

# Službeni list

## Europske unije

C 434



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 60.

15. prosinca 2017.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

**Europski gospodarski i socijalni odbor**

**528. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 20. i 21. rujna 2017.**

2017/C 434/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Digitalna revolucija na području zdravstva: utjecaj na zdravstveno osiguranje” (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	1
2017/C 434/02	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Analizi transparentnosti, metodologije i resursa koji se koriste za procjene i evaluacije učinka koje Europska komisija provodi u cilju poboljšanja kvalitete europskog zakonodavstva” (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	11
2017/C 434/03	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Porezni sustav povoljan za pošteno tržišno natjecanje i rast (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	18
2017/C 434/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Novi kontekst za strateške odnose EU-a i CELAC-a i uloga civilnog društva” (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	23
2017/C 434/05	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Uloga i perspektive socijalnih partnera i drugih organizacija civilnog društva u kontekstu novih oblika rada (razmatračko mišljenje na zahtjev estonskog predsjedništva) . . . . .	30
2017/C 434/06	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Pružanje i razvoj vještina, uključujući digitalne vještine, u kontekstu novih oblika rada: nove politike i razvijanje uloga i odgovornosti” (razmatračko mišljenje na zahtjev estonskog predsjedništva) . . . . .	36

### III Pripremni akti

#### EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

##### **528. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 20. i 21. rujna 2017.**

2017/C 434/07	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Razvoj carinske unije i upravljanja njome” (COM(2016) 813 final) . . . . .	43
2017/C 434/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Akcijski plan za financijske usluge namijenjene potrošačima: bolji proizvodi, veći izbor (COM(2017) 139 final) . . . . .	51
2017/C 434/09	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o: „Prijedlogu direktive Vijeća o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit (CCCTB)” (COM(2016) 683 final – 2016/0336 (CNS)) i „Prijedlogu direktive Vijeća o zajedničkoj osnovici poreza na dobit” (COM(2016) 685 final – 2016/0337 (CNS)) . . . . .	58
2017/C 434/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 u pogledu obveze poravnanja, obustave obveze poravnanja, zahtjeva za izvješćivanje, tehnika smanjenja rizika za ugovore o OTC izvedenicama čije se poravnanje ne obavlja posredstvom središnje druge ugovorne strane, registracije i nadzora trgovinskih repozitorija i zahtjeva za trgovinske repozitorije (COM(2017) 208 final – 2017/090 (COD)) i o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1095/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala) i izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 u pogledu postupaka i tijela uključenih u izdavanje odobrenja za rad središnjim drugim ugovornim stranama i zahtjeva za priznavanje središnjih drugih ugovornih strana trećih zemalja (COM(2017) 331 final – 2017/0136 (COD)) . . . . .	63

## I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

## MIŠLJENJA

## EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

528. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-a ODRŽANO 20. I 21. RUJNA 2017.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Digitalna revolucija na području zdravstva: utjecaj na zdravstveno osiguranje”**

(samoinicijativno mišljenje)

(2017/C 434/01)

Izvjestitelj: **Alain COHEUR**

Odluka Plenarne skupštine:	26.1.2017.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika Samoinicijativna mišljenja
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.9.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	528
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	174/0/1

### 1. Zaključci

1.1. EGSO smatra da je, s obzirom na digitalnu revoluciju u području zdravstva, od presudne važnosti zadržati i promicati solidarne, uključive i nediskriminacijske sustave zdravstvenog osiguranja za sve. Naime, uključivost i jednaki pristup svih ljudi kvalitetnim zdravstvenim uslugama (digitalnim i nedigitalnim) i posvećenost njima preduvjeti su općeg zdravstvenog osiguranja.

1.2. U skladu s prethodnim mišljenjima<sup>(1)</sup>, EGSO smatra da za jednak pristup zdravstvenoj skrbi, koji predstavlja temeljni cilj zdravstvenih politika, digitalizacija može biti korisna ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- jednaka teritorijalna pokrivenost koja u obzir uzima područja u kojima su digitalni operateri slabo zastupljeni (pristup, širokopojasna povezanost),
- smanjenje digitalnog jaza (u smislu upotrebe) među građanima, zdravstvenim djelatnicima i dionicima sustava zdravstvenog osiguranja,

<sup>(1)</sup> SL C 458, 19.12. 2014., str. 54.; SL C 242, 23.7.2015., str. 48.; SL C 13, 15.1.2016., str. 14.; SL C 13, 15.1.2016., str. 40.; SL C 288, 31.8.2017., str. 1.

- interoperabilnost cijelog digitalnog ustroja (baza podataka, medicinskih uređaja) koja će osigurati kontinuitet skrbi u pojedinačnim strukturama i među njima,
- zaštita zdravstvenih podataka koji se ni u kom slučaju ne smiju upotrebljavati na štetu pacijenata.

1.3. Razvoj telemedicine, povezanih predmeta, nanotehnologije, biotehnologije, računarstva i kognitivnih znanosti (NBIC) ne smije dovesti do toga da se pojedinci smatraju običnim spojenim tijelima koja se mogu analizirati, kontrolirati i pratiti na daljinu s pomoću svemogućeg računalnog programa. Sve veća uloga tehnologije u zdravstvu ustvari potiče na suprotno, odnosno iznova potvrđuje da su jačanje osobnih odnosa i društvene povezanosti temelji liječničke prakse i zdravstvene skrbi.

1.4. EGSO insistira na tome da izazov ne predstavlja samo prevelika odgovornost kojoj su izloženi građani koji moraju sami upravljati svojim zdravljem, već i prevelika individualnost. S prediktivnom medicinom s jedne strane i povezanim instrumentima s druge, sve više znamo o zdravstvenim rizicima kojima su izloženi pojedinci kao i o njihovom praćenju, što dovodi do sve prilagođenijih politika. Otkriće tih rizika i razlike utvrđene među pojedincima otvaraju važna etička pitanja o zadržavanju zdravstvenog osiguranja temeljenog na solidarnosti.

## 2. Preporuke

2.1. EGSO podsjeća da, želimo li uspjeh digitalne revolucije naši učinkoviti sustavi zdravstvenog osiguranja moraju:

- (a) digitalni aspekt staviti u službu ostvarivanja i aktiviranja naših temeljnih prava na području zdravstva, a ne njihova oslabljivanja. Digitalizacija mora biti pokretač jačanja pojedinačnih i kolektivnih kapaciteta i snažna poluga u službi ostvarenja prava i razvoja novih oblika organizacije i upravljanja u zdravstvu;
- (b) potvrditi da se naš zdravstveni sustav, čije očuvanje ovisi o svima, temelji na solidarnosti i univerzalnosti.

2.2. Razvoj digitalnog sektora ni u kojem slučaju ne smije dovesti do toga da se dovedu u pitanje načela raspodjele i zajedničkog preuzimanja zdravstvenih i društvenih rizika, koji su glavne značajke kolektivne solidarnosti.

2.3. EGSO ističe da je važno:

- razviti i olakšati pristup građana digitalnoj pismenosti u području zdravstva kako bi se potaknuo kritički pristup informacijama u tom području,
- zajamčiti kvalitetne informacije o zdravlju, osobito poticanjem na uvođenje postupaka označivanja/odobravanja zdravstvenih aplikacija,
- jačati povjerenje između pacijenata, zdravstvenih djelatnika i dionika u sustavu zdravstvenog osiguranja,
- uvesti sustav osposobljavanja prilagođen i korisnicima zdravstvenih usluga, i zdravstvenim djelatnicima, kako bi se osiguralo da se digitalne tehnologije koriste na učinkovit i siguran način koji garantira zaštićenost, te kako bi se olakšale promjene u zdravstvenom sustavu,
- ojačati socijalni dijalog kao prijeko potreban prostor za raspravu kojom bi se pripremile predstojeće promjene,
- provesti mehanizme za sigurnost obrade osobnih podataka kako bi se spriječile prakse koje dovode do upotrebe podataka o osiguranju (pristup, povrat troškova itd.) u komercijalne svrhe koje ne doprinose javnom zdravlju,
- promicati evolutivni regulatorni okvir imajući na umu cjelokupni (višedionički) ekosustav i ulogu organizacija koje pružaju zdravstveno osiguranje kao trećih stranaka u koje osiguranici/članovi imaju povjerenja,
- poduprijeti razvoj nomenklature zdravstvenih usluga za koje je moguć povrat novca i ponuđenih usluga dobiti uzimajući u obzir tehničke inovacije koje omogućuje digitalizacija,

— poduprijeti kretanje medicine u smjeru 4P<sup>(2)</sup> razvijanjem usluga temeljenih na solidarnosti koje, kao odgovor na potrebe građana, pružaju zdravstveni osiguravatelji.

### 3. Osnovne informacije

3.1. Sve brži rast digitalnog sektora donosi promjene do sada neviđenih razmjera i brzine u području zdravlja. Naglim širenjem povezanih predmeta i mobilnih zdravstvenih aplikacija, korištenjem velikih količina podataka, pojavom nanotehnologije, biotehnologije, računarstva i kognitivnih tehnologija (NBIC) i sve većom ponudom novih zdravstvenih usluga, digitalizacija dovodi do sveopće promjene našeg zdravstvenog sustava.

3.2. Digitalne inovacije u zdravstvu ne svode se tek na svoju tehničku ili znanstvenu dimenziju, već ih karakteriziraju višestruki novi načini primjene koji će pratiti opsežne društvene inovacije i tako omogućiti nastanak novih rješenja za zdravstvene i društvene potrebe.

3.3. To će neposredno utjecati na odnose koji u tom složenom ekosustavu postoje između:

(a) pojedinca, koji je upoznat sa svojim zdravstvenim stanjem;

(b) zdravstvenih djelatnika i pomoćnog zdravstvenog osoblja te na njihov odnos s pacijentom;

(c) različitih načina organizacije sustava zdravstvenog osiguranja, načina upravljanja tim sustavom i njegova financiranja.

3.4. Kada je riječ o odnosu pojedinaca prema svom zdravlju, svi postaju svjesniji važnosti zdravlja i načina na koji se o njemu vodi briga. Do sada su pojedinci, zbog neznanja nastalog radi otežanog pristupa medicinskim informacijama, bili okruženi nesigurnošću u pogledu rizika od bolesti. Odsad će na raspolaganju imati mnoštvo načina (npr. povezane predmete) s pomoću kojih će moći izmjeriti podatke o svom zdravstvenom stanju i prema tome prilagoditi svoj način života.

3.5. Dostupnost izvora informacija svakog pojedinca dovodi do toga da postane akter u području zdravlja koji može prepoznati, usporediti i odabrati zdravstvenu uslugu koja najviše odgovara njegovim potrebama. „E-pacijent” postaje doprinositelj prediktivnoj medicini, generator zdravstvenih podataka i sudionik kako u vlastitom zdravlju, tako i u zdravlju drugih. U tom pogledu okosnicu predstavlja informirani pristanak, zajedno sa zaštitom podataka, integriranim upravljanjem i uporabom podataka.

3.6. Nove tehnologije potiču stavljanje naglaska na prevenciju umjesto na liječenje samih bolesti. One će također omogućiti uvođenje učinkovitijih i manje invazivnih načina liječenja prilagođenijih genetskim i biološkim karakteristikama pojedinca, a neposredna dostupnost informacija poboljšat će reakcije pacijenata na liječenje.

3.7. Zdravstvene djelatnike poticat će se na razvoj stjecanjem novih kompetencija i specijalizacija na više razina, osobito u smjeru uspostavljanja drugačijeg odnosa s pacijentom koji se više temelji na uzajamnom povjerenju, postupnog usvajanja digitalnih alata kroz stručno usavršavanje, novih načina upotrebe tehnologije za pružanje zdravstvenih usluga te pristupa koji se temelji na suradnji i dijeljenju putem interoperabilnih sustava.

3.8. Paralelno s tim promjenama mora se odvijati socijalni dijalog koji će razviti mogućnosti osposobljavanja dostupne zdravstvenom osoblju.

3.9. Kada je riječ o sustavima zdravstvenog osiguranja, pristup učinkovitim i kvalitetnim javnim i privatnim zdravstvenim uslugama i dalje je cilj svih građana. To će imati znatne posljedice po zdravstveno osiguranje jer će u budućnosti izazov biti da se, prije nego što uopće dođe do opasnosti od bolesti, razviju prilagođena rješenja i programi liječenja temeljeni na zajedničkom preuzimanju rizika, a da se istodobno očuva njegova tradicionalna funkcija, odnosno oboljelim osobama omogući pristup zdravstvenim uslugama.

3.10. Inovacije u medicini nastale zahvaljujući digitalizaciji mogu dovesti do temeljitih promjena u zdravstvenom osiguranju. Način na koji se situacija razvija dovodi do individualizacije medicine i načina liječenja na temelju dvaju izvora informacija:

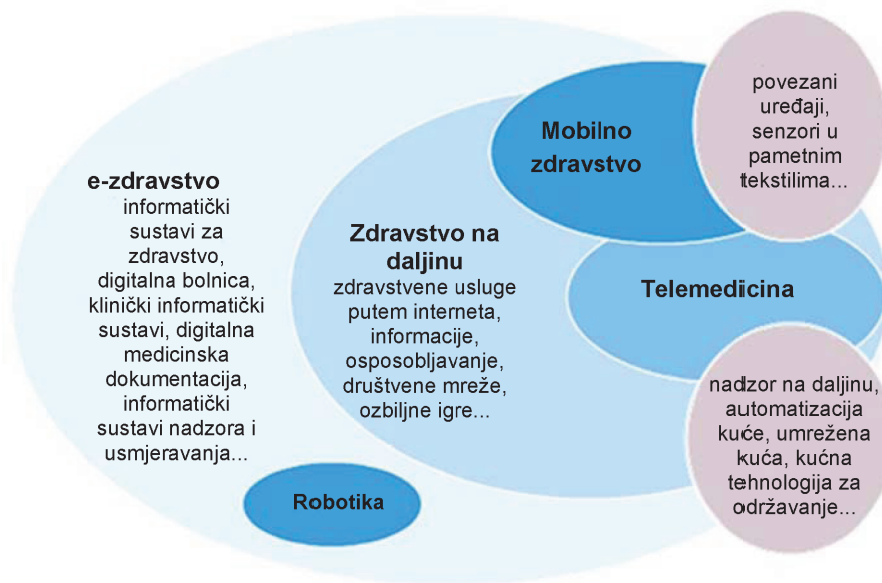
<sup>(2)</sup> Vidjeti točku 4.2.

## (a) dekodiranja genoma:

Prediktivna dimenzija dekodiranja može pružiti posve novu dimenziju preventivnom pristupu (dekodiranjem genoma vjerojatnost zdravstvenog rizika postaje „poznata” te stoga prevencija ima više smisla) i donijeti nove izazove na području zdravstvenog osiguranja.

## (b) mehanizama e-zdravlja:

Oni, među ostalima, uključuju povezane predmete koji služe za dobivanje podataka mjerenjem pojava povezanih s vlastitim tijelom (eng. *self data*) i ljudima omogućuju da se upoznaju sa svojim zdravstvenim stanjem i poboljšaju ga.



Stoga se valja pozabaviti nizom pitanja i primjedbi.

- (a) Bi li ovi novi izvori znanja mogli dovesti od stvaranja novih ponuda i usluga po mjeri, prilagođenijih navikama osiguranika?
- (b) Hoće li naše zdravstveno osiguranje sutra biti povezano s mogućim bolestima koje predviđa naš dekodirani genom?
- (c) Je li prelazak s terapijskog na preventivni pristup konačan? Koje će to posljedice imati po upravljanje zdravstvenim osiguranjem i financiranje u teškim gospodarskim okolnostima? Treba li nadoknaditi troškove personaliziranih programa medicinske prevencije koji se nude u okviru digitalnih platformi?
- (d) Hoće li dobrobit<sup>(3)</sup> od sada zamijeniti zdravlje? Hoće li ova preobrazba zdravstvenog sustava dovesti do nastanka holističke i manje terapijske medicine?
- (e) Hoće li se zbog ovih promjena viđenje odnosa između pacijenta i liječnika i osiguranika i osiguravatelja iz temelja promijeniti i prijeći s „vertikalnog” na „horizontalni” model u kojem pacijent postavlja pitanja i razvija „laička znanja”?
- (f) Ne treba li, s obzirom na gospodarsku moć digitalnih divova, pokrenuti ulaganja u istraživanja i razvoj koja provode javne vlasti?

<sup>(3)</sup> „Područja dobrobiti, zdravlja i skrbi uklapaju se u kontinuum između normalnog i patološkog stanja. Taj kontinuum koristi medicini.”

#### 4. Učinci digitalizacije na građane/pacijente

4.1. Digitalna preobrazba pojedincima pruža mogućnost da sami utječu na svoje zdravstveno stanje, mada postoje određena ograničenja koja im sprečavaju pristup. Sve veći pristup znanju, infrastrukturi i personaliziranim inovativnim uslugama u zdravstvu može svakome omogućiti da uzme svoje zdravlje u svoje ruke, ali i da kao pomoćnik, generator informacija i pružatelj podataka, doprinese poboljšanju zdravlja drugih.

4.2. Taj individualizirani pristup poznat je kao „zdravlje 4P“:

**participativno:** medicinske podatke generiraju i prate sami pacijenti uz pomoć sve većeg broja povezanih predmeta. Odnos između pacijenta i liječnika (koji više nije jedini izvor medicinskog znanja) mijenja se. Pacijent postaje „akcijent“;

**preventivno:** kod pacijenata koji redovno prikupljaju informacije o svojem zdravlju sve više raste svijest o važnosti održavanja dobrog zdravlja, čime se otvara put zdravlju usmjerenijem na prevenciju;

**personalizirano:** stalni dotok sve preciznijih i različitijih osobnih podataka također omogućuje razvoj sve personaliziranijeg zdravstva;

**prediktivno:** u konačnici, tehnološki napredak koji, na primjer, omogućuje digitalizaciju cjelokupnog genoma neke osobe, otvara vrata sve prediktivnijem zdravstvu.

#### 4.3 Pismenost i opasnost od novog, digitalnog, jaza u zdravstvu

4.3.1. Zdravstvena pismenost znači sposobnost pojedinaca da pribave, razumiju i upotrijebe informacije na način koji promiče i održava dobro zdravlje. To podrazumijeva dostizanje određene razine znanja, kompetencija i samopouzdanja za poduzimanje mjera u svrhu poboljšanja vlastitog zdravlja i zdravlja zajednice promjenom načina života i životnih uvjeta.

4.3.2. Digitalizacija naglašava društvene nejednakosti na području zdravlja jačanjem uzročno-posljedične veze između zdravstvenog stanja pojedinca i njegovih kognitivnih sposobnosti (npr. sposobnosti da pronade i razumije kvalitetne informacije o zdravlju) i finansijskih sposobnosti (npr. mogućnost nabave najučinkovitijih uređaja). Te su nejednakosti još izraženije kod starijih osoba, ranjivih osoba i osoba koje žive u područjima gdje su digitalni operateri slabo zastupljeni.

4.3.3. Upotreba zdravstvenih aplikacija zahtijeva određenu razinu kompetencija za pristup zdravstvenim informacijama, za njihovo razumijevanje, procjenu i upotrebu radi donošenja svakodnevnih odluka u pogledu zdravlja, prevencije bolesti i promicanja zdravlja. No, niska razina pismenosti dovodi do izlaganja brojnim rizicima u pogledu zdravlja i posljedica koje utječu na očekivanu duljinu zdravog života, prijevremenu smrt, kvalitetu života i troškove koje snose pojedinac i društvo.

4.3.4. Stoga ne treba zanemariti pojavu digitalnog jaza među zdravstvenim djelatnicima i pomoćnim zdravstvenim osobljem. On se možda može premostiti jačanjem obrazovnog sustava kroz program stručnog usavršavanja posvećen savladavanju novih odnosa koje je digitalizacija uspostavila između njegovatelja i pacijenta.

#### 4.4. Prevelika odgovornost također predstavlja jednu od velikih opasnosti digitalizacije

4.4.1. Praksa kvantificiranja u području zdravlja potiče ljude na mikro-upravljanje vlastitim zdravljem i preuzimanje prevelike odgovornosti na štetu šireg, kolektivnog razumijevanja. Pojedince pretvara u poduzetnike odgovorne za svoje ispravno ili neispravno zdravstveno ponašanje te može odvratiti pozornost od problema povezanih s okolišem ili društveno-ekonomskih problema u javnom zdravlju.

4.4.2. Nepredviđanje posljedica koje digitalizacija ima po individualizaciju, porast društvenih nejednakosti u zdravlju te pojačana komercijalizacija zdravlja mogli bi ugroziti naše modele solidarnog i općeg zdravstvenog osiguranja.

## 5. Utjecaji digitalizacije na zdravstvene djelatnike i njihove međusobne odnose

### 5.1. E-karton je kamen temeljac organizacije zdravstvene skrbi

5.1.1. Digitalizacija pruža sredstva za uklanjanje prepreka u zdravstvenom sustavu time što pojednostavljuje razmjenu informacija između bolnica, samostalnih ordinacija, zdravstvenih mreža i usluga u domu. Siguran i brz način prijena informacija koje su prikupili razni sudionici predstavlja preduvjet za koordinaciju zdravstvenih usluga i cjelokupne medicinske skrbi koja se pruža pacijentu. Organizacija kontinuiranosti skrbi i multidisciplinarni pristup liječenju pacijenta mnogo su jednostavniji. Dostupnost, brzi pristup, razmjena i dijeljenje podataka olakšavaju donošenje liječničke odluke. Digitalizirana razmjena podataka među zdravstvenim djelatnicima osigurava neposrednu dodanu vrijednost u smislu kvalitete zdravstvene skrbi.

5.1.2. Elektronički zdravstveni karton omogućava bolju koordinaciju i kvalitetu zdravstvene skrbi, što koristi pacijentima zahvaljujući razmjeni podataka među ovlaštenim stranama, pod uvjetom da je pacijent na to prethodno pristao, osim u hitnim slučajevima ili kada to nije moguće. Propisi koji se odnose na elektronički zdravstveni karton obuhvaćaju sva posebna jamstva dana pacijentu u pogledu digitalnih podataka, a koja se odnose na zaštitu njegove privatnosti i pristupa tim podacima. Mora se u potpunosti osigurati poštovanje tajnosti zdravstvenog i administrativnog kartona.

5.1.3. Elektronički zdravstveni karton omogućuje izbjegavanje pogrešaka nastalih uslijed loše čitljivosti dokumenata (recepta, protokola liječničkog pregleda) te pojednostavljuje pristup bazama podataka o lijekovima i sigurnije izdavanje recepata jer se izdaju na temelju karakteristika pacijenta. Informatizacija medicinske prakse ograničava opasnost od pogreške i smanjuje jatrogeni rizik.

5.1.4. Funkcije podsjetnika i upozorenja koje omogućuje informatizacija zdravstvenog kartona olakšavaju postupke prevencije (cijepjenje, probir), nadzor bolesnika koji boluju od kroničnih bolesti te znanje o lijekovima, poboljšavaju kvalitetu zdravstvene skrbi pacijenata i jačaju kompetentnost pružatelja zdravstvene skrbi u pogledu postavljanja dijagnoze i propisivanja liječenja.

5.1.5. K tome, digitalizacija informacija prikupljenih o pacijentu koje poboljšavaju postupak donošenja liječničke odluke sljedećih će godina dovesti do radikalnih promjena u medicinskoj praksi. Medicinska dijagnostika više neće biti moguća bez stručnih sustava ili instrumenata umjetne inteligencije. Takva je revolucija rezultat istovremenog razvoja genomike, neuroznanosti i povezanih predmeta (NBIC) i u budućnosti će samo strojevi moći obrađivati sve prikupljene podatke.

### 5.2. Mjesto čovjeka u razvoju novih medicinskih praksi

5.2.1. Tehnološki razvoj omogućuje i potvrđuje razvoj telemedicine koja omogućava pojavu novih medicinskih i paramedicinskih praksi. Telemedicina ima sljedeće prednosti: bolja pokrivenost izoliranih područja zdravstvenom skrbi i manja potreba za kretanjem osoba oslabljenih bolešću, nadzor bolesnika na daljinu čime se izbjegava hospitalizacija, dijeljenje stručnih znanja na daljinu, osposobljavanje liječnika praćenjem na daljinu i multidisciplinarno usklađivanje zahvaljujući savjetovanjima na daljinu te razmjeni stručnih mišljenja na daljinu.

5.2.2. Telemedicina, digitalizirana poslovna komunikacija, e-dokumenti, objedinjavanje pojedinačnih kompetencija i dijeljenje intelektualnih ili medicinsko-tehničkih resursa moraju omogućiti uštedu vremena zdravstvenim djelatnicima koji se tada mogu posvetiti pacijentu i s njim razgovarati u četiri oka te znatno poboljšati međusobne odnose.

## 6. Učinci digitalizacije na upravljanje zdravstvenim osiguranjem

### 6.1. Velika količina podataka (eng. *big data*)

6.1.1. Progresivna informatizacija naših zdravstvenih sustava nesumnjivo je doprinijela poboljšanju, s jedne strane, administrativnog i financijskog upravljanja dokumentacijom o mogućnosti osiguranja svakog građanina (ušteda mjesta, vremena i potrošne robe, porast produktivnosti, pojednostavljeno i sigurno arhiviranje, ekološke uštede) te s druge strane, bržem povratu sredstava pružatelja zdravstvene skrbi i bolničkih ustanova, uz porast nadzora i smanjenje opasnosti od pogreške u fakturiranju usluga.



6.1.2. Digitalizacija administrativnih obrazaca smanjila je rokove za njihovu predaju i pojednostavila administrativne postupke, ali nije izravno povisila kvalitetu skrbi. Ona olakšava obavljanje liječničkog posla, omogućujući liječniku da se više usredotoči na liječenje, a manje na neizbježne povezane administrativne zadatke.

6.1.2.1. Danas velika količina podataka nastaje kada se prikupe svi podaci o svim pacijentima i osiguranicima, uključujući i podatke prikupljene putem zdravstvenih aplikacija. To zahtijeva sposobnost analize podataka dobivenih iz većeg broja izvora. To znači da treba imati na raspolaganju sredstva za povezivanje podataka i automatsko i isplativo vađenje korisnih informacija iz nestrukturiranih podataka.

6.1.3. Upotrebom aplikacija podaci se više ne pohranjuju kod liječnika, u bolnici ili kod zdravstvenih osiguravatelja, već na uređajima ili platformama za pohranu „u oblaku” čije se matično poduzeće ne nalazi nužno u zemlji osiguranja, pa čak niti u Europi.

6.1.4. Inetoperabilnost mora predstavljati okosnicu na europskoj (putem jedinstvenog digitalnog tržišta) i međunarodnoj razini. Treba razviti i provesti „Okvir za interoperabilnost zdravstvenih informacijskih sustava” koji bi okupio načela i standarde kojih se valja pridržavati radi sigurne razmjene zdravstvenih podataka uz sudjelovanje svih dionika e-zdravstva.

## 6.2. Zaštita podataka

6.2.1. Vlasništvo nad podacima i njihova zaštita od temeljne su važnosti za građanina/pacijenta i predstavljaju temeljno pravo koje se mora poštovati. Građanin/pacijent mora imati pravo slobodnog raspolaganja svojim podacima. To se ostvaruje kroz slobodni, informirani i trajni pristanak građana na prikupljanje i upotrebu njihovih podataka. Pridodajmo tome priznavanje stvarnog prava na prenosivost i razvoj rješenja kao što je „Blue Button”<sup>(4)</sup> za stavljanje na raspolaganje osobne povijesti bolesti pojedinaca.

6.2.2. Opća uredba o zaštiti podataka koja će stupiti na snagu 25. svibnja 2018. uređuje ovo područje na europskoj razini. U obzir treba uzeti i deklaraciju Svjetskog liječničkog udruženja o etičkim aspektima zdravstvenih baza podataka i biobanaka (Deklaracija iz Taipeija).

## 6.3. Promjene sustava zdravstvenog osiguranja u punom su zamahu

6.3.1. Digitalizacija osiguranja je u tijeku. Iako je isprva bila ograničena na ponude informativne ili usporedne vrijednosti (npr. alati za usporedbu, prijave putem interneta) ili ponude povezane s digitalizacijom medicinsko-administrativnih obrazaca, u svom će se razvoju proširiti izvan tih transakcijskih okvira. Nove metode kvantifikacije, popularizirane pojmom „velika količina podataka”, radikalno će promijeniti ekonomski model osiguranja i dovesti do pojave novih proizvoda.

6.3.2. Ovaj će zaokret znatno i logično utjecati na:

- zanimanja povezana s proizvodnjom podataka, njihovom pohranom, pružanjem, obradom i preradom s pomoću algoritama, i zanimanja koja imaju veliku dodanu informacijsku vrijednost,
- status pacijenata koji postaju aktivni akteri svog zdravlja i sve manje ovise o zdravstvenom osoblju.

6.3.3. Kako se budu razvijale tehnologija i zdravstvene aplikacije, svaki će pojedinac moći „objektivizirati” svoju tjelesnu aktivnost, prehranu, interakcije s drugima, pa i sve svoje odlučujuće zdravstvene čimbenike.

6.3.4. Upotreba velike količine podataka o pojedincima mogla bi značiti prelazak s modela osiguranja rizika i njihova zajedničkog preuzimanja na model osiguranja ponašanja i individualizacije ponude osiguranja, što bi dovelo do prekomjerne individualizacije. I dok se čini da će privatni komercijalni osiguravatelji prilično lako pronaći svoje mjesto, promjene bi mogle biti složenije za sustave uzajamnog osiguranja i javne dionike u zdravstvenom osiguranju čije će temeljne zadaće biti izložene pritisku.

<sup>(4)</sup> Predstavljanje inicijative „Blue Button”: Inicijativu „Blue Button” pokrenula je 2010. administracija SAD-a radi uspostave platforme za nadzor, kontrolu i preuzimanje osobnih zdravstvenih podataka američkih veterana. Njime im je omogućen pristup zdravstvenoj kartoteci, podacima o zdravstvenom osiguranju i povijesti bolesti (alergije, medicinske analize itd.) i njihovo preuzimanje. Izvor: <http://www.va.gov/bluebutton/>.

6.3.5. Zbog takvog razvoja događaja, voditelji zdravstvenog osiguranja u osjetljivoj su fazi jer su suočeni s porastom višedimenzionalnog ekosustava koji čine proizvođači, liječnici, vlade, regulatorna tijela, investitori i pacijenti.

6.3.6. Voditelji zdravstvenog osiguranja moraju se suočiti s velikom inercijom do koje dolazi uslijed vrlo strogih propisa o osjetljivim podacima o zdravlju, sa složenim načinom funkcioniranja i financiranja medicinsko-bolničkog sektora, s prilično krutim i ne odviše reaktivnim lancem vrijednosti (članstvo, naplata doprinosa, izračun naknada), sa sve strožim propisima o proizvodima za osiguranje, a ponekad i s korporativizmom medicinskih djelatnika.

6.3.7. Međutim, nemaju svi voditelji zdravstvenog osiguranja više jednake mogućnosti financijskog djelovanja pa im potreba za vlastitim sredstvima sve više sprječava razvoj. Gospodarska moć digitalnih divova otvara im vrata i omogućava izravna ulaganja u ono što smatraju tržištem.

6.3.8. Usprkos boljem poznavanju zdravstvenih rizika s kojima se pojedinci suočavaju, naši se zdravstveni sustavi nužno moraju i dalje temeljiti na logici kolektivnog i solidarnog osiguranja. Naši sustavi zdravstvenog osiguranja pokazali su se najučinkovitijima u povezivanju pojedinačnog članstva s kolektivnom zaštitom protiv svih zdravstvenih rizika.

#### 6.4. Prilagodba mehanizama povrata troškova

6.4.1. Za sada postoji tek mali broj primjera povrata troškova za uporabu mobilnih aplikacija u zdravstvenom praćenju pacijenta. Jedna od glavnih prepreka u ovom trenutku upravo je nepostojanje odgovarajućih modela povrata sredstava koji bi obuhvatili novu tehnološku stvarnost.

6.4.2. Postoji klasičan model državne intervencije u kojem je povrat troškova u rukama nacionalnih institucija i tijela koja odlučuju o tome za koje je usluge mobilnog zdravlja povrat troškova moguć<sup>(5)</sup>, ali postoje i inicijative koje su pokrenuli dionici sustava zdravstvenog osiguranja, među kojima i sustavi uzajamnog osiguranja<sup>(6)</sup>.

