko, ki z veliko hitrostjo vpliva na strukturne spremembe trga, kot so: čezmejni prevzemi, lažna združevanja letalskih družb, ustvarjanje holdingov in strateške naložbe v letališča in letalske družbe s strani neevropskih podjetij. To vpliva tudi na vlogo institucij EU. Zato bi morala Komisija pregledati sedanje **modele upravljanja** in oblikovati predloge za njihovo prilagoditev institucionalnim in tržnim razmeram.

3.2.5 Na področju upravljanja zračnega prometa bi bilo treba preveriti razmerje med upravljavcem uvajanja in upravljavcem omrežja. Organ za oceno uspešnosti bi moral delovati pod jasnim vodstvom Komisije.

3.3 **Konkurenčnost z inovacijami in digitalizacijo**

3.3.1 Digitalizacija je glavno gonilo inovacij, sprememb pričakovanj potnikov, povečane uporabe dronov, prilagajanja in inovativnosti proizvodov. Komisija mora sprejeti pozitivne učinke digitalizacije kot glavno prednostno nalogo za spodbujanje letalske strategije in izvajanje obsežne in celostne prometne politike.

3.3.2 Letališča in letalski prevozniki so razvili inovativne poslovne pristope za dostopanje do novih virov prihodkov, povečanje operativne učinkovitosti ter ločevanje in ponovno združevanje svojih storitev, da bi omejili posplošenost svojih proizvodov in storitev ter ponudili prilagojene storitve.

3.3.3 Letalska strategija EU mora temeljiti na teh spremembah, pri čemer je cilj zagotoviti vodilno vlogo EU na področju širše opredeljenih inovacij. Uporabo programa SESAR kot tehnološkega instrumenta bi bilo treba nadalje okrepiti, da bi spodbudili konkurenčnost in rast.

3.3.4 Droni predstavljajo trenutno največji izziv glede potrebe po inovacijah in njihovem omejevanju. Široka uporaba dronov za vojaško, komercialno in zasebno uporabo predstavlja več obveznosti, zlasti glede varnosti zračnega prometa, varnosti, zasebnosti posameznika in zakonodaje v zvezi s certificiranjem in licenciranjem njihove uporabe, če jih naštejemo le nekaj. Z ustreznim spodbujanjem razvoja in uporabe dronov bi lahko Evropa prevzela vodilno vlogo (glej mnenje EESO TEN/553).

3.3.5 Evropa bi dejansko morala veljati za svetovno središče za ekološka letala in povečati bi bilo treba raziskave in razvoj za proizvodnjo visokokakovostnega bio letalskega goriva v EU.

3.4 **Socialni vidik**

- V skladu z delovnim programom Komisije za leto 2015 mora imeti ustvarjanje delovnih mest v gospodarstvu EU, vključno z letalstvom, prednostni pomen. Tako obstoječa kot nova delovna mesta bi morala temeljiti na najboljših evropskih standardih.
- Uspeh evropskega letalstva je odvisen od znanja in usposobljenosti njegovih delojemalcev. Zato bi bilo treba sprejeti ukrepe za povečanje privlačnosti tega sektorja in preprečevanje odhajanja kvalificirane delovne sile iz tega sektorja ali v druge dele sveta („beg možganov“).
- Evropske institucije bi se morale v zvezi s pobudami, ki se nanašajo na ta sektor, posvetovati z evropskim sektorskim odborom za socialni dialog v civilnem letalstvu glede na to, da združuje delodajalce in delojemalce iz tega sektorja. Tako bi se slišal glas socialnih partnerjev in povečala verjetnost njihove podpore.
- V vseh sporazumih na področju zunanje letalske politike EU bi si morali prizadevati za to, da se načela MOD vključijo in da se zagotovi obojestransko sprejemljiv način njihovega spoštovanja (glej mnenje EESO TEN/500).

3.5 Operativna odličnost

3.5.1 Uspeh letalske strategije EU se lahko meri s tem, koliko so posamezni akterji iz javnega in zasebnega sektorja pripravljeni storiti kar največ. Večja kot je vrzel med nespremenjenim stanjem in optimalno operativno odličnostjo, manjša bo mednarodna konkurenčnost evropskega letalstva. To načelo velja za upravljanje zračnega prostora, učinkovitost letališč in letalskih prevoznikov ter nemoteno medinstitucionalno sodelovanje v Evropi.

3.5.2 Ključni kazalniki uspešnosti prikazujejo stopnje uspešnosti, ki so zaradi razlik v nacionalnih pristopih nižje od optimalnih, kar prispeva k razdrobljenosti enotnega evropskega letalskega trga. Potreben je kompromis med legitimnimi pravnimi in političnimi nacionalnimi interesi ter zmožnostjo akterjev, da dosežejo optimalno operativno odličnost.

3.5.3 „Narediti moramo svojo domačo nalogo.“ Funkcionalno in učinkovito enotno evropsko nebo je nujen pogoj za trajnostno konkurenčnost evropskega letalskega sektorja. Rešitev problema pomanjkanja zmogljivosti letališč mora biti njegov sestavni del.

3.5.4 Letalska politika EU ne more biti omejena na zračni prostor EU, saj letalstvo v EU že po svoji naravi vpliva na **celotni geografski prostor Evrope**. Vlade in zainteresirane strani evropskih držav zunaj EU bi bilo zato treba obravnavati kot naravne partnerje EU, s katerimi se je treba pod vodstvom Evropske komisije posvetovati in jih vključiti v celotno letalsko politiko EU. Nadaljnji razvoj baze podatkov in izkušenj Eurocontrola s centralnim upravljanjem pretoka je odličen primer gradnje mostov med sistemi za upravljanje zračnega prometa držav članic EU in drugih evropskih držav.

3.5.5 Načelo enkratnega varnostnega pregleda, ki bi ga bilo treba izvajati v celotni EU, bi bilo treba upoštevati tudi v zvezi z drugimi državami. Vzajemno priznavanje standardov bi moralo biti mogoče tudi s podobno mislečimi državami, kar bi prispevalo k uravnoteženemu varnostnemu režimu v svetu, v okviru katerega so vsa prizadevanja usmerjena v dejansko nevarnost⁽⁸⁾.

3.6 Povezanost

3.6.1 Letalski sektor je sam po sebi že razvil vrednostno mrežo v letalstvu in med seboj povezana podjetja, ki skupaj ustvarjajo vrednost. Enotni letalski trg je omogočil rast zelo učinkovitih vseevropskih letalskih prevoznikov in skupin, nastajajo pa tudi specializirani prevozniki. Te „nove generacije“ letalskih prevoznikov pa tudi drugi letalski prevozniki z drugačnimi poslovnimi modeli za trajnostni uspeh potrebujejo učinkovite in tržno usmerjene mreže dobaviteljev.

3.6.2 Tako soodvisna omrežja letalskih prevoznikov, letališč, družb za zemeljsko oskrbo, organizacij za upravljanje zračnega prometa itd. ustvarjajo delovna mesta ne le kot sektor, pač pa tudi za regije in skupnosti, ki jih ta industrija povezuje. Z večjo povezanostjo raste pomen teh vezi za posamezno regijo ali skupnost zaradi njihove privlačnosti za turizem in trgovino, večja pa je tudi vrednost povezanosti za gospodarstvo.

3.6.3 Učinkovito letalstvo je torej spodbujevalec gospodarske rasti. Uspešna strategija EU na področju letalstva bi si zato morala prizadevati za izboljšanje gospodarske rasti z zagotavljanjem zmanjšanja zunanjih stroškov, ki vplivajo na dejavnost sektorja v EU, in možnosti za rast letalstva na mednarodni ravni.

3.7 Mednarodno letalstvo

3.7.1 Letalstvo je eden od maloštevilnih storitvenih sektorjev, ki ne konkurirajo na lokalni ravni, ampak na svetovni. Zato na evropsko konkurenčnost vplivajo proizvodni stroški, razpoložljiva politična podpora in sredstva, ki so letalskim prevoznikom iz držav zunaj EU dodeljena, medtem ko se letalskim prevoznikom iz EU odrekajo.

⁽⁸⁾ UL C 100, 30.4.2009, str. 39.

3.7.2 Evropska unija ima v svetovnem merilu edinstvene prednosti. Zaradi in navkljub svoji notranji raznolikosti je vzpostavila mehanizme za reševanje sporov, sistem odobravanja državnih pomoči, socialni dialog in varnostne standarde, ki skupaj z drugimi standardi predstavljajo sklop vrednot, ki so skupne njenim več kot 500 milijonom državljanov, pa tudi podjetjem v eni od najbolj močnih, stabilnih in vplivnih gospodarskih regij sveta. Dostop do tega trga je zelo privlačen za podjetja, ki niso iz EU.

3.7.3 Letalska strategija EU mora temeljiti na teh standardih in si v uravnoteženih in usklajenih pogajanjih prizadevati za njihovo sprejetje s strani tretjih držav. EU je že vzpostavila delujoč sporazum z ZDA na področju letalstva z določbami, ki obema stranema omogočajo nadaljnji razvoj soglasja, kar zadeva krepitev, skupno izvajanje in celo razširitev teh standardov v tretje države. Obsežna in celostna letalska politika bi si zato morala prizadevati za uporabo obstoječih instrumentov, na primer skupnega odbora EU-ZDA, kot sredstva za doseganje skupne vizije z drugimi podobno mislečimi državami po svetu, da je trajnostno letalstvo odvisno od spoštovanja osnovnih vrednot. EU in ZDA bi lahko prevzele vodilno vlogo pri oblikovanju svetovnih standardov (vključno s SESAR in NextGen).

3.7.4 Zlasti na področju zunanjih odnosov ni dovolj zagotoviti sodelovanje vseh držav članic in zainteresiranih strani iz zasebnega sektorja v vseh fazah vseh pogovorov. Ključni pomen ima zagotovitev posvetovanja in sodelovanja zlasti z zainteresiranimi stranmi, ki jih določeni trgi zanimajo z regionalnega, svetovnega ali sektorskega vidika, da bi dosegli stalno podporo celostni in obsežni letalski politiki. Letalstvo lahko spodbudi gospodarsko rast le, če bodo GD MOVE v celoti podprli drugi direktorati Komisije, kot so REGIO, TRADE in COMP.

3.7.5 V globaliziranem gospodarstvu je treba skrbno pregledati in oceniti določbe glede lastništva in nadzora. V prihodnost umerjena letalska strategija EU bi morala razmisliti o kodifikaciji načel Evropske unije v zvezi s pošteno konkurenco, da bi letalski prevozniki iz tretjih držav sprejeli take standarde, s čimer bi zagotovili pošteno konkurenco na liberaliziranih trgih. Za boljše razumevanje EESO Komisiji priporoča, naj ločeno preuči različne možnosti morebitnih sprememb sedanjih zahtev glede lastništva in nadzora. Predlogi morajo temeljiti na nadaljnjih raziskavah in analizah.

V Bruslju, 17. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o notranjem trgu mednarodnega cestnega tovornega prometa, socialnem dampingu in kabotaži

(raziskovalno mnenje na zaprosilo luksemburškega predsedstva)

(2016/C 013/26)

Poročevalca: Stefan BACK in Raymond HENCKS

Luksemburško predsedstvo Sveta EU je 6. julija 2015 sklenilo, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

Notranji trg mednarodnega cestnega tovornega prometa, socialni damping in kabotaža

(raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 31. avgusta 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 17. septembra) s 170 glasovi za, 3 glasovi proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO znova izreka podporo cilju Junckerjeve Komisije za boj proti socialnemu dampingu, ki jo je izrazil v mnenju iz leta 2015 o načrtu za enotni evropski prometni prostor, ter jo vnovič poziva, naj predlaga preventivne ukrepe ⁽¹⁾.

1.2 Veseli ga, da luksemburško predsedstvo podpira pobude Komisije za boj proti vsem oblikam socialnega dampinga, tudi v povezavi z delom na črno ⁽²⁾.

1.3 Obžaluje, da pojem socialni damping ni opredeljen, čeprav se precej uporablja. Za namen tega mnenja EESO kot socialni damping pojmuje ravnanja, ki skušajo zaobiti ali kršijo socialne predpise ali predpise za dostop do trga (slamnata podjetja) z namenom pridobiti konkurenčno prednost. Mnenje bo obravnavalo različne pristope k tovrstnemu ravnanju.

1.4 EESO odobrava namero Komisije:

— za poenostavitev in pojasnitev predpisov EU o dostopu do opravljanja dejavnosti cestnega prevoznika in o dostopu do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga, zlasti glede kabotaže, da se olajša njihovo izvajanje,

— za zaostritev meril za ustanavljanje podjetij, da bi preprečila zlonamerno uporabo slamnatih podjetij,

— za pripravo zakonodajnega svežnja o mobilnosti delovne sile, s čimer bi olajšali prosto gibanje delavcev in izboljšali zmogljivosti držav članic za boj proti socialnemu dampingu, goljufijam in zlorabam v zvezi z napotitvijo delavcev in dostopom do socialnih ugodnosti.

1.5 EESO znova izraža podporo predlogu Komisije za vzpostavitev evropske platforme za okrepitev sodelovanja pri preprečevanju in odvracanju od dela na črno ter poziva Svet in Evropski parlament, da čim prej sprejmeta ta predlog ⁽³⁾.

⁽¹⁾ UL C 291, 4.9.2015, str. 14.

⁽²⁾ Program luksemburškega predsedstva, str. 12.

⁽³⁾ UL C 458, 19.12.2014, str. 43.

1.6 Opozarja na potrebo po nujnih ukrepih na ravni EU, da bi se izognili drobljenju notranjega trga cestnega prevoza z enostranskimi nacionalnimi ukrepi za boj proti socialnemu dampedingu. Uspešni ukrepi na ravni EU bi lahko ustvarili ugodne razmere za nadaljnje odpiranje trga ⁽⁴⁾.

1.7 EESO poziva Komisijo in države članice, ki so v glavnem odgovorne za izvrševanje cestnoprometnih predpisov in socialne zakonodaje, naj prednost namenijo:

- zagotavljanju celovitega sodelovanja organov za nadzor nad delovno zakonodajo in nad cestnim prometom v državah članicah EU,
- dopolnitvi podatkov nacionalnih elektronskih registrov podjetij cestnega prevoza (glej člen 16 Uredbe (ES) št. 1071/2009 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽⁵⁾) s socialnimi in delovnimi evidencami poklicnih voznikov, da bi izboljšali čezmejno izvrševanje in preprečili zlorabe ali goljufije,
- nujni povezavi nacionalnih registrov v okviru evropskega registra podjetij cestnega prevoza, ki bi moral biti vzpostavljen decembra 2012, da bi izboljšali čezmejno izvrševanje in sodelovanje med državami članicami; v zvezi s tem bi lahko preučili možnost uporabe informacijskega sistema za notranji trg (IMI) ⁽⁶⁾,
- celovitemu uveljavljanju obveznih minimumov v sektorju cestnega prometa, ki jih določajo Uredba (ES) št. 593/2008 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽⁷⁾ (uredba Rim I), Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta ⁽⁸⁾ o napotitvi delavcev na delo in Direktiva 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta ⁽⁹⁾ o izvrševanju direktive o napotitvi delavcev na delo. EESO opozarja na namero Komisije, da preuči direktivi 96/71/ES in 2014/67/EU, da bi ugotovila, ali so potrebne druge smernice ali ukrepi za spodbuditev učinkovitega in pravno varnega izvajanja predpisov v sektorju cestnega prometa.

1.8 EESO poudarja, da okrepljen nadzor skladnosti ne sme pomeniti nesorazmernih zahtev, ki bi oteževale normalno konkurenco med evropskimi prevozniki in vzpostavitev notranjega trga v sektorju cestnega prometa.

1.9 Poleg tega opozarja, da bi pri predlogih za poenostavitev določb o dostopu do trga, tudi glede kabotaže, Komisija lahko preučila možnost uskladitve pravil o cestnem tovornem prometu s pravili, ki veljajo za začasno opravljanje storitev na splošno, pri čemer bi upoštevala posebni značaj prometnega sektorja. Poenostavitev predpisov o dostopu do trga bi pomenila osnovo za njihovo bolj usklajeno izvrševanje in za večjo skladnost, kar bi omejilo možnosti za socialni dampeding. Poleg tega bi morala biti poenostavitev tesno povezana z doslednim izvajanjem dogovorjenih ukrepov, da se prepreči socialni dampeding.

1.10 Komisijo in države članice poziva, naj spodbujajo izmenjavo informacij in najboljših praks za učinkovito izvrševanje predpisov za boj proti zlorabam in socialnemu dampedingu. V ta namen bo organizirana konferenca EU na visoki ravni, na kateri se bodo predstavile in izmenjavale najboljše prakse.

