



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Svezak 58.

14. kolovoza 2015.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

506. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 18. i 19. ožujka 2015

2015/C 268/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi Postojeći sustav za jamčenje sigurnosti hrane i opskrbe hranom u EU-u i mogućnosti njegovog poboljšanja (samoinicijativno mišljenje)	1
2015/C 268/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „pametnim otocima” (samoinicijativno mišljenje)	8
2015/C 268/03	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Europskoj suradnji u pitanjima energetske mreža” (samoinicijativno mišljenje)	14
2015/C 268/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Ulozi održivog rasta i uključivanju civilnog društva u samostalno investicijske sporazume EU-a s trećim zemljama”	19

III. Pripremni akti

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

506. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 18. i 19. ožujka 2015

2015/C 268/05	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Plan ulaganja za Europu” (COM(2014) 903 završna verzija) i o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za strateška ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013” (COM(2015) 10 završna verzija – 2015/0009 (COD)).	27
---------------	--	----

2015/C 268/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Revizija ekonomskog upravljanja – Izvješće o primjeni uredbi (EU) br. 1173/2011, (EU) br. 1174/2011, (EU) br. 1175/2011, (EU) br. 1176/2011, (EU) br. 1177/2011, (EU) br. 472/2013 i (EU) br. 473/2013” (COM(2014) 905 završna verzija)	33
2015/C 268/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom socijalnom fondu u pogledu povećanja iznosa početnog prefinanciranja za operativne programe koji dobivaju potporu u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih (COM(2015) 46 završna verzija)	40
2015/C 268/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja i djelovanja koja se temelje na tom zakonodavstvu ili iz njega proizlaze (preinaka)” (COM(2015) 48 završna verzija – 2015/0027 (COD)).	45

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

506. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 18. I 19. OŽUJKA 2015

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi Postojeći sustav za jamčenje sigurnosti hrane i opskrbe hranom u EU-u i mogućnosti njegovog poboljšanja

(samoinicijativno mišljenje)

(2015/C 268/01)

Izvjestitelj: g. Igor ŠARMÍR

Dana 27. veljače 2014., sukladno članku 29. točki (a) provedbenih odredbi Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je izraditi samoinicijativno mišljenje o temi:

Postojeći sustav za jamčenje sigurnosti hrane i opskrbe hranom u EU-u i mogućnosti njegovog poboljšanja.

Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 5. ožujka 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 506. plenarnom zasjedanju održanom 18. i 19. ožujka 2015. (sjednica od 18. ožujka 2015.), sa 181 glasom za, 9 protiv i 17 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) cijeni to što je sigurnost hrane jedan od prioriteta Europske unije te što je za njezino jamčenje uspostavljen pouzdan sustav. Posebice izražava zadovoljstvo zbog toga što od 2002. godine sigurnost hrane potpada pod nadležnost specijalizirane agencije – Europske agencije za sigurnost hrane (eng. *European Food Safety Authority*, EFSA) – koja raspolaže svim sredstvima potrebnima za ocjenjivanje sigurnosti proizvoda stavljenih na europsko tržište.

1.2. EGSO smatra da je EFSA tijekom svog postojanja dokazala svoju stručnost. Njezina uloga na području prevencije zdravstvenih rizika u Europi neosporno je vrlo značajna. Zahvaljujući njoj, EU raspolaže sustavom zaštite javnog zdravlja koji je jedan od najučinkovitijih u svijetu. Ipak, budući da je javno zdravlje iznimno osjetljivo pitanje i da EFSA izuzetno veliku važnost posvećuje povjerenju potrošača, potrebno je nastaviti istraživati mogućnosti poboljšanja postojećeg sustava, posebice zbog pitanja koja se javljaju u svjetlu novih znanstvenih saznanja. EGSO u tu svrhu želi iznijeti nekoliko prijedloga.

1.3. Transparentnost postupka ocjenjivanja novih kemijskih i drugih proizvoda koje se želi uvesti u prehrambeni lanac zacijelo je važan uvjet kako bi se osiguralo povjerenje potrošača u sustav i ocijenjene proizvode. EGSO smatra da su na tom području moguća izvjesna poboljšanja. Na primjer, obavezne studije koje predstavljaju proizvođači, a koje trebaju dokazati neškodljivost određenog proizvoda, ne objavljuju se u znanstvenim časopisima. Osim toga, ne samo da se neobrađeni podaci iz tih studija ne stavljaju sustavno na raspolaganje znanstvenoj zajednici, već su se proizvođači u više slučajeva otvoreno pozivali na poslovnu tajnu. EGSO je uvjeren da je to s pravnog stanovišta neutemeljeno, budući da i sama EFSA smatra da podaci sadržani u obaveznim studijama nisu povjerljive prirode.

1.4. EGSO poziva Europsku komisiju da poduzme odgovarajuće izmjene relevantnih propisa kako bi se nametnula obaveza sustavnog objavljivanja – nakon što EFSA izvrši procjenu – dotičnih obaveznih studija i neobrađenih podataka iz tih studija na internetskim stranicama EFSA-e.

1.5. EGSO pozdravlja novije inicijative Komisije namijenjene proaktivnom objavljivanju informacija.

1.6. Agencija se u prošlosti našla u osjetljivoj situaciji uslijed sukoba interesa nekih njezinih stručnjaka. EGSO pozdravlja napore koje je EFSA uložila 2012. godine kako bi ispravila tu situaciju, no savjetuje daljnji oprez zbog iznimne osjetljivosti tog aspekta službenog ocjenjivanja.

1.7. Zadaću EFSA-e otežavaju znanstvene studije čiji su rezultati pod očitim utjecajem njihovih izvora financiranja te bi ih se moglo proglasiti iznimno spornima. Odbor EFSA-i preporučuje da posebnu pažnju posveti toj pojavi, s obzirom na važnost znanstvene literature u postupku ocjenjivanja.

1.8. EGSO pozdravlja znatne napore koje je EFSA posljednjih godina uložila u bolje razumijevanje učinka mješavina i razvoj novih metodologija koje se mogu upotrebljavati u postupku ocjenjivanja te potiče EFSA-u da te metodologije što prije počne primjenjivati.

1.9. EGSO preporučuje oprez u pogledu primjene načela „doza čini otrov” jer znatan broj endokrinologa već dvadeset godina iznosi dokaze da u slučaju tvari pod nazivom „endokrini ometači” odlučujuća varijabla nije doza, već trenutak izlaganja. Ta nova saznanja u regulatornom okviru još uvijek nisu uzeta u obzir, na što je Europski parlament nedavno ukazao u svom izvješću ⁽¹⁾.

1.10. EGSO preporučuje Europskoj komisiji da, nakon savjetovanja s endokrinološkom zajednicom, sastavi popis proizvoda koji bi mogli negativno utjecati na razvoj endokrinog sustava. EGSO od Europske komisije zahtijeva primjenu načela predostrožnosti u pogledu tvari koje se nalaze na tom popisu, u očekivanju konsenzusa znanstvene zajednice o tome djeluju li te tvari štetno na hormone ili ne.

1.11. Nametnici i bolesti uvezeni iz trećih zemalja mogu imati katastrofalne posljedice za proizvođače i potrošače u Europskoj uniji. Pojačana kontrola na granicama, primjena načela reciprociteta i politička volja europskih vlasti neophodni su faktori u osiguravanju koherentnosti sustava.

1.12. EU treba osigurati oslanjanje na trgovinski mehanizam koji ne ugrožava jamstva povezana sa sigurnosti hrane europskih građana. Revizija zakonodavstva na području biljnog i životinjskog zdravlja prilika je za poboljšanje i ujednačenu primjenu sustava kontrole te sprečavanje negativnih posljedica na socijalnom, ekološkom i ekonomskom planu.

1.13. EGSO zahtijeva da se osigura potpuna sljedivost prehrambenih proizvoda, „od polja do stola” (uključujući i uvezene proizvode), kako bi se potrošačima omogućilo da odaberu prehrambene proizvode određene kvalitete koji poštuju sigurnosne standarde važeće u EU-u.

2. Opće napomene

2.1. Ovo se mišljenje bavi dvjema temama koje se donekle razlikuju, ali imaju zajednički nazivnik: osigurati povjerenje europskog društva u dostupnost sigurne hrane. S jedne strane, prvi je dio posvećen postojećem sustavu ocjenjivanja novih proizvoda koje se želi uvesti u prehrambeni lanac, dok je, s druge strane, cilj drugog dijela ukazati na problematične aspekte međunarodne trgovine u pogledu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, kako za poljoprivrednike tako i za potrošače i građane općenito.

2.2. Sigurnost hrane jedan je od službenih prioriteta EU-a te je na institucijskom planu zacijelo dobro osiguravaju Europska komisija i EFSA. Neosporno je da se može smatrati da se ovladalo upravljanjem mikrobiološkim rizicima. Međutim, u dvadesetom su se stoljeću mikrobiološkim rizicima pridružili i kemijski, a na tom je području situacija manje jasna.

⁽¹⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 14. ožujka 2013. o zaštiti javnog zdravlja od endokrinih ometača (2012/2066(INI)).

2.3. Više od sto tisuća novih molekula, proizvoda sintetičke kemije, pušteno je tijekom zadnjih 60 godina u okoliš. Međutim, samo je zanemariv dio tih tvari (1 do 2%) ocijenjen s obzirom na moguće rizike povezane s ljudskim zdravljem⁽²⁾, što je, između ostalog, zabrinjavajuće s aspekta sigurnosti hrane. Naime, osim tvari koje izravno ulaze u prehrambeni lanac (aditivi, ostaci pesticida ili plastičnih materijala) i koje su, u načelu, potvrđene postupku ocjenjivanja, druge tvari mogu ući neizravnim putem, kroz tlo, zrak i vodu.

2.4. Već se događalo da određeni proizvodi sintetičke kemije, nakon što su neko vrijeme bili u upotrebi i potrošnji, budu povučeni s tržišta jer je znanstveno dokazana njihova toksičnost i/ili njihovo kancerogeno djelovanje (vidjeti, na primjer, točku 2.5.). Međutim, drugi proizvodi još nisu zabranjeni iako postoje znanstvene, u većoj ili manjoj mjeri utemeljene, sumnje. Stoga je sasvim opravdano zapitati se o vezi između izloženosti stanovništva tim novim proizvodima sintetičke kemije i naglog porasta broja slučajeva raka i neurodegenerativnih bolesti, kao i neplodnosti, dijabetesa ili pretilosti u razvijenim državama.

2.5. EU je uspostavio pouzdan sustav za sprečavanje rizika povezanih s ulaskom novih kemijskih i drugih proizvoda u prehrambeni lanac. Europska je komisija (Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane, GU SANTE) na institucijskom planu odgovorna za upravljanje rizicima, dok je europska agencija koja je nadležna na tehničkom području – EFSA – odgovorna za procjenu rizika. Primjena novog sustava već je donijela neke za potrošače umirujuće rezultate. Primjerice, nakon temeljitog ocjenjivanja, broj dopuštenih pesticida u EU-u se između 2000. i 2008. godine drastično smanjio (s 1 000 na 250). S druge strane, takav razvoj događaja zabrinjava poljoprivrednike, koji počinju imati poteškoća uslijed nedostatka aktivnih tvari za borbu protiv nametnika. Paradoksalno je da su mnoge od tih aktivnih tvari, koje su zabranjene u EU-u, dopuštene u trećim zemljama koje izvoze svoje proizvode na europsko tržište.

2.6. Usprkos tome što postoji solidan sustav, njegovo je djelovanje pokazalo da određeni aspekti stručnog ocjenjivanja još mogu biti poboljšani, tim više što nova znanstvena otkrića i njihova komercijalna primjena često predstavljaju nove izazove za postupak ocjenjivanja. Ti su izazovi sistemske i metodološke prirode.

3. Mogućnosti poboljšanja sustava ocjenjivanja novih proizvoda koji ulaze u sastav prehrambenih proizvoda

3.1. Procjena EFSA-e temelji se na znanstvenoj studiji kojom bi se trebala dokazati neškodljivost određenog proizvoda. Prema postojećim zakonima, tu referentnu studiju treba predstaviti predlagatelj, naime poduzeće koje namjerava uvesti proizvod na tržište. Taj aspekt ne ulijeva povjerenje jer se rezultati stručnih studija mogu drastično razlikovati ovisno o izvoru njihovog financiranja (vidjeti točku 3.4.). Točno je, međutim, da europski propisi koje EFSA primjenjuje predviđaju uvjete koje treba poštovati prilikom izrade tih studija, kao i mehanizme koji, u daljnjoj fazi postupka ocjenjivanja, trebaju osigurati protutežu navedenoj tendenciji.

3.2. Drugi problematičan aspekt postupka ocjenjivanja jest povjerljivost obaveznih studija koja se čini spornom: te se studije ne objavljuju u znanstvenim časopisima, a neobrađeni podaci često su obavijeni velom „poslovne tajne”, zbog čega znanstvena zajednica nije u mogućnosti dati drugo stručno mišljenje⁽³⁾. Shvaćamo da je putem poslovne tajne potrebno zaštititi podatke i informacije o novim proizvodima koji bi mogli odati sastav proizvoda ili način njihove proizvodnje. Međutim, to nije slučaj kad se radi o podacima iz obaveznih studija u kojima je samo objašnjena reakcija zamorca nakon korištenja ispitivanih proizvoda. Budući da u tom slučaju primjena poslovne tajne nije opravdana zaštitom legitimnih interesa proizvođača⁽⁴⁾, EGSO smatra da je riječ o zlouporabi te zahtijeva prilagodbu zakona kako bi neobrađeni podaci iz obaveznih studija bili sustavno dostupni znanstvenoj zajednici (na internetskim stranicama agencije) nakon što EFSA provede stručno ocjenjivanje.

⁽²⁾ Ovu su procjenu neovisno iznijeli Vincent Coglianò iz Međunarodnog centra za istraživanje raka (IARC) i Andreas Kortenkamp, voditelj Centra za toksikologiju Sveučilišta u Londonu.

⁽³⁾ Primjerice, neobrađeni podaci iz obavezne studije o genetski modificiranom kukuruzu MON 863 stavljeni su na raspolaganje znanstvenicima tek odlukom njemačkog suda 2005. godine, a u siječnju 2013. godine poduzeće Monsanto zaprijetilo je EFSA-i podnošenjem sudske tužbe „zbog otkrivanja poslovne tajne” zato što je direktorica EFSA-e, pod pritiskom medija i jednog dijela znanstvene zajednice, na internetu objavila podatke o kukuruzu GM NK 603.

⁽⁴⁾ Sama EFSA smatra da podaci (referentnih) obaveznih studija nisu povjerljivog karaktera.

3.3. EFSA je javna agencija, uspostavljena kako bi se osigurala neovisna znanstvena ocjena novih proizvoda koji ulaze u sastav prehrambenih proizvoda. Međutim, EFSA je u prošlosti bila izložena kritici zbog sukoba interesa nekih njezinih stručnjaka. Najčešće su ti stručnjaci istodobno bili i savjetnici ILSI-ja ⁽⁵⁾. EGSO pozdravlja činjenicu da je EFSA 2012. godine uložila značajan napor kako bi riješila ovaj problem, tako da se situacija u međuvremenu popravila. Uzimajući u obzir osjetljivosti ovog aspekta, EGSO preporučuje daljnji oprez.

3.4. U okviru ocjenjivačkog rada, nadležne se agencije također pozivaju na studije iz dotičnog područja, objavljene u stručnoj literaturi. Međutim, pokazalo se da se rezultati znanstvenih studija mogu drastično razlikovati ovisno o izvoru njihovog financiranja ⁽⁶⁾. Neovisnost istraživača ključna je za jamčenje održivosti sustava, a zadaća EFSA-e otežana je time što mora razlučiti između znanstvenih studija visoke kvalitete i onih čija je vrijednost upitna uslijed metodoloških i drugih pogrešaka.

4. Mogućnosti poboljšanja metodologije postupka ocjenjivanja potencijalno opasnih proizvoda

4.1. Metodologija ocjenjivanja kemijskih proizvoda koji mogu postati dio prehrambenih proizvoda temelji se na Paracelsusovom načelu. Prema tom načelu „sve je otrov i ništa nije otrov; samo doza određuje što je otrov”. Za svaki je proizvod stoga dovoljno odrediti „prihvatljiv dnevni unos” (PDU). Drugim riječima, velika se većina novih proizvoda može svakodnevno koristiti, pod uvjetom da se ne prijeđe određena količina.

4.2. Primjena Paracelsusovog načela stoljećima se mogla smatrati pouzdanom. Međutim, nove sintetičke tvari koje prehrambeni proizvodi sadrže već nekoliko desetljeća predstavljaju novi izazov i isključuju slijepu primjenu tog načela.

4.3. Prvi je problem povezan s upravljanjem prehranom pojedinaca. Naime, potrošači su u potpunosti nesvjesni postojanja prihvatljivog dnevnog unosa te stoga nemaju čak ni teoretsku mogućnost kontrolirati prelaze li ili ne „dozvoljenu” količinu određene tvari, koja se može nalaziti u čitavom nizu prehrambenih proizvoda koje svakodnevno konzumiraju ⁽⁷⁾. Taj je koncept zapravo vrlo znanstven i stručan te se primjenjuje samo u uskom krugu stručnjaka.

4.4. Ljudski organizam nije izložen samo jednoj kemijskoj tvari, nego velikom broju ostataka pesticida, plastike i prehrambenih aditiva, sadržanih u hrani. Međutim, prihvatljiv dnevni unos određuje se za svaku kemijsku tvar odvojeno te se ne vodi računa o mogućem kumulativnom učinku ili čak sinergiji. Ovaj učinak, nažalost, nipošto nije isključivo hipotetski jer je već više studija dokazalo da kumulativno djelovanje više tvari, koje zasebno na testovima nisu pokazale nikakve probleme, može imati ozbiljne posljedice ⁽⁸⁾.

4.5. Agencije nadležne za ocjenjivanje potencijalno opasnih proizvoda, poput EFSA-e ili Uprave za hranu i lijekove (FDA) u Sjedinjenim Američkim Državama, već više godina istražuju kumulativni i sinergijski učinak, no rezultati njihovog rada još nisu preneseni u propise ⁽⁹⁾ zbog poteškoća na znanstvenom planu i složenosti te zadaće. Međutim, EFSA je izjavila da će uskoro u propise ugraditi znanstvena saznanja na tom području, a EGSO je poziva da to učini što prije.

⁽⁵⁾ ILSI (*International Life Sciences Institute*) organizacija je multinacionalnih poduzeća, poput Coca-Cole ili Monsanto, za lobiranje na području agrokemije, poljoprivredno-prehrambenog sektora i biotehnologije. U proljeće 2012. godine, nakon izvješća Revizorskog suda (Posebno izvješće br. 15/2012) kojim je ukazano na nejasnoće u rješavanju sukoba interesa unutar EFSA-e, Europski parlament je odluku o odobravanju razrješnice za proračun te agencije za 2010. godinu odgodio za drugo čitanje, u očekivanju dodatnih informacija o njezinoj politici u pogledu sukoba interesa.

⁽⁶⁾ Vidjeti, na primjer, Frederick vom Saal & Claude Hughes, *An extensive new literature concerning low-dose effects of bisphenol-A shows the need for a new risk assessment* (Opširna nova literatura u vezi s učincima niske doze bisfenola-A ukazuje na potrebu za novom procjenom rizika), *Environmental Health Perspectives*, sv. 113., kolovoz 2005., str. 926.–933.

⁽⁷⁾ Primjerice, sintetički zaslađivač aspartam prisutan je u 6 000 različitih proizvoda.

⁽⁸⁾ Sofie Christiansen, Ulla Hass i drugi, *Synergic disruption of external male sex organ development by a mixture of four antiandrogens* (Sinergijsko narušavanje razvoja vanjskih muških spolnih organa mješavinom četiriju antiandrogena), *Environmental Health Perspectives*, sv. 117, br. 12., prosinac 2009., str. 1839.–1846.

⁽⁹⁾ Europski povjerenik za poljoprivredu je 2006. godine na pitanje zastupnika u parlamentu Paula Lannoyea potvrdio da na području ocjenjivanja mješavina postoji zakonodavna praznina. Međutim, nakon te potvrde nije postignut nikakav značajniji napredak.

4.6. Napokon, Paracelsusovo je načelo pojavom tzv. „endokrinih ometača” dovedeno u pitanje. Radi se o tvarima koje obično imitiraju rad hormona, najčešće ženskog hormona estrogena. Znatno broj endokrinologa smatra da te tvari često imaju štetan učinak, pa i u slučaju kada je organizam izložen količini znatno nižoj od prihvatljivog dnevnog unosa te čak nije moguće odrediti prag ispod kojeg one ne bi bile štetne⁽¹⁰⁾. Dokazano je da u slučaju endokrinih ometača ključna varijabla nije doza, već trenutak izlaganja. Naime, najopasnije razdoblje je ono u kojem se razvija endokrini sustav (prije rođenja, u ranom djetinjstvu i u pubertetu). Endokrini ometači posebni su i po tome što se njihova toksičnost može manifestirati nekoliko godina, pa i više desetljeća nakon izlaganja.

4.7. Endokrinolozi danas „endokrinim ometačima” smatraju velik broj prirodnih i sintetičkih tvari, od kojih se mnoge redovno nalaze u ljudskoj prehrani. Riječ je, primjerice, o brojnim pesticidima, dioksinima, PBC-ima ili ftalatima, no trenutno se najburnija rasprava vodi o tvari koja se nalazi u ambalaži, pod nazivom bisfenol A⁽¹¹⁾.

4.8. Dokazano je da endokrini ometači na odlučujući način doprinose zabrinjavajućem smanjenju plodnosti muškaraca (pojava ustanovljena nakon Drugog svjetskog rata), znatnom porastu slučajeva raka testisa i prostate kod muškaraca te raka dojke kod žena, kao i drugim ozbiljnim bolestima⁽¹²⁾.

4.9. Nadležna europska tijela – EFSA i GU SANTE – oklijevaju poduzeti mjere za koje se endokrinolozi svesrdno zalažu, budući da je mišljenje znanstvene zajednice o štetnom učinku vrlo malih doza podijeljeno⁽¹³⁾. Međutim, brojni znanstvenici koji se bave izvornim endokrinološkim istraživanjima smatraju da je djelovanje tvari koje smatraju endokrinim ometačima i u vrlo malim dozama vrlo opasno, naročito za trudnice i malu djecu. Smatraju da je riječ o utvrđenoj činjenici, dokazanoj „tisućama znanstvenih studija”⁽¹⁴⁾, dok je za EFSA-u djelovanje vrlo malih doza tek pretpostavka.

