

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o nestandardnim oblicima zaposlenja i
zadružnim platformama u digitalnoj transformaciji industrije**

(samoinicijativno mišljenje)

(2022/C 152/06)

Izvjestitelj: **Giuseppe GUERINI**

Suizvjestitelj: **Erwin DE DEYN**

Odluka Plenarne skupštine:	25.3.2021.
Pravna osnova:	pravilo 32. stavak 2. Poslovnika Samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI)
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	10.11.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	8.12.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	565
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	219/0/10

1. Zaključci i preporuke

1.1. Ekonomija digitalnih platformi fenomen je u velikoj ekspanziji koji nadilazi granice Europske unije. Kako se ta pojava sve više širi, pojavilo se i više vrsta radnih odnosa osoba koje rade putem tih platformi: samozapošljavanje, povremena suradnja ili individualizirani ugovori zaposlenika o radu. U tom kontekstu zadruge koje osnivaju zaposleni mogu biti zanimljiv instrument za povećanje stabilnosti radnih odnosa uspostavljenih putem digitalnih platformi.

1.2. S obzirom na razmjere tog fenomena, EGSO smatra da je korisno i potrebno da Europska unija i države članice koordiniraju provedbu odgovarajućih propisa kako bi se osigurala ravnoteža između potrebe za inovacijama i zaštite prava radnika digitalnih platformi, kao što to čine za potrošače i korisnike u nacrtima uredbi o Aktu o digitalnim uslugama i Aktu o digitalnim tržištima.

1.3. Digitalne platforme pogoduju i razvoju novih oblika poduzeća kojima se mogu proširiti mogućnosti aktivnog sudjelovanja velikog broja ljudi na novim digitalnim tržištima. Među tim su oblicima poduzeća zadruge osobito privlačne za promicanje uključivog sudjelovanja u upravljanju digitalnim platformama.

1.4. Naime, zadruge omogućuju razvoj poduzeća čiji su osnivači samozaposleni radnici čiji je cilj zadržati samostalnost i kreativnost, a istodobno poboljšati vlastite prihode, radne uvjete i pristup socijalnoj zaštiti te izbjeći nestandardne oblike rada.

1.5. EGSO napominje da se zadružnim oblikom organizacije mogu kombinirati značajke digitalnih platformi s organizacijskim modelom udruženog rada, ali i, ako to zahtijevaju uvjeti, radnici koji rade putem platformi mogu zadržati status samozaposlenih osoba, no uz sve oblike zaštite predviđene za radnike u okviru kolektivnih ugovora o radu.

1.6. EGSO potiče Europsku komisiju, države članice EU-a i dionike u socijalnom dijalogu da osmisle inicijative kojima bi se mogao potaknuti razvoj zadružnih platformi, koje zahvaljujući novim tehnologijama podupiru poduzetnički duh udruživanjem mladih radnika i poduzetnika u zadruge.

1.7. Za učinkovitu provedbu tih inicijativa potrebno je sudjelovanje svih dionika. Za to socijalni dijalog može imati ključnu ulogu, a EGSO je u tom smislu spreman sudjelovati u promicanju zadružnih platformi.

1.8. Digitalne platforme ne poznaju teritorijalne granice. Nadalje, na europskom teritoriju primjenjuje se načelo zemlje podrijetla. Uspjeh tih inicijativa ovisi o zajedničkom razumijevanju tih pitanja i njihovoj provedbi. EGSO poziva na to da se pozornost posveti riziku od rascjepkanosti unutarnjeg tržišta, čime bi negativnim posljedicama bile izvrgnute i platforme i njihovi zaposlenici.

1.9. EGSO smatra da je za provedbu europske strategije za digitalnu tranziciju korisno uključiti inicijative za potporu stvaranju zadruga za upravljanje digitalnim platformama, među ostalim u cilju promicanja zajedničkog vlasništva nad digitalnim uslugama, podacima i tehnološkom infrastrukturom, čime bi se omogućila veća diversifikacija gospodarskog okruženja i poticanje ekonomske demokracije.