6.4.3. Postoje i inovativni sustavi povrata troškova, kao što su programi poticanja i prevencije koji su više usmjereni na prevenciju nego na samo liječenje.

#### 6.5. Novi izazovi za zdravstvene osiguravatelje

6.5.1. Pred organizacijama koje upravljaju obaveznim javnim i privatnim zdravstvenim osiguranjem (kao što su uzajamna osiguranja), na koje će se promjene znatno odraziti, stoje sljedeći izazovi:

- razviti mehanizme za prevenciju, dijagnosticiranje i praćenje prilagođenih postupaka liječenja po mjeri, razviti rješenja i personalizirani pristup prije nego što do rizika uopće dođe, temeljeći se na načelu zajedničkog preuzimanja rizika, uz očuvanje svoje tradicionalne uloge, a to je oboljelim osobama omogućiti pristup zdravstvenoj skrbi,
- uskladiti ponudu zdravstvenih usluga s promjenama u potrebama pacijenata,
- pratiti pacijente izbjegavajući rizik stigmatiziranja i okrivljavanja: uzajamna osiguranja već imaju važnu ulogu u prevenciji, kao i praćenju troškova i razvoja zdravlja pacijenata; ova bi se uloga trebala proširiti i na javna tijela zdravstvenog osiguranja,
- boriti se protiv socijalnih nejednakosti i nejednakosti u zdravlju do kojih može doći zbog digitalnog jaza i to povećavanjem pismenosti (osobito jačanjem kompetencija),

<sup>(5)</sup> Francuska je postigla napredak uvođenjem programa Diabeo, nakon izvještaja Nacionalne komisije za ocjenjivanje medicinskih uređaja i zdravstvenih tehnologija. Diabeo je softver povezan sa sustavom medicinskog nadzora na daljinu i tehničkom mogućnošću učenja uporabe tog softvera. Softver Diabeo pomaže pacijentu u doziranju dnevnih doza sporig i brzog inzulina, ovisno o ciljevima koje je unaprijed postavio liječnik koji ga je prepisao. Pacijentu je dostupan putem aplikacije na mobilnom terminalu (pametnom telefonu ili tabletu) ili internetskog portala.

<sup>(6)</sup> Vivotipim je inovativni program e-zdravlja koji je razvilo francusko uzajamno osiguranje MGEN, a u Belgiji je dostupan preko belgijskog sustava uzajamnog osiguranja Solidaritas; namijenjen je sprečavanju i nadzoru kardiovaskularnog rizika, nudi skup usluga rađenih po mjeri i to zahvaljujući digitalnim alatima i povezanim predmetima, a dolazi u tri programa za praćenje s 13 mogućnosti prevencije prilagođenih svakoj situaciji, očekivanjima i potrebama pojedinca, od prevencije za zdrave osobe do upravljanja bolešću za kronične bolesnike.

- smanjiti rizična ponašanja i nadzirati pridržavaju li se ljudi uputa zdravstvenih djelatnika. Glavni je izazov traženje učinkovitih alata koji odgovaraju na potrebe,
- dati prednost kvaliteti života osiguranika. To se uklapa u gospodarske ciljeve i ciljeve upravljanja rizikom, a posljedično i na ciljeve povezane sa zdravstvenim troškovima,
- sistematizirati elektroničko upravljanje kartonima pacijenata i odnosima s pružateljima zdravstvene skrbi, među ostalim putem digitalizacije potvrda o pruženoj skrbi, elektroničkih kartona pacijenata te digitalne zdravstvene knjižice,
- prilagoditi povrat troškova novim oblicima liječenja i praćenja pacijenata koje vrše zdravstveni djelatnici,
- postati treća strana od povjerenja u pogledu upotrebe i prikupljanja zdravstvenih podataka te upravljanja njihovim tokovima pri čemu je potrebno znati da postoji opasnost od neovlaštenog korištenja podataka u komercijalne svrhe.

6.5.2. Sustavi uzajamnog zdravstvenog osiguranja koji su bili prethodnici zdravstvenog osiguranja mogu si sada postaviti za cilj garanciju neprekidnog i individualiziranog praćenja svih svojih članova. Kako proizvodima ili uslugama koje nude, tako i praćenjem pojedinaca u potrazi za dobrobiti ili praćenjem njegova liječenja, ustanove uzajamnog osiguranja moraju biti prisutne u životima svojih članova, bez obzira na komunikacijski kanal, te im pružiti odgovor prilagođen njihovim potrebama.

## 7. Utjecaj digitalnih „disruptora” na zdravstveno osiguranje i društvo

7.1. Svi prethodno navedeni elementi, koji svjedoče o složenosti izazova koje donosi digitalizacija u području zdravlja, i dolazak novih mrežnih dionika naše će sustave zdravstvenog osiguranja izložiti velikoj gospodarskoj konkurenciji.

7.2. Ovu promjenu nesumnjivo omogućuje pojava senzora, koji su postali ekonomski dostupni i tehnički „pouzdani”, ali svakako i prije svega mogućnost centralizacije i analize podataka putem pametnog telefona ili mrežnog sučelja. Tako se razvio ekosustav mobilnih aplikacija koje se temelje na načelu ciljeva, zajednice i „igrifikacije” koji proizvođačima mobilnih ekosustava dopušta da definiraju norme upravljanja zdravstvenim podacima putem tome namijenjenih usluga (7).

7.3. Treba se pribojavati da će „GAFAMA” (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft i Alibaba) (8) te ostali koji će se tek pojaviti uskoro postati vladari ove nove medicine oslanjajući se sve više na informacijske tehnologije i njihovo dešifriranje. To je upravo ono čime se bave vodeća digitalna poduzeća koja tehnologiju upotrebljavaju za preuzimanje kontrole nad ekosustavima u svim sektorima.

7.4. Snaga tih platformi počiva na razvojnom modelu koji se temelji na masovnom pružanju povezanih proizvoda ili usluga stanovništvu, što im omogućava pristup velikoj količini podataka koji se monetiziraju. Monetizacija podataka omogućuje im pružanje brojnih besplatnih usluga koje osiguravaju masovno posjećivanje i pokreću začarani krug u kojem svatko nastoji potrošača zadržati u što zatvorenijem ekosustavu. Budući da su njegovi marginalni troškovi pružanja usluga gotovo nepostojeći, gospodarski model interneta prirodno pogoduje najvećim dionicima koji uzimaju veliki dio stvorene vrijednosti i stoga raspoložu sredstvima za ogromna ulaganja.

7.5. Treba se pribojavati činjenice da će samo GAFAMA biti u mogućnosti okoristiti se tim podacima koji se besplatno šire, povezujući ih sa svim podacima koje prikupe o ponašanju pojedinaca. Suočeni s digitalnim divovima – sadašnjim i budućim – iz pravne je i etičke perspektive nužno da građani, vlade i europske institucije (posebice ustanove za socijalnu skrb) očuvaju svoju neovisnost u području identifikacije, sakupljanja i korištenja zdravstvenih podataka.

(7) Po svojoj strukturi, tržište aplikacija podijeljeno je između pet najvećih trgovina aplikacijama (90 % preuzimanja: Play (Android), App Store (Apple), Windows Phone Store (Microsoft), App World (BlackBerry) i Ovi (Nokia)).

(8) Divovi na tržištu – „GAFAMA” (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft i Alibaba) – nastoje preuzeti monopol nad kontrolom mobilnog zdravlja. Područje javnog zdravlja u potpunosti je preplavljeno ovim multinacionalnim kompanijama koje u njemu vide mogućnost gospodarske ekspanzije.

7.6. Stoga su dodanu vrijednost tih informacija, osobito zdravstvenih, prigrabile i kontroliraju te platforme, a ne više pružatelji zdravstvenog sustava. Preostaje tek staviti te informacije na raspolaganje „tražiteljima” koji ih mogu upotrijebiti.

7.7. Zaštita podataka putem modela „5 V” (eng. *volume, variety, velocity, veracity, value* – količina, brzina, raznolikost, vjerodostojnost, vrijednost) ima ekonomsku vrijednost koja zahtijeva evolutivni regulatorni okvir povezan s cijelim (višedioničkim) ekosustavom kako bi se spriječilo iskorištavanje isključivo u komercijalne svrhe.

Bruxelles, 20. rujna 2017.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Analizi transparentnosti, metodologije i resursa koji se koriste za procjene i evaluacije učinka koje Europska komisija provodi u cilju poboljšanja kvalitete europskog zakonodavstva”**

(samoinicijativno mišljenje)

(2017/C 434/02)

Izvjestitelj: **Denis MEYNENT**

Odluka Plenarne skupštine:	26. siječnja 2017.
Pravni temelj:	članak 29. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5. rujna 2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20. rujna 2017.
Plenarno zasjedanje br.:	528
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	142/0/5

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Odbor podsjeća na to da je primarni cilj programa REFIT<sup>(1)</sup> poboljšati kvalitetu i učinkovitost europskog zakonodavstva i izraditi jednostavne, razumljive i dosljedne propise, ne dovodeći u pitanje utvrđene strateške ciljeve politika EU-a, niti djelujući na štetu zaštite građana, potrošača, radnika te socijalnog dijaloga ili pak okoliša<sup>(2)</sup>. Europski propisi osnovni su čimbenik integracije. Ako su proporcionalni, propisi predstavljaju važno jamstvo zaštite, promicanja europskog zakonodavstva i pravne sigurnosti za sve europske dionike i građane<sup>(3)</sup>.

1.2. Unatoč dosad postignutom napretku, posebice zahvaljujući radu Odbora za nadzor regulative, EGSO priželjkuje daljnji razvoj europskog ekosustava u području procjene učinka kako bi se ojačala njegova kvaliteta i potaknulo uzimanje u obzir organiziranog civilnog društva tijekom osmišljavanja i provedbe zakonodavstva.

1.3. Zbog toga je ključno sljedeće:

- specifikacije preliminarnih ili dodatnih studija moraju biti transparentne, dostupne i pluralističke te moraju poticati izradu alternativnih scenarija iz kojih su jasno vidljive stvarne posljedice različitih mogućih opcija;
- europski registar procjena učinka, kao i svi bitni dostupni podaci (znanstveni, statistički itd.), uključujući mišljenje dionika, moraju biti lako dostupni na drugim jezicima EU-a, a to se posebice odnosi na sažetke procjena učinka;
- uravnoteženost procjena učinka svih zakonodavnih prijedloga mora biti zajamčena, pri čemu gospodarskoj, socijalnoj i ekološkoj dimenziji, uključujući i MSP-ovje i mikropoduzeća, mora biti zajamčeno važno mjesto koje im pripada.

<sup>(1)</sup> Skraćenica označava program za primjerenost i učinkovitost propisa.

<sup>(2)</sup> SL C 303 od 19.8.2016., str. 45.

<sup>(3)</sup> SL C 303 od 19.8.2016., str. 45.

1.4. Odbor se zalaže za kvalitativni pristup koji bi jednako funkcionirao kao kvantitativna analiza i kojim bi se u obzir uzimalo istraživanje očekivanih koristi od zakonodavstva.

1.5. Odbor poziva Komisiju na daljnji oprez kako bi se osiguralo da smanjenje regulatornog i administrativnog opterećenja ne utječe na sveukupnu učinkovitost i kvalitetu politika Unije, osobito u području socijalne zaštite i zaštite okoliša te zaštite potrošača kao i u odnosu na MSP-ove i mikropoduzeća.

1.6. Konačno, u okviru procjene učinka Odbor želi sljedeće:

- da u području procjene učinka Europski parlament, Vijeće i Komisija slijede usklađeni metodološki pristup koji se može razmjenjivati sa savjetodavnim tijelima u svrhu olakšavanja rada svake institucije i omogućavanja izrade amandmana i mišljenja;
- da se ojača sudjelovanje Odbora u nadzoru nad kvalitetom tako što će mu se omogućiti da ocijeni određene procjene učinka, s metodološkog stajališta te uzimajući u obzir socijalnu i teritorijalnu dimenziju te dimenziju okoliša. U tom pogledu Odbor ustraje na tome da se članak 9. UFEU-a konkretno i sustavno uzima u obzir;
- da se s Odborom za nadzor regulative redovito razmjenjuju metode u području procjene učinka i dobrim praksama, a posebice u području radnih mjesta ili teritorijalne kohezije ili onima koje utječu na MSP-ove ili mikropoduzeća.

## 2. Uvod

2.1. Procjena učinka je trajna i kritička analiza pozitivnih i negativnih posljedica planiranih propisa EU-a na gospodarskoj i socijalnoj razini te na razini okoliša. Petnaest godina nakon njezina pokretanja, procjena učinka postala je jedna od okosnica programa EU-a za bolju izradu zakonodavstva.

2.2. Sustav procjene učinka primjenjuje se u vrlo ranoj fazi političkog ciklusa. Procjena učinka provodi se prije svake nove inicijative koja bi mogla imati gospodarski i socijalni učinak ili učinak na razini okoliša. Također se redovito provode evaluacija i provjera primjerenosti („*Fitness check*”) postojećeg zakonodavstva ili politika Unije. U fazi početne procjene učinka („*inception impact assessment*”) općenito se slijede pitanja procjene učinka prolaskom kroz različite vrste opcija (od statusa quo do potpune usklađenosti). Nakon toga slijedi procjena učinka u strogom smislu riječi, nakon čega projekt ocjenjuje Odbor za nadzor regulative. Nakon faze provedbe zakonodavstva provodi se evaluacija kojom se analiziraju učinkovitost, djelotvornost, relevantnost i dodana europska vrijednost predmetnog zakonodavstva. Odbor za i nadzor regulative revidira najvažnije evaluacije zakonodavstva EU-a. Dakle, načela programa za bolju izradu zakonodavstva prisutna su u svim fazama postupka. Postupak se želi otvoriti što većem broju dionika, u svakoj fazi, putem brojnih savjetodavnih mehanizama.

2.3. Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva iz svibnja 2015<sup>(4)</sup>. odražava zajednički položaj triju institucija u pogledu procjene učinka. U pogledu napretka Odbor primjenjuje dva glavna iskustva:

- nepostojanje zajedničke metodologije: svaka je institucija odgovorna za definiranje vlastite metode evaluacije, iako, u cilju osiguravanja usklađenog pristupa, analiza učinka Komisije mora uvijek poslužiti kao temelj.
- Vijeće i Parlament imaju obvezu provesti prethodnu procjenu učinka prilikom podnošenja „značajnih” amandmana, ako se ona smatra nužnom.

<sup>(4)</sup> Međuinstitucionalni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva, SL L 123 od 12.5.2016., str. 1.

2.4. Trebalo je gotovo dvije godine da Odbor za nadzor regulative, koji je uspostavljen u svibnju 2015., bude potpun. Odbor ima povećane ovlasti i opsežne odgovornosti, koje obuhvaćaju ispitivanje kvalitete projekata procjene učinka, provjere primjerenosti i bitnih evaluacija postojećeg zakonodavstva EU-a<sup>(5)</sup>. Profesionalizacijom Odbora za nadzor regulative sve se više uzimaju u obzir socijalni učinci i učinci na okoliš. Tijekom 2016. Odbor za nadzor regulative preispitao je 60 procjena učinka, od kojih je njih 25, odnosno 42 %, dobilo početno negativno mišljenje, zbog čega su njihovi tvorcima morali ponovno podnijeti procjene učinka odboru. Odbor trenutačno ograničava svoja mišljenja na procjene učinka. U budućnosti bi također mogao ocjenjivati način na koji predloženo zakonodavstvo odražava procjenu učinka i uzima je u obzir.

### 3. Evaluacija postupka procjene učinka

#### 3.1. Višedimenzionalna procjena učinka

3.1.1. Procjena učinka oslanja se na brojne kriterije i ispitivanja, koji se osobito odnose na sljedeće učinke:

- gospodarske i socijalne učinke te učinke na razini okoliša;
- učinke na potrošače;
- učinke na mala i mikroproduzera;
- učinke na trgovinu i međunarodna ulaganja;
- učinke na administrativno i regulatorno opterećenje;
- učinke u pogledu supsidijarnosti i proporcionalnosti;
- učinke na razini regionalne i teritorijalne kohezije.

3.1.2. Procjene učinka Komisije u načelu su integrirane i obuhvaćaju, za svaki slučaj, najznačajnije i najbitnije gospodarske, socijalne i okolišne učinke.

3.1.3. Tijekom godina Vijeće, a ponekad i Europski parlament, uveli su zahtjeve za dodatne kriterije:

- ispitivanje vanjske dimenzije konkurentnosti („*competitiveness proofing*”);
- ispitivanje poštovanja temeljnih prava;
- ispitivanje sukladnosti prijedloga s digitalnim gospodarstvom;
- ispitivanje koje se odnosi na načelo inovativnosti.

3.1.4. S obzirom na te različite kriterije, Komisija ponekad mora uravnotežiti različite ciljeve ili pitanja, utvrditi koji kriteriji imaju prioritet, odlučiti treba li određeni kriterij imati prednost nad ostalima kao odlučni kriterij te donijeti odluku o političkim odabirima u pogledu konkurentnih kriterija:

- supsidijarnost *nasuprot* usklađenosti;
- konkurentnost *nasuprot* socijalnoj zaštiti i kvaliteti zapošljavanja;
- načelo predostrožnosti *nasuprot* načelu inovativnosti itd.

3.1.5. Studija Komisije o sustavu procjene učinka koju je 2007. proveo *The Evaluation Partnership* (TEP)<sup>(6)</sup>, britansko privatno konzultantsko društvo, ukazala je na niz nedostataka, osobito u području socijalne zaštite i zaštite okoliša. Kako tvrdi TEP, loša kvaliteta procjena učinka bila je rezultat pogrešaka u vremenskom planiranju, mehanizmima nadzora nad kvalitetom evaluacija i izostanku praćenja i pružanja potpore procjenama učinka (osposobljavanje, koordinacija, nepotpuni ili nedostajući podaci itd.). Revizorski je sud 2010. procijenio da „radovi u okviru procjene učinka Komisije u praksi pokazuju asimetriju među trima stupovima, kao i između troškova i koristi”<sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> U svojem godišnjem izvješću za 2016. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_hr).

<sup>(6)</sup> *The Evaluation Partnership Limited* (2007), [https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_hr).

<sup>(7)</sup> Pomaže li procjena učinka u europskim institucijama u donošenju odluke? Posebno izvješće Europskog revizorskog suda br. 3, 2010., t. 64., str. 36.

3.1.6. U tom pogledu Odbor ponavlja svoj zahtjev za sustavnom uporabom članka 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije<sup>(8)</sup> kao osnove za provedbu procjene<sup>(9)</sup>.

### 3.2. Paket instrumenata za bolju izradu zakonodavstva<sup>(10)</sup> u pogledu socijalne zaštite i zapošljavanja

3.2.1. Komisija je usavršila „paket instrumenata“ (eng. *toolbox*) u svojoj komunikaciji<sup>(11)</sup> od 19. svibnja 2015. o boljoj izradi zakonodavstva. Taj paket predstavlja detaljni vodič za procjenu učinka putem 59 instrumenata (alata, kriterija, testova itd.) za koje se smatra da će pomoći Komisiji, ali i nadležnim tijelima država članica.

3.2.2. Dva od predloženih 59 instrumenata posebno su zanimljivi EGSO-u. Radi se o instrumentu 7 („*requirements for social partner initiatives*” — zahtjevi za inicijative socijalnih partnera) i 25 („*employment, working conditions, income distribution and inequality*” — zapošljavanje, uvjeti rada, podjela prihoda i nejednakosti).

3.2.3. Ti instrumenti u stvarnosti više nalikuju indikativnom popisu pitanja koja valja postaviti u slučaju inicijative koja ima socijalni učinak ili učinak na zapošljavanje. Pitanja su općenita, neutralna i nepoticajna. Instrumentom br. 25 postavljaju se, među ostalim, sljedeća pitanja:

- vodi li opcija do izravnog stvaranja radnih mjesta ili do gubitaka radnih mjesta u određenim sektorima, strukama, razinama stručnosti, regijama, zemljama (ili kombinaciji navedenoga) s posljedicama za socijalne i/ili specifične skupine? Koje?;
- ima li opcija izravan ili neizravan učinak na zaštitu radnih mjesta, osobito kvalitetu ugovora o radu, rizik od neprijavljenog rada ili lažnog samozapošljavanja?;
- hoće li opcija imati učinak na nejednakosti i podjelu prihoda i bogatstva u Uniji ili jednom od njezinih dijelova?

3.2.4. Ta se pitanja često postavljaju radi opisivanja mogućih negativnih i pozitivnih posljedica. Njima se pruža nedovoljan poticaj za izradu dubljih analiza, osobito u pogledu kvalitete ili broja radnih mjesta.

3.2.5. Osim toga, čini se da, u određenim slučajevima, socijalni kriteriji i kriteriji koji se odnose na okoliš već godinama nisu na sustavan i opsežan način uključeni u procjenu učinka Komisije<sup>(12)</sup>, iako Komisija ističe da uzima u obzir socijalne učinke u 70 % procjena učinka, a učinke koji se odnose na okoliš u 45 % slučajeva.

### 3.3. Pojašnjenje metodologije Komisije

3.3.1. Glavne uprave (GU) odgovorne su za analitičke metode i modele na koje se službe Komisije oslanjaju u svrhu utvrđivanja svojih zakonodavnih prijedloga. Procjene učinka najčešće se provode unutar glavne uprave na temelju smjernica koje se odnose na procjene učinka<sup>(13)</sup> i „paketa instrumenata”. U određenim slučajevima predmetna glavna uprava može koristiti usluge vanjskog savjetnika, koji se bira na temelju otvorenog i transparentnog postupka, u svrhu produbljivanja određenog pitanja procjene učinka.

3.3.2. Od ukupno 59 instrumenata iz paketa čini se da se samo pomoću dva ili tri instrumenta donošenje odluka može usmjeravati tako da se u obzir uzimaju kvaliteta zapošljavanja, socijalna zaštita, visina naknade itd. Očito se radi o području za koje valja ojačati paket instrumenata.

<sup>(8)</sup> Člankom 9. UFEU-a utvrđeno je sljedeće: „Pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti Unija uzima u obzir zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zaposlenosti, jamstvom dostatne socijalne zaštite, borbom protiv socijalne isključenosti te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite zdravlja ljudi”.

<sup>(9)</sup> SL C 24 od 28.1.2012, str. 29.

<sup>(10)</sup> [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_hr](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hr).

<sup>(11)</sup> *Better regulation Guidelines*, SWD(2015) 111 od 19. svibnja 2015.

<sup>(12)</sup> Renda A., Schrefler L., Luchetta G. and Zavatta R. (2013.) *Assessing the costs and benefits of regulation*. A CEPS – Economisti Associati Study for the European Commission.

[http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/131210\\_cba\\_study\\_sg\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf), navela gđa Isabelle Schömann u *EU Refit machinery ‘cutting red tape’ at the cost of the acquis communautaire*, Policy brief 5/2015, ETUI, 2015.

<sup>(13)</sup> Komisijine smjernice za procjenu učinka i drugi povezani materijali dostupni su na sljedećoj poveznici: [https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_hr).



#### 3.4. Postupno kretanje procjene učinka prema smanjenju troškova?

##### 3.4.1. Brojčano određivanje regulatornih i administrativnih troškova

3.4.1.1 Cilj programa REFIT jest utvrđivanje nepotrebnih troškova, nedosljednosti i neučinkovitih mjera te donošenje potrebnih mjera za njihovo ispravljanje. Tijekom 2013. u okviru programa REFIT izrađen je pregled čitavog zakonodavstva EU-a.

3.4.1.2 Vijeće za konkurentnost EU-a zatražilo je od Komisije da razradi i utvrdi ciljeve smanjenja u područjima u kojima je opterećenje osobito visoko, posebice za MSP-ove<sup>(14)</sup>.

3.4.1.3 Vijeće za konkurentnost je 26. svibnja 2016. također pozdravilo „predanost Komisije da u okviru Međuinstitucijskog sporazuma dodatno brojčano odredi svoje napore za pojednostavnjenje i smanjenje administrativnih opterećenja, da predstavi godišnji pregled tereta i, kad je moguće, da brojčano odredi potencijal regulatornog rasterećenja ili potencijalne uštede pojedinačnih prijedloga ili pravnih akata”<sup>(15)</sup>.

3.4.2. Odbor poziva Komisiju da nastavi voditi računa o tome da smanjenje regulatornog i administrativnog opterećenja ne utječe na sveukupnu učinkovitost i kvalitetu politika Unije, osobito u području socijalnih pitanja, okoliša i zaštite potrošača te u odnosu na MSP-ove i mikropoduzeća.

#### 4. Prijedlozi i preporuke

4.1. Unatoč već ostvarenom napretku, i dalje treba razvijati europski ekosustav u području procjene učinka. Predlažemo sedam pristupa za poboljšanje u svrhu jačanja kvalitete procjene učinka i poticanja uzimanja u obzir organizacija civilnog društva tijekom osmišljavanja i provedbe zakonodavstva.

##### 4.2. Transparentne, pristupačne i pluralističke specifikacije za studije u području procjene učinka

4.2.1. Vijeće zahtijeva od Komisije da jasnije navede metodologiju koju koristi za izračun posljedica svoje inicijative, područje primjene ispitivanja i moguća ograničenja ispitivanja (teritorijalna ograničenja, ciljane skupine itd.).

4.2.2. Ako se značajni dijelovi ili poddijelovi procjene učinka povjeravaju vanjskim ugovarateljima, Odbor zahtijeva objavu naziva pobjednika.

4.2.3. Specifikacije moraju jasno opisivati alternativne scenarije iz kojih su vidljive jasne posljedice svih mogućih opcija, uključujući:

— konkurentnost EU-a i njegovih poduzeća;

— socijalnu zaštitu ili zaštitu okoliša;

— razvoj mikropoduzeća i malih poduzeća;

— rodnu jednakost;

— teritorijalnu koheziju itd.

4.2.4. Važno je naposljetku prednost dati prijedlogu koji najbolje spaja različite dimenzije u pogledu članka 3. stavka 3. UFEU-a<sup>(16)</sup> i članka 9. UFEU-a<sup>(17)</sup>.

<sup>(14)</sup> Točka 9. zaključaka Vijeća – Bolja izrada propisa za jačanje konkurentnosti, dokument 8849/16 od 18. svibnja 2016.

<sup>(15)</sup> Točka 7. zaključaka Vijeća od 26. svibnja 2016. – Bolja izrada propisa za jačanje konkurentnosti, dokument 8849/16 od 18. svibnja 2016.

<sup>(16)</sup> „Unija uspostavlja unutarnje tržište. Ona radi na održivom razvoju Europe koji se temelji na uravnoteženom gospodarskom rastu i stabilnosti cijena, visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka, te visokoj razini zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša. Ona promiče znanstveni i tehnološki napredak.”

<sup>(17)</sup> Vidi bilješku na stranici 6.

4.2.5. Kako bi pomogle suzakonodavcima u izradi amandmana, procjenama učinka moraju se predvidjeti alternativni pristupi koji obuhvaćaju, primjerice, najpovoljnije scenarije za zapošljavanje, socijalnu zaštitu i zaštitu okoliša, teritorijalnu koheziju ili politiku zaštite potrošača.

#### 4.3. Proširenje europskog registra procjena učinka

4.3.1. Transparentnost je neophodni uvjet za dobro upravljanje. Registar<sup>(18)</sup> dokumenata Komisije sadrži popis procjena učinka i povezanih mišljenja Odbora za nadzor regulative. Međutim, taj je registar slabo poznat široj javnosti i dostupan je samo na engleskom jeziku.

4.3.2. Odbor zahtijeva od Komisije da poduzme korake kako bi, u suradnji s posredničkim organizacijama, povećala razinu osviještenosti o toj stranici, na njoj objavila mišljenja dionika i relevantne studije, posebice sažetke procjena učinka, i omogućila prijevod na ostale jezike EU-a.

#### 4.4. Potreba za kvalitativnim pristupom

4.4.1. EGSO se zalaže za to da kvantitativni ili monetarni pristup bude podjednako zastupljen kao i kvalitativni pristup, kojim se prednost daje ljudskoj dimenziji blizine, rodne jednakosti i dodira sa stvarnim svijetom. U nastavku su predstavljeni neki od razloga u korist ulaganja u kvalitativni pristup:

- poteškoće u ostvarenju srednjoročnih i dugoročnih učinaka od općeg interesa za EU. Kod pristupa koji se temelje na troškovima nastaju poteškoće u iskorištavanju stvarnih društvenih promjena ili promjena u smislu održivog razvoja;
- nepostojanje dostupnih ili pouzdanih podataka. Nije moguće izračunati sve učinke primjenom ekonometrijske i kvantitativne metode. Te metode najčešće omogućuju tek općenito navođenje i agregaciju podataka, koji su često djelomični i nepotpuni, čime se zaobilazi jedan od nemjerljivih elemenata informacija, a to su kvaliteta socijalnog dijaloga, razvoj socijalne zaštite, stupanj regionalne uključenosti, stvarna razina nesigurnosti i isključenosti itd.;
- nemogućnost usporedbe podataka. Kvantitativne metode razlikuju se po svojoj prirodi. Uzorci, referentne godine i znanstveni podaci razlikuju se između metoda. Zbog toga je često teško utvrditi usporedbe između metoda i izvući korisne pouke;
- povjerljivost. Povjerljivi pristupi temelje se na uzorcima, anketama, djelomičnim ispitivanjima mnijenja. S obzirom na svoju prirodu, ti pristupi izostavljaju određene povjerljive podatke o društvenoj klimi u poduzeću, o grani djelatnosti ili o sektoru.

4.4.2. U procjenama učinka prednost se uvijek treba dati pristupu temeljenom na troškovima i koristima. Smanjenje broja bolesti, smetnji, onečišćujućih emisija i nezgoda ne može se utvrditi na temelju isključivo kvantitativnih podataka. Pravednije tržišno natjecanje, pravedna trgovina i bolji uvjeti rada neće se odrediti na temelju kvantitativne analize. Ključno je da Komisija, u interesu svih dionika, prednost da kvalitativnoj analizi.

#### 4.5. Potreba za usklađenim metodološkim pristupom na razini istraživačke matrice

4.5.1. Iako je Međuinstitucijskim sporazumom za bolju izradu zakonodavstva zaključeno da svaka institucija može razvijati svoju metodologiju, Odbor predlaže provedbu dubinskog razmatranja te teme između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije koje je također otvoreno Odboru.

4.5.2. Ne radi se toliko o predlaganju ujednačene metodologije koliko o tome da se potrebno unaprijed složiti o usklađenoj metodološkoj matrici, odnosno o temeljnim metodološkim čimbenicima, kao što su definicija područja ispitivanja, istraživačka strategija, odabir instrumenata, privilegirane opcije itd.

4.5.3. Što se tiče metodoloških odabira kojima Komisija daje prednost u svrhu olakšavanja izrade amandmana koju provodi svaka institucija, u konačnici je namjera je da se prednost da dijalogu.

4.5.4. Na taj će način prijedlozi Odbora pripremljeni u okviru prethodno navedenog uspješnije odjeknuti među suzakonodavcima.

---

<sup>(18)</sup> Registar je dostupan na internetskoj stranici Europske komisije: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&language=hr>.

#### 4.6. Ciljana evaluacija kvalitete procjena učinka koju provodi Odbor

4.6.1. EGSO raspolaže jedinicom čija je zadaća provedba *ex post* kvalitativne evaluacije određenih ciljanih europskih propisa. Ta bi jedinica u budućnost mogla olakšati rad članova Odbora te također provoditi analizu određenih procjena učinka, preispitivati metodološke aspekte i davati mišljenje o tome treba li u obzir uzeti gospodarsku, socijalnu ili teritorijalnu dimenziju, ili, pak dimenziju okoliša. Taj bi rad također omogućio izradu mogućih savjetodavnih mišljenja EGSO-a povezanih sa zakonodavnim nacrtima pripremljenima u okviru tih procjena učinka.