1.11 EESO poziva Komisijo, naj države članice povabi k projektu za spodbujanje in podpiranje podjetij, ki izpolnjujejo predpise, z učinkovitimi in delujočimi sistemi ocenjevanja tveganja.

⁽⁴⁾ EESO se v zvezi s tem sklicuje na presojo, opravljeno v okviru poročila Komisije iz leta 2014 o stanju na trgu cestnega prevoza v Uniji (COM(2014) 222 final).

⁽⁵⁾ UL L 300, 14.11.2009, str. 51.

⁽⁶⁾ Uredba (EU) št. 1024/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 316, 14.11.2012, str. 1).

⁽⁷⁾ UL L 177, 4.7.2008, str. 6.

⁽⁸⁾ UL L 18, 21.1.1997, str. 1.

⁽⁹⁾ UL L 159, 28.5.2014, str. 11.

2. Razmere v sektorju in na trgu

2.1 Cestni tovorni promet je gibalno evropskega gospodarstva in obsega 73 % notranjega prevoza blaga. Tovorni promet prispeva skoraj 2 % evropskega BDP. Delež mednarodnega prevoza se je med letoma 2004 in 2012 rahlo povečal, in sicer s 30 % na 33 %. Kabotaža se je povečala za 50 %, vendar pa je njen tržni delež še vedno majhen (le 5 %). Med letoma 2005 in 2012 se je število nacionalnih prevozov blaga zmanjšalo za 9,1 %, medtem ko je bil tretji prevoz (angl. cross-trade) najhitreje rastoči segment trga cestnega prevoza blaga: med letoma 2004 in 2012 se je njegov obseg povečal za več kakor 80 %⁽¹⁰⁾.

2.2 Zgolj v letu 2013 se je kabotaža povečala za 20 %. Največji odstotek kabotaže je v zahodni Evropi – kar 86 % je opravijo v Nemčiji, Franciji, Italiji, Združenem kraljestvu, Belgiji in na Švedskem⁽¹¹⁾. V skladu s študijo⁽¹²⁾, katere naročnica je bila Evropska komisija, večino nacionalnega prevoza opravijo domači prevozniki s sedežem v tej državi članici.

2.3 Iz poročila Evropske komisije o stanju na trgu iz leta 2014 izhaja, da se na splošno plače, absolutne ravni stroškov dela in drugi elementi plačil po vsej EU zblizujejo⁽¹³⁾. Razlike, ki vztrajajo, naj bi bile skladne s splošno razliko v plačah med območjem EU-12 (13) in območjem EU-15 (EU-15 pomeni države članice, ki so se EU pridružile pred letom 2004, EU-12 in EU-13 pa države, ki so se EU pridružile leta 2004 in pozneje).

2.4 Te razlike je treba obravnavati znotraj sektorja cestnega prevoza blaga, za katerega je značilna velika mobilnost delovne sile in precejšnja čezmejna dejavnost. Če se razlike v plačah, ki so sicer neizogibne na notranjem trgu kot celoti, izrabljajo za izogibanje zakonodaji ali njeno kršitev, lahko to vpliva na pogoje konkurence v sektorju in na položaj voznikov, kot je opisano v naslednjih točkah⁽¹⁴⁾.

2.5 Znano je, da se cestni tovorni promet sooča še s številnimi drugimi izzivi. Poleg pomanjkanja kvalificiranih voznikov je sektor še vedno neprilaven za mlade in ženske, zlasti zaradi slabih delovnih pogojev, slabega plačila, neperspektivne poklicne poti in slabe združljivosti poklicnega in zasebnega življenja⁽¹⁵⁾. To mnenje se sicer osredotoča na potrebo po obravnavi socialnega dampinga v sektorju, vendar se priznava, da napredek pri reševanju navedenih izzivov tudi lahko pozitivno prispeva k zmanjšanju socialnega dampinga.

3. Predpisi EU v sektorju cestnega prevoza blaga

3.1 Za to mnenje je zlasti pomembna naslednja zakonodaja in sodna praksa EU:

(a) opravljanje dejavnosti in dostop do trga:

— Uredba (ES) št. 1071/2009 Evropskega parlamenta in Sveta⁽¹⁶⁾ o skupnih pravilih glede pogojev za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika,

— Uredba (ES) št. 1072/2009 o skupnih pravilih za dostop do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga;

⁽¹⁰⁾ *Employment Conditions in the International Road Haulage Sector* (Pogoji zaposlovanja v sektorju mednarodnega cestnega prevoza blaga), študija za odbor Evropskega parlamenta za zaposlovanje in socialne zadeve, 2015.

⁽¹¹⁾ Prav tam.

⁽¹²⁾ *Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union* (Zbiranje in analiza podatkov o strukturi sektorja cestnega prevoza blaga v Evropski uniji), AECOM, 2014.

⁽¹³⁾ Poročilo Evropske komisije o stanju na trgu cestnega prevoza v Uniji – COM(2014) 222 final.

⁽¹⁴⁾ Poročilo Komisije iz leta 2014 o stanju na trgu cestnega prevoza v Uniji, COM(2014) 222 final, točka 3.2.

⁽¹⁵⁾ Glej opombo 12.

⁽¹⁶⁾ UL L 300, 14.11.2009, str. 72.

(b) socialna zakonodaja, ki se nanaša na cestni promet:

- Direktiva 2002/15/ES Evropskega parlamenta in Sveta⁽¹⁷⁾ o urejanju delovnega časa oseb, ki opravljajo spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu
- Uredba (ES) št. 561/2006 Evropskega parlamenta in Sveta⁽¹⁸⁾ o času vožnje, odmorov in počitka za voznike v cestnem prometu,

(c) druga ustrezna zakonodaja EU (socialna itd.), ki se uporablja za vse industrijske sektorje:

- Uredba (ES) št. 593/2008 (Rim I) o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja,
- odločbi Sodišča EU v zadevah *Koelzsch* (15. marca 2011) in *Voogsgeerd* (15. decembra 2011), v katerih je pojasnjena uporaba uredbe Rim I v posebnih okoliščinah v cestnem prometu,
- Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta⁽¹⁹⁾ o koordinaciji sistemov socialne varnosti in njena izvedbena uredba (ES) št. 987/2009,
- Direktiva 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev,
- Direktiva 2014/67/EU o izvrševanju direktive o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev.

3.2 Direktiva o napotitvi delavcev na delo in direktiva o njenem izvrševanju se uporabljata, kadar so izpolnjeni vsi pogoji iz direktive o napotitvi delavcev. Torej se uporabljata samo za začasne napotitve na delo zunaj države, v kateri voznik običajno dela. Kjer je to primerno, direktiva o napotitvi delavcev zagotavlja minimalno plačo in nekatere druge socialne določbe države članice, v kateri se opravlja delo. Sicer je uporabno pravo urejeno s pogodbo in uredbo Rim I o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja (Uredbo (ES) št. 593/2008). Uredba Rim I daje prednost obveznim pravilom zaposlovanja, ki se uporabljajo v državi, v kateri ali iz katere se delo običajno izvaja, ne glede na matično državo zaposlenega ali pravo, določeno v pogodbi o zaposlitvi. Sklicuje se na odločbi Sodišča EU iz točke 3.1.

3.3 V nekaterih primerih pa je težko dokazati, da imajo na podlagi uredbe Rim I ali direktive o napotitvi delavcev na delo druge določbe prednost pred notranjim pravom matične države ali pravom na podlagi pogodbenega obligacijskega razmerja. Pri odločanju o uporabnem pravu izvršilni organi torej upoštevajo vse pomembne elemente, vključno z zahtevo po dejanski povezavi z matično državo, da se uporabi njeno pravo.

3.4 EESO opozarja, da se Direktiva 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v zvezi s sektorjem cestnega prometa uporablja na različne načine. Zato je treba v okviru načrtovanega svežnja o mobilnosti delavcev nadzirati izvajanje navedene direktive in izvedbene Direktive 2014/67/EU, da se zagotovi njuno skladno in učinkovito izvrševanje.

3.5 Kot smo že poudarili, so nejasna in zapletena predvsem pravila o dostopu do trga v sektorju cestnega prevoza, vključno s kabotažo, in se v državah članicah različno razlagajo in izvajajo. To vodi v pravno negotovost za vse vpletene in otežuje preverjanje skladnosti.

⁽¹⁷⁾ UL L 80, 23.3.2002, str. 35.

⁽¹⁸⁾ UL L 102, 11.4.2006, str. 1.

⁽¹⁹⁾ UL L 166, 30.4.2004, str. 1.

3.6 Zgoraj navedene težave pri izvajanju predpisov so skupaj z željo po nujni obravnavi vprašanja socialnega dampinga pripeljale do tega, da je več držav članic sprejelo svojo zakonodajo za obravnavo problema plač in socialnih standardov. Ti ukrepi že povzročajo težave pri pravilnem delovanju notranjega trga, na primer v zvezi z nacionalnimi minimalnimi plačami ter predpisi o času vožnje in času počitka ⁽²⁰⁾.

4. Bistvo problema

4.1 To raziskovalno mnenje obravnava socialni damping in kabotažo v cestnem tovornem prometu. Strošek delovne sile je za zahodnoevropske prevoznike daleč največji del operativnih stroškov. Nasprotno pa je za subjekte s sedežem v srednji in vzhodni Evropi v povprečju največji strošek gorivo. Drugačna struktura stroškov lahko poleg tega omogoča več naložb. Zato se nekateri prevozniki iz EU-15 znajdejo v podrejenem konkurenčnem položaju in se zatečejo k nizko plačani delovni sili, pri čemer prevozniki iz EU-15, pa tudi iz EU-13, včasih posežejo po shemah, s katerimi zaobidejo ali kršijo zakonodajo EU ali nacionalno zakonodajo (tj. Uredbo (ES) št. 1071/2009, Direktivo 96/71/ES, ustanavljajo slamnata podjetja itd.). Zaradi vrzeli v zakonodaji in mobilnosti prevoznikstva je odkrivanje nezakonitih ravnanj lahko težavno. Kot je poudarjeno v točki 4.6, se stroški dela lahko znižujejo tudi popolnoma zakonito. Vendar pa to vsekakor pogosto povzroča napetosti.

4.2 Socialni damping **negativno vpliva** zlasti na cestne prevoznike, ki se ne poslužujejo tovrstne prakse, in na poklicne voznike, vsaj v EU-15. Omajan je tudi ugled resnih subjektov, ki so na udaru negativnih posledic enostranskih ukrepov, kot so opisani v točki 3.6. Prav zato namerava Evropska komisija v letu 2016 pripraviti predloge, ki bodo obravnavali problem socialnega dampinga v cestnem prevozu. Toda brez temeljite in poglobljene analize trga cestnega prevoza ni mogoče pričakovati ustreznega predloga. Podatki na nacionalni ravni že obstajajo v nacionalnih elektronskih registrih podjetij cestnega prevoza. Na ravni EU bi praviloma morali biti na voljo v evropskem registru cestnih prevoznikov (ERRU), ki bi moral povezati nacionalne elektronske registre in olajšati izmenjavo podatkov o ugledu podjetij do decembra 2012, kot je določeno v Uredbi (ES) št. 1071/2009. Vendar pa ta še vedno ni v uporabi, kar EESO obžaluje, saj je zaradi tega onemogočen nadzor skladnosti.

4.3 V zvezi s **poklicnimi vozniki** se nezakonita ravnanja nanašajo predvsem na:

- plače: plačilo glede na voznikovo matično državo (načelo države izvora) je sicer povsem normalno in sprejemljivo, kadar so izpolnjeni zakonski pogoji, vendar obstajajo primeri, zlasti pri kabotaži, kjer se to načelo neustrezno uporablja, kar je v nasprotju z obveznimi določbami direktive o napotitvi delavcev ali uredbe Rim I,
- delovne razmere: neustrezno načrtovanje voženj, kar vodi v prekoračitev časa vožnje; plačila zgolj na podlagi časa vožnje, ne pa drugih dejavnosti med delovnim časom, kot sta natovarjanje in raztovarjanje,
- socialno varnost: delodajalec ne plačuje socialnih prispevkov, kar odločilno vpliva na pravice in ugodnosti voznikov in njihovih družin,
- zdravstveno varstvo: podjetje vozniku zaračunava zdravstveno zavarovanje ali zdravstveno oskrbo itd.

4.4 Številna podjetja imajo zapletene in nejasne zaposlitvene sheme, ki izkoriščajo čezmejni in zelo mobilni značaj sektorja, pri čemer posegajo po agencijah, družbah za zaposlovanje ali fiktivnih podjetjih (po sistemu „poštnega nabiralnika“) s sedežem v državah članicah z nizko stopnjo zaščite ter nizkimi delovnimi in socialnimi standardi. Odvisno od primera so lahko takšne ureditve na meji zakonitosti ali nezakonite, še zlasti če je povezava pogodbe o zaposlitvi z državo z nizkimi plačami in nizkimi socialnimi standardi namišljena.

⁽²⁰⁾ Sporočilo Komisije za javnost z dne 19. maja 2015 in članek v Financial Timesu z dne 19. maja 2015 z naslovom *Protests from Road haulage industry forces Brussels to act* (Zaradi protestov avtoprevoznikov je Bruselj prisiljen ukrepati). Glej tudi brošuro GD Move (št. 183 z dne 12.9.2014) in odgovore Komisije na vprašanji Evropskega parlamenta E-006597-14 in E-007161-14.

4.5 Zaradi zapletenih načinov zaposlovanja v cestnem prometu je težje odkriti podjetja in jih pozvati k odgovornosti, na primer pri terjatvah zaradi neplačanih plač ali socialnovarstvenih prispevkov. Nasprotno pa zaradi takih dvoumnih načinov zaposlitve nerezidenčni vozniki – kaj šele vozniki iz tretjih držav – precej težje dojemajo, obvladujejo in uveljavljajo svoje pravice in ugodnosti.

4.6 Primeri ravnanj, ki so lahko v nasprotju z zakonodajo, so:

- delovanje prek slamnatih podjetij, kar je prepovedano od leta 2011 po sprejetju in začetku veljavnosti Uredbe (ES) št. 1071/2009, ki določa, da se pravica do poslovanja v državi članici odobri in obdrži le, če ima podjetje „stalen in dejanski sedež“,
- uporaba predpisov glede plač in pogojev matične države, in ne obveznih pravil države, v kateri ali iz katere voznik običajno opravlja dejavnost – v nasprotju z direktivo o napotitvi delavcev in uredbo Rim I (sodba Sodišča v zadevi *Koelzsch*), kakor je pojasnjeno v točki 3,
- plačilo na prevoženi kilometer, kar je v nasprotju z Uredbo (ES) št. 561/2006, ki prepoveduje tovrstna plačila, saj pomenijo tveganje v cestnem prometu,
- to, da vozniki po več mesecev živijo v tovornjaku in okoli njega, pogosto brez ustreznega dostopa do sanitarij in brez toplih obrokov itd., kar je v nasprotju s členom 31 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah: „Vsak delavec ima pravico do zdravih in varnih delovnih pogojev, ki spoštujejo njegovo dostojanstvo.“

Seveda se pojavljajo tudi primeri, ko se stroški lahko zmanjšajo na povsem zakonit način, na primer z ustanovitvijo hčerinske družbe ali z uporabo neodvisne kadrovske družbe.

4.7 Kabotaža je opredeljena kot notranji cestni prevoz, ki ga cestni prevoznik nerezident začasno opravlja v državi članici gostiteljici. „Začasno“ v skladu z Uredbo (ES) št. 1072/2009 pomeni do tri kabotaže v obdobju največ sedmih dni po mednarodnem prevozu v državo gostiteljico. Izvrševanje in nadzor sta pri kabotaži težavna, ker uredba o dostopu na trg izvršilnim organom onemogoča, da bi pri preverjanju spoštovanja pravil o kabotaži zahtevali dodatno dokumentacijo, in ker so tudi ta pravila glede marsičesa nejasna in si jih v različnih državah članicah drugače razlagajo, denimo opredelitev vožnje. Posledično je kontrol tako na cesti in tudi v podjetjih malo.

4.8 EESO meni, da je drugačna struktura stroškov v EU-13 za podjetja privlačna, vendar z vidika notranjega trga to samo po sebi ni problematično. Hkrati je treba opozoriti, da smo v primerih, ko naj bi dejavnosti s sedežem v državah EU-13 dejansko opravljala slamnata podjetja, ki v teh državah v resnici sploh ne poslujejo, priča socialnemu dampingu. Ker je Evropska komisija nameravala liberalizirati pravila o kabotaži, so leta 2013 evropski socialni partnerji iz sektorja cestnega prometa, Evropske federacije delavcev v prometu ETF in Mednarodne zveze za cestni promet IRU opozorili, da trg ni pripravljen na popolno odprtje nacionalnega prevoza blaga za konkurenco prav zaradi socialnih in davčnih razlik v EU⁽²¹⁾. ETF in IRU sta pozvali, naj se pravila ne spremenijo, pač pa naj se bolj učinkovito uveljavljajo.