1.10. EGSO napominje da zadruga, kao samostalne organizacije osoba koje su se dobrovoljno ujedinile kako bi zadovoljile vlastite zajedničke društvene, gospodarske i kulturne potrebe putem demokratske i participativne organizacije, nude zanimljivo rješenje upravo za probleme upravljanja digitalnim platformama i njihovu demokratsku kontrolu.

1.11. EGSO traži od Europske komisije da prijedloge kojima se uređuje rad radnika putem platformi osmisli imajući posebno u vidu pristup otvoren za inovacije kako bi se potaknula konkurentnost poduzeća, a da se pritom ne izgubi iz vida zaštita prava radnika. Konkretno, treba se pobrinuti za da osobe koje rade za digitalne platforme budu osposobljene i obučene za bolje razumijevanje algoritama koji uređuju angažman radnika i kontrolu nad njihovom primjenom.

2. Uvod i kontekst

2.1. U procesu brze transformacije gospodarstva i poduzeća digitalizacija je preuzela ključnu stratešku ulogu, prodrla u sve sektore i obuhvatila cijeli lanac vrijednosti proizvoda i usluga, te uključuje velika, mala i mikropoduzeća. To je dovelo do znatnih posljedica za svijet rada, u smislu novih mogućnosti i izazova, i u pogledu sadržaja i u pogledu brzine promjena.

2.2. Kao rezultat brze digitalne transformacije pojavljuju se novi načini rada i novi oblici organizacije poduzeća. Rad putem platformi, među ostalim, iziskuje nova i fleksibilna rješenja koja postojeći pravni okviri nisu uvijek u stanju regulirati.

2.3. Trenutačna brza transformacija razotkrila je nedostatke u pogledu pravne sigurnosti, zbog čega su socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje važni kao okvir za pregovore o novim pravilima za rad na digitalnim platformama. Mnoge države članice poduzele su korake za pojašnjenje radnog statusa osobe koja radi putem digitalnih platformi. U tom bi se smislu regulatornim mjerama Europske komisije trebali poticati sporazumi koji se mogu prilagoditi promjenama na tržištu rada, a istodobno osigurati potrebne zaštitne mjere za socijalnu zaštitu radnika.

2.4. Iako se pojava digitalnih platformi odnosi na širok raspon modela koji mogu uključivati društvene mreže, internetske stranice za e-trgovinu, financijsko posredovanje ili pristup resursima i podacima i upravljanje njima, u ovom ćemo mišljenju platforme razmotriti iz perspektive rada i posebno se osvrnuti na poduzeća koja posluju putem aplikacija ili internetskih stranica. Pritom ćemo posebno razmotriti specifičan vid digitalnih platformi u obliku zadruga.

2.5. Slijedom savjetovanja koje je u prvoj fazi započelo 24. veljače, a čija je druga faza trajala od 15. lipnja do 15. rujna 2021., Europska komisija trenutačno razmatra koje su posljedice na radne uvjete radnika koji rade putem platformi. Komisija je u okviru tih savjetovanja od socijalnih partnera zatražila da se očituju o tome treba li poduzeti zakonodavne mjere. U savjetovanju je utvrđeno sedam područja djelovanja: 1. radni status, 2. radni uvjeti, 3. pristup socijalnoj zaštiti, 4. pristup zastupanju i kolektivnom pregovaranju, 5. prekogranična dimenzija, 6. algoritamsko upravljanje, 7. kontinuirano osposobljavanje i profesionalni razvoj osoba koje rade putem platformi.

2.6. Digitalne platforme grade „virtualni prostor” u kojem se odvijaju interakcije i razmjene koje su mnogo više od jednostavnog odnosa ponude i potražnje jer mogu imati sve sofisticiraniju moć kontrole i utjecaja na radnike, pružatelje usluga i korisnike, pri čemu potrošačima nude nove usluge, ali i stvaraju nove mogućnosti zapošljavanja. To je moguće upotrebom sustava profiliranja i opsežne upotrebe podataka, primjenom sustava umjetne inteligencije i algoritama koje određuju oni koji upravljaju platformama.