4.6.2. Valja uvesti redoviti dijalog između EGSO-a i Europske komisije o savjetovanju i procjeni učinka.

#### 4.7. Suradnja EGSO-a s Odborom za nadzor regulative

4.7.1. Valja razmisliti o načinima neformalne, ali redovite suradnje između Odbora za nadzor regulative i EGSO-a.

4.7.2. Osim neslužbenih razmjena mišljenja i suradnje na specifičnim zadacima, važno je poticati dinamičnu suradnju s Odborom u dva sljedeća smjera:

- održavanje redovitih razmjena mišljenja i dobrih praksi o metodološkim pristupima u području procjena učinaka, o pitanju značajnih amandmana na prijedloge Komisije i o postupku pojednostavljenja i smanjenja regulatornog opterećenja;
- po potrebi, prethodno informiranje Odbora o svakoj inicijativi Komisije koja ima važnu dimenziju u pogledu socijalnih pitanja, zapošljavanja, zaštite okoliša i teritorijalne kohezije na razini procjene učinka. U tu bi svrhu Odbor trebao biti uvršten na listu primatelja kojima Komisija šalje svoje preliminarne evaluacije (*eng. Inception Evaluation*) i procjene učinka.

4.7.3. Odbor će, pak, po potrebi izraditi sažetak svojih glavnih preporuka o području primjene procjene učinka u strogom smislu riječi te će pružiti bilo koje druge podatke ili informacije koji bi mogli biti relevantni za rad Komisije na procjeni učinka i s tim povezanim pregledom koji provodi Odbor za nadzor regulative.

4.7.4. Odbor će također iznijeti svoju *ex post* evaluaciju o provedbi i primjeni zakonodavstva.

Bruxelles, 20. rujna 2017.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

---

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Porezni sustav povoljan za pošteno tržišno natjecanje i rast****(samoinicijativno mišljenje)**

(2017/C 434/03)

Izvjestitelj: **Petru Sorin DANDEA**

Odluka Plenarne skupštine:	26.1.2017.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.9.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	528
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	149/6/18

**1. Zaključci i preporuke**

1.1. Uz izbjegavanje plaćanja poreza, agresivno porezno planiranje koje promiču određena poduzeća dovodi do znatnih gubitaka prihoda u proračunima država članica. EGSO državama članicama preporučuje da pojačaju napore za suzbijanje ove iznimno štetne pojave što žurnijim uvođenjem potrebnih poreznih propisa.

1.2. Svjestan da inicijative za suzbijanje agresivnog poreznog planiranja mogu donijeti rezultate samo ako se provode na globalnoj razini, EGSO savjetuje Komisiji i državama članicama da nastave i intenziviraju pregovore na razini međunarodnih organizacija kao što su OECD i skupina G20, kako bi se izradili učinkoviti propisi za suzbijanje izbjegavanja plaćanja poreza.

1.3. EGSO pozdravlja odluku Vijeća kojom su odobreni kriteriji koje je predložila Komisija za utvrđivanje jurisdikcija poznatih kao porezna utočišta. Smatra da će ta mjera predstavljati važan korak u suzbijanju agresivnog poreznog planiranja samo ako se taj popis nadopuni sankcijama primjenjivima na te jurisdikcije, kao i na poduzeća koja će i dalje pribjegavati agresivnom poreznom planiranju u okviru svojeg financijskog poslovanja. Te bi sankcije mogle obuhvaćati zabranu pristupa javnim fondovima za relevantna poduzeća.

1.4. Odbor preporučuje državama članicama da prestanu poticati poreznu konkurenciju donošenjem brojnih poreznih mišljenja koja nisu opravdana stvarnim gospodarskim okolnostima poslovanja, već pojedinim poduzećima pružaju neopravdane prednosti u odnosu na njihove konkurente.

1.5. EGSO smatra da usklađivanje i pojednostavljenje poreznih propisa moraju predstavljati prioritet za države članice. Uz to, napori za usklađivanje moraju biti popraćeni potpunim ukidanjem poreznih prepreka.

1.6. Globalizacija je dovela do prijenosa poreznog opterećenja na kapital na područje tržišta rada, iz čega proizlazi porast troškova radne snage i sve veća nejednakost. EGSO preporučuje da u okviru poreznih reformi države članice predvide prienos poreznog opterećenja s područja zapošljavanja na područje financija ili praksi štetnih za okoliš.

1.7. EGSO predlaže da se zajednička konsolidirana osnovica poreza na dobit (CCCTB) proširi na cijelo jedinstveno tržište, pa čak i izvan njega. Time bi se stvorio predvidljiviji i povoljniji sustav oporezivanja za poduzeća, uz smanjivanje troškova ispunjavanja obveza u slučaju prekograničnih ulaganja.

1.8. EGSO preporučuje da se formula za podjelu oporezive dobiti, u okviru konsolidacije koju donosi CCCTB, u što većoj mjeri temelji na načelu oporezivanja dobiti na mjestu na kojem se odvijala djelatnost od koje je dobit ostvarena. Na taj bi način bilo lakše postići konsenzus koji je potreban za odobrenje te mjere. Ako nedavno usvojene europske mjere za suzbijanje izbjegavanja poreza ne urode plodom te ako se CCCTB-om ne postignu planirani ciljevi, mogla bi se razmotriti mogućnost uvođenja minimalne razine oporezivanja dobiti kako bi se izbjegla „trka prema dnu“.

1.9. U vezi s vlastitim proračunskim sredstvima EU-a EGSO preporučuje da države članice pronađu rješenja za provedbu preporuka Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva. Povećanje vlastitih sredstava EU-a omogućit će veću potporu razvojnoj i kohezijskoj politici država članica.

1.10. Jedinstvena valuta i dalje je jedno od najvećih postignuća EU-a. Međutim, zbog rascjepkanosti europskog poreznog sustava nije u potpunosti razvijen sav njezin potencijal. EGSO ponavlja svoj prijedlog o uvođenju „porezne zmije“ po uzoru na „monetarnu zmiju“<sup>(1)</sup> koja je bila na snazi prije uvođenja jedinstvene valute. Smatra da bi ona u početku mogla obuhvaćati tri vrste poreznih prihoda koji stvaraju 90 % proračunskih prihoda u državama članicama: PDV, porez na dohodak i doprinose za socijalno osiguranje.

1.11. EGSO smatra da bi uvođenje glasanja kvalificiranom većinom na području izravnog oporezivanja omogućilo snažniju potporu naporima za usklađivanje propisa<sup>(2)</sup> o utvrđivanju porezne osnovice za glavne poreze. Bilo bi moguće ubrzati napredak u promicanju poreznih politika, što bi se pokazalo korisnim za unutarnje tržište i stvorilo bi znatan potencijal za rast s obzirom na to da bi se zahvaljujući usklađenom mehanizmu znatno smanjili troškovi koje poduzeća snose radi ispunjavanja obveza i stvorio bi se predvidljiviji porezni sustav u EU-u.

## 2. Osnovne informacije

2.1. Oporezivanje ima temeljnu ulogu u borbi za socijalnu pravdu i pravednu ekonomiju. Stoga ima i socijalnu, međugeneracijsku i rodnu dimenziju. Vlade prikupljaju prihode namijenjene dostatnom i trajnom financiranju sustava zaštite i socijalne sigurnosti te javnih usluga od kojih korist imaju građani i poduzeća. S druge strane, oporezivanje je temeljno sredstvo za pravedniju raspodjelu prihoda i bogatstva u društvu te time i za smanjivanje društvenih nejednakosti.

2.2. Usporedo s metodama agresivnog poreznog planiranja – čemu određena poduzeća koja obavljaju transnacionalnu djelatnost pribjegavaju radi izbjegavanja poreza – utaja i izbjegavanje plaćanja poreza te aktivnosti na crnom tržištu potenciraju sve veću nejednakost koja proizlazi iz gospodarske krize i programa stroge štednje te predstavlja veliku opasnost. I najumjerenije procjene financijskih gubitaka koje trpe države članice kao rezultat smanjenja porezne osnovice i premještanja dobiti mjere se u stotinama milijardi eura.

2.3. Globalizacija je dovela do bržeg kretanja većih količina novčanih sredstava. Trend premještanja kapitala u područja u kojima se, zbog povoljnijih poreznih propisa, od njih može ostvariti viši prinos, uzrokovao je probleme vladama koje su u osmišljavanju svojih poreznih politika morale uzeti u obzir ta međunarodna kretanja kapitala više nego svoje vlastite gospodarske i socijalne prioritete na nacionalnoj razini.

2.4. Posljednjih se godina porezna konkurencija koju provode države članice<sup>(3)</sup> očitovala u trajnom gubitku poreznih prihoda, koji nije utjecao samo na financiranje osnovnih javnih usluga, već i na financiranje javnih ulaganja, koja predstavljaju jedan od glavnih pokretača rasta. Iako smanjenje razine poreza može donijeti kratkoročne prednosti državama koje na taj način provode poreznu konkurenciju, smanjenje proračunskih prihoda u dugoročnoj se perspektivi pokazalo štetnim za gospodarski rast općenito<sup>(4)</sup>. Države članice potiču poreznu konkurenciju brojnim olakšicama koje odobravaju u području poreza na potrošnju ili poreza na dohodak, ali i poreznim mišljenjima koja donose u korist multinacionalnih kompanija.

<sup>(1)</sup> SL C 230, 14.7.2015., str. 24., točka 1.11.

<sup>(2)</sup> SL C 198, 10.7.2013., str. 34., točke 3.4 i 3.6.

<sup>(3)</sup> *Business and Economics Research Journal*, svezak 6., br. 2, 2015., str. 52–53.

<sup>(4)</sup> COM(2009) 201 final, , str. 5-6.

2.5. Zbog regulatorne rascjepkanosti u području poreza, koja trenutno prevladava u Europskoj uniji, gdje gotovo svaka država članica ima svoj vlastiti porezni sustav, države članice općenito postaju osjetljivije na pojavu agresivnog poreznog planiranja. Zbog toga bi gubitak prihoda za nacionalne proračune mogao biti velik. Jednako tako, prekomjerna porezna rascjepkanost slabi jedinstveno tržište i smanjuje konkurentnost EU-a u odnosu na njegove glavne konkurentne na globalnoj razini. Usklađivanje poreznih politika u cijelom EU-u može, s jedne strane, dovesti do rasta proračunskih prihoda u svim državama članicama, a s druge strane, do povoljnijeg okruženja za poduzeća pojednostavljenjem propisa i smanjenjem troškova za ispunjavanje obveza. Usklađivanjem bi se trebali ukloniti nedostaci i razlike koje postoje u različitim poreznim sustavima država članica i među njima.

2.6. Javnost je posebno revoltirana nakon što su u posljednjih nekoliko godina na vidjelo izašli skandali povezani s postupcima izbjegavanja poreza koje su činili vrlo bogati ljudi ili multinacionalna poduzeća. Ti su skandali, poznati pod nazivima „Panama Papers”, „LuxLeaks” i „Apple”, otkrili financijske transakcije koje se penju na desetke pa i stotine milijardi eura, a čiji je cilj bio izbjeći plaćanje poreza u državama članicama.

2.7. Ukidanje povlastica na području poreza na potrošnju i poreza na dohodak, kao i bolje usklađivanje poreznih osnovica, dovelo bi do znatnog porasta poreznih prihoda i potaknulo ulaganja na unutarnjem tržištu. Zna se da zbog visokih troškova ispunjavanja obveza mala i srednja poduzeća imaju ograničen pristup i slabe mogućnosti kada je riječ o razvoju ulaganja izvan granica.

2.8. U tim okolnostima Europska komisija, na zahtjev Vijeća, iznosi niz propisa čija je svrha znatno smanjenje izbjegavanja plaćanja poreza i agresivnog poreznog planiranja, ali i sprečavanje dvostrukog oporezivanja poduzeća u EU-u. Međutim, budući da je područje izravnog oporezivanja i dalje pod isključivom nadležnošću država članica, napredak je ograničen jer oko nekih mjera koje je predložila Komisija ne postoji konsenzus na razini Vijeća.

2.9. Među najvažnijim mjerama koje predlaže Europska komisija za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza i agresivnog poreznog planiranja nalazi se poboljšanje mehanizma automatske razmjene informacija između nacionalnih poreznih uprava; uvođenje općeg pravila protiv zlouporabe u propise koji se odnose na trgovačka društva; uvođenje obveze prijavljivanja ostvarene dobiti i odgovarajućih poreza plaćenih po zemljama za multinacionalna poduzeća i ponovno pokretanje projekta za utvrđivanje zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit (CCCTB). Jednako tako, provedene su brojne mjere u cilju smanjenja utaje u područjima u kojima se primjenjuje PDV te u cilju smanjenja gubitka prihoda („fiskalnog jaza”) u visini od 15 %.

2.10. Povrh toga, Komisija je aktivno sudjelovala u pregovaračkom postupku koji se vodio na razini OECD-a, a koji je 2015. doveo do potpisivanja sporazuma poznatog pod nazivom BEPS (smanjenje porezne osnovice i premještanje dobiti). Riječ je o standardu čija je svrha uvesti stroža porezna pravila u poslovanju na transnacionalnoj razini, a osobito je usmjeren na borbu protiv postupaka agresivnog poreznog planiranja. Države članice u fazi su provedbe mjera predloženih u okviru tog standarda i donijele su dodatne mjere po tom pitanju.

### 3. Prijedlozi Odbora

#### 3.1. Borba protiv izbjegavanja plaćanja poreza i agresivnog poreznog planiranja

3.1.1. Agresivno planiranje koje provode određena poduzeća dovodi do znatnih gubitaka prihoda u proračunima država članica. EGSO smatra da agresivno porezno planiranje, koje uzrokuje smanjenje proračunskih osnovica, zbog čega su države članice primorane povećati razinu poreza, samo po sebi predstavlja nemoralnu praksu koja ima velik utjecaj na funkcioniranje unutarnjeg tržišta, a za porezne obveznike narušava pravednost poreznih sustava. Naime, u brojnim slučajevima građani ili mala poduzeća u apsolutnim vrijednostima plaćaju više poreze nego velika trgovačka društva. Odbor preporučuje državama članicama da pojačaju napore kako bi što prije uvele propise za suzbijanje te izuzetno štetne pojave.

3.1.2. Više od stotinu zemalja sudjelovalo je u pregovorima koji su se vodili na razini OECD-a, a koji su doveli do izrade niza mjera sadržanih u standardu BEPS. Odredbe donesene za suzbijanje izbjegavanja plaćanja poreza i agresivnog poreznog planiranja mogu se okruniti uspjehom samo ako postanu standard prihvaćen na međunarodnoj razini. EGSO preporučuje da Komisija i države članice nastave i pojačaju napore u pregovorima na razini međunarodnih organizacija s ciljem uvođenja i ispravne primjene učinkovitih propisa za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza i agresivnog poreznog planiranja.

3.1.3. Vijeće je odobrilo kriterije koje je predložila Komisija za sastavljanje popisa jurisdikcija poznatih kao porezna utopišta. Smatra da će ta mjera predstavljati važan korak u suzbijanju agresivnog poreznog planiranja samo ako se taj popis nadopuni sankcijama primjenjivima na te jurisdikcije, kao i na poduzeća koja će i dalje pribjegavati agresivnom poreznom planiranju u okviru svojeg financijskog poslovanja. Te bi sankcije mogle obuhvaćati zabranu pristupa javnim fondovima za relevantna poduzeća, uključujući i postupke javne nabave.

3.1.4. Sustav koji se bavi poreznim mišljenjima uveden je 2015. na poticaj Komisije u okviru automatske i obvezne razmjene informacija. Države članice trebaju primjenjivati taj sustav kako bi se otkrila porezna mišljenja koja narušavaju konkurentnost na tržištu omogućujući poduzećima da uživaju oslobođenje ili izuzeće od plaćanja poreza, a koja bi mogla predstavljati neopravdanu državnu pomoć. Odbor preporučuje državama članicama da prestanu poticati poreznu konkurenciju donošenjem brojnih poreznih mišljenja koja nisu opravdana stvarnim gospodarskim okolnostima poslovanja, već pojedinim poduzećima pružaju neopravdane prednosti u odnosu na njihove konkurente.

### 3.2. Porezna reforma na razini Europske unije

3.2.1. Rascjepkanost poreznog sustava EU-a štetna je za jedinstveno tržište jer smanjuje mogućnosti prekograničnih ulaganja, osobito za mala i srednja poduzeća. EGSO smatra da usklađivanje i pojednostavljenje poreznih propisa moraju predstavljati prioritet za države članice. Uz to, naponi za usklađivanje moraju biti popraćeni potpunim ukidanjem poreznih prepreka.

3.2.2. Globalizacija je dovela do prijenosa poreznog opterećenja na kapital na područje tržišta rada, što je prouzročilo porast troškova radne snage i sve veća nejednakost. EGSO preporučuje da se porezno opterećenje prenese s područja zapošljavanja na područje financija ili na područje praksi štetnih za okoliš.

3.2.3. Komisija je nedavno ponovila svoj prijedlog za uvođenje zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit (CCCTB) za velika poduzeća čiji promet iznosi više od 750 milijuna eura. Taj prijedlog Komisije može dovesti do usklađivanja sustava oporezivanja prihoda poduzeća u Europskoj uniji. Ako se taj sustav pokaže učinkovitim, jer će stvoriti radna mjesta i potaknuti ulaganja zahvaljujući boljem prikupljanju proračunskih prihoda, a jednako tako će uspostaviti predvidljiviji sustav oporezivanja povoljniji za poslovno okruženje, EGSO predlaže da se proširi na cijeli EU, pa i izvan njega.

3.2.4. EGSO smatra da bi se formula za podjelu oporezive dobiti, u okviru konsolidacije koju donosi CCCTB, u što većoj mjeri trebala temeljiti na načelu oporezivanja dobiti na mjestu na kojem se odvijala djelatnost od koje je dobit ostvarena. Na taj bi način bilo lakše postići konsenzus koji je potreban za odobrenje te mjere. Ako nedavno usvojene europske mjere za suzbijanje izbjegavanja poreza ne urode plodom te ako se CCCTB-om ne postignu planirani ciljevi, mogla bi se razmotriti mogućnost uvođenja minimalne razine oporezivanja dobiti kako bi se izbjegla „trka prema dnu“.

3.2.5. EGSO smatra da će povećanje vlastitih sredstava EU-a omogućiti veću potporu razvojnim i kohezijskim politikama država članica. Stoga EGSO preporučuje da države članice pronađu rješenja za provedbu preporuka Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva (HILGOR).

3.2.6. U okviru napora za usklađivanje poreznih sustava EU-a EGSO ponavlja svoj prijedlog o uvođenju „porezne zmije“ po uzoru na „monetarnu zmiju“ koja je bila na snazi prije uvođenja jedinstvene valute. Iako bi kreatori politika mogli smatrati da je, zbog složenosti poreznih sustava koji su na snazi u državama članicama, takav mehanizam teško provesti u djelo, EGSO ipak misli da bi on u početku mogao obuhvaćati tri vrste poreznih prihoda koji ostvaruju 90 % proračunskih prihoda u državama članicama: PDV, porez na dohodak i doprinose za socijalno osiguranje.

3.2.7. U području izravnog oporezivanja nadzor i dalje imaju države članice, u skladu s odredbama Ugovora o Europskoj uniji. EGSO smatra da bi uvođenje sustava kvalificirane većine u područje izravnog oporezivanja omogućilo snažniju potporu naporima za usklađivanje propisa u pogledu utvrđivanja porezne osnovice za glavne poreze. Bilo bi moguće ubrzati napredak u promicanju poreznih politika, što bi se pokazalo korisnim za unutarnje tržište i stvorilo bi znatan potencijal za rast s obzirom na to da bi se zahvaljujući usklađenom mehanizmu znatno smanjili troškovi usklađivanja poduzeća i stvorio bi se predvidljiviji porezni sustav u EU-u.

3.2.8. Postojanje europodručja, kao područja s jedinstvenom valutom koje će u budućnosti obuhvaćati većinu država članica, zahtijeva usklađivanje poreznih sustava i sustava socijalne zaštite. U skladu s mišljenjima stručnjaka za monetarnu politiku, rascjepkanost poreznih sustava u europodručju uzrokovala je jačanje posljedica nedavne gospodarske i financijske krize. Održavanje takve situacije, koja znači da jedinstvena valuta postoji u gospodarskom području koje ima različite porezne sustave, dodatno će oslabiti jedinstveno tržište. Usklađivanje proračunskih osnovica za glavne vrste poreza smanjit će trošak kojem su izložena poduzeća radi ispunjavanja obveza, a time bi se mogla osloboditi dodatna sredstva koja će poduzeća moći namijeniti ulaganjima, istraživanju i inovacijama.

3.2.9. Kada je riječ o profitu, uvođenje diferenciranog sustava, koji pogoduje poduzećima koja profit ponovno ulažu, potaknut će rast i otvaranje dodatnih radnih mjesta u EU-u. Također, mjera kojom bi se mogao potaknuti gospodarski rast bila bi ukidanje svih oslobađanja od plaćanja poreza koja se odobravaju društvima koja veliki dio svoje dobiti raspodjeljuju u obliku dividendi.

3.2.10. Porezno usklađivanje u europodručju, koje se temelji na načelu konvergencije i primjerenog oporezivanja, oslobodit će sredstva potrebna za pokretanje javnih ulaganja, čime će se olakšati i ulaganja privatnog sektora.

Bruxelles, 20. rujna 2017.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---



**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Novi kontekst za strateške odnose EU-a i CELAC-a i uloga civilnog društva”****(samoinicijativno mišljenje)**

(2017/C 434/04)

Izvjestitelj: **Mário SOARES**Suizvjestitelj: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Odluka Plenarne skupštine:	30.3.2017.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	REX
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	21.9.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	528
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	179/15/31

**1. Zaključci i preporuke**

1.1. Regija Latinske Amerike i Kariba, sada ujedinjena u Zajednicu latinoameričkih i karipskih država (CELAC), već stoljećima s Europom dijeli jednaka načela i vrijednosti koji čine zajedničko viđenje svijeta. Tako će uspostava snažnijeg bloka EU-CELAC, koji će imati zajedničku strategiju prema globalnim izazovima, dovesti do toga da se među svim narodima bolje i učinkovitije čuje njegov glas.

1.2. Europa i njezine države članice prvi su ulagač i najveći suradnik zemalja Latinske Amerike i Kariba; postoje političke, gospodarske, socijalne, kulturne i povijesne veze koje su se gradile stoljećima, a očituju se i u održavanju sastanaka na vrhu šefova država i vlada svake dvije godine, parlamentarnoj skupštini, raznim sporazumima te, nadalje, širokoj društvenoj mreži.

1.3. Novi globalni izazovi zahtijevaju napore tog bloka, a osobito utvrđivanje nove strategije koja neće biti samo formalna i donijeti velike izjave, a predstavljat će snažan i odlučan glas na međunarodnoj sceni. U novoj geopolitičkoj situaciji regija Latinske Amerike jača svoj položaj koji ima kao strateški prioritet vanjske politike EU-a.

1.4. EGSO sa zadovoljstvom naglašava da Odbor za vanjske poslove Europskog parlamenta raspravlja o rezoluciji o tom pitanju, u kojoj se polazi od postavke da je CELAC ključan partner EU-a i da prioritete vanjskog djelovanja EU-a s CELAC-om moraju biti jačanje političkog dijaloga i suradnje u području migracija, klimatskih promjena, energije iz obnovljivih izvora, borbe protiv organiziranog kriminala i produbljivanja političkih, kulturnih i društveno-gospodarskih odnosa.

1.4.1. EGSO se nada da će sljedeći sastanak na vrhu šefova država EU-a i CELAC-a, koji će se održati 26. i 27. listopada, biti na visini izazova s kojima se danas suočavaju svijet i planet te da će se utvrditi strategija za jačanje strateških, političkih, gospodarskih, socijalnih i kulturnih veza između obje regije.

1.4.2. Potiče na postizanje globalnog okvirnog sporazuma između Europske unije i CELAC-a kojim će biti obuhvaćena načela djelovanja u pogledu političkog dijaloga, suradnje i održivog razvoja. To bi moglo poslužiti kao temelj za geopolitičko djelovanje na globalnoj razini i osnažiti glas naših regija u međunarodnom kontekstu.

1.4.3. Poziva sve političke vođe EU-a i Latinske Amerike i Kariba da priznaju i vrednuju sudjelovanje civilnog društva. Za to je važno:

- u svim pregovorima formalno uspostaviti strukturirani dijalog s organiziranim civilnim društvom, čije se sudjelovanje treba zasnivati na kriterijima reprezentativnosti organizacija i ravnoteže među različitim zastupljenim sektorima; u konkretnom slučaju pregovora o sporazumima o slobodnoj trgovini, treba se zajamčiti njegovo stvarno sudjelovanje u svim fazama pregovora, kao i za vrijeme provedbe i ocjenjivanja rezultata,
- planirati otpočetak potrebna i dostatna materijalna sredstva za sve mehanizme sudjelovanja predviđene sporazumima kako bi potonji mogli ostvariti zadatke koji su im namijenjeni,
- pretpostaviti da su transparentnost te regulirani i redovit dijalog s tijelima vlasti temelj povjerenja za kvalitetno djelovanje uključenih dionika,
- usmjeriti se na samo jednu strukturu, institucionaliziranu i s dostatnim financijskim sredstvima, te na praćenje i nadzor potpisanih sporazuma prema načelu „samo jedan sporazum, samo jedno tijelo civilnog društva”.

1.4.4. Potvrditi da su glavni ciljevi civilnog društva, među ostalima, učvršćivanje demokracije, održivi ljudski razvoj, pravda i socijalna kohezija, zaštita prirodnih resursa i okoliša, puno uvažavanje ljudskih prava i standarda u području rada, budućnost dostojanstvenog rada i borba protiv nejednakosti.

1.4.5. Dijelom svoje misije smatra aktivno sudjelovanje u cijelom postupku izgradnje svijeta u kojem će, u različitosti i kroz dijalog, biti moguće živjeti u miru. Svijet u kojem sve zemlje i svi narodi mogu pronaći put svog razvoja te, polazeći od svoje kulture, izgraditi demokratsko i uključivo društvo blagostanja. EGSO zahtijeva svoje mjesto u tom postupku.

## 2. Složene globalne okolnosti koje se mijenjaju

2.1. Danas se svijet suočava s različitim izazovima čija su rješenja vrlo složena: sve brže klimatske promjene, porast broja oružanih sukoba koji kao posljedicu imaju bježanje tisuća izbjeglica, povratak nacionalizma i jednostranog viđenja rješavanja sukoba, pa čak i povratak nuklearne prijetnje.

2.2. Trgovina se globalno razvila na način koji, iako s političkog stajališta može stvoriti veću ravnotežu između različitih dijelova svijeta, još uvijek održava, a ponekad i povećava, razliku između bogatih i siromašnih, čak i unutar jedne regije ili zemlje.

2.3. Poštovanje ljudskih prava i međunarodnih standarda te standarda Ujedinjenih naroda ili ILO-a ugroženo je u brojnim dijelovima svijeta, te se nastavlja kršenje prava žena, djece i etničkih, vjerskih ili kulturnih manjina; također se i dalje ne poštuju temeljne slobode, što predstavlja prijetnju sigurnosti i kvaliteti života stanovništva.

2.4. Sporazum o klimatskim promjenama postignut u Parizu imao je veliku potporu čak i zemalja poput SAD-a i Kine, tradicionalno protivnih preuzimanju obveza u tom smislu. Danas taj sporazum ugrožava nova američka administracija, koja je najavila da se namjerava povući iz njega, čime se do daljnega obustavlja Plan za čistu energiju, zakonodavstvo uvedeno 2015. za smanjenje emisija u energetskom sektoru i povećanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora.

2.5. Nakon razdoblja u kojem se činilo da je svijet na pragu postizanja ravnoteže, uslijed nekontrolirane financijske krize koja je izbila 2007. čak su se i u razvijenim zemljama osjetile društvene posljedice nedostatka nadzora nad tržištima. Ne samo da se njihov broj nije smanjio, nego su se sukobi produbili i naglašeni su različiti interesi zemalja i regija.

2.6. U Europi je ponovno aktiviranje istaknutih razlika koje pogađaju suradnju između EU-a i Rusije te EU-a i Turske (zemlje koja još uvijek vodi pregovore za pristupanje Uniji) dokaz da je ta nesigurna ravnoteža narušena ili ozbiljno ugrožena.

2.7. Izbor nove američke administracije, osobito njezin nejasan i očito ne toliko prijateljski stav prema EU-u, još će više utjecati na složenost međunarodnog okruženja. Suspenzija pregovora o TTIP-u, upozorenje izneseno u Ujedinjenim narodima da njihovo djelovanje neće uvijek biti u skladu s važećim kriterijima organizacije za donošenje odluka, ne ratifikacija TPP-a, pokušaji izmjene migracijskih politika i dovođenje u pitanje uobičajenih praksi između savezničkih zemalja dovode do nesigurnosti i doprinose nestabilnosti međunarodne situacije.

2.8. Ta i druge prijetnje i izazovi mogu se riješiti samo na globalnoj razini, uz dogovorene i ostvarive obveze koje su ujedno obvezujuće, kako bi se omogućila prava rješenja, složenija i višestrana.

### 3. Europa: globalni dionik i strateška partnerstva

3.1. EGSO smatra da, kako bi Europa i dalje imala glavnu ulogu u trenutnoj složenoj međunarodnoj situaciji, potrebni su joj partneri i saveznici s kojima je ne povezuju samo razvoj i trgovina, već s kojima dijeli u biti jednake vrijednosti i načela. To može i mora biti dodana vrijednost Europske unije.

3.2. Europa je do sada prema Latinskoj Americi i Karibima imala strategiju koja se temeljila, između ostaloga, na sljedećim elementima:

- promicanju socijalne kohezije,
- potpori regionalnoj integraciji Latinske Amerike,
- promicanju suradnje na relaciji jug-jug,
- potpisivanju partnerskih sporazuma, sporazuma o političkom dijalogu i suradnji, trgovinskih sporazuma ili sporazuma o strateškom partnerstvu (sporazumi s Meksikom i Čileom (2002.), sporazum o gospodarskoj suradnji s petnaest karijskih zemalja (2008.), partnerski sporazum sa Srednjom Amerikom (2012.), multilateralni trgovinski sporazum s Peruom i Kolumbijom (2010.) i Ekvadorom (2014.), sporazum o političkom dijalogu i suradnji s Kubom, strateško partnerstvo s Brazilom (2008.))<sup>(1)</sup>.

3.3. Sastanak na vrhu šefova država i vlada Europe i Latinske Amerike i Kariba, te kasnije s CELAC-om i Europsko-latinskoameričkom parlamentarnom skupštinom (EuroLat), parlamentarnim tijelom dvoregionalnog strateškog partnerstva, političke su manifestacije te strategije.

3.4. Na globalnoj razini Europa se obvezala na ostvarivanje ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda, programa za razdoblje do 2030. i pariških sporazuma. EU je na sebe preuzela sljedeće obveze:

- obranu socijalnih, radnih i kulturnih prava,
- promicanje gospodarskog, održivog i pravednijeg razvoja,
- zaštitu planeta i borbu protiv negativnih posljedica klimatskih promjena,
- poštovanje i puno uvažavanje ljudskih prava,
- doprinosenje očuvanju mira, podupiranju multilateralnosti i suzbijanju postojećih sukoba pregovorima.

3.5. U tom smislu, snažan blok EU-CELAC imao bi veću težinu na međunarodnoj razini i pokazao se presudnim za zaštitu tih vrijednosti koje EU i CELAC dijele, zbog čega se čini da je stigao trenutak da se pitamo je li ta strategija, koja je nesumnjivo ostvarila uspjehe i vrijedne rezultate, dostatna za suočavanje s globalnim izazovima u obje regije.

---

<sup>(1)</sup> Godine 2016. obnovljeni su pregovori s Mercosurom s ciljem sklapanja partnerskog sporazuma.

3.6. EGSO smatra da je nužna ozbiljna međuregionalna rasprava, u kojoj će se otvoreno ukazati ne samo na do sada ostvarene uspjehe, već i na postojeće nedostatke ili ograničenja, izvući pouke iz iskustva, odgovoriti na izazove sadašnjosti i postojanje zajedničkih vrijednosti i načela te tako stvoriti odnos koji će se temeljiti na novoj i opširnijoj suradnji i legitimnosti za budućnost.

#### 4. Novi poticaj u odnosima EU-a i CELAC-a

4.1. S obzirom na stanje u svijetu otvara se nova mogućnost za uspostavljanje čvršćih i učinkovitijih veza između zemalja Latinske Amerike i Kariba i Europe, koje bi bilo zanimljivo vidjeti materijalizirane u budućem sporazumu EU-a i Mercosura<sup>(2)</sup>. Taj sporazum predstavlja velik izazov za EU jer će, ako bude odobren, cijela latinskoamerička regija, osim Bolivije i Venezuele, biti politički i gospodarski snažno povezana s Unijom. Za Meksiko je od iznimne važnosti ponovno pregovaranje oko sporazuma s Unijom, dok to za Europu predstavlja mogućnost da pojača svoju prisutnost s obzirom na očekivano smanjenje trgovinske razmjene između Meksika i SAD-a.

4.2. Veza između EU-a i Latinske Amerike i Kariba mora se pokazati korisnom za sve, to jest, u jednakoj mjeri za europske i latinskoameričke i karipske države te osobito za njihovo stanovništvo.

4.3. Ključ interakcije između političke, društvene, okolišne i gospodarske dimenzije razvoja jest produktivno ulaganje u obje regije. EU i njegove države članice i dalje su glavni ulagač u tu regiju. Zemlje Latinske Amerike i Kariba drugi su trgovinski partner EU-a, a CELAC i Europska unija zajedno predstavljaju trećinu članova Ujedinjenih naroda i približno 25 % svjetskog BDP-a.

4.4. Dublje partnerstvo između Latinske Amerike i Europske unije omogućit će brži gospodarski rast, napredak u strukturnoj promjeni prema sektorima koji se temelje na intenzivnoj upotrebi znanja, smanjenje siromaštva, povećanje društvene uključenosti i zaštitu okoliša.

To će se postići:

- jačanjem partnerskih sporazuma koji otvaraju vrata ulaganjima, osobito u nove djelatnosti koje se temelje na intenzivnoj upotrebi znanja i u otvaranje kvalitetnih radnih mjesta,
- poticanjem osnivanja malih i srednjih poduzeća stvaranjem radnih mjesta u mrežama,
- ulaganjem u područja koja promiču održivi razvoj, dostojanstveni rad, društvenu uključenost i održivost okoliša,
- poticanjem inovacija i demokratizacije novih tehnologija i doprinosom njihovoj masivnoj upotrebi, osobito u informacijskim i komunikacijskim tehnologijama (IKT),
- izgradnjom ključivih struktura koje nisu štetne za okoliš, a olakšavaju pristup temeljnim uslugama u novom okviru urbanog razvoja i pogoduju teritorijalnoj koheziji,
- poticanjem ulaganja u tehnologije koje ublažavaju klimatsko zagrijavanje,
- povećavanjem upotrebe energija koje nisu štetne za okoliš, uz diversifikaciju upotrebe energije nekonvencionalnim obnovljivim izvorima i iskorištavanje iskustva europskih poduzeća u tom području kako bi se ostvario napredak prema zelenom gospodarstvu,

---

<sup>(2)</sup> Mercosur ima 250 milijuna stanovnika, što ga čini petim gospodarstvom svijeta, s BDP-om od dva milijuna dolara. Više od 5 % izravnih stranih ulaganja EU-a ostvaruje se u Mercosuru. EU je glavni ulagač u tu regiju. Izvoz EU-a u Mercosur 2016. dosegao je 41 milijardu i 633 milijuna eura, a uvoz EU-a iz Mercosura te iste godine iznosio je 40 milijardi i 330 milijuna eura. Riječ je o desetom izvoznom tržištu EU-a.

- promicanjem i poticanjem poslovnih i sindikalnih organizacija kao ključnih protagonista socijalnog dijaloga za potporu razvoju lokalne proizvodne strukture što je skladnije moguće, uključujući smanjenje neslužbenog gospodarstva.

4.5. To će pogodovati gospodarskom i socijalnom blagostanju u obje regije, što će bez sumnje utjecati na otvaranje radnih mjesta, primjerice, kroz:

- nove poslovne prilike za poduzeća u netradicionalnim područjima, kao što su nove tehnologije, zeleno gospodarstvo i društvene mreže,
- širenje tradicionalnih tržišta u sektorima telekomunikacija, automobila, farmaceutske industrije, električne energije i bankarstva, među ostalima,
- otvaranje novih tržišta za mala i srednja poduzeća,
- snabdijevanje prirodnim resursima i hranom, podupirući istovremeno očuvanje bioraznolikosti i održivost okoliša,
- promicanje socijalne i solidarne ekonomije kao mehanizma za jačanje socioekonomskog tkiva, razotkrivanje sivog gospodarstva ili smanjenje migracija.

4.6. Pred EU-om i CELAC-om su izazovi, ali i mogućnosti za pozitivan razvoj u ključnim pitanjima za obje regije, kojima će u velikoj mjeri pogodovati zajedničko djelovanje, između ostaloga, u sljedećim područjima:

- kvalitetno obrazovanje i stručno usavršavanje za sve,
- dostojanstvena radna mjesta za žene i mlade,
- mobilnost i priznavanje prava, posebice iskorištavanje dokazanih prednosti programa Erasmus za razmjenu studenata.

4.7. EGSO smatra da odnosi između javnog djelovanja i privatnog sektora kao cilj moraju imati promicanje gospodarskog razvoja, bolju poslovnu suradnju i financijska ulaganja za rast; ističe da je potrebno suzbiti neslužbeno gospodarstvo, nerazvijenost i slabu konkurentnost malih i srednjih poduzeća; poziva na olakšavanje i poboljšavanje mobilnosti između dviju regija, uz osiguravanje uzajamne usklađenosti radnih prava i poticanje koordinacije sustava socijalne sigurnosti.

4.8. EGSO smatra da je najvažnije da se odnos između dviju regija ne promatra kroz odvojene aspekte, već da se na gospodarstvo, ljudska prava i održivi razvoj gleda kao na nedjeljivu cjelinu. Suradnja i uzajamna potpora najvažniji su ako želimo uspješno provesti akcijski plan i zajednički program koji će omogućiti suočavanje s najvažnijim izazovima našeg svijeta, kao što su siromaštvo, klimatske promjene i oružani sukobi.

## 5. Sudjelovanje civilnog društva: ograničenja i mogućnosti

5.1. Vrijednost, prisutnost i aktivno sudjelovanje organiziranog civilnog društva u obje regije te činjenica da razmjenjuju iskustva, dijele projekte i aktivno sudjeluju u dogovorenim mjerama moraju se poštovati, priznati i prihvatiti kao temeljni elementi nove paradigme strateških odnosa.

5.2. EGSO smatra da je pred civilnim društvom obje regije prilika i velik izazov jer je odnos između dvije regije potrebno podignuti na novu razinu kojom se neće umanjiti ili zanemariti postignuto, već će se napredovati više u političkom i strateškom smjeru.

### 5.3. Ograničenja

5.3.1. Iako se posljednjih godina sve više priznaje da je prisutnost civilnog društva od temeljne važnosti za jačanje strategije za obje regije, istina je da i dalje ima ograničenja koja oslabljuju stvarnije i učinkovitije sudjelovanje, osobito zato što

- sudjelovanje organiziranog civilnog društva nije dovoljno institucionalizirano,

- nedostaju ekonomska sredstva koja bi omogućila redovno sudjelovanje u aktivnostima i mjerama,
- postoje teškoće u reguliranom i otvorenom dijalogu s tijelima vlasti,
- nepostojanje transparentnosti u pregovorima o sporazumima, osobito trgovinskim, u velikoj mjeri onemogućava analizu predmetnih sporazuma i dopiranje prijedloga i zahtjeva društva do odgovarajućih tijela,
- velik broj struktura za nadzor u potpisanim sporazumima otežava njihovo praćenje.

#### 5.4. *Mogućnosti*

##### 5.4.1. Nadvladavanje tih ograničenja zahtijeva akcijski plan i program kojima će se:

- realno, uravnoteženo i ambiciozno ojačati partnerstvo dviju regija, ulijevajući više povjerenja svim njegovim dionicima i osiguravajući veću transparentnost postupka,
- osigurati društvena legitimnost sudionicima uvodeći i razvijajući uistinu važne teme za građane u obje regije,
- obuhvatiti mjere koje će omogućiti da EU i CELAC djeluju u međunarodnom kontekstu, osiguravajući uvažavanje zajedničkih vrijednosti i načela koja ih obilježavaju,
- uvažiti činjenica da su nejednakosti izazov koji treba nadvladati, predlažući prijelazne mehanizme za njihovo savladavanje ili izjednačavanje.

5.5. EGSO ističe da je za uspjeh svih vrsta pregovora između EU-a i Latinske Amerike i Kariba najpotrebnije uspostaviti strukturirani dijalog s organiziranim civilnim društvom koji će osigurati njegovo stvarno sudjelovanje u svim fazama pregovora te za vrijeme provedbe i ocjenjivanja rezultata. EGSO u tom smislu vrlo pozitivnim ocjenjuje pokretanje zajedničkog savjetodavnog odbora EU-a i Čilea, čijem je osnivanju dao doprinos zajedno s čileanskim organizacijama civilnog društva.

5.6. EGSO tvrdi da je cilj odnosa između europskog i latinskoameričkog civilnog društva najprije učvršćivanje demokracije, održivi ljudski razvoj, pravda i socijalna kohezija, zaštita prirodnih resursa i okoliša, puno uvažavanje ljudskih prava i poštovanje dostojanstvenog rada.

5.7. Kao ključan problem u praćenju odnosa između EU-a i Latinske Amerike i Kariba i jedna od glavnih prepreka za pravovremenu izradu prijedloga civilnog društva često se ističe to što europsko i latinskoameričko i karipsko organizirano civilno društvo nemaju strukturirani i širok pristup informacijama. EGSO ponovno potvrđuje da pristup informacijama mora biti jedno od prioritarnih područja u odnosima obje regije, za što je nužno uspostaviti jasna pravila i postupke za pristup informacijama i njihovo širenje.

5.8. Ako strane potpisnice sporazuma uistinu cijene sudjelovanje civilnog društva, tada otpočetak moraju predvidjeti potrebna i dostatna materijalna sredstva za sve mehanizme sudjelovanja predviđene sporazumima kako bi potonji mogli ostvariti zadatke koji su im namijenjeni.

5.9. EGSO pozdravlja preobrazbu Zaklade EU-LAC u međunarodnu organizaciju, što može biti važan čimbenik u davanju novog zamaha jačanju partnerstva dviju regija, te ponavlja svoj prijedlog upućen šefovima država EU-a i CELAC-a, sadržan u deklaraciji iz Santiago de Chilea iz 2012., u smislu da se u program rada Zaklade uključi snažna komponenta djelotvorne i stvarne suradnje s institucijama predstavnicama organizacija organiziranog civilnog društva s oba kontinenta.

5.10. EGSO potiče da dogovorene politike i mjere budu usmjerene prema jačanju usklađenosti i pozitivnih učinaka odnosa između obje regije kako bi se zajamčila njihova kvaliteta i relevantnost te kako bi se osiguralo da ih civilna društva uključena u njihovu provedbu doživljavaju kao svoje.

## 6. Prijedlozi civilnog društva

6.1. Dana 26. i 27. listopada 2017. u El Salvadoru održat će se Sastanak na vrhu šefova država i vlada Europske unije i Zajednice latinoameričkih i karipskih država (EU-CELAC). U okolnostima zahlađenja odnosa između SAD-a i Latinske Amerike, EGSO smatra da bi se na tom sastanku na vrhu trebalo ustrajati na jačanju strateških, političkih, gospodarskih, društvenih i kulturnih veza između EU-a i Latinske Amerike i Kariba.

6.2. EGSO potiče donositelje političkih odluka obiju regija da ostvare još učinkovitije djelovanje i prisutnost kojima će se poticati zaštita planeta, suzbijati klimatske promjene, štititi bioraznolikost i održivi razvoj, promicati blagostanje ljudi, doprinosti iskorjenjivanju siromaštva, osiguravati socijalna i teritorijalna kohezija, poticati kvalitetno obrazovanje i zdravlje za sve, rodna jednakost i kultura naroda, braniti mir, uvažavati uloga svjetskih institucija i podupirati multilateralnost.

6.3. EGSO dijelom svoje misije smatra aktivno sudjelovanje u cijelom postupku izgradnje svijeta u kojem će, u različitosti i kroz dijalog, biti moguće živjeti u miru. Svijet u kojem sve zemlje i svi narodi mogu pronaći put svog razvoja te, polazeći od svoje kulture, izgraditi demokratsko i uključivo društvo blagostanja. EGSO zahtijeva svoje mjesto u tom postupku.

6.4. EGSO poziva sve političke vođe EU-a i Latinske Amerike i Kariba da priznaju i vrednuju sudjelovanje civilnog društva kako bi se njihovo stanovništvo u što većem broju uključilo u postupak donošenja odluka. Ne želeći isključiti nikoga, EGSO razumije da će upravo institucionalno i institucionalizirano sudjelovanje omogućiti strukturirano i učinkovitije sudjelovanje.

6.5. Promicanje dostojanstvenog rada mora postati prioritet politike suradnje između Europske unije i Latinske Amerike i Kariba; u tom smislu, moraju se preuzeti konkretne obveze u pogledu poštovanja i provedbe temeljnih konvencija ILO-a i predvidjeti mehanizmi nadzora ispunjavanja obveza u vezi sa socijalnim i sindikalnim sudjelovanjem u svim politikama i pregovorima EU-a i zemalja Latinske Amerike i Kariba.

6.6. U trenutačnoj geopolitičkoj situaciji EGSO shvaća da su partnerski sporazumi, trgovinski sporazumi, sporazumi o političkom dijalogu i strateška partnerstva i dalje važni, ali više ne i jedini mogući instrumenti. Danas je od temeljne važnosti da oni koji imaju zajedničke vrijednosti i kulturne, povijesne i političke vizije postanu svjesni potrebe za uspostavljanjem strateškog bloka koji će moći utjecati na međunarodnu situaciju. Sporazumi moraju biti posljedica te svjesnosti, a ne njezin instrument.

6.7. EGSO potiče na postizanje globalnog okvirnog sporazuma između Europske unije i CELAC-a kojim će biti obuhvaćena načela djelovanja u pogledu političkog dijaloga, suradnje te održivog i gospodarskog razvoja. To bi mogao biti temelj za geopolitičko djelovanje svjetskog doseg u kojem će se utvrditi metoda intervencije u slučaju da su naša zajednička načela i vrijednosti ugroženi.

6.8. EGSO shvaća da je bitno uvažiti sudjelovanje organiziranog civilnog društva kao dionika koji doprinosi stvaranju globalne svijesti koja će omogućiti, promicati i pogodovati globalnim rješenjima za mir, održivi razvoj, pravednu trgovinu i blagostanje svih naroda i regija.

Bruxelles, 21. rujna 2017.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Uloga i perspektive socijalnih partnera i drugih organizacija civilnog društva u kontekstu novih oblika rada**

**(razmatračko mišljenje na zahtjev estonskog predsjedništva)**

(2017/C 434/05)

Izvjestiteljica: **Franca SALIS-MADINIER**

Suizvjestitelj: **Jukka AHTELA**

Zahtjev za savjetovanje:	estonsko predsjedništvo Vijeća, 17.3.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	19.7.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.9.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	528
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	185/2/3

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da je više nego ikad potrebno priznati ulogu socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja na svim razinama i ojačati ga u ovom razdoblju velikih digitalnih, ekoloških i demografskih promjena koje dovode do korjenitih promjena za radnike, poslodavce i njihove odnose koje imaju kao socijalni partneri.

1.2. EGSO smatra da su promjene koje su u tijeku toliko značajne da je potrebno kolektivno, opširno i sveobuhvatno promišljanje o njima. Metoda se temelji na socijalnom dijalogu na svim razinama i na uključenosti svih dionika kako bi se neprestano tražili novi relevantni odgovori, iznosili prijedlozi i osmišljavao svijet sutrašnjice.

1.3. Dionici koji su socijalni partneri moraju biti oprezni u pogledu brzine i razmjera promjena, odlučni u ograničavanju njihova štetnog učinka te uvjereni da ekonomija dijeljenja može dovesti do pozitivnih kretanja i prilika koje treba iskoristiti.

1.4. EGSO smatra da ciljevi i temeljna načela socijalnog dijaloga i daljevrijede u novom svijetu rada. Socijalni dijalog, koji između ostalog obuhvaća informiranje i sudjelovanje radnika te savjetovanje s njima, mora se temeljiti na međusobnom povjerenju i poštovanjunacionalnih praksi.

1.5. Odbor je u brojnim mišljenjima naglasio središnju ulogu socijalnog dijaloga u novim oblicima rada<sup>(1)</sup>. Socijalni dijalog mora imati važnu ulogu na svim relevantnim razinama, i to uz potpuno poštovanje autonomije socijalnih partnera.

1.6. EGSO smatra da je trenutačno nemoguće predvidjeti sve mogućnosti i izazove koji će proizaći iz digitalnog gospodarstva. Uloga socijalnog i građanskog dijaloga nije suprotstavljanje tim tranzicijama već je njegova uloga da ih na najbolji mogući način usmjeri tako da se iskoriste sve pogodnosti koje one mogu donijeti u pogledu rasta, promicanja inovacija i vještina, kvalitetnih radnih mjesta te održivog i solidarnog financiranja socijalne zaštite.

<sup>(1)</sup> SL C 125, 21.4.2017., str. 10., SL C 303, 19.8.2016., str. 54. i SL C 13, 15.1.2016., str. 161.



1.7. Kao što je to EGSO već napomenuo, kad je riječ o radnicima zaposlenim putem platformi, sindikalno zastupanje i kolektivno pregovaranje dovedeni su u pitanje <sup>(2)</sup>. Stoga valja ukloniti prepreke ostvarivanju temeljnih prava zajamčenih Poveljom Europske unije o temeljnim pravima i konvencijama ILO-a <sup>(3)</sup>.

1.8. Digitalni svijet nije prilagođen tradicionalnim metodama upravljanja i rukovođenja, već mu je potrebno participativno upravljanje i utvrđivanje kolektivnih pravila. Taj novi način upravljanja mora predvidjeti prostor za izražavanje i sudjelovanje zaposlenika u rješavanju problema i razmjeni praksi u cilju jačanja zajedničkih referentnih točki i stručnog znanja te optimiziranja ljudskih resursa u procesu inovacija i razvoja poduzeća.

1.9. Istodobno EGSO priznaje da novi oblici rada, popraćeni poslovanjem bez posrednika te brzim i stalnim promjenama, zahtijevaju prilagodbu struktura i metoda socijalnog dijaloga.

1.10. EGSO preporučuje da se poštuje autonomija socijalnih partnera koji su se, posredstvom kolektivnog pregovaranja, obvezali pronaći inovativne oblike socijalnog dijaloga i odgovore prilagođene potrebama poslodavaca i radnika, kako u tradicionalnim poduzećima, tako i u digitalnoj ekonomiji.

1.11. EGSO u ovom mišljenju opisuje neka od prvih iskustava, inovativne odgovore i rješenja, sindikalne prakse i rezultate kolektivnih pregovora koji mogu odgovoriti na izazove nastale tim promjenama.

1.12. EGSO napominje da digitalizacija i njezini učinci na rad moraju biti prioritet na razini Europe, kao i za sve države članice, i postati središnje pitanje socijalnog dijaloga. EGSO preporučuje:

— praćenje razvoja, trendova, prijetnji i mogućnosti digitalizacije i njihova utjecaja na industrijske odnose, uvjete rada i socijalni dijalog,

— jačanje učinkovitosti i relevantnosti socijalnog dijaloga u promjenama u svijetu rada, i to odgovarajućim sredstvima kao što su razmjena informacija, provedba studija i udruživanje dobrih praksi te odgovarajući pravni okvir i okvir koji nije pravne prirode.

1.13. Te dubinske promjene do kojih dolazi u svijetu rada također otvaraju pitanje povećane suradnje između socijalnih partnera i drugih organizacija civilnog društva. EGSO je već izjavio da treba napraviti jasnu razliku između socijalnog dijaloga i civilnog dijaloga, ali, iako ih se ne može spojiti, ipak ih se ne bi trebalo u potpunosti odvojiti <sup>(4)</sup>. Štoviše, među inicijativama navedenim u ovom mišljenju nalaze se široka savjetovanja na razini vlada koja uključuju, u općenitijim raspravama o ukupnom utjecaju digitalizacije, druge dionike iz civilnog društva.

## 2. Uvod

2.1. Kao i 1985. godine, kada su socijalni partneri i socijalni dijalog dobili legitimnost i važnu ulogu u europskoj integraciji, EGSO preporučuje da se u ovo vrijeme velikih promjena ojača uloga socijalnih partnera na svim razinama, uz priznavanje uloge predstavnika civilnog društva.

2.2. Novi oblici fragmentiranog rada i povećanje broja netipičnih radnika zahtijevaju sudjelovanje radnika pojačanim informiranjem i savjetovanjem, kao i prilagodbom kolektivnih prava i odredbi u pogledu radnog vremena i socijalnih prava <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> SL C 303, 19.8.2016., str. 54.

<sup>(3)</sup> Članci 12. i 28. Povelje te konvencije br. 87 i 98 ILO-a, također vidi u nastavku stavak 3.2. i stavke koji iza njega slijede.

<sup>(4)</sup> SL C 458, 19.12.2014., str. 1.

<sup>(5)</sup> Kako je ustvrdila Marianne Thyssen na zajedničkoj konferenciji ETUI/CES organiziranoj u lipnju 2016. na temu „Oblikovanje novog svijeta rada”.

### 3. Stvarne okolnosti rada na platformama

3.1. Prema podacima Eurobarometra <sup>(6)</sup>, 17 % građana EU-a koristi se digitalnim platformama u svojstvu kupaca i radnika. Oni uglavnom posjeduju visoku razinu kvalifikacija i dolaze iz urbanih sredina. Među tim građanima samo 5 % radnika redovito nudi usluge i rad na platformama, a njih 18 % to čini povremeno. Rad na platformama u svojstvu primarne djelatnosti i dalje je, dakle, marginalan, ali je u porastu. S druge strane, učinci digitalne tehnologije i umjetne inteligencije na rad u tradicionalnim poduzećima znatno su važniji te se socijalni dijalog, ne zanemarujući pritom rad na platformama, mora usredotočiti na ta kretanja koja stubokom mijenjaju prirodu i organizaciju rada.

3.2. EGSO zahtijeva da se prouči ugovorni status radnika pri masovnom zapošljavanju putem interneta (eng. *crowd-workers*) te radnika u drugim novim oblicima radnih odnosa, kao i obveze posrednika u pogledu pregovaranja o uvjetima rada. Također su potrebna pojašnjenja u pogledu oporezivanja i socijalnog osiguranja.

3.3. EGSO preporučuje da Europska komisija, OECD i ILO surađuju sa socijalnim partnerima radi izrade odgovarajućih odredbi o pristojnim radnim uvjetima i zaštiti radnika koji rade putem interneta i onih koji rade u drugim novim oblicima radnih odnosa. EGSO smatra da bi izrada pristupa na razini EU-a bila korisna, dok istovremeno primjećuje da je većinu mjera potrebno provesti na nacionalnoj razini, razini sektora ili razini radnog mjesta <sup>(7)</sup>.

3.4. EGSO je osobito zabrinut zbog toga što je dovedeno u pitanje sindikalno zastupanje i pravo na kolektivno pregovaranje radnika u digitalnoj ekonomiji. Tako bi se pravila o tržišnom natjecanju mogla primjenjivati na samozaposlene osobe koje su zapravo u sličnom položaju kao i zaposlene osobe. Stoga u svakom pojedinačnom slučaju treba ispitati koji je status dotičnog radnika, a ako se radi o statusu zaposlenika, moraju se ukloniti prepreke kojima bi se ti radnici isključili iz kolektivnog pregovaranja i sindikalnog zastupanja <sup>(8)</sup>.

### 4. Digitalizacija i prioritetne teme za socijalne partnere u socijalnom dijalogu.

4.1. EGSO smatra da su pitanja koja se odnose na zapošljavanje, razvoj karijere, cjeloživotno osposobljavanje <sup>(9)</sup>, socijalnu zaštitu i održivost njihova financiranja <sup>(10)</sup>, kao i na radne uvjete i naknadu za rad te na sigurnost dohotka, među glavnim temama socijalnog dijaloga u doba digitalizacije.

### 5. Zapošljavanje i strukovno osposobljavanje

5.1. Teško je pojmiti kvalitativne i kvantitativne promjene do kojih će doći na polju zapošljavanje nakon digitalne tranzicije, osobito zbog toga što se učinci mogu razlikovati ovisno o sektorima i zanimanjima.

5.2. Ipak, zadaća je socijalnih partnera da predvide te promjene kako bi se vještine radnika prilagodile novim zanimanjima <sup>(11)</sup>. Cjeloživotno osposobljavanje i prilagodba njegova sadržaja digitalnim vještinama predstavlja prioritet. Neke države članice uvele su minimalna prava na plaćeni dopust za stručno osposobljavanje. Treba ispitati je li to i za radnike i za poslodavce koristan instrument prilagođavanja kvalifikacija postojećim potrebama i jesu li za uvođenje te mogućnosti na razini cijelog EU-a nužne europske mjere <sup>(12)</sup>.

### 6. Socijalna zaštita

6.1. Način funkcioniranja sustava socijalne sigurnosti mora se preispitati i eventualno prilagoditi jer su ti sustavi bili prvobitno osmišljeni za stalno zaposlene radnike, koji su sve rjeđi. U deset godina broj Europljana koji rade s nepunim radnim vremenom porastao je za 11 milijuna (trenutačno ih ima 44 milijuna), a broj radnika s ugovorima na određeno vrijeme povećao se za više od 3 milijuna (ukupno 22 milijuna) <sup>(13)</sup>.

<sup>(6)</sup> Istraživanje Flash Eurobarometar br. 438, 2016.

<sup>(7)</sup> SL C 303, 19.8.2016., str. 54.

<sup>(8)</sup> SL C 303, 19.8.2016., str. 54.

<sup>(9)</sup> Mišljenje EGSO-a „Vještine/novi oblici rada” (vidjeti str. 36. ovoga Službenog lista).

<sup>(10)</sup> Za više informacija o nužnoj prilagodbi oporezivanja i doprinosa koji se obračunavaju za rad na platformi, a kojima se financira socijalna zaštita vidjeti SL C 13, 15.1.2016., str. 161.

<sup>(11)</sup> Mišljenje EGSO-a „Vještine/novi oblici rada” (vidjeti str. 36. ovoga Službenog lista).

<sup>(12)</sup> SL C 13, 15.1.2016., str. 161.

<sup>(13)</sup> Dokument za raspravu o socijalnoj dimenziji Europe, travanj 2017.

6.2. Na europskoj i nacionalnoj razini moraju se donijeti političke odluke o financijskim i poreznim pitanjima koje će osigurati održivost naših sustava socijalne zaštite, a ti problemi predstavljaju temu za socijalni dijalog.

## 7. Pravni razvoj podređenosti

7.1. EGSO je u jednom mišljenju<sup>(14)</sup> procijenio da se definicija rada i strukturna razlika između plaćenih i samozaposlenih radnika moraju razviti u pravnom smislu kako radnici na digitalnom tržištu ne bi ostali nezaštićeni. EGSO poziva na razjašnjenje statusa i odnosa u digitalnoj ekonomiji kako bi se osiguralo da svi radnici imaju odgovarajuća prava i socijalnu zaštitu. Socijalni partneri imaju ključnu ulogu u osiguravanju da taj postupak dovede do pozitivnog, pravednog i održivog rezultata te u rješavanju problema sivih zona u pogledu prava i zaštite.

## 8. Utjecaj na rad

Digitalizacija ima znatan utjecaj na postojeće organizacije, ali i na nove subjekte. Utjecaj digitalizacije na načine rada, poput naglog porasta rada na daljinu u brojnim sektorima, pojava je koja iznimno brzo raste. U nedavnom istraživanju Eurofounda utvrđeno je da u 28 država članica EU-a radnici na daljinu ili mobilni radnici u informacijskim i komunikacijskim tehnologijama (IKT) u prosjeku predstavljaju oko 17 % zaposlenika<sup>(15)</sup>.

8.1 Povećanje broja radnika na daljinu i mobilnih radnika obvezuje socijalne partnere da pronađu nove načine i inovativne metode kako bi došli do onih radnika koji nisu fizički prisutni u prostorima poduzeća.

## 9. Nadzor i kontrola rada

9.1 Dok IKT i digitalizacija pružaju mogućnost autonomije u upravljanju vremenom i odabiru radnog mjesta za neke radnike (jer se njihovo ocjenjivanje više temelji na rezultatima nego na broju sati koje su proveli na radnom mjestu), drugim radnicima informacijske i komunikacijske tehnologije nameću dodatno praćenje i kontrolu njihova rada.

9.2 Socijalni partneri moraju se kroz socijalni dijalog baviti tim izazovima kako bi zaštitili kolektivne interese svih tih radnika i osigurali kvalitetan rad.

## 10. Hiperumreženi radnici i zdravstveni rizici

10.1 Iako sve intenzivnija uporaba IKT-a za neke radnike može predstavljati priliku za autonomiju te bolju ravnotežu između privatnog i poslovnog života, ako se njome ne upravlja dobro, ona može predstavljati rizik za zdravlje. Povećanje broja radnika koji pate od stresa i iscrpljenosti vrlo je zabrinjavajuća i skupa stvarnost za koju socijalni dijalog mora pronaći rješenja. Komisija je iznijela prijedlog direktive o ravnoteži između poslovnog i privatnog života zaposlenih roditelja i skrbnika u okviru paketa mjera uz europski stup socijalnih prava<sup>(16)</sup>.

10.2 IKT<sup>(17)</sup> također mogu učiniti granice između rada i privatnog života nejasnima. Na to nužno treba odgovoriti sveobuhvatnim dijalogom koji će ograničiti stalnu dostupnost radnika, osposobljavanjem radnika za učinkovito korištenje IKT-om te novim pravima, poput prava na odjavu s interneta koje je nedavno uvedeno u Francuskoj.

## 11. Sudjelovanje radnika u donošenju odluka

11.1 Trend povećane autonomije koju nekim radnicima omogućuje digitalizacija predstavlja izazov za poduzeća, njihova tijela, njihovu upravljačku strukturu kao i za njihove metode upravljanja i tradicionalne hijerarhijske strukture. Ove promjene zahtijevaju više oblika socijalnog dijaloga, informiranja, savjetovanja i snažnog sudjelovanja radnika. Potonji mogu i sami doprinijeti inovativnim praksama i postupcima razvoja od kojih koristi imaju poduzeće i njegovi dionici.

<sup>(14)</sup> SL C 75, 10.3.2017., str. 33.

<sup>(15)</sup> „Rad posvuda i u svako doba: utjecaj na svijet rada”, Eurofound, 2017.

<sup>(16)</sup> Komunikacija Komisije „Inicijativa za potporu ravnoteži između poslovnog i privatnog života zaposlenih roditelja i skrbnika”, travanj 2017.

<sup>(17)</sup> Vidi ispitivanje Eurofounda „Rad posvuda i u svako doba: utjecaj na svijet rada”, Eurofound, 2017.

11.2 Uzimajući u obzir taj kontekst, EGSO smatra da su potrebni snažniji utjecaj i sudjelovanje radnika u donošenju odluka. Od temeljne je važnosti povjerenje radnika i njihovih sindikata te njihov doprinos na svim relevantnim razinama i u svim tijelima, na lokalnoj razini i/ili na razini nadzornih i upravnih odbora. Njihovo sudjelovanje u predviđanju promjena, u upravljanju i odlučivanju o tim promjenama ključni je element za suočavanje s učincima digitalne transformacije i stvaranje duha i kulture koji su usmjereni prema inovacijama. Prema jednom izvješću Eurofounda, većina osoba na rukovodećim položajima u poduzećima uvjerena je da sudjelovanje zaposlenika u donošenju odluka u poduzećima predstavlja konkurentsku prednost<sup>(18)</sup>.

11.3 EGSO smatra da je potrebno uzeti u obzir odgovarajuće oblike savjetovanja i informiranja radnika u novim organizacijama rada. Na nacionalnoj razini i na razini poduzeća socijalni partneri trebali bi pronaći najprikladnija rješenja kako bi se osiguralo sudjelovanje tih dionika.