4.9 EESO poleg tega opozarja, da je treba poskrbeti, da so vozniki iz tretjih držav, ki jih zaposlujejo podjetja iz EU, zaposleni ob upoštevanju vseh veljavnih pravil o priseljevanju, da delajo pod pogoji, ki spoštujejo obvezne predpise, in da imajo vozniško dovoljenje, ki ga zahteva zakonodaja EU.

⁽²¹⁾ *Social Sector Partners Proposal for a Policy Package for the Next Revision of the EC Regulations 1071/2009 on Access to Profession and 1072/2009 on Access to the Road Haulage Market* (Predlog partnerjev iz socialnega sektorja za sveženj politik za naslednji pregled uredb ES št. 1071/2009 o opravljanju dejavnosti in ES št. 1072/2009 o dostopu do trga cestnega prevoza blaga), 2013.

4.10 Prav s tega zornega kota bi bilo treba gledati zdajšnjo osredotočenost Komisije na socialni damping, kot je navedeno med političnimi prednostnimi nalogami predsednika Junckerja in delovnem programu za leto 2015 ter kot je med drugim izrazil Svet v programu luksemburškega predsedstva.

Poleg predloga o vzpostavitvi platforme za preprečevanje dela na črno in socialnega dampinga, ki je še v pripravi, je Komisija napovedala dve pomembni pobudi:

- pregled cestnoprometnih predpisov za bolj jasna pravila o ustanavljanju podjetij in kabotaži ter lažji nadzor,
- zakonodajni sveženj na področju mobilnosti delovne sile, da bi preprečili izogibanje zakonodaji in zlorabe.

To je bistvenega pomena, da se prepreči drobitev notranjega trga prevoznih storitev zaradi nacionalnih izvedbenih ukrepov in ustvarijo pogoji za nadaljnje odpiranje trga v tem sektorju.

4.11 EESO opozarja na možnost poenostavitve pravil za dostop na trg pri kabotaži z uvedbo podobnega pravila, kot se uporablja za čezmejno zagotavljanje storitev na splošno. To pomeni, da je treba pri pravici do opravljanja storitev kabotaže izrecno navesti, da gre za začasno dejavnost. S tem bi preprečili neskončno in načrtno kopičenje sedemdnevni obdobj kabotaže, ki je zdaj očitno mogoče, tako da bo postalo bolj jasno, kdaj je treba ustanoviti podjetje v državi gostiteljici. Hkrati bi se izognili sedanjim razlikam v razlagi dokaj podrobnih, vendar nejasnih določb v veljavnih predpisih.

V Bruslju, 17. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o boljšem delovanju Evropske unije z izkoriščanjem možnosti Lizbonske pogodbe ter morebitnem razvoju in prilagoditvi institucionalne ureditve Evropske unije

(2016/C 013/27)

Poročevalec: Luca JAHIER

Soporočevalec: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Evropski parlament je 19. maja 2015 sklenil, da v skladu s prvim odstavkom člena 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

Boljše delovanje Evropske unije z izkoriščanjem možnosti Lizbonske pogodbe

ter

morebitni razvoj in prilagoditev institucionalne ureditve Evropske unije.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) s 185 glasovi za, 4 glasovi proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Uvod

1.1 Mnenje je bilo pripravljeno na zaprosilo Evropskega parlamenta v zvezi z naslednjima poročiloma odbora za ustavne zadeve: *O boljšem delovanju Evropske unije z izkoriščanjem potenciala Lizbonske pogodbe* (poročevalca M. Bresso in E. Brok) in *Morebitni razvoj in prilagoditev institucionalne ureditve Evropske unije* (poročevalec G. Verhofstadt).

1.2 EESO pobudo Evropskega parlamenta odobrava, saj naj bi bila pomemben prispevek k oživitvi razprave o prihodnosti Evropske unije. EESO je sprejel že več mnenj o tej temi in bo tudi nadalje prispeval k delu Evropskega parlamenta.

1.3 EESO je institucionalni predstavnik organizirane civilne družbe ⁽¹⁾ na evropski ravni in njegovi člani „opravljajo svoje naloge popolnoma neodvisno in v splošnem interesu Unije“ ⁽²⁾. EESO kot posvetovalno telo evropskih institucij že od svoje ustanovitve skrbi za učinkovito, široko zastavljeno in dosledno sodelovanje evropske organizirane civilne družbe pri oblikovanju politik in odločanju EU. Tako zagotavlja, da se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani ⁽³⁾, s čimer prispeva k uveljavljanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti, na podlagi katerih EU izvaja svoje pristojnosti ⁽⁴⁾.

2. Evropa na prelomnici: izkoriščanje priložnosti

2.1 Nekaj manj kot šest let po uveljavitvi Lizbonske pogodbe si je Evropski parlament zastavil vprašanje, ali lahko Evropska unija izzive, s katerimi se spopada, premosti tako, da v celoti izkoristi veljavne določbe Lizbonske pogodbe, in/ali so potrebne spremembe nekaterih področij politike in institucionalnega ustroja Evropske unije.

⁽¹⁾ Organizirana civilna družba je vsota vseh organizacijskih struktur, katerih pripadniki imajo cilje in pristojnosti splošnega interesa ter delujejo kot posredniki med javnimi oblastmi in državljani.
Glej mnenji o vlogi in prispevku organizacij civilne družbe pri izgradnji Evrope z dne 22. septembra 1999 (UL C 329, 17.11.1999, str. 30) ter o organizirani civilni družbi in evropskem upravljanju: prispevek Odbora k pripravi bele knjige z dne 25. aprila 2001 (UL C 193, 10.7.2001, str. 117).

⁽²⁾ Glej člen 300(4) PDEU.

⁽³⁾ Glej člen 1 PEU.

⁽⁴⁾ Glej člen 5(1) PEU.

2.2 Kriza, ki se je začela leta 2008, je razkrila hude pomanjkljivosti v zasnovi euroobmočja in v institucionalni ureditvi EU, kar je spodbudilo hitre ukrepe za prilagajanje in inovacije. Ob teh spremembah sta se pokazali odpornost evropskih institucij ter njihova sposobnost, da obvladajo tveganje popolnega razpada euroobmočja. Posledica tega je bila tudi uvedba mehanizmov solidarnosti in pomoči, kakršnih v zgodovini EU še ni bilo. Vseeno pa se mora gospodarska rast v EU dovolj okrepiti, da bo mogoče izboljšanje poslovnega okolja in ohranjanje delovnih mest, zmanjšanje brezposelnosti, socialnih neenakosti in asimetričnega razvoja med državami članicami in regijami. Dosedanji ukrepi za spodbujanje rasti niso bili dovolj za doseg te ciljev.

2.3 Ker so gospodarstva zabredla v težave, pa je bila nujna kopica pobud na gospodarskem in proračunskem področju za izhod iz hude finančne in gospodarske krize. Ti ukrepi so vzbudili resne pomisleke glede demokratične odgovornosti in socialnih posledic, ki so bile premalo upoštevane. Pomembno je zlasti to, da so se pri odzivanju na krizo v ospredje prerinila vprašanja preglednosti, odgovornosti in vzdržnosti evropskega odločanja, tudi zaradi pogostega poseganja po medvladnem pristopu.

2.4 Velika večina držav članic se je med krizo zatekala k podpisovanju medvladnih pogodb, ki so pravni instrumenti, sklenjeni zunaj postopkov Pogodb EU. Gre za Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (PSUU) in Pogodbo o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost (Pogodbo o EMS), ki sta bili sprejeti brez obsežnejše pregledne ali javne razprave. Ta medvladni pristop na ravni Evropskega sveta je mogoče pojasniti s finančno razsežnostjo krize in nujnostjo, da se hitro vzpostavijo pomembni instrumenti za prebroditev te krize. V zvezi s tem se postavlja vprašanje morebitnega navzkrižja med medvladno naravo teh pogodb in „načelom pravne države“ v EU.

2.5 EU se mora danes spopadati z vse večjo razdrobljenostjo, gospodarsko, socialno in politično krizo, ki ustvarja globoke razdore, ter vse večjimi državljanskimi nemiri, ki skupaj prispevajo k vse večjim razhajanjem. V današnji Evropi so se znova razplamteli predsodki, nacionalni stereotipi in vse bolj izrazite ločnice med narodi in državami, vse več je tudi populističnih in protievropskih gibanj. Zato je nujno spodbujati tisto, kar ljudi v Evropi združuje, in ne tistega, kar jih razdvaja. To bo dolgotrajen proces, ki ga je treba začeti nemudoma.

2.6 Poleg tega sta za EU značilna pomanjkanje zaupanja državljanov v evropske institucije in nadvse kritičen odnos do prevladujoče demokratične politike. Ta pojav je opazen zlasti na *nacionalni* ravni, kot je mogoče razbrati iz izidov zadnjih volitev, vendar se njegov vpliv močno čuti tudi na *evropski* ravni. Na volitvah v Evropski parlament leta 2014 so približno četrtno vseh sedežev osvojili kandidati strank, ki so bile skeptične bodisi do evropskega projekta bodisi do določenih politik EU. Državljeni so namreč kljub odgovornosti držav članic za krizo mnenja, da je za družbene in gospodarske težave bodisi kriva „Evropa“ bodisi da evropske institucije ne storijo dovolj za izboljšanje njihovega vsakdanjega življenja. Kljub temu je velika večina volivcev naklonjena nadaljnjemu povezovanju Evrope.

2.7 Nevarnost, da Velika Britanija po referendumu, ki bo leta 2017 ali prej, izstopi iz EU, in nenehna nestabilnost v Grčiji dodatno potrjujeta dejstvo, da je EU na političnem razpotju. Lahko bi celo trdili, da se Evropa pri poglobljanju evropskega povezovanja še išče ter da se porajajo številna vprašanja v zvezi z njenim sedanjim in prihodnjim razvojem in identiteto. Medtem ko je evropsko povezovanje v preteklosti sledilo viziji (miru, sprave, blaginje itn.), se današnja EU „odziva“ na grožnje in izzive, namesto da bi prevzela pobudo.

2.8 Kot je navedel nekdanji predsednik Evropskega sveta Herman Van Rompuy, si mora EU zdaj, nasprotno, prizadevati za ustrezno ravnovesje med „Evropo priložnosti“ in „skrbno Evropo“, sposobno nuditi podporo svojim državljanom⁽⁵⁾. Ravno ta sinergija bo skupaj z novo razsežnostjo državljanske udeležbe povrnila vero evropskih državljanov in s tem politikov v evropski projekt, v duhu preambule Pogodbe o Evropski uniji.

⁽⁵⁾ Govor Hermana Van Rompuya *Is there a need for a „New Pact for Europe?“* (Ali je potreben „Novi pakt za Evropo“), Bruselj, 17. junija 2015.
<http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>

2.9 Notranjim težavam, ki pestijo EU, se pridružuje tudi vse večje število pomembnih zunanjih izzivov. Med temi so naraščajoče bojzani in negotovosti v zvezi s terorizmom, migracijskimi pritiski, zanesljivo preskrbo z energijo in teritorialno kohezijo, poleg vse večje nestabilnosti vzdolž vzhodne in južne meje EU.

2.10 V teh zelo težkih razmerah je nujno, da znova spodbudimo razpravo o učinkovitem delovanju EU in s tem povezano vlogo Pogodb. Obenem lahko preučimo, kako bi lahko dosegli boljše rezultate za evropske državljane, ter prilagodimo in okrepimo institucionalno ureditev.

2.11 Prav tako je nujno povrniti zaupanje, tako da se bolj osredotočimo na pojasnjevanje prednosti EU državljanom in prisluhnemo njim ter tudi predstavniskim organizacijam civilne družbe. Prevladuje namreč mnenje, da je Evropski uniji spodletelo tako pri oblikovanju kot tudi izvajanju vzdržnih, vključujočih in uravnoveženih strategij, usmerjenih v naložbe in rast ter zmanjšanje neenakosti. Poleg tega ni prinesla konkretnih rezultatov za državljane, za kar so delno odgovorne države članice. To je izzvalo čedalje bolj razširjeno nezaupanje državljanov v EU, občutek neprimerne poseganja institucij EU v lokalne zadeve ter poplavo napačnih informacij. Ponovna vzpostavitev zaupanja in vere v EU je ključnega pomena. EU je na prelomnici, zato je za njen nadaljnji razvoj zelo pomembno, da jo državljani sprejemajo.

3. Boljše izkoriščanje veljavnih evropskih Pogodb

3.1 Veljavni evropski Pogodbi nedvomno ponujata neizkoriščene priložnosti, ki bi jih bilo mogoče izrabiti za izboljšanje politik ter posledično notranjo in zunanjo okrepitev EU. Tako za poglobljanje političnih ukrepov ali izboljšanje izvajanja imamo na voljo širok nabor področij politik in tehničnih instrumentov, ki bi jih bilo mogoče izkoristiti. To bi morala biti trenutna prednostna naloga Evropske unije in njenega institucionalnega ustroja.

3.2 Čeprav je treba nekatere prvine obstoječega institucionalnega okvira Evropske unije spremeniti s konkretnimi spremembami Pogodb, se je treba zavedati, da pogoji za to danes niso izpolnjeni. Zato bo EESO spremembe in prilagoditve Pogodb obravnaval, če in ko bodo te potrebne.

3.3 Za ponovno pridobitev zaupanja državljanov v EU je bistveno skrbeti za notranjo usklajenost vseh politik in dejavnosti EU, kot to določa člen 7 PDEU, da bi izboljšali izvajanje veljavnih Pogodb. V ta namen je treba uravnovežiti teritorialno kohezijo z ekonomskimi in socialnimi razsežnostmi Pogodb. Zlasti bi bilo treba v celoti uporabljati člen 3 PEU, ki med drugim določa, da si mora EU prizadevati za „visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek, ter [...] visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja [...] (ki) spodbuja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami“.

3.4 Med premalo izkoriščenimi obstoječimi določbami Pogodb je tudi pet horizontalnih klavzul PDEU, ki se nanašajo zlasti na spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami (člen 8), zagotavljanje visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanje ustrezne socialne zaščite in boj proti socialni izključenosti (člen 9), boj proti diskriminaciji (člen 10), varstvo okolja (člen 11) in varstvo potrošnikov (člen 12). Te določbe bi bilo treba v prihodnje uporabiti za spodbujanje večje medsebojne povezanosti evropskih politik in večje odgovornosti do državljanov EU.

3.5 Obstaja tudi vrsta področij politike, ki se premalo uporabljajo. Glavni instrument povezovanja vseh 28 držav članic je **notranji trg** ⁽⁶⁾. Dopolniti ga je treba z drugimi oblikami povezovanja za spodbujanje rasti, konkurenčnosti, zaposlovanja in koristi za vse državljane EU in regije. V ta namen so potrebne konkretne pobude EU na področju trgov proizvodov,

⁽⁶⁾ Naslovi I do IV PDEU.

energetike, prometa, storitev, trgov dela, javnih naročil, intelektualne lastnine in digitalnega gospodarstva. Poleg tega bi morale biti nacionalne reforme obdavčevanja preglednejše, obravnavati bi morale nepošteno davčno konkurenco, dopolnjevati pa bi jih morali obsežnejši politični ukrepi EU⁽⁷⁾.

3.6 Glavna sektorska sklopa, ki bi morala biti del okrepljenih evropskih politik, sta **energetska unija** in **enotni digitalni trg**. Slednjemu je namenjeno posebno mnenje EESO, ki je v pripravi, zato tu ne bo podrobneje obravnavan.

3.7 EU bi za premagovanje zunanje grožnje negotove oskrbe z energijo lahko uporabila določbe člena 194 PDEU in si prizadevala za vzpostavitev energetske unije. EESO se je vedno zavzemal za „bolj evropsko“ energetske politiko in pozival k temu, naj gibalbo razvoja evropske energetske politike postane solidarnost. Člen 194 bi omogočil vzpostavitev učinkovitega in preglednega sistema za upravljanje energetske unije, kar bi povečalo učinkovitost energetske politike EU, zmanjšalo stroške, zagotavljalo vrednost državljanom in okrepilo prepoznavnost EU pri njenih mednarodnih partnerjih. Sestavni del tega procesa sta spodbujanje energije iz obnovljivih virov in podpiranje podjetij pri energetskem prehodu.