4.10. Nakon što je objavljeno sveobuhvatno izvješće⁽¹⁵⁾ koje je naručio GU ENV, a koje je potvrdilo mišljenje endokrinologa, GU SANTE je od EFSA-e u listopadu 2012. zatražio da razmotri kriterije za definiciju endokrinih ometača i ocijeni prikladnost ispitnih metoda koje se primjenjuju na tom području. Ti koraci, međutim, još nisu poduzeti, a Europska komisija zasad predlaže samo plan kojim se pružaju smjernice za definiciju endokrinih ometača⁽¹⁶⁾. Sama ta zadaća odgođena je za kraj 2016. godine.

4.11. Endokrinološka zajednica u više je navrata izrazila svoje neslaganje sa stavom EFSA-e i drugih savjetodavnih tijela ili regulatornih agencija u pogledu endokrinih ometača, prije svega u deklaraciji o konsenzusu koju je objavilo američko društvo endokrinologa, u koje je učlanjeno više od tisuću stručnjaka⁽¹⁷⁾, zatim na međunarodnom kolokviju u Berlinu u rujnu 2012. godine te u „Deklaraciji Berlaymont” iz svibnja 2013. godine⁽¹⁸⁾. Svi potpisnici te deklaracije specijalizirani su stručnjaci koji redovito objavljuju radove o toj temi, a smatraju da europski propisi što prije trebaju početi uvažavati saznanja prikupljena tijekom godina. Primjerice, najnovijom uredbom o pesticidima iz ožujka 2013. nameće se obaveza testiranja novih proizvoda kako bi se utvrdilo, između ostalog, jesu li oni mutageni, ali ne i kako bi se ocijenilo njihovo hormonalno djelovanje. To pokazuje da nadležna tijela ne shvaćaju dovoljno ozbiljno upozorenja endokrinologa.

⁽¹⁰⁾ *The 2013 Berlaymont Declaration on Endocrine Disruptors* (Deklaracija Berlaymont iz 2013. o endokrinim ometačima).

⁽¹¹⁾ U Kanadi je 2008. godine zabranjena prodaja bočica za hranjenje dojenčadi koje sadrže bisfenol A, a 2011. godine takvu je zabranu donio i EU. Francuska je od 1. siječnja 2015. zabranila upotrebu bisfenola A za sve proizvode čija namjena nalaže da dođu u doticaj s prehrambenim proizvodima. Ta je zabrana potkrijepljena znanstvenim mišljenjem nacionalne agencije ANSES. EFSA je 21. siječnja 2015. objavila mišljenje u kojem izjavljuje da „pri trenutnoj razini izloženosti, BPA ne predstavlja opasnost za zdravlje potrošača bilo koje dobne skupine”.

⁽¹²⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 14. ožujka 2013. o zaštiti javnog zdravlja od endokrinih ometača (2012/2066 (INI)), uvodne izjave A i C te *The 2013 Berlaymont Declaration on Endocrine Disruptors* (Deklaracija Berlaymont iz 2013. o endokrinim ometačima).

⁽¹³⁾ EFSA se naročito poziva na kolokvij koji je organizirala u Bruxellesu u lipnju 2012. godine, na kojem su endokrinolozi predstavljali samo (manji) dio sudionika.

⁽¹⁴⁾ Izjava američkog endokrinologa Fredericka vom Saala na međunarodnoj konferenciji u Berlinu u rujnu 2012. godine.

⁽¹⁵⁾ Andreas Kortenkamp, Olwenn Martin, Michael Faust, Richard Evans, Rebecca McKinlay, Frances Orton i Erika Rosivatz, *State of the art assessment of endocrine disruptors* (Najnovija procjena endokrinih ometača), konačno izvješće, 23. prosinca 2011.

⁽¹⁶⁾ Plan Europske komisije pod nazivom *Defining criteria for identifying Endocrine Disruptors in the context of the implementation of the Plant Protection Product Regulation and Biocidal Products Regulation* (Utvrđivanje kriterija za definiciju endokrinih ometača u kontekstu provedbe Uredbe o sredstvima za zaštitu bilja i Uredbe o biocidnim proizvodima), lipanj 2014.

⁽¹⁷⁾ Evanthia Diamanti-Kandarakis i drugi, *Endocrine-disrupting chemicals: an Endocrine Society scientific statement*, *Endocrine Reviews*, sv. 30., br. 4., lipanj 2009., str. 293.–342.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti bilješku 10.

4.12. EGSO smatra da u zakonodavnom okviru treba što prije početi uzimati u obzir prikupljena saznanja na području endokrinologije te se u tom smislu slaže sa stajalištem Europskog parlamenta ⁽¹⁹⁾. Iako je mišljenje „znanstvene zajednice u širem smislu” podijeljeno, mišljenje velikog broja endokrinologa trebalo bi biti sasvim dovoljno kako bi se u pogledu tvari koje endokrinolozi smatraju endokrinim ometačima počelo primjenjivati barem načelo predostrožnosti.

5. Međunarodna trgovina: nametnici i bolesti na području poljoprivrede

5.1. Svjetska trgovinska organizacija (STO) traži od svojih članova da provedu pregovore kako bi održali i pospješili trgovinu poljoprivrednim proizvodima, postepeno i u znatnoj mjeri smanjujući unutarnju potporu i zaštitu svojih proizvoda, s ciljem poticanja sve veće liberalizacije.

5.2. Na svjetskom tržištu koje se sve više liberalizira i na kojem je trgovina biljnim proizvodima sve učestalija i jača zbog trgovinskih sporazuma koje EU i dalje potpisuje s trećim zemljama, neprestano se povećava rizik od unošenja novih vrsta nametnika i bolesti.

5.3. Među europskim proizvođačima vlada velika zabrinutost i bojazan zbog priljeva štetnih tvari, od kojih su mnoge iznimno opasne te do sada nisu bile prisutne na europskom području. U određenim bi slučajevima njihova pojava i širenje mogli prouzročiti drastičan pad proizvodnje različitih europskih proizvoda, posebice manje rasprostranjenih kultura te bi zbog toga njihovi proizvođači pretrpjeli velike gospodarske gubitke.

5.4. Neovisno o prijetnji koju predstavlja za poljoprivrednu proizvodnju određenih proizvoda, pojava stranih nametnika ili bolesti uzrokuje povećanje troškova proizvodnje za europske poljoprivrednike te, posljedično, ugrožava isplativost njihovih gospodarstava. Također bi mogla imati znatne gospodarske, ekološke ili socijalne posljedice u cijeloj Europi.

5.5. Kao aktualan primjer koji jasno, rječito i neosporno pokazuje ozbiljnosti ovog problema može se spomenuti nedavni slučaj uvoza agruma porijeklom iz Južne Afrike. U zadnjoj je pošiljci u europske luke stigao znatan broj kontejnera koji su sadržavali južnoafričke agrume zaražene opasnom gljivicom (*Guignardia Citricarpa*) koja izaziva bolest crne pjegavosti. Konkretnije, ovaj je uzročnik bolesti otkriven 35 puta pri uvozu južnoafričkih agruma.

5.6. EU tako svojom popustljivošću ugrožava 500 000 hektara svog teritorija namijenjenoga agrumima, s obzirom na to da još ne postoji učinkovito sredstvo za borbu protiv te bolesti. S gospodarskog, ekološkog i socijalnog gledišta njezina bi pojava prouzročila iznimno veliku štetu te bi ugrozila sigurnost opskrbe hranom.

5.7. Nacrt novih propisa za zdravlje bilja poboljšava neke aspekte Direktive Vijeća 2000/29/EZ od 8. svibnja 2000. o zaštitnim mjerama protiv unošenja u Zajednicu organizama štetnih za bilje ili biljne proizvode i protiv njihovog širenja unutar Zajednice ⁽²⁰⁾, no još se ne bavi određenim aspektima od ključne važnosti te su stoga najvažniji problemi velikim dijelom i dalje neriješeni.

5.8. Također je važno naglasiti da se uvjeti proizvodnje prehrambenih proizvoda u trećim zemljama razlikuju od onih na snazi u EU-u. Te države dozvoljavaju upotrebu brojnih fitosanitarnih proizvoda koji su u Europi zabranjeni, najveće dopuštene količine rezidua više su od onih koje su dopuštene na europskom području, a njihovi se socioprofesionalni uvjeti razlikuju od europskih, budući da je zajamčena razina zaštite vrlo niska, ako uopće postoji.

5.9. S gledišta europskih potrošača potrebno je naglasiti da između stranih proizvoda i proizvoda iz EU-a, u pogledu sigurnosti i sljedivosti, postoji znatna razlika.

⁽¹⁹⁾ Vidjeti bilješku 1.

⁽²⁰⁾ SL L 169, 10.7.2000., str. 1.

5.10. Postojeće zakonodavstvo ograničava i smanjuje upotrebu sve većeg broja aktivnih tvari koje se koriste za borbu protiv određenih nametnika i bolesti. Ograničenja nametnuta europskim poljoprivrednicima mogla bi vrijediti za 50 % proizvoda koji su bili dostupni zadnjih godina. Pored toga, osobe koje upotrebljavaju ta sredstva moraju poštovati stroge zahtjeve kojima se od njih traži bolja osposobljenost i upotreba većeg broja zaštitnih sredstava.

5.11. Načelo reciprociteta trebalo bi jamčiti da su svi proizvodi koji stižu na određeno tržište nužno proizvedeni uz poštovanje zahtjeva ili standarda važećih za proizvode koji se uzgajaju u Europi u pogledu zdravstvene sigurnosti, sukladnosti s propisima o zaštiti okoliša, korištenja aktivnih tvari itd.

Bruxelles, 18. ožujka 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „pametnim otocima”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2015/C 268/02)

Izvjestiteljica: gđa Anna Maria DARMANIN

Dana 10. srpnja 2014. godine, sukladno pravilu 29. stavku 2. Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je sastaviti samoinicijativno mišljenje o

„pametnim otocima”

(samoinicijativno mišljenje).

Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 4. ožujka 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 506. plenarnom zasjedanju održanom 18. i 19. ožujka 2015. (sjednica od 19. ožujka 2015.), sa 147 glasova za, 1 protiv i 5 suzdržanih.

1. Preporuke

1.1. Otoci imaju jedinstvene značajke koje sa sobom donose i specifične poteškoće; no te značajke mogu se pretvoriti u mogućnosti ako se provode pametne i održive razvojne politike uz pomoć kojih će se otocima, zahvaljujući održivom rastu i boljim radnim mjestima, osigurati konkurentne prednosti.

1.2. Posebne značajke otoka, posebice u pogledu njihove podložnosti utjecajima klimatskih promjena, također treba uzeti u obzir u kontekstu razvoja i provedbe pametnih i održivih razvojnih politika. Potrebno je na odgovarajući način osigurati uključivanje mjera prilagodbe klimatskim promjenama u politike i inicijative kako bi se omogućilo da otoci na svim gospodarskim područjima izgrade i ojačaju otpornost na klimatske promjene.

1.3. Pametne politike za pametne otoke uključivale bi „otočni test” pri čemu bi se za svaku politiku EU-a ispitalo kakav će utjecaj imati na otoke te hoće li se u okviru te politike na primjereni način voditi računa o otočnoj dimenziji. EGSO poziva Komisiju da u svim svojim glavnim upravama provodi „otočni test”.

1.4. EGSO predlaže cijeli niz preporuka o pametnim politikama u cilju promicanja pametnih otoka, a svaka od njih detaljno je objašnjena i opisana u točkama 4.–11. Preporuke se odnose na:

- digitalni program: ulaganja u infrastrukturu, dovršenje jedinstvenog tržišta i ulaganja u istraživanje i razvoj,
- opskrbu energijom: otoci kao pokusne platforme za energiju mora, valova, plime, sunca i vjetra, kao i kombinacija tih tehnologija,
- gradsku mobilnost i prijevoz: u okviru Obzora 2020. i inicijative INTERREG postoje programi usmjereni na pomorski prijevoz i gradsku mobilnost koji za cilj imaju održivost otoka, kombiniranje državnih potpora s održivim prijevozom,
- pomorsku politiku: pomorski nadzor, istraživanje i razvoj na području pomorskog rudarstva i oceanografije koristeći otoke kao istraživačke centre, procjena učinka otoka na pomorsku politiku, uloga otoka u okviru pomorske politike,

- trgovinu dobrima i uslugama: najbolje prakse na području specijalizirane trgovine, prilagodba politika koje vode prema specijaliziranoj trgovini na otocima, laboratoriji na otvorenom za gospodarski i socijalni razvoj otoka,
- turizam: pristupačnost; posebnosti ove vrste turizma i učinci turizma,
- vodno gospodarstvo: politika koja u obzir uzima posebne značajke jedinstvene za otoke; te naposljetku
- obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje.

1.4.1. Podrazumijeva se da će provedba ovih preporuka prije svega biti obveza vlasti na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj ili razini EU-a, u skladu s njihovim ovlastima i nadležnostima (bilo da su one podijeljene ili ne). U ovom slučaju potrebno je snažno se zalagati za suradnju među svim razinama.

2. Područje primjene

2.1. EGSO u ovom mišljenju kao osnovu za pojam „otoci” koristi definiciju Ujedinjenih naroda. Međutim, ta definicija s jedne strane ograničava područje primjene na otoke koji su sastavni dio Europskog gospodarskog prostora (EGP), a s druge strane je proširena kako bi se uključili mali i srednji otoci koji su istodobno države te članice EGP-a. To se konkretno odnosi na Maltu, Cipar i Island.

2.2. EGSO-ov pojam „pametni otoci” izričito se odnosi na otočna područja koja se odlikuju održivim lokalnim gospodarskim razvojem i visokom kvalitetom života, budući da postižu izvrsnost u više ključnih područja održivosti poput gospodarstva, mobilnosti, energetike, okoliša, IKT-a, vode, obrazovanja, ljudskog kapitala te imaju dokazanu izvrsnost u upravljanju.

3. Uvod

3.1. Europski otoci ponekad su u nepovoljnom položaju u odnosu na kontinentalnu Europu zbog svoje izoliranosti i rubnog položaja. Uz nedostatke, međutim, zemljopisni položaj sa sobom nosi i velike prednosti te otoci trenutačno također predstavljaju ogroman potencijal za rast i razvoj i to ne samo za njih same, već i za Europu u cjelini. EGSO se stoga zalaže za pametne politike i pametne razvojne inicijative na razini EU-a te nacionalnoj i regionalnoj razini u okviru kojih će se također voditi računa o posebnim značajkama otoka. Odgovornost za pametne politike na otocima trebala bi ipak biti podijeljena između svih navedenih razina, a ne da isključivo potpada pod samo jednu kategoriju. EGSO, imajući u vidu takvu zajedničku odgovornost, ali ne i isključivo zbog toga, poziva na osnivanje skupine stručnjaka o otocima koja će nadgledati politike te njihovu primjenjivost i učinke na otoke. Nadalje, EGSO preporučuje uspostavu otvorene platforme za otoke koja bi među otocima djelovala u obliku foruma za usklađivanje i poduzimanje aktivnosti povezanih s ciljevima pametnih otoka.

3.2. Posebne značajke otoka često dovode do određenih društvenih posebnosti poput smanjenja broja stanovnika, koji se iseljavaju na kopno u potrazi za naizgled boljim mogućnostima, odnosno zbog poteškoća s prijevozom, a ponekad i zbog marginalizacije. Međutim, pojedini su otoci uspjeli preokrenuti te nedostatke u svoju korist tako što su se specijalizirali za određene dijelove tržišta te se istaknuli u odnosu na druge.

3.3. Imajući u vidu posebne značajke otoka, EGSO poziva da se u politike EU-a uključi „otočni test”, kojim bi se za svaku politiku ispitalo kakav će utjecaj imati na otoke te bi se na primjereni način vodilo računa o otočnoj dimenziji. EGSO poziva Komisiju da u svim svojim glavnim upravama provodi „otočni test”.

4. Digitalna sposobnost

4.1. S obzirom na to da je jasno da će internetski sektor u Europi rasti, jedan od naših ciljeva za 2020. je omogućiti svim Europljanima da do te godine imaju pristup širokopojasnom internetu te da do 2015. godine 50 % građana kupuje putem interneta.

4.2. U vezi s ciljem o osiguravanju široke rasprostranjenosti interneta do 2020. postoje infrastrukturni problemi te pojedina područja, uključujući pojedine otoke, u tome zaostaju. Na određenom broju otoka, posebice na onim najudaljenijima, pokrivenost internetom trenutačno je slaba, baš kao i javni pristup internetu.

4.3. Iako je jedan od ciljeva Europe 2020. bio osigurati da cijela Europa do 2013. bude pokrivena internetom, taj cilj na pojedinim otocima još uvijek nije dostignut, a ponajprije zbog problema povezanih s infrastrukturom.

4.4. Digitalna sposobnost jedan je od načina za smanjenje geografskih prepreka zbog kojih su otoci izolirani i to ne samo u obliku prilika koje e-trgovina predstavlja za poduzetništvo, zapošljavanje i MSP-ove, već i osposobljavanjem građana da izvuku veću korist od jedinstvenog tržišta.

4.5. Stoga EGSO poziva da se na europskoj i nacionalnoj razini poduzmu konkretne mjere za:

- i. ulaganje u infrastrukturu, kako bi se osigurala potpuna pokrivenost otoka širokopojasnim internetom;
- ii. dovršenje jedinstvenog digitalnog tržišta, pri čemu treba osigurati da otoci ne budu zakinuti i da mogu u potpunosti sudjelovati na jedinstvenom tržištu; te
- iii. ulaganja u istraživanje i razvoj na europskoj razini na način da se iskoristi potencijal otoka za povećanje zapošljavanja i rasta u udaljenim područjima. Nadalje, takva istraživanja i razvoj treba iskoristiti kao instrumente za postizanje više razine socijalnih inovacija na otocima.

5. Energetska održivost

5.1. Europa je odredila energetske ciljeve za 2020., 2030. i 2050. kako bi postala održivija i kako bi ograničila uporabu fosilnih goriva u zadovoljavanju naših energetske potreba. Neki od otoka u EU-u ne samo da u potpunosti ovisi o fosilnim gorivima za zadovoljavanje svojih energetske potreba, već moraju koristiti posebne načine dostave da bi pribavili ta goriva.

5.2. Zbog toga je još važnije da otoci postanu održiviji u korištenju energije. Otoci su po samoj svojoj prirodi u odličnom položaju da u najvećoj mogućoj mjeri iskorištavaju energiju mora, vjetra i sunca.

5.3. Uspješni primjeri pokazuju da otoci imaju potencijal postati održivi i samodostatni u pogledu svojih energetske potreba. Primjerice, Samsø u središnjoj Danskoj od 1997. danski je „otok obnovljive energije”. Uz pomoć 11 kopnenih vjetroelektrana uspio je u roku od deset godina postati u potpunosti samodostatan u pogledu obnovljive energije. El Hierro, jedan od Kanarskih otoka, korištenjem vjetroelektrana i hidroenergije 2014. je također postao u potpunosti samodostatan u pogledu obnovljive energije.

5.4. Europski otoci mogli bi imati veliku korist od obnovljivih izvora energije. Taj sektor, uz to što smanjuje njihov ugljični otisak, također je izvor rasta i zapošljavanja, i to ne samo u okviru te industrijske grane, već i izvan nje, kao što je slučaj sa Samsøem koji se zahvaljujući svojim nastojanjima da postane održiv i samodostatan pretvorio u turističku atrakciju.

5.5. EGSO stoga poziva da se kako na europskoj, tako i na nacionalnoj razini, poduzmu sljedeće mjere:

- i. istraživanje i razvoj treba usmjeriti na energiju mora, energiju valova i energiju plime na otocima i to ne samo korištenjem otoka kao pokusnih platformi, iako je i to pitanje povezano, već i oslanjanjem na lokalna znanja i istraživačke sposobnosti;
- ii. treba proučiti učinke kombiniranja različitih oblika obnovljive energije na malim i lokaliziranim područjima kao što su otoci; te
- iii. treba se usmjeriti prema specifičnim inovativnim inicijativama na otocima.

U okviru tih mjera trebalo bi voditi računa o posebnim uvjetima koji prevladavaju na otocima u različitim morima/oceanima.

6. Prijevoz i mobilnost u gradovima na otocima

6.1. Prijevoz je posebno problematično pitanje za ljude koji žive na otocima budući da su okruženi morem te stoga uvelike ovisi o trajektnim i zrakoplovnim linijama. Nadalje, otoci su također izrazito ovisni o pomorskom prometu kad je riječ o uvozu i izvozu dobara. Imajući to u vidu, trajektne usluge općenito dobivaju državnu pomoć i potpore kako bi se stanovnicima djelomično smanjio teret troškova za trajekt. Mnogi prijevoznici i dalje koriste gorivo slabije kvalitete, što predstavlja rizik za zaposlenike u pomorskom prijevozu, lokalnu zajednicu i turiste.

6.2. Iako gradska mobilnost uvelike ovisi o korištenju motornih vozila, sve se više uvode održiviji načini gradskog prijevoza, a jedan od njih je na primjer korištenje vozila s niskim emisijama štetnih plinova na Eolskim otocima. Na otocima ima više prostora za uvođenje ili rašireniju upotrebu hibridnih i električnih automobila.

6.3. EGSO preporučuje da se poduzmu sljedeće mjere:

- i. konkretne projekte u okviru Obzora 2020. potrebno je usmjeriti na energetski učinkovit pomorski prijevoz za otoke;
- ii. državne potpore za prijevoz potrebno je dodijeliti poduzećima koja poduzimaju konkretne mjere za smanjenje emisija i koja u pomorskom prijevozu koriste goriva visoke kvalitete;
- iii. u okviru inicijative INTERREG potrebno je imati projekte usmjerene na energetski učinkovitu gradsku mobilnost na otocima;
- iv. naglasak je potrebno staviti na stvaranje pristojnih i održivijih radnih mjesta na otocima. EGSO također poziva na smanjenje nesigurnih radnih uvjeta za osoblje zrakoplovnih poduzeća koja održavaju otočne linije te često profitiraju od privlačnosti otoka.
- v. pristupačnost za starije osobe i osobe s invaliditetom trebalo bi također biti sastavni dio pametnih prometnih politika na otocima.