## 12. Prvi rezultati socijalnog dijaloga o digitalnom svijetu u državama članicama: načela i primjeri dobre prakse

12.1 U određenom broju država članica vlada je pokrenula dijalog o pitanjima i izazovima digitalizacije. U taj su dijalog uključeni sindikati, poslodavci, istraživači i predstavnici civilnog društva.

12.2 EGSO opisuje inicijative poduzete u određenom broju država kojima se predviđaju novi oblici rada. Tim se inicijativama povezuju socijalni partneri i dionici civilnog društva, uključujući organizacije mladih i one za borbu protiv siromaštva.

12.2.1 Njemačka je postala predvodnik kada je 2015. objavila zelenu knjigu „Rad 4.0 – nova predodžba o radu“, otvarajući time put za dijalog sa socijalnim partnerima i drugim dionicima o provedbi digitalizacije.

12.2.2 U Francuskoj je osnovano vijeće za digitalna pitanja te je 2015. objavljeno „Izvješće Mettling“. Sindikati, poslodavci i građani bili su uključeni u izradu tog izvješća koje sadrži niz preporuka koje se moraju primijeniti u poduzećima.

12.2.3 Takve inicijative vlada koje uključuju socijalne partnere, akademsku zajednicu i predstavnike civilnog društva također su bile pokrenute u Austriji, Finskoj, Švedskoj, Portugalu, Italiji, Španjolskoj, Mađarskoj i Danskoj.

EGSO smatra da se rezultati tog dijaloga s više dionika moraju stabilizirati na europskoj razini te da se u europskim inicijativama moraju uzeti u obzir iznesene potrebe i problemi kako bi se doprinijelo usklađivanju referentnog okvira.

## 13. Socijalni partneri i promjene u temama socijalnog dijaloga i u sindikalnom djelovanju u okviru digitalizacije

13.1 Probne inicijative koje EGSO navodi u nastavku, a koje su samo neke od onih koje se poduzimaju u brojnim državama članicama, ukazuju na razvoj sindikalnih praksi i stjecanje novih prava zahvaljujući kolektivnom pregovaranju o novim oblicima rada.

13.2 U Francuskoj su priznata dva nova prava: prvo, koje je postalo dio Zakona o radu iz kolovoza 2016., jest pravo na prekidanje internetske veze nastalo kao odgovor na rizike rada bez granica i ograničenja. Tim se pravom radnicima koji upotrebljavaju IKT jamči mogućnost da ne budu stalno dostupni na internetu.

13.3 Socijalni dijalog na razini poduzeća prenosi to pravo na prekidanje internetske veze u kolektivne ugovore u poduzećima ili sektorima. U određenom broju poduzeća sklopljeni su ugovori o radu na daljinu i mobilnom radu. Također, 2016. potpisan je Sporazum o digitalnim tehnologijama, prvi u Europi, između socijalnih partnera unutar telekomunikacijske tvrtke. Njime se predviđa stvaranje odbora sa socijalnim partnerima koji će biti zadužen za predviđanje novih vještina koje će zaposlenici morati steći zbog digitalnog razvoja.

13.4 Drugo novo pravo stečeno u Francuskoj jest evidencija osobne aktivnosti (fr. *compte personnel d'activité*). Svi radnici (zaposlenici, samozaposlene osobe ili „lažno“ samozaposlene osobe, kao i radnici na digitalnim platformama) imaju pravo na to i zahvaljujući tome mogu skupiti pravo na osposobljavanje, socijalnu skrb, naknadu za nezaposlene i mirovinu na jednom prenosivom računu.

<sup>(18)</sup> „Work organisation and employee involvement in Europe (Organizacija rada i uključenost radnika u Europi)“, 2013., vidi također SL C 161, 6.6.2013., str. 35.

13.5 Osim toga, polako se pojavljuju inovativne sindikalne prakse: neki sindikati stvorili su platformu za samozaposlene osobe na kojoj se nude nove usluge kao što su zdravstveno osiguranje, mirovinsko osiguranje i pravne usluge prilagođene njihovom poslovanju.

13.6 U Njemačkoj i Švedskoj njemački sindikat IG Metal i švedski sindikat Unionen sklopili su u lipnju 2016. partnerstvo za praćenje i ocjenjivanje na digitalnim platformama kako bi se predvidjele promjene uzrokovane novim gospodarstvom i razvili digitalni alati za sindikalnu komunikaciju, u cilju organiziranja samozaposlenih osoba i radnika koji sudjeluju u masovnom zapošljavanju putem interneta (eng. *crowd workers*). Pristup toj sindikalnoj platformi transnacionalne je naravi i usmjeren je na radnike izvan državnih granica. U Njemačkoj je sklopljen i kolektivni sporazum o mobilnom radu koji uzima u obzir nove načine rada: rad na daljinu, nomadski rad, rad od kuće.

13.7 U Italiji su sindikati u nekim tvrtkama uspjeli dogovoriti ugovore za netipične radnike koji pružaju jamstva u pogledu mirovinskog i zdravstvenog osiguranja koja su dosad bila rezervirana za tradicionalne zaposlenike, kao i odgovarajuću pravnu pomoć.

13.8 U Danskoj, u mnogim drugim državama Europske unije, kao i u Sjedinjenim Američkim Državama, novi oblici digitalnog rada naišli su na brojne kritike sindikata jer se njima zaobilaze zakoni o radu koji su na snazi u tradicionalnim sektorima, kao i oporezivanje. U središtu rasprava o digitalnom gospodarstvu bilo je društvo za usluge prijevoza Uber, simbol rada putem platformi. Izazov je bio priznati vozače Ubera kao zaposlene osobe te na temelju toga prisiliti Uber da ih prijavi kao takve, plati doprinose kao poslodavac i da poštuje propise o radu<sup>(19)</sup>. Cilj sindikalnih organizacija osobito je pregovarati u ime radnika koji rade putem platformi o minimalnim plaćama, transparentnosti kriterija kojima se uređuju algoritmi i određuje njihova ocjena i vrednovanje te o dostojnim uvjetima rada<sup>(20)</sup>.

13.9 U Nizozemskoj su radnici koji imaju fleksibilne ili „samostalne” ugovore počeli organizirati sindikate.

13.10 Europski socijalni dijalog u sektoru metalurgije doveo je do zajedničkog stajališta o utjecaju digitalizacije i potrebnim mjerama koje su potpisali sindikat Industriall i udruženje poslodavaca CEEMET<sup>(21)</sup>.

13.11 Na europskoj razini *Business Europe*, *UNI Europa*, CEEP i UEAPME potpisali su zajedničku izjavu o učinku digitalne tehnologije u svijetu rada i ukazali na glavne izazove s kojima će se suočiti europski čelnici i socijalni partneri<sup>(22)</sup>.

Bruxelles, 20. rujna 2017.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

<sup>(19)</sup> U Engleskoj je u predmetu *g. Y Aslam, g. J Farrar i drugi protiv Ubera* donesena presuda protiv Ubera; Uber je podnio žalbu.

<sup>(20)</sup> „Les impacts sociaux de la digitalisation de l'économie” (Socijalni učinak digitalizacije gospodarstva), Christophe Degryse, radni dokument, ETUI 2016.02; „ReformsWatch”, internetski informacijski servis ETUI-ja, 2016.; „Trade unions must organise people working through platforms” (Sindikati moraju organizirati ljude koji rade preko platformi), Gunhild Wallin, lipanj 2016. i „Digitalisation and working life: lessons from the Uber cases around Europe” (Digitalizacija i radni vijek: pouke koje smo izvukli iz slučajeva povezanih s Uberom u cijeloj Europi), Eurofound, siječanj 2016.

<sup>(21)</sup> „An Industriall Europe & CEEMET joint position” (Industriall Europe & CEEMET – zajedničko stajalište), 8. prosinca 2016.

<sup>(22)</sup> Izjava europskih socijalnih partnera o digitalizaciji, potpisana na Trostranom socijalnom samitu, 16. ožujka 2016.

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Pružanje i razvoj vještina, uključujući digitalne vještine, u kontekstu novih oblika rada: nove politike i razvijanje uloga i odgovornosti”**

**(razmatračko mišljenje na zahtjev estonskog predsjedništva)**

(2017/C 434/06)

Izjavitelj: **Ulrich SAMM**

Suizvjestiteljica: **Indrė VAREIKYTė**

Zahtjev za savjetovanje:	estonsko predsjedništvo Vijeća, 17.3.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	19.7.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.9.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	528
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	198/5/16

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Digitalizacija će dramatično izmijeniti naš poslovni život. Moramo **djelovati odmah** radi jamčenja dostupnosti odgovarajućih vještina u budućnosti kako bi Europa i dalje bila konkurentna i sposobna stvarati nova poduzeća i nova radna mjesta, kako bi građani tijekom cijelog svog radnog vijeka ostali sposobni za integraciju na tržište rada te kako bi se osigurala dobrobit svih. Brzina procesa digitalizacije i automatizacije također podrazumijeva socijalne rizike s kojima se moramo suočiti s pomoću koordiniranih napora svih dionika, kako donositelja odluka tako i socijalnih partnera i civilnog društva.

1.2. Zbog dostupnosti mreža širokopojsnog interneta vrlo visokog kapaciteta rad će u budućnosti biti obilježen rastućim brojem netipičnih oblika rada, kao što su (višestruki) rad na nepuno radno vrijeme, rad s više ugovaratelja i takozvani „**masovni rad putem interneta**” (eng. *crowdworking*), u okviru kojega radnici kao mreža veoma kvalificiranih i specijaliziranih profesionalaca nude svoje vještine na internetskim platformama. EGSO naglašava da radi takvog rasta netipičnih oblika rada prednost ponajprije treba dati pružanju **socijalne zaštite** i izbjegavanju **siromaštva** (također među starijim osobama).

1.3. EGSO pozdravlja određene nacionalne inicijative sindikata i civilnog društva kojima se pružaju **smjernice osobama koje rade u okviru masovnog rada putem interneta**, što je u pojedinim slučajevima već dovelo do razvoja kodeksa postupanja za platforme koje okupljaju takve radnike. EGSO se zalaže za to da se Komisija počne baviti razvojem tog kodeksa i da se on primijeni na europskoj razini. Sve veću asimetričnost informacija između potrošača i poduzeća trebat će rješavati s pomoću metoda kao što su, primjerice, etički kodeksi za slobodna zanimanja.

1.4. Rad se mijenja i u tradicionalnim poduzećima. Konkrentno, rad za koji je potrebna visoka stručnost može se odvijati u sve slobodnijim uvjetima što s jedne strane odgovara na **želji za fleksibilnošću** koju izražavaju mnogi radnici, dok s druge strane može dovesti do povećanog intenziteta i opterećenja na radu. Sve pristunije **multilokalno radno okruženje** zahtijeva nove socijalne kompetencije.

1.5. **Automatizacija i roboti** imat će znatan učinak na budućnost rada. Oni mogu zamijeniti monoton, težak ili opasan rad, a takozvani „kolaborativni roboti” nove generacije mogu postati fizički partneri radnicima te biti osobito od pomoći osobama s tjelesnim invaliditetom. Iako današnji roboti uglavnom zamjenjuju rad u proizvodnji, primjena umjetne inteligencije utjecat će i na rad u uredima. Automatizacija i roboti imaju potencijal stabilizacije gospodarstva u društvu koje stari.

1.6. Na znatan broj **radnih mjesta** utjecat će uvođenje većeg broja robota. Kao što se već pokazalo u prošlosti, možemo očekivati da će veće bogatstvo u društvu dovesti do rasta i novih radnih mjesta u određenim područjima kao što su kultura, umjetnost, turizam, socijalni rad, obrazovanje, komunikacija, zabava ili zdravstvena skrb. Međutim, do tog razvoja može doći brže nego u prošlosti, što može prouzročiti poremećaje koji će zahtijevati socijalni dijalog u ranijoj fazi.

1.7. **Cjeloživotno učenje**, osobito ono povezano s digitalnim vještinama, bit će potrebno svima, pri čemu će se od pojedinaca, poduzeća i svih obrazovnih sustava i sustava osposobljavanja tražiti sve više fleksibilnosti. Osim formalnom obrazovanju, potrebno je posvetiti mnogo više vremena stručnom osposobljavanju i neformalnom učenju, koje je potrebno što više podržati s pomoću usklađenog sustava certifikata i standarda na razini cijelog EU-a. S tim u vezi EGSO je pored ovoga već iznio druge prijedloge o europskim mjerama za dopust za stručno osposobljavanje.

1.8. Osnovno obrazovanje trebalo bi obuhvaćati više **interaktivnog digitalnog učenja**. Digitalne vještine, međutim, mogu nadilaziti programiranje kako bi se, među ostalim, osvijestilo ono što stoji iza „klika mišem”, odnosno razumijevanje sustava, međupovezanosti, socijalnog učinka te pitanja povezanih s privatnošću i sigurnošću.

1.9. Buduće vještine trebale bi odgovarati društvenim potrebama i **zahtjevima tržišta rada**. To je moguće postići samo bliskom međusobnom suradnjom socijalnih partnera i javnih i privatnih obrazovnih sustava. Nestabilnija tržišta prouzročit će izazove, a poduzeća i radnici morat će im se dovoljno brzo prilagoditi. To je osobito izazov za sustave stručnog osposobljavanja.

1.10. Javne i privatne organizacije (škole, sveučilišta, gospodarske komore, sindikati, centri za osposobljavanje) moraju pružiti **stručno osposobljavanje** u području novih tehnologija, osobito za one koji ga nemaju kapaciteta sami organizirati, kao što su **MSP-ovi**, slobodna zanimanja i samozaposleni.

1.11. S dugoročnim razvojem, koji može dovesti do novih i nepredvidljivih izazova zbog kojih današnje vještine mogu brzo postati zastarjele, najbolje se može uhvatiti u koštac s pomoću **općeg obrazovanja**. Što je bolje opće obrazovanje, to je bolja priprema za nepoznato. Široko opće obrazovanje također je najbolja osnova za učenje načina na koji se izdvajaju **pouzdanе informacije** na internetu i smanjuje ranjivost na lažne vijesti.

1.12. EGSO pozdravlja različite relevantne inicijative Komisije povezane s cjeloživotnim učenjem, digitalnim vještinama i radnim mjestima, novim programom vještina i programom Erasmus+. Repozitorij dobrih praksi koji je uspostavila Komisija mogao bi služiti kao posrednik za raspravu na razini cijelog EU-a koja bi trebala dovesti do usvajanja **smjernica i standarda** temeljenih na najboljim praksama. U tom će pogledu važnu ulogu imati organizirano civilno društvo.

## 2. Uvod

2.1. Digitalna tehnologija ima sve važniju ulogu u našem gospodarstvu i socijalnom životu. Ona će biti ključna za razvoj novih gospodarskih modela (suradnički, kružni i funkcionalni gospodarski modeli te modeli dijeljenja). Pored toga, globalizacija, migracije, društvo koje stari, klimatske promjene i potreba za održivim rješenjima imat će znatan učinak na društveno okruženje općenito, a posebice na naš poslovni život. U ovom razmatračkom mišljenju razmatraju se novi oblici rada koji se trenutno razvijaju i to usredotočenjem na potrebne vještine, uključujući digitalne vještine, kao i na nove politike i promjene u ulogama i odgovornostima, dok se drugo razmatračko mišljenje EGSO-a usporedno bavi novim oblicima rada te ulogama i mogućnostima socijalnih partnera i ostalih organizacija civilnog društva<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Mišljenje EGSO-a „Uloga i mogućnosti socijalnih partnera i drugih organizacija civilnog društva u kontekstu novih oblika rada”, usvojeno u rujnu 2017. (vidjeti str. 30 ovog Službenog lista).

2.2. Kako bi Europa i dalje bila konkurentna, mogla stvarati nove poslove i nova radna mjesta te osigurati dobrobit svih, potrebno je dati prednost razvoju **odgovarajućih vještina**. Brzina procesa digitalizacije i automatizacije također prouzročuje **strah** kod stanovništva, posebno među radnicima, kao i **nesigurnost** u poduzećima s obzirom na velike izazove koje ona obuhvaća. Naše se društvo hitno mora suočiti s tim izazovima i prilagoditi promjenama s pomoću koordiniranih napora svih dionika u javnoj politici i civilnom društvu. Europa može biti globalni predvodnik, s modernim razvojem temeljenim na vlastitim vrijednostima.

2.3. EGSO je uvjeren da bi budućnost rada trebala biti među ključnim prioritetima u raspravama o **europskom stupu socijalnih prava** <sup>(2)</sup>. EGSO se bavio tim konkretnim pitanjima u mišljenju o jedinstvenom digitalnom tržištu i MSP-ovima <sup>(3)</sup>, mišljenju o novom programu vještina <sup>(4)</sup>, mišljenju o europskom gigabitnom društvu <sup>(5)</sup>, mišljenju o povećanju digitalne pismenosti, e-vještina i e-uključenosti <sup>(6)</sup>, mišljenju o industriji 4.0 i digitalnoj transformaciji <sup>(7)</sup> te u informativnom izvješću EGSO-a o evaluaciji programa Erasmus+ sredinom provedbenog razdoblja <sup>(8)</sup>.

### 3. Budućnost rada

3.1. Širokopojasnim mrežama vrlo visokog kapaciteta otvorit će se vrata uporabi širokog raspona **novih aplikacija i okruženja**, kao što su internet stvari, automatizacija, računalstvo u oblaku, istraživanje velikih količina podataka ili novi poslovni modeli koji se temelje na logici usmjerenoj na usluge. Upravo će taj trend podrazumijevati prednost u smislu mogućnosti da se određena zanimanja, koja su trenutačno svojstvena isključivo velikim gradskim područjima, prošire i na decentralizirana područja / teško dostupna područja zbog svojih reljefnih obilježja. Alati za usluge kao što su liječničke konzultacije, nadzor i izvješćivanje na daljinu omogućit će daljinsko praćenje ranjivih osoba izravno u njihovom domu, čime će se i malim središtima omogućiti pristup visoko specijaliziranim zanimanjima. Važno je prepoznati da će se način rada promijeniti za gotovo sve skupine i zanimanja, kao i da predviđanja o razvoju događaja tijekom sljedećih desetljeća podrazumijevaju značajne nesigurnosti. Moramo shvatiti da moramo biti spremni za nepoznato.

3.2. U budućnosti će doći do rastuće diferencijacije u **organizaciji poduzeća**. S jedne strane, postoje tradicionalna poduzeća sa stalno zaposlenim osobljem koja se moraju usmjeriti i na pružanje privlačnog radnog okruženja, takozvana „brižna poduzeća” <sup>(9)</sup>. S druge strane, postoji rastući broj poduzeća s „fluidnom” organizacijom, koja se sve više temelji na tzv. „radnicima koji rade u okviru masovnog rada putem interneta”. To im omogućuje da veoma fleksibilno reagiraju na promjene na tržištima. Radnici koji rade u okviru masovnog rada putem interneta jesu mreža veoma kvalificiranih i specijaliziranih profesionalaca, iako u određenoj mjeri postoje i manje kvalificirani suradnici koji nude svoje vještine na internetskim platformama. Očekuje se i razvoj niza miješanih oblika organizacije poduzeća. Na primjer, brižna poduzeća mogu izdvojiti dio svojeg posla radnicima koji rade u okviru masovnog rada putem interneta. Sve veću asimetričnost informacija između potrošača i poduzeća trebat će rješavati s pomoću metoda kao što su, primjerice, etički kodeksi za slobodna zanimanja.

3.3. **Radnici koji rade u okviru masovnog rada putem interneta** uživaju u svojoj slobodi u pogledu fleksibilnog radnog vremena i mjesta na kojemu rade. Oni nude svoje vještine na tržištu, katkad za mikro zadatke, za najbolju cijenu. Međutim, nepostojanje socijalne sigurnosti pri takvoj vrsti samozapošljavanja („digitalni nomadi”) podrazumijeva znatne rizike. Tendencija prijelaza s „normalnog” zaposlenja na „netipičan” rad – koji osim masovnog rada putem interneta obuhvaća (višestruki) rad na nepuno radno vrijeme i rad s više ugovaratelja – u našem je društvu ozbiljan izazov za naše **sustave socijalnog osiguranja** <sup>(10)</sup>. Ta nova vrsta rada također zahtijeva provedbu četiriju sastavnica fleksibilnosti <sup>(11)</sup>: 1) fleksibilne i pouzdane ugovorne odnose, 2) sveobuhvatne strategije cjeloživotnog učenja, 3) aktivne politike tržišta rada i 4) suvremene sustave socijalne zaštite.

<sup>(2)</sup> SL C 125, 21.4.2017., str. 10.

<sup>(3)</sup> Samoinicijativno mišljenje EGSO-a „Jedinstveno digitalno tržište – Trendovi i prilike za MSP-ove”, usvajanje predviđeno u listopadu 2017.

<sup>(4)</sup> SL C 173, 31.5.2017., str. 45.

<sup>(5)</sup> SL C 125, 21.4.2017., str. 51.

<sup>(6)</sup> SL C 318, 29.10.2011., str. 9.

<sup>(7)</sup> SL C 389, 21.10.2016., str. 50.

<sup>(8)</sup> „Evaluacija programa Erasmus+ sredinom provedbenog razdoblja”, usvojeno 31. svibnja 2017. (informativno izvješće).

<sup>(9)</sup> Bauer, Wilhelm i dr. (2012). *Arbeitswelten 4.0. Wie wir morgen arbeiten und leben* („Radna okruženja 4.0. Kako ćemo raditi i živjeti u budućnosti”), Dieter Spath, ed. Stuttgart, Fraunhofer Verlag.

<sup>(10)</sup> SL C 303, 19.8.2016., str. 54.; SL C 13, 15.1.2016., str. 161.

<sup>(11)</sup> Vidi komunikaciju „Program za nove vještine i radna mjesta: Europski doprinos punoj zaposlenosti”, COM(2010) 682 final.



3.4. Rad se mijenja i u tradicionalnim poduzećima sa stalno zaposlenim osobljem. Danas je relativno nevažno gdje se obavljaju zadaci i rad za koje je potrebna visoka stručnost, kao što su inženjerski zadaci ili istraživački i razvojni projekti. Ta vrsta rada može se odvijati u sve slobodnijim uvjetima što s jedne strane odgovara na **želji za fleksibilnošću** koju izražavaju mnogi radnici, dok s druge strane može dovesti do povećanog intenziteta i opterećenja na radu. Postizanje željene ravnoteže između profesionalnog i privatnog života postalo je jedan od ključnih kriterija za odabir poslodavca. Naše se društvo kreće prema multilokalnom radnom okruženju koje zahtijeva nove socijalne kompetencije za sve one koji rade u njemu. Stalna povezanost može pridonijeti kombiniranju privatnog života i posla, ali može biti i teret te dovesti do **zdravstvenih rizika**.

3.5. **Automatizacija** i roboti imaju znatan učinak na budućnost rada. Prednosti su očite: veća produktivnost i pouzdanost te zamjena monotonog, teškog ili opasnog rada. Takozvani „kolaborativni roboti” nove generacije mogu postati fizički partneri radnicima i osobito mogu biti od pomoći osobama s tjelesnim invaliditetom. Umjetna inteligencija omogućit će automatizaciju složenog posla, što neće utjecati samo na rad u proizvodnji nego i na rad u uredu (sektor osiguranja, financijske usluge, prevoditelji, pravno savjetovanje itd.)<sup>(12)</sup>. Automatizacija i roboti imaju potencijal stabilizacije gospodarstva u društvu koje stari.

3.6. Roboti u početku zamjenjuju ljude kao radnike., ali postoji mogućnost naknadnog stvaranja radnih mjesta. Često se u okviru javnog foruma raspravlja o tome na koliko **radnih mjesta to utječe** i koliko bi se novih radnih mjesta istodobno moglo **stvoriti**. Trend je očit, ali se brojevi veoma razlikuju. Na primjer, u okviru Svjetskog gospodarskog foruma predviđeno je da će u 15 glavnih razvijenih gospodarstava i gospodarstava u nastajanju doći do gubitka više od 5,1 milijun radnih mjesta zbog disruptivnih promjena na tržištu rada u razdoblju 2015. – 2020., pri čemu će umjetna inteligencija, robotika, nanotehnologija i drugi društveno-gospodarski čimbenici zamijeniti potrebu za ljudima na radnim mjestima, dok će, s druge strane, taj isti tehnološki napredak ujedno dovesti do stvaranja dva milijuna novih radnih mjesta<sup>(13)</sup>. Roboti će nedvojbeno dovesti do rasta produktivnosti, što je dobro za gospodarstvo i naše društvo jer to dovodi do većeg BDP-a. Gotovo je nemoguće predvidjeti način na koji će se višak BDP-a iskoristiti za stvaranje novih radnih mjesta<sup>(14)</sup>. Možemo izvući pouku iz prošlosti, kad je automatizacija dovela do većeg bogatstva u društvu te rasta i novih radnih mjesta u određenim područjima kao što su kultura, umjetnost, turizam, socijalni rad, obrazovanje, komunikacija, zabava ili zdravstvena skrb. Možemo očekivati nastavak tog trenda, iako će on vjerojatno biti brži nego u prošlosti. To može dovesti do poremećaja koji će zahtijevati **socijalni dijalog** u ranijoj fazi.

3.7. Osim toga, digitalizacija i robotizacija **prometa** donijet će duboke promjene u prirodi rada i potražnji za vještinama. EGSO naglašava važnost rješavanja tih strukturnih promjena jačanjem poštenog i neometanog prijelaza i rješavanjem pitanja nedostatka vještina<sup>(15)</sup>.

#### 4. Pružanje vještina i kompetencija

4.1. Kompetencije su nužan preduvjet za pretvaranje znanja u rezultate koji povećavaju razinu naše dobrobiti, no digitalno doba donosi nove izazove. Očekujemo da će sve više rasti broj radnika s netipičnim ugovorima o radu koji često nemaju pristup tradicionalnim programima. **Tehničke i socijalne kompetencije**, koje obuhvaćaju mogućnost komunikacije i interakcije s ljudima u različitim kontekstima i s pomoću različitih tehničkih alata, kao i **poduzetničke kompetencije** i usmjerenost na odgovornost prema društvu, već predstavljaju preduvjet, ali većina obrazovnih sustava i dalje ih nije sposobna pružiti jer su osmišljeni za različito doba. Odbor stoga ponovno poziva države članice da u suradnji s institucijama i agencijama EU-a te s europskim poduzećima povećaju svoje kapacitete i uvedu inovativna rješenja u područjima **obrazovanja i razvoja vještina**, uključujući osposobljavanje na radnom mjestu i prekvalifikaciju, budući da je Europi potrebna istinska promjena paradigme u pogledu ciljeva i funkcioniranja obrazovnog sektora i razumijevanja njegova položaja i uloge u društvu<sup>(16)</sup>.

<sup>(12)</sup> Vidi mišljenje EGSO-a „Umjetna inteligencija – posljedice umjetne inteligencije na jedinstveno (digitalno) tržište, proizvodnju, potrošnju, zapošljavanje i društvo”, usvojeno 31. svibnja 2017. (SL C 288, 31.8.2017., str. 1.).

<sup>(13)</sup> Svjetski gospodarski forum. *Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution: The Future of Jobs* („Budućnost radnih mjesta: strategija zapošljavanja, vještina i radne snage za četvrtu industrijsku revoluciju”), Global Challenge Insight Report, siječanj 2016., str. 13.

<sup>(14)</sup> SL C 181, 21.6.2012., str. 14.

<sup>(15)</sup> Vidi mišljenje EGSO-a „Utjecaj digitalizacije i robotizacije prometa na kreiranje politika EU-a”, usvojeno u srpnju 2017. (SL C 345, 13.10.2017., str. 52.).

<sup>(16)</sup> SL C 173, 31.5.2017., str. 45.

4.2. **Digitalizacijom** se stvara potencijal za pristupačne i personalizirane tehnologije kojima se mogu ponuditi načini učenja usmjereniji na učenika i stvoriti **kontinuum učenja** između formalnog, neformalnog i informalnog učenja. Digitalna rješenja mogu se integrirati u strategije cjeloživotnog učenja i mogu biti moćan alat za smanjenje razlika u pogledu postignuća i prilika. Međutim, to uvelike ovisi o načinu uvođenja digitalne tehnologije i njezine uporabe u okruženjima za učenje.

4.3. Kako bi se poboljšali iskustvo i rezultati učenja, obrazovni sustav treba učenicima osigurati središnju ulogu jer bi oni trebali regulirati svoje učenje, osposobljavanje i usavršavanje. Time bi se osiguralo da učenici postanu aktivni digitalni građani koji stečeno znanje mogu iskoristiti kontroliranjem prirode, mjesta, tempa i trenutka svojeg učenja u skladu sa svojim stajalištima i vrijednostima te vrijednostima kao što su solidarnost i poštovanje različitosti koje su dio europskog identiteta. Stoga buduće ulaganje u tehnologije mora blisko pratiti ulaganje u ljude i veći pristup prilikama za cjeloživotno učenje.

4.4. Buduće vještine također bi trebale odgovarati društvenim potrebama i **zahtjevima tržišta rada**. To je moguće postići samo bliskom međusobnom suradnjom javnih i privatnih obrazovnih institucija i svih drugih relevantnih interesnih skupina, uključujući socijalne partnere i poduzeća. Nestabilnija tržišta prouzročit će izazove, a poduzeća i radnici morat će im se dovoljno brzo prilagoditi. EGSO je u svojem mišljenju iz 2010 <sup>(17)</sup> podržao osnivanje **sektorskih vijeća** (ESC) o zapošljavanju i vještinama na europskoj razini. Sektorska vijeća do danas su osnovana samo u dva sektora, dok su njihovi projekti u 14 drugih sektora još u ranoj fazi razvoja. EGSO traži od Europske komisije da objasni zašto je taj razvoj tako usporen i zašto ne dobiva potrebnu potporu sektora i nacionalnih institucija.

4.5. Učenici trebaju biti vođeni prema **inovativnim praksama** stvaranja znanja, što podrazumijeva spajanje socijalnih, fizičkih, digitalnih, virtualnih i mobilnih mjesta za učenje, i trebaju naučiti kako učiti. Učenje koje se temelji na istraživanju i projektima, učenje koje se temelji na pojavama, aktivnosti kojima se aktiviraju studenti, suradničko učenje i obrnuto učenje (engl. *flipped learning*), na primjer, dovode do refleksivnijeg i participativnijeg procesa učenja. Jedan od mogućih načina smanjenja ili uklanjanja razlika između inovacije u tehnologiji i pedagogije jest učinkovitije povezivanje formalnih, neformalnih i informalnih struktura učenja.

4.6. **Cjeloživotno učenje** potrebno je svima, što uključuje društvo i sve relevantne dionike. Ono počinje sa solidnim općim obrazovanjem, koje predstavlja ključ za individualni razvoj kojim se osoba priprema za nove i nepredvidljive izazove, te se nastavlja tijekom mnogo duljeg razdoblja u okviru stručnog osposobljavanja i informalnog učenja koje je potrebno podržati usklađenim **sustavom certifikata i standarda na razini cijelog EU-a**, kao i zajedničkim alatima za određivanje usporedivosti i istovjetnosti ishoda učenja. Zahtjevi za učenje postat će još važniji, uz sve veći pritisak na fleksibilnost pojedinaca, poduzeća i svih sustava obrazovanja i osposobljavanja, zbog čega će interdisciplinarni pristup igrati sve važniju ulogu.

4.7. EGSO ponavlja svoj prijedlog <sup>(18)</sup> da se dokaže jesu li potrebne europske mjere kako bi se diljem EU-a osiguralo širenje pozitivnih iskustava država članica o dopustu za stručno osposobljavanje.

4.8. Postojeći sustavi općenito nisu prilagođeni strukturi digitalnih tržišta rada u kojima će udio nestandardnih oblika zapošljavanja biti sve izraženiji. Postojeći sustavi svakako su dostupni standardnim zaposlenicima zahvaljujući programima osposobljavanja na radnom mjestu. Sustavi se moraju ažurirati kako bi se svim sudionicima na tržištu rada omogućio pristup osposobljavanju. EU će trebati mobilizirati znatno veću količinu sredstava namijenjenih ulaganju u osposobljavanje, jer će u suprotnom odgovarajuće osposobljavanje postati privilegija nekolicine. To predstavlja problem, jer će samo osobe s ažuriranim vještinama imati dobre izgleda za pronalazak pristojnih i pravedno plaćenih radnih mjesta.

<sup>(17)</sup> SL C 347, 18.12.2010., str. 1.

<sup>(18)</sup> SL C 13, 15.1.2016., str. 161.

4.9. **Digitalne vještine** potrebno je početi podučavati što ranije <sup>(19)</sup>, a osnovno obrazovanje trebalo bi obuhvaćati više interaktivnog digitalnog učenja <sup>(20)</sup>. Digitalne vještine, međutim, mogu nadilaziti programiranje kako bi se, među ostalim, osvijestilo ono što stoji iza „klikla mišem“, odnosno razumijevanje sustava, međupovezanosti, socijalnog učinka te pitanja povezanih s privatnošću i sigurnošću.

4.10. **Digitalni alati** imaju važnu ulogu u transformaciji i podržavanju podučavanja, što dovodi do povećanog sudjelovanja učenika i poboljšanih rezultata <sup>(21)</sup>. Budući da će uloga **edukatora i učitelja** biti sve važnija, njihove će se kompetencije trebati prilagoditi novim pristupima, tehnologijama i znanju u novom obrazovnom okruženju. Kvalitativna priprema edukatora stoga će postati ključna, kao i njihov status u pogledu profesionalne fleksibilnosti, naknade, socijalnih jamstava itd. Kako bi se zajamčile kvalitativne promjene u svim europskim obrazovnim sustavima, EGSO preporučuje da se slijede trenutačni uspješni primjeri unutar EU-a <sup>(22)</sup> i poziva na veća ulaganja u početno i trajno **stručno usavršavanje učitelja** i ostalih edukatora.

4.11. Osim pružanja potpore sudionicima u području formalnog obrazovanja koji ulažu napore kako bi postali pružatelji cjeloživotnog obrazovanja, dodatnu potporu potrebno je pružiti **pružateljima neformalnog obrazovanja**. Oni mogu doprijeti do skupina u nepovoljnom položaju i ranjivih skupina i osigurati im pristup prilikama za cjeloživotno učenje, uključujući mogućnost potvrđivanja učenja stečenog s pomoću digitalnih, internetskih i otvorenih resursa i alata te različitih metoda procjene i samoprocjene, kao i formativnih i sumativnih metoda.

4.12. Uz potencijal poboljšanja procesa podučavanja i učenja, digitalnim tehnologijama također se mogu poticati **novе metode procjene**, uključujući samoprocjenu, kojima se mogu nadopuniti tradicionalni sumativni pristupi, odnosno metode u kojima procjena postaje sastavni dio učenja s pomoću umjetne inteligencije, strojne inteligencije, analitike učenja i novih načina povezivanja procjene s materijalima za učenje. Uporaba analitičkih tehnologija omogućuje brzo pružanje povratnih informacija, što omogućuje procjenu u stvarnome vremenu i stoga pridonosi personaliziranim učenju.

4.13. U području znanosti i istraživanja na sveučilišnoj razini potrebno je suočiti se s velikim količinama znanstvenih podataka zbog digitalizacije svih istraživačkih područja. Prikladnom podatkovnom infrastrukturom (na nacionalnoj i međunarodnoj razini) omogućit će se daljinski pristup tim podacima i njihovo analiziranje. Dok Europa planira pružanje infrastrukture koja je potrebna za ubrzanje znanosti i inovacija, procjenjuje se da će u Europi do 2025. nedostajati pola milijuna **stručnjaka za podatke** <sup>(23)</sup>. Europa mora poduzeti zajednički napor kako bi razvila takvu temeljnu stručnost u području podataka. Nacionalno visoko obrazovanje ima važnu ulogu u tom pogledu i mora biti popraćeno europskim programima kao što su Erasmus+ i aktivnosti Marie Skłodowska-Curie.

## 5. Uloga javne politike i civilnog društva

5.1. Europa može ponuditi mnogo dobrih primjera za rješavanje zahtjeva u pogledu novih vještina u digitalnom dobu. EGSO pozdravlja različite inicijative Komisije povezane s cjeloživotnim učenjem, digitalnim vještinama i radnim mjestima, novim programom vještina i programom Erasmus+. **Repozitorij dobrih praksi** koji je uspostavila Komisija mogao bi služiti kao posrednik za raspravu na razini cijelog EU-a kako bi se utvrdile smjernice i standardi koji se temelje na najboljoj praksi. U tom će pogledu važnu ulogu imati organizirano civilno društvo.

5.2. EGSO želi istaknuti veoma cijenjena postignuća agencija EU-a, kao što su **Eurofound** i **Cedefop**. Bolja međuagencijska suradnja mogla bi dovesti do snažnijeg učinka te bi privukla više pozornosti država članica i institucija EU-a.

5.3. Sada je potrebno razviti **sustav za pružanje vještina i kompetencija** za rad u budućnosti. Gdje je to moguće, taj bi se sustav trebao temeljiti na procjeni vještina i predviđanjima kojima se utvrđuju dugoročne potrebe u pogledu vještina na svim razinama dok bi na europskoj razini trebalo jačati uspostavljanje sektorskih vijeća o zapošljavanju i vještinama kako bi se izbjegli nedostaci i neusklađenosti vještina. To je hitan zadatak svih dionika, uključujući relevantne javne i privatne institucije.

<sup>(19)</sup> SL C 451, 16.12.2014., str. 25.

<sup>(20)</sup> Na primjer, u Japanu je razvoj računalnih igara dio kurikuluma za djecu od pete godine nadalje, a u Estoniji se osnovno i vizualno programiranje podučava od drugog razreda. Takvi primjeri mogu služiti kao modeli kojima se utiru putovi.

<sup>(21)</sup> Institut za prospektivne tehnološke studije, Političko izvješće o IKT-u za učenje, inovacije i kreativnost, 2008.

<sup>(22)</sup> Npr. finski obrazovni sustav općenito, gimnazija Ørsted u Kopenhagenu (Danska), predškolska ustanova Egalia u Stockholmu (Švedska) itd.

<sup>(23)</sup> Stručna skupina Komisije na visokoj razini o europskom oblaku za otvorenu znanost, „Ostvarenje europskog oblaka za otvorenu znanost“, 2016., str. 12.

5.4. Potrebno je odrediti jasne **uloge različitih razina formalnog obrazovanja**, kao i poveznice između njih; na primjer: poticanje kreativnosti i mašte na predškolskoj razini, kombiniranje kreativnosti sa dobrim osnovnim znanjem te poticanje kritičkog razmišljanja i prilagodbe znanja na školskoj razini; dodavanje specijaliziranih interdisciplinarnih vještina na razini strukovnog obrazovanja i osposobljavanja; te proširenje profesionalnog interdisciplinarnog znanja i razmišljanja na razini višeg obrazovanja.

5.5. Ključno je **profesionalno obrazovanje i osposobljavanje koje poduzeća pružaju** svojim radnicima. U tom će pogledu biti ključna međusobna suradnja poduzeća, sveučilišta i profesionalnih institucija. Bit će sve više organizacija koje će pružati **neformalno obrazovanje**, odnosno organizirane obrazovne aktivnosti izvan uspostavljenog formalnog sustava. Civilno društvo moglo bi stvoriti nove obrazovne forume za razvoj kompetencija surađujući s različitim pojedincima, institucijama i interesima.

5.6. **MSP-ovima** je potrebna posebna potpora izvana jer u pravilu imaju ograničene resurse za osposobljavanje, osobito kad se pojave nove tehnologije i kad određeno znanje još nije dostupno unutar samog poduzeća. Institucije kao što su **gospodarske komore** ili organizacije slobodnih zanimanja povezanih sa školama, sveučilištima i privatnim centrima za osposobljavanje, kao i institucije koje se temelje na javno-privatnim partnerstvima, mogle bi pridonijeti pružanju obrazovnih programa.

5.7. **Informalno učenje** imat će sve važniju ulogu kao istinski cjeloživotni proces s pomoću kojega svaki pojedinac stječe vještine i znanje iz svakodnevnih iskustava; taj bi se sektor mogao kvalitativno poboljšati zahvaljujući javno financiranim programima koji se nude preko televizijskih kanala, internetskih platformi i ostalih medija. **Standardi i certifikati** mogli bi pridonijeti mjerljivosti i usporedivosti tih postignuća u učenju, posebno u slučaju promjene radnog mjesta.

5.8. U pogledu različitih oblika obrazovanja, potrebno je poboljšati postojeće alate za određivanje **usporedivosti i istovjetnosti** informalnog učenja. Postojeće sustave priznavanja prethodnog obrazovanja, ishoda učenja i kompetencija potrebno je preispitati kako bi postali pouzdan i dostupan standard za sve te kako bi se učenicima pomoglo da postanu svjesni svojih iskustava, kompetencija i znanja.

5.9. Problem predstavljaju **socijalna sigurnost** i kolektivno pregovaranje, osobito za radnike koji se bave masovnim radom putem interneta i netipičnim oblicima zaposlenja. Rastućem broju takvih „digitalnih nomada” prijeto siromaštvo u starosti. Javna politika mora razviti propise za rješavanje tog problema. Već postoje neke inicijative **socijalnog dijaloga** koje se bave tim pitanjima. Dobar primjer za to jest sindikat IG Metall u Njemačkoj, koji je uspostavio internetsku platformu faircrowdwork.org na kojoj se pružaju **smjernice radnicima koji rade u okviru masovnog rada putem interneta** i koji je zajedno s ostalim dionicima razvio kodeks postupanja za platforme koje okupljaju takve radnike. EGSO se zalaže za to da se diljem Europe uvedu utvrđene najbolje prakse.

Bruxelles, 20. rujna 2017.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

## III

*(Pripremni akti)*

## EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

528. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-a ODRŽANO 20. I 21. RUJNA 2017.

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Razvoj carinske unije i upravljanja njome”**

*(COM(2016) 813 final)**(2017/C 434/07)*Izvjestitelj: **Dimitris DIMITRIADIS**

Zahtjev za mišljenje:	Europska komisija, 17.2.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.9.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	528
Rezultat glasovanja	162/0/3
(za/protiv/suzdržani):	

**1. Zaključci i preporuke**

1.1. EGSO smatra da je učinkovita carinska unija ključan preduvjet za proces europske integracije u cilju jamčenja slobodnog kretanja robe i jačanja konkurentnosti te trgovačkih i pregovaračkih kapaciteta EU-a, ali i da je važna za razvoj sigurnosne unije s obzirom na to da uvelike pridonosi i borbi protiv novonastalih i dosad neviđenih sigurnosnih prijetnji, istodobno štiteći sigurnost građana i njihovih financijskih interesa.

1.2. EGSO smatra da je glavni cilj novog carinskog zakonodavstva pojednostaviti postupke i uskladiti ih s najnovijim podacima te da će učinkovita primjena Carinskog zakonika Unije (CZU) pomoći u jačanju gospodarske konkurentnosti EU-a diljem svijeta.

1.3. EGSO se slaže s prijedlogom Komisije da se razvije upravljanje carinskom unijom, ali smatra da sveobuhvatna uspostava takvog upravljanja zahtijeva reformu na više razina i odlučno djelovanje na tehničkom polju, a da se pritom ne promijene nadležnosti EU-a ili naruši ravnoteža između institucija. Međutim, EGSO naglašava da nijedna poduzeta reforma ne bi smjela ometati odvijanje zakonite trgovine ili zaštitu temeljnih prava.

1.4. EGSO smatra da se učinkovita primjena carinskog zakonodavstva sastoji ponajprije od napora da se mogućnost različitih tumačenja između uprava država članica svode na najmanju moguću mjeru. Tomu mora prethoditi dovršetak interoperabilnih računalnih sustava i prijelaz na potpuno digitalno okruženje, i to uporabom niza resursa na kojima se temelji organizacija i funkcioniranje nacionalnih tijela.

1.5. EGSO smatra da je potrebno prijeći na automatsko središnje carinjenje kako bi se olakšalo usklađivanje mjera za sprečavanje i suzbijanje kriminalnih aktivnosti i zaštitu financijskih interesa EU-a i kako bi se zaštitila prava, interesi i sigurnost poduzeća i europskih potrošača. EGSO stoga poziva na osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) koji bi dao pozitivan doprinos tom cilju.

1.6. EGSO smatra da je potrebna zajednička europska carinska strategija koja podrazumijeva dvostruku ulogu carinskih tijela, naime kontrolu granica i mješovite zadatke kao što su carinske provjere i naplate pristojbi te pomoć u sprečavanju i borbi protiv kriminalnih aktivnosti. Istodobno je potrebno osigurati optimizaciju materijala i ljudskih resursa, i to ulaganjem u širenje i nadogradnju materijala te osposobljavanjem i pripremom ljudskih resursa kako bi se razvile mjere administrativne potpore EU-a za provedbu relevantnog zakonodavstva u cilju boljeg praćenja njegove provedbe.

1.7. EGSO smatra da strategija mora biti osmišljena imajući u vidu raznolikost gospodarskih subjekata koji moraju biti u skladu s carinskim zakonodavstvom te hitnu potrebu za primjenom novih tehnologija i inovacija, pritom jamčeći potpuno poštovanje privatnosti podataka pojedinaca i poduzeća, kao i prava intelektualnog, industrijskog i trgovačkog vlasništva, uzimajući pritom u obzir ljudski čimbenik koji je pokretačka snaga carinskih tijela. Posebnu pozornost treba posvetiti mikropoduzećima te malim i srednjim poduzećima i potrošačima.

1.8. EGSO smatra da funkcioniranje decentraliziranog operativnog modela treba jačati administrativnom suradnjom, uz središnju koordinaciju tijela ili organizacije za podršku pod vodstvom Komisije i uz sudjelovanje Skupine za carinsku politiku u cilju pružanja pomoći u pogledu teškoća u provedbi CZU-a. Spomenuto bi tijelo, među ostalim, bilo odgovorno za djelovanje akcijskih programa i programa osposobljavanja kojima se osobiti naglasak stavlja na sigurnosna pitanja, jamčenje visoke razine specijalizacije i promicanje profesionalne stručnosti u carinskom sektoru. To bi tijelo istodobno moglo izdati smjernice za brzo i izravno odgovaranje na nove izazove.

1.9. Nadalje, EGSO smatra da je od ključne važnosti proširiti i jačati programe Carina 2020. i Fiscalis 2020. koji mogu djelovati kao katalizatori u ciljanoj apsorpciji sredstava namijenjenih upravljanju (osposobljavanje, širenje informacija, operativno djelovanje, oprema itd.).

1.10. EGSO s nestrpljenjem iščekuje pojačan postupak sklapanja sporazuma o uzajamnoj administrativnoj pomoći s trgovinskim partnerima, koji u cijelosti odražavaju stalno širenje trgovinske suradnje s državama koje nisu članice EU-a i Sporazum o olakšavanju trgovine (TFA) Svjetske trgovinske organizacije (WTO).

1.11. EGSO smatra da je potrebno poduzeti ključne mjere zaštite i sigurnosti, s obzirom na to da su carinska tijela u tim područjima već suočena s izazovima. Stoga smatra da suradnja između carinskih i policijskih tijela mora biti postavljena na institucionalnu osnovu te centralizirana. Također je potrebno jačati međusektorsku suradnju između europskih tijela i decentraliziranih službi u cilju pojačanog djelovanja Unije i povećanja njezine prisutnosti na vanjskim granicama uz pomoć država članica. Među ostalim, suradnja bi se trebala usmjeriti na borbu protiv financiranja terorizma i trgovine oružjem te na temeljitije provjere robe i tehnologije s dvojnog namjenom. Osim toga, potrebno je voditi učinkovitu i djelotvornu borbu protiv krivotvorenja i piratstva proizvoda.

1.12. EGSO smatra da sve provedene mjere moraju podrazumijevati otvoren dijalog sa svim dionicima (poduzećima, potrošačima, carinskim tijelima, carinskim službenicima, sindikatima i organizacijama civilnog društva) kako bi se dobila jasnija i cjelovitija slika o pitanjima koja treba riješiti, pritom uzimajući u obzir interese svih strana.

1.13. Naposljetku, EGSO smatra da bez obzira na pristup koji će se usvojiti za modernizaciju carinske unije, treba na dogovarajući način uzeti u obzir promjene koje će Brexit uzrokovati na vanjskim granicama Unije.

## 2. Opća pitanja o carinskoj uniji

2.1. Carinska unija važan je preduvjet za europsku integraciju, posebice u pogledu osiguravanja jedinstvene i neometane provedbe slobodnog kretanja robe na siguran, transparentan, ekološki prihvatljiv i potrošačima prilagođen način, koji je pritom učinkovit u suzbijanju kažnjivih prekograničnih aktivnosti <sup>(1)</sup>.

2.2. Carinska unija temelj je jedinstvenog tržišta te stoga mora u cijelosti odražavati njegove potrebe. Nadalje, carinska unija potiče konkurentnost EU-a na globalnom tržištu. Osim toga, carinske pristojbe uvelike pridonose europskom proračunu. Točnije, prihodi su u 2015. godini iznosili 18,6 milijardi EUR, što predstavlja oko 13,6 % proračuna EU-a.

2.3. Uz zaštitne mjere u obliku zabrana i mjere čiji je cilj jamčiti zaštitu i sigurnost građana EU-a, osnivanje carinske unije također zahtijeva uvođenje ili reformu mjera, kao što je usvajanje zajedničke trgovinske politike i zajedničke vanjske tarife, kao i povlaštene tarife koja se uvodi putem sporazuma o pridruživanju između EU-a i susjednih zemalja, država kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja, ali i putem sporazuma o slobodnoj trgovini s trećim zemljama.

2.4. Carinskom unijom želi se olakšati zakonita trgovina, čime se nastoje suzbiti prijevare u trgovinskim transakcijama i istodobno zaustaviti nezakonito kretanje dobara i financijske transakcije koje bi se mogle upotrijebiti u nezakonite ili terorističke svrhe.

## 3. Sažetak Komunikacije

3.1. Komisija je objavila Komunikaciju radi pokretanja dijaloga o modernizaciji carinske unije u cilju odražavanja nove situacije koja se s vremenom razvila zbog:

- unutarnjih izazova proširivanja i produbljivanja EU-a te značajnih kvalitativnih i zakonodavnih razlika među javnim upravama, što je nužno dovelo do smanjenja prihoda i razmjernog povećanja operativnih potreba;
- sve većih vanjskih sigurnosnih izazova i prijetnji, među kojima su najznačajniji uvezeni terorizam i prekogranični kriminal te pitanja koja proizlaze iz globalizacije međunarodne trgovine, kao što su poslovni modeli koji se stalno razvijaju, lanci opskrbe i rast obujma transakcija nastalih iz sporazuma s trećim zemljama, kao i korištenje interneta;

u cilju provedbe strukturne reforme temeljnih aspekata carinske unije i uspostave novog modela upravljanja.

3.2. Komisija u Komunikaciji ističe da je potrebno jačati učinkovitost carinske unije, i to modernizacijom njezine arhitekture kako bi se pojačala suradnja između carinskih tijela EU-a i izradile strukture koje se mogu razvijati na prilagodljiv i fleksibilan način.

3.3. U spomenutoj se komunikaciji ne predlaže proširenje nadležnosti EU-a na nova područja, nego predstavlja pokušaj modernizacije politika carinske unije tako da postanu fleksibilnije i učinkovitije kako bi se s pomoću njih moglo odgovoriti na neprestane promjene.

## 4. Problematični aspekti koje je potrebno uzeti u obzir

4.1. Pregled CZU-a donio je značajne izmjene u cilju pojednostavljivanja i olakšavanja trgovine. Međutim, carinsko zakonodavstvo i zakonodavstvo o slobodnom kretanju robe kao cjelina i dalje su vrlo složeni te obuhvaćaju oko 1 127 tekstova koji se trenutačno primjenjuju (sporazumi, direktive, uredbe i odluke) <sup>(2)</sup>. Zbog toga je otežano pozivanje na relevantne odredbe, osim ako je osoba već upoznata s europskim pravom.

<sup>(1)</sup> SL C 229, 31.7.2012., str. 68.

<sup>(2)</sup> Studija samoprocjene (procjena funkcioniranja carinske unije koju provode nacionalna carinska tijela). „Studija o analizi carinske unije EU-a” (Posebni ugovor br. 13 o provedbi Okvirnog ugovora br. TAXUD/2010/CC/101, GU TAXUD, 2013).

4.2. Očito je da je prethodni režim imao više nejasnoća te tako ostavljao prostor za uporabu relevantnih nacionalnih zakonskih odredbi koje su dovodile do upitnih posljedica štetnih za jedinstvenu provedbu. Sveobuhvatna kodifikacija CZU-a znači da je europsko pravo izravno primjenjivo i ima izravan učinak, iako ga i dalje provode isključivo nacionalni carinski sustavi koji se značajno razlikuju u organizacijskom smislu, što dovodi do fragmentacije, većih administrativnih opterećenja, birokratskih poteškoća i kašnjenja<sup>(3)</sup>. Nadalje, izuzetno dugotrajno prijelazno razdoblje stvara neizvjesnost te bi moglo štetiti poduzećima, posebice mikro-poduzećima i MSP-ovima, te potrošačima.

4.3. Carinska tijela tradicionalno su bila odgovorna za ubiranje carine i neizravnih poreza, ali sada se od njih traži i da pomognu u jačanju vanjskih granica Unije i suzbijaju nezakonite prakse koje imaju štetne posljedice i unutar i izvan Unije.

4.4. Proširenja EU-a opteretila su decentralizirani model budući da iziskuju koordinaciju i ponovno osposobljavanje više od 120 000 carinskih službenika, s obzirom na to da postoje bitne razlike između carinskih sustava, mehanizama provjere i fizičke infrastrukture – koja sada zahtijeva visokotehnološke sustave – kao i osiguravanje osoblja i resursa za carinske urede.

4.5. Primjena novih tehnologija u europskoj industriji i uvođenje jedinstvenog digitalnog tržišta te predložena reforma sustava PDV-a predstavljaju napredak, ali povećavaju potrebu da carinski postupci budu fleksibilni i prilagođeni složenosti suvremenih transakcija. Isto se odnosi i na novonastale obrasce proizvodnje i potrošnje, sve intenzivniju međunarodnu trgovinu te globalne prijetnje za razvoj globalne trgovine, što je dio trgovinske politike EU-a.

## 5. Koncept i temeljna načela upravljanja carinskom unijom

5.1. Koncept upravljanja carinom treba se temeljiti na sljedećim sastavnicama:

- mješovitim zadacima – carinskim kontrolama i naplatama pristojbi (isključivo financijskih), s jedne strane, te sprečavanju i pomaganju u borbi protiv globalnih prijetnji s druge strane (kriminalnih aktivnosti, terorizma, organiziranog kriminala, uništavanja okoliša te sve većih rizika u pogledu trgovanja opasnim dobrima);
- ulaganju u širenje i nadogradnju materijala te osposobljavanjem i pripremom ljudskih resursa kako bi se razvile mjere administrativne potpore EU-a za provedbu relevantnog zakonodavstva u cilju boljeg praćenja njegove provedbe;
- administrativnoj potpori EU-a za provedbu relevantnog zakonodavstva na ujednačen način i pojačanom nadzoru te provedbe;
- jačanju međusobne povezanosti između nacionalnih carinskih tijela;
- razradi službene suradnje kako bi se poboljšala brzina reagiranja i osiguralo najsvieobuhvatnije moguće operativno upravljanje;
- međusektorskom pristupu sigurnosti između carinskih tijela i tijela kaznenog progona stvaranjem sinergija i razmjenom informacija;
- prilagodbi promjenama uvedenima u okviru zakonodavnog paketa o uspostavi jedinstvenog digitalnog tržišta i reformi sustava PDV-a u EU-u;
- primjeni novih tehnologija i inovacija, uz poštovanje privatnosti podataka pojedinaca i poduzeća;

<sup>(3)</sup> Vidjeti mišljenje EGSO-a „Stanje carinske Unije” (SL C 271, 19.9.2013., str. 66.).



- davanju prednosti svakom planu kojim se štite potrošači i olakšava carinjenje (na temelju načela „počnimo od malih”);
- načelima dobre uprave, pravne sigurnosti i transparentnosti;
- stavljanju naglasaka ponajprije na ljudske resurse i očuvanje radnih mjesta.

## 6. Opće reforme koje je potrebno provesti

6.1. EGSO se slaže s prijedlogom Komisije u skladu s kojim je potrebno nadograditi operativnu viziju carinske unije kako bi se izradila dosljedna strategija s jasnim vremenskim rasporedom na temelju spomenutih načela i točaka koje se obrađuju u nastavku.

6.2. Potrebno je izraditi studiju učinka i preispitati novi CZU, čiju privremenu verziju je potrebno pripremiti do kraja 2017. po uzoru na prethodne studije, ali s većom širinom i u svim područjima djelatnosti<sup>(4)</sup>, tako da se strategijom doprinese uklanjanju problema, slabosti, preklapanja, nedosljednosti i zastarjelih mjera te osigura da sljedeći koraci u tom procesu budu izgrađeni na čvrstom temelju<sup>(5)</sup>. U studiji bi trebalo obratiti posebnu pozornost i na posljedice u pogledu carinskih ljudskih resursa.

6.3. Potrebno je staviti naglasak na razmjenu informacija i najboljih praksi između carinskih i upravnih tijela s pomoću sustavne i metodičke primjene informacijske tehnologije. Stoga je potrebno ocijeniti postojeće baze podataka u carinske svrhe.

6.4. Decentralizirani model koji pogoduje poslovanju i temelji se na administrativnim strukturama država članica može uspjeti samo ako se poštuju nacionalna upravna tijela. Stoga je potrebno uspostaviti trajne i fleksibilne institucionalne strukture. Zbog toga se predlaže osnivanje tijela ili organizacije za potporu pod vodstvom Europske komisije i uz sudjelovanje Skupine za carinsku politiku u cilju:

- pomaganja s teškoćama u provedbi zakona, djelomice kroz sveobuhvatno vodstvo u primjeni CZU-a i organizaciji drugih tekstova;
- upravljanja IT infrastrukturom; uključivanja Instituta za osposobljavanje u području europske carine<sup>(6)</sup>, koji će na temelju europskog okvira za kompetentnost u carinskim pitanjima biti zadužen za:
  - osiguravanja visoke razine specijalizacije i promicanja stručnih znanja u carinskom sektoru na temelju europskih nastavnih planova osposobljavanja;
  - organiziranja operativnih djelovanja i programa osposobljavanja s posebnim naglaskom na sigurnosna pitanja;
- sastavljanja sveobuhvatnog vodiča za primjenu CZU-a i njegovih provedbenih odredbi te strukturiranja relevantnog zakonodavstva;
- podjele upravljanja elektroničim sustavima kako bi se osigurala dostupnost informacija i postupaka na jedinstvenoj platformi i olakšalo poslovanje subjekata iz trećih zemalja. Stoga je potrebno odmah intenzivnije raditi na prelasku na okruženje bez papira i pritom uspostaviti zajedničku referentnu točku za pojednostavljenje postupaka kao što je predviđeno CZU-om;
- te eventualno odlučiti izdati smjernice u cilju brzog i izravnog odgovora na nove izazove.

<sup>(4)</sup> Komunikacija Komisije o reformi nacrtu za upravljanje carinskom unijom EU-a (GU TAXUD – A1, 07/2015).

<sup>(5)</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 19. siječnja 2017. o suočavanju s izazovima povezanima s provedbom Carinskog zakonika Unije (2016/2017(RSP)), P8\_TA(2017)0011.

<sup>(6)</sup> EGSO je taj prijedlog također uključio u svoje mišljenje „Carinski zakonik Unije” (SL C 229, 31.7.2012., str. 68.), i to u vidu osnivanja Instituta za osposobljavanje u području europske carine. Europska komisija taj prijedlog nije uvrstila u Carinski zakonik Unije.

S obzirom na takvu organizaciju, EGSO ostaje pri svojem stajalištu i preporučuje osnivanje europskog tima za brze intervencije koji će podržati specijalizirani i važan rad carinskih tijela, posebice onih koja se nalaze na vanjskim granicama Unije.

6.5. EGSO smatra da bi Skupina Komisije za carinsku politiku, koja djeluje neformalno te trenutačno ima minimalne ovlasti i zanemariv utjecaj, mogla imati značajnu ulogu u novom dobu upravljanja carinom<sup>(7)</sup>. Stoga EGSO preporučuje izradu poslovnika i poziva države članice da surađuju kako bi se tom tijelu omogućilo što učinkovitije djelovanje. Prema mišljenju EGSO-a, još jedan važan aspekt je znatno jačanje postojeće suradnje između država članica i skupina stručnjaka o pitanjima koja se odnose na carinsku politiku.

6.6. EGSO smatra da je program Carina 2020. ostvario pozitivne rezultate u širenju i prijenosu informacija o carinskoj uniji carinskim službenicima i poduzećima. Riječ je o korisnom alatu za suradnju između EU-a i zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja<sup>(8)</sup>, a njegovo bi proširenje i produljenje izvan prvotno utvrđenog vremenskog okvira pomoglo s uvođenjem međusektorskog djelovanja<sup>(9)</sup> u pogledu sljedećih pitanja:

- trajnog, kvalitetnog osposobljavanja i informiranja relevantnog osoblja na temelju europskih podataka i modela;
- komponente ulaganja i financiranja nadogradnje i modernizacije infrastrukture za neinvazivno očitavanje i laboratorijsko ispitivanje te ulaganje u osoblje nacionalnih tijela kako bi se upotpunio jedinstven digitalni sustav.

6.7. Nadalje, EGSO smatra da program Fiscalis 2020., kojem je cilj unaprijediti porezne sustave država članica, može pridonijeti i razvoju zajedničkih mjera i promicanju bliže suradnje između poreznih i carinskih tijela na transnacionalnoj razini.

6.8. EGSO podupire napore Komisije (koji se odražavaju, primjerice, u komunikaciji o akcijskom planu o PDV-u) u pogledu jačanja spomenute suradnje s pomoću izrade skupa alata koji bi bio dostupan zakonodavnim i drugim tijelima država članica za borbu protiv poreznih prijevара u vezi s PDV-om. Prednost takvog skupa alata podrazumijeva lakši prijelaz na konačni sustav PDV-a u EU-u za prekograničnu trgovinu, na temelju načela zemlje odredišta.

6.9. EGSO podupire inicijative u pogledu standarda i u okviru dijaloga sa Svjetskom carinskom organizacijom te stoga pozdravlja uvođenje ovlaštenog gospodarskog subjekta i jedinstvene akreditacije i certifikacije. Stoga poziva Komisiju da razmotri mogućnost dorađivanja tih inicijativa u cilju daljnjeg smanjivanja administrativnih opterećenja i prepreka za poduzeća.

6.10. U tom kontekstu EGSO smatra da je neophodno podupirati i provesti Sporazum o olakšavanju trgovine WTO-a koji pojednostavljuje i pojašnjava međunarodne uvozne i izvozne postupke, carinske formalnosti i uvjete za provoz. Nadalje, EGSO smatra da je ključno pojačati proces sklapanja sporazuma o međusobnoj administrativnoj pomoći s trgovinskim partnerima koji će u cijelosti odražavati stalno širenje suradnje u pogledu trgovine s državama izvan EU-a.

6.11. EGSO pozdravlja Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravnom okviru Unije za carinske prekršaje i sankcije, koji nažalost znatno kasni. Usvajanje spomenutog prijedloga, uz stajališta Europskog parlamenta izražena prilikom prvog čitanja te argumente koje je predložio EGSO<sup>(10)</sup>, pridonijelo bi većoj ujednačenosti i pravnoj sigurnosti.

<sup>(7)</sup> Skupina za carinsku politiku – punopravni članovi (razina ravnatelja carinskih uprava EU-a (E00944)).

<sup>(8)</sup> Uključeno je 28 država članica EU-a i šest zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja.

<sup>(9)</sup> Vidjeti npr. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme_en).

<sup>(10)</sup> SL C 487, 28.12.2016., str. 57.

6.12. EGSO smatra da je potrebno izraditi jedinstven europski prozor (portal) na temelju načela jedinstvene revizije kako bi se smanjila administrativna opterećenja i uvelike pojednostavili postupci carinjenja. Zbog toga je potrebno što prije izraditi bazu podataka o certifikatima EU-a i automatiziranu provjeru certifikata.

6.13. EGSO je zabrinut zbog promjena koje će Brexit uzrokovati na granicama EU-a. Međutim, u potpunosti podržava transparentnost pregovora koji se vode u dobroj vjeri. Smatra da treba osigurati predanost mirovnom procesu u Sjevernoj Irskoj i izbjeći uspostavu „čvrste granice“, ali na način koji nije štetan za Uniju i njezine interese.

## **7. Potrebne konkretne reforme (policajska i pravosudna suradnja u pogledu kaznenih pitanja te u pogledu mjera za zaštitu zdravlja, sigurnosti i okoliša)**

7.1. U ovom bi pogledu naglasak trebao biti na zaštiti vanjskih granica EU-a od prijetnji, i to razvojem sinergija sa susjednim zemljama ili državama kandidatkinjama i potencijalnim državama kandidatkinjama i njihovim carinskim tijelima radi upravljanja rizicima koje predstavljaju iznimne sigurnosne situacije (prijevara i povezane nezakonite aktivnosti, terorizam, sanitarni, veterinarski i fitosanitarni incidenti i ekološke nezgode), istovremeno ispitujući potencijal za jačanje međunarodne suradnje iz istih razloga, posebno s potencijalnim i trenutačnim trgovinskim partnerima.

7.2. Potrebno je temeljito proučiti potrebu za revizijom drugih posebnih zakona koji su na snazi više od deset godina bez izmjena i koji imaju značajan utjecaj na upravljanje carinom. Platforma REFIT mogla bi se primijeniti kao koristan alat kojim bi se procijenilo je li regulativni okvir za carinsko zakonodavstvo u tom pogledu primjeren. EGSO, međutim, naglašava da nijedna poduzeta reforma ne bi smjela ometati odvijanje zakonite trgovine ili zaštitu temeljnih prava.

7.3. EGSO cijeni razvoj i provedbu Strategije EU-a i Akcijskog plana za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima te napominje kako je potrebno povećati napore u područjima izvan carinske domene, kako je navedeno u Izvješću Komisije o napretku 2016.

7.4. Povrh toga, EGSO pozdravlja napore na bilateralnoj razini, ali smatra da je suradnju između carinskih, pravosudnih i policijskih tijela potrebno prenijeti na institucionalnu osnovu kako bi se moglo učinkovitije boriti protiv financiranja terorizma i trgovine oružjem te zaštititi prava intelektualnog vlasništva i robu i tehnologiju s dvojnog namjenom, i to s pomoću kontrole na temelju rizika, poštujući sustav upravljanja carinskim rizicima (CRMS) te vodeći računa o Strategiji EU-a i Akcijskom planu za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima i Akcijskom planu Komisije za jačanje borbe protiv financiranja terorizma. Nadalje, potrebno je uložiti veće napore u učinkovitu i djelotvornu borbu protiv krivotvorenja i piratstva proizvoda.

7.5. Neophodno je nastaviti s postupkom izmjene Uredbe (EZ) br. 1889/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o kontrolama gotovine koja se unosi u Uniju ili iznosi iz Unije, na temelju rezultata javnog savjetovanja i preporuka Radne skupine za financijske mjere.

7.6. U tu bi svrhu trebalo preispitati crnu listu zemalja koje odbijaju poduzeti odgovarajuće mjere za borbu protiv pranja novca. Europski parlament odbacio je spomenutu listu zbog toga što ne odražava trenutačnu situaciju na odgovarajući način: stoga je potrebno pojačati provjere, kao što je predviđeno i u relevantnoj direktivi pod revizijom (četvrta Direktiva o sprečavanju pranja novca).

7.7. Odbor poziva Vijeće i Europski parlament da dovrše postupak osnivanja Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) koji će biti zadužen za istragu, kazneni progon i privođenje pravdi počinitelja kaznenih djela protiv financijskih interesa Unije te poziva sve države članice da se pridruže tim naporima.

7.8. EGSO također smatra da je potrebno jačati i produbljivati međusektorsku suradnju između europskih tijela i službi (decentraliziranih i ostalih) kao što su Europski policijski ured (Europol), Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF), Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex), Europska agencija za pomorsku sigurnost (EMSA), Ured Europske unije za pravosudnu suradnju (Eurojust) i Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) na temelju strategije integriranog upravljanja granicama i Uredbe (EU) 2016/1624 te uz posebno upućivanje na Europski program sigurnosti, i to u cilju:

- jačanja međuagencijskog dijaloga i uključenosti carinskih tijela radi poticanja djelovanja i prisutnosti Unije na vanjskim granicama putem država članica u svrhu sprečavanja i otkrivanja kriminalnih aktivnosti i provođenja istraga o njima;
- uspostave sustava ranog upozoravanja i razmjene podataka (informacija o lancu opskrbe i relevantnih informacija o rizicima) koji će u cijelosti biti u skladu s odredbama europskog zakonodavstva o zaštiti osobnih podataka, pri čemu treba uzeti u obzir obnovljenu strategiju unutarnje sigurnosti (2015. – 2020.);
- modernizacije carinskog nadzora i razvoja koordinacije carinske suradnje na razini EU-a;
- prikupljanja, razmjene i bilježenja najboljih praksi radi razmjene i objedinjavanja kapaciteta i sposobnosti;
- pripreme za prijelaz na pametne granice.

Bruxelles, 20. rujna 2017.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Akcijski plan za financijske usluge namijenjene potrošačima: bolji proizvodi, veći izbor**

(COM(2017) 139 final)

(2017/C 434/08)

Izvjestitelj: **Michael IKRATH**

Suizvjestitelj: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 26.4.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.9.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	528
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	136/0/2

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja činjenicu da se u ovoj fazi Europska komisija suzdržava od uvođenja regulatornih mjera te podržava njezinu odluku da primijeni mjerodavna pravila tržišnog natjecanja ako se to pokaže nužnim za osiguravanje jednakih uvjeta i zaštite potrošača.

1.2. EGSO pozdravlja inicijativu Europske komisije čiji je cilj produbljivanje jedinstvenog tržišta putem Akcijskog plana. To će s jedne strane iziskivati postupno proširenje ekonomske i monetarne unije, a s druge strane daljnje usklađivanje financijskih proizvoda i usluga u kombinaciji s digitalnim inovacijama te uz održavanje uvjeta tržišnog natjecanja koji bi trebali biti pravedni i neutralni u odnosu na tehnologiju i poslovne modele.

1.3. EGSO poziva države članice da udvostruče napore za postizanje temeljite, usklađene, koordinirane i sustavne primjene širokog raspona paneuropskih normi koje se trenutačno provode kako bi se zajamčilo da te norme budu potpuno uključive za potrošače te da ih istodobno štite od brojnih rizika povezanih s novim financijskim scenarijima.

1.4. EGSO napominje da posebnu pozornost treba posvetiti tradicionalnim bankama za stanovništvo i male poduzetnike („nezanimljivo bankarstvo“) kao glavnim posrednicima za takve proizvode i usluge. Europski potrošači, koji relativno nerado mijenjaju pružatelje usluga, tradicionalno imaju veliko povjerenje u takve banke, posebno regionalne ili lokalne. Unatoč tomu, trebalo bi promicati prekogranične proizvode kako bi se naglasila ideja jedinstvenog tržišta i slobodnog kretanja osoba i robe.

1.5. Istodobno bi trebalo voditi računa o bojznima potrošača, primjerice u pogledu jezičnih razlika, razlika u zakonodavstvu, viših pristojbi za nerezidente, odbijanja pristupa određenim financijskim uslugama i proizvodima za nerezidente, razlika u oporezivanju, prekomjerne primjene zakonodavstva o pranju novca te rizika povezanih s konverzijom valute.

1.6. EGSO poziva Komisiju da provede studiju kojom će se ispitati koliko ekonomski ranjivih zajmoprimaca uzima prekogranične potrošačke kredite koji im nisu na raspolaganju u vlastitoj zemlji (eng. *loan shopping*), čime se izlažu visokom riziku od prezaduženosti.

1.7. U interesu usporedivosti i transparentnosti financijskih proizvoda i usluga, a radi uspostavljanja ravnopravnih uvjeta za države članice, EGSO preporučuje poduzimanje mjera kako bi se osiguralo da odredbe o oporezivanju proizvoda i usluga više ne predstavljaju prepreku za pošteno tržišno natjecanje.

1.8. EGSO snažno potiče Komisiju da osmisli primjerene, neovisne, obavezno certificirane alate za usporedbu različitih financijskih proizvoda u raznim jurisdikcijama koje čine Europsku uniju.

1.9. EGSO preporučuje reguliranje neeuropskih IT divova, kao što su Apple, Google itd., koji svoje baze korisničkih podataka mogu koristiti za izravnu prodaju prilagođenih proizvoda, a da pritom ne podliježu Unijanim propisima o zaštiti potrošača i drugim odredbama.

1.10. EGSO je čvrsto uvjeren da digitalizacija trajno i neprestano mijenja potrošačke navike. Stoga pozdravlja i podržava usmjerenost Komisije na jačanje jedinstvenog digitalnog tržišta, s posebnim naglaskom na financijskim uslugama. Komisija se s pravom usredotočila na uklanjanje prepreka koje ometaju prekograničnu digitalnu distribuciju (geografsko blokiranje). To je, prema mišljenju EGSO-a, jedina mogućnost za ostvarenje istinskog jedinstvenog tržišta financijskih usluga za potrošače.

1.11. Kad je riječ o financijskim tehnologijama, Odbor smatra da bi u interesu održive regulative i u cilju očuvanja financijske stabilnosti, koliko god je to moguće, trebali postojati jednaki uvjeti za sve pružatelje predmetnih financijskih usluga te da u svakom trenutku prednost treba davati istim jamstvima za potrošače kao što su ona koja već postoje u tradicionalnom bankarskom sektoru.

1.12. EGSO preporučuje da pored proizvoda široke potrošnje već utvrđenih Akcijskim planom Komisija definira dodatne proizvode koji će biti jednostavni i imati iste značajke te stoga biti usporedivi i transparentni. Oni bi mogli biti ponuđeni kao „vodeći proizvodi” u cijelom EU-u uz pomoć raznih distribucijskih sustava (financijskih tehnologija, tradicionalnih podružnica itd.), čime bi se ojačalo povjerenje potrošača u njih. Zahvaljujući dobrim informacijama o proizvodu te transparentnosti proizvoda potrošači će moći odabrati najboljeg pružatelja usluga diljem EU-a, i to bez rizika.

1.13. Trebalo bi ojačati uzajamnu neovisnost različitih strana uključenih u upravljanje istim financijskim uslugama, uz izbjegavanje bilo kakvog sukoba interesa, jer to omogućuje dobro upravljanje i djelotvorni nadzor financijskih usluga.

1.14. EGSO naglašava da treba redovito provjeravati utjecaj svakog standarda na razvoj financijskih proizvoda i usluga namijenjenih potrošačima te istodobno na odgovarajući način jačati resurse nadzornih tijela. Također ističe da učinkoviti mehanizmi alternativnog rješavanja sporova (ADR) i internetskog rješavanja sporova (ODR) za prekogranične transakcije predstavljaju ključne čimbenike jačanja povjerenja potrošača.

1.15. U konačnici, želimo li da rezultati ostvareni na području minimiziranja troškova građana i poduzeća budu učinkoviti i djelotvorni, Odbor smatra da se sve aktivnosti i svi tekstovi o toj temi moraju oslanjati i temeljiti na načelima programa REFIT. Ne dovodeći u pitanje jasne ciljeve u tom području, važno je da svi budući zakoni i propisi u vezi s tim pitanjem ostanu jednostavni te da se njima uklanjaju nepotrebna opterećenja. Isto tako, ako se želi postići istinsko jedinstveno tržište koje neće biti fragmentirano, mora se izbjegavati prekomjerna regulacija kako na nacionalnoj tako i na regionalnoj razini.

## 2. Kontekst

2.1. Ovim se Akcijskim planom europskim potrošačima želi pružiti veći izbor financijskih usluga u EU-u, kao i bolji pristup tim uslugama.

2.2. To obuhvaća financijske usluge koje su važan dio svakodnevnog života potrošača, kao što su štednja na tekućem računu, usluge platnog prometa, kreditne kartice, hipoteke i ostali zajmovi te razne vrste osiguranja.

2.3. Akcijski plan sastavni je dio razvoja razvijenijeg i pravednijeg jedinstvenog tržišta. Kad je riječ o financijskim uslugama, to znači da treba unaprijediti tržišno natjecanje između pružatelja financijskih usluga kao i izbor koji potrošačima stoji na raspolaganju kako bi potrošači mogli imati koristi od nižih cijena, veće kvalitete proizvoda i inovativnih rješenja.

2.4. Potrošačima bi trebalo omogućiti slobodan odabir među brojnim financijskim uslugama i proizvodima raspoloživima diljem EU-a. Država članica u kojoj je pružatelj smješten više ne bi smjela biti relevantan čimbenik.

2.5. Pružatelji financijskih usluga i proizvoda trebali bi imati mogućnost korištenja prednosti tržišta na razini cijelog EU-a (jedinstvenog tržišta).

2.6. EU je već usvojio niz mjera za stvaranje jedinistvenog tržišta financijskih usluga za potrošače, kao što su direktive o računima za plaćanje<sup>(1)</sup>, hipotekarnim kreditima<sup>(2)</sup> i distribuciji osiguranja<sup>(3)</sup> te Akcijski plan o izgradnji unije tržišta kapitala<sup>(4)</sup>, Strategija europskog unutarnjeg tržišta<sup>(5)</sup> i Strategija jedinistvenog digitalnog tržišta<sup>(6)</sup>.

2.7. Ovaj Akcijski plan – zasnovan na savjetovanjima u vezi s Komisijinom Zelenom knjigom<sup>(7)</sup> – izrađen je kako bi se utvrdile i uklonile preostale prepreke.

2.8. Akcijski plan usmjeren je na tri glavna područja:

- povećanje povjerenja potrošača i jačanje njihova položaja,
- poticanje uklanjanja zakonskih i regulatornih prepreka,
- pružanje stalne potpore razvoju inovativnih digitalnih usluga.

Osmišljeno je 12 provedbenih mjera.

2.9. Budući da trenutačno samo 7 % potrošača koristi financijske usluge iz druge države članice, u okviru Akcijskog plana daje se prednost razvoju financijskih tehnologija i internetskog poslovanja.

### 3. Opće napomene

3.1. EGSO napominje da stvaranje jedinistvenog tržišta EU-a za financijske usluge iziskuje usklađivanje različitih europskih projekata financijskih tržišta. Na primjer, unija tržišta kapitala ima utjecaj na sve države članice EU-a, dok je bankovna unija sa svoja tri stupa relevantna samo za europodručje, a tržišta „novih” država članica ne uzimaju se u obzir. To znači da priželjkivano prekogranično pružanje financijskih usluga i proizvoda nailazi na nevidljive granice.

3.2. Stoga EGSO smatra primjerenim da se, u kombinaciji s dodatnim razvijanjem jedinistvenog tržišta financijskih usluga, i dalje proširuje ekonomska i monetarna unija: bez postupnog uvođenja jedinistvene valute u svim zemljama neće biti moguće u potpunosti provesti Akcijski plan, osobito na digitalnom polju. Također postoji rizik da će postojeće stanje ići u korist alternativnim digitalnim valutama poput bitcoina, što bi moglo ugroziti sigurnost, zaštitu podataka i povjerenje potrošača u prekogranične financijske usluge.

3.3. EGSO ističe da današnji potrošači trgovinu financijskim uslugama promatraju kao lokalni i regionalni model poslovanja. S obzirom na postojeće bojazni i nesigurnosti u vezi s novim financijskim okruženjem, EGSO se slaže sa zaključkom Komisije da „većina kupaca financijskih usluga za stanovništvo i male poduzetnike vjerojatno će i dalje biti usredotočena na domaće tržište”<sup>(8)</sup>.

3.4. EGSO smatra da različiti porezni propisi u državama članicama predstavljaju jednu od glavnih prepreka za osiguravanje usporedivosti i transparentnosti financijskih proizvoda. Privlačnost ključnih proizvoda često proizlazi iz poreznih poticaja, od kojih, međutim, koristi imaju samo nacionalni porezni obveznici. Osim toga, borba protiv izbjegavanja plaćanja poreza, koja baca sumnju na vlasnike inozemnih računa u pogledu nepoštenosti njihovih poreznih poslova, predstavlja ozbiljnu prepreku prekograničnom financijskom tržištu. EGSO stoga poziva Komisiju da u Akcijski plan uvrsti dodatne prijedloge.

<sup>(1)</sup> SL L 257, 28.8.2014., str. 214.

<sup>(2)</sup> SL L 60, 28.2.2014., str. 34.

<sup>(3)</sup> SL L 26, 2.2.2016., str. 19.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 468 final, mišljenje EGSO-a SL C 133, 14.4.2016., str. 17.

<sup>(5)</sup> COM(1999) 624 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 176 final.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 630 final.

<sup>(8)</sup> Zelena knjiga o financijskim uslugama za stanovništvo i male poduzetnike na jedinistvenom tržištu, COM(2007) 226, točka 10., str. 6.

3.5. Prema podacima iz Eurobarometra 446, prekogranične financijske usluge do sada je koristilo samo 7 % građana EU-a, unatoč znatnim naporima Komisije. Također je nejasno koliko ekonomski ranjivih zajmoprimaca uzima prekogranične potrošačke kredite koji im nisu na raspolaganju u vlastitoj zemlji (eng. *loan shopping*), čime se izlažu visokom riziku od prezađženosti. EGSO stoga predlaže izradu studije o toj temi.

3.6. Međutim, moramo napomenuti da ta prekogranična potražnja postoji u pograničnim regijama sa zajedničkim jezikom. Čak i unutar nacionalnih tržišta manje od trećine potrošača promijeni pružatelja. Jedan je od glavnih razloga za to viša razina zadovoljstva uglavnom s lokalnim ili regionalnim tradicionalnim bankama za stanovništvo i male poduzetnike (vidi Eurobarometar 446). U tom pogledu EGSO želi istaknuti da je profitabilnost regionalnih banaka za stanovništvo i male poduzetnike pod posebnim pritiskom otkako je počela financijska kriza. Stoga treba razmotriti kako će banke snositi visoke troškove relativno malog udjela klijenata iz drugih država članica. EGSO poziva Komisiju da vodi računa o drugim razlozima tako niskog udjela prekogranične kupovine financijskih usluga, npr. o jezičnim razlikama, razlikama u zakonodavstvu, višim pristojbama za nerezidente, odbijanju pristupa određenim financijskim uslugama i proizvodima za nerezidente, razlikama u oporezivanju, prekomjernoj primjeni zakonodavstva o pranju novca te rizicima povezanim s konverzijom valute.

3.7. U tom kontekstu EGSO smatra kako je nužno posvetiti izrazito veliku pozornost upravo očuvanju uloge lokalnih i regionalnih banaka za stanovništvo i male poduzetnike kao pružatelja financijskih usluga u koje potrošači imaju povjerenja. To iziskuje mnogo veću diferenciranost regulative u području bankarstva, uz dosljednu primjenu načela proporcionalnosti<sup>(9)</sup>. Te banke mogu uspješno djelovati kao predvodnici ili sljedbenici u području inovacija samo ako se ispuni taj uvjet.

3.8. Po mišljenju EGSO-a, preduvjeti za ostvarivanje opravdanih ciljeva Komisije jesu da financijski sektor bude u mogućnosti koristiti modernu tehnologiju potrebnu za razvoj jedinstvenog tržišta te da ostane financijski stabilan i siguran kako za potrošače tako i za ulagače.

3.9. EGSO je čvrsto uvjeren da digitalizacija trajno i neprestano mijenja potrošačke navike. Stoga pozdravlja i podržava usmjerenost Komisije na jačanje jedinstvenog digitalnog tržišta, s posebnim naglaskom na financijskim uslugama. Komisija se s pravom usredotočila na uklanjanje prepreka koje ometaju prekograničnu digitalnu distribuciju (geografsko blokiranje). To je, prema mišljenju EGSO-a, dobra prilika za ostvarenje istinskog jedinstvenog tržišta financijskih usluga za potrošače. Unatoč tomu potrebne su i ostale mjere (kako je opisano u točki 3.6).

3.10. EGSO se slaže s mišljenjem Komisije da bi budući rad trebalo usmjeriti, s jedne strane, uglavnom na ispravnu provedbu već usvojenog zakonodavstva (vidi točku 2.6). S druge strane, postoji potreba za dodatnim mjerama kako bi se osiguralo da potrošači imaju koristi od jedinstvenog tržišta financijskih usluga na razini cijelog EU-a.

3.11. U tom pogledu EGSO pozdravlja činjenicu da Akcijski plan sadržava i ambiciozan plan mjera te od nacionalnih zakonodavaca, nadzornih tijela i organizacija za zaštitu potrošača očekuje da u potpunosti sudjeluju u njihovoj provedbi. Važnu ulogu u tome imaju i socijalni partneri.

3.12. EGSO također pozdravlja činjenicu da se sudionicima na tržištu daje više mogućnosti za razvoj vlastitih financijskih usluga, posebno u pogledu digitalnih inovacija. Time se u dovoljnoj mjeri uzimaju u obzir trenutačno vrlo različiti tržišni uvjeti u državama članicama, u skladu sa zajedničkim ciljem.

3.13. EGSO preporučuje da pored proizvoda široke potrošnje već utvrđenih u Akcijskom planu Komisija definira dodatne, lako usporedive i transparentne proizvode koji će biti jednostavni i imati iste značajke. Oni bi mogli biti ponuđeni kao „vođeci proizvodi” u cijelom EU-u uz pomoć raznih distribucijskih sustava (financijskih tehnologija, tradicionalnih podružnica itd.), čime bi se ojačalo povjerenje potrošača u njih. Zahvaljujući dobrim informacijama o proizvodu te transparentnosti proizvoda (usklađenoj terminologiji, izbjegavanju suviše profesionalnog opisa, jednostavnim i razumljivim ugovornim uvjetima) potrošači će moći odabrati najboljeg pružatelja usluga diljem EU-a, i to bez rizika.

<sup>(9)</sup> SL C 209, 30.6.2017., str. 36.



3.14. EGSO smatra da će učinkovita kombinacija novih mrežnih tehnologija i usporedivih i transparentnih proizvoda široke potrošnje biti od presudne važnosti za daljnje razvijanje dubljeg jedinstvenog tržišta financijskih usluga.

3.15. EGSO stoga pozdravlja činjenicu da Komisijin dokument za razmatranje o produbljanju ekonomske i monetarne unije, objavljen 1. lipnja, sadrži ključne aspekte koji se odnose na usklađivanje financijskih proizvoda i usluga u EU-u. To se posebno odnosi na uspostavu jednakih uvjeta za sve države članice, a samim time i pružatelje financijskih usluga. Prijedlozi Unije o EMU-u stoga pojednostavljaju usporedivost i predstavljanje različitih „prekogrančnih” financijskih proizvoda.

3.16. EGSO u tom kontekstu također smatra da je važno i dalje pozivati na reguliranje financijskih tehnologija. Izrazito strogi regulatorni okvir (Basel III, CRD IV) bio je jedan od čimbenika koji su tijekom financijske krize 2008. – 2010. doveli do toga da tradicionalne banke za stanovništvo i male poduzetnike više nisu bile kadre na odgovarajući način ispunjavati svoju glavnu zadaću (kreditiranje MSP-ova i privatnih osoba); s druge strane, ono što nude financijske tehnologije ne podliježe toj regulativi. EGSO stoga poziva da se – prije uvođenja Akcijskog plana za prekogranične financijske usluge za potrošače – osiguraju jednaki uvjeti u pogledu propisa koji se primjenjuju na tradicionalne banke za stanovništvo i male poduzetnike i financijske tehnologije<sup>(10)</sup>.

3.16.1. Od presudne je važnosti da se Komisija suoči s bojaznima potrošača u pogledu financijskih tehnologija (kao što su zaštita osobnih podataka i privatnosti, mehanizmi pravne zaštite, rizik od prezaduženosti, posljedice moguće insolventnosti tih platformi, nedostatak neovisnih i vjerodostojnih savjeta o ponuđenim proizvodima i uslugama, rizik od financijske isključenosti digitalno nepismenih potrošača, iskorištavanje i korištenje velike količine podataka, dostupnost i pristupačnost tih proizvoda) kako bi se moglo obnoviti krizom narušeno povjerenje potrošača u financijske institucije.

3.17. EGSO poziva države članice da osiguraju da provedba svake od mjera predviđenih Akcijskim planom uvijek bude usklađena s Direktivom o zahtjevima za pristupačnost proizvoda i usluga i Europskim aktom o pristupačnosti.

3.18. Akcijskim planom postići će se željeni učinak samo ako on bude išao ruku pod ruku s postupnim jačanjem (kvalitativnim i kvantitativnim) nadzornih funkcija financijskih tijela, uvođenjem sustavnog praćenja postupanja pružatelja financijskih usluga prilikom provedbe akata PSD2 i MiFID II, osiguravanjem složene ravnoteže između privatnosti i transparentnosti te razlikovanjem funkcija savjetovanja i marketinga proizvoda. Povrh toga, posebnu bi pozornost trebalo posvetiti agencijama za kreditni rejting i neovisnim financijskim posrednicima, kao što je EGSO istaknuo u svom mišljenju o Zelenoj knjizi.

3.19. Obrazovanje i cjeloživotno osposobljavanje potrebni su za borbu protiv financijske nepismenosti koja može dovesti do prezaduženosti te financijske i socijalne isključenosti.

#### 4. Posebne napomene

4.1. S obzirom na napomene iznesene u točki 3., EGSO preporučuje Komisiji da se usredotoči na brzu provedbu mjera koje se odnose na povećanje kvalitete i pouzdanosti internetskih stranica za usporedbu kvalitete financijskih usluga (mjera 4.), provjeru nacionalnih pravila o zaštiti potrošača (mjera 8.), financijske tehnologije (mjera 10.) i elektroničku identifikaciju (mjera 11.).

#### 4.2. (Mjera 11.)

EGSO smatra da je nedosljedna nacionalna provedba postojećih odredbi o borbi protiv pranja novca (npr. uvjet prebivališta) jedna od najvećih prepreka daljnjem razvoju jedinstvenog maloprodajnog tržišta. Potrebno je uložiti maksimalne napore u uvođenje sredstava elektroničke identifikacije kako bi se osiguralo da se unutar jedinstvenog tržišta što prije razviju novi odnosi s potrošačima. Treba riješiti pitanja sigurnosti i odgovornosti kako bi se povećalo povjerenje potrošača u postupke elektroničke identifikacije.

<sup>(10)</sup> SL C 246, 28.7.2017., str. 8.

4.3. EGSO stoga osobito pozdravlja aktivnosti predložene u okviru mjere 11., kao što je promicanje primjene uredbe eIDAS (Uredbe o elektroničkoj identifikaciji) – npr. njezino proširenje na odnose između poduzeća i potrošača – kao i poticanje novih načina digitalnog upisivanja (npr. videoidentifikacije). EGSO u tom pogledu podržava stajalište Europskog parlamenta<sup>(11)</sup> o petoj Direktivi o pranju novca<sup>(12)</sup>. Svi ti digitalni postupci ne bi smjeli ugrožavati zaštitu osobnih podataka i privatnosti.

#### 4.4. (Mjera 10.)

Kako bi se osiguralo da se financijske inovacije idu ukorak sa zaštitom potrošača, EGSO poziva na uspostavu okvira za ispitivanje novih financijskih usluga<sup>(13)</sup> koji bi, nakon što bude provjeren u suradnji s dionicima, mogao dopuniti niz standardiziranih financijskih proizvoda (u skladu s točkom 3.12).

#### 4.5. (Mjera 8.)

EGSO podupire aktivnosti predložene u okviru mjere 8., kojima se nastoji utvrditi i ukloniti neopravdana prekomjerna regulacija u državama članicama. Unatoč tomu, ne smiju se ublažavati pravila o zaštiti potrošača.

4.6. EGSO također preporučuje preispitivanje postojećeg posebnog zakonodavstva o financijskim uslugama u pogledu njegova utjecaja na priželjkivano jedinstveno tržište te u pogledu njegove digitalne primjerenosti. Informiranje potrošača mora biti razumljivo, jednostavno i prikladno te omogućiti potrošačima donošenje odluka koje su za njih ispravne. Prekomjerne obveze u pogledu informiranja, savjetovanja i dokumentacije osobito su štetne za razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta u području financijskih usluga. Stoga treba zauzeti holistički pristup evaluaciji.

#### 4.7. (Mjera 1.)

U vezi s prijedlogom iz mjere 1. o proširenju Uredbe o prekograničnim plaćanjima<sup>(14)</sup> na plaćanja koja nisu izražena u eurima, EGSO ističe da ta plaćanja pružateljima usluga nanose znatno veće troškove od plaćanja u eurima, zbog čega je razlika u cijeni tih plaćanja i plaćanja ostvarenih isključivo u eurima po mišljenju EGSO-a opravdana. EGSO stoga za transakcije koje nisu izražene u eurima podržava primjenu cijena kojima se pokrivaju stvarni troškovi. U skladu s načelom proporcionalnosti, te bi cijene trebale odražavati kako veličinu pružatelja koji izvršava plaćanje, tako i učestalost takvih transakcija.

#### 4.8. (Mjera 2.)

Komisija bi trebala pooštriti kriterije transparentnosti za dinamičke konverzije valute.

#### 4.9. (Mjera 3.)

EGSO načelno podržava ovu aktivnost Komisije, ali ističe da mnogi sudionici na tržištu svojom dosadašnjom nepravilnom provedbom Uredbe o SEPA-i<sup>(15)</sup> uzrokuju probleme koji nisu u odgovornosti potrošača i pružatelja financijskih usluga. EGSO stoga poziva Komisiju da se prioritetno založi za potpunu primjenu članka 9. Uredbe o SEPA-i (zabrana diskriminacije IBAN-a). To je jedini način da se usluga prebacivanja računa proširi kako bi bila učinkovita diljem jedinstvenog tržišta.

#### 4.10. (Mjera 4.)

EGSO smatra da treba bezuvjetno poštovati „Ključna načela za alate za usporedbu” te poziva Komisiju da u suradnji s dionicima, a posebno organizacijama potrošača, pomno prati postojeća *web*-mjesta. *Web*-mjesto za usporedbu cijena trebala bi biti usklađena s određenim kriterijima neovisnosti i transparentnosti te obavezno certificirana.

<sup>(11)</sup> A8-0056/2017.

<sup>(12)</sup> COM(2016) 450 final, mišljenje EGSO-a SL C 34, 2.2.2017., str. 121.

<sup>(13)</sup> Vidi SL C 246, 28.7.2017., str. 8., točka 1.4.1.

<sup>(14)</sup> SL L 266, 9.10.2009., str. 11.

<sup>(15)</sup> SL L 257, 28.8.2014., str. 214.

EGSO predlaže da se u suradnji s dionicima razmotri mogućnost uvođenja paneuropskog *web*-mjestu za usporedbu cijena koje bi obuhvaćalo spomenute „vodeće” prekogranične proizvode (vidi točku 3.13).

#### 4.11. (Mjera 9.)

EGSO podržava predložene mjere za pospješivanje usklađenosti ocjene kreditne sposobnosti na europskoj razini jer bi ekonomski ugroženim potrošačima inače mogla prijetiti opasnost od zaduženosti u slučaju uzimanja prekograničnih potrošačkih kredita. Stoga Odbor podupire usklađene minimalne kriterije za ocjenu kreditne sposobnosti, koji bi uključivali postojeće jedinstvene norme kreditne provjere (Direktiva 2008/48/EZ <sup>(16)</sup>, Direktiva 2014/17/EU <sup>(17)</sup>). Treba pripaziti da to ne dovede u pitanje nove modele za ocjenjivanje kreditne sposobnosti iz okvira Basel III zasnovane na algoritmu (kreditne tehnologije).

#### 4.12. (Mjera 7.)

EGSO podržava napore koje Komisija poduzima da pronađe načine za sprečavanje prezaduženosti potrošača. Stoga bi ključno pitanje trebalo biti financijsko obrazovanje i cjeloživotno osposobljavanje, zajedno s odgovornim pravilima o kreditiranju i zakonodavstvom o nesolventnosti potrošača <sup>(18)</sup>. EGSO preporučuje da Komisija radi promicanja ambicioznijeg i usklađenijeg financijskog obrazovanja u okviru tekuće revizije Europskog okvira ključnih kompetencija definira financijsko obrazovanje kao dodatnu kompetenciju. Socijalni partneri u tom pogledu imaju posebnu odgovornost.

4.13. Također je nužno da se Komisija snažno usredotoči na hitne potrošačke kredite koji često nisu dovoljno transparentni i sadrže svakojake nepoštene klauzule, pri čemu se za njih koriste zavaravajuće marketinške prakse uz podršku oglašavanja u glavnim medijima (tisak, radio i televizija). S tim u vezi EGSO poziva nadzorna tijela država članica da dobro prate ponašanje tih poduzeća na tržištima, u bliskoj suradnji s organizacijama za zaštitu potrošača.

Bruxelles, 20. rujna 2017.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(16)</sup> SL L 133, 22.5.2008., str. 66.

<sup>(17)</sup> SL L 60, 28.2.2014., str. 34.

<sup>(18)</sup> SL C 311, 12.9.2014., str. 38.

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o:  
„Prijedlogu direktive Vijeća o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit (CCCTB)”**

(COM(2016) 683 final – 2016/0336 (CNS))

i

**„Prijedlogu direktive Vijeća o zajedničkoj osnovici poreza na dobit”**

(COM(2016) 685 final – 2016/0337 (CNS))

(2017/C 434/09)

Izvjestitelj: **Michael McLOUGHLIN**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije; 21.11.2016.
Pravni temelj:	Članak 115. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te gospodarsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.9.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	528
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	182/2/11

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podupire ciljeve prijedloga Komisije u području zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit (CCCTB).

1.2. EGSO preporučuje da se najveći naponi ulože u postizanje konsenzusa o CCCTB-u, imajući na umu osjetljivu prirodu problema u smislu supsidijarnosti i suverenosti država.

1.3. EGSO razumije razloge koji stoje iza pristupa u dvije faze koji je usvojila Komisija, no potiče na brzo uvođenje druge faze nakon usuglašavanja oko zajedničke osnovice, jer će trgovačka društva najveće prednosti osjetiti tek nakon konsolidacije. Bit će nekih koristi od samog početka u smislu borbe protiv agresivnog poreznog planiranja, ali konsolidacija dovršava zadatak.

1.4. EGSO uviđa da je Komisija ponovo pokrenula prijedlog o CCCTB-u radi potpore jedinstvenom tržištu i borbe protiv agresivnog poreznog planiranja, pripisujući prihode prema mjestu stvaranja vrijednosti. EGSO potiče države članice da nastoje dovršiti obje faze kao učinkovitu mjeru za borbu protiv prijevare i poticanje rasta.

1.5. Kao i 2011. EGSO preporučuje ponovno ispitivanje formule za raspodjelu CCCTB-a. Komisija i države članice trebale bi razmisliti o tome treba li intelektualno vlasništvo (IP) isključiti iz raspodjele prihoda na temelju formule. Možda bi trebalo unijeti izmjene i u dio formule koji se odnosi na prodaju prema određenoj državi kako bi se osigurala pravedna provedba. Odbor je zabrinut da će primjena predloženog čimbenika prodaje dovesti do toga da će mnoge male države članice koje izvoze svoje proizvode izgubiti velike iznose svog oporezivog prihoda u odnosu na velike države članice koje te proizvode konzumiraju. EGSO smatra da bi prijedlog trebao težiti pravednoj formuli i izbjegavati sustavno neuravnotežen učinak.

1.6. EGSO preporučuje da se dobro pazi da prijedlozi o amortizaciji odražavaju stvarno iskustvo poslovnih subjekata. Olakšice za amortizaciju mogu biti preograničene za određene kategorije imovine podložne iznimno brzom zastarijevanju zbog brzine tehnoloških promjena.

1.7. EGSO pozdravlja postupanje u vezi s priznavanjem poreznog tretmana financiranja vlasničkog kapitala za korporativna ulaganja putem prijedloga da financiranje dugom i vlasničkim kapitalom budu ravnopravni. Međutim, trgovačka društva koja imaju gospodarske poteškoće ne treba izložiti većem poreznom teretu.

1.8. EGSO smatra da bi zahvaljujući tim prijedlozima među državama članicama trebala zavladati pravedna ravnoteža te bi stoga trebalo detaljno ispitati njihov učinak na svaku državu članicu pojedinačno u pogledu privlačnosti za ulaganje, kao i u pogledu održavanja i stvaranja radnih mjesta. EGSO naglašava da bi države članice trebale dostaviti relevantne informacije kako bi se to ostvarilo.

1.9. EGSO smatra da bi, gdje god je to moguće, prijedlozi o CCCTB-u trebali smanjiti složenost, s obzirom na navedeni cilj pružanja sigurnosti i jednostavnosti. To je osobito važno kod postupanja s nematerijalnom imovinom na bilancama trgovačkih društava.

1.10. EGSO potiče Komisiju da se pozabavi pitanjem potrebe za fleksibilnošću i osigura da države i trgovačka društva budu sposobne odgovarati na promjene u svjetskim i domaćim gospodarskim okolnostima, istodobno poštujući procedure EU-a i zajedničku suradnju.

1.11. CCCTB bi bio učinkovitiji i vjerojatno bi doveo do postizanja potrebne jednoglasnosti kad bi se u obzir uzelo nekoliko glavnih pitanja navedenih u ovom mišljenju.

## 2. Prijedlog Komisije

2.1. Ponovno pokrenuti prijedlog o CCCTB-u jedinstveni je skup odredbi za izračun oporezive dobiti trgovačkih društava u EU-u, a cilj mu je snažno pridonijeti rastu, konkurentnosti i pravednosti na jedinstvenom tržištu. Uz CCCTB prekogranična trgovačka društva postigla bi sukladnost s jednim jedinstvenim sustavom EU-a za izračun svojeg oporezivog prihoda umjesto s različitim nacionalnim odredbama. Trgovačka društva podnosila bi jednu poreznu prijavu za sve svoje aktivnosti u EU-u i pokrivala gubitke u jednoj državi članici s pomoću dobiti u drugoj. Transakcije unutar grupe više se ne bi oporezivala na razini subjekta, čime bi se uklonio problem transfernih cijena u području CCCTB-a. Konsolidirana oporeziva dobit podijelila bi se među državama članicama u kojima je grupa prisutna s pomoću formule za raspodjelu. Svaka država članica tada bi oporezivala svoj udio u dobiti na temelju svoje nacionalne stope poreza na dobit.

2.2. Ima i novih odredbi u usporedbi s prijedlogom iz 2011. Kao prvo, u prijedlozima iz 2016. poziva se na primjenu obaveznih, a ne fakultativnih pravila o upravljanju konsolidiranim grupama s godišnjim prihodom od 750 milijuna EUR ili više; kao drugo, postoje pravila kojima se trgovačka društva potiču na prikupljanje vlasničkog kapitala u svrhu financiranja ulaganja kako bi se suzbila tendencija financiranja duga; i treće, uvodi se povećani odbitak za istraživanje i razvoj. U okviru zajedničke osnove postoje prijedlozi o privremenim olakšicama za prekogranične gubitke s posljedičnim ponovnim uračunavanjem dok se ne uvede konsolidacija. Drugom će se koraku u prijedlozima pristupiti tek nakon što se postigne politički dogovor o prijedlozima zajedničke osnove. Za drugu se fazu još uvijek čeka da je razmotri Vijeće.

2.3. Sadašnji prijedlog Komisije sastoji se od dva odvojena prijedloga direktiva Vijeća. Jedan od prijedloga odnosi se na „zajedničku osnovicu poreza na dobit” (CCTB), a drugi na „zajedničku konsolidiranu osnovicu poreza na dobit” (CCCTB). Odvajanje dvaju elemenata u dva odvojena prijedloga glavna je razlika između prijedloga iz 2016. i 2011. Komisija predlaže pristup u više faza, najprije u pogledu zajedničke osnove poreza na dobit (CCTB), a kasnije u pogledu zajedničke konsolidirane osnove poreza na dobit (CCCTB).

2.4. Komisija je ponovno iznijela prijedlog o CCCTB-u radi suzbijanja agresivnog poreznog planiranja i podupiranja jedinstvenog tržišta, priznavši da se prijedlog „vjerojatno neće usvojiti u cijelosti i bez postupnog pristupa”. Međutim, Komisija naglašava da je konsolidacija sastavni dio prijedloga. Obvezujuća priroda CCCTB-a za trgovačka društva s prometom većim od 750 milijuna EUR dio je strategije poboljšanja izgleda za rast i borbe protiv agresivnog poreznog planiranja. Komisija smatra da su prijedlozi privlačniji za poslovanje u općenitom smislu u pogledu usklađenosti i složenosti te promicanja vlasničkog kapitala u odnosu na dug u pogledu poreznih olakšica. Osim toga, Komisija smatra da su prekogranična pokrića gubitaka u jednoj državi članici s pomoću dobiti u drugoj prednost navedenih prijedloga.

2.5. Komisija smatra da sadašnja pravila međunarodnog oporezivanja dobiti poduzeća „više ne odgovaraju modernom kontekstu“. Prema mišljenju Komisije, sastavljanje nacionalnih odredbi bez razmatranja međunarodnih pitanja može dovesti do neusklađenosti. Iako su prijedlozi iz 2016. obvezujući za veće grupe, njima se omogućuje sustav neobvezne usklađenosti za obveznike oporezivanja dobiti poduzeća u EU-u čiji je promet manji od 750 milijuna EUR. Komisija smatra da se navedenim prijedlozima prihod pripisuje prema mjestu stvaranja vrijednosti.

2.6. Komisija prepoznaje ambicioznu prirodu prijedloga, kao i postupnu prirodu njihove provedbe. Zapravo navodi da ozbiljne rasprave o elementu konsolidacije mogu usporiti napredak na drugim važnim područjima u kojima možda postoji širi konsenzus. Međutim, navedena dva prijedloga i dalje se podnose zajedno u okviru iste inicijative. Komisija nadalje navodi da konsolidacija ostaje temeljni element inicijative, a glavne porezne prepreke s kojima se relevantne grupe suočavaju mogu se rješavati samo konsolidacijom.

### 3. Prednosti prijedloga

3.1. Prijedlozi sadrže znatne koristi za poduzeća i građane. Doći će do smanjenja troškova usklađivanja i većeg pojednostavljenja za velika poduzeća i ona koja su se odlučila za trgovanje širom EU-a. To je i jedno od ključnih pitanja za postizanje napretka u dovršenju jedinstvenog tržišta i uspostavi jednakih pravila za sve. Ako se pravilno uvede, CCCTB bi mogao odigrati ključnu ulogu u borbi protiv agresivnog poreznog planiranja i ponovno izgraditi povjerenje građana u porezni sustav. Zajedničkim pristupom poreznoj osnovici osiguralo bi se da sve države članice EU-a imaju sličan pristup, da kritički u obzir uzimaju iste stvari i da dozvoljavaju iste olakšice. Multinacionalna poduzeća sada mogu koristiti različite porezne osnovice i različite stope oporezivanja u različitim državama članicama, a ponekad i *off shore* subjekata, za plaćanje vrlo niskih stvarnih stopa. CCCTB se bavi ovim pitanjima.

3.2. Rezultat agresivnog poreznog planiranja su niži prihodi od poreza. Razina poreznog planiranja pitanje je koje među građanima EU-a izaziva veliku zabrinutost. EU je poduzeo brojne mjere u cilju rješavanja tog problema i usvojio akcijski plan. Jedan od ciljeva CCCTB-a je istražiti kako se taj pristup može razraditi kako bi se osiguralo učinkovito oporezivanje dobiti poduzeća širom EU-a.

3.3. Znatno smanjenje transfernih cijena u EU-u izazvano CCCTB-om pomoći će u borbi protiv praksi koje dovode do agresivnog poreznog planiranja. Na primjer, često se koristi imovina kao što je intelektualno vlasništvo jer joj je teško odrediti vrijednost ili joj poduzeće samo odredi vrijednost koja načelno odražava vrijednost na otvorenom tržištu. Ona često podliježe unutarnjem trgovanju u okviru strukture poduzeća.

3.4. CCCTB-om se može boriti protiv agresivnog poreznog planiranja tako da se odredi gdje se odvija stvarna gospodarska aktivnost. Poduzeća mogu zapošljavati više ljudi i/ili imati znatnu imovinu u nekoj državi članici, a istovremeno u njoj ostvarivati vrlo nisku ili nikakvu dobit. Trenutačno poduzeća čija struktura obuhvaća više država članica mogu svoje poslovanje organizirati tako da većina dobiti koju ostvare u EU-u završi u njihovom glavnom europskom sjedištu koje se nalazi u jurisdikciji koja ima najniže stope i/ili najpovoljnije odbitke. Zajedno s korištenjem transfernih cijena za nematerijalnu imovinu, to u mnogim jurisdikcijama može dovesti do iznimno niskih efektivnih stopa poreza na dobit za multinacionalna poduzeća s vrlo velikim prometom. Ta se pitanja mogu riješiti prijedlozima za CCCTB. Formula iz prijedloga usmjerena je na mjesto gdje se vrši gospodarska aktivnost, a prodaja, radna snaga i imovina predstavljaju njezine ključne sastavnice. Važnu ulogu na tom području imaju i nacionalna porezna tijela.

3.5. Nakon usvajanja, CCCTB bi trebao riješiti pitanje konkurentnosti za sva poduzeća. U prijedlogu bi u obzir trebalo uzeti različite probleme s kojima se suočavaju mala i srednja poduzeća, kao i velika poduzeća.

### 4. Opće napomene

4.1. EGSO pozdravlja prijedloge o zajedničkoj osnovici poreza na dobit i zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit pomoću kojih bi se trebalo ojačati jedinstveno tržište pojednostavljenjem poreznog poslovanja većih trgovačkih načina i suzbiti agresivno porezno planiranje. Od 2011. godine dogodile su se važne promjene u europskom i globalnom gospodarskom i političkom kontekstu. Prijašnji prijedlog o CCCTB-u nije postigao znatan napredak. EGSO se nada da će se novi prijedlozi koji uzimaju u obzir opći razvoj situacije biti uspješniji.

4.2. Kako se rasprava o CCCTB-u razvija, važno je da konsolidacija ostane primarni cilj. Također bi bilo dobro kad bi prijedlog, gdje god je to moguće, bio manje složen. EGSO potiče Komisiju da prilikom promicanja oba aspekta prijedloga nastoji postići najveći mogući konsenzus.

#### 4.3. Sustav raspodjele CCCTB-a

4.3.1 Postoji nekoliko problema povezanih s formulom za raspodjelu. EGSO je zabrinut jer nije bilo pokušaja da se na smislen način objasni ili definira u kojoj mjeri opća formula (trećina imovina, trećina zapošljavanje i trećina prodaja prema odredištu) primjereno prikazuje gospodarsku stvarnost nekog poduzeća u pogledu raspodjele oporezive dobiti među državama članicama. Postojeći prijedlog mogao bi dovesti do značajnih promjena u obračunavanju dobiti za porezne svrhe, što će imati značajan i nepredvidljiv učinak na trgovačka društva i države članice. Porezni prihod temeljni je element u gospodarskom upravljanju, što bi moglo imati ozbiljan utjecaj. EGSO smatra da bi prijedlog trebao težiti pravednoj formuli i izbjegavati sustavno neuravnotežen učinak.

4.3.2 Naglasak na pitanjima kao što su pogoni, strojevi i osoblje je bitan, ali ne pruža kompletnu sliku suvremene industrije. Primjerice, strategija jedinstvenog digitalnog tržišta naglašava važnost intelektualnog vlasništva. Slično tome, kretanja koja se odnose na uniju tržišta kapitala mogla bi se usmjeriti na financijsku imovinu.

4.3.3 Razlozi za zabrinutost Odbora uglavnom su sljedeći:

- (1) Prijedlog za isključivanje intelektualnog vlasništva iz čimbenika imovine. Intelektualna imovina gospodarski je čimbenik koji se lako pomiče radi izračunavanja dobiti. EGSO uviđa da ga je teško procijeniti te stoga nije bio uključen u prijedlog Komisije i poziva države članice da razmotre najbolji način za rješavanje ovog važnog pitanja. To je osobito važno stoga što je intelektualno vlasništvo tako važan pokretač stvaranja gospodarske vrijednosti i sve više određuje smjer u kojem se kreću suvremena gospodarstva. Rješenje također nije u skladu sa naglaskom koji Komisija neprekidno stavlja na jedinstveno digitalno tržište;
- (2) Prijedlog o uključivanju čimbenika „prodaja prema odredištu”. Odbor je zabrinut da će primjena predloženog čimbenika prodaje dovesti do toga da će mnoge male države članice koje izvoze svoje proizvode izgubiti velike iznose svog oporezivog prihoda u odnosu na velike države članice koje te proizvode konzumiraju. Gospodarski i socijalni učinak je nepoznat te bi bilo dobro kvantificirati učinak čimbenika prodaje i, po potrebi, ponovo ga razmotriti.
- (3) Uvođenje sustava izračuna i konsolidacije poreza na dobit trgovačkih društava u cijelom EU-u predstavljalo bi veliku promjenu u poslovnom okruženju EU-a te posjeduje potencijal za snažni poticaj jedinstvenom tržištu. Stoga ga treba pomno analizirati te se poziva na izradu nacionalnih procjena učinaka. Međunarodni financijski i računovodstveni standardi važan su postojeći skup odredbi za sva glavna međunarodna trgovačka društva. Svako odstupanje od navedenih standarda u postupku planiranja poslovanja umjesto omogućavanja štednje donijelo bi dodatna opterećenja na poslovne subjekte. Budući da je Komisija razvila formulu za raspodjelu CCCTB-a isključivo za ovu konkretnu svrhu, ona je *prima facie* u suprotnosti s nekim međunarodnim računovodstvenim standardima.
- (4) S obzirom na to da su jasnoća i dosljednost u uporabi termina od ključne važnosti, i to posebice u području oporezivanja, Odbor preporučuje da se svi ključni elementi, a osobito definicije, riješe u direktivi.

#### 4.4. Financiranje dugom u odnosu na financiranje vlasničkim kapitalom

4.4.1 Prijedlozi Komisije stavljaju veliki naglasak na porezni tretman duga u odnosu na vlasnički kapital u korporativnom financiranju. Promicanje vlasničkog kapitala može se smatrati sveobuhvatnim elementom industrijske strategije jer diverzificira rizik u trgovačkom društvu i izbjegava mnoge aspekte volatilnosti u pogledu planiranja.

4.4.2 Točnije, Odbor je zabrinut zbog mogućnosti da odabrani pristup bude procikličan, u smislu da će se padom vlasničkog kapitala u lošim vremenima ili pribjegavanjem zaduživanju zbog nepostojanja drugog izbora potaknuti povećanje oporezivog prihoda, čime se stanje trgovačkog društva pogoršava upravo u trenutku kada se nalazi u najtežoj situaciji. To bi posljedično utjecalo na zaposlenje i rast. Stoga EGSO smatra da o odabranom pristupu treba promisliti.

## 5. Posebne napomene

5.1. Po mišljenju Odbora, prijedlozima Komisije snažno se podržava poslovanje i stvara se lakši i učinkovitiji režim sukladnosti i jednostavnosti poslovanja. Iako se promicanje jedinstvenog tržišta i potreba poslovanja može smatrati jednim od glavnih ciljeva EU-a, na egzistencijalnoj razini EU su osnove njegove države članice da služi njihovim potrebama. U najmanju će ruku Komisija trebati provesti sustavnu ocjenu učinka predloženih promjena na porezne prihode, ulaganje i zapošljavanje u svakoj državi članici, oslanjajući se na analize iz međunarodnih baza podataka i podatke država članica. EGSO potiče države članice da Komisiji osiguraju pristup svim relevantnim podacima i predlaže da se procjene utjecaja provode za obje faze CCCTB-a.

5.2. Iako je ukidanje transfernih cijena ključni dio prijedloga, jasno je da navedeni pojam postoji i kada grupe provode aktivnosti unutar i izvan EU-a. Za mnoga će trgovačka društva to neizbježno značiti različite i odvojene planove. Stoga treba posvetiti pažnju uspostavi grupa unutar i izvan EU-a i u mješovitim strukturama. Potencijal za izbjegavanje poreza tada se može preseliti s porezne osnovice ili sadašnjih hibridnih neusklađenosti na strukture poduzeća i grupacije.

5.3. EGSO se zalaže za to da, jednom kad se postigne suglasnost, rasprava o CCCTB-u slijedi europske procedure. Iako bi se politika trebala donekle prilagođavati promjenjivim uvjetima, treba organizirati i mehanizam za njezinu prilagodbu gospodarskim okolnostima.

5.4. Postupanje u pogledu istraživanja i razvoja snažno se pozdravlja. Dakako, povećani odbitak na tom području znatno će povećati aktivnost i doprinijeti konkurentnosti. Predložene mjere važno je staviti u kontekst usporedbom s odredbama država članica (koje su prilično raznolike). Olakšica za rast i ulaganje je važna kao novi poticaj, ali je od ključne važnosti da tijekom provedbe niti ona niti povećani odbitak za istraživanje i razvoj ne postanu novi oblici zlouporabe poreza prilikom provedbe.

5.5. Komisija treba uzeti u obzir sukobe koji mogu nastati između nadležnih poreznih tijela i glavne porezne uprave. Na sukobe koji mogu nastati oko oporezivanja društava unutar grupe i raspodjele dobiti može se potrošiti vrijeme koje je ušteđeno uklanjanjem problema u pogledu transfernih cijena.

5.6. Potrebno je jasno propisati kako se provode revizije država članica u društvima unutar grupe ako porezne uprave dotične države članice odluče provesti reviziju.

5.7. Odredbe o razdobljima amortizacije možda nisu u skladu s poslovnim praksama te stoga treba razmotriti fleksibilnost u ovom pogledu. Mnoga trgovačka društva mijenjaju svoju opremu (na primjer, računala) svake godine ili svake dvije godine kako bi držala korak s najnovijim tehnologijama, a u godinama koje slijede to će se samo ubrzati i u slučaju drugih kategorija imovine zbog iznimno brzog ritma tehnoloških promjena.

5.8. Još uvijek je važno boriti se protiv izbjegavanja plaćanja poreza arbitražom računovodstvenih kodova jer će to još uvijek biti moguće prije nego što dođe do konsolidacije.

5.9. Prijedlozi također omogućavaju multinacionalnim kompanijama da isključe posredničke subjekte, uključujući i one u poreznim oazama, jer se nalaze izvan EU-a. To se treba riješiti drugim načinima, npr. pravilima o transfernim cijenama, kontrolom stranih korporacija i općim načelom borbe protiv izbjegavanja plaćanja poreza.

Bruxelles, 20. rujna 2017.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
George DASSIS



**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 u pogledu obveze poravnanja, obustave obveze poravnanja, zahtjeva za izvješćivanje, tehnika smanjenja rizika za ugovore o OTC izvedenicama čije se poravnanje ne obavlja posredstvom središnje druge ugovorne strane, registracije i nadzora trgovinskih repozitorija i zahtjeva za trgovinske repozitorije**

(COM(2017) 208 final – 2017/090 (COD))

i

**o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1095/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala) i izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 u pogledu postupaka i tijela uključenih u izdavanje odobrenja za rad središnjim drugim ugovornim stranama i zahtjeva za priznavanje središnjih drugih ugovornih strana trećih zemalja**

(COM(2017) 331 final – 2017/0136 (COD))

(2017/C 434/10)

Izvjestitelj: **Petru Sorin DANDEA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, COM(2017) 208 final – 31.5.2017.; COM(2017) 331 final – 11.9.2017.  Vijeće Europske unije, COM(2017) 208 final – 6.6.2017.; COM(2017) 331 final – 22.8.2017.
Pravni temelj:	članci 114. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.9.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	528
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	145/0/2

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja ovu tekuću inicijativu koja obuhvaća dva prijedloga uredbe te potiče Komisiju da ubrza potpunu provedbu Uredbe o infrastrukturi europskog tržišta (EMIR).

1.2. EGSO posebno pozdravlja činjenicu da se postojećim prijedlogom Komisije provode prijedlozi iz programa REFIT te da je prijedlog iznesen nakon širokog savjetovanja s javnošću. Time se osiguralo da su savjetovanjem obuhvaćeni svi dionici i došlo se do prijedloga da se pravila pojednostave i poboljšaju te da se smanje troškovi izvršenja, a da se pritom ne ugrožava financijska stabilnost.

1.3. EGSO smatra da je važno da mjere koje predlaže Komisija budu u skladu s Akcijskim planom za uniju tržišta kapitala, a naročito s njegovim odredbama o sekuritizaciji.

1.4. EGSO smatra da je inicijativa Komisije opravdana te pozdravlja činjenicu da uredba EMIR zadržava svoj početni cilj s obzirom na to da globalna ugovorena vrijednost OTC izvedenica premašuje 544 bilijuna eura.

1.5. EGSO preporučuje da se vrste transakcija s izvedenicama i vrste instrumenata standardiziraju jer bi se na taj način moglo doprinijeti znatnom poboljšanju kvalitete podataka.

1.6. EGSO se slaže s prijedlogom Komisije da se uvede prag poravnanja za male druge ugovorne strane s obzirom na to da nailaze na poteškoće u pristupu poravnavanju.

1.7. EGSO podržava prijedlog Komisije da se produlji razdoblje tijekom kojeg su mirovinski fondovi oslobođeni obveze središnjeg poravnanja budući da dosad nije pronađeno rješenje koje bi im omogućilo da raspolažu potrebnom likvidnošću, a da se pritom ne utječe na interese dionika fondova.

1.8. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije o uspostavi novog nadzornog mehanizma u okviru Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA). EGSO preporučuje da Komisija izdvoji potrebna financijska sredstva za osposobljavanje osoblja koje će raditi u novom odjelu ESMA-e te da pritom uzme u obzir složenost nadzornih aktivnosti koje će taj odjel morati provoditi.

## 2. Prijedlog Europske komisije

2.1. U svibnju i lipnju Komisija je iznijela dva prijedloga uredbe<sup>(1)</sup> o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 u pogledu obveze poravnanja, obustave obveze poravnanja, zahtjeva za izvješćivanje, tehnika smanjenja rizika za ugovore o OTC izvedenicama čije se poravnanje ne obavlja posredstvom središnje druge ugovorne strane, registracije i nadzora trgovinskih repozitorija i zahtjeva za trgovinske repozitorije (EMIR).

2.2. Uz oba prijedloga objavljeni su radni dokumenti službi Komisije i procjene učinka.

2.3. U prvom prijedlogu uredbe Komisija predlaže jednostavnija i učinkovitija pravila za izvedenice. Komisija se želi uhvatiti u koštac sa znatnim novim izazovima koji se tiču poravnanja OTC izvedenica. Prijedlog pokriva četiri elementa: zahtjeve za izvješćivanje, nefinancijske druge ugovorne strane, financijske druge ugovorne strane i mirovinske fondove.

2.4. U drugom prijedlogu uredbe Komisija predlaže snažniji nadzor središnjih drugih ugovornih strana u pogledu tržišta izvedenica. Tim se prijedlogom želi dodatno unaprijediti financijska stabilnost EU-a uspostavom novog mehanizma u okviru Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala za nadzor nad tržištem izvedenica.

## 3. Opće i posebne napomene

3.1. Izmjena uredbe EMIR dio je nastojanja Komisije da osigura bolju regulaciju izvedenica. Posljednjih godina niz odredbi te uredbe provedeno je uz pomoć delegiranih akata, direktiva i uredbi. EGSO pozdravlja ovu tekuću inicijativu te potiče Komisiju da ubrza potpunu provedbu uredbe EMIR.

3.2. EGSO posebno pozdravlja činjenicu da se ovim prijedlogom Komisije provode prijedlozi iz programa REFIT te da je prijedlog iznesen nakon širokog savjetovanja s javnošću. Time se osiguralo da su savjetovanjem obuhvaćeni svi dionici i došlo se do prijedloga da se pravila pojednostave i poboljšaju te da se smanje troškovi izvršenja, a da se pritom ne ugrožava financijska stabilnost.

3.3. EGSO smatra da je važno da su mjere koje predlaže Komisija u skladu s Akcijskim planom za uniju tržišta kapitala, a naročito s njegovim odredbama o sekuritizaciji.

---

<sup>(1)</sup> COM(2017) 208 final – Prijedlog Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 u pogledu obveze poravnanja, obustave obveze poravnanja, zahtjeva za izvješćivanje, tehnika smanjenja rizika za ugovore o OTC izvedenicama čije se poravnanje ne obavlja posredstvom središnje druge ugovorne strane, registracije i nadzora trgovinskih repozitorija i zahtjeva za trgovinske repozitorije; i COM(2017) 331 final – Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1095/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala) i izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 u pogledu postupaka i tijela uključenih u izdavanje odobrenja za rad središnjim drugim ugovornim stranama i zahtjeva za priznavanje središnjih drugih ugovornih strana trećih zemalja

3.4. Inicijativom Komisije ne ugrožava se osnovni cilj uredbe EMIR, a to je nadzor i praćenje OTC izvedenica kako bi se smanjio sistemski rizik, kao i smanjenje obujma te vrste instrumenta, naročito onih špekulativne prirode. EGSO smatra da je inicijativa Komisije opravdana imajući u vidu da globalna ugovorena vrijednost OTC izvedenica premašuje 544 bilijuna eura.

3.5. Izmjenama koje se tiču zahtjeva za izvješćivanje koje je predložila Komisija smanjit će se administrativno opterećenje i pojednostaviti postupak izvješćivanja za većinu drugih ugovornih strana. Komisija vjeruje da će se poboljšati i kvaliteta prikupljenih podataka. EGSO smatra da bi standardizacija vrsta transakcija i instrumenata mogla znatno unaprijediti kvalitetu podataka.

3.6. Komisija predlaže da se uvede prag poravnanja za male druge ugovorne strane. Budući da nailaze na poteškoće u pristupu poravnanju, prijedlogom Komisije podupiru se ti mali subjekti, koji mogu biti male banke ili investicijski fondovi. EGSO se slaže s prijedlogom Komisije.

3.7. U Prijedlogu uredbe Komisija želi produljiti razdoblje tijekom kojeg su mirovinski fondovi oslobođeni obveze središnjeg poravnanja za portfelje OTC izvedenica koje posjeduju. Budući da mirovinski fondovi ne posjeduju likvidnost koja bi im omogućila središnje poravnanje te da imaju ključnu ulogu u osiguravanju prihoda starijih osoba, EGSO podupire prijedlog Komisije.

3.8. Drugim se prijedlogom uredbe uvode nova pravila i odgovornosti u pogledu nadzora središnjih drugih ugovornih strana, i u EU-u i izvan njega. Prijedlogom se uspostavlja pojačani okvir za suradnju između centralnih banaka i nadzornih tijela. EGSO pozdravlja taj prijedlog Komisije.

3.9. Predloženom se uredbom predviđa uspostavljanje novog nadzornog mehanizma u okviru ESMA-e, koji će imati nadzorne ovlasti nad središnjim drugim ugovornim stranama kako u EU-u tako i u trećim zemljama. Komisija nastoji osnažiti nadzor nad središnjim drugim ugovornim stranama iz trećih zemalja, a posebno onim koje bi mogle imati važnu ulogu u operacijama poravnanja u EU-u. EGSO preporučuje da Komisija izdvoji potrebna financijska sredstva za osposobljavanje osoblja koje će raditi u novom odjelu ESMA-e te da pritom uzme u obzir složenost nadzornih aktivnosti koje će taj odjel morati provoditi.

3.10. Imajući u vidu izazove koje OTC izvedenice postavljaju u odnosu na ušteđevinu građana, kao i sistemski rizik, EGSO ponovo predlaže<sup>(2)</sup> da se organiziraju obrazovni programi o financijama. Komisija bi mogla financirati takve programe za male ulagače.

Bruxelles, 20. rujna 2017.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(2)</sup> Vidi točku 4.7 mišljenja EGSO-a „Tržišta financijskih instrumenata”, SL C 143, 22.5.2012., str. 74.









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



**Ured za publikacije Europske unije**  
2985 Luxembourg  
LUKSEMBURG

**HR**