3.8 Resničen napredek pri spodbujanju vključujoče rasti, konkurenčnosti, zaposlovanja in koristi za vse državljane in regije bi lahko dosegli tudi z naslednjim vmesnim pregledom strategije **Evropa 2020**. Zato je treba reforme osredotočiti na naložbe EU, da se podprejo konkurenčnost in inovacije, zaposlovanje, učinkovita raba virov, trajnostna ponovna industrializacija, dodatna in dostojna delovna mesta, enakost na trgu dela, socialna in regionalna kohezija, vključevanje in dobro delovanje notranjega trga. EESO poudarja, da EU ne potrebuje popolnoma nove strategije, temveč veliko bolj učinkovito strategijo Evropa 2020⁽⁸⁾, vključno z vse bolj učinkovito, uravnoteženo in demokratično zasnovano evropskega semestra.

3.9 Z reformo sistema virov **lastnih sredstev** EU bi lahko prispevali k doseganju ekonomije obsega in uresničevanju političnih ciljev EU, pri čemer bi poenostavili sedanji sistem prispevkov in plačil za države članice, predstavili nov sistem virov lastnih sredstev in reformirali sistem popravkov. S spremembo sistema virov lastnih sredstev bi EU prvič pravilno in v celoti uporabila prvotni člen 201 Rimske pogodbe, tj. sedanji člen 311 PDEU. EESO meni, da mora sistem virov lastnih sredstev nujno ustrezati več merilom. Ta morajo vključevati poštenost, učinkovitost, stabilnost, preglednost, preprostost, odgovornost, proračunsko disciplino, poudarek na evropski dodani vrednosti, subsidiarnost in fiskalno suverenost. Da bi jih izpolnili, moramo izkoristiti priložnost, ki jo ponuja naslednji vmesni pregled proračuna EU, in sprejeti ustrezne predloge Montijeve skupine na visoki ravni. Glavni cilj mora biti okrepitev neodvisnosti proračuna EU, da bo lahko deloval kot vzvod in bo boljše dopolnjeval nacionalne proračune. To bo neposredno prispevalo k doseganju ekonomije obsega in uresničevanju političnih ciljev EU⁽⁹⁾.

3.10 V EU so potrebne tudi reforme za okrepitev občutka **skupnega državljanstva** na evropski ravni. Toda občutek skupnega evropskega državljanstva ni mogoč brez udeležbe državljanov pri odločanju na evropski ravni, kar pomeni oblikovanje občutka udeleženiosti v skupnih prizadevanjih za skupni cilj v vseh državah članicah po Evropi. To bi lahko dosegli na primer tako, da bi državljanom dali možnost, da glasujejo za poslance Evropskega parlamenta na nadnacionalnih listah, katerih kandidati prihajajo iz več držav članic vendar iste evropske stranke, namesto da glasujejo le za stranke na nacionalni ravni. Vendar bi bila za to verjetno potrebna sprememba člena 223 PDEU.

⁽⁷⁾ Mnenje o dokončanju EMU in vlogi davčne politike z dne 10. decembra 2014 (UL C 230, 14.7.2015, str. 24).

⁽⁸⁾ Mnenje o napredku pri izvajanju strategije Evropa 2020 in načinih uresničevanja njenih ciljev do leta 2020 z dne 19. februarja 2015 (UL C 251, 31.7.2015, str. 19).

⁽⁹⁾ Mnenje o spremenjenem predlogu sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije (COM(2011) 739 final – 2011/0183 (CNS)) in o spremenjenem predlogu uredbe Sveta o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije (COM(2011) 740 final – 2011/0184 (APP)) z dne 29. marca 2012 (UL C 181, 21.6.2012, str. 45).

3.11 V zvezi s tem je EESO opozoril na potrebo po učinkovitem izvajanju **Listine EU o temeljnih pravicah** ob uporabi novih ciljno usmerjenih pobud⁽¹⁰⁾. Pri tem poudarja, da je treba zagotoviti enakost za vse, zlasti ranljive skupine, ter da na ravni EU obveznosti iz listine veljajo za vse institucije, agencije in organe. Države članice poziva, naj na vseh področjih politik in zakonodajnih področjih oblikujejo kulturo temeljnih pravic, usmerjeno v njihovo varstvo in spodbujanje. Poleg tega bi bilo treba preučiti in opredeliti konkretni učinek na temeljne pravice pri prenosu zakonodaje. EESO odločno spodbuja Komisijo, naj učinkovito ukrepa v vlogi varuha Pogodb in uporablja postopek za ugotavljanje kršitev brez upoštevanja političnih okoliščin. Obenem je pozval vse institucije, agencije in organe EU ter države članice, ki prispevajo k uresničevanju temeljnih pravic, naj jih spodbujajo z udeležbo civilne družbe. Vse uredbe, ki se nanašajo na gospodarsko upravljanje in delovanje notranjega trga, morajo upoštevati določbe Listine EU, in sicer na podlagi konkretne presoje⁽¹¹⁾.

3.12 EU se s svojimi 28 državami članicami v zadnjih desetih letih spopada s težko problematiko in vprašanji, na katerih se lomijo kopja v družbi in katerih nobena država članica ne more učinkovito rešiti sama. Pozitivne rezultate je mogoče doseči samo z usklajenimi politikami in skupnim ukrepanjem na evropski ravni. To velja zlasti za **migracijsko in azilno politiko** ter **skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP)**. Na teh dveh področjih politike ponujata veljavni pogodbi EU veliko maneverskega prostora, vendar številne določbe niso bile uporabljene, ker ni bilo skupne politične volje z enakimi cilji⁽¹²⁾. V ta namen bi bilo treba dodatno izkoristiti člene 21 do 46 PEU in člene 76 do 81 PDEU.

3.13 Za doseganje napredka je treba združiti ambicioznost, pragmatičnost in inovativnost. EESO meni, da imamo danes priložnost, da izzive EU izkoristimo za prehod na novo fazo njenega razvoja. To je priložnost za zasnovo novega pakta – med državami članicami ter med EU in njenimi državljani – za Evropo, ki bo krepila sodelovanje, konkurenčnost in rast, povezovanje in solidarnost.

3.14 Še eno premalo izkoriščeno sredstvo je nedvomno „okrepljeno sodelovanje“ (opredeljeno v členu 20 PEU). Ta postopek je bil prvič uporabljen na področju razveze in prenehanja življenjske skupnosti in nato za uvedbo enotnega patentnega varstva v EU ter pri predlagani uvedbi davka na finančne transakcije. Poleg tega se lahko uporabi premostitvena klavzula (tj. člen 48(7) PEU). Vendar je za tovrstne spremembe potreben konsenz med vladami držav članic v Evropskem svetu ali Svetu, kar je lahko težko doseči. S tema instrumentoma bi lahko poenostavili in pospešili evropski postopek odločanja.

3.15 Zato je izredno pomembno, da se opremo na sklepe Evropskega sveta, ki se je na zasedanju 26. in 27. junija 2014 strinjal, da: „[...] načelo vse tesnejše zveze ne pomeni, da različne države ne bi mogle kreniti po različnih poteh povezovanja, pri čemer lahko tiste, ki si želijo poglobiti povezovanje, to tudi storijo, vendar pri tem spoštujejo želje tistih, ki si poglobitve ne želijo“⁽¹³⁾. Ta izjava je temelj za diferencirano Evropsko unijo, v kateri sodeluje vseh 28 držav članic, po potrebi v različnem obsegu, kar na strateških področjih omogoča okrepljeno sodelovanje, odprto za polno sodelovanje vseh držav članic.

3.16 EESO poleg tega meni, da bodo imele makroregionalne strategije vse večjo vlogo v prihodnosti EU. Z njihovo krepitvijo in širitvijo bi lahko pripomogli k razvoju evropske vmesne ravni, ki bi bila sposobna zagotoviti zblíževanje EU, ter k sistematični udeležbi organizirane civilne družbe, vključno z gospodarskimi in socialnimi partnerji.

⁽¹⁰⁾ Mnenje o sporočilu Komisije – Strategija za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji z dne 21. septembra 2011 (UL C 376, 22.12.2011, str. 74).

⁽¹¹⁾ EESO je že predlagal, da naj se v primeru spremembe Pogodb vanje vključi protokol o socialnem napredku. Glej mnenje o sporočilu Evropske komisije – Akt za notni trg II – Skupaj za novo rast z dne 17. januarja 2013 (UL C 76, 14.3.2013, str. 24).

⁽¹²⁾ Mnenja o evropskih politikah priseljevanja z dne 11. septembra 2014 (UL C 458, 19.12.2014, str. 7), o evropski politiki priseljevanja in odnosih s tretjimi državami z dne 9. julija 2014 (UL C 451, 16.12.2014, str. 1) ter o novi zunanji in varnostni politiki EU in vlogi civilne družbe z dne 27. oktobra 2011 (UL C 24, 28.1.2012, str. 56).

⁽¹³⁾ Točka 27 sklepov.

4. Okrepitev euroobmočja in dokončna vzpostavitev ekonomske in monetarne unije (EMU)

4.1 Izboljšanje krhke strukture EMU in okrepitev ekonomskega upravljanja sta v zadnjih nekaj letih v središču krizne strategije EU. Nujni ukrepi za preprečitev zloma EMU so privedli do številnih sprememb, ki pa so bile sprejete na podlagi medvladnega postopka odločanja. Pomembno je, da se zagotovi, da te medvladne rešitve ne postanejo stalen pravni okvir, ki dopolnjuje Pogodbi EU.

4.2 Zato je treba s sedanjega sistema, ki sloni na pravilih za zagotavljanje proračunske discipline, nujno čim prej preiti na tesnejše zblíževanje med državami euroobmočja.

4.3 Glede na to, da je euro denarna valuta EU, morajo države članice, ki so članice euroobmočja, najprej pospešiti in poglobiti povezovanje z dokončno vzpostavitvijo EMU, **ki pa mora ostati odprta za vse države članice EU**. To bi lahko dosegle s skrbnim upravljanjem in krepitvijo institucionalnega okvira euroobmočja na podlagi:

- **monetarnega in finančnega stebra**, ki je v veliki meri že izoblikovan in bi moral vključevati vzpostavitev prave bančne unije na ravni EU, da bi lahko ustvarili vseevropski trg kapitala in zaščitili davkoplachevalce pred prevzemanjem prevelikega tveganja in neizpolnjenimi obveznostmi,
- **ekonomskega stebra**, da bi okrepili postopek odločanja na področju ekonomske politike in s tem povečali rast, zaposlovanje, konkurenčnost, konvergenco in evropsko solidarnost,
- **socialnega stebra**, ki mora biti neločljivo povezan z gospodarskim napredkom in učinkovitostjo, da bi zagotovili dosledno izvajanje evropskih Pogodb v skladu s členom 3 PEU ter izboljšali socialno in teritorialno kohezijo,
- **političnega stebra**, vključno z večjo odgovornostjo in demokratično legitimnostjo, da bi povečali verodostojnost in zaupanje.

4.4 Sprejeti je treba tudi ukrepe za uvedbo proračuna za euroobmočje, ki bi lahko pripomogel k blaženju morebitnih pretresov v prihodnosti. Vendar mora biti ta potencialna fiskalna zmogljivost zasnovana kot ukrep za podporo reform, ki je vezan na pogoje. Kot je navedel EESO v mnenju na lastno pobudo o dokončnem oblikovanju EMU⁽¹⁴⁾, bi takšen proračun euroobmočja lahko financirali z davkom na finančne transakcije, ki bi veljal za celotno euroobmočje, davkom na emisije CO₂, začasnim davkom ali z izdajanjem skupnih obveznic. Vendar pa je za vsako od teh možnosti še vedno potrebno soglasje.

4.5 Napredek pri evropskem ekonomskem upravljanju bo mogoč z okrepitvijo socialne razsežnosti EU. To bi moralo temeljiti na bolj uravnoteženi uporabi člena 3 PEU, ki določa, da mora EU doseči ravnotežje med gospodarsko učinkovitostjo ter socialno in teritorialno kohezijo. Poleg tega je namen členov 151 in 153 PDEU spodbujati usklajevanje sistemov socialne varnosti držav članic, kar je EESO obravnaval leta 2013⁽¹⁵⁾.

4.6 Hkrati moramo povečati demokratično legitimnost EU, da se okrepi njen politični okvir in zlasti vloga Evropskega parlamenta. V ta namen je mogoče sprejeti konkretne ukrepe v okviru veljavne Pogodbe in pravil. Srednje- ali dolgoročno pa bi bilo treba s pregledom Pogodbe institucionalne določbe uskladiti z neizogibnimi zahtevami prave politične unije. EESO je že odobril zelo podroben načrt za oblikovanje političnega stebra EMU, v katerem je opisanih veliko možnih ukrepov⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Mnenje o dokončnem oblikovanju EMU in predlogih Evropskega ekonomsko-socialnega odbora za naslednji mandat evropskega zakonodajnega organa z dne 9. julija 2014 (UL C 451, 16.12.2014, str. 10).

⁽¹⁵⁾ Mnenji Za socialno razsežnost evropske ekonomske in monetarne unije z dne 22. maja 2013 (UL C 271, 19.9.2013, str. 1) in o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Krepitev socialne razsežnosti ekonomske in monetarne unije z dne 17. oktobra 2013 (UL C 67, 6.3.2014, str. 122).

⁽¹⁶⁾ Mnenje o dokončnem oblikovanju EMU: politični steber z dne 27. maja 2015 (ECO/376) (UL C 332, 8.10.2015, str. 8).

4.7 EESO je seznanjen s poročilom petih predsednikov z dne 22. junija 2015 Evropskemu svetu o *Dokončanju evropske ekonomske in monetarne unije* in pričakuje, da bo to podlaga za bolj odločne ukrepe, v skladu z zgoraj navedenim ⁽¹⁷⁾.

5. Utrjevanje udeležbe civilne družbe, demokracije in odgovornosti: kako naprej

5.1 V središču razprave o prihodnosti EU bi morali biti državljani. Temeljni prvini evropskega državljanstva sta demokracija in odgovornost. Evropska komisija mora kot varuh Pogodb imeti odločilno vlogo pri uresničevanju teh načel. Komisija, ki ima izključno pristojnost za oblikovanje zakonodajnih pobud, ima tudi ključno vlogo pri iskanju ravnotežja med različnimi silami in interesi v EU. To iskanje ravnotežja mora potekati vzporedno z učinkovitejšim izvajanjem načel subsidiarnosti in sorazmernosti, da se doseže bolj demokratično in participativno upravljanje EU.

5.2 Lizbonska pogodba prinaša vidnejšo vlogo Evropskega parlamenta in proaktiven odnos držav članic prek okrepljenega Sveta. Vendar bo v prihodnje treba še razširiti pristojnosti Evropskega parlamenta, na primer s povečano vlogo v evropskem ekonomskem upravljanju ter evropskem semestru, in uveljaviti bolj uravnoteženo porazdelitev odgovornosti in medinstitucionalno sodelovanje med vsemi tremi institucijami, kar bi zagotovilo bolj zanesljivo metodo EU. V zvezi s tem je zanimivo zlasti to, da se za sprejemanje aktov med prvim in drugim rednega zakonodajnega postopka pogosto uporablja trialog ⁽¹⁸⁾. Trialog je že skoraj pravilo, kar je v nasprotju z demokratičnimi načeli preglednosti in odgovornosti ter potrebnim ravnovesjem med vsemi tremi institucijami v okviru rednega zakonodajnega postopka. Zato se EESO zavzema za vrnitev k duhu, če že ne k črki, rednega zakonodajnega postopka, pri čemer bi moral trialog ostati izjema.

5.3 Poleg tega se bo metoda EU tudi bolj učinkovito uporabljala prek „horizontalne“ subsidiarnosti. Tega izraza tako kot „vertikalne“ subsidiarnosti Pogodbi izrecno ne določata. Vendar pa pomeni priznanje javne vloge zasebnih akterjev, npr. državljanov in predstavniških organizacij civilne družbe, ter njihovega sodelovanja pri snovanju politik in odločanju prek njihove posebne posvetovalne vloge ter tudi neodvisne zakonodajne vloge socialnih partnerjev znotraj evropskega socialnega dialoga.

5.4 Pravzaprav je pojem „horizontalne“ subsidiarnosti, včasih imenovane tudi „funkcionalna“ subsidiarnost, v Pogodbah že implicitno priznan v členih 152, 154 in 155 PDEU o socialnem dialogu in vlogi socialnih partnerjev.