7. Pomorska politika

7.1. Posljednjih godina više se pažnje posvećuje plavom gospodarstvu i njegovu potencijalu. Pomorstvo je od velike važnosti za otoke, budući da su okruženi morem.

7.2. Otoci mogu imati konkretne koristi od provedbe pomorske politike na razini EU-a.

7.3. EGSO ponovno ističe potrebu za mišljenjima u kojima će se istaknuti važnost otoka EU-a za pomorsku tradiciju i znanja povezana s djelatnošću pomorstva. Komparativna prednost otoka EU-a je ta što na njima stasaju pomorci s pomorskim znanjem koje se prenosi generacijama te koje ne bi trebalo izgubiti. Međutim, u vremenima akutne nezaposlenosti na kopnu, dobro je poznato da brodarскоj industriji u EU-u nedostaju europski pomorci koje bi se moglo zaposliti kao časnike u floti EU-a.

7.4. EGSO preporučuje da se poduzmu sljedeće mjere:

- i. treba poduzeti korake kako bi se osiguralo da otoci imaju konkretne koristi od pomorskog nadzora;
- ii. otocima treba osigurati ulogu u istraživanju i razvoju na području podmorskog rudarstva, oceanografije i kartiranja morskog dna te ojačati njihove kapacitete na tim područjima; otoci mogu igrati važnu ulogu u zaštiti biološke raznolikosti te je stoga potrebno podržati inicijative koje se na tom području poduzimaju na različitim razinama;
- iii. Europska komisija treba na europskoj razini provesti analizu uloge koju europski otoci imaju u pomorstvu;
- iv. treba poduzeti koncentrirani napor na području pomorstva koji će biti posebno usmjeren na otoke i njihovu ulogu;
- v. treba poduzeti aktivnosti na razini EU-a kako bi se otočane u EU-u privoljelo da se bave pomorskim zanimanjima te im treba omogućiti potrebno stručno osposobljavanje.

8. Otočni proizvodi i usluge

8.1. Otoci diljem Europe ne razvijaju se istom brzinom: neki su još u fazi „migracija, dozname, pomoć i birokracija” (MIRAB) (Bertram i Watters, 1985.), drugi su male otočne turističke ekonomije (SITE) (McElroy, 2006.), a neki su naposljetku uspjeli doseći fazu „ljudi, resursi, prekomorsko djelovanje, financije, prijevoz” (PROFIT) (Baldacchino, 2006.).

8.2. Neki od jasnih primjera dobre prakse među otocima u fazi PROFIT su:

- Jersey: upravljanje privatnom imovinom,
- Malta: elektroničke igre,
- Island: računalstvo u oblaku,
- Cipar: registracija zastave,
- Kreta: korekcija vida metodom LASIK.

8.3. Otoci su konkurentniji kada su u stanju prepoznati specijaliziran dio tržišta i istaknuti se na njemu.

8.4. EGSO stoga preporučuje da se:

- i. identificiraju najbolje prakse za otoke;
- ii. u okviru regionalnih politika vodi računa o promjenama te vrste na specijaliziranim dijelovima tržišta;
- iii. otoci koriste kao laboratoriji na otvorenom za razvoj takvih proizvoda i usluga koji se zatim mogu proširiti na kontinentalni dio Europe.

9. Otočni turizam

9.1. Otoci se vrlo često vežu uz turizam (model SITE), no iako je turizam za otoke važna industrijska grana, na njega se ne treba gledati kao na jedinu ili glavnu industrijsku granu, već treba pridavati pažnju industriji u cjelini.

9.2. Specijalizirani turizam otocima daje jasnu konkurentsku prednost u odnosu na pristupačnija područja kontinentalnog dijela Europe. Specijalizirani turizam međutim ne treba nužno značiti i skuplji turizam. U tom je kontekstu povezanost otoka od ključne važnosti za omogućavanje pristupačnosti u pogledu financija, fizičkog pristupa, kao i prijevoza, uz poštovanje zahtjeva zaštite okoliša.

9.3. EGSO stoga preporučuje sljedeće:

- i. u politikama u vezi s turizmom posebnu pažnju treba posvetiti stanju na otocima;
- ii. pristupačnost u području turizma treba obuhvaćati i aspekt otočnog prijevoza, kao što je prethodno navedeno u tekstu, i pristupačnost u pogledu financija i mobilnosti te pridržavanje kriterija zaštite okoliša.

10. **Vodno gospodarstvo**

10.1. Otoci se u pogledu vodnog gospodarstva suočavaju sa sličnim problemima, odnosno s oskudicom vode, lošijom kvalitetom vode, neprimjerenim postupanjem s vodom poput prekomjernog korištenja resursa te s povećanom potražnjom zbog turizma.

10.2. Na vulkanskim otocima postoji aspekt vodnog gospodarstva koji se općenito ne uzima u obzir u politikama upravljanja vodama, a radi se o izvorima vode koji se koriste u zdravstvene svrhe.

10.3. EGSO stoga preporučuje da se u politikama vodnog gospodarstva posebna pažnja obrati posebnim značajkama otoka, s obzirom na to da su njihove potrebe često više usmjerene prema:

- i. ponovnom korištenju voda;
- ii. pravljenju razlike između vode za piće i vode koja nije za piće;
- iii. desalinizaciji;
- iv. prikupljanju kišnice; te
- v. većoj održivosti izvora vode koji se koriste iz zdravstvenih razloga.

11. **Obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje**

11.1. Obrazovanje se često smatra ključnim za poboljšanje životnog standarda. Za otoke to vrijedi još i više. Iako se ustanove tercijarnog obrazovanja na otocima često ističu uspjehom u specifičnim područjima, čime se odražava pristup usmjeren prema specijaliziranom dijelu tržišta, otočanima bi trebalo biti dostupno i visokoškolsko obrazovanje općeg tipa.

11.2. Radi dostizanja tog cilja potrebno je dodatno iskoristiti potencijal digitalne tehnologije kako bi se osiguralo da učenje i obrazovanje bude pristupačno za otočane na jednak način kao i za stanovnike kontinentalne Europe. Jasan primjer mogućnosti koje pruža digitalna tehnologija su Cikladi na kojima se za stručno osposobljavanje vrlo često koriste telekonferencije.

11.3. Otoci su podložniji smanjenju stanovništva uzrokovanom preseljenjem te stoga cjeloživotno učenje može i mora biti jedna od politika i praksi osmišljenih da zadrže radnu snagu koja nije samo izrazito zapošljiva, već joj je i privlačna ideja ostanka na otoku.

11.4. EGSO stoga preporučuje da se prilikom osmišljavanja politike:

- i. razmotri uloga obrazovanja u napretku otoka;
- ii. primijene pristupi cjeloživotnog učenja koji će omogućiti zapošljivost i osposobiti radnu snagu koja će moći iskoristiti puni potencijal tržišta rada na otocima;
- iii. osigura da se na otocima ne smanjuje radna snaga.

Bruxelles, 19. ožujka 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Europskoj suradnji u pitanjima energetske mreže“

(samoinicijativno mišljenje)

(2015/C 268/03)

Izvjestitelj: g. Pierre-Jean COULON

Dana 16. listopada 2014., sukladno pravilu 29. stavku 2. svoga Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je donijeti samoinicijativno mišljenje o

Europskoj suradnji u pitanjima energetske mreže.

Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 4. ožujka 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 506. plenarnom zasjedanju održanom 18. i 19. ožujka 2015. (sjednica od 18. ožujka), sa 167 glasova za i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da je pojačana suradnja na području energetske mreže od ključnog značaja za građane i poduzeća.

1.2. Čimbenici civilnog društva te lokalnih i regionalnih vlasti imaju vrlo značajnu ulogu u energetske tranziciji, koja je jedini način da se zajamči učinkovitost, kontrola cijena i borba protiv klimatskih promjena.

1.3. EGSO predlaže uspostavu platformi za razmjenu mišljenja između lokalnih i regionalnih vlasti i predstavnika civilnog društva, na zajedničku inicijativu Europskog gospodarskog i socijalnog odbora i Odbora regija, uz uključivanje gospodarskih i socijalnih vijeća ili sličnih institucija svih država članica.

1.3.1. EGSO pozdravlja prijedlog za osnivanje foruma za energetske infrastrukturu koji je Komisija iznijela u Komunikaciji o energetske uniji. U sklopu tog foruma civilno društvo treba imati značajnu ulogu kako bi se:

— sistematizirale povratne informacije o iskustvima i dobre prakse koje se javljaju na lokalnoj razini,

— poticala rasprava o lokalnim propisima i usmjeravalo financiranje na učinkovite modele,

— radilo na prihvaćanju energetske izazova i zalaganju za ta pitanja.

1.4. EGSO predlaže izradu „europske energetske štednog računa“. Tim bi se računom – koji bi svaki građanin Europe mogao otvoriti, a čija bi kamata bila nešto veća od godišnje inflacije u Europske uniji – privukla sredstva koja bi bila isključivo namijenjena europskim energetske projektima, čime bi se upotpunila javna ili privatna (poduzeća) ulaganja.

2. Uvod

2.1. Sljedećih će nekoliko godina razvoj energetske mreže biti ključno pitanje za Europu. Njihovo širenje i jačanje nezaobilazan je uvjet za uspjeh energetske tranzicije koja je prijeko potrebna u borbi protiv klimatskih promjena, za konkurentnost i gospodarsku privlačnost Europe te, napokon, za sigurnost opskrbe potrošača.

2.2. Ova dinamika iziskuje korištenje stotina milijardi eura iz programa Europske komisije za pokretanje gospodarskog rasta koji bi potaknuo stvaranje radnih mjesta. Ta će ulaganja ići usporedno sa širenjem pametnih mreža (prijenosnih i distribucijskih) koje postaju vrlo značajno tržište. Bit će potrebno provesti dodatne, inovativne načine financiranja, uključujući i putem poziva građanima za sudjelovanje u financiranju uz povrat.

2.3. Istinska europska politika u pogledu energetske infrastrukture iziskuje razvijanje ključnih sektora na području inovacija koje će ojačati konkurentnost Europe na svjetskoj sceni.

2.4. Pridavanje prioritetne važnosti energetskim mrežama bit će u prvom planu te veće europske suradnje/integracije na području energije koja se danas pokazuje prijeko potrebnom, a kojom se EGSO u velikoj mjeri bavio u svojim prijašnjim mišljenjima, naročito onima koja su se ticala uspostave europske energetske zajednice. Upravo je to ambicija energetske unije koju predlaže nova Komisija i za koju je zadužen potpredsjednik Maroš ŠEFČOVIČ.

2.5. Dijeleći prioritete EGSO-a, energetska je unija na primjeren način usmjerena na promicanje dijaloga i suradnje koji jedini potiču smanjenje troškova, povećanje učinkovitosti i udovoljavanje potrebama građana i poduzeća.

3. Izazovi plinske infrastrukture u Europi

3.1. Situacija u Ukrajini 2014. godine oživjela je bojazan Europe za opskrbu prirodnim plinom. Sjevernomorska i nizozemska plinska polja smanjuju se te je diversifikacija uvoza danas veliki izazov, baš kao i sposobnost kontinenta da se suoči s eventualnim prekidima u opskrbi. To znači da bi sljedećih godina trebalo pokrenuti ili završiti određen broj projekata prekograničnih plinovoda i kompresora za obrnuti protok u slučaju potrebe ili pak LNG terminala. Istodobno, unutarnja će infrastruktura u Europi biti potrebna za unapređenje integracije unutarnjeg tržišta i izbjegavanje divergencija cijena prouzročenih uskim grlima.

3.2. Nadalje, energetska tranzicija višestruko utječe na izgled proizvođača plina šaljući ponekad proturječne signale. Naime, plinske infrastrukture oslanjaju se na ulaganja koja se amortiziraju tijekom više desetljeća. U tom kontekstu, nastojanje da se smanji potrošnja energije ili potakne prijelaz s izvora na bazi ugljika na obnovljive izvore energije ima slab utjecaj na takva ulaganja. Proizvodnja plina iz škriljevca u SAD-u i uvoz američkog ugljena nisu se očekivali, te je došlo do prevelikih ulaganja u kapacitete za proizvodnju električne energije kombiniranog ciklusa koji su trebali kompenzirati nepostojanu proizvodnju. Međutim, energetska tranzicija za sobom povlači razvoj bioplina koji podrazumijeva određenu prilagodbu mreža kako bi se uzela u obzir potreba prikupljanja i raspršenost izvora proizvodnje.

3.3. U pitanjima prirodnog plina, jasne i čitljive smjernice europske energetske strategije postaju ključne s obzirom na velika ulaganja koja se trebaju realizirati i koja je do 2020. godine Europska komisija procijenila na 70 milijardi eura, a ENTSOG na 90 milijardi eura.

4. Važnost mreža električne energije u energetskej tranziciji

4.1. Prijenosne i distribucijske mreže glavni su stup europskog sustava električne energije i glavni element energetske tranzicije. Potrebno ih je prilagoditi novim načinima proizvodnje – koji koriste obnovljive izvore energije, rasprostranjeni su na širem području te su nepostojani – i novim potrebama potrošnje kako bi se osigurala usklađenost ponude i potražnje električne energije. Prvi vodovi visokog i jako visokog napona postavljeni su oko centraliziranih postrojenja za proizvodnju – toplinskih, hidroenergetskih, a zatim u brojnim zemljama i nuklearnih. Potreba za energijom u urbanim i industrijskim zonama, koja je ubrzano rasla nakon pedesetih godina prošlog stoljeća, dovela je do razvoja mreže novih vodova. Danas Europu presijecaju veliki tokovi energije iz obnovljivih izvora koji prelaze nacionalne granice i još nužnijom čine solidarnost između regija.

4.2. Ciljevi Europske unije za 2020. i 2050. godinu, koji brinu o klimi i okolišu, sigurnosti energetske opskrbe i konkurentnosti, pospješuju nagli porast ulaganja u decentraliziranu proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora. U Francuskoj, kao i u Njemačkoj, ali i Španjolskoj i Italiji, 95 % tih proizvodnih postrojenja sada je povezano s distribucijskom mrežom električne energije (niskog ili srednjeg napona). No, proizvodnja te decentralizirane energije uglavnom je nepostojana, ovisno o prisutnosti vjetra ili sunca. Stoga je potrebno radikalno izmijeniti ulogu i zadaće distributera električne energije. U prošlosti je distribucijska mreža u manjoj mjeri bila izložena problemu „uskog grla” električne energije te je, pristupom od vrha prema dnu, krajnje potrošače opskrbljivala električnom energijom stvorenom centraliziranom proizvodnjom i dostavljenom prijenosnom mrežom (visokog i jako visokog napona). U budućnosti će se upravljanje mrežom promijeniti. Povezivanje sve većeg broja decentraliziranih obnovljivih izvora energije, punjenje električnih automobila i rastuća uloga klijenata koji mogu aktivno sudjelovati u upravljanju potrošnom promijenit će odgovornosti i aktivnosti distributera električne energije, kao i veze između distribucijskih i prijenosnih mreža. Distribucijske će mreže u budućnosti biti sve više međusobno povezane i kompleksnije te će uključivati višestruke izvore proizvodnje i povezivati sve raznovrsnije obrasce potrošnje koji variraju ovisno o vremenu; protok električne energije moći će se čak preokrenuti i vratiti od distribucijskih do prijenosnih mreža u slučajevima kada je proizvodnja veća od potrošnje na nekom lokalitetu. Općenito, možemo predvidjeti da će poteškoće na koje sada nailaze prijenosne mreže, posebice upravljanje zagušenjima, uskoro biti dio svakodnevice pri upravljanju distribucijskim mrežama električne energije.

Povećana fleksibilnost proizvodnje

4.3. Ta energetska tranzicija, pokrenuta u svim europskim zemljama, za posljedicu ima drugačiji razmještaj izvora proizvodnje: nova postrojenja, raspoređena na širem području nego što je slučaj kod konvencionalnih načina proizvodnje, ne podudaraju se s prethodnim geografskim razmještajem. Proizvodnja energije vjetra ili fotonaponske energije uglavnom je smještena u zonama udaljenima od glavnih središta potrošnje. Na primjer u Njemačkoj, prijenos energije vjetra sa Sjevernog ili Baltičkog mora prema središtima potrošnje na jugu velik je problem te, u trenutnom nedostatku dostatnih prijenosnih kapaciteta, proizvodnja obnovljive energije ponekad mora biti smanjena, što uzrokuje ekonomsko i fizičko traćenje energije. Stoga se mreža mora brzo prilagoditi kako bi mogla prihvatiti nove izvore proizvodnje. Nadalje, energetske politike u svakoj državi članici – primjerice u pogledu brzine i razmjera uvođenja obnovljivih izvora energije – trebaju uzeti u obzir i utjecaj na energetske sustave u drugim državama članicama.

4.4. Uz problem spajanja na mrežu, masivni razvoj novih varijabilnih izvora energije (nasuprot dosad prevladavajućim kontroliranim izvorima) navodi sudionike da se zapitaju o upravljanju električnim sustavom i osmisle nove načine upravljanja.

4.5. Skladištenje električne energije, kad postane operativno, bit će odlično rješenje za problem nepostojanosti energije iz obnovljivih izvora kao i za (dnevnu ili sezonsku) promjenjivost potrošnje. Međutim, tehnologija je danas ograničena i odnosi se uglavnom na hidraulične pumpe, svakako pouzdanu tehnologiju (koja se koristi već gotovo 80 godina), koja je, međutim, ograničena nedostatkom postrojenja i njihovim učinkom na okoliš. Nadalje, radi se o velikim postrojenjima kojima je potreban prijenos električne energije u oba smjera: pumpanje i otpuštanje. Idealno bi bilo raspršeno skladištenje energije.

4.5.1. Postoje druga rješenja, primjerice skladištenje vodika, ali nijedno od njih neće moći rezultirati velikim razvojem industrije još barem jedno desetljeće.

4.6. U trenutnom nedostatku decentraliziranih skladišnih kapaciteta koji bi bili učinkoviti, isplativi i ekološki prihvatljivi, čak i uz korištenje različitih mogućnosti u pogledu vlastite potrošnje, kao najprilagođenije rješenje za prihvaćanje i valorizaciju nove obnovljive energije danas ostaje dobro upravljanje protokom energije. Upravo to omogućuje dovoljno povezana i otporna mreža koja pokriva regije, države i čitavu Europu. Osiguravajući udruživanje kapaciteta proizvodnje na različitim razinama međusobnim povezivanjem, sustav energetskih mreža omogućuje znatne uštede, istodobno jamčeći opskrbu električne energije u cijeloj Europskoj uniji.

4.7. Ova ušteda nije povezana samo s veličinom mreže, već je omogućava kombinacija različitih faktora: društvenih, kulturoloških, zemljopisnih, meteoroloških, ili pak razlika u načinu proizvodnje. Uzmimo naš primjer međupovezanosti europskih mreža: s jedne strane, vršna večernja potrošnja različita je u susjednim državama zbog razlika u načinu života: ne večera se u isto vrijeme u Belgiji, Njemačkoj, Francuskoj ili Španjolskoj, a iste razlike postoje između Rumunjske, Bugarske, Grčke ili Poljske. Između ostalog, elektroenergetski sustavi europskih zemalja u većoj su ili manjoj mjeri osjetljivi na određene nepredvidive faktore: razdoblje opterećenja u Francuskoj ovisi o niskim temperaturama – vršna potrošnja je najveća u iznimno hladnim zimskim večerama, oko 19 sati – dok je Njemačka jako osjetljiva na proizvodnju energije vjetra, a Španjolska će vrhunac potrošnje imati ljeti usred dana, oko 13 sati, zbog upotrebe rashladnih uređaja.

4.8. Udruživanje kapaciteta proizvodnje putem međusobnog povezivanja omogućava svim zemljama dijeljenje rizika povezanog s tim nepredvidivim čimbenicima te smanjenje potrebe za proizvodnim kapacitetima.

4.9. Prijenosne mreže električne energije omogućuju značajan razvoj izvora obnovljive energije te bolje upravljanje problemima uzrokovanim njihovom nepostojanošću; mreža omogućuje da se manje koriste kompenzacijska postrojenja, takozvani rezervni kapaciteti, što su vrlo često termalne elektrane na fosilna goriva (ugljen, plin, loživo ulje) koje ispuštaju stakleničke plinove. Prijenosne i distribucijske mreže omogućuju da se prekomjerna lokalna proizvodnja, primjerice velika proizvodnja fotonaponske energije za vrijeme ručka u stambenoj četvrti, povremeno usmjeri prema zonama potrošnje. Mreža će također omogućiti pokrivanje potreba tog stanovništva tijekom noći i tijekom manje sunčanih dana.

Modulacija potrošnje: nužnost

4.10. Dobro upravljana europska mreža, koju podržava infrastruktura prilagođena novoj geografiji proizvodnje, stoga se čini neophodnim instrumentom za energetske tranzicije, no to je samo jedan element konteksta.

4.11. U industrijaliziranim su zemljama savršeno kontrolirani načini proizvodnje rašireni do početka 90-ih godina prošlog stoljeća, poput hidroelektrana ili nuklearnih elektrana, doveli do uvjerenja da se proizvodnja mora prilagoditi potrošnji (ponuda i potražnja), a ne obrnuto. Operater mreže morao je osigurati prilagodbu proizvodnje i opskrbe promjenama u potrošnji kako bi se osigurala trajna ravnoteža između proizvodnje i potrošnje električne energije.

4.12. Međutim, situacija se promijenila, i to nepovratno. Razvoj novih vrsta upotreba električne energije (šira upotreba rashladnih uređaja, veći broj elektroničkih uređaja, mobilni telefoni i razne aplikacije itd.) i korištenje električne energije u drugim sektorima, posebno u sektoru transporta (električna vozila), podrazumijevaju da se postojećom potrošnjom upravlja tako da se izbjegnu zagušenja proizvodnje i električne mreže kako bi se izbjegla prevelika ulaganja.