2.7. Zahvaljujući sofisticiranoj politici marketinga, zbog koje osobe aktivne na platformama često imaju iluziju da su protagonisti u horizontalnom i ravnopravnom procesu, platforme se prikazuju i same sebe definiraju kao prostori susreta za izravan odnos bez posrednika, no zapravo nikad nisu potpuno decentralizirane ni neutralne. Naprotiv, one su same aktivan subjekt posredovanja, s dobro utvrđenom hijerarhijom koja, međutim, često nije očigledna.

2.8. Iako postoji sveobuhvatan korpus zakonodavstva EU-a i nacionalnog zakonodavstva kojim su obuhvaćeni različiti oblici radnih odnosa, platforme se ne mogu uvijek lako prilagoditi primjeni i provedbi tih regulatornih okvira. Trebalo bi poticati informiranje, socijalni dijalog i uzajamno učenje kako bi se olakšao i podupro snažan i održiv razvoj digitalnih platformi radi povećanja suradnje i povjerenja među akterima na digitalnom tržištu. Situacije koje se brzo mijenjaju mogu se bolje regulirati socijalnim dijalogom i kolektivnim pregovaranjem nego brzim donošenjem zakonodavstva koje bi moglo kočiti inovacije.

2.9. U svakom slučaju, jasno je da dobrim zakonodavstvom treba stvoriti prostor za velike inovacije koje mogu proizaći iz digitalnih tehnologija i potrebe za priznavanjem prava radnika u tim novim oblicima organizacije rada. Interveniranje u promjene znači aktivno usmjeravanje razvojnog modela, koji, prema našem mišljenju, nužno mora biti usmjeren na okoliš i društvo.

2.10. U kontekstu digitalne transformacije koja se odvija diljem svijeta treba uzeti u obzir odgovarajuće mjere na svim razinama kako bi se podržao razvoj održive digitalne tranzicije, uređene adekvatnim i jasnim europskim regulatornim okvirom za razne sudionike na digitalnom tržištu, posebno one koje predstavljaju platforme. Europske institucije počele su se baviti tim pitanjem iz raznih aspekata ⁽¹⁾, a EGSO je već usvojio nekoliko mišljenja o poreznim pitanjima ⁽²⁾, reguliranju digitalnog tržišta ⁽³⁾ i pitanjima rada ⁽⁴⁾.

2.11. U općem kontekstu transformacije uvjeta rada sve više ljudi može u svojstvu samozaposlenih pružati usluge putem digitalnih platformi, kako je istaknuto u procjeni učinka koju je Europska komisija objavila u siječnju 2021. ⁽⁵⁾. Zbog nedostatka odgovarajućeg regulatornog okvira postoji opasnost od pribjegavanja neprimjerenim oblicima samozapošljavanja, koje, da bi se takvim moglo smatrati, mora zadovoljavati kriterije kao što su samostalnost, slobodno izražena spremnost stranaka na sudjelovanje, samostalno određivanje vlastite organizacije rada i neovisnost.

2.12. Analiza Europske komisije pokazuje da osobe koje rade putem platformi možda nemaju odgovarajuće informacije i razumijevanje o tome kako se algoritmi primjenjuju za donošenje određenih odluka koje bi mogle utjecati na njihove radne uvjete. Nedostatak razumijevanja i informacija može biti problematičan, posebno u kontekstu digitalnog nadzora i upravljanja podacima kada algoritamski dizajn i upravljanje utječu na radne uvjete. Zbog toga je socijalni dijalog od ključne važnosti.

2.13. Poduzećima i radnicima potrebna je informiranost i pravna sigurnost u pogledu ugovora o radu koji se primjenjuju na radnike koji rade putem platformi i kojima se jamče pristojne plaće, pristup socijalnoj zaštiti i kolektivno pregovaranje. Ista potreba za jasnoćom postoji i u pogledu kriterija o statusu poduzetnika i samozaposlene osobe. EGSO se jasno očitovao o tim pitanjima u svom mišljenju SOC 645/2021 „Pošten rad u ekonomiji platformi”, koje je sastavio na zahtjev njemačkog predsjedništva Vijeća EU-a u drugoj polovici 2020.