5.5 Tudi člen 11 PDEU vsebuje načelo participativne demokracije kot ključnega dopolnila temelju demokracije, predstavniški demokraciji, kot je izraženo v členih 10 in 12 PEU ⁽¹⁹⁾. Kot je EESO že večkrat poudaril, člen 11(1) in (2) PEU ⁽²⁰⁾ vsebuje precej možnosti za nadaljnji razvoj evropske demokracije, saj določa temelje za dolgoročno vzpostavitev strukturiranega civilnega dialoga na evropski ravni poleg političnega dialoga med institucijami EU in državami članicami.

5.6 Poleg tega mora to metodo EU dopolnjevati okrepljena „vertikalna“ subsidiarnost z okrepljeno vlogo nacionalnih parlamentov pri snovanju politike EU in večjim sodelovanjem med njimi in evropskim parlamentom.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_sl.pdf

⁽¹⁸⁾ Trialog je predviden v Skupni izjavi Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije z dne 13. junija 2007 o *praktičnih ureditvah za postopek soodločanja (člen 251 Pogodbe ES)* (UL C 145, 30.6.2007, str. 5).

⁽¹⁹⁾ O vlogi nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta.

⁽²⁰⁾ Člen 11(1) in (2) navaja:

„Institucije dajejo državljanom in predstavniškemu združenju na ustrezen način možnost izražanja in javne izmenjave mnenj glede vseh področij delovanja Unije.“

„Institucije vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo.“

5.7 Odločilnega pomena je, da bi bilo vse navedeno že mogoče doseči v okviru veljavnih pogodb. Zlasti kar zadeva udeležbo civilne družbe, demokracijo in odgovornost, bi bilo mogoče veliko doseči z nadaljnjim razvojem evropskih politik, izboljšanjem postopkov in izvajanjem. Kakor pa je bilo že navedeno v dveh mnenjih EESO⁽²¹⁾ ⁽²²⁾, je bilo doseženega bolj malo napredka pri učinkovitem izvajanju določb člena 11 in polnim udejanjenjem pojma participativne demokracije.

5.8 To velja tudi za evropsko državljansko pobudo v skladu s členom 11(4). Ta bi morala biti osrednji instrument participativne demokracije in aktivnega državljanstva, vendar je v sedanji obliki večinoma neučinkovita, način njenega izvajanja pa je treba korenito spremeniti.

5.9 Pojem „horizontalne“ subsidiarnosti je treba v prihodnje okrepiti in razširiti na širša področja politike s strukturiranim dialogom s civilno družbo, na primer na področju okolja in varstva potrošnikov. S tem bi okrepili vlogo predstavniških organizacij civilne družbe v evropskih postopkih in jim omogočili, da v celoti prispevajo k področjem politik, ki se na njih nanašajo, ter tako udejanjali načelo participativne demokracije. Da bi dosegli ta cilj, ima EESO kot institucionalni zastopnik organizirane civilne družbe ključno vlogo pri izkoriščanju vseh možnosti participativne demokracije ter pri razvoju in krepitvi državljskega dialoga v partnerstvu z institucijami EU.

5.10 Kot institucionalni zastopnik organizirane civilne družbe na evropski ravni ima EESO trojno vlogo: (i) spodbujanje in podpiranje dialoga med predstavniškimi organizacijami civilne družbe in evropskimi institucijami, (ii) zagotavljanje trajne udeležbe organizirane civilne družbe v političnih postopkih EU in (iii) spremljanje uporabe člena 11 PEU.

5.11 Zato lahko EESO kot posvetovalni organ institucij EU⁽²³⁾ deluje kot (i) pobudnik in koordinator dialoga med in z organizacijami civilne družbe, (ii) ključni posrednik med organizacijami civilne družbe in organi odločanja EU ter (iii) dejanski most med nacionalno in evropsko ravno. EESO se bo ob morebitni spremembi Pogodbe zavzel, da se mu ta vloga izrecno prizna⁽²⁴⁾.

5.12 Obuditev agende za boljše pravno urejanje je izraz želje Komisije, da poudarek nameni svojemu delu pri ocenjevanju in k temu pritegne druge institucije, nacionalne organe in civilno družbo na splošno. Sodelovanje EESO kot posvetovalnega organa pri ocenjevanju politik je ključnega pomena, saj temelji na njegovi legitimni vlogi v institucionalnem ustroju EU: (i) da zaščiti dosežke EU pri izpolnjevanju potreb evropskih državljanov in (ii) da opozarja na ovire za izvajanje politik in zakonodaje EU ali morebitne pomanjkljivosti.

⁽²¹⁾ Mnenje o načelih, postopkih in ukrepih za izvajanje člena 11(1) in (2) Lizbonske pogodbe z dne 14. novembra 2012 (UL C 11, 15.1.2013, str. 8).

⁽²²⁾ Mnenje o oceni posvetovanja Evropske komisije z deležniki z dne 2. julija 2015 (UL C 383, 17.11.2015, str. 57).

⁽²³⁾ Člen 13(4) PEU o institucionalnem okviru Unije določa, da „Evropskemu parlamentu, Svetu in Komisiji pomagata Ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij, ki opravljata svetovalno funkcijo“.

⁽²⁴⁾ Odbor je Evropskemu svetu ta predlog predstavil že v mnenju iz leta 2006, med obdobjem za razmislek, ki je sledilo neuspešni ratifikaciji Pogodbe o Ustavi za Evropo. Mnenje o prispevku za Evropski svet 15. in 16. junija 2006 – obdobju za razmislek z dne 17. maja 2006 (UL C 195, 18.8.2006, str. 64).

5.13 V okviru vloge EESO v skladu s členom 13(4) PEU tako protokol o sodelovanju EESO z Evropsko komisijo z dne 22. februarja 2012 kot sporazum o sodelovanju med EESO in Evropskim parlamentom z dne 5. februarja 2014 priznavata pomembno dodano vrednost, ki jo ima lahko pri boljši pripravi zakonodaje z zagotavljanjem prispevka civilne družbe skozi celotni cikel politik EU⁽²⁵⁾. Zato se EESO zavzema, da se v morebitni prihodnji spremembi medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje jasno prizna njegova institucionalna vloga⁽²⁶⁾.

5.14 Da bi EESO lahko učinkovito prispeval k vsemu temu, bi moral v celoti izkoristiti svoj potencial in okrepiti svojo vlogo, način delovanja in dela ter operativne povezave z glavnimi evropskimi organizacijami in mrežami civilne družbe. EESO se hkrati trudi za večji pomen svojega dela, tako da se bolj osredotoča na sklope prednostnih politik EU, in sicer v okviru posvetovalne dejavnosti, ki mu je podeljena v Pogodbah.

5.15 Pri tem pa EESO lahko pomembno prispeva k nadgradnji možnosti Lizbonske pogodbe na področjih politik, ki neposredno zadevajo državljane, in opredeljevanju morebitnih pomanjkljivosti, zaradi katerih bi bile potrebne spremembe in prilagoditve politik, da bi bolje zadovoljevali njihove potrebe.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Točka 18 protokola o sodelovanju s Komisijo določa, da „Odbor sodeluje pri ocenjevanju izvajanja zakonodaje Unije, zlasti v zvezi s horizontalnimi klavzulami, kot to določajo členi 8 do 12 PDEU“.

Sporazum o sodelovanju z Evropskim parlamentom določa, da bo EESO Parlamentu sistematično zagotavljal „ocene učinka evropske zakonodaje“ in „informacije ter ustrezno gradivo civilne družbe o dejanskem delovanju obstoječe zakonodaje in programov financiranja ter o tem, katere pomanjkljivosti je treba upoštevati pri pripravi in pregledu zakonodaje in politike EU“.

⁽²⁶⁾ Mnenje o delegiranih aktih z dne 16. septembra 2015 (INT/768) (glej stran 145 tega Uradnega lista).

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

510. PLENARNO ZASEDANJE EESO – 16. IN 17. SEPTEMBER 2015

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU

(COM(2015) 215 final)

(2016/C 013/28)

Poročevalec: Bernd DITTMANN

Evropska komisija je 1. junija 2015 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU

(COM(2015) 215 final).

Pododbor za *boljše pravno urejanje*, ustanovljen v skladu s členom 19 poslovnika in zadolžen za pripravo dela Odbora na tem področju, je osnutek mnenja soglasno sprejel 2. septembra 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja dne 16. septembra) s 174 glasovi za, 3 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Boljše in pametno pravno urejanje je skupna naloga vseh evropskih institucij in držav članic s poglobitnim ciljem izboljšati kakovost evropskega pravnega urejanja v korist državljanov, podjetij, potrošnikov in delojemalcev. Vendar pa boljše pravno urejanje ne nadomešča političnega odločanja; je postopek, ki se nenehno razvija. Pri tem je bilo že veliko doseženega, vendar pa še vedno obstajajo možnosti za izboljšave.

1.2 EESO že dolgo dejavno sodeluje na področju boljšega pravnega urejanja, kar je razvidno iz seznama njegovih najpomembnejših mnenj o tej temi ⁽¹⁾. Tako prevzema posebno odgovornost za podpiranje in sprejemanje evropskega prava in boljšega pravnega urejanja v civilni družbi.

1.3 EESO ugotavlja, da glede na vlogo in funkcijo, ki mu je zaupana s Pogodbami EU in sporazumi o sodelovanju, sklenjenimi z Evropsko komisijo in Evropskim parlamentom (EP), ni ustrezno upoštevan v agendi za boljše pravno urejanje. Zato poziva k vključitvi posvetovalnih organov EU v medinstitucionalni sporazum o boljši pripravi zakonodaje (sporazum IIA).

1.4 EESO podpira obsežno vključevanje zainteresiranih strani prek posvetovanj v celotnem trajanju določenega političnega ukrepa in se pri tem sklicuje na svoje mnenje o oceni smernic o posvetovanju. Poudariti želi, da sta prava izbira ciljnih skupin in upoštevanje reprezentativnosti zainteresiranih akterjev bistvena vidika boljšega pravnega urejanja, ki ju je treba izboljšati.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5 Pri izbiri strokovnjakov za Odbor za regulativni nadzor, platformo REFIT in vsa druga telesa, pa tudi za posvetovanja, delavnice in druge dogodke, je treba po mnenju EESO zagotoviti čim večjo neodvisnost, nepristranskost in preglednost.

1.6 EESO poziva k vključitvi samourejanja in sourejanja v medinstitucionalni sporazum IIA, ki ju je treba upoštevati v enaki meri kot regulativne ukrepe za obravnavo političnih vprašanj.

1.7 EESO se zavzema za to, da se neuradni dialogi omejijo na posebne nujne primere in da se večina zakonodaje sprejme po rednem zakonodajnem postopku.

1.8 EESO poziva Komisijo, naj več pozornosti nameni pomanjkljivostim pri prenosu in izvajanju prava EU v državah članicah ter naj se namesto direktiv uporabljajo uredbe.

2. Agenda za boljše pravno urejanje – splošna ocena

2.1 EESO je prepričan, da bi morali ukrepi in instrumenti boljšega pravnega urejanja pomagati izboljšati kakovost in učinkovitost evropskih pravnih aktov ter ustvarjati enostavna, razumljiva in skladna pravila, ki prispevajo k doseganju ciljev, opisanih v Pogodbah EU, in zlasti h krepitvi in k dokončnemu izoblikovanju evropskega notranjega trga, ter predstavljajo dodano vrednost za državljane, podjetja, potrošnike in delojemalce v Evropi.

2.2 Evropa je skupni pravni prostor, ki mora zagotavljati dober, zanesljiv in uresničljiv pravni okvir. Pristop boljšega pravnega urejanja, ki naj bi se osredotočal tako na predhodne ukrepe na ravni EU kot tudi na dosleden prenos in izvajanje prava EU v državah članicah ter predvideva ukrepe boljšega pravnega urejanja vzdolž celotnega življenjskega cikla ⁽²⁾ pravnega akta, bo lahko pomembno prispeval k evropskemu povezovanju in dobrobiti državljanov le, če se ne bodo zgolj uvajali novi tehnokratski postopki in instrumenti, temveč si bodo poleg tega vse evropske institucije in države članice prizadevale za uveljavitev kulture dobrega pravnega urejanja.

2.3 Komisija predstavlja svoje sporočilo in pripadajoče dokumente kot nov začetek. Predloge je nedvomno mogoče označiti za ambiciozne. Vendar želi Odbor tudi pripomniti, da boljše pravno urejanje ni nova tematika, temveč je že dolga leta predmet razprav in razvoja. Tako dosežena izboljšanja so prispevala k temu, da je evropsko pravo v temelju bolj kakovostno in v korist državljanov, podjetij, potrošnikov in delojemalcev v Evropi. EESO meni, da mehanizmi in uveljavljeni postopki na ravni EU v primerjavi z nacionalnimi zakonodajalci ali sistemom na mednarodni ravni delujejo dobro z vidika zagotavljanja visoke kakovosti zakonodaje ⁽³⁾. Kot je razvidno iz tega mnenja, pa še vedno obstajajo možnosti izboljšav. Vendar EESO priznava, da je bilo z boljšim pravnim urejanjem že dosti narejenega in tudi doseženega.

2.4 Glede na naraščajoče kritike pristopa za boljše pravno urejanje EESO poudarja, da po njegovem mnenju cilj ne sme biti „več“ ali „manj“ predpisov v EU ali deregulacija določenih političnih področij ali njihovo zapostavljanje zaradi dajanja prednosti drugim področjem in s tem razvrednotenje vrednot, ki jih zagovarja EU, tj. socialne zaščite, varstva okolja in temeljnih pravic ⁽⁴⁾. Boljše pravno urejanje je v prvi vrsti pripomoček, ki naj bi zagotovil, da se politični cilji, ki temeljijo na dokazih, dejansko uresničujejo ob upoštevanju prej navedenih vrednot, ne da bi bile s tem omejene okoljske ali potrošniške pravice ali socialni standardi ali da bi ustanavljanje teles povzročilo prenos pristojnosti v strukturi institucij. Boljše pravno urejanje ne more in ne sme nadomestiti političnega odločanja.

⁽²⁾ Življenjski cikel zajema nastanek pobude znotraj Komisije od pripravljalne faze do faze osnutka, sprejetje načrta s strani Komisije, zakonodajni postopek, začetek veljavnosti pravnega akta, prenos, uporabo v državah članicah, vrednotenje, ki ga izvede Komisija, pregled v okviru programa REFIT in po potrebi posodobitev, revizijo, razveljavitev in nov predlog načrta.

⁽³⁾ *European Court of Auditors Report 2010: Commission's system represents EU and international best practice in terms of its transparency and its comprehensiveness* (Poročilo Računskega sodišča 2010: sistem Komisije predstavlja najboljše prakse na ravni EU in mednarodni ravni z vidika preglednosti in razumljivosti).

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5 EESO dejavno sodeluje na področju demokratičnega oblikovanja in izvajanja prava EU. Že več let se intenzivno zavzema za boljše pravno urejanje in je pripravil številna mnenja, ki vsebujejo konkretna priporočila za nadaljnje izoblikovanje tega pristopa. Seznam teh priporočil je na voljo ⁽⁵⁾ in bi ga bilo treba uporabiti kot spodbudo in skupek zamisli za nadaljnje izboljšanje agende za boljše pravno urejanje. To dokazuje, da EESO nosi posebno odgovornost za podpiranje in sprejemanje ciljev boljšega pravnega urejanja v civilni družbi. Odbor je sedaj tudi pripravljen, da prispeva svoj delež k preglednemu, demokratičnemu in skladnemu boljšemu pravnemu urejanju.

2.6 EESO izraža razočaranje, ker Komisija v sporočilu in celotnem svežnju za boljše pravno urejanje nezadostno upošteva vlogo, funkcijo in reprezentativnost EESO, določene z ustanovnimi pogodbami, ter tako ne izkorišča možnosti, ki jih ponujajo člani Odbora s svojim strokovnim znanjem in poznavanjem problema, pa tudi ne možnosti, ki izhajajo iz nalog EESO. Sodelovanje EESO pri obravnavani agendi za boljše pravno urejanje poteka zgolj v okviru platforme REFIT (področje naknadne obravnave) in ne odraža zadovoljivo njegovih nalog in odgovornosti za krepitev demokratične legitimnosti in učinkovitosti institucij.

2.7 EESO zato poziva, da se ga v agendi za boljše pravno urejanje ustrezno upošteva. To mnenje vsebuje predloge, kako in na katerih mestih naj bo EESO vključen.

3. Medinstitucionalni sporazum – k skupni kulturi boljšega pravnega urejanja

3.1 Sporočilo Komisije med drugim obravnava načrtovane ukrepe medinstitucionalnega sporazuma IIA. EESO meni, da je predlog za ta sporazum eden ključnih elementov agende za boljše pravno urejanje. Komisijo je treba podpreti pri stalnem razvijanju ciljev boljšega pravnega urejanja ob sodelovanju celotne civilne družbe. Za to pa je potrebna zlasti podpora zakonodajnih teles, torej Sveta in EP. Predlog za medinstitucionalni sporazum je ambiciozen in lahko uspe samo ob odločni zavezanosti vseh institucij ciljem in vsebinam boljšega pravnega urejanja ter ob dosledni uporabi predlogov iz sporazuma in v luči Pogodb EU. Neuspeh pogajanj bi pomenil veliko nazadovanje, tudi glede na zaveze medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2003.

3.2 Kljub temu, da je EP priznal vlogo in pomen EESO ⁽⁶⁾, sporazum IIA nikjer ne obravnava EESO in Odbora regij ter njune vloge in funkcije, ki jima pripadata v skladu s Pogodbami. To je nesprejemljivo.

3.3 Če se bo Komisija pravočasno posvetovala z EESO, je Odbor pripravljen podpreti institucije EU pri ukrepih za boljše pravno urejanje, razvijati nove zamisli, sprejemati izčrpna stališča o načrtovanih ukrepih v okviru svojih pristojnosti, zagotavljati njihovo visoko kakovost ter po potrebi spremljati pobude EU ali v posebnih primerih delovati kot preizkusno telo za načrtovane pobude.

3.4 EESO zato poziva k vključitvi obeh posvetovalnih institucij EU v medinstitucionalni sporazum v zvezi z ukrepi boljšega pravnega urejanja, ki so jima bili zaupani v Pogodbah EU in v sporazumih o sodelovanju s Komisijo in Evropskim parlamentom.

3.5 Konkretno vsebino sporazuma bo EESO po njegovem sprejetju v Svetu in EP ocenil v mnenju na lastno pobudo.

4. Ocena sporočila o agendi za boljše pravno urejanje

4.1 Sprememba načina dela na evropski ravni

4.1.1 Komisija želi s svojo novo notranjo strukturo, usmeritvijo svojih ukrepov v politične smernice, vzpostavitev doslednega delovnega programa na ravni EU in okrepljenim sodelovanjem z institucijami doseči boljše predpise in boljše rezultate.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Poročilo o programu ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT): stanje in obeti (2014/2150 (INI)), poročevalka: Sylvia Yvonne Kaufmann, v odstavku 19.

4.1.2 EESO pozdravlja dejstvo, da je Komisija začela strukturirano izmenjavo stališč s Svetom in EP o letnem delovnem programu in večletnem načrtovanju programa ter da se v skladu s sporazumom o sodelovanju posvetuje z EESO pred objavo letnega delovnega programa. Izmenjava bi se morala raztezati čez celoten cikel načrtovanja programa in zagotavljati sinergične učinke z rednim dialogom med EESO in EP, Komisijo in Svetom, tako da bi bilo mogoče ukrepe iz delovnega programa ciljno spremljati tudi po njihovem sprejetju, ob tem pa bi se izboljšalo tudi splošno sodelovanje. EESO predlaga, naj načrtovanje novih pobud in prednostnih nalog poteka tudi v luči in ob upoštevanju sprejetih strategij in načrtov za vključevanje (kot so na primer strategija Evropa 2020, letni program rasti in evropski semester/priporočila za posamezne države) ter vsebuje podrobne informacije o tem, kako so načrtovani ukrepi vključeni v obstoječe strategije in kako odražajo njihove cilje. S tem bi se izognili temu, da bi se nekaterim političnim področjem in ciljem pripisoval večji ali manjši prednostni pomen kot veljavnim strategijam.

4.2 **Boljše posvetovanje, večja odprtost in preglednost**

4.2.1 Komisija želi zainteresirane akterje vključiti v posvetovanja med celotnim življenjskim ciklom političnega ukrepa. Z njimi naj bi se posvetovala o časovnih načrtih, ocenah učinka v začetni fazi, pravnih aktih, ki jih sprejme kolegij komisarjev, naknadnih vrednotenjih in preverjanjih ustreznosti ter osnutkih delegiranih in izvedbenih pravnih aktov. Poleg tega naj bi se izboljšala obrazložitev pravnih aktov.

4.2.2 EESO načeloma pozdravlja cilj, torej doseganje večje preglednosti in okrepljenega vključevanja zainteresiranih akterjev v celotni življenjski cikel pravnega akta. Vedno je poudarjal pomen poglobljenega posvetovanja z akterji⁽⁷⁾, saj lahko obsežno posvetovanje z njimi prispeva h kakovosti in ustreznosti pravnih predpisov, tako da se poišče srednja pot med doseganjem političnih ciljev na eni in zagotavljanjem upravnih poenostavitev na drugi strani. Boljše posvetovanje bo povečalo ozaveščenost in tako izboljšalo uporabo predpisov⁽⁸⁾.

4.2.3 EESO je šele julija 2015 v svojem mnenju o oceni posvetovanj z deležniki⁽⁹⁾ predstavil predloge za izboljšanje možnosti posvetovanj, na katere opozarja tudi v tem mnenju. V tem smislu priznava, da smernice na splošno vsebujejo dobre usmeritve za izvajanje visoko kakovostnih posvetovanj. Kakor pa jasno prikazuje prej omenjeno mnenje, še vedno obstaja mnogo primerov (tudi aktualnih), v katerih pristojne službe Komisije novih smernic ne uporabljajo dosledno. Zato EESO poziva, naj se uporaba smernic kot standardov kakovosti za posvetovanja z zainteresiranimi akterji znotraj Komisije predpiše kot obvezna.

4.2.4 Za pridobitev potrebnih informacij je nujna dobra opredelitev ciljne skupine posvetovanja. Odbor bi lahko v okviru svojih pristojnosti ter v tesnem sodelovanju z zadevnimi organizacijami in Komisijo pomagal pri opredelitvi reprezentativnih organizacij za določene ciljne skupine⁽¹⁰⁾. EESO meni, da je zaradi okrepljenih mehanizmov posvetovanja z zainteresiranimi akterji nujno zagotoviti preglednost pri izbiri strokovnjakov v telesa, na konferencah, delavnicah itd. Tudi njihovo reprezentativnost je treba bolj upoštevati, rezultate pa oceniti z vidika kakovosti in količine, glede na to, ali odziv izvira od posameznika ali od predstavniške organizacije civilne družbe. Odzivi organizacij morajo imeti ustrezno večjo težo.

4.2.5 Kakovost vprašanj (pogosto sugestivnih), njihova izbira in mehanizmi povratnih informacij Komisije so pogosto nezadostni⁽¹¹⁾. EESO je v tem smislu pripravil obsežne predloge za odpravo teh nepravilnosti⁽¹²⁾. Tako bi lahko pri oblikovanju vprašalnikov za posvetovanja vplival na vprašanja, tako da bi prispeval k njihovi pripravi ali redno deloval kot „preizkusno telo“, da bi preverjal njihovo relevantnost. Preverjanje in spremljanje posvetovanj ter ustanovitev ustreznega centra za spremljanje v EESO⁽¹³⁾ bi lahko ustrezno prispevali k izboljšanju kakovosti posvetovanj.

⁽⁷⁾ UL C 48, 15.2.2011, str. 48.

⁽⁸⁾ Mnenje EESO: Ocena posvetovanja Evropske komisije z deležniki (UL C 383, 17.11.2015, str. 57).

⁽⁹⁾ Glej opombo 8.

⁽¹⁰⁾ Glej opombo 8.

⁽¹¹⁾ Glej opombo 8.

⁽¹²⁾ Glej opombo 8.

⁽¹³⁾ Glej opombo 8.

4.2.6 Pomembno je tudi določanje primernih rokov za posvetovanja, ki ne bi smeli po nepotrebnem upočasnjevati regulativnega postopka, po drugi strani pa so obdobja 4, 8 ali 12 tednov za posvetovanja o deloma zapletenih ali zelo tehničnih pobudah morda prekratka za pridobitev ciljno usmerjenih povratnih informacij. Strukturirano načrtovanje posvetovanj (v časovnih načrtih Komisije), ki se redno posodablja, ter sporočanje njihovih ciljev, vključno z zanesljivimi časovnimi podatki, bi lahko bilo v pomoč zainteresiranim akterjem pri pripravi njihovega sodelovanja.

4.2.7 Za nadaljnje povečanje preglednosti in jasnosti za zainteresirane akterje EESO predlaga, naj se zagotovi, da bodo na osrednji spletni strani Komisije za posvetovanja ⁽¹⁴⁾ zajeta ter enotno in pregledno prikazana vsa tekoča posvetovanja institucij EU, posvetovanja evropskih agencij in drugih ustanov ⁽¹⁵⁾ ter vsa posvetovanja o delegiranih in izvedbenih pravnih aktih in da bodo v obliki celovite komunikacijske strategije bolje predstavljena po vsej Evropi.

4.2.8 EESO še posebej pozdravlja posvetovanje o delegiranih pravnih aktih (člen 290 PDEU) in izvedbenih pravnih aktih (člen 291 PDEU). Pomanjkljiva preglednost, očitna pravna negotovost in nezadosten politični nadzor sistema prejšnjih posvetovanj o podzakonskih aktih so bili upravičeno deležni pogostih kritik ⁽¹⁶⁾. EESO poleg tega poziva k uvedbi posebnega registra delegiranih pravnih aktov po zgledu komitološkega registra. Uporaba delegiranih in izvedbenih pravnih aktov mora biti strogo omejena in posebej utemeljena. Ukrepi na nižjih ravneh se morajo dosledno opirati na osnovni pravni akt. Z delegiranimi in izvedbenimi akti se ne sme spodbujati političnih odločitev.

4.2.9 Poleg tega je treba zagotoviti, da se posvetovanja ali vsebine delegiranih in izvedbenih pravnih aktov ter posvetovanja agencij EU o smernicah ali njihove vsebine ne podvajajo.

4.2.10 Načeloma je treba razlikovati med posvetovanji s socialnimi partnerji – v skladu s postopki o socialnem dialogu iz Pogodb o EU (člena 154 in 155 PDEU) – in javnimi posvetovanji z vsemi zainteresiranimi akterji civilne družbe v skladu s členom 11(3) PEU. Obe vrsti imata svojo specifično funkcijo in različno legitimnost.

4.2.11 V zbirki orodij za boljše pravno urejanje je sicer navedeno, da za posvetovanja s socialnimi partnerji ne veljajo minimalni standardi za posvetovanja in s tem tudi ne zahteve za javna posvetovanja. Vendar želi EESO jasno poudariti, da obravnavano sporočilo nikakor ne sme služiti kot izgovor za to, da bi posvetovanja z evropskimi socialnimi partnerji oziroma njihove rezultate pogajanj predhodno ali naknadno nadzirali v okviru javnih posvetovanj. Socialni dialog je poseben postopek, predviden v PDEU ⁽¹⁷⁾, ki ga je treba spoštovati. Javna posvetovanja tako ne morejo biti nadomestek posvetovanj s socialnimi partnerji ⁽¹⁸⁾. Uveljavljanje rezultatov dogovorov, ki so jih sklenili socialni partnerji, mora biti zagotovljeno v skladu z določbami člena 155 PDEU ⁽¹⁹⁾.

4.3 Boljša orodja za boljše rešitve

4.3.1 Komisija bo v prihodnje pri novih ukrepih uporabljala nove integrirane smernice za boljše pravno urejanje ⁽²⁰⁾, zavezuje se tudi k preverjanju nezakonodajnih možnosti, kot sta sourejanje in samourejanje, posebno pozornost pa namenja načelu „najprej pomisli na male“, testu MSP in možnemu izvzetju mikropodjetij iz določenih evropskih zahtev.

4.3.2 EESO pozdravlja dejstvo, da so bile smernice za boljše pravno urejanje natančneje opredeljene, revidirane in pripravljene v konsolidirani različici ter dopolnjene z razširjeno zbirko orodij. EESO meni, da lahko ti instrumenti znatno prispevajo k izboljšanju pravne ureditve; če bodo poleg tega enotno predstavljeni v enem dokumentu, jih bodo zaposleni v Komisiji v celoti podpirali in dosledno uporabljali. Generalni sekretariat mora zagotoviti, da jih bodo upoštevale vse službe Komisije.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm

⁽¹⁵⁾ Zlasti na primer evropski nadzorni organi EIOPA, ESMA, EBA.

⁽¹⁶⁾ Mnenje EESO o delegiranih aktih (glej stran 145 tega Uradnega lista).

⁽¹⁷⁾ Člen 154(2) in (3) PDEU.

⁽¹⁸⁾ Tako navaja tudi poročilo Odbora za pravne zadeve EP o programu ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT): stanje in obeti (2014/2150 (INI)), odstavek 10.

⁽¹⁹⁾ Negativen primer: Hairdressing Agreement.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3 Komisija trdi, da bi morale smernice za boljše pravno urejanje zagotoviti, da bo „ohranjanje konkurenčnosti EU in trajnosti njenega razvoja ostalo [njena] prednostna naloga na vseh področjih“⁽²¹⁾. Pri tem mora delovanje EU zagotoviti ravnovesje med splošnimi cilji EU in spodbujanjem konkurenčnosti. Zato EESO priporoča, naj se vsak zakonodajni in nezakonodajni predlog učinkovito in dosledno preuči po analogiji s cilji iz člena 3 PEU ter naj se redno izvajajo „pregledi konkurenčnosti“.

4.3.4 EESO je vseskozi opozarjal, da je treba postopke oblikovati bolj pregledno ter vedno na uravnotežen način in celovito upoštevati gospodarska, socialna, okoljska in potrošniška vprašanja⁽²²⁾. To bi bilo treba preveriti pri vsaki oceni učinka. EESO bi lahko v okviru svojih pristojnosti prispeval k uravnoteženi oceni teh instrumentov in postopkov.

4.3.5 Pravna ureditev bi morala načeloma biti pripravljena tako, da jo je mogoče uporabljati za vsa podjetja enako. Treba je pozdraviti ponovno zavezanost Komisije načelu „najprej pomisli na male“ in upoštevanju interesov MSP (vključno z mikropodjetji).

4.3.6 Nesporno je, da je zakonsko urejanje nujno za podjetja vseh velikosti, vendar pa malim podjetjem in še posebej mikropodjetjem pogosto povzroča težave pri ustanavljanju in vodenju podjetja. EESO opozarja, da mikropodjetij ne bi smeli izvzeti na splošno, temveč bi bilo treba pri zakonodajnih predlogih izbrati pravičen pristop za posamezne primere, ki izhaja iz skrbne ocene učinkov⁽²³⁾. Pri tem je treba upoštevati interese mikropodjetij, poleg tega pa se ne smejo omejiti pravice delavcev in potrošnikov.

4.3.7 EESO pozdravlja preoblikovanje *Impact Assessment Board* (Odbor za oceno učinka) v Odbor za regulativni nadzor in poziva, naj se pri tem zagotovijo čim največja možna preglednost, nepristranskost in neodvisnost strokovnjakov. Imenovanje zunanjih strokovnjakov je korak v pravo smer. Tako je mogoče po eni strani zagotoviti večjo nepristranskost Odbora, po drugi pa je z razširitvijo področja nalog na vrednotenje in preverjanje ustreznosti mogoče pričakovati tudi večjo skladnost in sinergijo pri oceni učinkov. Vendar pa mora cilj ostati ustanovitev enotnega in neodvisnega odbora za ocene učinka, ki podpira vse organe EU in izmenjuje mnenja s priznanimi posvetovalnimi institucijami, EESO in Odborom regij. Ta neodvisni odbor bi moral sodelovati z zunanjimi strokovnjaki, imeti zunanjega predsednika in preverjati predloge Komisije⁽²⁴⁾. Komisija bi morala jasno izraziti, da je njen cilj neodvisen zunanji odbor in da je treba njegovo sedanjo sestavo razumeti zgolj kot nadaljnji vmesni korak k temu cilju. Tako bi bilo mogoče zagotoviti preglednost in strokovno usposobljenost ter preprečiti, da bi evropsko pravno urejanje temeljilo na interesih.

4.3.8 EESO je v svojih študijah⁽²⁵⁾ in mnenjih⁽²⁶⁾ opozoril na pomen samourejanja in sourejanja (ter na njune posebnosti) kot primera „horizontalne subsidiarnosti“⁽²⁷⁾. Medinstitucionalni sporazum o boljšem pravnem urejanju iz leta 2003 vsebuje posebno poglavje na to temo. EESO meni, da bi se lahko v nekaterih primerih samourejanje in/ali sourejanje izkazala za učinkovit način preprečevanja ali koristno dopolnilo ustreznih oblikovanih zakonodajnih ukrepov v širšem zakonodajnem okviru, ki je jasen in dobro opredeljen ter med drugim temelji na načelih preglednosti, neodvisnosti, učinkovitosti in odgovornosti⁽²⁸⁾.

4.3.9 Večjo preglednost z ukrepi za boljše pravno urejanje je treba vzpostaviti predvsem pri neformalnih dialogih, ki so vse pogostejši⁽²⁹⁾. To je mogoče doseči z objavo rezultatov srečanja in izida dialoga, preden jih sprejmeta Svet in EP. Sicer je treba priznati, da bi se moral zakonodajni postopek z uporabo dialogov na splošno pospešiti, vendar pa to povzroča ključno težavo v sedanjih praksi pravnega urejanja, da namreč države članice v Svetu vedno znova oblikujejo tako imenovane pogajalske sklope za različne pravne akte, da bi tako organizirale večino za posamezne direktive. To se vse prepogosto dogaja nepregledno in pod velikim časovnim pritiskom, s pomanjkljivim vključevanjem strokovnjakov iz držav članic, Evropskega parlamenta in Komisije in brez zadovoljivega preverjanja učinkov osrednjih elementov teh pogajalskih sklopov. Vse to vpliva na kakovost in preglednost pravne ureditve.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, točka 3.1.

⁽²²⁾ UL C 230, 14.7.2015, str. 66.

⁽²³⁾ UL C 327, 12.11.2013, str. 33.

⁽²⁴⁾ Glej opombo 23.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ UL C 291, 4.9.2015, str. 29.

⁽²⁷⁾ Glej opombo 23.

⁽²⁸⁾ UL C 230, 14.7.2015, str. 66, točka 5.10.

⁽²⁹⁾ To velja za 80 % pravnega urejanja v zadnjem mandatu EP.

4.3.10 Zato je treba v okviru postopkov za boljše pravno urejanje zagotoviti, da se neuradni dialogi omejujejo na posebne nujne primere in da večina pravnega urejanja poteka v običajnem zakonodajnem postopku. Samo to zagotavlja popolno demokratično legitimnost in udeležbo.

4.4 *Krepitev naknadnega vrednotenja, program REFIT in platforma REFIT*

4.4.1 Komisija nadalje predlaga, da je treba večji poudarek nameniti vrednotenju, izvajati ocene pravnih aktov vzdolž celotnega „življenjskega cikla“, oblikovati program REFIT bolj ciljno usmerjeno, ga vključiti v delovni program in izvajati preverjanja ustreznosti (Fitness Checks). Treba je izboljšati izvajanje pravnih aktov in vzpostaviti platformo REFIT, pri kateri bo z enim predstavnikom sodeloval tudi EESO.

4.4.2 EESO pozdravlja predlog Komisije, naj se pozornost nameni vrednotenju in naj se v ta proces vključijo tudi drugi organi EU in civilna družba. Naknadno vrednotenje, pri katerem se cilji primerjajo z ugotovljenimi rezultati, predstavlja pomemben instrument analize, zlasti zato, ker se lahko v skladu z modelom življenjskega cikla pravnega akta iz tega izhajajoči sklepi neposredno upoštevajo v morebitni oceni učinka za spremembo pravnega akta. Pozdraviti je treba, da bodo lahko prek ciljno usmerjenih in javnih posvetovanj v tem procesu sodelovali predstavniki organizirane civilne družbe, kakor tudi predstavniki podjetij ter delojemalcev in potrošnikov, na katere so praviloma naslovljeni ti pravni akti. Vendar pa EESO opozarja, da je treba vrednotenje začeti šele po preteku ustreznega časovnega obdobja izvajanja pravnega akta, da bi lahko zbrali in zajeli pomembne podatke in informacije o njegovem učinkovanju⁽³⁰⁾.

4.4.3 Vključitev EESO v ta proces je ključnega pomena. Sporazumi o sodelovanju s Komisijo in EP predvidevajo vključitev EESO, ki bi lahko omogočila tudi sinergijske učinke v sodelovanju z EP. Ob upoštevanju predstavljenega modela življenjskega cikla pravnega akta bi bilo zagotovljeno zgodnje upoštevanje vložka EESO. EESO bi lahko po potrebi izvajal lastne ocene, predstavil rezultate na platformi REFIT skupaj z drugimi deležniki ter državami članicami in Komisijo ter s tem izboljšal svoje sodelovanje z institucijami in zagotovil spodbude za vrednotenja za program REFIT. Z vključitvijo programa REFIT v vsakokratni naslednji letni delovni program Komisije bi bil zagotovljen nadaljnji doprinos EESO k načrtovanju programa.

4.4.4 EESO pozdravlja prizadevanja Komisije za izboljšanje postopkov in instrumentov programa REFIT. V tem smislu se sklicuje na svoja pretekla mnenja⁽³¹⁾.

4.4.5 Razveljavljanje določenih zastarelih pravnih aktov s strani Komisije je ustaljena praksa, ki jo je treba nadaljevati. Izvajanje preverjanj ustreznosti načeloma zagovarjamo⁽³²⁾. Komisija bi morala vsa izvedena, tekoča in načrtovana preverjanja ustreznosti pregledno predstaviti in objaviti na spletni strani.

4.4.6 Izrecno je treba pozdraviti ustanovitev platforme REFIT ob sodelovanju EESO. Platforma naj bi zbirala in analizirala predloge za upravno poenostavitev, ki izhajajo iz predpisov Unije ter njihovega prenosa in izvajanja v državah članicah. EESO predlaga, da je treba paziti na uravnoteženo sestavo skupine deležnikov, saj bo od tega odvisen uspeh platforme. EESO je v skupini zastopan s priznanim strokovnjakom. Vendar pa mora Komisija pojasniti, kako je predstavnikiški mandat EESO in Odbora regij povezan s platformo REFIT. Upoštevati je treba posebno institucionalno vlogo EESO in Odbora regij v primerjavi z drugimi deležniki. EESO načeloma pozdravlja sodelovanje držav članic v tem telesu, ki naj bi v vsakem trenutku ponujalo možnost izmenjave mnenj s predstavniki držav članic. EP bi moral biti redno obveščan o delu platforme REFIT ter imeti možnost sodelovanja na letnem zasedanju platforme.

⁽³⁰⁾ Glej opombo 22.

⁽³¹⁾ Glej opombo 22.

⁽³²⁾ Glej opombo 23.

4.4.7 EESO meni, da je ena največjih slabosti evropske agende za boljše pravno urejanje nezadostna vključenost držav članic. To ni problematično samo za države članice, temveč tudi za EU, tako da nenazadnje ni prav nič nenavadno, da države članice – ker ni skrbno pripravljenih in na dokazih temelječih ukrepov in načrtov za prenos ter ukrepov za učinkovito izvajanje prava EU – od časa do časa pravo prenašajo počasi, zakasnelo, napačno ali pa sploh ne.

4.4.8 Obžalovanja vredno je, da se sporočilo Komisije sploh ne dotika tega vprašanja in ne podaja nobenih predlogov za rešitve. Tako je bilo leta 2013 proti državam članicam še vedno uvedenih 1 300 postopkov za ugotavljanje kršitev. Pri tem sedaj niso toliko problematični postopki za ugotavljanje kršitev zaradi poznega prenosa (konec leta 2013 je bilo nerešenih še 390 postopkov), temveč se, kot že leta 2012, večina kršitev Pogodb (62 % vseh primerov) nanaša na neupoštevanje predpisov EU na področju okolja, davkov, prometa ter notranjega trga in storitev⁽³³⁾.

4.4.9 Ena od možnosti bi bila, da bi se Komisija v zvezi s tem v večji meri oprla na javno obveščanje, saj so bile nenazadnje vlade držav članic tiste, ki so pravno urediteve, s katero so se v Svetu strinjale, prenesle napačno, prepozno ali pa je sploh niso. Odgovorne so za splošno pomanjkljivo izvajanje pravnega reda EU, ki je vsako leto ugotovljeno v poročilih o uporabi prava Skupnosti. Komisija bi morala poleg tega sistematično preverjati, kateri ukrepi so nujno potrebni za temeljno spremembo sedanjega stanja ter upoštevati pretekle predloge EESO⁽³⁴⁾.

4.4.10 Na področjih, kjer obstaja potreba po pravnem urejanju, bi bilo treba od primera do primera, ne glede na vsebino in okoliščine, preučiti, ali so bolj primerne direktive ali uredbe. Da bi se izognili razhajajočim se izvedbenim ukrepom ali čezmernemu prenašanju⁽³⁵⁾, bi bilo treba na primer zlasti uporabljati uredbe namesto direktiv⁽³⁶⁾. To bi zagotovilo večjo pravno jasnost in varnost.

4.4.11 Prenos prava EU in njegovo izvajanje sta poleg tega pomembna kazalnika za njegovo kasnejšo vrednotenje, ki ga morajo izvesti vlade. Zaveza Komisije, da bo za pomembne direktive pripravila „načrte za izvajanje“⁽³⁷⁾, ki bodo s podpornimi ukrepi olajšali prenos v državah članicah, je dobrodošel element novega svežnja za boljše pravno urejanje. Sem sodi tudi možnost, da lahko Komisija države članice zaprosi, da predložijo pojasnjevalne dokumente glede nacionalne strategije prenosa in izvedejo dvostopenjski postopek preverjanja skladnosti. EESO meni, da je to nesporno korak v pravo smer. Kako uspešni bodo ti ukrepi, se bo izkazalo v praksi.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ 31. letno poročilo o spremljanju uporabe prava EU (COM(2014) 612 final).

⁽³⁴⁾ Glej opombo 22.

⁽³⁵⁾ EESO pripravlja lastno študijo, ki bo to vprašanje obsežneje obravnavala.

⁽³⁶⁾ V primerjavi z zakonodajnim obdobjem 2000–2004, v katerem se je uporabljalo več direktiv kot uredb (155 uredb in 191 direktiv), se je razmerje v zadnjem zakonodajnem obdobju (2010–2014) močno premaknilo v prid uporabi uredb (383) namesto direktiv (136).

⁽³⁷⁾ Smernice za boljše pravno urejanje (SWD(2015) 111 final), poglavje IV: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

PRILOGA

Naslednje besedilo osnutka mnenja Odbora, namesto katerega je plenarna skupščina sprejela amandma, je skupščina zavrnila:

Točka 4.3.10

EESO zato ceni pobudo za ocenjevanje učinka amandmajev, zlasti Sveta in EP (kakor je določeno že v medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2003), saj lahko to odločilno izboljša kakovost pravnega urejanja. Vendar istočasno obžaluje, da sporočilo Komisije te tematike ne obravnava zadovoljivo. Zato je treba v okviru postopkov za boljše pravno urejanje zagotoviti, da se neuradni dialogi omejijo na posebne nujne primere in da večina pravnega urejanja poteka v običajnem zakonodajnem postopku. Samo to zagotavlja popolno demokratično legitimnost in udeležbo.

Rezultat glasovanja: 106 glasov za, 59 glasov proti in 19 vzdržanih glasov.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira Unije za zbiranje, upravljanje in uporabo podatkov v ribiškem sektorju in podporo znanstvenemu svetovanju v zvezi s skupno ribiško politiko (prenovitev)

(COM(2015) 294 final – 2015/0133 (COD))

(2016/C 013/29)

Samostojni poročevalec: Brian CURTIS

Svet in Evropski parlament sta 2. julija 2015 oziroma 6. julija 2015 sklenila, da v skladu s členom 43(2) in členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira Unije za zbiranje, upravljanje in uporabo podatkov v ribiškem sektorju in podporo znanstvenemu svetovanju v zvezi s skupno ribiško politiko (prenovitev)

(COM(2015) 294 final – 2015/0133 (COD)).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. septembra 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) s 141 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se na splošno strinja z namero Komisije, da nadgradi tisto, kar deluje dobro, in tako v znatni meri ohrani neprekinjenost svojega dela, obenem pa se odzove na nove zahteve. Meni, da predlagane spremembe ne presegajo tistega, kar je potrebno in primerno za uresničitev osnovnega cilja, tj. izboljšati kakovost podatkov v ribiškem sektorju, dostop do njih in njihovo razpoložljivost.

1.2 Razpoložljivost podatkov je področje, na katerem je napredek najbolj potreben. Postopek, po katerem končni uporabniki od držav članic zahtevajo podatke (t. i. poziv za predložitev podatkov), je prezapleten in zahteva preveč sredstev; zaradi različnih pravil, ki urejajo dostop in so med drugim posledica omejevanja večstranske uporabe teh podatkov, dostopnost podatkov o ribolovni dejavnosti ni enaka v vseh državah članicah; zaradi težav pri dostopu do podatkov iz okvira za zbiranje podatkov (OZP) se ti premalo uporabljajo, s tem pa se izgublja odlična priložnost za potencialno rabo teh podatkov in se po nepotrebnem vlaga v zbiranje istih podatkov za druge namene (npr. za pomorske prostorske politike). Revizija OZP je priložnost, da se po eni strani zagotovi boljša razpoložljivost podatkov o ribištvu širšemu krogu zainteresiranih strani, po drugi strani pa, da se za države članice zmanjša breme zahtev po podatkih z uporabo najnovejših dosežkov tehničnega razvoja.

1.3 Treba pa je še izboljšati kakovost in zanesljivost. Eden od načinov za zagotavljanje visoke kakovosti podatkov bo izvajanje Kodeksa ravnanja evropske statistike in okvira za zagotavljanje kakovosti evropskega statističnega sistema.

2. Ozadje mnenja

2.1 Leta 2000 je bil vzpostavljen okvir EU za zbiranje in upravljanje podatkov o ribištvu ⁽¹⁾, ki je bil spremenjen leta 2008, iz njega pa je nastal okvir za zbiranje podatkov (OZP) ⁽²⁾. OZP je predstavljal znaten napredek pri oblikovanju usklajenega sklopa pravil EU, ki urejajo zbiranje bioloških, okoljskih, tehničnih in socialno-ekonomskih podatkov o ribiškem sektorju, sektorju akvakulture in predelovalnem sektorju.

2.2 Ob sprejetju reforme skupne ribiške politike (SRP) iz leta 2013 ⁽³⁾ sta Svet in Evropski parlament pozvala Komisijo, naj pospeši pripravo predloga za spremembo OZP, da se lahko načela in cilji v zvezi z zbiranjem podatkov, ki so bistveni za podporo spremenjeni skupni ribiški politiki, začnejo čim prej uresničevati v praksi. Namen tega predloga je doseči ta cilj s krepitvijo regionalnega sodelovanja in prilagajanjem novim potrebam po podatkih.

2.2.1 OZP je treba uskladiti s potrebami, ki izhajajo iz nove uredbe o SRP: postopen prehod na največji trajnostni donos, vplivi ribištva na ekosisteme (npr. na zaščitene vrste, habitate morskega dna), okoljski in drugi vplivi akvakulture (prikazani z informacijami o umrljivosti/izgubah ali uporabi zdravil) in učinki obveznosti iztovarjanja.

2.2.2 Z revizijo OZP bi bilo treba tudi zagotoviti, da se podatki zbirajo na podlagi analize stroškov in koristi ali stroškov in uporabe, in sicer z natančnostjo, pridobljeno z znanstvenimi modeli, ter na podlagi povezane stopnje tveganja (na primer izvajanje raziskav vsaka tri leta namesto vsako leto). Takšna analiza bi morala temeljiti na razpravi med upravljavci ribištva, zbiratelji podatkov in subjekti, ki zagotavljajo znanstveno svetovanje.

2.3 Cilj predloga Komisije je uskladiti OZP z drugo zadevno zakonodajo EU v zvezi z zbiranjem podatkov o ribištvu, da se odpravijo prekrivanja in posledično znižajo stroški celotnega sistema zbiranja podatkov o morju. Ločena specifična ocena učinka se ne zdi potrebna, ker je bil OZP vključen v oceno učinka v okviru SRP, pri čemer je bila jasna namera, da naj bi ta zajemala tudi OZP.

3. Ugotovitve

3.1 OZP je preveč zapleten tako z vidika pravnega okvira kot tudi z vidika izvedbene ureditve. Eden od razlogov za zapletenost in neučinkovitost je podvajanje zahtev po podatkih, ki izhajajo iz OZP in druge zakonodaje EU, kot so na primer uredba o nadzoru ⁽⁴⁾ in specifične uredbe o statističnih podatkih ⁽⁵⁾. Poleg tega je treba iste neobdelane podatke poslati v različnih zbirnih oblikah različnim končnim uporabnikom, kar je še eden od razlogov za zapletenost in neučinkovitost.

3.2 Pravna podlaga OZP je preveč predpisujoča in podrobna, zaradi česar je sistem zapleten in premalo odziven na nastajajoče potrebe. Zato je treba končne uporabnike vključiti v oblikovanje zahtev po podatkih, da bodo ustrezale njihovim potrebam.

3.3 Treba bi bilo tudi povečati sinergije s cilji drugih politik EU, predvsem s cilji okvirne direktive o morski strategiji.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ UL L 176, 15.7.2000, str. 1.

⁽²⁾ UL L 60, 5.3.2008, str. 1.

⁽³⁾ UL L 354, 28.12.2013, str. 22.

⁽⁴⁾ UL L 343, 22.12.2009, str. 1.

⁽⁵⁾ UL L 218, 13.8.2008, str. 1,

UL L 403, 30.12.2006, str. 1,

UL L 87, 31.3.2009, str. 1,

UL L 87, 31.3.2009, str. 42,

UL L 87, 31.3.2009, str. 70,

UL L 97, 9.4.2008, str. 13.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1829/2003 v zvezi z možnostjo držav članic, da na svojem ozemlju omejijo ali prepovejo uporabo gensko spremenjenih živil in krme

(tekoči program)

[COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD)]

(2016/C 013/30)

Poročevalec: José María ESPUNY MOYANO

Soporočevalec: Martin SIECKER

Evropski parlament in Svet sta 30. aprila oziroma 17. junija 2015 sklenila, da v skladu s členoma 114 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1829/2003 v zvezi z možnostjo držav članic, da na svojem ozemlju omejijo ali prepovejo uporabo gensko spremenjenih živil in krme (tekoči program)

[COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD)].

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. septembra 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja z dne 16. septembra) s 138 glasovi za, 6 glasovi proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

- 1.1 EESO pozdravlja namero Evropske komisije, da obravnava vprašanje, ki je deležno velikega zanimanja proizvodnih sektorjev in javnosti na splošno.
- 1.2 EESO pozdravlja dejstvo, da si Komisija prizadeva za izpolnitev svoje naloge, da poišče rešitve za sistem odobritve gensko spremenjenih poljščin, ki se je v praksi izkazal za neustreznega.
- 1.3 EESO meni, da predlog premalo pozornosti namenja ključnim vidikom, kot sta sledljivost in zakonodajna skladnost med sektorjema živil in krme, prav tako pa ne vključuje poročila o socialno-gospodarskih posledicah predlogov.
- 1.4 EESO izraža pomisleke tudi v zvezi z dejansko možnostjo izvajanja teh predpisov na enotnem trgu in v zvezi z nekaterimi pravnimi vidiki; pri tem je treba upoštevati, da poleg navedenih pravnih vprašanj obstajajo tudi težave, povezane z mnenjem javnosti in politično ureditvijo.
- 1.5 EESO zato Komisiji priporoča, naj umakne sedanji predlog in ga izboljša, da se bodo upoštevale pomanjkljivosti, navedene v tem mnenju in v drugih podobnih priporočilih Evropskega parlamenta.

2. Ozadje predloga

2.1 Biotehnoške poljščine (gensko spremenjeni organizmi ali GSO) so se začele razširjati po svetu leta 1996. Od takrat so se obdelovalne površine za te poljščine vztrajno povečevale za 3 % ali 4 % letno. V letih 2013 in 2014 se je površina z biotehnoškimi poljščinami povečala za 6,3 milijona hektarjev do skupno 181 milijonov hektarjev, ki jih obdeluje več kot 18 milijonov kmetov v 28 državah. Največje obdelovalne površine se nahajajo v ZDA, Braziliji in Argentini; pomembne obdelovalne površine so tudi v državah v razvoju, kot je Burkina Faso, Sudan ali Bangladeš. Glavne poljščine so koruza, soja in bombaž, čeprav se gojijo tudi druge, kot so jajčevci, paradižnik in paprika.

2.2 V Evropski uniji se GSO gojijo v petih državah (Portugalska, Češka, Romunija, Slovaška in Španija), celotna površina pa znaša približno 148 000 hektarjev (od tega je 137 000 hektarjev v Španiji, 8 000 hektarjev na Portugalskem, 2 500 hektarjev na Češkem, 800 hektarjev v Romuniji in 100 hektarjev na Slovaškem (podatki iz leta 2013⁽¹⁾⁾).

2.3 Že več kot deset let je treba v skladu z zakonodajo pri označevanju proizvodov živil in živalske krme redno poročati o prisotnosti GSO. Trenutno za 85 % do 90 % industrijske krme, proizvedene v EU, velja, da je gensko spremenjena ali vsebuje GSO, saj naj bi se pri sestavi takšne krme uporabljale velike količine surovin, tako uvožene kot tudi proizvedene v EU, ki izvirajo iz GSO in ki predstavljajo v povprečju 20–25 % celotne industrijske krme. Če bo ta predlog začel veljati, lahko resno vpliva na ponudbo in povpraševanje po živilih in krmi v EU. S tem povezan učinek na evropsko kmetijstvo in posledično na SKP je treba temeljito oceniti. Evropske predpise za zanesljivo sledljivost prisotnosti GSO v živilih in živalski krmi bi bilo treba razširiti tako, da se proizvodi označijo kot gensko nespremenjeni, kadar dejansko ne vsebujejo gensko spremenjenih organizmov.

2.4 Vendar EESO izraža obžalovanje in želi poudariti, da v zakonodaji EU na področju sledljivosti živil ne obstajajo podobna prizadevanja.

3. Sedanji regulativni okvir

3.1 Od začetka veljavnosti Uredbe (ES) št. 1829/2003 Evropskega parlamenta in Sveta⁽²⁾ v Svetu nikoli ni bila dosežena kvalificirana večina držav članic za ali proti osnutku sklepa Komisije za odobritev GSO ali živil in krme, ki vsebujejo GSO. Na vseh upravnih stopnjah postopka je rezultat vedno bil nepredložitev mnenja. Posledično je sklepe o odobritvi sprejela Komisija v skladu z veljavno zakonodajo, vendar brez podpore držav članic.

3.2 Vrnitev dosjeja Komisiji za sprejetje končne odločitve je postalo pravilo, čeprav bi morala biti izjema.

3.3 Če ni dosežena kvalificirana večina držav članic, mora Komisija kot odgovorna za obvladovanje tveganj v razumnem času sprejeti odločitev o vlogi za odobritev (odobritev potrdi ali zavrne).

4. Predlog Komisije

4.1 Namen predloga Komisije je dodati nov člen 34a v Uredbo (ES) št. 1829/2003. V skladu s tem členom lahko države članice sprejmejo ukrepe za omejitev ali prepoved uporabe GSO, pod pogojem, da so ti ukrepi:

- razumni in temeljijo na pomembnih razlogih v skladu s pravom Unije in v nobenem primeru niso v nasprotju z izvedeno oceno tveganja;
- sorazmerni in nediskriminacijski.

4.2 Ko država članica namerava sprejeti ukrepe v skladu z novo ureditvijo, mora Komisiji predložiti osnutek navedenih ukrepov in pripadajočo utemeljitev.

4.3 Sprejeti ukrepi ne vplivajo na uporabo živil in krme, v katerih je prisotnost GSO naključna ali tehnično neizogibna.

4.4 Ti ukrepi se ne uporabljajo za GSO za gojenje.

4.4.1 Vendar pa je bil podoben postopek že pred kratkim sprejet z Direktivo (EU) 2015/412 Evropskega parlamenta in Sveta⁽³⁾, kar državam članicam omogoča več svobode pri odločanju, da omejijo ali prepovejo gojenje GSO na svojem ozemlju. Sedanji predlog Komisije zdaj skuša uvesti podoben postopek za gensko spremenjeno hrano in krmo v skladu z rešitvijo, ki je bila pred kratkim dogovorjena za gojenje GSO.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant_gmo_report_studies_report_2013_mon_810_en.pdf

⁽²⁾ UL L 268, 18.10.2003, str. 1.

⁽³⁾ UL L 68, 13.3.2015, str. 1.

5. Začetne pripombe

5.1 Vprašanje GSO je zelo sporno in sproža tako pozitivne kot tudi negativne odzive. Zato se bo EESO v tem mnenju omejil izključno na „dobre“ in „slabe“ strani predloga ter ne bo podajal bolj splošne ocene tega, ali so GSO „dobri“ ali „slabi“, kar je storil že ob drugih priložnostih ⁽⁴⁾.

6. Razlogi za predlog Komisije

6.1 Ponovna vzpostavitev ravnovesja med nacionalnimi pristojnostmi in pristojnostmi EU

6.1.1 Zaradi operativnih in proračunskih omejitev sedanje skupne kmetijske politike številne države močno dvomijo v pristojnosti, ki jih podelujeta Pogodbi na tem področju, kar škodi politični dejavnosti evropskih institucij.

6.1.2 Poleg tega nekatere države članice, ki niso „naravne“ upravičenke SKP, pogosto kritizirajo dejstvo, da se tej skupni politiki in drugim skupnim politikam tretjega stebra pripisuje tako velik pomen s proračunskega vidika. Ta politična nasprotovanja imajo vse večjo podporo v nekaterih državah članicah, česar niti zakonodajalec niti EESO ne moreta prezreti.

6.1.3 Predlog Komisije bi v praksi pomenil korak nazaj in bi izpolnil želje nekaterih držav članic (in njihovih javnosti) po ponovnem uravnoteženju nacionalnih pristojnosti in pristojnosti Unije, predvsem na področju, na katerem imajo države članice še vedno pristojnosti (kar zadeva gojenje GSO).

6.2 Vključitev pravnih varoval in zaščitnih klavzul v predlog, ki preprečujejo zlorabe s strani držav članic

6.2.1 Zaradi zahteve, da je treba za vsak primer posebej utemeljiti ukrepe, ki jih sprejmejo države članice, ti ukrepi ne morejo biti samovoljni in morajo biti združljivi s Pogodbama ter zlasti in izrecno z načeli notranjega trga in mednarodnimi obveznostmi Unije.

6.2.2 Ta varovala skupaj z načelom odgovornosti javne uprave, ki je ključni sestavni del sodobnih nacionalnih uprav, bi morala zagotoviti, da so odločitve o izključitvi dovoljene v izjemnih primerih in so sorazmerne.

6.3 Odprava nepravilnosti v sodni praksi EU

6.3.1 Kot navaja Komisija v pojasnilu k ozadju predloga, se Uredba (ES) št. 1829/2003 ni nikoli v celoti upoštevala, tako zaradi nacionalnih stališč, ki niso znanstveno utemeljena, kot tudi zaradi pravnih nepravilnosti, ki so posledica neposrednega sprejemanja odločitev v Komisiji (komitologija).

6.3.2 Taki primeri, ki so v evropskem regulativnem sistemu resnično izjema, bi bili omejeni, če bi se sprejel predlog v takšni obliki, kot ga je predložila Komisija. Zato se tistim državam članicam, ki so se do zdaj zavemale za nesprejetje odločitev ali so sistematično nasprotovale oblikovanju potrebnih večin, morda ne bo zdelo potrebno, da bi si v Svetu prizadevale za politično nasprotovanje, če bodo imele na nacionalni ravni druga orodja za nasprotovanje odločitvam Sveta na tem področju ali njihovo razveljavitev na svojem ozemlju.

6.4 Uresničevanje mandata

6.4.1 S pripravo predloga o spremembi Uredbe (ES) št. 1829/2003 Komisija dejansko uresničuje svoj mandat, da objavi predlog, ki presega omejitve obstoječega regulativnega okvira za odobritev krme in živil z GSO. Zato je predlog Komisije ustrezen in pravočasen.

⁽⁴⁾ UL C 68, 6.3.2012, str. 56.

7. Razlogi proti predlogu Komisije

7.1 Splošno nasprotovanje vseh zadevnih sektorjev

7.1.1 Predlog Komisije je naletel na splošno nasprotovanje, o katerem so poročali mediji, in sicer tako sektorjev, ki so podprli uporabo GSO v živilih in krmih, kot tudi vseh tistih, ki so običajno nasprotovali uporabi GSO. Zlasti je treba omeniti javno izražene kritike predloga, ki jih je podal Odbor Evropskega parlamenta za okolje, javno zdravje in varnost hrane in v katerih je predlagal njegov umik; formalno se bo o tem glasovalo oktobra ⁽⁵⁾.

7.1.2 Resni pomisleki, ki so jih izrazili zadevni sektorji in ki se sicer razlikujejo ter si celo nasprotujejo, bodo neizogibno vodili v težavno parlamentarno razpravo, katere izid je negotov in ki bi se ji bilo pametno izogniti, tako da bi predlog poslali v ponovni, bolj preišljen razmislek.

7.2 Tveganje za premajhno preglednost pri sprejemanju odločitev na nacionalni ravni

7.2.1 Komisija vodi skupni sistem za oceno tveganj v zvezi z GSO, ki je določen v Direktivi (EU) 2015/412. Vendar pa možnost držav članic, da omejijo ocene tveganja in odobritve Unije iz nacionalnih razlogov (ter neobstoj obveznega in preglednega sistema javnega obveščanja o razlogih in utemeljitvah, zaradi katerih se države članice odločijo za klavzule o izključitvi), lahko resno krši zaveze o preglednosti javnih odločitev, ki so bile določene kot prednostna naloga v objavljenih političnih smernicah Junckerjeve Komisije. Zato bi bilo razumno zahtevati, da se v zakonodaji predvidijo takšni nacionalni sistemi javnega obveščanja ter da se zagotovita njihova preglednost in prosti dostop.

7.3 Tveganje nepredvidljivosti

7.3.1 Če bi bil predlog Komisije sprejet v sedanjih obliki, bi lahko privedel do nenavadne situacije, v kateri bi lahko javne odločitve, sprejete na podlagi znanstvenih meril na evropski ravni, imele različne pravne in gospodarske učinke v različnih državah članicah. To bi lahko zmanjšalo predvidljivost in verodostojnost odločitev EU.

7.3.2 V predlogu ni predvidena ocena socialno-gospodarskih posledic samega predloga, v kateri bi bili podrobno opisani učinki na stroške za prehransko verigo, gojenje, dobavo surovin ali morebitna izkrivljanja na trgu.

7.3.3 V predlogu niso predvidena orodja za zagotavljanje sledljivosti GSO pri označevanju živil za prehrano ljudi.

7.4 Tveganje za izkrivljanje mednarodne trgovine

7.4.1 Čeprav predlog Komisije zahteva skladnost z mednarodnimi obveznostmi EU, ne predvideva posebnih in dejanskih omejitev za ukrepe držav članic (možnost izvetja), ki lahko kršijo navedene obveznosti, in ne uvaja mehanizmov, s katerimi bi lahko evropske institucije razveljavile nacionalne odločitve, ki ne bi upoštevale načela skladnosti z mednarodnimi obveznostmi. Treba je opozoriti, da so trgovinski partnerji Evropske unije, zlasti Združene države, javno izrazili pridržke v zvezi z zakonodajnim predlogom, pri čemer so pogojevale nadaljevanje trgovinskih pogajanj na visoki ravni (TTIP) z odpravo teh pridržkov.

7.4.2 Med mednarodne sporazume, na katere bi lahko morebitna uporaba predloga vplivala ali jih omejevala do mere, ki bi lahko povzročila izkrivljanje, enakovredno oviram v mednarodni trgovini, sodijo splošne obveznosti STO ali nekatere določbe, kot sta splošni sistem preferencialov za države v razvoju in celo pobuda „Vse razen orožja“.

⁽⁵⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/envi/pr/1065/1065989/1065989sl.pdf

7.5 Dvomi glede skladnosti z načeli prostega pretoka

7.5.1 Predlog Komisije se nanaša na potrebo po spoštovanju načel notranjega trga, ki jih ne bi smeli spreminjati z nacionalnimi ukrepi, sprejetimi v skladu s tem predlogom, zlasti ker je verjetno, da se bodo v praksi v različnih regijah Unije uporabljala različna pravila glede gojenja, trženja in prevoza znotraj Skupnosti.

7.5.2 Ker pa ni določen izčrpen seznam razlogov, ki bi opravičevali sprejetje izključitvenih klavzul (ni pozitivnega ali negativnega seznama), ter niso zagotovljeni pravni mehanizmi za prekinitev tistih nacionalnih ukrepov, ki bi utegnili biti neprimerni, neupravičeni ali diskriminatorni, obstaja jasno tveganje pravne negotovosti.

7.5.3 Tovrstne pravne negotovosti bo mogoče rešili le pred Sodiščem Evropske unije, s čimer se bo upravno delo držav članic po nepotrebnem reševalo v okviru sodnih postopkov, prav tako pa bo to lahko povzročilo zamude in višje stroške.

7.5.4 Ta zadnji argument vzbuja največ dvomov glede pravočasnosti in ustreznosti predloga Komisije, kakor je bil predložen.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

ISSN 1977-1045 (elektronska različica)
ISSN 1725-5244 (tiskana različica)



Urad za publikacije Evropske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

SL