4.13. Potrebno je uzeti u obzir vršnu potrošnju povezanu s povećanom klimatskom varijabilnosti: u zemljama gdje se električna energija koristi za grijanje vrhunac potrošnje sve je veći u teškim razdobljima; tako je u Francuskoj dosegnuto više od 102 GW krajem veljače 2012. godine, odnosno 30 % više nego prije 10 godina. Češće velike vrućine i sve češće korištenje rashladnih uređaja već uzrokuju veliku potrošnju, što može prouzrokovati probleme u pogledu proizvodnje. Na primjer, u zapadnoj Europi vrhunac potrošnje električne energije odgovara razdobljima zimske hladnoće, ali i ljetnim vrućinama, odnosno anticiklonalnom razdoblju obilježenom nedostatkom vjetera. To nije važno ako električna energija dobivena iz energije vjetera predstavlja samo mali postotak ukupne proizvodnje, ali trenutni porast udjela tog izvora energije mijenja cijelu situaciju.

4.14. Upravljanje potrošnjom poseban je i koristan oblik upravljanja potražnjom koji omogućava smanjenje vrhunca potrošnje i općenito izravnavanje „krivulje opterećenja”. Sastoji se u tome da se u određenom trenutku smanji fizička potrošnja određenog mjesta ili grupe sudionika. Upravljanje potrošnjom bit će rašireno u stambenom sektoru ili će se prezentirati u različitim oblicima kod industrijskih postrojenja. Mora se uzeti u obzir i učinak „odgađanja potrošnje”.

4.15. Regulacija potrošnje jedno je od sredstava, a ostala sredstva uključuju razvoj pametnih mreža (uz manja ulaganja) te načine proizvodnje energije i njezino skladištenje. Upravitelji mreža u tome moraju imati aktivnu ulogu i doprinijeti razvoju novih tehnika upravljanja potrošnjom. Nije riječ samo o tehnologiji, već i o stvarnim tržišnim mehanizmima koji će omogućiti da potrošači postepeno postanu „potrošači-proizvođači”. Uloga potrošača-proizvođača sve je veća, a upravitelji mreža (transportnih i distribucijskih) ključni su akteri. U Francuskoj su, primjerice, pozivi za podnošenje ponuda omogućili znatno smanjenje opterećenja otkad je upravljanje opterećenjem uvedeno 2010. godine: sa 100 MW kada je ta metoda uvedena na 700 MW krajem 2013. godine. I na tom planu postoji velika potreba za usuglašavanjem operatera, lokalnih i regionalnih vlasti, zaposlenika u sektoru te organizacija potrošača.

4.16. Novi tržišni mehanizmi koji se sljedećih godina trebaju uspostaviti, kao na primjer mehanizam kapaciteta, trebali bi srednjoročno i dugoročno omogućiti nastavak tog trenda i tako doprinijeti većoj valorizaciji fleksibilnosti potražnje električne energije.

5. Od društvene i gospodarske optimizacije do ekološke optimizacije

5.1. Udruživanje i optimizacija proizvodnje s jedne strane te širenje i fleksibilnost potrošnje s druge strane vode najvažnijem cilju prijenosne i distribucijske mreže električne energije: teritorijalnoj solidarnosti. Naime, prijenosna mreža omogućuje ujednačavanje heterogenih regionalnih i nacionalnih rezultata, različitih potencijala proizvodnje te raznolikih i nepravilnih profila potrošnje. Osim što omogućuje fleksibilnost u odnosu između proizvodnje i potrošnje, prijenosna mreža električne energije također je sredstvo optimizacije ekološkog aspekta u sustavu električne energije.

5.2. Naime, upravljanje protokom električne energije uzima u obzir tehnička ograničenja i gospodarsku i socijalnu „hijerarhiju“ različitih izvora proizvodnje električne energije. Takozvana prolazna (fr. *fatale*) energija (čija se mogućnost proizvodnje gubi ako se odmah ne iskoristi: energija vjetera, solarna fotonaponska energija) koristi se prioritarno, zatim energija vodenih tokova te na kraju nuklearna energija čiji je marginalni trošak nizak. Slijede fosilni izvori proizvodnje energije – ugljen, plin i loživo ulje – ovisno o cijeni goriva. Hidroelektrane koje se koriste branama imaju više ulogu regulatora ostalih načina proizvodnje, a to vrijedi i za druga fleksibilna konvencionalna proizvodna postrojenja (npr. elektrane na plin).

5.3. Ovakvo funkcioniranje teoretski jamči optimalno i štedljivo korištenje izvora proizvodnje, ali brojni parametri koji se moraju uzeti u obzir opterećuju sustav, a sve veća uloga obnovljivih energija može doprinijeti neravnoteži.

5.4. Osim tehničkog aspekta uvođenja obnovljivih energija u elektroenergetski sustav, u okviru mehanizama podrške, posebice financijskih mehanizama, njihov razvoj postavlja pitanje njihove povezanosti s klasičnim tržišnim mehanizmima.

5.5. To posebno ovisi o kontekstu: proizvodnja toplinske energije, posebice u kombiniranom ciklusu na prirodni plin, teško je isplativa zbog stagnacije potrošnje, što možemo pozitivno gledati s društvenog stajališta, kao i sa stajališta smanjenja cijena ugljena i emisija CO₂ u Europi. U tom kontekstu znatno povećanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora može biti uzrok neravnoteže za regulirana tržišta. Tako smo više puta imali negativne cijene na veletržištu, što je paradoksalna situacija koja bi mogla vladati u nekim europskim zemljama tijekom više stotina sati godišnje. Zatvaranje, tijekom posljednjih godina, kombiniranih plinskih sustava s ukupnom proizvodnjom većom od 70 000 MW – uslijed nedostatka gospodarske isplativosti – sa svim tehničkim, socijalnim i gospodarskim posljedicama koje to nosi, ukazuje na nedostatak usklađenosti između razvoja novog europskog energetskog modela i pravila igre koja nameće unutarnje energetske tržište.

5.6. Stavljanje izvan pogona brojnih toplinskih elektrana, posebice plinskih elektrana, diljem Europe moglo bi izazvati probleme. Osim društvenih problema, trenutno dostupne sigurnosne rezerve, koje su na primjer omogućile da se prebrodi kontinentalni val hladnoće 2012. godine, smanjivat će se tijekom cijelog razdoblja od 2014. do 2018. sa znatnim padom u 2015. i 2016. godini. Različiti scenariji koje je proučavalo nekoliko poduzeća pokazuju da, kada bi se događaj poput vala hladnoće iz veljače 2012. ponovio u istim klimatskim uvjetima (vjetar, sunce, temperatura), kriterij sigurnosti opskrbe koji su određene države članice odredile na, u prosjeku, tri sata prekida opskrbe električnom energijom možda neće moći biti zadovoljen u 2016. godini!

5.7. Tržište električne energije trenutno nije uspješno u odašiljanju učinkovitih dugoročnih signala neophodnih za poticanje na potrebna ulaganja i ispunjavanje europskih energetske i klimatske ambicije. U Europskoj uniji i u velikom broju susjednih zemalja hitno treba osmisliti novi model kako bi se zajamčila sigurnost opskrbe električnom energijom, model koji istodobno omogućuje poticanje razvoja novih tehnoloških i industrijskih mogućnosti koje pružaju pametne mreže te preispitivanje isplativosti energetske sustava u cjelini kako bi oni bili u skladu s raznim ciljevima postavljenim za 2030. i kasnije.

Bruxelles, 18. ožujka 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Ulozi održivog rasta i uključivanju civilnog društva u samostalne investicijske sporazume EU-a s trećim zemljama”

(2015/C 268/04)

Izvjestitelj: g. Jonathan PEEL

Na plenarnom zasjedanju održanom 10. srpnja 2014., sukladno pravilu 29. stavku 2. Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je izraditi samoinicijativno mišljenje o

„Ulozi održivog rasta i uključivanju civilnog društva u samostalne investicijske sporazume EU-a s trećim zemljama.”

Stručna skupina za vanjske odnose, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 24. veljače 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 506. plenarnom zasjedanju održanom 18. i 19. ožujka 2015. (sjednica od 19. ožujka 2015.), sa 165 glasova za, 1 protiv i 8 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Posljednjih je godina EU uspješno zaključio niz sporazuma o slobodnoj trgovini, od kojih svaki sadrži posebno poglavlje o održivom razvoju, kao i zajednički mehanizam civilnog društva namijenjen praćenju provedbe. U slučaju oba mehanizma Odbor ima ključnu ulogu. EU također pokreće dva odvojena niza pregovora za samostalne investicijske sporazume, a moguće je da će ih biti i više. Odbor smatra da je od ključne važnosti da ti sporazumi sadrže i poglavlje o održivom razvoju s odgovarajućim mehanizmom koji bi omogućio uključivanje civilnog društva.

1.2. Razlozi zbog kojih će se pregovarati o zasebnim samostalnim investicijskim sporazumima, a ne o sveobuhvatnim sporazumima o slobodnoj trgovini, razlikuju se ovisno o okolnostima, no ti će sporazumi nužno biti ograničenog opsega. Zadržat će se obaveza uključivanja zasebnog poglavlja o održivom razvoju, ali će formalno uključivanje civilnog društva iziskivati veće napore. U sklopu sporazuma o slobodnoj trgovini, poput sporazuma s Korejom, uspostavljeni su brojni zajednički odbori, no u sklopu investicijskih sporazuma bit će ih vrlo malo.

1.2.1. Stoga će biti potrebna veća domišljatost kako bi se osigurao izravan doprinos civilnog društva. To bi se trebalo postići korištenjem postojećih mehanizama za dijalog, poput onog koji pruža Okrugli stol EU – Kina, ili poticanjem međusektorskog dijaloga uz veće uključivanje socijalnih partnera. Odbor bi u svakom slučaju trebao biti uključen u osmišljavanje mogućih rješenja.

1.3. Važnost koju EU pridaje održivom razvoju dijelom ima korijene u općenitoj težnji EU-a da promiče i jača učinak zajedničkog vjerovanja u demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava, transparentnost i predvidljivost, naročito na ključnim područjima poput prava intelektualnog vlasništva.

1.3.1. U središtu tog pristupa su zaštita okoliša, borba protiv klimatskih promjena, promicanje dostojnog rada, zdravlja i sigurnosti na radu te čitav niz tema o kojima je riječ u temeljnim konvencijama Međunarodne organizacije rada (ILO), kao i u ključnim konvencijama na području zaštite okoliša. Odbor smatra da je vrijeme da se naglasak stavi na samu provedbu tih sporazuma putem zajedničkih napora koji uključuju jačanje kapaciteta, kako u pogledu ljudskih resursa tako i u pogledu prijenosa tehnologije.

1.3.2. U zajedničkoj izjavi s 27. sastanka država AKP-a i EU-a u listopadu 2014. godine ⁽¹⁾ jasno su navedena temeljna načela Odbora i pitanja koja ga brinu, a koja na tom području dijeli s civilnim društvom izvan EU-a. U sažetku te izjave naglašava se važnost održivog razvoja i završetka definiranja ciljeva održivog razvoja u ovoj godini, kao i potreba za uključivanjem civilnog društva (ili nevladinih dionika) u pregovore tijekom čitavog njihova trajanja. Iako se taj tekst odnosi na sporazume o ekonomskom partnerstvu (EPA), jednako ga je tako moguće primijeniti i na investicijske sporazume.

⁽¹⁾ ACP EU Meeting_Oct 2014_Final Declaration-EN (2).

1.4. Odbor ističe da svaki investicijski sporazum koji Europska unija sklopi mora biti u potpunom skladu s radom Otvorene radne skupine koja dovršava sveobuhvatan niz od 17 ciljeva održivog razvoja, s pripremanjima za parišku Konferenciju potpisnica Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama (UNFCCC COP 15) kao i s višestranim pregovorima koji se vode za smanjenje carinskih stopa za ekološke (zelene) proizvode.

1.4.1. Odbor je ranije izjavio da je potrebno bolje razumijevanje interakcije triju dimenzija održivog razvoja „kako bi se odredila pravedna, umjerena i učinkovita rješenja”⁽²⁾. Ipak, održivost mora imati ključnu ulogu u aktualnim investicijskim pregovorima između EU-a i Kine, posebno stoga što je, čini se, glavna potražnja u Kini ona za zelenim, održivim ulaganjima, putem uvoza stručnosti i tehnologije EU-a.

1.5. Odbor sa žaljenjem primjećuje da se razina globalnih ulaganja smanjila za najmanje 5 % od 2000. godine.

1.6. Primjećujemo, nadalje, da će uloga privatnog sektora biti ključni čimbenik svakog investicijskog sporazuma, naročito s obzirom da Konferencija Ujedinjenih naroda o trgovini i razvoju (UNCTAD)⁽³⁾ procjenjuje da će tijekom razdoblja za koje su ciljevi održivog razvoja određeni biti potrebna ulaganja od 7 bilijuna dolara, te da će barem trećinu tog iznosa trebati osigurati privatni sektor. Zaštita ulaganja ključno je pitanje, ali se njime bavi drugo mišljenje Odbora koje je trenutno u izradi. Ipak, Odbor ponovno ističe da je pravo EU-a i drugih država da reguliraju i određuju legitimne ciljeve javnih politika (uključujući politike koje se tiču zdravstva, sigurnosti i okoliša) od najveće važnosti.

1.6.1. Odbor snažno preporučuje Komisiji da posebnu pažnju posveti podržavanju uloge MSP-ova i specijaliziranih poduzeća u pitanjima ulaganja, kao i u drugim područjima. Ta su poduzeća glavni pokretači inovacija, što je od izuzetne važnosti za očuvanje i razvoj održivosti; ona čine 99 % gospodarskog tkiva Europske unije i stvaraju 70–80 % radnih mjesta.

1.6.2. Svaki investicijski sporazum morati obuhvaćati javnu nabavu, kao i javno-privatna partnerstva u kojima vlade surađuju s privatnim sektorom. Politika EGSO-a o javno-privatnim partnerstvima razrađena je u mišljenju ECO/272 objavljenom 21. listopada 2010. To je mišljenje u općim crtama podržalo javno-privatna partnerstva, ali je također ukazalo na određena pitanja koja izazivaju zabrinutost, a koja su i dalje aktualna. Isto tako, Odbor je ranije izjavio da „javno-privatna partnerstva mogu predstavljati važan instrument za provedbu razvojnih strategija, ako se izvedu na ispravan način i ostvare komunikaciju sa zainteresiranim stranama”⁽⁴⁾. Svaki investicijski sporazum stoga mora omogućiti javna ulaganja i javno-privatna partnerstva. Njihov je zadatak osigurati ostvarenje ciljeva o održivosti.

1.6.3. Odbor također preporučuje da se u dio o održivom razvoju svakog investicijskog sporazuma uključi i uloga društvene odgovornosti poduzeća te da se spomenu socijalno odgovorna ulaganja poput načela o odgovornom ulaganju koja podržavaju Ujedinjeni narodi⁽⁵⁾. S tim u vidu takvi bi sporazumi trebali poticati javne i privatne financijske institucije da dobrovoljno izjave da su podaci vezani uz utjecaj na okoliš, društvo i upravljanje, poznati kao ESG kriteriji, uračunati u njihove analize i odluke o odgovornom ulaganju. Svjesni smo da se nova komunikacija Komisije o društvenoj odgovornosti poduzeća očekuje početkom 2015. godine, no od ključne je važnosti da obje strane u pregovorima međusobno u potpunosti poštuju šire međunarodne smjernice. To uključuje Smjernice OECD-a za multinacionalna poduzeća⁽⁶⁾ i Vodeća načela Ujedinjenih naroda o poslovanju i ljudskim pravima čija je provedba u tijeku. Odbor naglašava da djelovanje na razini EU-a ili na međunarodnoj razini ne smije biti u suprotnosti s tim smjernicama niti ih ugroziti.

⁽²⁾ SL C 271, 19.9.2013., str. 144.

⁽³⁾ UNCTAD WIF, priopćenje za javnost, Ženeva, 14. listopada 2014.

⁽⁴⁾ SL C 67, 6.3.2014., str. 1.

⁽⁵⁾ Odbor će se tim pitanjima možda više posvetiti u svom sljedećem informativnom izvješću.

⁽⁶⁾ Smjernice OECD-a za multinacionalna poduzeća, 2011.

2. Kontekst

2.1. Ulaganja su stavljena pod nadležnost EU-a Lisabonskim ugovorom kao dio zajedničke trgovinske politike, u sklopu zadaće EU-a da radi na „postupnom ukidanju ograničenja za (međunarodnu trgovinu i) izravna strana ulaganja”⁽⁷⁾. Ugovorom se također zahtijeva da svi bitni vidovi trgovine, ulaganja, razvoja i proširenja budu temeljitije integrirani i međusobno povezani, prije svega da bi se zajamčila znatno veća koordinacija.

2.2. Komisija je tada objavila Komunikaciju „Ususret sveobuhvatnoj europskoj politici za međunarodna ulaganja”⁽⁸⁾. U toj komunikaciji, koja se oslanja na presude Suda Europske unije, izravna strana ulaganja opisana su kao ulaganja za koja se „općenito smatra” da uključuju neko „strano ulaganje čija je uloga da uspostavi trajne i izravne veze s poduzećem kojem se kapital stavlja na raspolaganje kako bi vršilo neku gospodarsku aktivnost” ili „kapital koji prelazi od ulagača u jednoj zemlji do poduzeća u drugoj zemlji”.

2.2.1. U svom mišljenju kojim je odgovorio na Komunikaciju Komisije Odbor je izjavio⁽⁹⁾ kako posebno pozdravlja činjenicu da se insistira ne obavezi da se trgovinska i investicijska politika EU-a uklopi u gospodarsku i druge politike Unije – uključujući zaštitu okoliša, dostojan rad, zdravlje i sigurnost na radu te razvoj – te da bude s njima usklađena.

2.3. Ipak, težnja ka čvršćoj integraciji svih vidova vanjske politike EU-a nije se rodila u tom trenutku. U Komunikaciji pod nazivom „Globalna Europa” iz 2006. godine, objavljenj u trenutku kad je u pregovorima u okviru WTO-ovog Razvojnog plana iz Dohe došlo do zastoja, Komisija je izjavila da je od ključne važnosti osigurati da se dobit ostvarena liberalizacijom trgovine „prenese na građane. Kao što težimo socijalnoj pravednosti i koheziji na vlastitom teritoriju, trebali bismo također nastojati promicati svoje vrijednosti, uključujući socijalne i ekološke standarde te kulturnu raznolikost, diljem svijeta”⁽¹⁰⁾. U odgovoru na tu komunikaciju Odbor je zatražio da se u svaki budući sporazum o slobodnoj trgovini uključi poglavlje o održivom razvoju, kao i da se civilnom društvu dodijeli aktivna nadzorna uloga⁽¹¹⁾.

2.4. Od tada je zaključen znatan broj trgovinskih sporazuma EU-a u kojima je poglavlje o održivom razvoju zauzimalo istaknuto mjesto. Počevši sa sporazumom između EU-a i Koreje iz 2010. godine, prvim sporazumom EU-a o slobodnoj trgovini sklopljenim nakon više godina, takvi su sporazumi uključivali i uspostavu zajedničkog mehanizma civilnog društva za nadzor provedbe poglavlja o održivom razvoju. Ti mehanizmi sada počinju djelovati. Forum civilnog društva EU-a i Koreje redovito se sastaje, a savjetodavna tijela nadležna za Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Srednje Amerike, Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Kolumbije/Perua te Sporazum o ekonomskom partnerstvu između EU-a i Cariforuma također su započela s radom.

2.5. U nedavno potpisanim sporazumima – koji još nisu operativni – o produbljenj i sveobuhvatnoj slobodnoj trgovini s Ukrajinom, Gruzijom i Moldovom postoje slični mehanizmi, kao što postoje i u sporazumima između EU-a i Kanade (CETA) te EU-a i Singapura, pa je opravdano pretpostaviti da će biti uključeni i u druge trgovinske pregovore EU-a koji su još u tijeku.

2.6. Ulaganja su, s druge strane, predstavljala ključni dio pregovaračkog mandata u pregovorima koji su započeti nakon što su ulaganja uključena u nadležnost EU-a, uključujući CETA-u te, naročito, pregovore o Partnerstvu za transatlantsku trgovinu i ulaganja sa SAD-om, čiji sam naziv sadrži riječ „ulaganja”. Mandat dogovoren za Sporazum s Korejom i druge sporazume o slobodnoj trgovini navedene u točki 2.4. prethodio je nadležnosti EU-a, no ulaganja su kasnije dodana mandatu pregovora sa Singapurom koji je u međuvremenu sklopljen zasebno.

2.7. Pregovori za zasebne, samostalne investicijske sporazume službeno su pokrenuti na samitu EU-a i Kine u studenom 2013. godine, a u ožujku 2014. godine pokrenuti su pregovori za sličan sporazum s Mjanmarom. Riječ je o prvim „samostalnim” investicijskim sporazumima EU-a, budući da oni nisu dio širih pregovora o slobodnoj trgovini⁽¹²⁾. Takvi pregovori mogu pružiti zanimljivo alternativno rješenje kad se učini da su dugotrajni pregovori EU-a o slobodnoj trgovini izgubili svaki zamah, a prije ukrajinske krize razmatrana je i mogućnost zasebnih investicijskih pregovora između EU-a i Rusije.

⁽⁷⁾ Članak 206. UFEU-a.

⁽⁸⁾ Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija – Ususret sveobuhvatnoj europskoj politici za međunarodna ulaganja COM(2010) 343 završna verzija.

⁽⁹⁾ SL C 318, 29.10.2011., str. 150.

⁽¹⁰⁾ COM(2006)567 završna verzija, 4. listopada 2006., točka 3.1.iii

⁽¹¹⁾ SL C 211, 19.8.2008., str. 82.

⁽¹²⁾ Postoje i zagovornici pregovora o potpunom sporazumu o slobodnoj trgovini EU-a s Kinom.

2.8. Stoga se u ovom mišljenju razmatra moguća uloga poglavlja o održivom razvoju u takvim samostalnim investicijskim sporazumima, kao i opseg za formalno aktivno uključivanje civilnog društva.

3. Promjenjiva priroda ulaganja

3.1. Ulaganja su (kao jedno od „singapurskih pitanja” o kojima je dogovor postignut 1996. godine) prvobitno trebala biti dio multilateralnih pregovora Svjetske trgovinske organizacije (WTO) o slobodnoj trgovini pokrenutih u Dohi, no od toga se odustalo na ministarskoj konferenciji WTO-a održanoj 2003. godine u Cancunu. Pokušaj OECD-a da pokrene multilateralni investicijski sporazum neuspješno je završio 1998. godine. Sporazum WTO-a o mjerama ulaganja u vezi s trgovinom, sklopljen prije 20 godina u okviru urugvajskog ciklusa, primjenjuje se samo na mjere koje utječu na trgovinu robom te ne uključuje usluge ili druga ključna područja koja su se u međuvremenu razvila.