⁽¹⁾ <https://www.eurofound.europa.eu/hr/data/platform-economy/dossiers>.

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a (dodatno mišljenje) (SL C 364, 28.10.2020, str. 62.).

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a o Aktu o digitalnim tržištima (SL C 286, 16.7.2021., str. 64.).

⁽⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Direktiva o radnim uvjetima” (SL C 283, 10.8.2018., str. 39.).

⁽⁵⁾ Početna procjena učinka *Collective bargaining agreements for self-employed – scope of application of EU competition rules* (Kolektivni ugovori za samozaposlene osobe – područje primjene pravila EU-a o tržišnom natjecanju), 6. siječnja 2021. Vidjeti: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12483-Collective-bargaining-agreements-for-self-employed-scope-of-application-EU-competition-rules_hr.

2.14. Kao što priznaje i sama Komisija, zadruge su u okviru ekonomije digitalnih platformi uspješno osmislile modele koji omogućuju uspješnu kombinaciju poduzetništva, socijalnih prava i odgovarajućih radnih uvjeta ⁽⁶⁾.

3. Opće napomene

3.1. Snažne i brze promjene povezane s digitalizacijom gospodarstva i društvenog života podrazumijevaju nove zahtjeve za fleksibilnošću i brzinom prilagodbe, čime se također proširuje mogućnost izbora autonomnih oblika rada, iako to ponekad dovodi do novih oblika fragmentacije i parcelizacije rada, ne samo kao procesa podijeljenog u faze (kao na klasičnim pokretnim trakama), već i raščlanjenoga na prostorne i vremenske aspekte, što često dovodi do brisanja razlike između radnog vremena i privatnog života osoba uključenih u neke faze u tim procesima.

3.2. Ti su aspekti dio složene pojave koja uključuje i visokokvalificirana zanimanja kojima se određeni dijelovi proizvodnog procesa povjeravaju temeljem ugovora u svojstvu samozaposlenih osoba ili „slobodnih zanimanja”. Tu imamo na umu, primjerice, računalne programere, analitičare podataka i programere aplikacija odnosno sve pružatelje dodatnih usluga koje su sve više decentralizirane.

3.3. Kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 pokazala je da pravilna primjena i provedba propisa EU-a i nacionalnih propisa, kojima se prepoznaje potreba za zaštitom radnika koji rade na osnovi takozvanih nestandardnih ugovora o radu ⁽⁷⁾, i dalje u mnogim državama članicama predstavlja izazov.

3.4. Pojava digitalnih platformi kao instrumenta za zapošljavanje radnika u mnogim je slučajevima dovela do primjene ugovora o radu u vidu samozapošljavanja, čak i kad se poslovi nisu stvarno obavljali samostalno i neovisno. Osim toga, nije nedostajalo slučajeva u kojima je taj pristup više odgovarao potrebi za ograničavanjem troškova rada nego za optimizacijom autonomije u organizaciji rada. Tako smo svjedočili i povećanju broja pravnih sporova na sudovima u nekoliko europskih zemalja. S druge strane, jasno je da se takva pojava koja se brzo mijenja ne može riješiti pravosudnim putem i sudskim postupcima, već iziskuje pronalaženje izvedivih rješenja koja na odgovarajući način obuhvaćaju i tumače dubinske promjene koje su u tijeku.

3.5. U svjetlu navedenoga, upravo zadruge omogućuju razvoj poduzeća samozaposlenih radnika (kao što su zadruge samozaposlenih radnika) čija je želja zadržati samostalnost i kreativnost uz istodobno poboljšanje vlastitih prihoda, radnih uvjeta i pristupa socijalnoj zaštiti. Osim toga, najklasičniji oblik zadruge (radnička zadruga) može kombinirati značajke digitalnih platformi s organizacijskim modelom udruženog rada, koji karakteriziraju demokratska struktura i mjere zaštite za zaposlenike predviđene nacionalnim ugovorima o radu.