3.2. Odvajanje trgovine i ulaganja postaje sve složenije te iziskuje integrirani pristup. Izravna strana ulaganja imaju ključnu i sve značajniju ulogu u EU-ovoj globalnoj strategiji poslovanja. U brojnim slučajevima, ovisno o usporednim troškovima proizvodnje, idealno mjesto proizvodnje nalazi se što je moguće bliže krajnjem tržištu, što je posebno važno zbog otvaranja novih tržišta, naročito u gospodarstvima u naglom usponu i drugim gospodarstvima u razvoju. U drugim je slučajevima važna sposobnost brzog premještanja opskrbe i proizvodnje iz jedne zemlje u drugu, kao što se već pokazalo uslijed različitih razina prihvatljivosti u pogledu upotrebe biotehnologije.

3.2.1. Valutna kretanja i promjenjivost troškova također utječu na lanac opskrbe, što dovodi do fluktuacije i kratkoročnih varijacija u proizvodnji. Danas je vjerojatnije da visoke uvozne prepreke – koje su nekad bile pozitivne za ulaganja – predstavljaju prepreku za izravna strana ulaganja.

3.2.2. Globalni lanci opskrbe i proizvodnje mogu obuhvaćati brojne zemlje. Primjerice, mobilni telefon namijenjen europskom tržištu može se proizvoditi u Kini, uz korištenje napredne tehnologije uvezene iz drugih dijelova Istočne Azije. Prije ulaska Kine u WTO te su se komponente obično izravno uvozile u EU. Oko polovice izvoza iz Kine zapravo potječe od poduzeća u stranom vlasništvu koja su investirala u Kini – u elektroničkoj industriji to iznosi čak 65 %.

3.2.3. U Komunikaciji iz 2010. godine također se ističe da „dosadašnja (...) istraživanja o izravnim stranim ulaganjima i radnim mjestima pokazuju da dosad nije utvrđen mjerljiv negativni učinak ulaganja u treće zemlje na ukupni broj radnih mjesta”⁽¹³⁾, iako se u njoj priznaje da „unatoč tome što je ukupna bilanca pozitivna, negativni se učinci naravno mogu pojaviti na razini pojedinog sektora te na geografskoj i/ili individualnoj razini”. To češće pogađa niže kvalificirane radnike.

3.3. Trgovinske i investicijske prakse razvijaju se vrlo brzo. Internet, primjerice, unosi radikalnu promjenu eksponencijalnim porastom međunarodne kupovine robe putem interneta, plaćanjem te robe putem interneta i praćenjem pošiljke kako bi se potvrdila dostava. Promjene koje donosi sve veća upotreba usluga kao što su eBay, PayPal i druge slične usluge (poput Alibabe) radikalno će promijeniti trgovinu i ulaganja. Informacijske i komunikacijske tehnologije već su značajan čimbenik u izravnim stranim ulaganjima.

3.3.1. To otvara brojne mogućnosti za mala i srednja poduzeća i druga uže specijalizirana poduzeća, a naročito za mala i srednja poduzeća u udaljenim područjima, budući da njima i lokalnim poduzećima omogućuje pristup tržištima koja su im dosad bila nedostupna. To bi moglo pružiti značajan poticaj MSP-ovima za ulaganja u treće zemlje i stvaranje lokalnih radnih mjesta. S obzirom da MSP-ovi čine 99 % gospodarskog tkiva u EU-u, glavni su pokretači inovacija, imaju ključnu ulogu u očuvanju i razvijanju održivosti te stvaraju 70–80 % radnih mjesta, EGSO poziva Komisiju da na takva poduzeća obrati posebnu pozornost te da ih podrži u pitanjima ulaganja, kao i na drugim područjima.

⁽¹³⁾ Učinak vanjskih izravnih stranih ulaganja EU-a (2010 *Impact of EU outward FDI*), Copenhagen Economics, 2010.

4. Samostalni investicijski sporazumi

4.1. Pregovori o dva samostalna investicijska sporazuma EU-a – s Kinom i Mjanmarom – međusobno će se znatno razlikovati, iako su njihovi osnovni mandati slični. S Kinom su sve države članice EU-a (osim Irske) sklopile individualne bilateralne investicijske ugovore, a s Mjanmarom nijedna. U slučaju Kine, pitanja koja se tiču pristupa tržištu također su središnji dio pregovora, dok su pregovori s Mjanmarom usredotočeni isključivo na zaštitu ulagača. Nakon dugog razdoblja izolacije, vlada Mjanmara želi privući i potaknuti strana ulaganja.

4.2. Kina i Mjanmar krajnje su različite zemlje u pogledu razvijenosti. Prva je jedna od glavnih supersila, uključena u svjetski trgovinski sustav, dok se druga sporo oporavlja od desetljeća nametnute i samonametnute izolacije. Mjanmaru će biti potrebno jačanje kapaciteta, a Kini ne. Ukupna trgovina robom EU-a s Mjanmarom u 2013. godini iznosila je 533 milijuna eura, a s Kinom 428 milijardi eura (čemu treba dodati trgovinu uslugama koja je u 2012. godini iznosila 49,9 milijardi eura) ⁽¹⁴⁾.

4.2.1. Unatoč tome, ulaganja EU-a u Kini 2012. godine iznosila su svega 15,5 milijardi eura (5,3 milijardi 2009. godine), dok su kineska ulaganja u EU-u iznosila samo 7,6 milijardi eura (0,3 milijardi 2009. godine) ⁽¹⁵⁾, drugim riječima samo oko 2,6 % ulaganja u EU. Te su brojke vrlo niske, pogotovo ako se uzme u obzir činjenica da, dok strana ulaganja EU-a u SAD-u čine gotovo 30 % EU-ovih izravnih stranih ulaganja, ona u Kini predstavljaju manje od 2 % izravnih stranih ulaganja EU-a (iako to predstavlja oko 20 % ukupnih izravnih stranih ulaganja u Kini). Ulaganja iz Kine predstavljaju manje od 0,7 % ukupnih izravnih stranih ulaganja u EU-u (s tim da možda postoje neizravna ulaganja preko Hong Konga ili na druge načine), dok ulaganja iz SAD-a predstavljaju 21 %.

4.2.2. Pregovori o tim investicijskim sporazumima međusobno će se razlikovati. U slučaju Mjanmara bit će potrebno postaviti načela i standarde kako bi se potaknula strana ulaganja, dok će za Kinu biti potreban znatno ambiciozniji sporazum. U oba će slučaja, međutim, velik dio ulaganja koja će uslijediti dolaziti iz privatnog sektora ili će biti osigurana u suradnji s njim.

4.3. Stranke investicijskog sporazuma bit će prije svega dužne pospješiti ulaganja pružanjem za to potrebne, održive infrastrukture. Vlade su dužne osigurati čvrstu regulatornu osnovu za infrastrukturu, bilo na regionalnoj razini ili da bi osigurale učinkovite energetske, vodoopskrbne i prometne mreže, uspostavom čvrstih sustavnih temelja koji bi to omogućili. Energetske i vodoopskrbne mreže i sustavi iziskuju složen dizajn te može biti potrebno i više od desetljeća kako bi bili realizirani u cijelosti. Također je potrebno dugoročno planirati regulatorno okruženje. Prema procjeni UNCTAD-a ⁽¹⁶⁾, od 7 bilijuna dolara potrebnih za ulaganja tijekom razdoblja za koje su postavljeni ciljevi održivog razvoja, barem trećina će doći iz privatnog sektora, između ostalog za izgradnju novih gradova, škola, bolnica i cesta.

4.4. Poticanje javno-privatnih partnerstava u tome će imati ključnu ulogu. Svaki sporazum o ulaganjima mora osigurati da regulatorno okruženje omogućuje unutarnja ulaganja u javnu nabavu i javno-privatna partnerstva, na temelju dugoročne predvidivosti i održivosti. I poduzeća trebaju planirati dugoročno, prije svega da bi osigurala uspješnost svojih ulaganja. Neuspjeh bilo koje strane nikome nije od koristi. Snažni akteri iz vlade i privatnog sektora trebaju razviti nove sinergije i usvojiti nove načine sudjelovanja. Doprinos civilnog društva i ovdje bi trebao imati ključnu ulogu, posebice na razini socijalnih partnera.

4.5. Za Kinu je jedna od glavnih koristi tog sporazuma to što će se njime ažurirati bilateralni investicijski sporazumi sklopljeni s 27 država članica te će ih se objediniti jednim sporazumom. Umjesto da te sporazume samo spoji, EU treba nastojati ostvariti sporazum nove generacije i visokih standarda (kao što je to učinio u slučaju Kanade). Osim pristupa tržištu, ti pregovori pokrivaju i brojna šira pitanja poput javne nabave, politike tržišnog natjecanja, uloge poduzeća u državnom vlasništvu i pristupa dotad zatvorenim sektorima te pitanja koja se tiču održivog razvoja.

4.5.1. Od ključne je važnosti da investicijski sporazum između EU-a i Kine donese dodanu vrijednost. Trebao bi rezultirati intenzivnijim političkim dijalogom, kao i višom razinom integracije i tehnološke razmjene.

⁽¹⁴⁾ Podaci Glavne uprave za trgovinu.

⁽¹⁵⁾ Podaci Komisije.

⁽¹⁶⁾ Vidjeti bilješku 3..

4.5.2. Odbor je upoznat s nizom načela o ulaganjima koja su EU i SAD dogovorili 2012. godine⁽¹⁷⁾. Njima se naglašava „ključni značaj stvaranja i održavanja otvorenih i stabilnih uvjeta i politika za ulaganja koji doprinose održivom gospodarskom razvoju i rastu, stvaranju radnih mjesta, većoj produktivnosti, tehnološkim inovacijama i konkurentnosti”.

4.6. Ipak, jasno je da je uključivanje poglavlja o održivom razvoju u svaki investicijski sporazum s Kinom od najveće važnosti, posebno stoga što u Kini prije svega postoji potražnja za zelenim, održivim ulaganjima. Većina promatrača glavni razlog interesa Kine za takav sporazum vidjeti u potrebi Kine za EU-ovim ulaganjima i tehničkim znanjem koji bi doprinijeli proširenju postojećih gradova, istodobno osiguravajući maksimalnu održivost, kao i izgradnji novih održivih gradova diljem Kine. Kina je svjesna ne samo grešaka počinjenih u razvijenom svijetu, gdje su centri gradova postali sinonim za zapuštenost, već i pretjeranog širenja gradova uslijed njihovog brzog, neplaniranog i nekontroliranog rasta, naročito u zemljama s naglim razvojem gospodarstva. Urbanizacija u Kini eksponencijalno raste: već sad više od 50 % stanovnika Kine živi u gradovima, što je postotak koji je još prije samo nekoliko godina bio nezamisliv. Primjerice, broj stanovnika Shenzhena – grada koji prije 40 godina nije postojao – u razdoblju od 2000. do 2010. godine se učeterostručio, premašivši 10 milijuna. Kinezi su odlučni u tome da žele izbjeći što više zamki u koje su drugi upali.

5. Uloga održivog razvoja u investicijskim pregovorima

5.1. Odbor pozdravlja spremnost Komisije da komponentu „održivog razvoja” uključi u sporazume o ulaganjima. Svako poglavlje o održivom razvoju temeljit će se na načelima iznesenim u prvom takvom poglavlju – Poglavlju 13. Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Republike Koreje iz 2010.⁽¹⁸⁾ – koja su kasnije dodatno razrađena, posebice u nedavnim sporazumima o ekonomskom partnerstvu i sporazumima sa Singapurom i Kanadom (koji još nisu ratificirani). Bit će također potrebne posebne izmjene koje se tiču ulaganja, posebno kako bi se naglasak stavio na odgovorno ulaganje, veću transparentnost, energetska učinkovitost, promicanje ekoloških usluga i drugih relevantnih čimbenika.

5.1.1. Odbor također pozdravlja spremnost Europske komisije i Vijeća da osiguraju da se politika ulaganja ne kosi ni s jednim od specifičnih vidova održivog razvoja.

5.2. U Prilogu 13. Sporazuma između EU-a i Koreje jasno je navedeno da će, kako bi se ostvarili ciljevi iz poglavlja o održivom razvoju, stranke trebati surađivati kako na razmjeni mišljenja o „pozitivnim i negativnim učincima” sporazuma tako i „na međunarodnim forumima zaduženima za socijalne i ekološke aspekte trgovine i održivog razvoja”, uključujući Svjetsku trgovinsku organizaciju, Međunarodnu organizaciju rada, Program Ujedinjenih naroda za zaštitu okoliša i multilateralne sporazume o zaštiti okoliša. Svako ažuriranje tih zahtjeva trebalo bi uključiti odgovarajuće nedavne inicijative Svjetske banke i Organizacije za prehranu i poljoprivredu te druge inicijative.

5.2.1. U članku 13. stavcima 4. i 5. tog sporazuma jasno je navedeno da su obuhvaćeni svi glavni dogovori o socijalnim pravima (multilateralni sporazumi i norme na području rada), kao i multilateralni sporazumi o zaštiti okoliša. Članak 13. stavak 6. izričito govori o izravnim stranim ulaganjima u ekološku robu i usluge, uključujući ekološku tehnologiju, održivu energiju iz obnovljivih izvora, energetska učinkovite proizvode i usluge te proizvode s ekološkom oznakom.

5.2.2. Od iznimne su važnosti i članak 13. stavak 7., kojim se sprečava popuštanje ili ograničavanje zakona kako bi se potaknula ulaganja, te članak 13. stavak 9. koji se tiče transparentnosti.

5.2.3. Iako će svaki sporazum imati svoje posebnosti, nužan je dosljedan pristup te lako prepoznatljiv i prihvatljiv format.

5.2.4. Formalni mehanizam za dijalog o održivom razvoju, sličan onome iz Poglavlja 13./Priloga 13. Sporazuma s Korejom, bit će jednako važan kao u slučaju sveobuhvatnog sporazuma o slobodnoj trgovini. U slučaju Mjanmara odlučujuću će važnost imati rasprava o provedbi konvencija Međunarodne organizacije rada: u razdoblju od 1997. do 2013. godine Mjanmar je zbog kršenja načela Konvencije Međunarodne organizacije rada o prisilnom radu bio isključen iz Općeg sustava povlastica (OSP) i inicijative Sve osim oružja.

5.2.5. U slučaju Kine bi se poglavlje o održivom razvoju i konkretan forum za raspravu trebali nadovezati na postojeći dijalog između EU-a i Kine o politici zapošljavanja i socijalnoj politici, kao i na dijalog između EU-a i Kine o politici zaštite okoliša koji postoji od 2005. godine, a u skorije je vrijeme dobio nov poticaj zajedničkom izjavom iz 2012. godine o pojačanom dijalogu o politici zaštite okoliša i zelenom rastu. To bi trebalo obuhvatiti zagađenje zraka i vode, upravljanje otpadom i šumarstvo.

⁽¹⁷⁾ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/149331.htm>

⁽¹⁸⁾ SL L 127, 14.5.2011., str. 62.

5.2.6. Svako poglavlje o održivom razvoju morat će temeljito ispitati jačanje uloge koju privatni sektor ima u ulaganju. Ključne će biti obaveze ulagača, koje će trebati uravnotežiti prikladnim oblikom zaštite ulagača. Potrebno je u potpunosti uzeti u obzir obaveze ulagača u pogledu zahtjeva koji se odnose na održivi razvoj, uključujući društveno odgovorna ulaganja, kojima oni nastoje podržati i očuvati svoju opću konkurentnost. Nekima od njih podržavanje održivog razvoja bit će glavni cilj ulaganja, dok će drugima ono biti sporedno. Stranke u pregovorima trebaju pospješiti ulaganja, ali ne mogu diktirati koja će to ulaganja biti. Ipak, učinkovita strategija EU-a na području ulaganja ima odlučujuću ulogu u održavanju konkurentnosti EU-a u doba brzih mijena na gospodarskom planu i velikih preokreta u raspodjeli ekonomske moći u svijetu, posebno što se tiče ulaganja od strane specijaliziranih poduzeća te malih i srednjih poduzeća, koja su glavni izvor inovacija.

5.2.7. Članak 13. stavak 6. alineja 2. Sporazuma s Korejom odnosi se na pravednu i etičku trgovinu robom, kao i na sheme „koje uključuju društvenu odgovornost poduzeća i njihovu podložnost kontroli”. S tim u vezi se u Prilogu 13. također predviđa „razmjena informacija i suradnja”, uključujući „učinkovitu provedbu i praćenje smjernica dogovorenih na međunarodnoj razini”. Odbor snažno preporučuje da se taj pristup proširi na investicijske sporazume. Uloga društvene odgovornosti poduzeća imat će odlučujući značaj u svakom investicijskom sporazumu.

5.2.8. Takav bi mehanizam bio vrlo koristan u rješavanju pitanja društvene odgovornosti poduzeća u suradnji s našim ulagačkim partnerima. On bi trebao staviti naglasak na uvažavanje kulturnih različitosti, poticanje transparentnosti i etičkog pristupa te borbu protiv korupcije. Uvažavanje želja potrošača doprinijet će gospodarskoj koristi te će, na primjer, potaknuti korištenje učinkovitije i čišće energije. Podizanje svijesti, razmjena dobrih praksi i konstruktivna suradnja između poduzeća i dionika od ključne su važnosti, kao i jačanje kapaciteta MSP-ova, koji snose neproporcionalno velike troškove. Kineska ulaganja u stranim zemljama mogu vrlo lako propasti ako ulagači ne razumiju u potpunosti što se od njih traži. Poticanje čvršće veze između ulagača, društvenih potreba, a time i želja potrošača, bilo bi korisno za sve strane.

5.2.9. Komunikacija određuje društvenu odgovornost poduzeća kao „odgovornost poduzeća za njihove učinke na društvo”. Društvena odgovornost poduzeća temelji se na poslovnoj orijentaciji poduzeća, a sastoji se od dobrovoljnih inicijativa koje nadilaze zakonske obaveze. Riječ je o stvaranju nove vrijednosti putem inovacija. Društvena odgovornost poduzeća obuhvaća gospodarske, socijalne i ekološke aspekte te uključuje savjetovanje sa svim dionicima, pri čemu je fleksibilan i raznovrstan pristup od najveće važnosti. Ne uklapa se u okvire jedinstvenih rješenja: svako poduzeće ima svoj vlastiti, specifični identitet. Stoga se prakse društvene odgovornosti poduzeća bitno razlikuju, no, pod uvjetom da se ispravno upotrebljavaju, korisno su sredstvo za stvaranje poslovnih prilika i povećanje konkurentnosti poduzeća.

5.2.10. Uskoro se očekuje nova komunikacija Komisije o društvenoj odgovornosti poduzeća. Glavne međunarodne smjernice na koje se ta komunikacija poziva uključuju Smjernice OECD-a za multinacionalna poduzeća⁽¹⁹⁾ i UN-ova Vodeća načela o poslovanju i ljudskim pravima, trenutno u postupku provedbe. Važno je da djelovanje na razini EU-a ili međunarodnoj razini ne krši ili ne ugrožava te smjernice. Također je važno imati na umu da, dok su države dužne štiti i primjenjivati ljudska prava, poduzeća su ih dužna poštovati.

6. Uloga civilnog društva

6.1. Civilno društvo ima važnu ulogu u povezivanju vlade i privatnog sektora; ono treba stalno sudjelovati i vršiti nadzor. Međutim, pitanje izravne uključenosti civilnog društva, uključujući izravni nadzor investicijskih sporazuma, uz aktivno sudjelovanje i vladinih i nevladinih dionika, iziskuje različita rješenja prilagođena posebnostima svake zemlje i temeljena na postojećoj razini društvenog dijaloga i razumijevanja između različitih društvenih skupina.

6.2. U Sporazumu između EU-a i Koreje postoji više mehanizama za dijalog između dviju strana. Forum civilnog društva podnosi izvješća Odboru za trgovinu i održivi razvoj, koji uključuje vlade objiju strana. Za investicijske sporazume predviđen je samo jedan takav odbor: možda nije uvijek primjereno baviti se pitanjima ulaganja na toj razini, posebno kada jedna strana ne želi da to postane političko ili diplomatsko pitanje. Možda će biti potrebno iznaći novi mehanizam za forum civilnog društva.

⁽¹⁹⁾ Vidjeti bilješku 6.

6.3. U zemljama poput Kine ili Mjanmara shvaćanje civilnog društva je bitno drugačije i ograničenije, stoga će biti potrebno znatno više uvjeravanja kako bi se usvojilo načelo uključivanja organizacija civilnog društva u bilo kakvo tijelo za praćenje. Kina je u više afričkih država sklopila partnerstva koja su usredotočena na ulaganja isključivo komercijalne prirode, a ne na ulaganja kao pomoć u razvoju. Postojeći mehanizmi savjetovanja bitno se razlikuju od mehanizama EU-a, no svako jačanje dijaloga među odgovarajućim tijelima predstavljalo bi vrlo važan dodatak sporazumu. EU je, s druge strane, socijalni i civilni dijalog postavio kao temelj svog društvenog modela, dajući mu institucijski okvir.

6.3.1. Odbor bi trebao biti uključen u pronalaženje rješenja. Stoga preporučujemo širu primjenu načela okruglog stola EU – Kina, na kojem su Odbor i kinesko Gospodarsko i socijalno vijeće jednako zastupljeni, ili primjenu nekog drugog mehanizma za dijalog koji bi bio prilagođen specifičnim društvenim okolnostima dotične zemlje, budući da bi se time omogućio najbolji napredak.

6.3.2. Značajno iskustvo Komisije u pogledu programa jačanja kapaciteta na području trgovine i uz trgovinu vezanih pitanja moglo bi pružiti alternativni put. Na primjer, programi s ministarstvima trećih zemalja usmjereni na provedbu pravila WTO-a sadržavali su komponentu suradnje s civilnim društvom, uključujući udruženja poslodavaca i sindikate koji su surađivali s tijelima UN-a (npr. s ILO-om, UNCTAD-om, UNIDO-om) u realizaciji tih programa. Socijalni partneri također će imati značajnu ulogu, posebno zbog velikog udjela ulaganja koja uključuju poduzeća.

Bruxelles, 19. ožujka 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

III.