3.6. Zadrugna platforma jest demokratski vođeno poduzeće uz sudjelovanje zainteresiranih dionika osnovano u formi zadruge koje organizira proizvodnju i razmjenu robe i usluga putem informatičke infrastrukture i protokola koji su u interakciji s različitim uređajima, i fiksnima i mobilnima.

3.7. Kao i svaka zadruga, i zadrugne platforme u vlasništvu su onih koji o njima najviše ovise i oni njima upravljaju, a to su, dakle, radnici, korisnici i drugi dionici. Naravno, pritom se vodi računa o odgovarajućim ugovornim odredbama za članove-radnike bez obzira na to rade li kao zaposlenici ili u statusu samozaposlenih osoba.

3.8. Uz određivanje tipa društva i odnosa među dionicima, zadrugni model ima odlučujući utjecaj na tokove donošenja odluka operativnog algoritma te je također prikladan kako bi se „bolje raspodijelile koristi među proizvođačima/pružateljima usluga te kako bi se građani/potrošači uključili u upravljanje, donošenje odluka i podjelu koristi”, kao što je nedavno navedeno u mišljenju EGSO-a NAT/794 ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Dobar primjer su zadruge uključene u savez CoopCycle. Riječ je o zadrugama dostavljača na biciklima koji su radnici u svojoj zadrugi i njezini članovi, koja pak s drugim zadrugama u drugim gradovima objedinjuje programsku podršku koja omogućuje transakcije i povezivanje radnika, dobavljača i korisnika: <https://coopcycle.org/en/>.

⁽⁷⁾ Nestandardni oblici zaposlenja koncept je koji je dobio sve veću političku pozornost, posebno posljednjih desetljeća. Vidjeti, primjerice, studiju *All For One* (Svi za jednoga): <https://cecop.coop/works/cecop-report-all-for-one-reponse-of-worker-owned-cooperatives-to-non-standard-employment>.

⁽⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Digitalizacija i održivost – trenutačno stanje i potreba za djelovanjem iz perspektive civilnog društva” (SL C 429, 11.12.2020., str. 187.).

3.9. Imajući to na umu, poticanje stvaranja novih poduzeća u kojima se ti radnici udružuju u zadruge može pomoći u razvoju novih oblika poduzetništva. Udruživanje je korisno za one koji su uključeni u te aktivnosti i zbog širenja poslovnih prilika (među njima i prema van) i zbog objedinjavanja troškova i koristi. Kada je to dopušteno nacionalnim zakonodavstvom, takve zadruge često svojim samozaposlenim članovima omogućuju pristup postojećim sustavima socijalne zaštite.

3.10. Iako su poduzetnički duh, poduzetničke vještine i samopoduzetništvo ključne poluge rasta, samostalno osnivanje poduzeća je teško, posebno mladima. Stoga je koristan razvoj tih oblika zadruga, koje zahvaljujući novim tehnologijama mogu potaknuti poduzetnički duh okupljanjem mladih radnika u zadruge bez obzira na njihov pravni status (zaposlenici ili samozaposlene osobe).

3.11. Budući da su propisi o radu i sustavi socijalne sigurnosti razvijeni s obzirom na standardne oblike zaposlenja, oni sada ne mogu zadovoljiti potrebe radnika koji rade na osnovi nestandardnih ugovora o radu. Međutim, i njima su potrebni socijalna zaštita i odgovarajući oblici kolektivnog pregovaranja. Mnogi izazovi koje danas postavljaju transformacija rada i digitalizacija potaknuli su zadruge da odgovore na potrebe radnika koje ne zadovoljavaju postojeći institucijski aranžmani, a da istodobno nastoje povećati samoispunjenje radnika poticanjem sudjelovanja zaposlenika u vlasništvu.

3.12. Kad je riječ o radnicima koji žele da im se zajamči samostalnost (pri čemu ovdje ne uzimamo u obzir fenomen „lažnih samozaposlenih“), nedavno su se pojavili novi modeli zadruga kao odgovor na znatno povećanje novih oblika rada. Ti novi oblici zadruga mogu biti izvrstan alat za poticanje boljeg širenja poduzetničkih vještina i objedinjavanja troškova i koristi. Konkretno, zahvaljujući novim tehnologijama neki bi oblik nove ekonomije, primjerice tzv. ekonomija platformi, mogao u zadrugama pronaći model da brojni samozaposleni radnici postanu vlasnici tih platformi i da se tako izbjegnu neke zlouporabe izazvane takozvanom atomizacijom zadaća⁽⁹⁾.

3.13. Osnovna ideja o zadržnim platformama je jasna: novi modeli poslovanja koji se temelje na internetu i platforme na internetu mogu se kombinirati sa zadržnim modelom i tako vlasništvo i kontrolu nad tim platformama dati osobama koje ih koriste i koje preko njih rade. Ti inovativni oblici poduzeća mogu povećati broj kvalitetnih radnih mjesta u ekonomiji platformi, a digitalno gospodarstvo učiniti participativnijim.

3.14. Tako digitalne platforme u obliku zadruge stvaraju „poslovni model“ koji koristi digitalne tehnologije, internetske stranice i rasprostranjene mobilne aplikacije, a njegovo se funkcioniranje temelji na demokratskom donošenju odluka i zajedničkom vlasništvu dionika.

3.15. Na taj način pravni oblik zadruge, organiziran na digitalnim platformama, može također djelotvorno doprinijeti organizaciji agencija za razmjenu i dijeljenje podataka kojima bi se moglo koristiti sve više poduzeća, a posebno MSP-ovi, kojima je teže angažirati posrednike za upravljanje podacima i njihovu razmjenu. Na taj bi se način, na primjer, omogućilo MSP-ovima koji su članovi zadruge da zadrže upravljanje tim strukturama.

3.16. Taj potencijal nije promaknuo Europskoj komisiji, koja u članku 9. Prijedloga uredbe o europskom upravljanju podacima (Akt o upravljanju podacima), objavljenom 25. studenog 2020., izričito predviđa mogućnost organiziranja „uslug [a] podatkovnih zadruga“, što je i EGSO istaknuo u svojem mišljenju INT/921⁽¹⁰⁾.

3.17. Kad je riječ o demokratizaciji digitalnog gospodarstva koju zadruge mogu obavljati, važno upućivanje nalazi se i u Izvješću UN-a o digitalnom gospodarstvu za 2019. godinu⁽¹¹⁾, a zatim i u jednom novijem izvješću Međunarodne organizacije rada⁽¹²⁾.

3.18. Osobama koje rade putem platformi važno je pružiti alate za usmjeravanje karijera i pristup profesionalnom razvoju i razvoju vještina. Kao što je napomenula Komisija, bez obzira na radni status osoba koje rade i/ili pružaju usluge putem digitalnih platformi, trebalo bi im dati potporu kontinuiranim osposobljavanjem i prekvalifikacijom, kao i pristupom socijalnoj zaštiti, a posebno zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu.

⁽⁹⁾ <https://cecop.coop/works/cecop-report-all-for-one-reponse-of-worker-owned-cooperatives-to-non-standard-employment>.

⁽¹⁰⁾ Mišljenje EGSO-a o upravljanju podacima (SL C 286, 16.7.2021., str. 38.).

⁽¹¹⁾ https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_en.pdf.

⁽¹²⁾ <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2021/lang-en/index.htm>.

3.19. Model digitalnih platformi, među ostalim u obliku zadruga, može se primijeniti za razvoj i poboljšanje pristupačnosti ponuda učenja na daljinu, čime se može olakšati personalizirano učenje.

3.20. Za opsežno širenje alata za digitalizaciju, ne samo radnih aktivnosti, već i mnogih aspekata svakodnevnog života, potrebna je sveobuhvatna mogućnost osposobljavanja u području osnovnih digitalnih vještina. Akteri socijalnog dijaloga i europske institucije trebali bi poticati razmjenu najboljih praksi u tom području radi promicanja uzajamnog učenja i podizanja razine svijesti o potencijalu digitalizacije gospodarstva. Poticanje kontinuiranog osposobljavanja zaposlenih mora biti prioritet socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja.

Bruxelles, 8. prosinca 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG