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

506. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 18. I 19. OŽUJKA 2015

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Plan ulaganja za Europu”

(COM(2014) 903 završna verzija)

i o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za strateška ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013”

(COM(2015) 10 završna verzija – 2015/0009 (COD))

(2015/C 268/05)

Izvjestitelj: M. Michael SMYTH

Dana 19. prosinca 2014., dana 28. siječnja 2015. i dana 3. ožujka 2015., Europska komisija odnosno Europski parlament odnosno Vijeće Europske unije, sukladno člancima 172., 173., 175., 182. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Plan ulaganja za Europu”

(COM(2014) 903 završna verzija)

i o

„Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za strateška ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013”

(COM(2015) 10 završna verzija – 2015/0009 (COD)).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 2. ožujka 2015.

Europski socijalni i gospodarski odbor Mišljenje je usvojio na svom 506. plenarnom zasjedanju održanome 18. i 19. ožujka 2015. (sjednica od 19. ožujka 2015.), s 200 glasova za, 6 protiv i 11 suzdržanih.

1. Sažetak i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja Plan ulaganja za Europu te odmicanje od mjera štednje i fiskalne konsolidacije. Komisija sad potvrđuje da postoji manjak ulaganja i ukupne potražnje te da financijski sektor još nije u stanju odigrati istaknutu ulogu u poticanju rasta.

1.2. Plan ulaganja korak je u pravom smjeru, no postoji cijeli niz ozbiljnih pitanja u pogledu njegova opsega u odnosu na goleme potrebe Europe za ulaganjima, kao i u pogledu očekivane visine financijske poluge, potencijalnog toka odgovarajućih investicijskih projekata, marketinške strategije za privlačenje privatnog kapitala iz Europe i izvan nje, uključenosti MSP-ova, posebice mikropoduzeća i malih poduzeća, te vremenskog roka Plana.

1.3. Neizvjesno je može li se razviti portfelj projekata s povratom koji je privlačan institucionalnim ulagačima. EGSO izražava žaljenje što se Komisija u postojećem prijedlogu nije pridržavala načela iz vlastite Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁾ (čl. 5.), koja su dodatno razrađena u Delegiranoj uredbi Komisije (EU) br. 240/2014 ⁽²⁾, te snažno preporučuje uključivanje socijalnih partnera i organiziranog civilnog društva u postupak utvrđivanja projekata na nacionalnoj razini. Iz popisa potencijalnih projekata utvrđenog u prosincu očito je da dionici nisu uključeni u odgovornost za projekte.

1.4. Potrebno je znatno veću pozornost posvetiti stvaranju poticajnog i predvidljivog ulagačkog okruženja. Bez povjerenja ulagača, bolje regulative i primjerenih troškova poslovanja u EU-u gotovo da ne postoji nada da se potakne čak i umjereni rast koji bi donio toliko potrebna nova radna mjesta.

1.5. Planom se predlaže da doprinosi država članica u Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) ne ulaze u izračun proračunskog deficita te to treba pozdraviti. Komisija treba objasniti zašto se tekuće izdatke za stratešku javnu infrastrukturu ne tretira na isti način. Koja je razlika između povoljnog proračunskog tretmana doprinosa država članica za produktivna ulaganja u okviru EFSU-a te istinskog zlatnog pravila?

1.6. EGSO smatra kako je vrijeme da se prepozna kako je Europi za obnovu rasta, zapošljavanja i blagostanja potreban trajan program javnih i privatnih ulaganja. Strateška javna ulaganja, poput onih predviđenih Planom koji je temelj sadašnjeg i budućeg gospodarskog razvoja, treba potaknuti povoljnijim europskim fiskalnim okvirom. EGSO poziva Komisiju da otvori raspravu o ispravno formuliranom fiskalnom pravilu za Europu na način da se u potpunosti prepoznaju sve poteškoće u pogledu njegova definiranja te utvrđivanja odgovarajućih uvjeta.

1.7. EGSO poziva Komisiju da uzme u obzir preporuke ILO-a o usmjerenosti na privlačenje održivih projekata iz regija s najvišim stopama nezaposlenosti, uz aktivno sudjelovanje nacionalnih socijalnih partnera i dionika. Preporučuje da se makroregionalne strategije uzmu u obzir pri utvrđivanju i ocjeni mogućih projekata.

2. Kontekst

2.1. Razina ulaganja u Europi pala je za 15 % u odnosu na rekordnu razinu dosegnutu prije krize. Istodobno su stope štednje visoke diljem Europe, korporativne bilance iznimno su likvidne, a institucionalni ulagači plivaju u novcu, dok su istodobno proračuni većine država članica preopterećeni ili se smanjuju.

2.2. Ta niska razina ulaganja još je manje prihvatljiva kada je cijena kapitala i nominalno i realno na samom dnu. Tržišta koja bi trebala spojiti potražnju za ulaganjima s ponudom financijskih sredstava za ulaganja očito u cijeloj Europi ne funkcioniraju kako bi trebala. Među ulagačima vlada manjak povjerenja prema gospodarskom okruženju. Nesigurnost ozbiljno utječe na povjerenje poduzeća. Trećim stupom Plana nastoji se riješiti pitanje regulatorne reforme te pojednostaviti okvir za ulaganja diljem Europe. To neće biti lako ostvariti.

⁽¹⁾ SL L 347, 20.12.2013., str. 320.

⁽²⁾ SL L 74, 14.3.2014., str. 1.

2.3. Koja je bit Plana ulaganja za Europu? Plan se zasniva na tri stupa:

- stvaranju namjenskog Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) za koji bi se jamčilo s 21 milijardom eura iz proračuna EU-a i rezervi Europske investicijske banke (EIB). To bi, u skladu s pretpostavkama Komisije, moglo donijeti dodatna financijska sredstva za ulaganja u iznosu od 294 milijarde eura tijekom tri godine,
- investicijskom portfelju strateških projekata uz podršku specijaliziranog investicijskog centra za tehničku pomoć,
- uklanjanju prepreka ulaganjima i unaprjeđenju regulatornog sustava.

2.4. EFSU je sličan subjektu posebne namjene (SPV) uspostavljenom unutar EIB-a kako bi preuzimao rizičnija ulaganja od ostatka Banke, pri čemu EIB-ov rejting AAA ostaje siguran. U tom je smislu EFSU inovacija. Također predstavlja važan odmak od uobičajene prakse utoliko što će se sredstva iz proračuna EU-a koristiti kao jamstvo ili zaštita od potencijalnih gubitaka u ulaganjima EFSU-a.

2.5. Po pitanju financijske poluge, 21 milijarda eura inicijalnog financiranja omogućit će EIB-u davanje zajmova u visini od 63 milijarde eura putem uobičajenog poslovnog modela. Komisija pretpostavlja da će EFSU onda tražiti odgovarajuće projekte od privatnog sektora i drugih ulagača te potencijalno osloboditi ukupno 315 milijardi eura kapitalnih ulaganja. Ključ ove poluge leži u tome da EFSU štiti EIB od rizika i tako toj banci omogućuje ulaganja u rizičnije projekte.

2.6. Odbor prepoznaje činjenicu da se Komisija zalaže za potrebu uklanjanja prepreka ulaganjima. Planirana financijska sredstva pokrivaju tek manjak prosječnih godišnjih ulaganja u odnosu na solidnu stopu ulaganja, stoga bi takvo dodatno ulaganje bilo potrebno svake godine. Kako bi se ostvario cilj te inicijative, potrebno je poslovno okruženje koje će biti znatno povoljnije za ulaganja. Primjerice:

- bolje zakonodavstvo i predvidljivo regulatorno okruženje koje podupire donošenje dugoročnih odluka neophodni su preduvjeti,
- troškovi poslovanja u Europi pretjerano su visoki. Potrebno je, između ostalog, riješiti pitanje visokih cijena energije,
- EU treba provoditi ambicioznu trgovinsku politiku kako bi se afirmirao kao mjesto koje poduzećima pruža najbolji pristup svjetskom tržištu.

3. Napomene o Planu ulaganja za Europu

3.1. Iako je inicijalna reakcija na Plan ulaganja za Europu bila pozitivna, uslijedilo je više kritika. Neki su kritičari nedvojbeno negativni, dok su drugi Plan pozdravili, ali su pritom istaknuli neke njegove slabosti. Velik dio negativnih komentara proizlazi iz nedostatka razumijevanja konteksta u kojem se Plan provodi. U idealnom slučaju, sveobuhvatni europski plan ulaganja pokretali bi javno financirani strateški projekti čiji bi cilj bio poticanje rasta i otvaranje novih radnih mjesta.

3.2. Jedna od glavnih kritika Plana je da je nedostatan s obzirom na razmjernost ulaganja u Europi. Prema Planu očekuje se multiplikacijski učinak 1:15. Neki tvrde da poluga tog razmjera jednostavno nije vjerojatna ⁽³⁾. Komisija očekuje da će se na inicijalnu 21 milijardu eura dvaput primijeniti poluga: prvi put financiranjem obveznicama privatnog sektora u cilju povećanja obujma EFSU-a te drugi put kad se kapitalom EFSU-a budu podržavali projekti, što će potom privući dodatna privatna ulaganja. Nema sumnje da je očekivani multiplikacijski učinak vrlo velik, ali je prema Komisiji u rasponu stvarne poluge koju je EIB postizao u prošlosti. Bez obzira na rizičnost projekata koji će se financirati iz EFSU-a, činjenica da će fond biti smješten unutar EIB-a koji će njime i upravljati trebala bi osigurati da poluga vjerojatno bude vrlo visoka.

3.3. Zbog političkih, ekoloških i regulatornih prepreka ili katkad jednostavno zbog fenomena NIMBY ⁽⁴⁾ uvođenje većih infrastrukturnih projekata te posebno prekograničnih projekata može potrajati nekoliko godina. Zbog tih prepreka javljaju se još dva problema. Prvo, postoji li dovoljan broj velikih infrastrukturnih projekata u portfelju koji su strateški važni, ali i privlačni za ulagače? Drugo, u razdoblju od tri godine ulaganje od 315 milijardi eura podrazumijeva oko 100 milijardi eura godišnje, što je 40 % više od sadašnjih razina ulaganja u EU-u i ne čini se izvedivim. Te su kritike utemeljene do određene mjere. Približno 25 % (75 milijardi eura) sredstava iz EFSU-a bit će usmjereno na mala i srednja poduzeća te srednje kapitalizirana poduzeća te bi to financiranje trebalo zaživjeti relativno brzo. Ostatak ulaganja iz ovog fonda bit će namijenjen za vrste projekata navedene u izvješću Radne skupine za ulaganja u EU-u. Pregledom tog iscrpnog popisa nameće se zaključak da postoji znatan broj potencijalnih projekata na području energetike, prometa, inovacija i digitalnih tehnologija koje bi EFSU mogao podržati.

3.4. Glavna je zamjerka Planu ulaganja da je njegov učinak srednjoročan odnosno dugoročan dok je zapravo potreban kratkoročan program ulaganja, sličan europskom programu gospodarskog oporavka tijekom nedavne recesije. Proračunske posljedice tog pristupa mogle bi se rješavati unutar fleksibilnijeg okvira nacionalnih računa, a to se pitanje detaljnije razrađuje u odjeljku 4. ovog mišljenja.

3.5. Kapacitet EIB-a za upravljanje tako ambicioznim fondom također se dovodi u pitanje. U pogledu financiranja MSP-ova i srednje kapitaliziranih poduzeća – a posebice mikropoduzeća i malih poduzeća – neki vjeruju da EIB neće raspolagati dovoljnim brojem zaposlenika da sam dođe u kontakt s poduzećima. Stoga će se javiti veća ovisnost o komercijalnim bankama koje će odabirati mikropoduzeća, MSP-ove te srednje kapitalizirana poduzeća kojima će se pružiti relativno jeftino financiranje. Rizik pritom leži u tome što će banke birati omiljene poslovne klijente koje bi ionako financirale, a to dovodi do velikog tzv. „mrtvog tereta“. EGSO poziva na izbjegavanje tog scenarija. To je, između ostalog, moguće ostvariti putem savjetovanja s udrugama koje zastupaju MSP-ove.

3.6. Jedno je od mogućih rješenja za sprečavanje tog rizika da regionalne razvojne agencije i poslovne udruge dobiju veću ulogu u utvrđivanju koja mikropoduzeća, MSP-ove te srednje kapitalizirana poduzeća Fond treba podržati. Te agencije i udruge obično bolje poznaju manja poduzeća i bliže su im te mogu učinkovito doprinijeti procjenama rizika. Iako priznaje da postoje određeni problemi u vezi s moralnim hazardom, EGSO je i prije pozivao na takav pristup, za koji smatra da bi mogao biti učinkovita mjera u provedbi Plana ulaganja ⁽⁵⁾.

3.7. Povučene su paralele između Plana ulaganja za Europu i Inicijative za rast koja je pokrenuta 2012. godine ⁽⁶⁾. Inicijativa za rast obuhvaćala je paket sredstava u vrijednosti od 120 milijardi eura iz preraspodijeljenih proračuna, ali je vrlo malo tih sredstava upotrijebljeno. To je opravdana kritika i zato je ključno da uvođenje Plana bude transparentno i na odgovarajući način predstavljeno. EGSO pozdravlja činjenicu da će Europski parlament i Vijeće pomno pratiti Plan i EFSU. EGSO bi također trebao imati ulogu u nadzoru provedbe Plana u sljedeće tri godine.

⁽³⁾ Vidjeti, primjerice: *Europe's Great Alchemist* („Veliki alkemičar Europe“), *The Economist*, 29. studenog 2014.; Daniel Gros, *The Juncker Plan: From EUR21 to EUR315 billion, through smoke and mirrors* („Junckerov plan – od 21 do 315 milijardi eura kroz dimnu zavjesu“), CEPS, 27. studenoga 2014.

⁽⁴⁾ NIMBY je akronim za *Not in My Back Yard* („ne u mojem dvorištu“).

⁽⁵⁾ Vidjeti, primjerice, mišljenje EGSO-a *Financiranje poduzeća: istraživanje alternativnih mehanizama financiranja* (SL C 451, 16.12.2014., str. 20.).

⁽⁶⁾ CEPS, studeni 2014., str. 2.

3.8. Nažalost, Europska komisija nema ni financijska sredstva niti političku potporu za prikupljanje znatnih dodatnih sredstava kako bi pokrenula istinski europski plan ulaganja. Čini se da je to proračunsko ograničenje apsolutno obvezujuće. U situaciji u kojoj proračun EU-a raspolaže s vrlo malo sredstava, ono što se predlaže Planom ulaganja za Europu najbolje je alternativno rješenje.

3.9. Komisija smatra da Plan predstavlja stvarnu dopunu drugim strukturnim politikama jer će se EFSU koristiti samo kada alternativni izvori financiranja ne budu dostupni. Nadalje, tvrdi se da će EFSU biti dodatak drugim ulaganjima EIB-a jer cilja na rizičnije projekte. EFSU će također biti fleksibilniji u pogledu financijskih instrumenata kojima se koristi. Oni bi mogli uključivati kapital, kvazi-kapital, poduzetnički kapital, financiranje dugom ili jamstva za sekuritizaciju kredita. EFSU će prema mogućnostima djelovati u suradnji s nacionalnim razvojnim bankama. Komisija također predlaže da se Plan podupre osnivanjem europskih fondova za dugoročna ulaganja, uz poduzimanje koraka u cilju uspostave novih sekuritizacijskih tržišta i instrumenata za proširenje osnove za financiranje projekata te malih i srednjih poduzeća. Pozdravljamo takav razvoj događaja, no do njega dolazi prekasno.

3.10. Komisija predviđa da će Plan ulaganja biti dovoljno fleksibilan u pogledu EFSU-a, portfelja projekata i savjetodavnog centra za ulaganja kako bi u narednim godinama omogućio pokretanje daljnjih faza ulaganja. Plan ima čvrstu upravljačku strukturu unutar EIB-a. Svaki projekt koji dobije potporu EFSU-a morat će odobriti i upravno vijeće EIB-a, u skladu s Ugovorom. EGSO preporučuje da se u postupak utvrđivanja projekata na nacionalnoj razini u većoj mjeri uključe socijalni partneri i dionici, za što bi se mogli iskoristiti odbori za praćenje nacionalnih sporazuma o partnerstvu.

3.11. EFSU će nastojati promicati rizičnije projekte koji pospješuju rast, otvaranje radnih mjesta i produktivnost. Još nije jasno hoće li platforme za zajednička ulaganja (koje obuhvaćaju EFSU, nacionalne razvojne banke i privatne financijske institucije) biti dovoljno privlačne sudionicima. U tom smislu EGSO preporučuje proaktivnu marketinšku strategiju za privlačenje privatnih ulaganja koja će se provoditi pružanjem jasnijih informacija o ustroju investicijskih platformi te tako što će Europski savjetodavni centar za ulaganja preuzeti ulogu promotora mogućnosti ulaganja u Europi i izvan nje. Plan sadrži poprilično veliku sposobnost podnošenja rizika (21 milijarda eura). Iako će razine rizika u okviru Plana biti više, mala je vjerojatnost da će se upotrijebiti cijelo jamstvo, a zasigurno do toga neće doći odjednom.

3.12. Ako Plan ulaganja u potpunosti ostvari svoj cilj na području ulaganja, Komisija procjenjuje da će se u sljedeće tri godine otvoriti dodatnih 1–1,3 milijuna radnih mjesta. To nije zanemarivo, čak ni u kontekstu 25 milijuna nezaposlenih diljem EU-a. Međunarodna organizacija rada (ILO) nedavno je objavila svoje procjene vezane uz nova radna mjesta koja će se Planom otvoriti. Glavni je zaključak tog izvješća ILO-a da će se do sredine 2018. godine otvoriti više od 2,1 milijuna novih radnih mjesta ako program bude osmišljen, a sredstva dodjeljivana na pomno promišljen način. Primjerice, budu li sredstva iz EFSU-a dodjeljivana s obzirom na razinu nezaposlenosti, to će dovesti do najvećeg i najpravednijeg porasta zaposlenosti⁽⁷⁾. EGSO poziva da se pri odlučivanju o potencijalnim projektima u obzir uzmu prioritete makroregionalnih strategija. Stoga je jasno da se kriteriji za odabir projekata u okviru Plana moraju objaviti čim to bude izvedivo.

3.13. Uspije li se Planom ulaganja privući dodatni kapital za EFSU iz država članica, Komisija će pozitivno gledati na takve doprinose pri ocjeni kriterija za dug i deficit u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Naočigled, riječ je donekle o zaokretu u stajalištu Komisije, no ta promjena nije dovoljno velika. EGSO izražava spremnost da aktivno sudjeluje u daljnjoj raspravi o tome kako diljem Europe promicati bolja ulaganja, između ostalog i na način da se osigura veća fleksibilnost u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. EGSO poziva Komisiju da detaljnije ispita mogućnosti za stvaranje povoljnog fiskalnog okruženja za ulaganja u Europi.

⁽⁷⁾ *An Employment Oriented Investment Strategy for Europe* („Strategija ulaganja za Europu usmjerena na zapošljavanje“), Međunarodna organizacija rada, siječanj 2015.

4. Vrijeme za novo zlatno pravilo za Europu?

4.1. EGSO pozdravlja prijedlog da se doprinosi država članica u EFSU ne ubrajaju u izračun proračunskog deficita. Međutim, postavlja se pitanje zašto se tekuće izdatke za stratešku javnu infrastrukturu ne tretira na isti način. Koja je razlika između povoljnog proračunskog tretmana doprinosa država članica za produktivna ulaganja u okviru EFSU-a te istinskog zlatnog pravila?

4.2. Zagovornici europskog zlatnog pravila smatraju da je u tom pogledu prisutna znatna nedosljednost. U postojećem okviru europske fiskalne politike, negativni poticaji uzrok su podbačaja javnih ulaganja. Općenito, javna ulaganja povećavaju javni kapital te ostvaruju rast za sadašnje i buduće naraštaje. Iz toga slijedi da bi budući naraštaji trebali doprinijeti financiranju tih ulaganja jer će nedopuštanje dužničkog financiranja doprinosa budućih naraštaja dovesti do nerazmjernoga poreznog opterećenja sadašnjeg naraštaja te manjka ulaganja⁽⁸⁾. To se trenutačno događa u Europi.

4.3. Moglo bi se tvrditi da povećana fleksibilnost u odnosu na ulaganja u okviru EFSU-a zapravo predstavlja „mini“ zlatno pravilo. Pitanje ispravno formuliranog fiskalnog pravila za Europu treba razmatrati uz puno priznanje brojnih poteškoća povezanih s njegovim definiranjem. Rasprava treba uključivati i utvrđivanje odgovarajućih uvjeta. EGSO smatra kako je vrijeme da se prepozna kako je Europi za obnovu rasta, zapošljavanja i blagostanja potreban snažan program javnih i privatnih ulaganja. Strateška javna i privatna ulaganja, poput onih predviđenih Planom koji je temelj sadašnjeg i budućeg gospodarskog razvoja, treba potaknuti povoljnijim europskim fiskalnim okvirom.

Bruxelles, 19. ožujka 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Za podroban pregled literature o zlatnom pravilu i njegovih modaliteta vidjeti: Achim Truger, *Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe* („Provedba zlatnog pravila za javna ulaganja u Europi”); <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2015/03/Endfassung.pdf>; u: *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* („Građa za gospodarstvo i društvo”) br. 138, Radni dokument Bečke radničke komore.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Revizija ekonomskog upravljanja – Izvješće o primjeni uredbi (EU) br. 1173/2011, (EU) br. 1174/2011, (EU) br. 1175/2011, (EU) br. 1176/2011, (EU) br. 1177/2011, (EU) br. 472/2013 i (EU) br. 473/2013”

(COM(2014) 905 završna verzija)

(2015/C 268/06)

Izvjestitelj: David CROUGHAN

Suizvjestitelj: Carmelo CEDRONE

Dana 19. prosinca 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija – Revizija ekonomskog upravljanja – Izvješće o primjeni uredbi (EU) br. 1173/2011, (EU) br. 1174/2011, (EU) br. 1175/2011, (EU) br. 1176/2011, (EU) br. 1177/2011, (EU) br. 472/2013 i (EU) br. 473/2013”

(COM(2014) 905 završna verzija).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 2. ožujka 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 506. plenarnom zasjedanju održanom 18. i 19. ožujka 2015. (sjednica od 19. ožujka 2015.), sa 165 glasova za, 2 protiv i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europska pravila o ekonomskom upravljanju, osmišljena u krizi, odigrala su važnu ulogu u fiskalnoj konsolidaciji, koordinaciji gospodarske politike te, nakon uvođenja ocjene nacрта proračuna, jačanju fiskalne integracije. Međutim, EGSO je zabrinut zbog njihovih negativnih posljedica po rast i zapošljavanje i sporijeg izlaska Europske unije iz gospodarske krize u odnosu na ostale napredne ekonomije, što ukazuje na neuspjeh njezinih politika, većim dijelom zbog nedorađenog ekonomskog upravljanja unutar ekonomske i monetarne unije.

1.2. Mjerama uvedenim u okviru europskog semestra počeo je proces fiskalne konsolidacije i ponovne izgradnje vjerodostojnosti, ali taj pristup utemeljen na pravilima, koji je prikladan za normalna vremena, sada je dio problema. Državama članicama koje su u teškoćama potrebni su veći resursi za izlazak iz recesijske slijepe ulice te za osiguravanje rasta i stvaranja radnih mjesta te, kroz rast, i održive fiskalne konsolidacije.

1.3. EGSO smatra da Europska središnja banka ne smije biti ostavljena da se sama bori protiv aktualne recesije u europodručju. Mjere kvantitativnog olakšanja (eng. *quantitative easing*) s kojima je sada počeo ESB trebale bi pratiti političke inicijative država članica koje se ne bi zaustavile na Planu ulaganja za Europu koji je najavila Komisija.

1.4. Razlike u relativnoj konkurentnosti država članica u ekonomskoj i monetarnoj uniji, koje bi se ranije uravnotežavale kroz aprecijaciju ili deprecijaciju valute, ne mogu se riješiti jednostavno zahtijevanjem da oni za koje se procijeni da nisu konkurentni provedu preporuke i reforme pod prijetnjom kazni.

1.5. Potrebno je hitno uspostaviti konkretne mehanizme i instrumente za dobro osmišljenu usklađenost gospodarskih politika koja će voditi prema konvergenciji i solidarnosti. Taj proces ne bi u prvoj fazi uključivao izmjene Ugovora, no EGSO smatra da će dugoročno te izmjene biti nužne.

1.6. U reviziji višegodišnjeg financijskog okvira za 2016. **hitne strukturne reforme** u zajedničkom interesu EU-a, uključujući ponovnu uspostavu makroekonomske ravnoteže, treba **poduprijeti i nekim oblikom fiskalnih kapaciteta** poput Instrumenta za konvergenciju i konkurentnost predloženog u Nacrtu.

1.7. EGSO je zabrinut zbog toga što je strukturnoj ravnoteži, latentnoj varijabli utemeljenoj na teoretskim i osporavanim izračunima proizvodnog jaza te podložnoj značajnim izmjenama, dodijeljena tako važna uloga u preventivnim i korektivnim dijelovima postupka u slučaju prekomjernog deficita.

1.8. U okviru procesa europskog semestra, veća se težina daje smanjenju godišnjeg deficita središnje države kao rješenju za visoki udio duga u BDP-u nego mjerama za povećanje rasta BDP-a, što bi dalo više rezultata. Komisija bi trebala pratiti ne samo provedbu preporuka za pojedine zemlje, nego i provesti naknadnu analizu o utjecaju svojih preporuka na povećanje proizvodnje, rasta i visokokvalitetnih radnih mjesta u tim državama članicama.

1.9. Odbor pozdravlja stavljanje naglaska na fleksibilnost pravila Pakta o stabilnosti i rastu (PSR), u okviru kojeg će Komisija kod izračuna fiskalnog deficita u obzir uzeti određena javna ulaganja. No Odbor to smatra ograničenom i parcijalnom mjerom. Razumno odstupanje od parametra od 3 % deficita trebalo bi se određeni broj godina smatrati privremenom iznimkom i ne bi trebalo biti automatski podložno sankcijama.

1.10. Zbog demokratskog deficita neizabranih tijela koja imaju važan utjecaj na upravljanje postoji opasnost da će osjećaj odgovornosti za preporuke biti slab, a raspoloženje prema europskom projektu neprijateljsko. Nedostatna provedba preporuka za pojedine zemlje mogla bi se spriječiti istinskim uključivanjem civilnog društva i socijalnih partnera u sastavljanje tih preporuka.

1.11. Europski bi parlament trebao imati važnu ulogu u određivanju gospodarskih prioriteta svakog europskog semestra te u parlamentarnom nadzoru preporuka za pojedine zemlje. Države članice i Komisija također bi trebale javnost u većoj mjeri upoznati s europskim semestrom kako bi osigurali da ga građani bolje razumiju.

2. Revizija ekonomskog upravljanja ukratko

2.1. Europski semestar, uveden 2011. godine, pratio je jači Pakt o stabilnosti i rastu koji je stupio na snagu 13. prosinca 2011. te je uključivao nova pravila za gospodarski i fiskalni nadzor koja su se sastojala od pet uredbi i jedne direktive, poznatih pod nazivom „paket od šest mjera”. Dana 30. svibnja 2013. dodane su još dvije uredbe, poznate kao „paket od dvije mjere”, s ciljem daljnjeg povećanja gospodarske integracije i konvergencije država članica europodručja. Ova se revizija odnosi na učinkovitost tih sedam uredbi te na smjer budućih izmjena. Tema su joj uglavnom tri dijela ekonomskog upravljanja na razini EU-a: fiskalni nadzor ⁽¹⁾, makroekonomske neravnoteže ⁽²⁾ te praćenje i nadzor zemalja europodručja suočenih s teškoćama u pogledu financijske stabilnosti ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Uredba (EU) br. 1173/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju (SL L 306, 23.11.2011., str. 1.);

Uredba (EU) br. 1175/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1466/97 o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika (SL L 306, 23.11.2011., str. 12.); i

Uredba (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju (SL L 140, 27.5.2013., str. 11.).

⁽²⁾ Uredba (EU) br. 1174/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o provedbenim mjerama za ispravljanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u europodručju (SL L 306, 23.11.2011., str. 8.); i

Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

⁽³⁾ Uredba (EU) br. 472/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora država članica europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku stabilnost (SL L 140, 27.5.2013., str. 1.).

3. Napomene o trenutnom ekonomskom upravljanju

3.1. Fiskalni nadzor

3.1.1. Odbor pozdravlja to što je u fokusu Godišnjeg pregleda rasta za 2015., objavljenog istodobno s Revizijom ekonomskog upravljanja, racionalizacija i jačanje europskog semestra, i to pojednostavljivanjem raznih faza i njihovih rezultata, kao što je preporučeno u mišljenju EGSO-a o Godišnjem pregledu rasta za 2014. godinu ⁽⁴⁾.

3.1.2. EGSO smatra da europski semestar ima nezamjenjivu ulogu u procesu konvergencije i prilagodbe. Odbor je nadalje pozvao na pokretanje strategije komunikacije i pojednostavljenja u obliku zajedničkog napora Komisije, Europskog parlamenta, država članica i civilnog društva ⁽⁵⁾.

3.1.3. Odbor pozdravlja jačanje fiskalne integracije uvedeno uspostavom zajedničkih rokova u kojima države članice svake godine do sredine listopada predaju i objavljuju nacrt proračunskih planova, uz praćenje neovisnih nacionalnih tijela, a Komisija ih komentira prije nego što ih vlade država članica usvoje. Postupak bi trebao postati demokratičniji i transparentniji, a države članice i Komisija trebale bi osigurati da ima veći publicitet kako bi ga građani mogli bolje razumjeti. Odbor bi pozdravio ocjenu uloge i kvalitete neovisnih nacionalnih tijela koju bi izradila Komisija.

3.1.4. Odbor zaključuje da će prema nacrtima proračunskih planova za 2015. godinu smanjenje fiskalnih napora u toj godini dovesti do uglavnom neutralnog fiskalnog stanja u europodručju. Također konstatira da bi tri od sedam država kod kojih postoji rizik od nepoštovanja pravila, u ožujku mogle podlijegati potencijalnim mjerama iz postupka u slučaju prekomjernog deficita. Taj bi postupak također iziskivao veću transparentnost, savjetovanje s nacionalnim vladama i civilnim društvom, osobito socijalnim partnerima, te nadzor Europskog parlamenta.

3.1.5. Odbor vjeruje da su fiskalna pravila EU-a, izmijenjena mjerodavnim propisima o fiskalnom nadzoru, u kratkom vremenu trajanja revizije nedvojbeno utjecala na postizanje fiskalne konsolidacije, što se vidjeti iz činjenice da je deficit 28 članica EU-a pao s 4,5 % BDP-a u 2011. na 3 % u 2014. godini.

3.1.6. Međutim, cijena za to je bila visoka, a postignut uspjeh vrlo ograničen, što ukazuje na neuspjeh politika EU-a da pridonesu gospodarskom rastu i otvaranju radnih mjesta. Za razliku od toga, u istom je razdoblju američki deficit pao s 10,6 % na 4,9 %, dok se rast američkog BDP-a **ubrzao** s 1,6 % na 2,4 % (u usporedbi s **usporavanjem** u EU-u s 1,7 % na 1,3 %). Nezaposlenost u SAD-u **pala je** s 8,9 % na 6,2 % (u usporedbi s **porastom** u EU-u s 9,6 % na 10,2 %), a – što je još važnije – zaposlenost u SAD-u **porasla je** za 6,3 %, dok je u EU-u **stagnirala** te se promijenila za tek - 0,1 %.

3.1.7. U usporedbi s Komisijom EGSO je mnogo manje uvjeren da ciljne vrijednosti strukturnog deficita koje su u skladu s postupkom u slučaju prekomjernog deficita omogućuju preciznije i transparentnije strateške preporuke. Odbor prihvaća da ta mjera daje transparentniju sliku, jer se njome isključuju anomalije uzrokovane gospodarskim ciklusima i jednokratnim fiskalnim mjerama, no smatra da je to i dalje varijabla koju je nemoguće izravno mjeriti, utemeljena na teorijskim i upitnim izračunima potencijalnog proizvodnog jaza te podložna značajnim izmjenama, pa će stoga vjerojatno u nekim slučajevima dovesti do uvođenja loših mjera.

3.1.8. Udio duga u BDP-u važan je element fiskalne održivosti. Sastoji se od dvije sastavnice: veličine duga i veličine BDP-a, pri čemu se ni jedan od tih elemenata ne može poboljšati a da se u obzir ne uzme njihov međusobni utjecaj. Pristup usmjeren na prebrzo smanjenje deficita s ciljem daljnjeg smanjenja razine duga imat će kontraproduktivni učinak u pogledu cilja smanjenja samog udjela duga u BDP-u ako dovede do susprezanja ili smanjenja BDP-a.

3.1.9. Odbor pozdravlja stavljanje naglaska na fleksibilnost pravila PSR-a, u okviru kojih će Komisija (kod utvrđivanja je li stanje proračuna države članice solidno) u obzir uzeti: (a) javne investicije u sklopu Plana ulaganja za Europu; (b) ulaganja povezana sa sufinanciranjem u sklopu strukturnih fondova; (c) reforme koje imaju dugoročan utjecaj na održivost javnih financija; i (d) cikličke uvjete ⁽⁶⁾. Po mišljenju EGSO-a, međutim, to predstavlja ograničenu i parcijalnu mjeru.

⁽⁴⁾ SL C 214, 8.7.2014., str. 46.

⁽⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Dovršenje EMU-a – iduće europsko zakonodavno razdoblje” (SL C 451, 16.12.2014., str. 10.).

⁽⁶⁾ COM(2015) 12 završna verzija.

3.1.10. EGSO upozorava da, usprkos donekle pojačanoj suradnji s Europskim parlamentom i povećanoj suradnji s nacionalnim parlamentima putem terenskih misija i nadzora nacrtu proračuna u europodručju, u srži tog postupka i dalje postoji demokratski deficit, jer većinom neizabrane institucije EU-a imaju značajan utjecaj na nacionalno donošenje odluka.

3.1.11. Ulazni deficit (tj. nedostatak stvarnog nacionalnog uključivanja u donošenje odluka) koji se ne kompenzira dobrim izlaznim legitimitetom (tj. dobrim ekonomskim rješavanjem problema) dovodi do nedovoljno entuzijastičnog osjećaja odgovornosti za gospodarske programe i sve izraženijeg neprijateljskog stava prema europskom projektu, kao što se vidjelo na europskim izborima ⁽⁷⁾.

3.1.12. Komisija treba ne samo naknadno ocijeniti provedbu svojih preporuka o politikama u državama članicama, već i ispitati potiču li te preporuke zaista povratak gospodarstva na održiv put, ne samo u pogledu financijskih i proračunskih prilagodbi, već i u pogledu gospodarskog rasta, razvoja i otvaranja visokokvalitetnih radnih mjesta.

3.2. Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže

3.2.1. Odbor prepoznaje i podržava potrebu za postupkom u slučaju markoeekonomske neravnoteže (MIP) jer se nadzorom ključnih neproračunskih varijabli loši trendovi mogu otkriti prije nego što se ustale. Kriza je i više nego dobro pokazala nesposobnost Pakta o stabilnosti i rastu za nadzor samo fiskalnih bilanci, dok se pitanja razvoja i zapošljavanja i dalje ignoriralo ili se njima bavilo tek usput.

3.2.2. Europski bi parlament trebao imati važnu ulogu u određivanju gospodarskih prioriteta svakog europskog semestra te u parlamentarnom nadzoru preporuka za pojedine zemlje ⁽⁸⁾.

3.2.3. Odbor je iznimno zabrinut zbog jednostranog pristupa ispravljanju makroekonomskih neravnoteža. Problem se promatra isključivo kao nacionalni problem, a naglasak je gotovo samo na ispravljanju štetnih deficita i benignom stavu prema suficitima. Da bi se to riješilo na smislen način, nužna je procjena neravnoteža i njihova utjecaja na gospodarstvo čitave Europe.

3.2.4. Kako bi se osiguralo da MIP, a samim time i projekt Europa 2020., ne bude repriza neuspjele Lisabonske strategije, Komisija treba pronaći bolju metodu procjene kvalitete provedbe preporuka za pojedine zemlje, te biti spremna pratiti taj proces i davati poticaje državama članicama (fleksibilnost, zlatna pravila itd.) prije korištenja sankcija kao krajnje mjere.

3.2.5. Za razliku od proračunskog nadzora, koji je obično kratkoročna mjera s lako mjerljivim rezultatima, preporuke o politikama, koje čine značajan dio preporuka za pojedine zemlje, odnose se na blaže politike i rezultate kao što su konkurentnost i razni aspekti poslovnog okruženja ili reformi sustava socijalne skrbi, čija razina provedbe ili utjecaja može biti teže mjerljiva.

3.2.6. U reviziji višegodišnjeg financijskog okvira za 2016. **hitne strukturne reforme** u zajedničkom interesu EU-a, uključujući ponovnu uspostavu makroekonomske ravnoteže, treba **poduprijeti i nekim oblikom fiskalnih kapaciteta**. EGSO poziva da se razmotre mogući instrumenti: Instrument za konvergenciju i konkurentnost kojim bi se omogućilo da opterećena gospodarstva provedu hitne strukturne reforme od zajedničkog interesa za EU, kako je navedeno na šest stranica Nacrta za snažni i stvarni EMU (*Blueprint for a deep and genuine EMU*), a zatim i u komunikaciji ⁽⁹⁾; preispitivanje Zelene knjige o obveznicama za stabilnost, na što se poziva u Uredbi (EU) br. 1173/2011 koja je predmet ovog mišljenja; te neki oblik programa minimalnog socijalnog osiguranja koji bi pomogao opterećenim gospodarstvima.

⁽⁷⁾ CEPS Posebno izvješće br. 98., *Enhancing the Legitimacy of EMU Governance* (Jačanje legitimiteta upravljanja EMU-om), prosinac 2014.

⁽⁸⁾ *Ibid.*

⁽⁹⁾ COM(2013) 165 završna verzija.

3.2.7. Komisija tvrdi da su u srži MIP-a detaljna preispitivanja i da preporuke politika iz MIP-a završavaju u preporukama za pojedine zemlje. EGSO podržava tu praksu koja bi potencijalno mogla dovesti do još temeljitijih analiza, budući da podrazumijeva terenske misije koje znatno doprinose razumijevanju gospodarstva koje se analizira, a dodana je vrijednost te prakse da financijski službenici Komisije i država članica uspostavljaju korisne profesionalne kontakte.

3.2.8. S obzirom na to da je korist od reformi u okviru MIP-a dugoročne prirode, postoji strah da ih nacionalne vlade neće smatrati prioritetom i da bi njihovu provedbu mogle podržavati samo na papiru. Ključan dio preporuka za pojedine zemlje za ispravljanje neravnoteža trebao bi biti usmjeren na dovršenje unutarnjeg tržišta.

3.2.9. Stvarna uključenost civilnog društva i socijalnih partnera u ovo područje europskog semestra bila bi važan oblik osiguravanja poštovanja pravila te podizanja političkog profila i povećanja odgovornosti na nacionalnoj razini.

3.2.10. EGSO predlaže da se pouke o tome koji bi bio najbolji način za međusobnu suradnju Komisije i država članica izvuku iz iskustava zemalja obuhvaćenih programima prilagodbe, u kojima je proveden kontinuiran i dubinski nadzor.

3.2.11. U dokumentu službi Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove (ECFIN) navodi se da je u dvogodišnjem razdoblju od 2012. do 2013. provedeno samo 41 % preporuka za pojedine zemlje, te da je u te dvije godine došlo do manjeg pogoršanja⁽¹⁰⁾, što bi trebao biti glasan znak za uzburku. Potrebna nam je ocjena uzroka postojećeg raskoraka između preporuka i njihove primjene.

3.2.12. EGSO upozorava da se ljestvicom pokazatelja, koja obuhvaća proteklo razdoblje te se koristi kao glavni instrument za opravdavanje detaljnog preispitivanja, nužno ne otkrivaju nagomilane neravnoteže stanja koje bi mogle izazvati neku buduću krizu. Stoga postoji opasnost da kreatori politika neće imati dobru osnovu za poduzimanje učinkovitih mjera⁽¹¹⁾ te da bi im to čak moglo odvući pažnju s važnijih područja politika.

3.3. Zemlje europodručja koje imaju poteškoća s financijskom stabilnošću

3.3.1. EGSO prepoznaje potrebu za potporom kroz usmjereni nadzor za one zemlje koje 1. imaju ili im prijete ozbiljne poteškoće u pogledu financijske stabilnosti ili održivosti javnih financija; ili 2. zatraže ili dobiju financijsku pomoć od institucija EU-a, drugih država članica ili MMF-a.

3.3.2. EGSO u potpunosti podržava da se u slučaju ulaska u program makroekonomske prilagodbe sve ostale obveze, uključujući europski semestar, suspendiraju te da se te države članice podvrgnu kontinuiranom nadzoru i nakon završetka programa.

3.3.3. Postupak koji obuhvaća razdoblje u kojem se država članica želi prijaviti za financijsku pomoć još nije isproban jer je ova uredba stupila na snagu tek nakon što su četiri države ušle u program prilagodbe.

3.3.4. EGSO poziva Komisiju da provede i objavi studiju o rezultatima programa prilagodbe u te četiri zemlje, posebice kako bi se utvrdilo je li drugačijim pristupom Komisije bilo moguće ublažiti navodno slabiji rezultat u jednoj od tih zemalja.

4. Potrebna je temeljitija vizija upravljanja EMU-om

4.1. EU je jedan od najvećih i najuspješnijih ekonomskih blokova u svijetu, koji je dosad preživljavao s disfunkcionalnim sustavom ekonomskog upravljanja proizašlim iz odluke o stvaranju ekonomske i monetarne unije s jednom valutom i monetarnom politikom, uz istodobno zadržavanje nacionalnih fiskalnih i gospodarskih politika.

⁽¹⁰⁾ ECFIN Economic Brief, 37. izdanje, listopad 2014., „Provedba gospodarskih reformi – uvažavaju li države članice EU-a preporuke europskog semestra?”.

⁽¹¹⁾ Daniel Gros i Alessandro Giovannini, Istituto Affari Internazionali br. 14., ožujak 2014., *The „Relative” importance of EMU Macroeconomic Imbalances in the MIP* („Relativna” važnost makroekonomskih neravnoteža EMU-a u MIP-u).

4.2. EGSO smatra da Europska središnja banka ne smije biti ostavljena da se sama bori protiv aktualne recesije u europodručju. Mjere kvantitativnog olakšanja s kojima je sada počeo ESB trebale bi pratiti jače političke inicijative država članica. Plan ulaganja za Europu koji je objavila Komisija nužan je, ali nedovoljan korak u pravom smjeru. Bez daljnje fiskalne integracije, pristup gospodarskoj koordinaciji u okviru europskog semestra, usmjeren na pojedine države članice, sprečava europodručje da pokuša doseći odgovarajuće fiskalno stanje.

4.3. Kriza je razotkrila velike nedostatke koji ugrožavaju postojanje eura. Kriza je prisilila uvođenje velikih reformi ekonomskog upravljanja koje su kreirane na brzinu i donesene putem međuvladinih ugovora, a ne metodom Zajednice. Razlike u relativnoj konkurentnosti država članica u ekonomskoj i monetarnoj uniji, koje bi se ranije uravnotežavale kroz aprecijaciju ili deprecijaciju valute, ne mogu se riješiti jednostavno zahtijevanjem da oni za koje se procijeni da nisu konkurentni provedu preporuke i reforme pod prijetnjom kazni.

4.4. Mjerama uvedenim u okviru europskog semestra počeo je proces fiskalne konsolidacije i ponovne izgradnje vjerodostojnosti, ali taj pristup utemeljen na pravilima, koji je prikladan za normalna vremena, sada je dio problema. EGSO smatra da se ekonomsko upravljanje (posebno upravljanje europodručjem) više ne može odvijati isključivo prema propisima koji su trenutno predmet revizije. Državama članicama koje su u teškoćama potrebni su veći resursi za izlazak iz recesijske slijepe ulice te za osiguravanje rasta i stvaranja radnih mjesta te, kroz rast, i održive fiskalne konsolidacije.

4.5. EGSO dijeli zabrinutost zbog godišnjeg izvješća o europskom društvenom razvoju koji je nedavno objavila Komisija⁽¹²⁾, a u kojem se navodi da su mjere uvedene radi rješavanja krize „povećale financijske teškoće i razinu zaduženosti domaćinstava, pogoršale siromaštvo i socijalnu isključenost” te da je „pogoršanje socijalnog stanja kroz duži period imalo negativan utjecaj na vjeru i povjerenje javnosti u sposobnosti vlada i institucija za rješavanje takvih problema”. Podaci izneseni u Komisijinu izvješću o kvaliteti radnih mjesta (rada sa skraćenim radnim vremenom, nesigurnih i nestabilnih radnih mjesta) te nezaposlenosti, posebice među mladima, izuzetno su upečatljivi.

4.6. EGSO traži da socijalni pokazatelji⁽¹³⁾ dobiju istaknutije mjesto na ljestvici pokazatelja i da se koriste za prilagodbu proračunskih politika, počevši od europskog semestra, kako bi se izbjeglo potkopavanje temeljnih načela EU-a – skladnog i uravnoteženog gospodarskog razvoja, održivog i ekološki prihvatljivog rasta, visoke razine gospodarske konvergencije, visoke zaposlenosti i socijalne zaštite, gospodarske i socijalne kohezije, solidarnosti među državama članicama – što je uvedeno Ugovorom iz Rima i potom propisano ugovorima iz Maastrichta, Amsterdama i Lisabona, ali je nedovoljno uzeto u obzir u Fiskalnom ugovoru i svim povezanim tekstovima.

4.7. Kako bi se integraciji država članica, a posebice zemalja europodručja, dao novi zamah, moramo predložiti europski pristup upravljanju koji zemljama s najvećim dugovima i nepostojećim ili negativnim rastom BDP-a omogućuje ulaganja nužna da svoje proizvodne sustave ponovno učine konkurentnima i da pokrenu razvoj. Takav pristup treba uzeti u obzir načela gospodarske i socijalne kohezije ugrađena u osnivačke ugovore EU-a.

4.8. Razumno odstupanje bilo koje države članice od parametra od 3 % deficita moglo bi se određeni broj godina smatrati privremenom iznimkom, pa ne bi automatski podlijegalo sankcijama. U skladu s tim novim pristupom upravljanju, Komisija mora pažljivo ispitati potrebe na koje upozore zemlje u teškoćama, ocijeniti je li plan ulaganja koji je predložila država članica prikladan i izvediv u svjetlu preuzetih obveza (programa stabilnosti/konvergencije i nacionalnih programa reformi) iz europskog semestra te taj plan odobriti uz nadzor Europskog parlamenta.

4.9. Parametri koji se koriste za pripremu proračuna i tumačenje podataka moraju biti jedinstveni i usklađeni te se moraju primjenjivati na sve države i njihove uprave te uključivati transparentne, razumljive i javnosti poznate postupke. Bila bi dovoljna samo jedna uredba s jasnim, jednostavnim pravilima koja bi osigurala uključivanje civilnog društva, socijalnih partnera i nacionalnih parlamenata.

⁽¹²⁾ *Employment and Social Developments in Europe* (Zapošljavanje i društveni razvoj u Europi), prosinac 2014.

⁽¹³⁾ Na primjer: rast BDP-a, nezaposlenost, dugotrajna nezaposlenost, osobe kojima prijeti siromaštvo, javna ulaganja, odnos cijena i plaća itd.

4.10. U skladu s tim pristupom, europski semestar treba preobraziti u veliku priliku da se u okviru EMU-a uspostavi međusobno povjerenje i pokrenu zajednički procesi, kako na polju strukturnih reformi (s kojima se moraju složiti sve države europodručja), tako i na polju proračuna. Regulatorni okvir trebao bi se razvijati u smjeru novog proračuna za europodručje, pri čemu bi se zajednički postupak za njegovo donošenje testirao uz najveću moguću transparentnost i vjerodostojnost, kao ključne vrijednosti za europsku javnost.

Bruxelles, 19. ožujka 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom socijalnom fondu u pogledu povećanja iznosa početnog prefinanciranja za operativne programe koji dobivaju potporu u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih

(COM(2015) 46 završna verzija)

(2015/C 268/07)

Glavni izvjestitelj: Pavel TRANTINA

Dana 12. veljače 2015. i dana 23. veljače 2015. Europski parlament, odnosno Vijeće, sukladno članku 164. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom socijalnom fondu u pogledu povećanja iznosa početnog prefinanciranja za operativne programe koji dobivaju potporu u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih

(COM(2015) 46 završna verzija).

Dana 17. veljače 2015. Predsjedništvo Odbora zatražilo je od Stručne skupine za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo da pripremi rad Odbora o toj temi.

S obzirom na hitnu prirodu posla, Europski gospodarski i socijalni odbor imenovao je g. Trantinu glavnim izvjestiteljem na svom 506. plenarnom zasjedanju održanom 18. i 19. ožujka 2015. (sjednica od 18. ožujka) i usvojio sljedeće mišljenje s 213 glasova za, jednim protiv i 6 suzdržanih.

1. Preporuke

1.1. EGSO pozdravlja napore Europske komisije da znatno poveća početno prefinanciranje Inicijative za zapošljavanje mladih kao pozitivan korak naprijed. To bi trebalo pomoći državama članicama koje imaju najviše stope nezaposlenosti mladih i, često, veća proračunska ograničenja, da počnu učinkovito provoditi Inicijativu za zapošljavanje mladih.

1.2. Unatoč sumnjama koje je više puta izrazio u vezi s iznosom financijskih sredstava osiguranih za financiranje i načinom financiranja Inicijative za zapošljavanje mladih i Jamstva za mlade ⁽¹⁾, EGSO se slaže s Komisijom da je potrebno izmijeniti Uredbu Parlamenta i Vijeća o Europskom socijalnom fondu u skladu s iznesenim prijedlogom.

1.3. EGSO je uvjeren da bi ova inicijativa trebala potaknuti države članice da borbu protiv nezaposlenosti mladih uvrste među prioritete u sklopu svojih državnih proračuna. Birokratski postupci ne bi trebali spriječiti djelotvornu upotrebu 6 milijardi eura namijenjenih Inicijativi za zapošljavanje mladih niti usporiti druge inicijative usmjerene na učinkovitu borbu protiv trenutnog stanja nezaposlenosti mladih.

1.4. EGSO smatra Inicijativu za zapošljavanje mladih dobrom prilikom da se razmotri budućnost tržišta rada u državama članicama: javne službe za zapošljavanje moraju postati kudikamo proaktivnije, moraju se stvoriti bolje sinergije između obrazovanja i osposobljavanja te aktera na tržištu rada, a mlade ljude potrebno je primjereno i pravovremeno obavještavati o njihovim pravima i opcijama.

⁽¹⁾ SL C 271, 19.9.2013., str. 101.

1.5. EGSO snažno podupire uključivanje organiziranog civilnog društva kao partnera u osmišljavanju i praćenju nacionalnih programa Inicijative za zapošljavanje mladih. EGSO želi podsjetiti na svoju dugogodišnju predanost problemu nezaposlenosti mladih. Uvjeran je da će uključivanje socijalnih partnera u strategiju rasta, reforme tržišta rada, obrazovne programe i reforme javne uprave te uključivanje udruga mladih u provedbu programa Jamstvo za mlade osigurati suglasnost velikog dijela javnosti, a time i socijalnu stabilnost ⁽²⁾.

1.6. EGSO poziva Europsku komisiju da pomno prati probleme u provođenju Inicijative za zapošljavanje mladih, a osobito one s kojima se suočava Jamstvo za mlade. Postupak praćenja ne bi se trebao temeljiti samo na kvantitativnoj analizi, već obuhvaćati i više pokazatelja kvalitete.

1.7. Potrebna su veća ulaganja u obrazovanje i osposobljavanje kako bi se podržala provedba politika cjeloživotnog učenja i kako bi one u konačnici postale dio holističkog pristupa obrazovanju. Stažiranje i strukovno naukovanje trebali bi biti kvalitetni programi. Stažiranje bi se trebalo temeljiti na obrazovnim ciljevima i, po mogućnosti, biti dio obrazovnog programa te ne bi trebalo zamijeniti otvaranje novih radnih mjesta.

1.8. EGSO je uvjeren da Europska komisija, države članice i Europski parlament, u suradnji sa socijalnim partnerima i drugim organizacijama civilnog društva, moraju imati ključnu ulogu u osiguravanju solidnog proračuna EU-a u cilju poticanja stvaranja radnih mjesta za mlade.

2. Kontekst

2.1. Inicijativu za zapošljavanje mladih uz proračun od 6 milijardi eura za razdoblje 2014.–2020. predložilo je Europsko vijeće 2013. godine. Ta bi inicijativa trebala dati potporu mladima te ih uključiti u tržište rada, i to osobito one koji su nezaposleni i nisu uključeni u programe obrazovanja ili osposobljavanja, a nalaze se u regijama Europske unije u kojima je stopa nezaposlenosti mladih 2012. godine bila iznad 25 %.

2.2. Sredstva namijenjena Inicijativi za zapošljavanje mladih stoga bi se trebala upotrijebiti za jačanje i ubrzanje mjera iznesenih u Paketu mjera za zapošljavanje mladih iz 2012. godine. Posebice, sredstva su na raspolaganju zemljama EU-a za financiranje mjera – u regijama koje za to ispunjavaju uvjete – usmjerenih na provođenje preporuke o Jamstvu za mlade koju su 2013. godine u Vijeću EU-a prihvatili ministri za zapošljavanje i socijalnu politiku.

2.3. U prosincu 2014. stopa nezaposlenosti mladih u EU28 bila je 21,4 %, a u europodručju 23,0 % ⁽³⁾, dok je stopa u nekim zemljama i dalje neprihvatljivo visoka – iznad 40 % ili čak 50 %. Premda se te stope polako smanjuju, i dalje su daleko više nego prije krize te za mlade ljude kriza još nije gotova. Više od 50 % mladih Europljana smatra da su mladi u njihovoj zemlji marginalizirani i isključeni iz gospodarskog i društvenog života zbog krize ⁽⁴⁾.

2.4. Godinu dana nakon što je Uredba o Europskom socijalnom fondu za Inicijativu za zapošljavanje mladih usvojena, ona nije ostvarila svoj potencijal. Pojačano financiranje na početku proračunskog razdoblja za obaveze u sklopu Inicijative za zapošljavanje mladih i za druge posebne mjere za Inicijativu nije dovelo do očekivane brze mobilizacije sredstava u okviru Inicijative. Među glavnim utvrđenim razlozima su pregovori o relevantnim operativnim programima koji su u tijeku i uvođenje zasebnih pravila o provedbi u državama članicama, ograničena sposobnost nadležnih tijela da pokreću pozive za projekte i brzo obrađuju prijave te nedostatak dostatnog pretfinanciranja za pokretanje potrebnih mjera.

⁽²⁾ SL C 424, 26.11.2014., str. 1.

⁽³⁾ Podaci Eurostata o nezaposlenosti mladih.

⁽⁴⁾ Europski parlament (2014.), Flash Eurobarometer Europskog parlamenta: Mladi Europe u 2014. godini.

2.5. Ovaj bi prijedlog trebao odgovoriti na te i na druge probleme. U skladu s njime početno će se prefinanciranje iz posebnih sredstava dodijeljenih Inicijativi za zapošljavanje mladih u 2015. godini povećati na približno milijardu eura. Time se ne mijenja cjelokupni već dogovoreni financijski profil dodjele nacionalnih sredstava, nego se samo predlaže raniji pristup sredstvima koja su u proračunu EU-a već osigurana za Inicijativu za zapošljavanje mladih. Ovim se prijedlogom stoga povećava fleksibilnost država članica u pristupanju tim sredstvima i njihovom temeljitijem korištenju.

3. Posebne napomene

3.1. Inicijativa za zapošljavanje mladih i pravo na kvalitetne mogućnosti za mlade ljude

3.1.1. Mjere koje se financiraju u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih trebale bi se temeljiti na pristupu mladima i zapošljavanju zasnovanom na pravima; osobito u vrijeme velike krize, kvaliteta radnih mjesta za mlade ljude ne smije biti ugrožena. Projekti u sklopu Inicijative za zapošljavanje mladih trebali bi doprinijeti promicanju kvalitetnih radnih mjesta. Sve je očiglednije da rad na određeno vrijeme i rad sa skraćenim radnim vremenom u pojedinim državama članicama postaju obavezni, a ne slobodan izbor za mlade ljude.

3.1.2. U okviru Inicijative za zapošljavanje mladih predviđa se dodatno proširivanje programa stažiranja i strukovnog naukovanja. Stažiranje bi trebalo biti kvalitetno. Trebalo bi predstavljati vrijedno i korisno radno iskustvo za mlade ljude. Trebalo bi se temeljiti na obrazovnim ciljevima i, po mogućnosti, na dijelu obrazovnog programa, što bi olakšalo prijelaz iz obrazovanja u svijet rada, a pritom ne bi zamijenilo otvaranje novih radnih mjesta. Poduzeća bi trebalo potaknuti da zaposle stažiste nakon stažiranja.

3.2. Načelo partnerstva

3.2.1. EGSO bi želio snažno naglasiti da bi operativni programi (uključujući one koji se financiraju iz Europskog socijalnog fonda te stoga financiraju Inicijativu za zapošljavanje mladih) trebali biti usmjereni na aktivnosti i mjere koje su sukladne načelu partnerstva. Nediskriminacija i pluralizam u partnerstvu, ciljana partnerstva za ciljane programe i pojačana izgradnja kapaciteta trebali bi biti glavne smjernice⁽⁵⁾. EGSO smatra da bi se odbore za praćenje, kao instrument partnerstva koji ujedno uključuje organizirano civilno društvo, trebalo iskoristiti za istinsku raspravu i praćenje postupka provođenja Inicijative za zapošljavanje mladih u državama članicama.

3.2.2. Smanjenje nezaposlenosti mladih može se postići samo istinskim međusektorskim pristupom i razvojem učinkovitih partnerstava koja uključuju poslovni svijet, sektor mladih, organizacije civilnog društva, javne službe za zapošljavanje, ustanove za osposobljavanje i obrazovanje kao i lokalne i regionalne vlasti.

3.2.3. U cilju obuhvaćanja najrazličitijih oblika nezaposlenosti mladih, doprinošenja osmišljavanju prilagođenih usluga te osiguravanja uspješnijeg pristupa mladim ljudima, posebice onim najugroženijima koji su daleko od tržišta rada, mladi ljudi i njihove udruge trebali bi biti uključeni u osmišljavanje, praćenje i, po potrebi, provedbu mjera koje se financiraju u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

3.2.4. Organizacije i predstavnici mladih također bi mogli olakšati komunikaciju: mogli bi igrati ulogu u pronalaženju mladih korisnika mjera u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih, kao i u rješavanju problema nezaposlenosti mladih te u obavještavanju mladih o mogućnostima ovih programa.

3.3. Uloga javnih službi za zapošljavanje u provedbi Inicijative za zapošljavanje mladih

3.3.1. Politike tržišta rada koje potiču ranu intervenciju u cilju pomaganja mladima da uđu na tržište rada korisne su za njihov cijeli radni život. No, mladim ljudima također je vrlo teško nakon prvog radnog iskustva ostati na tržištu rada te bi stoga službe za profesionalno savjetovanje trebale mlade ljude dugoročno pratiti.

⁽⁵⁾ SL C 44, 15.2.2013., str. 23.

3.3.2. Kako bi se osigurala učinkovitost, mjere u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih, posebno programi Jamstvo za mlade, morat će biti popraćeni jačanjem administrativnih kapaciteta javnih službi za zapošljavanje. Preimenovanje postojećih neuspješnih sustava nije dovoljno. Pravedno i uključivo Jamstvo za mlade trebalo bi osigurati brz prijelaz iz škole na radno mjesto uz osiguravanje prilagođenog profesionalnog savjetovanja koje bi dovelo do kvalitetnih ponuda za sve mlade ljude.

3.4. *Potreba za dosljednošću*

3.4.1. Mjere iz Inicijative za zapošljavanje mladih ne bi trebale biti samo neposredne mjere za smanjenje nezaposlenosti mladih već bi trebale biti usmjerene na srednjoročno i dugoročno smanjenje nezaposlenosti mladih, što iziskuje dugoročna ciljana ulaganja.

3.4.2. Smanjenje sredstava za socijalne usluge i usluge za mlade u suprotnosti je sa sustavom vrijednosti Inicijative za zapošljavanje mladih te umanjuje potencijal mjera da riješe problem nezaposlenosti mladih.

3.4.3. U cilju zadovoljavanja različitih potreba svih mladih ljudi, osobito onih najranjivijih, projekti koji se financiraju u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih trebali bi biti dio dosljednog paketa mjera koji obuhvaća nekoliko mehanizama potpore. Mladim ljudima trebao bi biti osiguran pristup socijalnim programima, a nestandardni oblici zapošljavanja trebali bi biti regulirani kako bi se uspostavila djelomična protuteža negativnom učinku nesigurnosti koja proizlazi iz takvih oblika zapošljavanja. Uz to, posebna se pozornost treba posvetiti rješavanju problema diskriminacije na tržištu rada na temelju dobi, spola, migrantskog porijekla ili drugih kriterija.

3.4.4. Inicijativom za zapošljavanje mladih ne bi se trebalo spriječiti države članice da se koriste Europskim socijalnim fondom za financiranje opsežnijih projekata povezanih s mladima, posebno onih koji se bave siromaštvom i socijalnom uključenosti. EGSO poziva Europsku komisiju da prati korištenje sredstava iz Europskog socijalnog fonda za projekte povezane s mladima.

3.5. *Iz obrazovanja na posao i iz radnog odnosa u obrazovanje*

3.5.1. Imajući u vidu nagle promjene koje se očekuju na tržištu rada, danas su više no ikad potrebna velika ulaganja u obrazovanje i osposobljavanje. No, politike vještina ne bi se trebale smatrati samo sredstvom kojim se ispunjavaju potrebe tržišta rada, već bi se njima trebalo prepoznati kompetencije stečene neformalnim obrazovanjem, podržavati provedbu politika cjeloživotnog učenja te bi u konačnici one trebale biti dio holističkog pristupa obrazovanju.

3.5.2. Prijelaz iz svijeta obrazovanja u svijet rada također bi se mogao podržati putem pametnog dvojnog sustava koji povezuje obrazovanje i rad, a koji bi mladim ljudima omogućio da steknu prvo profesionalno iskustvo istodobno sa stjecanjem kvalitetnog obrazovanja.

3.5.3. Razvijanje poduzetničkih i transverzalnih vještina može biti korisno za mlade ljude kako bi bili aktivni i inovativni građani. Poduzetništvo se također mora smatrati mogućim putem do zaposlenja za mlade ljude. Potrebno je provesti mjere kojima će se ukloniti prepreke s kojima se suočavaju mladi ljudi pri osnivanju vlastitih poduzeća, poput nedostupnosti kredita, nepostojanja minimalne razine socijalne zaštite za mlade poduzetnike te nedostatka potpore od strane obrazovnih i upravnih struktura.

3.5.4. Socijalno poduzetništvo također je potrebno promicati s aspekta njegove sposobnosti da stvara radna mjesta i pridonosi razvoju zajednice, da podupire ekološku održivost i proizvodi društveni kapital.

3.6. Praćenje kvalitete

3.6.1. EGSO poziva Europsku komisiju da pomno prati izazove u provedbi Inicijative za zapošljavanje mladih, a posebice Jamstva za mlade, koji su 2014. godine navedeni u preporukama za pojedine države u pogledu kvalitete ponuda, nedostatka aktivnih mjera za dopiranje do mladih koji su nezaposleni i nisu uključeni u programe obrazovanja ili osposobljavanja (eng. NEET), upravnih kapaciteta javnih službi za zapošljavanje te nedovoljno učinkovitog uključivanja svih relevantnih partnera.

3.6.2. Postupak praćenja ne bi se trebao temeljiti samo na kvantitativnoj analizi, već uključivati i više pokazatelja kvalitete. To bi omogućilo ne samo izdvajanje mjera koje ne bi bile učinkovite u osiguravanju zaposlenja za mlade ljude, već i utvrđivanje razloga zbog kojih su te mjere bile neuspješne.

3.6.3. EGSO pozdravlja okvir pokazatelja za praćenje Jamstva za mlade Odbora za zapošljavanje Europske komisije (EMCO). Ti su pokazatelji vrlo ambiciozni te podrazumijevaju znatnu količinu posla za nacionalne vlasti. Države članice morat će biti odgovorne za osiguravanje djelotvornog prikupljanja podataka.

3.7. Proširenje opsega Inicijative za zapošljavanje mladih

3.7.1. Inicijativa za zapošljavanje mladih omogućuje državama članicama da prošire mjere politike na mlade ljude do 30. godine života. Države članice trebale bi uzeti u obzir tu mogućnost prilikom praćenja i ocjenjivanja Inicijative za zapošljavanje mladih u svojim zemljama.

3.8. Stvaranje radnih mjesta

3.8.1. Potrebne su makroekonomske politike za poticanje zaposlenosti kojima bi se povećala ulaganja i potaknuo rast. Javna ulaganja u infrastrukturu i socijalnu zaštitu mogu povećati mogućnosti zapošljavanja, dok ulaganja u specifične i inovativne sektore, poput zelenog gospodarstva i industrije IKT-a, mogu osigurati održivost rasta i stvaranje kvalitetnih radnih mjesta za mlade. Porezne politike povoljne za mlade, posebno one koje podupiru takve ciljane intervencije usmjerene na potražnju, moraju biti dio šireg pristupa za ublažavanje učinka krize na mlade.

Bruxelles, 18. ožujka 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja i djelovanja koja se temelje na tom zakonodavstvu ili iz njega proizlaze (preinaka)”

(COM(2015) 48 završna verzija – 2015/0027 (COD))

(2015/C 268/08)

Dana 12. veljače 2015. i dana 4. ožujka 2015. Europski parlament, odnosno Vijeće, sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti od učinaka izvanteritorijalne primjene zakonodavstva koje donese treća zemlja i djelovanja koja se temelje na tom zakonodavstvu ili iz njega proizlaze (preinaka)

(COM(2015) 48 završna verzija – 2015/0027 (COD)).

Budući da Odbor bezrezervno prihvaća sadržaj Prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na svom 506. plenarnom zasjedanju održanom 18. i 19. ožujka 2015. (sjednica od 18. ožujka 2015.), sa 165 glasova za, jednim protiv i šest suzdržanih, odlučio je dati pozitivno mišljenje o Prijedlogu.

Bruxelles, 18. ožujka 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

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



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR