



Eestikeelne väljaanne

## Teave ja teatised

60. aastakäik

15. detsember 2017

Sisukord

### I Resolutsioonid, soovitud ja arvamused

#### ARVAMUSED

#### **Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee**

#### **EMSK täiskogu 528. istungiärk 20.-21. septembril 2017**

2017/C 434/01	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Digirevolutsioon tervishoius – mõju ravikindlustusele“ (omaalgatuslik arvamus) . . . . .	1
2017/C 434/02	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa Komisjoni poolt ELi õigusaktide kvaliteedi parandamiseks käivitavate mõjuanalüüside ja -hinnangute läbipaistvuse, meetoodika ja ressursside analüüs“ (omaalgatuslik arvamus) . . . . .	11
2017/C 434/03	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ausat konkurentsi ja majanduskasvu soodustav maksusüsteem“ (omaalgatuslik arvamus) . . . . .	18
2017/C 434/04	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „ELi ning Ladina-Ameerika ja Kariibi Riikide Ühenduse (CELAC) strateegiliste suhete uus kontekst ning kodanikuühiskonna roll“ (omaalgatuslik arvamus) . . . . .	23
2017/C 434/05	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Sotsiaalpartnerite ja teiste kodanikuühiskonna organisatsioonide roll ja võimalused uute töövormide kontekstis“ (ettevalmistav arvamus eesistujariigi Eesti taotlusel) . . . . .	30
2017/C 434/06	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Oskuste, sh digitaaloskuste pakkumine ja arendamine uute töövormide kontekstis: uued poliitikameetmed ning muutuvad rollid ja vastutus“ (ettevalmistav arvamus eesistujariigi Eesti taotlusel) . . . . .	36

### III Ettevalmistavad aktid

#### EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

##### EMSK täiskogu 528. istungjärk 20.-21. septembril 2017

2017/C 434/07	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „ELi tolliliidu arendamine ja juhtimine“ [COM(2016) 813 final] . . . . .	43
2017/C 434/08	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Keskpannale, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Tarbijatele suunatud finantsteenuste tegevuskava: paremad tooted ja laiem valik“ [COM(2017) 139 final] . . . . .	51
2017/C 434/09	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemadel „Ettepanek: nõukogu direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi (CCCTB) kohta“ (COM(2016) 683 final – 2016/0336 (CNS)) — „Ettepanek: nõukogu direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi kohta“ (COM(2016) 685 final – 2016/0337 (CNS)) . . . . .	58
2017/C 434/10	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemadel „Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012 seoses kliirimiskohustuse, kliirimiskohustuse peatamise, aruandluse nõuete, keskse vastaspoole kaudu kliirimata börsiväliste tuletisepingute riskimaandamis-meetmete, kauplemisteabehoidlate registreerimise ja järelevalve ning kauplemisteabehoidlate nõuetega“ (COM(2017) 208 final – 2017/090 (COD)) — „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määruse (EL) nr 1095/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve), ja muudetakse määrust (EL) nr 648/2012 seoses kesksetele vastaspooltele tegevusloa andmise korra ja sellega seotud asutustega ning kolmandate riikide kesksete vastaspoolte tunnustamise nõuetega“ (COM(2017) 331 final – 2017/0136 (COD)) . . . . .	63

## I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

## ARVAMUSED

## EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

EMSK TÄISKOGU 528. ISTUNGJÄRK 20.-21. SEPTEMBRIL 2017

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Digirevolutsioon tervishoius – mõju ravikindlustusele“**

**(omalgatuslik arvamus)**

(2017/C 434/01)

Raportöör: **Alain COHEUR**

Täiskogu otsus	26.1.2017
Õiguslik alus	kodukorra artikli 29 lõige 2 – omalgatuslik arvamus
Vastutav sektsioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	5.9.2017
Vastuvõtmine täiskogus	20.9.2017
Täiskogu istungjärk nr	528
Hääletuse tulemus	174/0/1
(poolt/vastu/erapooletuid)	

## 1. Järeldused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee leiab, et tervishoiu valdkonnas toimuvad digirevolutsiooni arvestades on hädavajalik säilitada solidaarsed, kaasavad ja mittediskrimineerivad tervisekindlustussüsteemid kõigi jaoks ning neid edendada. Universaalse tervisekindlustuse eeltingimused on nii kõigi kaasamine kui ka kõigile võrdse juurdepääsu tagamine (digitaalsetele või mittedigitaalsetele) tervishoiuteenustele ja neile pühendumine.

1.2. Kooskõlas varasemate arvamustega <sup>(1)</sup> leiab komitee, et digiteerimine võib soodustada võrdset juurdepääsu ravile, mis on tervishoiupoliitika oluline eesmärk, kui täidetakse teatud tingimusi:

- võrdne territoriaalne kaetus, võttes arvesse digitaalselt alateenindatud alasid (juurdepääs, kiirus);
- digitaalse lõhe vähendamine kasutuse seisukohast kodanike, tervishoiutöötajate ja tervisekindlustussüsteemides osalejate vahel;

<sup>(1)</sup> ELT C 458, 19.12.2014, lk 54; ELT C 242, 23.7.2015, lk 48; ELT C 13, 15.1.2016, lk 14; ELT C 13, 15.1.2016, lk 40; ELT C 288, 31.8.2017, lk 1.

- koostalitlusvõime kogu digitaalses arhitektuuris (andmebaasid, meditsiiniseadmed), et hõlbustada ravi järjepidevust struktuuride sees ja vahel;
- tervishoiuandmete kaitse; andmeid ei tohi mingil juhul kasutada patsientide kahjuks.

1.3. Telemeditsiini, ühendatud seadmete, nanotehnoloogia, biotehnoloogia, informaatika ja kognitiivteaduste leviku tulemuseks ei tohi olla see, et üksikisikuid käsitletakse üksnes ühendatud kehadena, keda võib kõikvõimsa arvutiprogrammi abil eemalt analüüsida, kontrollida ja jälgida. Tervishoiutehnoloogia areng toob tegelikkuses kaasa vastupidise olukorra – sellega kinnitatakse uuesti, et inimestevahelised suhted ja sotsiaalsed sidemed on meditsiiniteenuste ja ravi osutamise põhiosa.

1.4. Komitee rõhutab, kuivõrd problemaatiline on kodanike vastutuse ülemäärane suurendamine, julgustades neid oma tervisega seotud küsimusi ise juhtima, ja ülemäärane individualiseerimine. Tänu ennetavale meditsiinile ja ühendatud seadmetele suurenevad teadmised inimeste terviseohtudest ja nende jälgimisest, edendades senisest rohkem individuaalsetele vajadustele vastavaid poliitikameetmeid. Selliste riskide väljaselgitamine ja erinevused üksikisikute vahel tekitavad olulisi eetilisi küsimusi seoses solidaarse kindlustuskaitse säilitamisega.

## 2. Soovitused

2.1. Komitee tuletab meelde, et digirevolutsiooni edu tagamiseks peavad tulemuslikud tervisekindlustussüsteemid

- a) rakendama digiteerimist tervishoiuga seotud põhiõiguste mõistmiseks ja kasutamiseks ning mitte nende nõrgestamiseks. Digiteerimine peab olema individuaalset ja kollektiivset suutlikkust tugevdav tegur ning jõuline vahend õiguste tõhustamiseks ja uute tervishoiu korraldamise ja juhtimise vormide arendamiseks;
- b) kinnitama, et solidaarsus ja universaalsus on meie tervishoiusüsteemi alusväärtused, mille säilitamise eest vastutab igaüks.

2.2. Mingil juhul ei tohi digiteerimise kasutamine viia kollektiivse solidaarsuse tõeliste alustalade ehk tervise- ja sotsiaalsete ohtude ümberjaotamise ja vastastikuseks muutmise põhimõtete kahtluse alla seadmiseni.

2.3. Komitee rõhutab vajadust

- arendada ja hõlbustada kodanike võimalusi suurendada oma digikirjaoskust tervishoiu valdkonnas, et soodustada tervishoiuteabe kriitilist käsitlemist;
- tagada kvaliteetne tervishoiuteave, eelkõige soodustades tervishoiurakenduste märgistamise/akrediteerimise menetluste kehtestamist;
- tugevdada usaldusel põhinevaid suhteid patsientide, tervishoiutöötajate ja tervisekindlustussüsteemides osalejate vahel;
- luua nii kasutajate kui ka tervishoiutöötajate vajadustele kohandatud asjakohane koolitussüsteem, et tagada digitaaltehnoloogia tõhus, ohutu ja kaitsev kasutamine ning toetada muutusi tervishoiusüsteemis;
- tugevdada sotsiaalset dialoogi esmatähtsa viisina edasiste muutuste osas kokkuleppele jõudmiseks;
- võtta kasutusele vahendid isikuandmete ohutu töötlemise tagamiseks, et vältida kindlustusega seotud andmete (juurdepääs, hüvitamine jne) kasutamist kaubanduslikel eesmärkidel, mis ei ole kooskõlas rahvatervise lõppeesmärgiga;
- edendada dünaamilist regulatiivset keskkonda, võttes arvesse kogu ökosüsteemi („mitme sidusrühmaga keskkond“) ja tervisekindlustuse organisatsioonide osa usaldusväärse kolmanda osapoolena kindlustatute/liikmetega suhtlemisel;
- toetada hüvitatava ravi ja pakutavate heaoluteenuste nomenklatuuri arendamist, võttes arvesse tänu digiteerimisele võimalikke tehnoloogilisi uuendusi;

— vastusena kodanike vajadustele toetada üleminekut nn 4P meditsiinile,<sup>(2)</sup> arendades tervisekindlustusasutuste pakutavaid solidaarsusel põhinevaid teenuseid.

### 3. Taustteave

3.1. Digiteerimise levik toob tervishoiu valdkonnas kaasa ennenägematu ulatuse ja kiirusega toimuvaid muutuseid. Ühendatud seadmete ja tervishoiuga seotud mobiilirakenduste ulatusliku leviku, suurandmete kasutamise, nanotehnoloogia, biotehnoloogia, informaatika ja kognitiivteaduste arengu ning uute tervishoiuteenuste jõudsalt kasvava pakkumise tõttu viib digiteerimine meie tervishoiusüsteemi ulatusliku ümberkujundamiseni.

3.2. Tervishoiuga seotud digitaalsed uuendused ei piirdu kaugeltki ainult tehnilise või teadusliku mõõtmega, vaid pakuvad mitmesuguseid uuenduslikke kasutusviise. Need uued kasutusviisid kaasnevad ulatuslike sotsiaalsete uuendustega, mis võimaldavad uusi lahendusi tervishoiuga seotud ja sotsiaalsetele vajadustele.

3.3. Sellel on keerukas ökosüsteemis otsene mõju suhetele järgmiste osalejate vahel:

a. üksikisikud tervisliku seisundi tundmise seisukohast;

b. meditsiinitöötajad ja parameedikud ning nende suhted patsiendiga;

c. tervisekindlustussüsteem selle erinevates korralduslikes, halduslikes ja rahastamisvormides.

3.4. Mis puudutab üksikisiku suhtumist oma tervislikku seisundisse, siis suureneb kõigi teadlikkus tervise tähtsusest ja enda eest hoolitsemise viisidest. Meditsiiniteabele juurdepääsemise raskuste ja nii tekkiva teadmatuse tõttu on üksikisikud olnud seni haigestumisohtude suhtes ebakindlad. Nüüd on üksikisikul aga mitmesuguseid vahendeid (näiteks ühendatud seadmed), mis võimaldavad tal oma tervislikku seisundit hinnata ja oma elustiili vastavalt kohandada.

3.5. Teabeallikate kättesaadavusega saab üksikisikust tervishoiu osaleja, kes on suuteline tuvastama, võrdlema ja valima oma vajadustega kõige paremini kohandatud tervishoiuteenuse. Nn e-patsiendist on saamas prognoosivas meditsiinis osaleja, tervishoiuandmete looja ning enda ja teiste tervishoiu osaleja. Seetõttu on teadlik nõusolek andmekaitse ning andmete integreeritud haldamise ja kasutamise põhitegur.

3.6. Uued tehnoloogiad julgustavad keskendumisele pigem haiguste ennetamisele kui ravile. Lisaks võimaldavad need luua tõhusamaid, vähem sekkuvaid ja individuaalsemaid ravivõimalusi, mis on kooskõlas igapäevase geneetiliste ja bioloogiliste omadustega, kuna teabe kättesaadavus reaalsajas parandab ravi tulemuslikkust.

3.7. Tervishoiutöötajaid innustatakse arendama uusi pädevusi ja uusi tegevusvaldkondi ning seda mitmel tasandil, eelkõige järgmise osas: uus suhtlemisvorm, mis tugineb eeskätt vastastikusele usaldusele patsiendiga, digitaalsete vahendite kasutusoskuse järkjärguline omandamine koolitusmeetmete abil, raviteenuste osutamise tehniliste vormide muutmine ning koostööl ja jagamisel põhinev käsitlusviis koostalitlusvõimeliste süsteemide abil.

3.8. Sotsiaaldialog peab toetama kõnealuseid muutusi ja tõhustama tervishoiutöötajatele suunatud koolitusmeetmeid.

3.9. Tervisekindlustussüsteemide küsimuses jääb eesmärgiks iga kodaniku juurdepääs tulemuslikele ja kvaliteetsetele nii avalikele kui ka eratervishoiuteenustele. Selles kontekstis avaldatakse suurt mõju tervisekindlustusele, kuna tuleviku eesmärk on luua lahendusi ja isikustatud raviviise enne ohtude tekkimist vastastikkuse põhimõtete alusel, säilitades seejuures tervisekindlustuse traditsioonilise eemärgi võimaldada haigestunud inimestele juurdepääs tervishoiuteenustele.

3.10. Digiteerimise loodavad meditsiinilised uuendused võivad tervisekindlustust põhjalikult muuta. Loodav dünaamika viib meditsiini ja ravi individualiseerimiseni, tuginedes kahele teabeallikale:

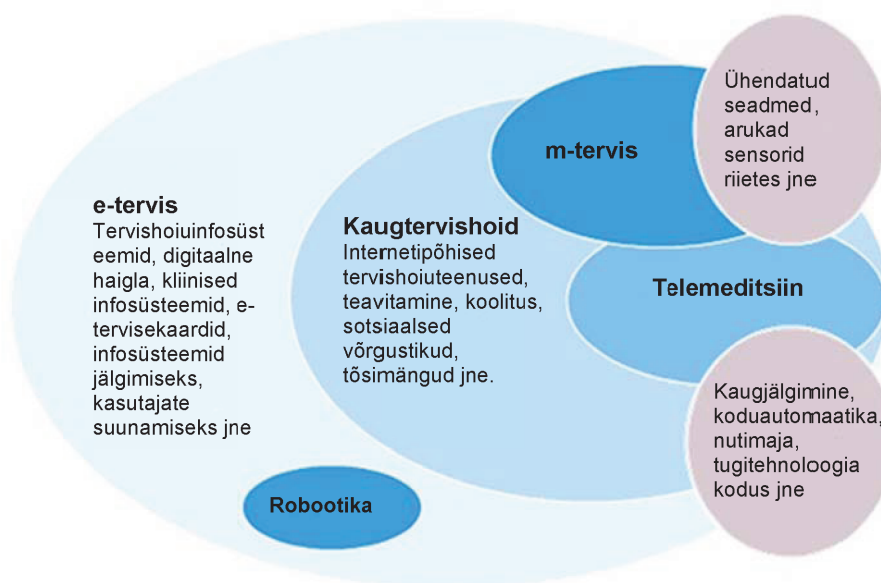
<sup>(2)</sup> Vt punkt 4.2.

## a. genoomi kaardistamine:

kaardistamise võimaldatav prognoositavus võib anda ennetamisele täiesti uue mõõtme (genoomi kaardistamine annab teavet terviseohu tõenäosuse kohta ja ennetamine muutub seetõttu otstarbekamaks) ning tõstatada tervisekindlustuse valdkonnas olulisi küsimusi;

## b. e-tervishoiu vahendid:

nende vahendite hulgas on muu hulgas ühendatud seadmed, mis põhinevad enda hallatavatel andmetel ning võimaldavad üksikisikutel oma tervislikku seisundit mõista ja parandada.



Seetõttu tuleb arvestada mitmesuguste küsimuste ja tähelepanekutega.

- Kas kõnealused uued teadmisteallikad võivad viia uute kohandatud pakumiste ja teenuste loomiseni, mis on kindlustatud isikute kasutusviisidega paremini kooskõlas?
- Kas tulevikus on tervisekindlustus seotud genoomi kaardistamisest tuleneva haigestumistõenäosusega?
- Kas üleminek ravipõhiselt käsitluselt ennetuspõhisele käsitlusele on kindel? Milline on mõju tervisekindlustuse juhtimisele ja rahastamisele keerulises majanduslikus olukorras? Kas isikustatud meditsiinilise ennetamise programme tuleks hüvitada digitaalsete platvormide raames?
- Kas heaolu<sup>(3)</sup> asendab nüüdsest tervishoidu? Kas tervishoiusüsteemi ümberkorraldamine ei vii holistilise ja vähem ravile keskendunud meditsiini tekkimiseni?
- Kas nende muudatustega muutub põhjalikult nägemus patsiendi ja arsti ning kindlustatud isiku ja kindlustaja vahelistest suhetest, minnes nn vertikaalselt mudelilt üle horisontaalsemale mudelile, milles patsient kõhkleb ja loob nn mitteeksperditeadmisi?
- Kas digiteerimise juhtivate osalejate majandusliku mõjuvõimu arvestades ei tuleks taas teha investeringuid avaliku sektori ametiasutuste teadus- ja arendustegevusse?

<sup>(3)</sup> „Heaolu, tervishoiu ja ravi valdkonnad on osa tavapärase ja patoloogilise vahelisest kontinuumist. See kontinuum on meditsiinis otstarbekas.“

#### 4. Digiteerimise mõju üksikisikule/patsiendile

4.1. Digitaalne üleminek annab üksikisikutele võimaluse tegutseda oma tervisliku seisundi suhtes, olles siiski teadlik teatud tõkete olemasolust sellele juurdepääsul. Suurem juurdepääs teadmiste, taristule ja isikustatud uuenduslikele tervishoiuteenustele võiks võimaldada igaühel osaleda oma tervishoiu tagamises, aga ka aidata kaasa teiste tervishoiu tagamisele abistaja, teabe looja ja andmepakkujana.

4.2. Sellist individualiseerimist iseloomustab nn **4P** tervishoid, mis on

**osalusel põhinev:** patsiendid ise toodavad meditsiinilisi andmeid ja teostavad nende üle järelevalvet, millele aitab kaasa ühendatud seadmete arvu suurenemine. Areneb suhe patsiendi ja arsti (kes ei ole enam ainus meditsiiniliste teadmiste allikas) vahel. Patsiendist saab aktiivne osaleja;

**ennetav:** patsiendid, kes koguvad regulaarselt teavet oma tervise kohta, on hea tervise säilitamisest üha teadlikumad, mis loob võimaluse suuremal määral ennetamisele suunatud tervishoiuks;

**isikustatud:** üha täpsemate ja mitmekesisemate isikuandmete katkematu voog võimaldab luua ka isikustatuma tervishoiu;

**prognoosiv:** viimaks loob tehnoloogiline areng, mis võimaldab näiteks inimeste täieliku genoomi digiteerimist, võimaluse üha enam prognoosimisele suunatud tervishoiuks.

4.3. *Haritus ja uue – digiteerimisega seotud – lõhe tekkimise oht tervishoius*

4.3.1. Tervishoiualase harituse all mõistetakse üksikisikute võimet hankida, mõista ja kasutada teavet, et edendada head tervist ja see säilitada. See tähendab sellise isiklike teadmiste, oskuste ja usalduse taseme saavutamist, mis võimaldab võtta meetmeid isikliku ja kogukonna tervise parandamiseks, muutes eluviise ja -tingimusi.

4.3.2. Digiteerimine kipub rõhutama tervishoiuga seotud sotsiaalseid ebavõrdsusi, tugevdades põhjuslikku seost isiku tervisliku seisundi ja tema kognitiivsete võimete (näiteks võime leida ja mõista kvaliteetset teavet tervishoiu kohta) ning rahaliste võimaluste vahel (näiteks võimalus varustada ennast kõige tulemuslikumate seadmetega). Selline ebavõrdsus suureneb eakate, kõige haavatavamate ja nende inimeste puhul, kes elavad digitaaltehnoloogia seisukohast alateenindatud piirkondades.

4.3.3. Tervishoiurakenduste kasutamine nõuab teatavat teadmiste taset, mis võimaldab terviseeteabele juurde pääseda, seda mõista, hinnata ja kasutada, et teha igapäevaseid otsuseid tervishoiu, haiguste ennetamise ja tervise edendamise kohta. Madala haritustasemega kaasnevad aga mitmed terviseiga seotud ohud, millel on tagajärjed eeldatavale tervena elatavale elueale, enneaegsele surmale, elukvaliteedile ja kuludele üksikisiku ja ühiskonna jaoks.

4.3.4. Sellegipoolest ei tohi tähelepanuta jätta digitaalse lõhe tekkimist meditsiinitöötajate ja parameedikute hulgas. Seda on võimalik takistada, tõhustades haridussüsteemi koolitusprogrammi abil, milles keskendutakse digiteerimise tõttu hooldaja ja hooldatava vahel tekkinud uutele suhetele.

4.4. *Vastutuse ülemäärane suurendamine – teine digiteerimisega kaasnev suur oht*

4.4.1. Kvantifitseerimise tavad tervishoiu valdkonnas soodustavad tervishoiu individuaalset mikrotasandil haldamist ja vastutuse suurendamist, kahjustades kollektiivsemat käsitlusviisi. Kõnealustest tavadest tulenevalt vastutavad üksikisikud ise oma hea või halva tervisekäitumise eest ning võivad juhtida tähelepanu kõrvale rahvatervise probleemide keskkonnaga seotud või sotsiaal-majanduslikest põhjustest.

4.4.2. Kui jäetakse ennetamata digiteerimise mõju individualiseerimisele, tervishoiuga seotud sotsiaalse ebavõrdsuse suurendamisele ja tervishoiu kaubanduslikumaks muutumisele, võivad sattuda ohtu meie solidaarsusel põhinevad ja universaalsed tervisekindlustuse mudelid.

## 5. Digiteerimise mõju tervishoiutöötajatele ja nende vahelistele suhetele

### 5.1. E-tervisekaart kui tervishoiuteenuste korraldamise nurgakivi

5.1.1. Digiteerimine annab võimaluse kõrvaldada tervishoiusüsteemist takistused, hõlbustades teabe jagamist haiglate, eravastuvõtude, tervishoiuvõrgustike ja koduteenuste vahel. Eri osalejate kogutud teabe turvalised ja kiired ülekandmise vahendid on vajalik tingimus patsiendi ravi koordineerimiseks ja üldiseks hoolduseks. Patsiendi valdkonnatüüse ravi ja hoolduse järjepidev korraldamine on palju hõlpsam. Kättesaadavus, kiire juurdepääs, andmete vahetamine ja jagamine hõlbustavad meditsiiniliste otsuste tegemist. Digitaalsel andmevahetusel tervishoiutöötajate vahel on ravi kvaliteedile otsesed kasutegurid.

5.1.2. Elektroonilisest tervisekaardist saab patsientide jaoks ravi koordineerimise ja kvaliteedi tagamise vahend tänu andmete jagamisele volitatud osalejate vahel ja eeldusel, et see jagamine toimub patsiendi eelneval nõusolekul, välja arvatud kiireloomulistel juhtudel või kui nõusoleku andmine ei ole võimalik. Elektroonilist digitaalset tervisekaarti reguleerivates eeskirjades käsitletakse kõiki konkreetseid digitaalsete andmete suhtes patsiendile antavaid tagatisi tema eraelu kaitse ja andmetele juurdepääsu valdkonnas. Meditsiinilise ja haldusliku tervisekaardi salastatus tuleb täiel määral tagada.

5.1.3. Elektrooniline tervisekaart võimaldab vältida dokumendi halvast loetavusest tingitud eksitsusi (retsept, läbivaatuse saatekiri) ning hõlbustab juurdepääsu ravimiandmebaasidele ja ravimite ohutumalt väljakirjutamist, kuna tuginetakse patsiendi konkreetsetele omadustele. Meditsiinipraktika digiteerimine aitab vähendada eksimisvõimalusi ja ravimitekkelisi ohtusid.

5.1.4. Meeldetuletuste ja hoiatuste funktsioon, mida võimaldab tervisekaardi elektrooniliseks muutmine, hõlbustab ennetusmeetme võtmist (vaktsineerimine, sõeluuringud) ja krooniliste haiguste all kannatavate patsientide ja ravimitega seotud teadmiste jälgimist ning aitab parandada patsientidele osutatavate raviteenuste kvaliteeti ja suurendab raviteenuste osutaja pädevust diagnoosimisel ja ravi määramisel.

5.1.5. Kuna patsiendi kohta kogutud teabe digiteerimine aitab parandada meditsiiniliste otsuste tegemise protsessi, oleme lähiaastatel meditsiinitavade põhjaliku muutumise tunnistajateks. Ühtki meditsiinilist diagnoosi ei saa enam anda ilma tehisintellektipõhise eksperdi- või vahendisiistemiita. Selline revolutsioon on genoomika, neuroteaduste ja ühendatud seadmete paralleelse arengu tulemus, mille raames on nüüdsest üksnes masinad võimelised kõiki andmeid koos töötlemata.

### 5.2. Inimese asetamine uute meditsiiniliste praktikate arendamise keskmesse

5.2.1. Tehnoloogiline areng võimaldab ja tugevdab telemeditsiini arengut, avades tee uutele meditsiinilistele ja parameditsiinilistele praktikatele. Telemeditsiinil on järgmised eelised: parem tervishoiuga seotud kaetus isoleeritud piirkondades ja haavatavas olukorras isikute liikumisvajaduse vähendamine, haigete kaugjälgimine, vältides nende haiglasse paigutamist, oskusteabe kaugjagamamine, ravihariduse andmine kaugjälgimise ning valdkonnaülese kooskõlastamise kaudu tänu kaugkonsulterimisele ja oskusteabe kaugjagamisele.

5.2.2. Telemeditsiin, elektrooniline ametialane suhtlus, elektroonilistele dokumentidele üleminek, geograafiliselt hajutatud pädevuste koondamine, intellektuaalsete või meditsiinitehnoloogiliste vahendite jagamine peab võimaldama kokku hoida tervishoiutöötajate aega, mida on seejärel võimalik kasutada patsiendiga otse suhtlemiseks ning mis viib arsti ja patsiendi suhte märkimisväärse paranemiseni.

## 6. Digiteerimise mõju tervise- ja ravikindlustuse haldamisele

### 6.1. Suurandmed

6.1.1. Meie tervishoiusüsteemide järkjärguline digiteerimine on vaieldamatult kaasa aidanud ühelt poolt iga kodaniku kindlustusdokumentide haldus- ja rahalisele juhtimisele (ruumi, aja, tarvikute kokkuhoid, suurem tootlikkus, lihtsam ja turvalisem arhiveerimine, keskkonnaga seotud kokkuhoid) ning teiselt poolt ravi osutajate ja haiglate kiiremale hüvitamisele, suurendades seejuures kontrollitoiminguid ja vähendades eksimise ohtu teenuste eest arvete esitamisel.



6.1.2. Dokumendivormide elektrooniliseks muutmine on vähendanud dokumentide edastamise aega – ehkki see ei too otsest kasu ravi kvaliteedi seisukohast – ja lihtsustanud haldustoiminguid. Sellegipoolest lihtsustab see meditsiiniteenuste osutamist, võimaldades arstidel keskenduda rohkem ravimisele ja vähem sellega kaasnevatele vältimatutele haldustoimingutele.

6.1.2.1. Tänapäeval luuakse suurandmeid, kui on kokku kogutud kõik patsientide/kindlustatute andmed, sealhulgas tervishoiurakendustest saadavad andmed. Suurandmed tuginevad suutlikkusele analüüsida kõiki erinevatest allikatest pärit andmeid. Selle eelduseks on vahendite olemasolu, mille abil andmed omavahel siduda ja eraldada automaatsel ja kulutõhusal viisil struktureerimata andmete hulgast kasulik teave.

6.1.3. Tänu rakendustele ei hoita andmeid enam arstide juures, haiglates ega tervisekindlustusasutustes, vaid pilvserverites kasutatavates seadmetes või platvormidel, mille emattevõtja ei pruugi tingimata asuda tervisekindlustuse asukohariigis ega isegi mitte Euroopas.

6.1.4. Selle saavutamisel on alustalaks koostalitlusvõime nii Euroopa (digitaalse ühtse turu näol) kui ka riiklikul tasandil. Tuleks välja töötada tervishoiuteabe süsteemide koostalitluse raamistik ja seda rakendada. Selline koostalitlusvõime teabehoidla koondaks põhimõtteid ja standardeid, mida tuleb järgida, et vahetada tervishoiuandmeid turvaliselt, ühendades kõiki e-tervishoiu osalejaid.

## 6.2. Andmekaitse

6.2.1. Üksikisikute/patsientide jaoks on esmatähtis andmete omandiõigus ja kaitse ning need on ka põhiõigused, mida tuleb austada. Üksikisikud/patsiendid peavad saama oma andmeid vabalt käsutada. See toimub kodanike vaba, teadliku ja alalise nõusoleku andmise teel nende andmete kogumiseks ja kasutamiseks. Sellele lisandub ülekantavuse õiguse tunnustamine ja Blue Buttoni<sup>(4)</sup> laadi lahenduste loomine üksikisikute isikliku ajaloo kättesaadavaks tegemiseks.

6.2.2. 25. mail 2018. aastal jõustuva isikuandmete kaitse üldmäärusega reguleeritakse kõnealust küsimust Euroopa tasandil. Samuti tuleb arvesse võtta Maailma Arstide Liidu deklaratsiooni terviseandmebaaside ja biopankade eetiliste kaalutluste kohta (Taipei deklaratsioon).

## 6.3. Põhjalikud muutused tervisekindlustuses

6.3.1. Kindlustuse valdkonnas toimub digiteerimine. Ehkki algselt piirdui väärtuspakkumistega, mis olid seotud teabe ja võrdlemisega (võrdlusvahendid, registreerimine veebis jne) või meditsiiniliste ja haldusdokumentide elektrooniliseks muutmiseks, läheb see üksnes tehingutega seotud lülidest märkimisväärselt kaugemale. Uued kvantifitseerimise meetodid, mida teatakse suurandmetena, muudavad märkimisväärselt kindlustussektori majandusmudelit ning nende tulemusel tekivad uued tooted.

6.3.2. See muutus mõjutab tugevalt ja ilmselgelt

- kutsealasid, mis on seotud andmete tootmise, säilitamise, tarnimise, töötlemise ja muutmise algoritmide abil ning millel on suur teabealane lisaväärtus;
- patsientide staatust, kellest saavad oma tervise suhtes aktiivsed osalejad ning kes sõltuvad üha vähem tervishoiutöötajatest.

6.3.3. Tehnoloogia ja tervishoiurakenduste arenedes on kõikidel üksikisikutel võimalik oma füüsilist tegevust, toitumist, teistega suhtlemist ehk kõiki oma terviseiga seotud näitajaid n-ö esemestada.

6.3.4. Suurandmete kasutamine võiks üksikisikute suhtes tähendada liikumist ohtude katmise ja vastastikuseks muutmise mudelilt käitumisviiside katmise ja kindlustuspakkumise individualiseerimise mudelile, viies ülemäärase individualiseerimiseni. Kui kasumit taotlevatel erakindlustusandjatel näib olevat võimalik sellega üsna loomulikult teel kohaneda, siis võib muutus olla keerulisem vastastikuste kindlustusandjate ja tervisekindlustuse avaliku sektori osalejate jaoks, kelle peamised ülesanded satuksid surve alla.

---

<sup>(4)</sup> Ülevaade algatusest Blue Button: algatuse Blue Button käivitas 2010. aastal Ameerika Ühendriikide valitsus, et pakkuda Ameerika veteranidele jälgimise, kontrolli ja isiklike terviseandmete allalaadimise platvormi. See võimaldab neil pääseda juurde nende ravi, tervisekindlustusandmeid ja terviseajalugu (allergiad, meditsiinilised analüüsid jne) käsitlevatele kokkuvõtetele ja neid alla laadida. Allikas: <http://www.va.gov/bluebutton/>.

6.3.5. Tervisekindlustuse haldurid on omalt poolt sellest arengust tulenevalt haavatavas etapis, sest nad on teelahkmel mitmemõõtmelises ökosüsteemis, mis koosneb tootjatest, arstidest, valitsustest, seadusandjatest, investoritest ja patsientidest.

6.3.6. Tervisekindlustuse haldurid peavad tulema toime väga staatilise olukorraga, mis on seotud tundlikke terviseandmeid käsitlevate äärmiselt rangete eeskirjadega, meditsiini- ja haiglasektori keeruka toimimise ja rahastamisega, üsna jäiga ja vähereageeriva väärtusahelaga (kindlustuslepingu sõlmimine, maksete vastuvõtmine, hüvitiste määramine), kindlustustoodete üha rangema reguleerimisega ja mõnikord isegi meditsiinitöötajate korporatiivsusega.

6.3.7. Seejuures ei ole kõikidel tervisekindlustuse halduritel (enam) samaväärset finantssuutlikkust ning selleks tegevuseks vajalik omakapital näib üha enam takistusena nende endi arengule. Digiteerimise suurte osalejate majanduslik võimsus avab neile uksi, võimaldades otse investeerida valdkonda, mida nemad tajuvad turuna.

6.3.8. Vaatamata paranenud teadmistele individuaalsetest terviseohtudest on oluline tagada, et meie tervishoiusüsteemid tugineksid ka edaspidi ühise ja solidaarsusel põhineva kindlustuse põhimõtetele. Meie tervisekindlustussüsteemide tulemuslikkus põhinebki üksikisiku liikmesuse ühendamisel kollektiivse kaitsega kõigi terviseohtude vastu.

#### 6.4. Hüvitamismehhanismide kohandamine

6.4.1. Praegu on vähe näiteid mobiilirakenduste kasutamise rahalisest hüvitamisest isiku ravi ajal. Üks praeguseid peamisi takistusi on nimelt piisavate ja uusi tehnoloogilisi tingimusi hõlmavate hüvitamismudelite puudumine.

6.4.2. Ühelt poolt on olemas klassikaline riigi sekkumisel põhinev meetod, mille kohaselt on hüvitamine riiklike institutsioonide ja ametiasutuste ülesanne, kes otsustavad hüvitatavate mobiilsete tervisteenuste üle (<sup>5</sup>). Teiselt poolt on olemas ka tervisekindlustuse süsteemide osalejate, sh vastastikuste kindlustusandjate tehtavad algatused (<sup>6</sup>).

6.4.3. Lisaks on kasutusele võetud uuenduslikud hüvitamissüsteemid, näiteks innustamis- ja ennetamisprogrammid, mille eesmärk on keskenduda pigem ennetamisele kui ravimisele.

#### 6.5. Tervisekindlustusametuste uued väljakutsed

6.5.1. Tulevased väljakutsed mõjutavad tugevalt nii avaliku kui ka erasektori (näiteks vastastikused kindlustusandjad) kohustusliku tervisekindlustuse haldamise organisatsioone. Need on järgmised:

- töötada välja kohandatud ja individuaalsed ennetavad, prognoosivad ja jälgimisvahendid ravi valdkonnas ning luua lahendusi ja isiklike raviviise enne ohtude tekkimist vastastikkuse põhimõtte alusel, säilitades seejuures traditsioonilise eesmärgi tagada haigestunud isikutele juurdepääs ravile;
- viia tervishoiuteenuste pakkumine kooskõlla patsientide muutuvate vajadustega;
- aidata patsiente, vältides häbimärgistamise ja süüdistamise ohtu: vastastikustel kindlustusandjatel on juba oluline osa ennetamises, hoolduse ja patsientide jälgimises. Seda osa tuleks laiendada ka avaliku sektori tervisekindlustusametustele;
- võidelda digitaalse lõhe tulemusel tekkida võiva tervishoiuga seotud sotsiaalse ebavõrdsuse vastu, suurendades haritust (eeskätt pädevuste tugevdamise kaudu);

(<sup>5</sup>) Prantsusmaal jõuti uue etapini, võttes pärast meditsiiniseadmete ja tervishoiutehnoloogiate hindamise riikliku komisjoni esitatud arvamust kasutusele Diabeo. Lahendus Diabeo on tarkvaraprogramm koos meditsiinilise kaugjälgimise ja tehnilise teenusega programmi kasutamise õppimiseks. Programm Diabeo aitab patsienti pika ja lühikese toimeajaga insuliini igapäevaste annuste arvutamisel kooskõlas ravimi välja kirjutanud arsti poolt kindlaksmääratud eesmärkidega. See on patsiendi jaoks kättesaadav mobiilse terminali rakenduse kaudu (nutitelefon või tahvelarvuti) ja veebiportaali kaudu.

(<sup>6</sup>) Prantsusmaa vastastikuse kindlustusandja MGEN välja töötatud ja Belgia vastastikuse kindlustusandja (Solidaris) poolt edastatav Vivotim on veel avaldamata e-tervishoiuprogramm, mille eesmärk on ennetada südame-veresoonkonna haiguste ohtusid ja nendega tegeleda, pakkudes mitmesuguseid isikustatud teenuseid digitaalsete vahendite ja ühendatud seadmete abil. See koosneb 3 jälgimisprogrammist ja 13 ennetamisviisist, mis on kohandatud igapäevase olukorra, ootuste ja vajadustega, ennetamisest hea tervise ja isikute puhul krooniliste haiguste haldamiseni.

- vähendada riskikäitumist ja jälgida tervishoiutöötajate ettekirjutuste järgimist. Tõhusate ja vajadustele vastavate vahendite leidmine on põhiküsimus;
- seada esmatahtsaks kindlustatute elukvaliteet. See on seotud majanduslike ja riskihaldamise eesmärkidega ning seetõttu ka tervishoiukulustega seotud eesmärkidega;
- süstematiseerida patsientide tervisekaartide elektrooniline haldamine ja suhted hooldusteenuste pakkujatega, sh osutatud hooldustoiminguid tõendavate dokumentide elektrooniliseks muutmise, elektrooniline tervisekaart, digitaalne haiguslugu;
- kohandada hüvitised patsientide hoolduse ja jälgimise uute vormidega tervishoiutöötajate poolt;
- saada usaldusväärseks kolmandaks osapooliks terviseandmete voogude kasutamisel ja haldamisel ning nende kogumisel, olles teadlik, et selliseid andmeid võidakse kasutada lubamatul viisil kaubanduslikul eesmärgil.

6.5.2. Tervishoiuvaldkonna vastastikused kindlustusandjad, mis olid tervisekindlustuse eelkäijad, võivad nüüd eesmärgiks seada püsiva ja isikustatud abi tagamise kõikidele kindlustatutele. Olenemata sellest, kas tegu on pakutavate toodete/teenustega või üksikisikute aitamisega nende heaolu- või ravipüüdlustes, peab tervishoiuvaldkonna vastastikustel kindlustusandjatel olema võimalik olla olenemata suhtluskanalist kindlustatute elus kohal ja pakkuda neile nende vajadustega kohandatud vastust.

## 7. Digiteerimisvaldkonna takistajate mõju tervisekindlustusele ja ühiskonnale

7.1. Sellegipoolest avaldavad kõik eelnevalt välja toodud elemendid, mis näitavad tervishoiuga seotud digiteerimise küsimuste keerukust, ning uute veebiosalejate tekkimine meie tervisekindlustussüsteemidele suurt majanduslikku survet.

7.2. Selle muutuse teeb osaliselt võimalikuks majanduslikult juurdepääsetavate ja tehniliselt usaldusväärsete tuvastamisvõimaluste tekkimine, ent lisaks ja eeskätt ka võimekus tsentraliseerida ja analüüsida andmeid nutitelefonide või veebileidete kaudu. Nii on tekkinud mobiilirakenduste ökosüsteem, mis on keskendunud eesmärkide, kogukonna ja mängulisuse põhimõttele. See võimaldab mobiilikeskkondade loojatel määratleda terviseandmete haldamise standardid oma asjaomaste teenuste kaudu <sup>(7)</sup>.

7.3. Võib arvata, et GAFAMA (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft ja Alibaba) <sup>(8)</sup> ja teised tulevased ettevõtjad on tulevikus selle uue meditsiinivormi juhid, tuginedes üha enam infotehnoloogiale ja selle dekrüpteerimisele. Ent tegemist on just nimelt digitaalajanduse juhtide elatisega, kes kasutavad kõnealuseid tehnoloogiaid, et saavutada kontroll ökosüsteemide üle kõikides sektorites.

7.4. Nende platvormide jõud väljendub selles, et nende arengumudel tugineb ühendatud toote või teenuse massilisele pakkumisele elanikkonnale, mis annab neile juurdepääsu rohketele andmetele, mis tehakse rahaks. Andmete rahaks tegemine võimaldab pakkuda mitmeid tasuta teenuseid, tagades massilise kasutamise ja soodustades positiivset mõjuringi, milles igaüks püüab sundida tarbijat võimalikult suletud ökosüsteemi. Teenuste pakkumise peaaegu puuduvate tegevuskulude tõttu soosib veebipõhine majandusmudel loomulikult kõige suuremaid osalejaid, kes võtavad endale suure osa loodud väärtusest ja kellel on seetõttu suutlikkus teha suuri investeeringuid.

7.5. Võib arvata, et üksnes GAFAMA on suuteline nendest tasuta levitavatest andmetest kasu saama, võrreldes neid kõigi muude andmetega, mida nad üksikisikute käitumise kohta koguvad. Praegusi ja tulevasi internetihüide silmas pidades on eetilistest ja õiguslikust seisukohast esmatahtis säilitada nii kodanike kui ka valitsuste ja institutsioonide, sh sotsiaalkindlustusametite suveräänsed õigused andmete kindlakstelemisel, kogumisel ja kasutamisel.

<sup>(7)</sup> Rakendustepoodide turu struktuur on jagatud peamiselt viie kõige suurema rakendustepoe vahel (90 % allalaadimistest: Play (Android), App Store (Apple), Windows Phone Store (Microsoft), App World (BlackBerry) ja Ovi (Nokia)).

<sup>(8)</sup> Turuliidrid, nn GAFAMA (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft ja Alibaba) on omandamas e-tervise üle kontrollimonopoli. Need hargmaised ettevõtjad on rahvatervise valdkonda ulatuslikult investeerinud, kuna nad näevad selles majandusliku laienemise potentsiaali.

7.6. Selle teabe lisaväärtuse, eelkõige tervishoiu puhul, korjavad endale ja seda kontrollivad kõnealused platvormid ja mitte enam tervishoiusüsteemi tootjad. Seejärel tuleb teave üksnes taotlejatele kättesaadavaks teha, kes saavad seda kasutada.

7.7. Mahule, kiirusele, mitmekesisusele, tõesusele ja väärtusele tugineval andmekaitsel on majanduslik väärtus, mis vajab arenevat õiguskeskkonda, mis oleks seotud kogu ökosüsteemiga (mitme sidusrühmaga keskkond), eesmärgiga vältida kasutust üksnes kaubanduslikul eesmärgil.

Brüssel, 20. september 2017

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
Georges DASSIS

---

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa Komisjoni poolt ELi õigusaktide kvaliteedi parandamiseks käivitavate mõjuanalüüside ja -hinnangute läbipaistvuse, metoodika ja ressursside analüüs“**

**(omalgatuslik arvamus)**

(2017/C 434/02)

Raportöör: **Denis MEYNENT**

Täiskogu otsus	26.1.2017
Õiguslik alus	kodukorra artikli 29 lõige 2 omalgatuslik arvamus
Vastutav sektsioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	5.9.2017
Vastuvõtmine täiskogus	20.9.2017
Täiskogu istungjärk nr	528
Hääletuse tulemus	142/0/5
(poolt/vastu/erapooletuid)	

## 1. Järeldused ja soovitused

1.1 Komitee tuletab meelde, et REFITi<sup>(1)</sup> esmane eesmärk on parandada ELi õigusaktide kvaliteeti ja tõhusust ning luua lihtsaid, arusaadavaid ja ühtlustatud eeskirju, seadmata kahtluse alla ELi poliitikameetmete juba kehtestatud strateegilisi eesmärke ning kahjustamata kodanike, tarbijate ja töötajate kaitset, sotsiaalset dialoogi ja keskkonda<sup>(2)</sup>. ELi õigusaktid on oluline integratsioonitegur. Kui need on proportsionaalsed, tagatakse nende abil kaitse, ELi õiguse edendamine ja õiguskindlus kõigile Euroopa sidusrühmadele ja kodanikele<sup>(3)</sup>.

1.2 Hoolimata seni tehtud edusammudest, eelkõige õiguskontrollikomitee tööde mõjul, soovib komitee, et Euroopa mõjuhindamise ökosüsteem areneks edasi kvaliteedi parandamise ja organiseeritud kodanikuühiskonnaga arvestamise suunas õigusaktide koostamisel ja rakendamisel.

1.3 Seepärast on olulised eelkõige järgmised aspektid:

- algsete ja lisauuringute tehniline kirjeldus peab olema läbipaistev, kättesaadav ja pluralistlik ning julgustama selliste alternatiivsete stsenaariumite koostamist, mis kirjeldavad selgelt võimalike valikute tegelikke tagajärgi;
- Euroopa mõjuhinnangute register ja kõik olemasolevad asjakohased andmed (teaduslikud, statistilised jne), sealhulgas sidusrühmade seisukoht, peavad olema hõlpsasti kättesaadavad ja loetavad teistes ELi keeltes, eeskätt mõjuhinnangute kommenteeritud kokkuvõtted;
- peab olema tagatud iga õigusakti ettepaneku mõjuhinnangu tasakaalustatud olemus, omistades majanduslikule, sotsiaalsele ja keskkonnamõõtmele, sealhulgas VKEdele ja mikroettevõtjatele, kogu vajaliku tähtsuse.

<sup>(1)</sup> Lühend tähistab õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi.

<sup>(2)</sup> ELT C 303, 19.8.2016, lk 45.

<sup>(3)</sup> ELT C 303, 19.8.2016, lk 45.

1.4 Komitee soovib kvalitatiivset käsitlust, mis toimib võrdselt koos kvantitatiivse analüüsiga ja milles võetakse arvesse uuringut õigusaktides kavandatud kasu kohta.

1.5 Komitee kutsub komisjoni üles olema valvas, et regulatiiv- ja halduskoormuse vähendamine ei mõjutaks ELi poliitika tõhusust ja üldist kvaliteeti, eriti sotsiaal-, keskkonna- ja tarbijakaitse valdkonnas ning seoses VKEde ja mikroettevõtjatega.

1.6 Komitee soovib seoses mõjuhindanguga järgmist:

- järgida Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni mõjuhindangute osas ühtset metodoloogilist lähenemist, mida saaks jagada nõuandvate organitega, et hõlbustada vastavate institutsioonide tööd ning võimaldada muudatusettepanekute ja arvamuste koostamist;
- tugevdada komitee mõju kvaliteedikontrollis, andes talle võimaluse hinnata teatavaid mõjuhindanguid metodoloogilisest vaatenurgast ja võttes arvesse sotsiaalset, keskkondlikku või piirkondlikku mõõdet. Sellega seoses nõuab komitee, et süstemaatiliselt ja konkreetselt võetaks arvesse ELi toimimise lepingu artiklit 9;
- korraldada korrapäraselt teabevahetust õiguskontrollikomiteega mõjuhindangu meetodite ja heade tavade osas, eeskätt tööhõive ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonnas ning VKEsid ja mikroettevõtjaid puudutavates valdkondades.

## 2. Sissejuhatus

2.1 Mõjuhindamine kujutab endast ELi kavandatavate õigusaktide positiivse ja negatiivse mõju pidevat ja kriitilist analüüsimist majanduslikust, sotsiaalsest ja keskkonnaalasest aspektist. Viisteist aastat pärast mõjuhindamise algust on sellest saanud ELi parema õigusloome tegevuskava nurgakivi.

2.2 Mõjuhindamise süsteem sekkub poliitilisse tsüklisse väga varajases staadiumis. Mõjuhindang eelneb igale uuele algatusele, millel võib olla majanduslik, keskkonnaalne või sotsiaalne mõju. Korrapäraselt korraldatakse ka ELi kehtivate õigusaktide ja poliitikameetmete hindamist ja toimivuskontrolli (fitness check). Esialgse mõjuhindangu etapis (inception impact assessment) visandatakse mõjuhindangu üldsuunad, hõlmates kõik erinevad valikud (alates *status quo* säilitamisest kuni täieliku ühtlustamiseni). Seejärel koostatakse mõjuhindang, mille projekti vaatab läbi õiguskontrollikomitee. Pärast asjaomase õigusakti rakendamise etappi hinnatakse selle tulemuslikkust, tõhusust, asjakohasust ja Euroopa lisaväärtust. ELi õigusaktide mahukamad hindamised vaadatakse läbi õiguskontrollikomitees. Parema õigusloome tegevuskava toimib seega kõigis menetlusetappides. Selle raames püütakse igas etapis olla paljude konsulteerimismehhanismide kaudu üha rohkem sidusrühmadele avatud.

2.3 2015. aasta mais sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe<sup>(4)</sup> kajastab kolme institutsiooni ühist seisukohta mõjuhindangute osas. Tehtud edusammudega seoses peab komitee oluliseks kahte peamist järeldust:

- ühise metoodika puudumine: iga institutsioon vastutab oma hindamismeetodi kindlaksmääramise eest, kuigi tööde aluseks peab alati olema komisjoni mõjuhindang, et tagada ühtne lähenemine;
- nõukogu ja parlament peavad tagama, et koostavad mõjuhindangu enne „oluliste“ muudatusettepanekute esitamist, kui seda peetakse vajalikuks.

<sup>(4)</sup> Institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe, ELT L 123, 12.5.2016, lk 1.

2.4 2015. aasta mais loodud õiguskontrollikomiteel kulus ligi kaks aastat täieliku tegevusvalmiduse saavutamiseks. Tal on suurendatud pädevus ja laialdane vastutus, mis sisaldab mõjuhindangu projektide kvaliteedi kontrollimist ning ELis kehtivate õigusaktide toimivuskontrolli ja suuremate hindamiste läbivaatamist<sup>(5)</sup>. Õiguskontrollikomitee professionaalsemaks muutmine on aidanud võtta rohkem arvesse sotsiaalset ja keskkonnavalast mõju. Õiguskontrollikomitee vaatas 2016. aastal läbi 60 mõjuhindangut, millest 25 (42 %) said esialgu negatiivse hinnangu, sundides koostajaid neid uuesti komiteele esitama. Praegu piirdub komitee arvamuste koostamisega mõjuhindangute kohta. Tulevikus võiks komitee tõhusalt hinnata ka seda, kuidas õigusakti ettepanekus mõjuhindangut kajastatakse ja seda arvesse võetakse.

### 3. Mõjuhindangu protsessi analüüs

#### 3.1 Mitmemõõtmeline mõjuhindang

3.1.1 Mõjuhindang põhineb real kriteeriumidel ja kontrollidel järgmiste mõjude kohta:

- majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnavalane mõju;
- mõju tarbijatele;
- mõju väikestele ja mikroettevõtjatele;
- mõju kaubandusele ja rahvusvahelistele investeeringutele;
- mõju haldus- ja regulatiivkoormusele;
- subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega seotud mõju;
- piirkondliku ja territoriaalse ühtekuuluvuse tasandil ilmnev mõju.

3.1.2 Komisjoni mõjuhindangud on enamasti tervikliku iseloomuga ning hõlmavad iga kord kõige olulisemaid ja asjakohasemaid majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnavalaseid mõjusid.

3.1.3 Aastate jooksul on nõukogu ja mõnikord ka Euroopa Parlament lisanud täiendavate kriteeriumide nõudeid:

- konkurentsivõime välismõõtmekontroll (competitiveness proofing);
- põhiõiguste järgimise kontroll;
- ettepanekute digimajandusega kokkusobivuse kontroll;
- innovatsioonipõhimõtte järgimise kontroll.

3.1.4 Need eri kriteeriumid sunnivad komisjoni vahel otsima tasakaalu eri eesmärkide ja probleemide vahel: panema kriteeriume tähtsuse järjekorda; otsustama, et üks või teine kriteerium asetseb otsustava kriteeriumina teistest kõrgemal; vaagima poliitilisi valikuid, lähtudes järgmistest konkureerivatest kriteeriumidest:

- subsidiaarsus vs. ühtlustamine;
- konkurentsivõime vs. sotsiaalkaitse ja tööhõive kvaliteet;
- ettevaatuspõhimõtte vs. innovatsioonipõhimõtte jne.

3.1.5 2007. aastal Suurbritannia erakonsultatsiooniettevõtte The Evaluation Partnership (TEP)<sup>(6)</sup> korraldatud uuringus komisjoni mõjuhindamise süsteemi kohta selgus rida puudusi, eelkõige sotsiaal- ja keskkonnavaldkonnas. TEP-i sõnul olid mõjuhindangute kehva kvaliteedi põhjuseks vead ajastamises ja hinnangute kvaliteedi kontrollimise mehhanismides ning mõjuhindangute järelevalve ja toetamise (koolitamine, koordineerimine, puudulikud või puuduvad andmed jms) puudumine. 2010. aastal leidis kontrollikoda, et tegelikkuses ei olnud komisjoni mõjuhindamise tegevus kolme samba ning kulude ja tulude vahel sümmeetriliselt jaotunud<sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> Vt 2016. aasta aruannet [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_en#annual-reports](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#annual-reports).

<sup>(6)</sup> The Evaluation Partnership Limited (2007), [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs_en.htm).

<sup>(7)</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 3/2010 „Kas mõjuhindamine ELi institutsioonides toetab otsuste tegemist?“, punkt 64, lk 36.

3.1.6 Sellega seoses kordab komitee nõuet, et hindamise aluseks kasutataks süstemaatiliselt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 9<sup>(8)</sup> (<sup>9</sup>).

### 3.2 Parema õigusloome töövahendid<sup>(10)</sup> seoses sotsiaalkaitse ja tööhõivega

3.2.1 Komisjon tõi oma 19. mai 2015. aasta teatises<sup>(11)</sup> välja parema õigusloome saavutamise töövahendid (toolbox). See on mõjuhinnangute koostamise üksikasjalik juhend, kus esitatakse 59 meetet (töövahendid, kriteeriumid, kontrollid jne), eesmärgiga aidata komisjoni ning liikmesriikide pädevaid asutusi.

3.2.2 Komitee on pakutud 59 meetme hulgas huvitatud eelkõige kahest töövahendist. Nendeks on töövahend nr 7 („IA Requirements for Social Partner Initiatives“ – sotsiaalpartnerite algatustele esitatavad nõuded) ja nr 25 („Employment, working conditions, income distribution and inequality“ – tööhõive, tööttingimused, tulude jaotus ja ebavõrdsus).

3.2.3 Tegelikult on need töövahendid antud pigem näidisloeteluna küsimustest, mida algatuse puhul esitada, et selgitada välja sotsiaalne mõju või mõju tööhõivele. Küsimused on üldised, neutraalsed ja ei ärgita eriti tegutsema. Töövahendis nr 25 esitatakse muu hulgas järgmised küsimused.

— Kas see valik põhjustab töökohtade vahetut loomist või töökohtade kaotust konkreetsetes sektorites, ametialadel, oskuste tasemetel, piirkondades või riikides (või on tegemist mingi kombinatsiooniga neist) koos vastavate tagajärgedega ühiskonna- ja/või konkreetsetele rühmadele? Millistes?

— Kas see valik mõjutab otseselt või kaudselt töökaitset, eriti töölepingute kvaliteeti, deklareerimata töö ohtu või näilist füüsilisest isikust ettevõtjana töötamist?

— Kas see valik mõjutab sissetuleku ja rikkuse ebavõrdsset jaotamist Euroopa Liidus või mõnes selle osas?

3.2.4 Need küsimused piirduvad sageli võimalike negatiivsete ja positiivsete tagajärgede kirjeldamisega. Nad ei julgusta eriti tegema põhjalikumat analüüsi, eelkõige tööhõive kvaliteedi või mahu osas.

3.2.5 Lisaks tundub, et teatud juhtudel ei hõlmata juba aastaid komisjoni mõjuhinnangutesse süstemaatiliselt ja põhjalikult keskkonnavalasid ja sotsiaalseid kriteeriume<sup>(12)</sup>, isegi kui komisjon omalt poolt väidab, et võtab mõjuhinnangutes arvesse sotsiaalset mõju 70 %-l ja keskkonnavalas mõju 45 %-l juhtudest.

### 3.3 Komisjoni meetodika selgitamine

3.3.1 Peadirektoraadid vastutavad analüütiliste meetodite ja mudelite eest, millele komisjoni talitused toetuvad õigusaktide ettepanekute esitamisel. Üldjuhul koostavad peadirektoraadid sisemisi mõjuhinnanguid mõjuhinnangut käsitlevate suuniste<sup>(13)</sup> ja töövahendite alusel. Mõnikord pöördub asjaomane peadirektoraat väliseksperdi poole, kes on valitud avatud ja läbipaistva menetluse alusel, et käsitleda põhjalikumalt mõjuhinnangu mõnda konkreetset punkti.

3.3.2 Kõigist 59 töövahendist näivad vaid kaks või kolm vahendina, mis võivad aidata teha otsuse tööhõive kvaliteedi, sotsiaalkaitse, palgataseme jne kohta. Tegemist on ilmselgelt valdkonnaga, kus tuleb töövahendeid tugevdada.

<sup>(8)</sup> ELi toimimise lepingu artiklis 9 sätestatakse: „Oma poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel võtab liit arvesse kõrge tööhõive taseme edendamise, piisava sotsiaalse kaitse tagamise, sotsiaalse tõrjutuse vastase võitluse ning hariduse, koolituse ja inimeste tervise kaitse kõrge tasemega seotud nõudeid.“

<sup>(9)</sup> ELT C 24, 28.1.2012, lk 29.

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_tool\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm).

<sup>(11)</sup> „Better regulation guidelines“, SWD(2015) 111, 19. mai 2015.

<sup>(12)</sup> Renda A., Schrefler L., Luchetta G. and Zavatta R. (2013) „Assessing the costs and benefits of regulation“. Euroopa Poliitikauuringute Keskuse ja organisatsiooni Economisti Assosiati uuring Euroopa Komisjonile. [http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission\\_guidelines/docs/131210\\_cba\\_study\\_sg\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf), tsiteerinud Isabelle Schömann dokumendis „EU Refit machinery ‘cutting red tape’ at the cost of the acquis communautaire“, poliitikadokument 5/2015, ETUI, 2015.

<sup>(13)</sup> Komisjoni mõjuhinnanguid käsitlevad suuniste ja muu asjaomane materjal on kättesaadav järgmisel veebiaadressil: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index\\_et.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_et.htm).



### 3.4 Järkjärguline üleminek kulude vähendamisele mõju hindamisel?

#### 3.4.1 Regulaatiivse ja halduskoormuse hindamine

3.4.1.1 Õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) eesmärk on teha kindlaks asjatud kulud, vastuolud või ebatõhusad meetmed ning võtta nende parandamiseks vajalikke abinõusid. 2013. aastal kaardistati REFITi raames ELi kogu õigusaktide varu.

3.4.1.2 ELi konkurentsivõime nõukogu kutsus komisjoni üles töötama välja ja kehtestama koormuse vähendamise eesmärgid eriti koormavates valdkondades, eelkõige VKEde jaoks<sup>(14)</sup>.

3.4.1.3 Konkurentsivõime nõukogu väljendas 26. mail 2016 samuti heameelt institutsioonidevahelises kokkuleppes komisjoni võetud kohustuse üle kvantifitseerida täiendavalt oma jõupingutusi lihtsustamise ja halduskoormuse vähendamise vallas, koostada iga-aastane koormusanalüüs ja võimaluse korral mõõta kvantitatiivselt regulaatiivse koormuse vähenemist või konkreetsete ettepanekute või õigusaktide kokkuhoiupotentsiaali.<sup>(15)</sup>

3.4.2 Komitee kutsus komisjoni üles olema valvas, et regulaatiiv- ja halduskoormuse vähendamine ei mõjutaks ELi poliitika tõhusust ja üldist kvaliteeti, eriti sotsiaal-, keskkonna- ja tarbijakaitse valdkonnas ning seoses VKEde ja mikroettevõtjatega.

## 4. Ettepanekud ja soovitused

4.1 Hoolimata seni tehtud edusammudest on Euroopa mõjuhindamise ökosüsteemil vaja veel edasi areneda. Komitee pakub seitset parandusvõimalust mõjuhindangu täiustamiseks ja selleks, et edendada organiseeritud kodanikuühiskonnaga arvestamist õigusaktide kavandamisel ja rakendamisel.

### 4.2 Mõjuhindangu jaoks tehtavate uuringute tehniline kirjeldus, mis on läbipaistev, kättesaadav ja pluralistlik

4.2.1 Komitee nõuab, et komisjon viitaks selgemalt meetodikale, mida ta kasutab oma algatuse mõju ning uuringu ulatuse ja võimalike piirangute (territoriaalsed piirangud, sihtgrupid jne) analüüsimiseks.

4.2.2 Kui mõjuhindangu teatud oluliste osade või alajaotuste koostamine toimub allhanke teel, nõuab komitee hanke võitja nime avaldamist.

4.2.3 On oluline, et tehnilises kirjelduses kirjeldatakse selgelt alternatiivseid stsenaariume, millest ilmneb kõigi võimalike valikute mõju, sealhulgas järgmistes valdkondades:

— ELi ja selle ettevõtjate konkurentsivõime;

— sotsiaal- või keskkonnakaitse;

— mikro- ja väikeettevõtjate areng;

— sooline võrdsuslikkus;

— territoriaalne ühtekuuluvus jne.

4.2.4 On oluline, et lõpuks eelistataks ettepanekut, milles ühendatakse omavahel kõige paremini ELi lepingu artikli 3 lõikega 3<sup>(16)</sup> ja ELi toimimise lepingu artikliga 9<sup>(17)</sup> seonduvad eri mõõtmed.

<sup>(14)</sup> Nõukogu järeldused „Parem õigusloome konkurentsivõime tugevdamiseks“, dokument 8849/16, 18. mai 2016, punkt 9.

<sup>(15)</sup> Nõukogu 26. mai 2016. aasta järeldused „Parem õigusloome konkurentsivõime tugevdamiseks“, dokument 8849/16, 18. mai 2016, punkt 7.

<sup>(16)</sup> „Liit rajab siseturu. Liit taotleb Euroopa säästvat arengut, mis põhineb tasakaalustatud majanduskasvul, hindade stabiilsusel ja kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemelisel keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamisel. Liit edendab teaduse ja tehnoloogia arengut.“

<sup>(17)</sup> Vt joonealune märkus nr 6.

4.2.5 Et aidata kaasseadusandjatel koostada oma muudatusettepanekuid, peavad mõjuhindangus olema ette nähtud alternatiivsed vahendid, millega kavandada näiteks tööhõive, sotsiaal- ja keskkonnakaitse, territoriaalse ühtekuuluvuse või tarbijapoliitika jaoks soodsamaid stsenaariumeid.

#### 4.3 Euroopa mõjuhindangute registri laiendamine

4.3.1 Läbipaistvus on hea valitsemistava oluline eeldus. Komisjoni dokumentide registris<sup>(18)</sup> esitatakse loetelu mõjuhindangutest ja õiguskontrollikomitee vastavatest arvamustest. See register on aga üldsusele vähe tuntud ning kättesaadav vaid inglise keeles.

4.3.2 Komitee kutsub komisjoni üles kavandama veebilehe paremat üldsusele tutvustamist koostöös vahendusorganisatsioonidega ning lisama sinna sidusrühmade arvamused ja asjakohased uuringud, eeskätt mõjuhindangute kokkuvõtted, ning tagama kättesaadavuse teistes ELi keeltes.

#### 4.4 Vajadus kvalitatiivse käsitluse järele

4.4.1 Komitee toetab kvantitatiivse ehk rahalise käsitluse kasutamist võrdsetel alustel kvalitatiivse käsitlusega, milles eelistatakse lähedusele, soolisele võrdõigussusele ja kontaktile reaalsusega toetuvat inimhõõdet. Põhjused, miks investeerida kvalitatiivsesse meetodisse, on järgmised:

- raskused mõista keskpika ja pika perspektiivi mõju ELi üldistele huvidele. Kulupõhiste meetoditega on raske tajuda tegelikke muutusi sotsiaalses või kestlikus arengus;
- kättesaadavate või usaldusväärsete andmete puudumine. Ökonomeetriliste ja kvantitatiivsete meetoditega ei ole võimalik arvestada välja kogu mõju. Kõige sagedamini nende meetodite abil lihtsalt üldistatakse ja koondatakse andmeid, mis on sageli osalised ja puudulikud, jättes välja mittemõõdetava teabe: sotsiaalse dialoogi kvaliteet, sotsiaalkaitse areng, piirkondlikul tasandil kaasamise määr, ebakindluse ja tõrjutuse tegelik tase;
- andmete võrreldamatus. Kvantitatiivsed meetodid on oma olemuselt erinevad. Valimid, võrdlusaastad ja teaduslikud andmed varieeruvad meetodite lõikes. Seetõttu on sageli raske meetodeid omavahel võrrelda ja teha nende põhjal kasulikke järeldusi;
- konfidentsiaalsus. Konfidentsiaalsed meetodid põhinevad osalistel valimitel, arvamusküsitlustel ja -uuringutel. Sellised meetodid jätavad oma iseloomu tõttu välja teatud konfidentsiaalse teabe äriühingu sotsiaalse kliima, mõne tegevusala või sektori kohta.

4.4.2 Mõjuhindangutes tuleks alati eelistada kuludel ja tuludel põhinevat käsitlust. Haiguste, müra, saasteainete heite ja õnnetuste arvu vähenemise üle ei saa kunagi otsustada ainult kvantitatiivsete andmete alusel. Kvantitatiivsete analüüside alusel ei saa otsustada õiglasema konkurentsi, õiglasema kaubanduse ja paremate töötingimuste üle. On väga oluline, et komisjon seaks kõigi sidusrühmade huvides esmatähtsaks kvalitatiivse analüüsi.

#### 4.5 Vajadus ühtlustatud metoodilise lähenemise järele uuringumaatriksi tasandil

4.5.1 Kuigi institutsioonidevahelise kokkuleppega on otsustatud, et iga institutsioon võib töötada välja oma metoodika, teeb komitee ettepaneku korraldada sel teemal Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel põhjalik arutelu, mis on avatud ka komiteele.

4.5.2 Sealjuures ei soovitata niivõrd ühtlustatud metoodikat, kui võrd leppida eelnevalt kokku ühtse metoodilise maatriksi osas, st selliste metodoloogiliste põhielementide määramises nagu uuringu ulatus, uurimisstrateegia, töövahendite valik, eelistatud variandid jne.

4.5.3 Pikemas perspektiivis soovitatakse edendada dialoogi komisjoni eelistatud metoodiliste valikute üle, et kõigil institutsioonidel oleks lihtsam muudatusi teha.

4.5.4 Nii võiksid komitee sellekohased ettepanekud leida kaasseadusandjatel soodsamat vastukaja.

<sup>(18)</sup> Register on kättesaadav Euroopa Komisjoni veebilehel järgmisel aadressil: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc?fuseaction=ia>.

#### 4.6 Mõjuhindangute kvaliteedi sihipärane hindamine komitee poolt

4.6.1 Komiteel on osakond, mis tegeleb teatavate ELi õigusaktide kvalitatiivse järelhindamisega. Edaspidi võiks see osakond hõlbustada komitee liikmete tööd ja analüüsida ka mõningaid mõjuhindanguid, vaadata läbi metodoloogilised aspektid ja avaldada arvamust majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse mõõtmise võimaliku arvessevõtmise kohta. See töö aitaks koostada ka komitee võimalikke nõuandvaid arvamusi nimetatud mõjuhindangute alusel välja töötatud õigusaktide eelnõude kohta.

4.6.2 Seoses konsultatsioonide ja mõjuhindangutega peaks komitee ja komisjoni vahel toimuma korrapärane dialoog.

#### 4.7 Komitee koostöö õiguskontrollikomiteega

4.7.1 Tuleb kaaluda mitteametliku, kuid siiski korrapärase koostöö võimalusi õiguskontrollikomitee ja komitee vahel.

4.7.2 Lisaks mitteametlikule seisukohtade vahetamisele ja üksikutele koostööprojektidele tuleb edendada dünaamilist koostööd komiteega kahes suunas:

- korrapärane seisukohtade vahetamine mõjuhindangute meetodite ja heade tavade kohta, komisjoni ettepanekute sisulise muutmise kohta ning regulatiivkoormuse lihtsustamise ja vähendamise kohta;
- komitee asjakohane teavitamine enne kõiki komisjoni algatusi, mis sisaldavad mõjuhindangu tasandil olulist sotsiaal-, tööhõive- ja keskkonnaalast ning territoriaalse ühtekuuluvuse mõõdet. Selleks tuleks komitee lisada adressaatide hulka, kellele komisjon saadab oma esialgsed mõjuhindangud (inception impact assessment) ja mõjuhindangud.

4.7.3 Komitee omalt poolt koostab vajadusel kokkuvõtliku teabe, milles on esitatud tema peamised soovitusel mõjuhindangu enda kohaldamisala kohta, ning annab teada kõigist muudest andmetest või teabest, mis võivad olla komisjoni mõjuhindangu koostamisel ja õiguskontrollikomitees selle analüüsimisel asjakohased.

4.7.4 Komitee teavitab ka oma järelhindamisest õigusakti rakendamise ja elluviimise kohta.

Brüssel, 20. september 2017

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee  
president  
Georges DASSIS

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ausat konkurentsi ja majanduskasvu soodustav maksusüsteem“****(omaalgatuslik arvamus)**

(2017/C 434/03)

Raportöör: **Petru Sorin DANDEA**

Täiskogu otsus	26.1.2017
Õiguslik alus	kodukorra artikli 29 lõige 2 omaalgatuslik arvamus
Vastutav seksioon	majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	7.9.2017
Vastuvõtmine täiskogus	20.9.2017
Täiskogu istungjärk nr	528
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	149/6/18

**1. Järeldused ja soovitused**

1.1 Koos maksustamise vältimisega toob teatud äriühingute kasutatav agressiivne maksuplaneerimine kaasa märkimisväärse maksutulu laekumata jäämise liikmesriikide eelarvetesse. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee soovib liikmesriikidel suurendada jõupingutusi, et vöidelda selle väga kahjuliku nähtuse vastu, kehtestades võimalikult kiiresti vajalikud maksueeskirjad.

1.2 Olles täiesti teadlik sellest, et agressiivse maksuplaneerimise vastu võitlemise algatused annavad tulemusi üksnes siis, kui neid rakendatakse ülemaailmselt, soovib komitee komisjonil ja liikmesriikidel jätkata ja tõhustada läbirääkimisi rahvusvaheliste organisatsioonidega, nagu Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon ja G20, et töötada välja tõhusad eeskirjad maksustamise vältimise vastu võitlemiseks.

1.3 Komitee tunneb heameelt nõukogu otsuse üle, millega kiidetakse heaks komisjoni kavandatud kriteeriumid, et määratleda maksuparadiisidena tuntud jurisdiktsioonid. Komitee leiab, et see meede on oluline samm võitluses agressiivse maksuplaneerimise vastu ainult siis, kui eespool nimetatud loetelu täiendatakse karistustega, mida kohaldatakse kõnealustele jurisdiktsioonidele ja äriühingutele, kes agressiivset maksuplaneerimist oma finantstegevuses jätkavad. Need karistused võiksid kõnealuste äriühingute puhul sisaldada riiklikele vahenditele juurdepääsu keelustamist.

1.4 Komitee soovib liikmesriikidel vältida edasist maksukonkurentsi soodustamist arvukate maksuotsuste abil, mida ei õigusta tegelik majandustegevus, vaid mis annavad äriühingutele põhjendamatu eelise konkurentide ees.

1.5 Komitee leiab, et maksueeskirjade ühtlustamine ja lihtsustamine peab olema liikmesriikide jaoks esmatähtis. Lisaks ühtlustamiseks tehtavatele jõupingutustele tuleks täielikult kõrvaldada maksutõkked.

1.6 Üleilmastumine on nihutanud maksukoormuse tööturu kapitalile, mille tulemusena suurenevad tööjõukulud ja süveneb ebavõrdsus. Komitee toetab seda, et maksureformide raames nihutaksid liikmesriigid tööhõive valdkonna maksukoormuse finants- või keskkonda kahjustava tegevuse valdkonda.

1.7 Komitee teeb ettepaneku, et äriühingu tulumaksu ühtset konsolideeritud maksubaasi tuleks laiendada ühtse turu tasandile ja isegi kaugemale. Selline lähenemisviis looks prognoositavam ja ärikeskkonnale soodsama maksusüsteemi, vähendades piiriüleste investeeringute nõuetega vastavusse viimise kulusid.

1.8 Komitee soovib, et äriühingu tulumaksu ühtses konsolideeritud maksubaasis rakendatava konsolideerimise raames peaks maksustatava kasumi jagamise valem niipalju kui võimalik põhinema põhimõttel, et kasumisaajaid maksustatakse nende tegevuskohas. Sel viisil oleks võimalik hõlpsamalt saavutada meetme heakskiitmiseks vajalik üksmeel. Kui Euroopa hiljutised maksustamise vältimise vastased meetmed ei anna mingit tulemust ja äriühingu tulumaksu ühtne konsolideeritud maksubaas ei saavuta oma eesmärke, võiks kaaluda äriühingu tulumaksu miinimummäära, et ära hoida selle määra liigset vähenemist.

1.9 ELi oma eelarvevahendite suhtes soovib komitee liikmesriikidel otsida lahendusi, kuidas rakendada kõrgetasemelise omavahendite töörihma soovitusi. ELi omavahendite mahu suurendamine võimaldab pakkuda suuremat toetust arengu- ja ühtekuuluvuspoliitikale liikmesriikides.

1.10 Ühisraha jääb üheks olulisemaks ELi saavutuseks. Euroopa maksusüsteemi erinevuste tõttu ei ole see siiski suutnud oma potentsiaali täiel määral realiseerida. Komitee kordab oma ettepanekut kehtestada nn maksustamise madu nn valuutamao<sup>(1)</sup> eeskujul, mis oli kasutusel enne ühisraha kasutuselevõttu. Komitee leiab, et see võib esialgu hõlmata kolme liiki maksutulud, mis moodustavad 90 % liikmesriikide eelarvetuludest: käibemaks, tulumaks ja sotsiaalkindlustusmaksed.

1.11 Komitee on veendunud, et kvalifitseeritud häälteenamuse süsteem otseste maksustamise valdkonnas võimaldaks veelgi enam toetada jõupingutusi, mida tehakse maksustamisbaasi kehtestamist käsitlevate eeskirjade ühtlustamiseks<sup>(2)</sup> peamiste maksude puhul. On vaja kiirendada maksupoliitika arendamise edusamme. See oleks kasulik siseturule ja looks olulist kasvupotentsiaali, kuna ühtlustatud süsteem võimaldaks märkimisväärselt vähendada äriühingute nõuetega vastavusse viimise kulusid ja luua ELis paremini prognoositava maksusüsteemi.

## 2. Taustteave

2.1 Maksustamisel on oluline osa võitluses sotsiaalse õigluse ja õiglase majanduse eest. Seetõttu on sellel ka sotsiaalne, põlvkondadevaheline ja sooline mõõde. Valitsused koguvad tulu, et piisavalt ja jätkusuutlikult rahastada sotsiaalkaitse ja -kindlustussüsteeme, samuti avalikke teenuseid, mida kasutavad kodanikud ja ettevõtjad. Samuti on maksustamine oluline vahend, et tulu ja rikkust ühiskonnas õiglasemalt ümber jaotada ning vähendada nii sotsiaalset ebavõrdsust.

2.2 Maksupettused ja maksustamise vältimine, aga ka maksude tasumise vältimine agressiivse maksuplaneerimise meetodil, mida kasutavad mõned piiriüleselt tegutsevad suurettevõtjad, ning mustal turul tegutsemine toetavad kasvavat ebavõrdsust, mille põhjuseks on majanduskriis ja kokkuhoiukavad, ning kujutavad seetõttu endast suurt ohtu. Isegi kõige konservatiivsem hinnang liikmesriikide kaotatud summade kohta näitab, et maksubaasi kahanemisest ja kasumi ümberpaigutamisest liikmesriikidele tekkivat kahju mõõdetakse sadades miljardites eurodes.

2.3 Üleilmastumine on suurendanud kapitalivoogude kiirust ja mahtu. Kalduvus suunata kapitali sinna, kus sellel võib olla soodsamate maksueeskirjade tõttu suurem tootlus, on põhjustanud probleeme valitsustele, kes on sunnitud oma maksupoliitika kavandamisel võtma rohkem arvesse kapitali rahvusvahelist liikumist kui oma riigi majanduslikke ja sotsiaalseid prioriteete.

2.4 Viimastel aastatel liikmesriikide soodustatud maksukonkurentsi<sup>(3)</sup> tulemuseks on maksutulude püsiv kaotamine, mis on mõjutanud mitte üksnes oluliste avalike teenuste rahastamist, vaid ka riiklike investeeringuid, mis on üks peamine majanduskasvu mootor. Kui lühiajaliselt võib maksude vähendamine tuua kasu liikmesriikidele, kes soodustavad seeläbi maksukonkurentsi, siis pikas perspektiivis on eelarve tulude vähendamine osutunud kahjulikuks majanduskasvule üldiselt<sup>(4)</sup>. Liikmesriigid soodustavad maksukonkurentsi tarbimis- või tulumaksu valdkonna arvukate erandite, samuti rahvusvahelisi äriühinguid soosivate maksuotsuste abil.

<sup>(1)</sup> ELT C 230, 14.7.2015, lk 24, punkt 1.11.

<sup>(2)</sup> ELT C 198, 10.7.2013, lk 34, punktid 3.4 ja 3.6

<sup>(3)</sup> Business and Economics Research Journal, volume 6 n 2, 2015, lk 52–53.

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

2.5 Maksueeskirjade killustatus, mis praegu Euroopa Liidus valitseb (peaaegu igal liikmesriigil on oma maksusüsteem), on üldiselt muutnud liikmesriigid agressiivse maksuplaneerimise suhtes haavatavamaks. Sellest järeldub, et riikide eelarvetesse laekumata tulu võib olla märkimisväärne. Samuti kahjustab maksusüsteemide ülemäärane erinevus ühtset turgu ja vähendab ELi konkurentsivõimet oma peamiste konkurentide suhtes maailmas. Maksupoliitika ühtlustamine ELi tasandil võib esiteks kaasa tuua eelarvetulude suurenemise kõigis liikmesriikides ning lisaks luua äriühingutele soodsama keskkonna, lihtsustades maksueeskirju ja vähendades nõuetega vastavusse viimise kulusid. Ühtlustamine peaks kõrvaldama lüngad ja erinevused liikmesriikide maksusüsteemides ja nende vahel.

2.6 Avalik arvamus on olnud viimastel aastatel väga hukkamõistev väga rikaste üksikisikute või rahvusvaheliste äriühingute poolse maksustamise vältimisega seotud skandaalide suhtes. Panama Papers, LuxLeaks ja Apple – nende skandaalide abil paljastati kümnete või isegi sadade miljonite eurode ulatuses finantstehinguid, mille eesmärk oli vältida maksude tasumist liikmesriikides.

2.7 Maksuvabastuste kaotamine tarbimis- ja tulumaksu valdkonnas ning maksubaasi parem ühtlustamine suurendaks märkimisväärselt eelarve tulusid ja ergutaks investeringuid kogu siseturul. On teada, et nõuetega vastavusse viimise suurte kulude tõttu on väikestel ja keskmise suurusega ettevõtjatel piiratud juurdepääs ja võimalused piiriüleste investeringute arendamiseks.

2.8 Sellega seoses esitab komisjon nõukogu palvel mitmeid seadusandlikke ettepanekuid, et märkimisväärselt vähendada maksustamise vältimist ja agressiivset maksuplaneerimist ning vältida ka äriühingute topeltmaksustamist ELis. Võttes arvesse, et otsene maksustamine jääb liikmesriikide ainupädevusse, on edusammud siiski piiratud ning mõnede komisjoni pakutud meetmete suhtes ei ole nõukogu tasandil üksmeelt saavutatud.

2.9 Kõige olulisemad komisjoni meetmed maksustamise vältimise ja agressiivse maksuplaneerimise vastu võitlemisel on järgmised: parandada riiklike maksuhaldurite vahelist automaatset teabevahetussüsteemi, võtta äriühinguid käsitlevates õigusaktides kasutusele üldine kuritarvituste vältimise klausel, kehtestada rahvusvaheliste äriühingutele kohustus deklareerida saadud kasum ja tasutud maksud riikide kaupa ning taaskäivitada projekt äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi kehtestamiseks. Lisaks on võetud arvukalt meetmeid, et vähendada käibemaksupettusi ja maksutulu 15 % kaotust (käibemaksu alalaekumine).

2.10 Lisaks on komisjon osalenud aktiivselt läbirääkimiste protsessis Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni tasandil, mille tulemusena allkirjastati 2015. aastal leping, mida tuntakse maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise lepinguna. Tegemist on standardiga, mille eesmärk on kehtestada rangemad maksueeskirjad riikidevaheliste tehingute kohta ning eelkõige võidelda agressiivse maksuplaneerimise vastu. Liikmesriigid on hakanud nüüd rakendama kõnealuses standardis pakutud meetmeid ning on võtnud selles valdkonnas lisameetmeid.

### 3. Komitee ettepanekud

#### 3.1 Maksustamise vältimise ja agressiivse maksuplaneerimise vastu võitlemine

3.1.1 Agressiivne maksuplaneerimine, mida kasutavad teatud äriühingud, põhjustab märkimisväärse maksutulu laekumata jäämise liikmesriikide eelarvetesse. Komitee leiab, et maksubaaside kahanemist põhjustav agressiivne maksuplaneerimine, mis sunnib liikmesriike maksumäära tõstma, on iseenesest ebaetiline tava, mis mõjutab tõsiselt siseturu toimimist ja moonutab maksusüsteemide õiglust maksumaksjate jaoks. Tõepoolest maksavad kodanikud või väikeettevõtjad paljudel juhtudel absoluutnäitajates kõrgemaid makse kui suurettevõtjad. Komitee soovib liikmesriikidel suurendada jõupingutusi, et kehtestada võimalikult kiiresti eeskirjad selle erakordselt kahjuliku nähtuse vastu võitlemiseks.

3.1.2 Üle saja riigi on osalenud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni tasandi läbirääkimistel, mille tulemuseks on maksubaasi kahanemist ja kasumi ümberpaigutamist käsitlevate arvukate meetmete väljatöötamine. Maksustamise vältimise ja agressiivse maksuplaneerimise vastu võetud meetmed saavad olla edukad üksnes siis, kui neid tunnustatakse rahvusvahelisel tasandil. Komitee soovib, et komisjon ja liikmesriigid jätkaksid ja tõhustaksid oma jõupingutusi läbirääkimistes rahvusvaheliste organisatsioonide tasandil, et luua tõhusad ja nõuetekohaselt rakendatud eeskirjad maksustamise vältimise ja agressiivse maksuplaneerimise vastu võitlemiseks.

3.1.3 Nõukogu kiitis heaks komisjoni kavandatud kriteeriumid maksuparadiisina tuntud jurisdiktsioonide loetelu koostamiseks. Komitee leiab, et see meede on oluline samm võitluses agressiivse maksuplaneerimise vastu ainult juhul, kui eespool nimetatud loetelu täiendatakse karistustega, mida kohaldatakse kõnealustele jurisdiktsioonidele ja äriühingutele, kes agressiivset maksuplaneerimist oma finantstegevuses jätkavad. Need karistused võiksid kõnealuste äriühingute puhul sisaldada riiklikele vahenditele, sealhulgas riigihangetele, juurdepääsu keelustamist.

3.1.4 Maksuotsuste süsteem võeti komisjoni algatusel kasutusele 2015. aastal automaatse ja kohustusliku teabevahetuse raames. Liikmesriigid peaksid seda süsteemi kasutama, et määrata kindlaks maksuotsused, mis moonutavad turukonkurentsi, võimaldades äriühingutele maksuvabastusi ja -erandeid, mis võivad endast kujutada põhjendamatu riigiabi. Komitee soovib liikmesriikidel vältida edasist maksukonkurentsi soodustamist arvukate maksuotsuste abil, mida ei õigusta tegelik majandustegevus, vaid mis annavad äriühingutele põhjendamatu eelise konkurentide ees.

### 3.2 Maksureform Euroopa Liidu tasandil

3.2.1 ELi killustatud maksusüsteem kahjustab ühtset turgu, vähendades piiriüleste investeeringute võimalusi eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate puhul. Komitee leiab, et maksueeskirjade ühtlustamine ja lihtustamine peab olema liikmesriikide jaoks esmatähtis. Lisaks ühtlustamiseks tehtavatele jõupingutustele tuleks täielikult kõrvaldada maksutõkked.

3.2.2 Üleilmastumine on nihutanud maksukoormuse tööturu kapitalile, mille tulemusena on suurenenud tööjõukulud ja süvenenud ebavõrdsus. Komitee soovib tööhõive valdkonna maksukoormuse nihutada finants- või keskkonda kahjustava tegevuse valdkonda.

3.2.3 Komisjon tuli hiljuti tagasi oma ettepaneku juurde luua selliste suurte äriühingute tulumaksu ühtne konsolideeritud maksubaas, mille käive ületab 750 miljonit eurot. Komisjoni ettepanek võib kaasa tuua äriühingute tulu maksustamise ühtlustamise Euroopa Liidus. Kui süsteem osutub tõhusaks, luues töökohti ja soodustades investeeringuid tänu eelarvetulude paremale kogumisele, aga ka luues prognoositavama ja ärikeskkonnale soodsama maksusüsteemi, soovib komitee laiendada seda ELi tasandile ja isegi kaugemale.

3.2.4 Komitee on seisukohal, et äriühingu tulumaksu ühtses konsolideeritud maksubaasis rakendatava konsolideerimise raames maksustatava kasumi jagamise valem peaks niipalju kui võimalik põhinema põhimõttel, et kasumisaajaid maksustatakse nende tegevuskohas. Sel viisil oleks võimalik hõlpsamalt saavutada meetme heakskiitmiseks vajalik üksmeel. Kui Euroopa hiljutised maksustamise vältimise vastased meetmed ei anna mingit tulemust ja äriühingu tulumaksu ühtne konsolideeritud maksubaas ei saavuta oma eesmärke, võiks kaaluda äriühingu tulumaksu miinimummäära, et ära hoida selle määra liigset vähenemist.

3.2.5 Komitee usub, et ELi omavahendite mahu suurendamine võimaldab pakkuda suuremat toetust arengu- ja ühtekuuluvuspoliitikale liikmesriikides. Seetõttu soovib komitee liikmesriikidel otsida lahendusi, kuidas rakendada kõrgetasemelise omavahendite tööühma soovitusi.

3.2.6 ELi maksusüsteemi ühtlustamise eesmärgil tehtavate jõupingutustega seoses kordab komitee oma ettepanekut kehtestada nn maksustamise madu nn valuutamao eeskujul, mis oli kasutusel enne ühisraha kasutuselevõttu. Kui sellise meetme rakendamist peaksid poliitikakujundajad pidama liiga raskeks liikmesriikides kehtivate maksusüsteemide keerukuse tõttu, siis leiab komitee, et esialgu võiks see hõlmata kolme liiki maksutulud, mis moodustavad 90 % liikmesriikide maksutuludest: käibemaks, tulumaks ja sotsiaalkindlustusmaksed.

3.2.7 Euroopa Liidu lepingu kohaselt on otsese maksustamise valdkonnas kontroll liikmesriikidel. Komitee on veendunud, et kvalifitseeritud häälteenamuse süsteem otsese maksustamise valdkonnas võimaldaks veelgi enam toetada jõupingutusi, mida tehakse maksustamisbaasi kehtestamist käsitlevate eeskirjade ühtlustamiseks. On vaja kiirendada maksupoliitika arendamise edusamme. See oleks kasulik siseturule ja looks olulist kasvupotentsiaali, kuna ühtlustatud süsteem võimaldaks märkimisväärselt vähendada äriühingute nõuetega vastavusse viimise kulusid ja luua ELis paremini prognoositava maksusüsteemi.

3.2.8 Euroala, st ühisraha piirkond, mis hõlmab tulevikus enamikku liikmesriike, vajab maksu- ja sotsiaalhoolekandesüsteemide ühtlustamist. Rahanduspoliitika ekspertide arvamuse kohaselt teravdas euroala maksusüsteemide killustatus hiljutise majandus- ja finantskriisi mõju. Sellise olukorra säilitamine, mis eeldab, et ühisraha toimib erinevate maksusüsteemidega majandusvõõndis, õõnestab ühtset turgu. Maksubaasi ühtlustamine peamiste maksuliikide puhul vähendab kulusid, aidates äriühingutel täita kohustusi ja võides vabastada sel viisil lisaressursse, mida nad saavad suunata investeringutesse, teadusuuringutesse ja innovatsiooni.

3.2.9 Kui kasumi maksustamisel võetakse kasutusele diferentseeritud süsteem, mis soodustab kasumit reinvesteeriivaid äriühinguid, ergutab see majanduskasvu ja uute töökohtade loomist ELis. Samuti võib soodustada majanduskasvu meede, millega kaotatakse kõik maksuerandid sellistele äriühingutele, kes jaotavad oma kasumit dividendidena.

3.2.10 Euroalas tagab lähenemise ja sobiva maksustamise põhimõttel toimuv maksude ühtlustamine vajalikud vahendid, et suurendada avaliku sektori investeringuid ja nii hõlbustada ka erasektori investeringuid.

Brüssel, 20. september 2017

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
George DASSIS

---



**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „ELi ning Ladina-Ameerika ja Kariibi Riikide Ühenduse (CELAC) strateegiliste suhete uus kontekst ning kodanikuühiskonna roll“**

**(omaalgatuslik arvamus)**

(2017/C 434/04)

Raportöör: **Mário SOARES**

Kaasraportöör: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Täiskogu otsus	30.3.2017
Õiguslik alus	kodukorra artikli 29 lõige 2 – omaalgatuslik arvamus
Vastutav sektsioon	REX
Vastuvõtmine täiskogus	21.9.2017
Täiskogu istungjärk nr	528
Hääletuse tulemus	179/15/31
(poolt/vastu/erapooletuid)	

## 1. Järeldused ja soovitused

1.1 Ladina-Ameerika ja Kariibi riikide piirkond, mis on tänapäeval koondunud Ladina-Ameerika ja Kariibi Riikide Ühenduseks (CELAC), on sajandite vältel jaganud Euroopaga samu põhimõtteid ja väärtusi, millel põhineb ühine visioon maailmast. Seepärast võimaldab tugevama ja ühise strateegiaga ELi ja CELACi bloki loomine olla üleilmsete probleemidega tegeledes ülejäänud riikide seas tugevam ja tõhusam hääl.

1.2 Euroopa Liit ja selle liikmesriigid on Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonnas suurim investor ja koostööpartner. Nende piirkondade vahel on sajandite vältel arendatud välja poliitilised, majanduslikud, sotsiaalsed, kultuurilised ja ajaloolised sidemed, mis väljenduvad iga kahe aasta tagant korraldatavates valitsusjuhtide tippkohtumistes, parlamentaarses assamblees, erinevates lepingutes ja eelkõige ulatuslikus ühiskondlikus võrgustikus.

1.3 Uued üleilmsed probleemid nõuavad selle bloki tugevdamist ja eelkõige sellise uue strateegia koostamist, mis ulatuks kaugemale formaalsustest ja suurejoonelistest deklaratsioonidest ning võtaks rahvusvahelisel areenil tugeva ja otsustava hääle rolli. Uuel geopoliitilisel maastikul tugevdab Ladina-Ameerika piirkond oma positsiooni ELi välispoliitika strateegilise prioriteedina.

1.4 Komitee väljendab heameelt selle üle, et Euroopa Parlamendi väliskomisjon arutab seda teemat käsitlevat resolutsiooni, milles tunnistab, et CELAC on ELi jaoks oluline partner ja et ELi välistegevuse CELACiga seotud prioriteedid peavad olema poliitilise dialoogi arendamine ja koostöö tugevdamine rände, kliimamuutuste, taastuvenergia, organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse ning poliitiliste, kultuurialaste ja sotsiaal-majanduslike suhete süvendamise vallas.

1.4.1 Komitee loodab, et järgmisel ELi ja CELACi riigipeade tippkohtumisel 26.–27. oktoobril leitakse lahendused praegu maailma ja planeedi ees seisvatele probleemidele ning koostatakse strateegia eesmärgiga tugevdada mõlema piirkonna vahel strateegilisi, poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi sidemeid.

1.4.2 Komitee julgustab liikuma ELi ja CELACi vahelise globaalse raamlepingu poole, mis sisaldaks põhimõtteid poliitilise dialoogi, koostöö ja kestliku arenguga seotud tegevuse kohta. Sellest lepingust võiks saada uue üleilmse haardega geopoliitilise tegevuse alus ning see tugevdaks meie piirkondade mõju rahvusvahelisel areenil.

1.4.3 Komitee kutsub kõiki ELi ning Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna juhtivaid poliitikuid üles tunnustama ja väärtustama kodanikuühiskonna panust. Seepärast on oluline, et

- kõikides läbirääkimistes loodaks struktureeritud dialoog organiseeritud kodanikuühiskonnaga, kelle osalemine peab põhinema organisatsioonide representatiivsuse ja erinevate esindatud sektorite tasakaalu kriteeriumitel. Vabakaubanduslepingute läbirääkimiste puhul tuleks tagada kodanikuühiskonna tegelik kaasamine kõigis läbirääkimiste etappides ning samuti lepingute kohaldamise ja tulemuste hindamise ajal;
- algusest peale nähtaks ette vajalikud ja piisavad materiaalsed vahendid kõikide lepingutes ette nähtud osalusmehhanismide jaoks, et need saaksid täita oma eesmärgi;
- mõistetakse, et läbipaistvus ning reguleeritud ja korrapärane dialoog ametiasutustega on alus usaldusele meetmete kvaliteedi ja kaasatavate sidusrühmade vastu;
- keskendutakse ühele ainsale institutsionaliseeritud ja piisavalt rahastatud struktuurile ning et allkirjastatud lepingute järelmeetmete ja jälgimise puhul järgitaks põhimõtet „üks leping, üks kodanikuühiskonna organisatsioon“.

1.4.4 Komitee kinnitab, et kodanikuühiskonna prioriteetsed eesmärgid on muu hulgas demokraatia tugevdamine, kestlik inimareng, õiglus ja sotsiaalne sidusus, loodusvarade ja keskkonna kaitse, inimõiguste ja tööstandardite täielik austamine ja inimväärse töö tulevik ja võitlus ebavõrdsuse vastu.

1.4.5 Komitee peab oma ülesande osaks osaleda aktiivselt sellise maailma ehitamises, kus oleks võimalik elada rahu ja tänu erinevuste austamisele ja dialoogile. Sellise maailma, kus kõik riigid ja rahvad saaksid leida oma arengutee ja ehitada oma kultuurist lähtuvalt demokraatliku ja kaasava heaoluühiskonna. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tahab olla osa sellest protsessist.

## 2. Keeruline ja muutuv maailma olukord

2.1 Praegu seisab maailm silmitsi erinevate ja väga raskesti lahendatavate probleemidega: kliimamuutuste kiirenemine, relvastatud konfliktide arvu mitmekordistumine, mille tagajärjel tekib tuhandeid põgenikke, natsionalismi ja ühepoolse konfliktide lahendamise käsitluse tagasitulek ning isegi tuumasõja ohu taasteke.

2.2 Kaubandus on arenenud ülemaailmselt nii, et kuigi poliitilisest vaatepunktist võiks see maailma eri osade vahel luua suurema tasakaalu, on see siiski säilitanud ja teatud puhkudel suurendanud erinevust rikkaste ja vaeste vahel, sealhulgas ühe ja sama piirkonna või riigi siseselt.

2.3 Paljudes maailma piirkondades on inimõiguste ja rahvusvahelise õiguse, ÜRO ning Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni normide austamine ohus ning jätkub naiste, laste ning etniliste, religioossete ja kultuuriliste vähemuste õiguste rikkumine. Lisaks ei austata jätkuvalt piisavalt põhivabadusi, mis seab ohtu inimeste turvalisuse ja elukvaliteedi.

2.4 Pariisis saavutatud kliimakokkulepet toetasid laialdaselt isegi sellised riigid nagu USA ja Hiina, kes on traditsiooniliselt suhtunud selliste kohustuste võtmisse vastumeelselt. Praegu on see ohus USA uue administratsiooni tõttu, kes teatas, et kavatseb kokkuleppest taganeda. See peatab puhta energia kava ehk 2015. aastal käivitatud seadusandliku algatuse, mille eesmärk on vähendada energeetikasektori heitkoguseid ja suurendada taastuvenergia tootmist.

2.5 Pärast perioodi, mil tundus, et maailm hakkab leidma tasakaalupunkte, pani 2007. aastal alanud finantskriis ka arenenud riigid tundma turgude kontrolli puudumise sotsiaalseid tagajärgi. Konfliktid on kaugel vähenemisest, need on hoopis süvenenud ning rõhutavad riikide ja piirkondade lahknevaid huve.

2.6 Euroopas ilmnesid taas suured erimeelsused ELi ja Venemaa ning ELi ja Türgi (riik, mis peab ikka veel läbirääkimisi Euroopa Liiduga ühinemiseks) vahelise koostöö osas, mis näitavad, et habras tasakaal on murtud või tõsiselt ohus.

2.7 USA uue administratsiooni valimine, eelkõige selle ebaselge ja ilmselt vähem sõbralik suhtumine ELi muudab rahvusvahelise maastiku veelgi keerulisemaks. Atlandi-ülese kaubandus- ja investeerimispartnerluse läbirääkimiste peatamine, ÜROs esitatud hoiatus, et tema tegevus ei vasta alati organisatsioonis kehtivatele otsuste vastuvõtmise kriteeriumidele, Vaikse ookeani ülese partnerluse lepingu ratifitseerimata jätmine, katsed muuta rändepoliitikat ning liitlasriikide harjumuspäraste tavade kahtluse alla seadmine loovad ebakindlust ja suurendavad rahvusvahelise maastiku ebastabiilsust.

2.8 Seda ning muid ohte ja mureküsimumi saab lahendada üksnes globaalselt selliste kokkulepetega, mis oleksid läbi arutatud ja realistlikud, aga samal ajal siduvad, et saavutada tõelisi lahendusi, mis on keerulisemad ja peavad olema mitmepoolsed.

### 3. Euroopa: üleilmne tegutseja ja strateegilised partnerlused

3.1 Komitee on seisukohal, et selleks, et Euroopa jätkaks esmatahtsa rolli täitmist praegusel keerulisel rahvusvahelisel areenil, on tal vaja partnereid ja liitlasi, kes ei teeks üksnes koostööd arengu ja kaubanduse vallas, vaid jagaksid fundamentaalselt samu väärtuseid ja põhimõtteid. Just see võib olla ja peab olema Euroopa Liidu lisaväärtus.

3.2 Siiani põhines Euroopa Liidu Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna strateegia muu hulgas järgmistel elementidel:

- sotsiaalse sidususe edendamine;
- Ladina-Ameerika piirkondliku integratsiooni toetamine;
- nn lõuna-lõuna suunalise koostöö edendamine;
- partnerluslepingute, poliitilise dialoogi, koostöö, kaubandus- ja strateegilise partnerluse lepingute sõlmimine (lepingud Mehhiko ja Tšiiliga (2002), majanduskoostöö leping viieteistkümneme Kariibi riigiga (2008), partnerlusleping Kesk-Ameerikaga (2012), mitmepoolne kaubandusleping Peruu ja Colombiaga (2010) ning Ecuadoriga (2014), poliitilise dialoogi ja koostöö leping Kuubaga, strateegilise partnerluse leping Brasiiliaga (2008))<sup>(1)</sup>.

3.3 Euroopa ning Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna riigi- ja valitsusjuhtide tippkohtumine ning hilisem kohtumine CELACi ja Euroopa – Ladina-Ameerika parlamentaarse assambleega, mis on kahe piirkonna vahelise strateegilise partnerluse parlamentaarne institutsioon, on selle strateegia poliitilised väljendused.

3.4 Ülemaailmsel tasandil tegeleb Euroopa aktiivselt ÜRO kestliku arengu eesmärkidega, kestliku arengu tegevuskavaga aastani 2030 ning Pariisi kokkuleppega. EL on võtnud kohustuse

- kaitsta sotsiaalseid, tööalaseid ja kultuurilisi õigusi;
- edendada kestlikku ja õiglasemat majandusarengut;
- kaitsta planeeti ja võidelda kliimamuutuste negatiivsete tagajärgede vastu;
- tagada inimõiguste austamine ja täielik kehtivus;
- panustada rahu säilitamisesse, mitmepoolsete suhete hoidmisesse ja käimasolevate konfliktide lõpetamisesse läbirääkimiste teel.

3.5 Sellega seoses oleks tugeval ELi ja CELACi blokil rahvusvahelisel tasandil rohkem kaalu ja see oleks oluline nende väärtuste kaitsmiseks, mida nii EL kui ka CELAC tervikuna jagavad. Seepärast tundub, et kätte on jõudnud aeg küsida, kas see strateegia, mis on kahtlemata saavutanud väärtuslikke edusamme ja tulemusi, on piisav nende probleemide taustal, millega mõlemad piirkonnad silmitsi seisavad.

<sup>(1)</sup> 2016. aastal jätkusid läbirääkimised Mercosuriga eesmärgiga sõlmida partnerlusleping.

3.6 Komitee peab hädavajalikuks tõsist piirkondadevahelist debatti, mis tõstaks avatult esile mitte ainult seni saavutatud edusamme, vaid ka jätkuvaid puudusi ja piiranguid, õpiks tehtust, vastaks praegustele väljakutsetele ning jagatud väärtustele ja põhimõtetele ning looks seeläbi uued suhted, mis põhinevad uuenenud ja laiaulatuslikumal koostööl ning legitiimsusel tulevikku silmas pidades.

#### 4. Uus impulss ELi ja CELACi suhetes

4.1 Praeguses ülemaailmses olukorras avaneb uus võimalus luua Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna ning Euroopa vahel tugevamad ja tõhusamad sidemed, mille võiks kinnistada tulevases ELi ja Mercosuri vahelises lepingus <sup>(2)</sup>. See leping kujutab ELi jaoks olulist ülesannet, kuna selle sõlmimise korral muutuks kogu Ladina-Ameerika piirkond, välja arvatud Boliivia ja Venezuela, Euroopa Liiduga poliitiliselt ja majanduslikult tihedalt seotuks. Ka on Mehhiko jaoks äärmiselt oluline pidada uued läbirääkimised lepingu üle ELiga, samas kui ELi jaoks pakub see võimalust suurendada oma kohalolu enne tõenäolist kaubanduse vähenemist Mehhiko ja USA vahel.

4.2 ELi ning Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna suhted peavad näitama, et need on kasulikud kõigile, st nii Euroopa riikidele kui ka Ladina-Ameerika ja Kariibi riikidele ning eelkõige nende elanikkonnale.

4.3 Üks võtmetegureid arengu poliitiliste, sotsiaalsete, keskkonnaalaste ja majanduslike aspektide koostoimeks on tootlikud investeeringud mõlemasse piirkonda. EL ja selle liikmesriigid on jätkuvalt piirkonna peamine investor. Ladina-Ameerika ja Kariibi riigid on ELi teine kaubanduspartner ning koos esindavad CELAC ja EL kolmandikku ÜRO liikmesriikidest ja umbes 25 % maailma SKPst.

4.4 Tihedam partnerlus Ladina-Ameerika ja Euroopa Liidu vahel võimaldaks kiirendada majanduskasvu, arendada struktuurset kaubandust sektorites, mis põhinevad intensiivsel teadmiste kasutamisel, vähendada vaesust, suurendada sotsiaalset kaasatust ja kaitsta keskkonda.

Kõike seda on võimalik saavutada,

- laiendades partnerluslepinguid, mis avavad tee investeeringutele, eelkõige uutest teadmismahukates valdkondades ja kvaliteetsetel töökohtadel;
- soodustades väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate asumist töökohtade loomise kaudu võrgustikes;
- investeerides valdkondadesse, mis soodustavad jätkusuutlikku majanduskasvu, inimväärset tööd ning sotsiaalset kaasatust ja keskkonnasäästlikkust;
- toetades innovatsiooni ja uue tehnoloogia demokratiseerimist ning soodustades selle jõudmist masskasutusse, eelkõige info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) vallas;
- luues kaasavaid ja keskkonnahoidlikke taristuid, mis soodustavad juurdepääsu põhiteenustele uues linnaarengu raamistikus ja soodustavad territoriaalset sidusust;
- soodustades investeeringuid tehnoloogiasse, mis aitab leevendada kliima soojenemist;
- suurendades keskkonnahoidliku energia kasutamist, kasutades mittekonventsionaalseid taastuvenergia allikaid ja kasutades Euroopa ettevõtete kogemusi selles valdkonnas, et liikuda rohelise majanduse suunas;

---

<sup>(2)</sup> Mercosur esindab 250 miljonit elanikku ja on seetõttu maailma viies majandus, mille SKP ulatub kahe triljoni USA dollarini. Üle 5 % ELi välismaistest otseinvesteeringutest on tehtud Mercosuris. EL on piirkonna peamine investor. 2016. aastal ulatus ELi eksport Mercosuri 41,633 miljardi euroni ning import Mercosurist ELi ulatus samal aastal 40,330 miljardi euroni. See on ELi suuruselt kümnes eksporditurg.

— edendades ja võimestades ettevõtjate organisatsioone ja ametiühinguid kui sotsiaaldialoogi põhilisi osalejaid, et soodustada võimalikult harmoonilist kohaliku tootmisstruktuuri arengut, sealhulgas mitteametliku majanduse vähendamist.

4.5 See suurendaks mõlemas piirkonnas majanduslikku ja sotsiaalset heaolu, mis väljenduks kahtlemata töökohtade loomises, nt

- uute äri võimaluste kaudu ebatraditsiooniliste valdkondade ettevõtete jaoks, nt uue tehnoloogia, roheline majanduse ja sotsiaalvõrgustike vallas;
- traditsiooniliste turgude laienemise kaudu mh telekommunikatsiooni ja autotööstuse vallas, ravimitööstuses, elektri- ja pangandussektoris;
- uute turgude avanemise kaudu väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate jaoks;
- loodusvarade ja toiduainete tootmise kaudu, toetades samal ajal bioloogilist mitmekesisust ja keskkonnakaitset;
- edendades sotsiaalset ja solidaarset majandust kui sotsiaal-majandusliku sidususe suurendamise, varimajanduse päevavalgele toomise või rände vähendamise mehhanismi.

4.6 ELil ja CELACil on probleeme, ent neil on ka võimalusi positiivse arengu edendamiseks mõlema piirkonna jaoks olulistes valdkondades, mis koordineeritud koostööst olulist kasu saaksid, nt

- kvaliteetne haridus ja väljaõpe kõigile;
- inimväärne töö naistele ja noortele;
- liikuvus ja õiguste tunnustamine, eeskätt kasutades hästi ära üliõpilasvahetuse programmi Erasmus tõendatud eeliseid.

4.7 Komitee on seisukohal, et avaliku sektori meetmete ja erasektori vaheliste suhte eesmärk peab olema majandusarengu, parema ettevõtjatevahelise koostöö ning majanduskasvu soodustavate finantsinvesteeringute edendamine. Komitee rõhutab vajadust võidelda mitteametliku majanduse, aeglase arengu ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate madala konkurentsivõime vastu. Ta kutsub üles soodustama ja parandama kahe piirkonna vahelist liikuvust, tagades tööõiguste vastastikuse sidususe ja ergutades sotsiaalkindlustussüsteemide vahelist koostööd.

4.8 Komitee arvates on oluline loobuda kahe piirkonna vaheliste suhete killustatud käsitlusest ning vaadelda majandust, inimõigusi ja kestlikku arengut jagamatu tervikuna. Koostöö ja vastastikune toetus on võtmetähtsusega, kui soovime minna edasi ühise tegevuskava ja plaaniga, mis võimaldaksid tegeleda maailma olulisimate muredega, nagu vaesus, kliimamuutused ja relvastatud konfliktid.

## 5. Kodanikuühiskonna osalus: piirangud ja tulevikuväljavaated

5.1 Mõlema piirkonna organiseeritud kodanikuühiskonna väärtust, rolli ja aktiivset osalust ning seda, et nad vahetavad kogemusi, jagavad projekte ja osalevad aktiivselt võetavates meetmetes, tuleb austada, tunnustada ja arvesse võtta kui uute strateegiliste suhete võtmetähtsusega osa.

5.2 Komitee hinnangul on mõlema piirkonna kodanikuühiskonnad silmitsi nii suure väljakutse kui ka võimalusega, kuna kahe piirkonna vahelised suhted vajavad uuendatud mõõdet, mis ei takistaks ega eiraks saavutatut, vaid liiguks edasi tugevama poliitilise ja strateegilise lähenemisviisiga.

### 5.3 Piirangud

5.3.1 Kuigi viimastel aastatel on üha enam tunnustatud kodanikuühiskonna olulist rolli kahe piirkonna vahelise strateegia tugevdamisel, takistavad kodanikuühiskonda tegelikult piirangud, mis nõrgestavad tulemuslikumat ja tõhusamat osalust, eelkõige sellepärast, et

- organiseeritud kodanikuühiskonna osalus ei põhine piisaval määral institutsioonilisel alusel;

- puuduvad majanduslikud vahendid, mis võimaldaksid korrapäraselt osaleda tegevuses ja üritustes;
- on raskusi reguleeritud ja avatud dialoogi pidamiseks ametiasutustega;
- lepingute, eelkõige kaubandusega seotud lepingute läbirääkimistel puudub läbipaistvus, mis raskendab oluliselt nimetatud lepingute analüüsimist ning ühiskonna ettepanekute ja nõudmiste jõudmist vastavate ametiasutusteni;
- allkirjastatud lepingute järelmeetmete eri struktuuride kasvav rohkus muudab nende jälgimise keerukaks.

#### 5.4 Tulevikuväljavaated

##### 5.4.1 Nende piirangute ületamine eeldab tegevuskava ja plaani, mis

- tugevdaksid realistikult, tasakaalukalt ja ulatuslikult kahe piirkonna vahelist partnerlust ning suurendaksid kõikide osaliste kindlustunnet ja protsessi läbipaistvust;
- annaksid osalejatele rohkem sotsiaalset legitiimsust, käsitledes ja arendades mõlema piirkonna kodanike jaoks tõeliselt olulisi teemasid;
- sisaldaksid meetmeid, mis võimaldaksid ELi ja CELACi partnerlusel tõusta rahvusvahelisele tasandile, tagades neile iseloomulike jagatud väärtuste ja põhimõtete kehtivuse;
- tunnistaksid, et ebakõlad on raskus, mis tuleb ületada, pakkudes välja üleminekumehhanisme erinevuste kaotamiseks või tasandamiseks.

5.5 Komitee rõhutab, et selleks, et mis tahes läbirääkimised ELi ning Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna vahel oleksid edukad, on oluline luua organiseeritud kodanikuühiskonnaga struktureeritud dialoog, mis tagaks kodanikuühiskonna tegeliku osalemise kõigis läbirääkimiste etappides ning kohaldamise ja tulemuste hindamise ajal. Sellega seoses toetab komitee tugevalt ELi ja Tšiili ühise nõuandekomitee moodustumist, millele ta koos Tšiili kodanikuühiskonna organisatsioonidega kaasa aitab.

5.6 Komitee on seisukohal, et Euroopa ja Ladina-Ameerika kodanikuühiskonna suhete prioriteetsed eesmärgid on demokraatia tugevdamine, kestlik inimareng, õiglus ja sotsiaalne sidusus, loodusvarade ja keskkonna kaitse, inimõiguste täielik järgimine ja inimväärse töö põhimõtte austamine.

5.7 Struktureeritud ja laialdase ligipääsu puudumist teabele Euroopa ning Ladina-Ameerika ja Kariibi organiseeritud kodanikuühiskonna seas on sageli rõhutatud kui olulist probleemi ELi ning Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna suhete järelmeetmete jaoks ning kui ühte suurimat takistust kodanikuühiskonna ettepanekute aegsal väljatöötamisel. Komitee kinnitab, et ligipääs teabele peab olema üks kahe piirkonna vaheliste suhete prioriteetsetest eesmärkidest, mistõttu on hädavajalik kehtestada teabele ligipääsu kohta selged eeskirjad ja menetlused.

5.8 Kui lepingute osalised hindavad tõeliselt kodanikuühiskonna osalust, peavad nad algusest peale nägema ette vajalikud ja piisavad materiaalsed vahendid kõikide lepingutes ettenähtud osalusmehhanismide jaoks, et need saaksid täita oma eesmärgi.

5.9 Komitee võtab teadmiseks Euroopa Liidu ning Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna sihtasutuse reformi, mis võib olla oluline kahe piirkonna vahelise partnerluse uue hooga arendamiseks. Komitee kordab oma ettepanekut ELi ja CELACi riigijuhtidele, mille ta esitas 2012. aastal oma Santiago de Chile deklaratsioonis, et sihtasutuse tööprogramm sisaldaks olulise osana tulemuslikku ja tegelikku koostööd mõlema mandri organiseeritud kodanikuühiskonna organisatsioonidega.

5.10 Komitee nõuab tungivalt, et kavandatav poliitika ja võetavad meetmed suurendaksid sidusust ja piirkondadevaheliste suhete positiivset mõju, et tagada nende kvaliteet ja asjakohasus ning kindlustada, et kaasatud kodanikuühiskonnad tajuksid neid enda omadena.

## 6. Kodanikuühiskonna ettepanekud

6.1 26.–27. oktoobril 2017 toimub El Salvadoris Euroopa Liidu ning Ladina-Ameerika ja Kariibi Riikide Ühenduse (EL-CELAC) riigipeade ja valitsusjuhtide tippkohtumine. Kuna suhted USA ja Ladina-Ameerika vahel muutuvad jahedamaks, on komitee seisukohal, et sellel tippkohtumisel tuleks tugevdada strateegilisi, poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi sidemeid ELi ning Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna vahel.

6.2 Komitee julgustab mõlema piirkonna vastutavaid poliitikuid astuma järjest tulemuslikumaid samme, mis aitaksid kaasa planeedi kaitsmisele, võitleksid kliimamuutuste vastu, säilitaksid bioloogilise mitmekesisuse ja kestliku arengu, edendaksid inimeste heaolu, panustaksid vaesuse kaotamise, tagaksid sotsiaalse ja territoriaalse sidususe, soodustaksid kvaliteetse hariduse ja tervishoiu kättesaadavust kõigile, soolist võrdsuslikkust ja rahvaste kultuuri, kaitseksid rahu, hindaksid ülemaailmsete institutsioonide rolli ja toetaksid mitmepoolseid suhteid.

6.3 Komitee peab oma ülesande osaks osaleda aktiivselt sellise maailma ehitamises, kus oleks võimalik elada rahu tänu erinevuste austamisele ja dialoogile. Sellise maailma, kus kõik riigid ja rahvad saaksid leida oma arengutee ja ehitada oma kultuurist lähtuvalt demokraatliku ja kaasava heaoluühiskonna. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tahab olla osa sellest protsessist.

6.4 Komitee kutsub kõiki ELi ning Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna poliitilisi juhte üles tunnustama ja väärtustama kodanikuühiskonna panust, et kaasata otsuste tegemise protsessi võimalikult suur hulk elanikke. Tahtmata kedagi kõrvale jätta, mõistab komitee, et just institutsionaalne ja institutsionaliseeritud osalus on struktureeritud ja tõhusam.

6.5 Inimväärse töö edendamine peab saama ELi ning Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna vahelise koostööpoliitika prioriteediks. Sellega seoses tuleb võtta konkreetseid kohustusi Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni oluliste konventsioonide austamise ja täitmise osas ning kõigis ELi ja Ladina-Ameerika ja Kariibi piirkonna poliitikavaldkondades ja läbirääkimistes tuleb näha ette nende täitmise kontrollimise mehhanismid, milles osaleks ka ühiskond ja ametiühingud.

6.6 Komitee mõistab, et praeguses geopoliitilises olukorras on partnerluslepingud, kaubanduslepingud, poliitilise dialoogi lepingud ja strateegilised partnerlused jätkuvalt olulised vahendid, aga tänapäeval pole need enam ainsad võimalikud vahendid. Praegu on oluline, et ühiseid väärtusi ning kultuurilist, ajaloolist ja poliitilist visiooni jagavad riigid saaksid aru vajadusest moodustada strateegiline blokk, mis on võimeline mõjutama rahvusvahelist areeni. Lepingud peavad olema selle arusaama tagajärg, mitte vahend selle saavutamiseks.

6.7 Komitee julgustab liikuma ELi ja CELACi vahelise globaalse raamlepingu poole, mis sisaldaks poliitilise dialoogi, koostöö, kestliku arengu ja majandusarenguga seotud tegevuse põhimõtteid. Sellest võiks saada ülemaailmse ulatusega geopoliitilise tegevuse alus, mis määratleb tegevuse meetodi juhtudeks, kui meie ühised põhimõtted ja väärtused ohtu satuvad.

6.8 Komitee arvates on oluline tunnustada organiseeritud kodanikuühiskonda kui osalejat, kes panustab globaalse teadlikkuse suurendamisse, mis hõlbustab, edendab ja soodustab ülemaailmsete lahendusi rahu, kestliku arengu, õiglase kaubanduse ning kõigi rahvaste ja piirkondade heaolu saavutamiseks.

Brüssel, 21. september 2017

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
Georges DASSIS



**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Sotsiaalpartnerite ja teiste kodanikuühiskonna organisatsioonide roll ja võimalused uute töövormide kontekstis“**

**(ettevalmistav arvamus eesistujariigi Eesti taotlusel)**

(2017/C 434/05)

Raportöör: **Franca SALIS-MADINIER**

Kaasraportöör: **Jukka AHTELA**

Konsulterimistaotlus	nõukogu eesistujariik Eesti, 17.3.2017
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav sektsioon	tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	19.7.2017
Vastuvõtmine täiskogus	20.9.2017
Täiskogu istungjärk nr	528
Hääletuse tulemus	185/2/3
(poolt/vastu/erapooletuid)	

## 1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee leiab, et praegu on vajalikum kui ei kunagi varem tunnustada sotsiaaldialoogi ja kollektiivläbirääkimiste osa kõikidel tasanditel ning tugevdada seda praegusel suurte digitaalsete, keskkonna- ja demograafiliste muutuste ajal, mis toovad kaasa põhjalikke muutusi töötajate, tööandjate ja nende suhete jaoks sotsiaalpartneritena.

1.2 Komitee arvates on toimuvad muutused niivõrd ulatuslikud, et nende puhul on vaja kollektiivset, laiaulatuslikku ja kaasavat arutelu. Meetod tugineb kõikidel tasanditel peetaval sotsiaaldialoogil ja kõikide sidusrühmade osalemisel, et otsida pidevalt uusi asjakohaseid lahendusi, teha ettepanekuid ja kujundada tulevast töömaailma.

1.3 Sotsiaalpartneritest osalejad peavad olema teadlikud muudatuste toimumise kiirusest ja ulatusest, võtma eesmärgiks nende kahjuliku mõju piiramise ning olema veendunud, et jagamismajandus võib kaasa tuua positiivset arengut ja võimalusi, mida ära kasutada.

1.4 Komitee on veendunud, et sotsiaaldialoogi eesmärgid ja aluspõhimõtted jäävad uues töökeskkonnas kehtima. Muu hulgas töötajate teavitamist, nendega konsulterimist ja nende osalemist hõlmav sotsiaaldialoog peab põhinema vastastikusel usaldusel ja riiklike tavade austamisel.

1.5 Komitee on mitmes arvamuses kinnitanud sotsiaaldialoogi keskset osa uute töövormide puhul<sup>(1)</sup>. Sotsiaaldialoogil peab olema esmatähtis osa kõikidel asjaomastel tasanditel ning seejuures tuleb austada täiel määral sotsiaalpartnerite autonoomiat.

1.6 Komitee leiab, et siiani ei ole võimalik ette näha kõiki digitaalajandusega kaasnevaid võimalusi ja probleeme. Sotsiaal- ja ühiskondliku dialoogi ülesanne ei ole vaidlustada kõnealuseid üleminekuid, vaid neid suunata parimal võimalikul viisil, et kasutada kõiki eelseid, mida need võivad kaasa tuua majanduskasvu, uuenduste ja pädevuste edendamise, kvaliteetsete töökohtade ning sotsiaalkaitse jätkusuutliku ja solidaarse rahastamise vallas.

<sup>(1)</sup> ELT C 125, 21.4.2017, lk 10, ELT C 303, 19.8.2016, lk 54 ja ELT C 13, 15.1.2016, lk 161.



1.7 Nagu komitee on juba kinnitanud, siis seatakse kahtluse alla digitaalplatvormide töötajate esindamine ametiühingute poolt ning kollektiivläbirääkimised<sup>(2)</sup>. Seetõttu tuleb kõrvaldada takistused Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja ILO konventsioonidega tagatud põhiõiguste kasutamisele<sup>(3)</sup>.

1.8 Digiteerimine läheb vastuollu traditsiooniliste haldus- ja juhtimismeetoditega ning selle puhul on vaja osalusjuhtimist ja ühiste mängureeglite kehtestamist. Uue juhtimisviisi puhul tuleb ette näha töötajate arvamuse väljendamise kohad ning nende osalemine probleemide lahendamises ja tavade jagamises, et tõhustada ühiseid pidepunkte, ametialast oskusteavet ning optimeerida inimressursse innovatsiooni- ja ettevõtte arendamise protsessis.

1.9 Samal ajal tunnistab komitee, et uued töövormid koos vahendamisest loobumise ning kiirete ja pidevate muudatustega nõuavad sotsiaaldialoogi struktuuride ja viiside kohandamist.

1.10 Komitee soovib austada sotsiaalpartnerite autonoomiat, kes on kollektiivläbirääkimiste kaudu võtnud eesmärgiks leida uuenduslikke sotsiaaldialoogi vorme ning tööandjate ja töötajate vajadustega kohandatud lahendusi nii traditsiooniliste ettevõtete puhul kui ka digitaalses majanduses.

1.11 Komitee käsitleb käesolevas arvamuses nendest muudatustest tingitud küsimustega seotud teatavaid esimesi kogemusi, vastuseid ja uuenduslikke lahendusi, ametiühingute tavasid ja kollektiivläbirääkimiste tulemusi.

1.12 Komitee tõdeb, et digiteerimine ja selle mõju tööle peaks olema Euroopa tasandil ja ka kõikide liikmesriikide jaoks prioriteet ning muutuma sotsiaaldialoogis keskseks küsimuseks. Komitee soovib järgmist:

- jälgida digiteerimise arengut, suundumusi, ohte ja võimalusi ning selle mõju töösuhetele, töötajate tervisele ja sotsiaaldialoogile;
- suurendada sotsiaaldialoogi tõhusust ja asjakohasust töömaailmas toimuva arengu kontekstis sobivate vahendite kaudu, näiteks teabe jagamine, tuleviku-uuringute elluviimine, heade tavade jagamine ning sobiv õigusraamistik ja muu kui õiguslik raamistik.

1.13 Kõnealuste töömaailmas toimuvate põhjalike muudatuste tõttu kerkib esile ka küsimus vajadusest suurema koostöö järele sotsiaalpartnerite ja teiste kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel. Komitee on juba teatanud, et tuleb selgelt eristada sotsiaaldialoogi ja kodanikuühiskonna dialoogi ning et ehkki neid ei saa ühendada, ei tohiks need olla ka üksteisest täielikult eraldatud<sup>(4)</sup>. Lisaks kuuluvad käesolevas arvamuses nimetatud algatuste hulka ulatuslikud konsultatsioonid valitsuste tasandil ja nende raames kaasatakse muid kodanikuühiskonna sidusrühmi üldistesse aruteludesse digiteerimise üldise mõju kohta.

## 2. Sissejuhatus

2.1 Nagu ka 1985. aastal, kui sotsiaalpartneritele ja sotsiaaldialoogile tagati legitiimsus ja ulatuslik osa Euroopa ülesehitamises, soovib komitee, et ka käesoleval suurte muudatuste perioodil tugedataks sotsiaalpartnerite osa kõikidel tasanditel, tunnustades seejuures kodanikuühiskonna esindajate rolli.

2.2 Uute killustunud töö vormide ja ebatüüpiliste töölepingutega töötajate arvu suurenemise tõttu on vaja suurendada kõnealuste töötajate kaasamist ulatuslikuma teavitamise ja konsulteerimise teel ning kollektiivõiguste ja tööaega ja sotsiaalõiguseid käsitlevate sätete kohandamise teel<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> ELT C 303, 19.8.2016, lk 54.

<sup>(3)</sup> Harta artiklid 12 ja 28 ning ILO konventsioonid 87 ja 98, vt ka allpool punkt 3.2 ja järgnevad punktid.

<sup>(4)</sup> ELT C 458, 19.12.2014, lk 1.

<sup>(5)</sup> Nagu tunnistab Marianne Thyssen 2016. aasta juunis toimunud Euroopa Ametiühingute Instituudi ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni ühiskonverentsil uue töömaailma kujundamise kohta.

### 3. Digitaalplatvormidel põhineva töö tegelik olukord

3.1 Eurobaromeetri andmetel<sup>(6)</sup> kasutab 17 % Euroopa kodanikest digitaalplatvorme nii klientide kui ka töötajatena. Suurem osa neist on kõrgelt kvalifitseeritud ja pärit linnadest. Nende kodanike hulgas olevatest töötajatest pakub üksnes 5 % platvormidel korrapäraselt teenuseid ja tööd ning 18 % teeb seda aeg-ajalt. Platvormidel põhinev töö peamise tegevusalana on järelkult veel marginaalne, ent kasvamas. Vastukaaluks on aga digiteerimise ja tehisintellekti mõju traditsioonilistes ettevõtetes tehtavale tööle oluliselt suurem ning, jätmata kõrvale platvormidel põhinevat tööd, tuleb sotsiaaldialoogis keskenduda sellele arengule, mis muudab põhjalikult töö olemust ja korraldust.

3.2 Komitee kutsub üles uurima rahvatöötajate ja muude uute töösuhete vormide lepingulist seisundit ning vahendajate kohustusi, pidades silmas läbirääkimisi töötingimuste üle. Täpsustusi on vaja kõnealuste töövormide ning kohaldatava maksukorra ja sotsiaalkindlustussüsteemi osas.

3.3 Komitee soovib, et Euroopa Komisjon, OECD ja ILO teeksid koostööd sotsiaalpartneritega, et töötada välja asjakohased sätted inimväärsete töötingimuste ning veebipõhiselt ja teiste uute töösuhete alusel töötavate isikute kaitse jaoks. Komitee leiab, et ELi tasandi lähenemisviisi väljatöötamine oleks kasulik, märkides siiski, et enamik meetmeid tuleb võtta riigi sektori tasandil või töökohal<sup>(7)</sup>.

3.4 Komitee tunneb eeskätt muret digitaalvaldkonna töötajate ametiühingualase esindatuse ja kollektiivläbirääkimiste õiguse kahtluse alla seadmise pärast. Konkurentsieskirju tuleks kohaldada ka füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes, kuna nad on tegelikult palgatöötajatega sarnases olukorras. Niisiis tuleb juhtumipõhiselt kontrollida, milline on asjaomase töötaja olukord, ja palgatöö puhul tuleb kõrvaldada takistused, mille tulemusel võidakse kõnealused töötajad kollektiivläbirääkimistest ja ametiühingute esindatusest välja arvata<sup>(8)</sup>.

### 4. Digiteerimine ja prioriteetsed teemad sotsiaalpartnerite jaoks sotsiaaldialoogi raames

4.1 Komitee leiab, et töö, töökohta vahetamise, elukestva õppe,<sup>(9)</sup> eeskätt koolituse, sotsiaalkaitse ja selle jätkusuutliku rahastamise,<sup>(10)</sup> töötingimuste ja -tasu ning sissetulekukindlusega seotud küsimused on mõned digitaalajastu sotsiaaldialoogi olulisemad teemad.

### 5. Tööhõive ja kutseõpe

5.1 On raske ennustada, milline on tööhõive kvalitatiivne ja kvantitatiivne areng pärast digiüleminekut, seda enam, et selle mõju võib erineda sektorite ja kutsealade lõikes.

5.2 Sellele vaatamata on sotsiaalpartnerite kohustus reageerida ennetavalt kõnealusele arengule, et kohandada töötajate pädevusi uute elukutsetega<sup>(11)</sup>. Elukestev õpe ja selle sisu kohandamine digitaaloskustega on esmatahtsad. Mõnes liikmesriigis tagatakse minimaalsed õigused palgalisele õppepühkusele. Tuleks kaaluda, kas need on töötajate ja tööandjate jaoks kasulik vahend vajadustele kohanemiseks oskuste vallas ning kas selliste kogemuste üldistamiseks kogu Euroopa Liidus on tarvis Euroopa tasandi meetmeid<sup>(12)</sup>.

### 6. Sotsiaalkaitse

6.1 Sotsiaalkindlustussüsteemide toimimist tuleb kontrollida ja vajadusel kohandada, kuna see töötati välja regulaarselt tasustatud töökohtade jaoks, mis on praegu üha vähem normiks. Kümne aasta jooksul on osalise tööajaga töötavate eurooplaste arv suurenenud 11 miljoni võrra (praegu on neid 44 miljonit) ning ajutise töölepinguga töötajate arv on suurenenud 3 miljoni võrra (kokku 22 miljonit töötajat)<sup>(13)</sup>.

<sup>(6)</sup> Eurobaromeetri kiiruuring 438, 2016.

<sup>(7)</sup> ELT C 303, 19.8.2016, lk 54.

<sup>(8)</sup> ELT C 303, 19.8.2016, lk 54.

<sup>(9)</sup> Komitee arvamus pädevuste ja uute töövormide kohta (vt käesoleva Euroopa Liidu Teataja lk 36).

<sup>(10)</sup> Platvormidel tehtava töö maksustamise ja sissetulekute vajaliku kohandamise kohta sotsiaalkaitse rahastamiseks vt ELT C 13, 15.1.2016, lk 161.

<sup>(11)</sup> Komitee arvamus pädevuste ja uute töövormide kohta (vt käesoleva Euroopa Liidu Teataja lk 36).

<sup>(12)</sup> ELT C 13, 15.1.2016, lk 161.

<sup>(13)</sup> Aruteludokument Euroopa sotsiaalse mõtme kohta, aprill 2017.

6.2 Euroopa ja liikmesriikide tasandil tuleb teha poliitilisi valikuid rahastamise ja maksustamise valdkonnas, et tagada meie sotsiaalkaitsesüsteemide jätkusuutlikkus, ning need küsimused on sotsiaalse dialoogi teema.

## 7. Töölase alluvussuhte õiguslik areng

7.1 Oma arvamuses<sup>(14)</sup> leidis komitee, et töö määratlust ning struktureerivat eristust palgatöötaja ja füüsilisest isikust ettevõtja vahel tuleb õiguslikult arendada, et mitte jätta digitaalvaldkonna töötajaid kaitseta. Komitee kutsub üles selgitama digitaalmajanduse seisundeid ja suhteid, et veenduda, et kõikidel töötajatel on võimalik kasutada piisavaid õiguseid ja piisavat sotsiaalkaitset. Sotsiaalpartneritel on oluline roll selle tagamises, et kõnealune protsess viiks positiivse, õiglase ja jätkusuutliku tulemuseni ning et käsitlemist leiaksid õiguste ja kaitse valdkonna kõik ebaselged kohad.

## 8. Mõju tööle

Digiteerimisel on suur mõju nii olemasolevatele organisatsioonidele kui ka uutele üksustele. Digiteerimise mõju töömeetoditele, näiteks kaugtöö kiire kasv paljudes sektorites, on märkimisväärselt suurenenud. Eurofoundi hiljutise uuringu kohaselt on ELi 28 liikmesriigis keskmiselt umbes 17 % töötajatest kaugtöötajad või liikuvad töötajad info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) valdkonnas<sup>(15)</sup>.

8.1 Kaugtöötajate ja liikuvate töötajate arvu suurenemise tõttu on sotsiaalpartnerid kohustatud leidma uusi viise ja innovatiivseid meetodeid, et jõuda nende töötajateni, kes ei ole enam ettevõtete ruumides füüsiliselt kohal.

## 9. Töö järelevalve ja kontroll

9.1 Kuigi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ja digiteerimine pakuvad teatavatele töötajatele tööaja ja -koha haldamisel võimalusi autonoomiaks (kuna nende hindamine põhineb pigem tulemustel kui töö viibimise ajal), siis teistele saab info- ja kommunikatsioonitehnoloogia tõttu osaks tugevam järelevalve ja kontroll oma töö üle.

9.2 Sotsiaalpartnerid peavad kõnealused probleemid sotsiaaldialoogi vahendusel lahendama, et kaitsta kõikide nende töötajate ühishuve ja tagada kvaliteetne töö.

## 10. Ühendatud töötajad ja terviseohud

10.1 Kuigi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia üha suurem kasutamine võib teatavate töötajate jaoks olla võimalus autonoomia ning töö- ja eraelu parema ühitamise saavutamiseks, siis võib see halva juhtimise korral põhjustada ka terviseohtusid. Stressi ja läbipõlemise all kannatavate töötajate arvu suurenemine on murettekitav ja kulukas tegelikkus, millele tuleb sotsiaaldialoogi raames lahendus leida. Komisjon algatas Euroopa sotsiaalõiguste sambaga kaasnevate meetmete paketi raames direktiivi ettepaneku lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu vahelise tasakaalu kohta<sup>(16)</sup>.

10.2 Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia<sup>(17)</sup> võib samuti hägustada piire töö- ja eraelu vahel. Ulatuslik dialoog, et piirata töötajate pidevat kättesaadavust, ja nende koolitamine IKT tõhusa kasutamise valdkonnas on vajalikud lahendused, nagu ka uued õigused, näiteks hiljuti Prantsusmaal tunnustatud ühenduse katkestamise õigus.

## 11. Töötajate osalemine otsustamisorganites

11.1 Liikumine suurema autonoomia poole, mida pakub teatavatele töötajatele digiteerimine, on väljakutseks ettevõtetele, nende juhtorganitele, nende juhtimisele ning ettevõtete traditsioonilistele juhtimismeetoditele ja hierarhias-struktuuridele. Selle arengu tõttu on vaja rohkem sotsiaaldialoogi, teavitamise, konsulteerimise ja töötajate ulatusliku osalemise vorme. Need võivad kaasa aidata uuenduslikele tavadele ja arenguprotsessidele, mis on kasulikud ettevõttele ja selle sidusrühmadele.

<sup>(14)</sup> ELT C 75, 10.3.2017, lk 33.

<sup>(15)</sup> „Töötamine millal ja kus tahes ning selle mõju töömaailmale“, Eurofound 2017.

<sup>(16)</sup> Euroopa Komisjoni teatis „Algatus lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalustamiseks“, aprill 2017

<sup>(17)</sup> „Töötamine millal ja kus tahes ning selle mõju töömaailmale“, Eurofoundi uuring, 2017.

11.2 Selles kontekstis leiab komitee, et töötajate suurem mõju ja osalemine otsustamisorganites on vajalik. Töötajate ja nende ametiühingute usaldus ja panus kõikidel asjaomastel tasanditel ja asjaomastes asutustes, olenemata sellest, kas see toimub kohalikul ja/või järelevalve- ja haldusnõukogude tasandil, on väga oluline. Nende mõju arengusuundade prognoosimisele, juhtimisele ja nende muutuste kohta tehtavatele otsustele on digiülemineku mõju käsitlemisel ning innovatsioonile suunatud mõtteviisi ja ettevõtluskultuuri loomisel esmatähtis. Eurofoundi aruande kohaselt on suurem osa ettevõtetejuhtidest veendunud, et töötajate osalemine ettevõtte valikute tegemisel on konkrentsielelis (<sup>18</sup>).

11.3 Komitee leiab, et uue töökorralduse puhul tuleb arvesse võtta sobivaid töötajatega konsulteerimise ja nende teavitamise vorme. Riigi tasandil, nagu ka ettevõtetes, peaksid sotsiaalpartnerid leidma kõige paremini kohandatud lahendused, et tagada nende osalejate kaasamine.

## 12. Digiteerimist käsitleva sotsiaaldialoogi esimesed tulemused liikmesriikides: põhimõtted ja head tavad

12.1 Teatavates liikmesriikides on valitsused alustanud dialoogi digiteerimisega seotud küsimuste ja probleemide üle, millesse on kaasatud ametiühingud, tööandjad, teadlased ja kodanikuühiskonna esindajad.

12.2 Komitee tutvustab teatavates riikides tehtud algatusi uutele töövormidele ennetavalt reageerimiseks. Algatustes osalevad sotsiaalpartnerid ja kodanikuühiskonna osalejad, sealhulgas noorteorganisatsioonid ja vaesuse vähendamise tegelevad organisatsioonid.

12.2.1 Saksamaa oli 2015. aastal selles valdkonnas esirinnas, avaldades rohelise raamatu „Töö 4.0 – töö ümberkujundamine“, luues võimaluse dialoogiks sotsiaalpartnerite ja muude sidusrühmadega digiteerimise elluviimise kohta.

12.2.2 Prantsusmaal loodil riiklik digiteerimisnõukogu (Conseil national du numérique) ning 2015. aastal avaldati aruanne „Rapport Mettling“ (Mettlingi aruanne). Selle aruande koostamisse kaasati ametiühingud, tööandjad ja kodanikud ning see hõlmab teatavat hulka soovitusi, mida peavad kohaldama ettevõtted.

12.2.3 Selliseid valitsuste tehtud algatusi, mis ühendavad sotsiaalpartnereid, akadeemilist ringkonda ja kodanikuühiskonna esindajaid, on rakendatud ka Austrias, Soomes, Rootsis, Portugalis, Itaalias, Hispaanias, Ungaris ja Taanis.

Komitee leiab, et selle mitme sidusrühmaga peetava dialoogi tulemusi tuleb kinnitada Euroopa tasandil ning et väljendatud vajadusi ja probleeme tuleb arvesse võtta Euroopa algatustes, et aidata ühtlustada viiteraamistikku.

## 13. Sotsiaalpartnerid ning sotsiaaldialoogi teemade ja ametiühingutega seotud meetmete arendamine digiteerimise suhtes

13.1 Paljudes liikmesriikides tehtud katsed, mida komitee allpool mitteamendavalt loetleb, näitavad ametiühingute tavade arengut ja uute õiguste loomist tänu uute töövormide üle peetavatele kollektiivläbirääkimistele.

13.2 Prantsusmaal kehtestati kaks uut õigust. Esimene neist, mis sätestati 2016. aasta tööseadustikus, on õigus ühenduse katkestamisele, millega soovitakse lahendada piiride ja piiranguteta tööga seotud ohud. Kõnealuse õigusega tagatakse info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat kasutavatele töötajatele võimalus piirata pidevat ühendust.

13.3 Ettevõtete tasandil peetava sotsiaaldialoogi raames väljendatakse seda õigust ühenduse katkestamisele ettevõtte või valdkonna tasandil sõlmitud kollektiivlepingutes. Teatavates ettevõtetes on peetud läbirääkimiste tulemusel jõutud ka kaugtöö ja liikuvtöö kokkulepeteni. Euroopa esimene digiteerimist käsitlev kokkulepe allkirjastati 2016. aastal ühe telekommunikatsiooni kontserni sotsiaalpartnerite vahel. Selles sätestatakse eelkõige, et sotsiaalpartneritega luuakse komitee, mille ülesanne on prognoosida uusi pädevusi, mida vajavad töötajad digitaalse arengu tõttu.

13.4 Teine uus Prantsusmaal kehtestatud õigus hõlmab isiklikku ametialase tegevuse kontot. Seda saavad kasutada kõik töötajad (palgatöötajad, füüsilisest isikust ettevõtjad või näilised füüsilisest isikust ettevõtjad ning platvormide töötajad) ja tänu sellele on neil võimalik koguda ühele ülekantavale kontole oma õigus koolitusele, sotsiaalkindlustusele, töötushüvitisele ja pensionile.

<sup>(18)</sup> „Töökorraldus ja töötajate kaasamine Euroopas“, 2013, vt ka ELT C 161, 6.6.2013, lk 35.

13.5 Lisaks on tekkimas ametiühingute uuenduslikud tavad: teatavad ametiühingud on loonud füüsilisest isikust ettevõtjatele platvormi, mille kaudu pakutakse uusi teenuseid, näiteks tervisekindlustust, kindlustusagatise ja nende tegevusega kohandatud õigusteenuseid.

13.6 Saksamaal ja Rootsis sõlmisid Saksamaa ametiühing IG Metall ja Rootsi ametiühing Unionen 2016. aasta juunis partnerluse, et jälgida ja hinnata digitaalplatvormidel põhinevat tööd eesmärgiga prognoosida uue majanduse põhjustatud muutusi ja luua ametiühingute jaoks digitaalseid sidevahendeid, et korraldada füüsilisest isikust ettevõtjate ja rahvatöötajate tegevust. Juurdepääs sel viisil loodud ametiühinguplatvormile on riigiülene ja suunatud töötajatele riigipiiride üleselt. Saksamaal sõlmiti ka valdkonna tasandi kokkulepe liikuva töö kohta ning selles võetakse arvesse uusi töötamise viise: kaugtöö, asukohast sõltumatu töö, kodutöö.

13.7 Itaalias pidasid ametiühingud teatavates ettevõtetes läbirääkimisi ebatüüpiliste lepingutega töötajaid käsitlevate kokkulepete üle, millega nähti ette sotsiaal- ja tervisekindlustuse tagatised, mis olid siiani kättesaadavad üksnes tavapärastele palgatöötajatele, ning kohandatud õigusabi.

13.8 Taanis ja paljudes teistes Euroopa Liidu riikides ning Ameerika Ühendriikides on ametiühingud uusi digitaalse töö vorme ulatuslikult kritiseerinud, kuna need jäävad kõrvale traditsioonilistes sektorites kehtivatest tööõigusaktidest ja maksukohustustest. Transpordiettevõtte Uber, mis on platvormidel põhineva töö sümbol, on olnud digitaalmajandust käsitlevate arutelude keskmeks. Probleemiks oli see, kuidas tunnustada Uberi taksojuhte füüsilisest isikust ettevõtjatena ning sundida Uberit neid deklareerima, tööandja sissemaksed tegema ja tööõigust austama<sup>(19)</sup>. Ametiühinguorganisatsioonide eesmärk on eelkõige pidada platvormide töötajate nimel läbirääkimisi miinimumpalga, nende kriteeriumide läbipaistvuse üle, mida kohaldatakse algoritmidele ja mille abil määratletakse nende reiting ja hinnang, ning inimväärsete töötingimuste üle<sup>(20)</sup>.

13.9 Madalmaades on paindlike töölepingutega töötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad samuti hakanud ametiühinguid moodustama.

13.10 Metallurgia valdkonnas peetava Euroopa sotsiaaldialogi tulemuseks oli ühine seisukoht, mille allkirjastasid ametiühing IndustriAll ja tööandjate organisatsioon CEEMET digiteerimise mõju ja võetavate meetmete kohta<sup>(21)</sup>.

13.11 Euroopa tasandil allkirjastasid Business Europe, UNI Europa, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus (CEEP) ja Euroopa Käsitöötajate ning Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Keskkliit (UEAPME) ühise deklaratsiooni digiteerimise mõju kohta töömaailmale ning töid välja Euroopa poliitikakujundajatele ja sotsiaalpartneritele osaks saavad suuremad probleemid<sup>(22)</sup>.

Brüssel, 20. september 2017

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee  
president  
Georges DASSIS

<sup>(19)</sup> Ühendkuningriigis mõisteti Uber süüdi kohtuasjas Y. Aslam, J. Farrar jt. vs. Uber. Uber kaebas otsuse edasi.

<sup>(20)</sup> „Majanduse digiteerimise sotsiaalne mõju“, Christophe Degryse, töödokument ETUI 2016.02; „ReformsWatch“, ETUI sidustebeteenus, 2016; „Trade unions must organise people working through platforms“ (Ametiühingud peavad korraldama platvormidel töötajate tööd), Gunhild Wallin, juuni 2016 ning „Digitalisation and working life: lessons from the Uber cases around Europe“ (Digiteerimine ja tööelu: Uberi juhtumitest saadud õppetunnid kogu Euroopas), Eurofound, jaanuar 2016.

<sup>(21)</sup> IndustriAll Europe ja CEEMET, ühine seisukoht, 8. detsember 2016.

<sup>(22)</sup> Euroopa sotsiaalpartnerite deklaratsioon digiteerimise kohta, mis allkirjastati kolmepoolsel sotsiaaltippkohtumisel 16. märtsil 2016.

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Oskuste, sh digitaaloskuste pakkumine ja arendamine uute töövormide kontekstis: uued poliitikameetmed ning muutuvad rollid ja vastutus“**

(ettevalmistav arvamus eesistujariigi Eesti taotlusel)

(2017/C 434/06)

Raportöör: **Ulrich SAMM**

Kaasraportöör: **Indrė VAREIKYTė**

Konsulterimine	nõukogu eesistujariik Eesti, 17.3.2017
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav sektsioon	tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	19.7.2017
Vastuvõtmine täiskogus	20.9.2017
Täiskogu istungjärk nr	528
Hääletuse tulemus	198/5/16
(poolt/vastu/erapooletuid)	

## 1. Järeldused ja soovitused

1.1 Digiteerimine muudab oluliselt meie tööelu. Tuleb **tegukseda kohe**, et tagada asjakohaste oskuste kättesaadavus tulevikus, et säiliks Euroopa konkurentsivõime, et Euroopas oleks võimalik luua uusi ettevõtteid ja töökohti, et inimesed oleksid kogu tööelu vältel tööturule integreeritud ning et tagada kõigi heaolu. Kiire digiteerimine ja automatiseerimine toob kaasa ka sotsiaalseid ohtusid, millega tuleb tegeleda kõikide, sealhulgas nii otsustajate kui ka sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna sidusrühmade kooskõlastatud jõupingutuste kaudu.

1.2 Väga suure läbilaskevõimega lairibavõrkude kättesaadavusega seonduvalt on tulevikus kasutusel üha suurem arv ebatüüpilisi töövorme, näiteks osaline tööaeg (mitmel töökohal), töö mitmete töövõtjatega ja nn **rahvatöö**, mille raames pakuvad töötajad oma oskusi kõrge kvalifikatsiooniga erialaspetsialistide võrgustikke koondavatel veebiplatvormidel. Komitee rõhutab, et ebatüüpiliste töövormide sagenemise tõttu tuleb prioriteediks seada **sotsiaalkindlustuse** tagamine ja **vaesuse** vältimine (sealhulgas ka eakate hulgas).

1.3 Komitee tunneb heameelt mitme riigi ametiühingute ja kodanikuühiskonna algatuste üle, millega pakutakse **rahvatöötajatele suuniseid** ning mille tulemusel on mõnel puhul juba loodud rahvatöö platvormide toimimisjuhend. Komitee soovib, et ka komisjon võtaks selle arengusuuna omaks ja rakendaks seda Euroopa tasandil. Tarbijate ja ettevõtete vahel suurenev teabe ebaühtlus vajab käsitlemist näiteks selliste vahendite abil nagu vabade elukutsete eetikakoodeks.

1.4 Töö muutub ka traditsioonilistes ettevõtetes. Elukõige teadmistemahukat tööd saab teha järjest vähemate piirangutega tingimustes, mis ühelt poolt vastab **paindlikkuse soovile**, mida on väljendanud paljud töötajad, kuid teiselt poolt võib viia suurema intensiivsuse ja koormuseni. Üha enam levinud **mitme asukohaga töökeskkond** vajab uusi sotsiaalseid pädevusi.

1.5 **Automatiseerimine ja robotid** mõjutavad märkimisväärselt seda, milline on töö tulevikus. Nendega võidakse asendada monotoonne, raske või ohtlik töö ning uus põlvkond nn koostööl põhinevaid roboteid võivad saada töötajate füüsilisteks partneriteks ning eeskätt aidata füüsilise puudega inimesi. Kuigi praegused robotid asendavad peamiselt lihttööde tegijaid, mõjutab tehisintellekti kasutamine varsti ka spetsialistide tööd. Automatiseerimise ja robotite abil saab stabiliseerida majandust vananevas ühiskonnas.

1.6 Robotite laiem kasutamine töökohtadel mõjutab märkimisväärselt arvu **töökohti**. Võime eeldada, et sarnaselt varasemaga viib jõukuse kasv ühiskonnas majanduskasvu ja uute töökohtade tekkimiseni konkreetsetes valdkondades, nagu kultuur, kunst, turism, sotsiaaltöö, haridus, kommunikatsioon, meelelahutus või tervishoid. See areng võib toimuda aga kiiremini kui minevikus, mis võib põhjustada moonutusi, mille jaoks on juba varajases etapis vaja sotsiaaldialogi.

1.7 Eelkõige digitaaluskustega seotud **elukestev õpe** on vajalik kõigile ning see nõuab suuremat paindlikkust üksikisikutelt, ettevõtelt ning kõigilt haridus- ja koolitussüsteemidelt. Lisaks formaalsele õppele tuleb pühendada rohkem aega kutsealasele koolitusele ja informaalsetele õppimisele, mida peaks nii palju kui võimalik toetama kogu ELi hõlmav ühtlustatud tunnistuste ja standardite süsteem. Komitee on seoses sellega juba teinud ettepaneku kaaluda Euroopa meetmete kehtestamist õppepuhkuse valdkonnas.

1.8 Põhiharidus peaks pakkuma rohkem **interaktiivset digitaalset õpet**. Digitaaluskused ei pruugi aga piirduda programmeerimisega, vaid võivad hõlmata teadmisi sellest, mis on hiirekliki taga: mõista süsteemi, omavahelisi ühendusi, sotsiaalseid mõju ning privaatsuse ja turvalisusega seotud küsimusi.

1.9 Tulevased oskused peaksid vastama ühiskonna vajadustele ja **tööturu nõudmistele**. Seda on võimalik saavutada üksnes tihedas koostöös sotsiaalpartnerite ning riiklike ja eraharidussüsteemide vahel. Ebastabiilsemad turud tekitavad probleeme, millega ettevõtjad ja töötajad peavad piisavalt kiiresti kohanema. See on probleem eelkõige kutseõppesüsteemide jaoks.

1.10 Riiklikud ja eraorganisatsioonid (koolid, ülikoolid, kaubanduskojad, ametiühingud, koolituskeskused) peavad pakkuma **kutsealast koolitust** uute tehnoloogiate valdkonnas eelkõige neile, kellel ei ole suutlikkust koolitusi ise korraldada, näiteks **VKE**d, vabade elukutsete esindajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad.

1.11 Pikaajalise arenguga, mis võib viia uute ja ootamatute probleemideni, mille puhul vananevad tänapäevased oskused kiiresti, on võimalik parimal viisil tegeleda **üldhariduse** raames. Mida parem on üldharidus, seda paremini ollakse valmis ettenägematute olukordade jaoks. Laiapõhjaline üldharidus annab parima ettevalmistuse, kuidas tuvastada internetis usaldusväärset teavet ning olla vähem vastuvõtlik libauudistele.

1.12 Komitee tunneb heameelt komisjoni mitmesuguste asjakohaste elukestva õppe, digitaaluskuste ja töökohtade, uute oskuste tegevuskava ja programmiga „Erasmus+“ seotud algatuste üle. Komisjoni loodud **heade tavade varamu** võib hõlbustada kogu ELi hõlmavat arutelu, mis peaks viima parimatel tavadel põhinevate suuniste ja standardite vastuvõtmiseni. Organiseeritud kodanikuühiskonnal on ja jääb selles oluline roll.

## 2. Sissejuhatus

2.1 Digitaal tehnoloogia osakaal meie majanduses ja ühiskonnaelus on järjest suurem. Sellel on võtmeroll uute majandusmudelite (jagamis-, funktsionaal- ja ringmajandus ning ühistarbimine) väljatöötamisel. Lisaks mõjutavad üldist sotsiaalset keskkonda ja eeskätt meie tööelu ulatuslikult üleilmastumine, ränne, vananev ühiskond, kliimamuutused ja vajadus jätkusuutlike lahenduste järele. Käesolevas arvamuses käsitletakse uusi kujunemisyrgus töövorme, keskendudes vajaminevatele oskustele, sh digitaaluskustele, aga ka uutele poliitikameetmetele ja muutuvatele rollidele ja vastutusele. Samal ajal koostab komitee ettevalmistavat arvamust, milles on vaatluse all uued töövormid ning sotsiaalpartnerite ja teiste kodanikuühiskonna organisatsioonide roll ja võimalused<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus „Sotsiaalpartnerite ja teiste kodanikuühiskonna organisatsioonide roll ja võimalused uute töövormide kontekstis“, võeti vastu septembris 2017.



2.2 Selleks et säiliks Euroopa konkurentsivõime ning suutlikkus luua uusi ettevõtteid ja töökohti ning tagada kõikide heaolu, tuleb prioriteediks seada **sobivate oskuste** arendamine. Digiteerimise ja automatiseerimise kiirus tekitab elanikkonna hulgas, eelkõige töötajate seas, **hirmu** ning ettevõtjate seas **ebakindlust**, kuna sellega kaasnevad suured väljakutsed. Nii avaliku sektori poliitika kui ka kodanikuühiskonna kõikide sidusrühmade kooskõlastatud jõupingutuste abil peab meie ühiskond viivitamata nende väljakutsetega tegelema ja muudatustega kohanema. Euroopa saab olla üleilmne liider, kelle tänapäevane areng põhineb tema enda väärtustel.

2.3 Komitee on veendunud, et töö tulevik peaks olema võtmeprioriteet **Euroopa sotsiaaloiguste sammast** käsitlevates aruteludes<sup>(2)</sup>. Konkreetseid teemasid on juba käsitletud komitee arvamustes digitaalse ühtse turu ja VKEde kohta<sup>(3)</sup>, uue oskuste tegevuskava<sup>(4)</sup>, Euroopa gigabitühiskonna<sup>(5)</sup>, digitaalpädevuse, e-oskuste ja e-kaasatuse parandamise<sup>(6)</sup> ning neljanda tööstusrevolutsiooni ja digitaalsete ümberkorralduste kohta<sup>(7)</sup>, samuti komitee teabearuandes programmi „Erasmus+“ käimasoleva vahendamise kohta<sup>(8)</sup>.

### 3. Töö tulevik

3.1 Väga suure läbilaskevõimega lairibavõrgud avavad ukse mitmesuguste **uute rakenduste ja keskkondade** kasutamisele, nagu asjade internet, automatiseerimine, pilvandmetöötlus, suurandmete uurimine või teenuste osutamisel põhinevad uued ärimudelid. See suundumus on kasulik, sest sellega muutuvad kutseteenused, mida praegu pakutakse üksnes suurtes linnastutes, kättesaadavaks ka kaugemates ja/või maastikuliste iseärasuste tõttu raskesti ligipääsetavates piirkondades. Sellised vahendid nagu meditsiinilised kaugkonsultatsioonid, kaugjalgimine ja aruandlus võimaldavad haavatavas olukorras inimesi jälgida otse nende kodus. Isegi väikestes keskustes on võimalik tagada ligipääs kõrge kvalifikatsiooniga erialaspetsialistidele. On oluline tunnistada, et see muudab peaaegu kõikide rühmade ja kutsealade töötamise viisi ning et järgmistel aastakümnetel toimuva arengu prognoosid sisaldavad endas olulist ebakindlust. Peame teadustama, et tuleb valmistuda ettenägematuteks olukordadeks.

3.2 Tulevikus muutub **ettevõtete töökorraldus** üha erisugusemaks. Ühelt poolt on traditsioonilised alaliste töötajatega ettevõtted, nn hoolivad ettevõtted<sup>(9)</sup>, kus tuleb hoolitseda ka meelepärase töökeskkonna pakkumise eest. Teiselt poolt kasvab nende ettevõtete arv, kelle töökorraldus on paindlik ja põhineb üha enam ka rahvatöötajatel. See võimaldab neil turul toimuvatele muutustele väga paindlikult reageerida. Rahvatöötajad moodustavad kõrge kvalifikatsiooniga erialaspetsialistide võrgustiku, kuigi mingil määral võib nende hulgas, kes pakuvad oma oskusi veebiplatvormidel, olla ka madalama kvalifikatsiooniga töötajaid. Eeldatavasti tekib ka ettevõtete töökorralduse mitmesuguseid segavorme. Näiteks võivad nn hoolivad ettevõtted osta osa oma tööst sisse rahvatöötajalt. Tarbijate ja ettevõtete vahel suurenev teabe ebaühtlus vajab käsitlemist selliste vahendite abil nagu näiteks vabade elukutsete eetikakoodeks.

3.3 **Rahvatöötajatel** on rohkelt vabadust, neil on paindlik tööaeg ja -koht. Nad pakuvad oma oskusi turul parima hinnaga, mõnikord ka pisiülesannete lahendamiseks. Sellist laadi füüsilisest isikust ettevõtjaks (nn digitaalne rändur) olemise puhul on aga märkimisväärne oht sotsiaalkindlustuse puudumine. Ühiskonna suundumus liikuda tavapärastelt töökorralduselt ebatüüpilise poole, mis lisaks rahvatööle hõlmab ka osalist tööaega (mitmel töökohal) ja tööd mitmete töövõtjatega, on meie **sotsiaalkindlustussüsteemi** jaoks tõsine probleem<sup>(10)</sup>. Sellise uut tüüpi töö jaoks tuleb ellu viia ka turvalise paindlikkuse<sup>(11)</sup> neli komponenti: 1) paindlikud ja usaldusväärsed lepingulised suhted, 2) terviklik elukestev õpe, 3) aktiivsed tööturumeetmed ja 4) tänapäevased sotsiaalkindlustussüsteemid.

<sup>(2)</sup> ELT C 125, 21.4.2017, lk 10.

<sup>(3)</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Digitaalne ühtne turg – suundumused ja võimalused VKEde jaoks“, vastuvõtmine kavas oktoobris 2017.

<sup>(4)</sup> ELT C 173, 31.5.2017, lk 45.

<sup>(5)</sup> ELT C 125, 21.4.2017, lk 51.

<sup>(6)</sup> ELT C 318, 29.10.2011, lk 9.

<sup>(7)</sup> ELT C 389, 21.10.2016, lk 50.

<sup>(8)</sup> „Erasmus+ vahendamine“, vastu võetud 31. mail 2017, (teabearuanne).

<sup>(9)</sup> Bauer, Wilhelm et al. (2012). *Arbeitswelten 4.0. Wie wir morgen arbeiten und leben / Working Environments 4.0. How We Will Work and Live Tomorrow*. Dieter Spath, ed. Stuttgart, Fraunhofer Verlag.

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

<sup>(11)</sup> Vt teatis „Uute oskuste ja töökohtade tegevuskava. Euroopa panus täieliku tööhõive saavutamisse“, COM(2010) 682 final.



3.4 Töö muutub ka alaliste töötajatega traditsioonilistes ettevõtetes. Tänapäeval ei ole enam erilist tähtsust, kus teadmistemahukaid ülesandeid ja tööd, näiteks inseneritööd või teadus- ja arendusprojekte teostatakse. Seda liiki tööd saab teha järjest vähemate piirangutega tingimustes, mis ühelt poolt vastab **paindlikkuse soovile**, mida on väljendanud paljud töötajad, kuid teiselt poolt võib viia suurema intensiivsuse ja koormuseni. Töö- ja eraelu soovitud tasakaalu saavutamiseks on saanud üks peamisi kriteeriume tööandja valimisel. Ühiskond liigub mitme asukohaga töökeskkonna poole, mis nõuab igalt selle töötajalt **uusi sotsiaalseid pädevusi**. Puhkepäevadeta ööpäevaringne kättesaadavus võib aidata töö- ja eraelu ühendada, ent see võib olla ka koormav ja ohustada tervist.

3.5 **Automatiseerimine ja robotid** mõjutavad märkimisväärselt seda, milline on töö tulevikus. Eelised on ilmsed: suurem tööviljakus ja usaldusväarsus ning monotoonse, raske või ohtliku töö asendamine. Uus nn koostöövõimeliste robotite põlvkond võib saada töötajate füüsiliseks partneriks ning eeskätt aidata füüsilise puudega inimesi. Tehisintellekt võimaldab keerukat tööd automatiseerida, mis ei mõjuta mitte üksnes lihttööde tegijaid, vaid ka spetsialiste (kindlustussektor, finantsteenused, tõlkijad, õigusnõustamine jne) <sup>(12)</sup>. Automatiseerimise ja robotite abil saab stabiliseerida majandust vananevas ühiskonnas.

3.6 Alguses asendavad inimtöötajaid robotid, kuid seejärel võidakse luua uusi töökohti. Avalikus foorumis arutatakse sageli selle üle, kui paljusid **töökohti see mõjutab** ja kui palju uusi töökohti võidakse samal ajal **luua**. Suundumus on selge, ent arvud erinevad suuresti. Maailma Majandusfoorumil näiteks prognoositi, et tööturu murranguliste muutuste tõttu kaob aastatel 2015–2020 15 peamises arenenud ja tärkava turumajandusega riigis rohkem kui 5,1 miljonit töökohta, sest tehisintellekt, robotika, nanotehnoloogia ja muud sotsiaal-majanduslikud tegurid asendavad vajaduse inimtööjõu järele, samal ajal aga loovad need samad tehnoloogilised arengud 2 miljonit uut töökohta <sup>(13)</sup>. Ei ole kahtlust, et tänu robotitele suureneb tööviljakus, mis mõjutab positiivselt majandust ja meie ühiskonda, kuna toob kaasa SKP suurenemise. On peaaegu võimatu prognoosida, kuidas SKP ülejääki uute töökohtade loomiseks kasutatakse <sup>(14)</sup>. Võime õppida minevikust, kui automatiseerimine tõi kaasa ühiskonna jõukuse kasvu koos majanduskasvu ja uute töökohtade tekkimisega konkreetsetes valdkondades, nagu kultuur, kunst, turism, sotsiaaltöö, haridus, kommunikatsioon, meelelahutus ja tervishoid. Võime eeldada, et see suundumus jätkub, ent areng võib toimuda varasemast kiiremini. See võib põhjustada moonutusi, mille jaoks on juba varajases etapis vaja **sotsiaaldialoogi**.

3.7 Lisaks toob **transpordi** digiteerimine ja robotiseerimine kaasa põhjalikke muutusi töö laadis ja nõutavates oskustes. Komitee juhhib tähelepanu sellele, et oluline on nende struktuuriliste muutustega toimetulek, soodustades õiglast ja sujuvat üleminekut ning tegeledes oskuste puudujäägiga <sup>(15)</sup>.

#### 4. Oskuste ja pädevuste pakkumine

4.1 Meie heaolu suurendavate teadmiste tulemusteks muutmise eeltingimus on pädevused, ent digitaalajastu toob kaasa uusi probleeme. On arvata, et suureneb ebatiüpiliste töölepingutega töötajate hulk, kellel ei ole sageli juurdepääsu traditsioonilistele, ettevõttepõhistele koolituskavadele. **Tehnilised ja sotsiaalsed pädevused**, mis hõlmavad oskust inimestega suhelda ja läbi käia erinevates kontekstides ja erinevate tehniliste vahendite abil, samuti **ettevõtluspädevused** ja keskendumine vastutusele ühiskonna ees, on juba praegu vajalikud tingimused, ent suurem osa haridussüsteeme ei suuda neid siiani pakkuda, kuna need süsteemid loodi teise ajastu jaoks. Komitee kordab üleskutset liikmesriikidele suurendada koostöös ELi institutsioonide ja ametitega, samuti Euroopa ettevõtjatega oma suutlikkust ja võtta **hariduse ja oskuste arendamise** valdkonnas kasutusele veelgi innovatiivsemad lahendused, sealhulgas koolitus ja ümberõpe töökohal, sest Euroopa vajab tõelist paradigma muutust haridussektori eesmärkide ja toimimise valdkonnas ning arusaama selle kohast ja osast ühiskonnas <sup>(16)</sup>.

<sup>(12)</sup> Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamused „Tehisintellekt ja selle mõju (digitaalsele) ühtsele turule, tootmisele, tarbimisele, tööhõivele ja ühiskonnale“, vastu võetud 31. mail 2017, ELT C 288, 31. 8.2017, lk. 1.

<sup>(13)</sup> Maailma Majandusfoorum. *Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution: The Future of Jobs*. Global Challenge Insight Report, jaanuar 2016, lk 13.

<sup>(14)</sup> ELT C 181, 21.6.2012, lk 14.

<sup>(15)</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamused *Transpordi digiteerimise ja robotiseerimise mõju ELi poliitika kujundamisele*, vastu võetud juulis 2017, ELT C 345, 13.10.2017, lk. 52 .

<sup>(16)</sup> ELT C 173, 31.5.2017, lk 45.

4.2 **Digiteerimine** teeb võimalikuks juurdepääsetavad ja kasutajale kohandatud tehnoloogiad, mis võivad pakkuda õppijakesksemaid võimalusi ja luua formaalset, mitteformaalset ja informaalset õpet ühendava **pideva õppevormi**. Digilahendused saab integreerida elukestva õppe strateegiasse ning need võivad olla mõjusad vahendid saavutuste ja võimaluste vaheliste lünkade kaotamisel. See sõltub aga suuresti sellest, kuidas digitaaltehnoloogia kasutusele võetakse ja kuidas seda õpikeskkonnas kasutatakse.

4.3 Parema õpikogemuse ja tõhusamate õpitulemuste saavutamiseks tuleb haridussüsteemis keskmesse seada õppija: ta peab ise korraldama oma õpinguid, koolitust ja oskuste täiendamist. See annab õppijatele pagasi, et neist saaksid aktiivsed digikodanikud, kes suudavad ära kasutada omandatud teadmisi, reguleerides oma õppimise viisi, kohta, kiirust ja ajastust kooskõlas nii oma seisukohtade ja väärtustega kui ka selliste väärtustega nagu solidaarsus ja erinevustest lugupidamine, mis moodustavad osa Euroopa identiteedist. Seetõttu peab tehnoloogiasse investeerimine käima tulevikus käsi-käes inimestesse investeerimisega ja elukestva õppe võimalustele juurdepääsu suurendamisega.

4.4 Tulevased oskused peaksid samuti vastama ühiskonna vajadustele ja **tööturu nõudmistele**. Seda on võimalik saavutada üksnes riiklike ja eraharidusasutuste ning kõigi asjaomaste sidusrühmade, sealhulgas sotsiaalpartnerite ja ettevõtjate tihedas koostöös. Ebastabiilsemad turud tekitavad probleeme, millega ettevõtjad ja töötajad peavad piisavalt kiiresti kohanema. Komitee väljendas 2010. aastal<sup>(17)</sup> toetust Euroopa tasandil tööhõive ja oskustega tegelevate **valdkondlike nõuandekogude** loomisele. Tänapäevase seisuga on sellised nõuandekogud loodud vaid kahes sektoris ja veel 14 sektoris on see projekt alles lapsekingades. Komitee soovib Euroopa Komisjonilt saada selgitust, miks on areng nii aeglane ja miks ei saa see vajalikku toetust sektoritelt ja riiklikelt ametiasutustelt.

4.5 Õppijaid tuleb suunata teadmiste loomise **innovatiivsete viiside** poole, mis tähendab sotsiaalsete, füüsiliste, digitaalsete, virtuaalsete ja liikuvate õpperuumide liitmist, ning neil tuleb õppida õppima. Näiteks uurimusliku ja projektipõhise õppe, nähtusepõhise õppe, õppijate aktiivsust suurendavate tegevuste, koostööl põhineva õppe ja ümberpööratud õppe tulemuseks on kaalutletum ja osalemisel põhinev õppeprotsess. Üks võimalus vähendada või kõrvaldada lünki tehnoloogilise ja pedagoogilise innovatsiooni vahel on ühendada tõhusamalt formaalse, mitteformaalse ja informaalset õppe struktuurid.

4.6 **Elukestev õpe** on vajalik kogu ühiskonnale ja kõigile asjaomastele osalejatele. See saab alguse tugevast üldharidusest, mis on üksikisiku arengu põhitegur, mis aitab teda ette valmistada uuteks ja ennenägematuteks olukordadeks ning jätkub palju kauem erialase koolituse ja informaalset õppe kaudu. Seda tuleks toetada **kogu ELi hõlmava** ühtlustatud **tunnistuste ja standardite** süsteemi ning samuti sobivate ühiste vahendite abil, et otsustada õpitulemuste võrreldavuse ja võrdväärsuse üle. Õppele esitatavad nõuded kujunevad üha olulisemaks, sest üksikisikutelt, ettevõtetelt ja kõikidelt haridus- ja koolitussüsteemidelt nõutakse üha enam paindlikkust, seetõttu on siinkohal üha olulisem valdkonnaüleline käsitlusviis.

4.7 Komitee kordab oma ettepanekut<sup>(18)</sup> teha kindlaks, kas on vaja Euroopa tasandi meetmeid, et levitada liikmesriikide häid kogemusi õppepuhkuse valdkonnas.

4.8 Praegused süsteemid ei ole üldiselt kohandatud digitaalse tööturu struktuurile, kus on olulisem roll ebatüüpilistel töövormidel. Samas jõuavad praegused süsteemid tüüpilistes töösuhetes töötajateni, kui üldse. Süsteeme tuleb ajakohastada, et tagada igale tööturul osalejale juurdepääs koolitusele. EL peab eraldama oluliselt rohkem vahendeid koolitusse investeerimiseks, vastasel juhul saab nõuetekohasest koolitusest üksikute privileeg. See on probleem, kuna vaid ajakohaste oskustega inimestel on hea võimalus leida inimväärselt ja õiglaselt tasustatud tööd.

<sup>(17)</sup> ELT C 347, 18.12.2010, lk 1.

<sup>(18)</sup> ELT C 13, 15.1.2016, lk. 161.

4.9 Digitaalskusi tuleks hakata tutvustama kõige nooremast kooliastmest alates<sup>(19)</sup> ning põhiharidus peaks pakkuma rohkem interaktiivset digitaalset õpet<sup>(20)</sup>. Digitaalskused ei pruugi aga piirduda programmeerimisega, vaid võivad hõlmata teadmisi sellest, mis on hiirekliki taga: mõista süsteemi, omavahelisi ühendusi, sotsiaalset mõju ning privaatsuse ja turvalisusega seotud küsimusi.

4.10 **Digivahenditel** on oluline osa õpetamise muutmisel ja toetamisel, mille tulemuseks võib olla õppijate suurem kaasamine ja paremad tulemused<sup>(21)</sup>. Kuna **koolitajatel ja õpetajatel** on üha olulisem roll, tuleb nende pädevusi kohandada uue hariduskeskkonna uute käsitlusviiside, tehnoloogiate ja teadmistega. Koolitajate kvalitatiivne ettevalmistus on seetõttu tulevikus oluline tegur, nagu ka nende seisund tööga seotud paindlikkuse, tasustamise, sotsiaalsete tagatiste jne seisukohast. Selleks et tagada kvalitatiivne muutus kõigis Euroopa haridussüsteemides, soovib komitee võtta eeskujuks ELi praegused edukad näited<sup>(22)</sup>. Samuti kutsub komitee üles investeerima rohkem **õpetajate** ja teiste koolitajate esialgsesse väljaõppesse ja pidevasse **erialasesse arendamisse**.

4.11 Lisaks formaalses hariduses osalejate toetamisele nende jõupingutustes saada elukestva õppe pakkujateks tuleb aidata ka **mitteformaalse hariduse pakkujaid**. Neil on võimalik jõuda ebasoodsas olukorras olevate ja haavatavate rühmadeni ning võimaldada neile juurdepääs elukestva õppe võimalustele, sealhulgas võimalusele valideerida õpitulemused, mis saadi digitaalsete, veebipõhiste ja avatud õpperessursside ja -vahendite ning erinevate hindamiste ja enesehindamiste, formatiivsete ja summaarsete meetodite kaudu.

4.12 Lisaks õpetamis- ja õppeprotsesside parandamise võimalusele saavad digitaaltehnikad toetada ka **uusi hindamismeetodeid**, sealhulgas enesehindamist, täiendades traditsioonilist summaarset käsitlust, hõlmates näiteks meetodeid, mis muudavad hindamise õppimise lahutamatuks osaks tehisintellekti, intelligentsete masinate, õpialüütika ja hindamise õppematerjalidega sidumise uute viiside abil. Analüütiliste tehnoloogiate kasutamine võimaldab kiiret tagasisidet, mis tagab hindamise reaajas ja aitab seetõttu kaasa individuaalsemale õppimisele.

4.13 Ülikoolide teadus- ja uurimistöö valdkonnas on iga uurimisvaldkonna digiteerimise tõttu vaja hallata suurt hulka teadusandmeid. Sobiv andmetaristu (riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil) võimaldab andmetele juurde pääseda ja neid analüüsida ka ise eemal olles. Kuna Euroopas on kavas luua teaduse ja innovatsiooni kiirendamiseks vajalik taristu, vajatakse Euroopas enne 2025. aastat hinnanguliselt poolt miljonit **andmespetsialisti**<sup>(23)</sup>. Euroopas tuleb teha ühiseid jõupingutusi põhianalüüsialase oskusteabe väljaarendamiseks. Selles on oluline osa riiklikul tippharidusel, mida peavad täiendama Euroopa kavad, näiteks programm „Erasmus+“ ja Marie Skłodowska-Curie meetmed.

## 5. Avaliku sektori poliitika ja kodanikuühiskonna roll

5.1 Euroopas on pakkuda mitmeid häid näiteid selle kohta, kuidas tegeleda digiajastul nõutavate uute oskustega. Komitee tunneb heameelt komisjoni mitmesuguste elukestva õppe, digitaalskuste ja -töökohtade, uue oskuste tegevuskava ja programmiga „Erasmus+“ seotud algatuste üle. Komisjoni loodud **heade tavade varamu** võib hõlbustada kogu ELi hõlmavat arutelu, mille eesmärk on määratleda parimatel tavadel põhinevad suunised ja standardid. Organiseeritud kodanikuühiskonnal on ja jääb selles oluline roll.

5.2 Komitee tahab rõhutada ELi ametite, nagu **Eurofound** ja **Cedefop**, tehtud märkimisväärset tööd. Parem ametitevaheline koostöö võib mõju suurendada ja pälviks rohkem tähelepanu liikmesriikidelt ja ELi institutsioonidelt.

5.3 Kohe tuleb välja töötada tulevikus töökohal vajalike **oskuste ja pädevuste tagamise süsteem**. Võimaluse korral peaks see põhinema oskuste hindamisel ja ennetavatel meetmetel, et tuvastada oskuste vajadused kõigil tasanditel pikas perspektiivis ning Euroopa tasandil tuleks toetada tööhõive ja oskustega tegelevate valdkondlike nõuandekogude loomist, et vältida oskuste nappust ja mittevastavust. See on pakiline ülesanne kõikidele sidusrühmadele, sh asjaomastele riiklikele ja eraorganisatsioonidele.

<sup>(19)</sup> ELT C 451, 16.12.2014, lk 25.

<sup>(20)</sup> Näiteks Jaapanis on mängude arendamine õppekava osa alates viiendast eluaastast. Eestis õpetatakse programmeerimise aluseid ja visuaalset programmeerimist alates teisest klassist. Sellised näited võiksid olla teed rajavad mudelid.

<sup>(21)</sup> Institute for Prospective Technological Studies, Policy brief on ICT for Learning, Innovation and Creativity, 2008.

<sup>(22)</sup> Soome haridussüsteem laiemalt, Ørestadi gümnaasium Kopenhaagenis (Taani), Egalia lasteaiad Stockholmis (Rootsi) jne.

<sup>(23)</sup> Euroopa avatud teaduse pilvega tegelev komisjoni kõrgetasemeline eksperdirühm *Realising the European Open Science Cloud*, 2016, lk 12.

5.4 Tuleks kindlaks määrata **erinevate formaalse hariduse tasemete selged ülesanded** ning nendevahelised seosed, näiteks loovuse ja kujutlusvõime soodustamine eelkooli tasemel, loovuse sidumine tugevate alusteadmistega ning kriitilise mõtlemise ja teadmiste kohandamise toetamine kooli tasemel, valdkonnaüleste erioskuste lisamine kutsehariduse ja -õppe tasemel ning erialaste valdkonnaüleste teadmiste ja mõtlemise laiendamine kõrghariduse tasemel.

5.5 Põhirõhk on **erialaharidusel ja -koolitusel**, mida **ettevõtted** pakuvad oma töötajatele. Siinkohal on määrav tähtsus ettevõtete, ülikoolide ja erialainstituutioonide koostööl. Üha rohkem on **mitteformaalset haridust** pakkuvaid organisatsioone, st organiseeritud haridustegevust pakutakse väljaspool juurdunud ametlikku süsteemi. Kodanikuühiskond võiks luua uusi haridusfoorumeid pädevuste arendamiseks koostöös üksikisikute, instituutioonide ja huvirühmadega.

5.6 **VKEed** vajavad erituge väljastpoolt, kuna nende vahendid koolituste korraldamiseks on reeglina piiratud, eelkõige kehtib see uute tehnoloogiate tekkimisel ja kui konkreetne oskusteave asutusesiseselt veel puudub. Haridusprogrammide pakkumisel võivad abiks olla instituutioonid, nagu **kaubanduskojad** või koolide, ülikoolide ja erakoolituskeskustega koostööd tegevad vabade elukutsete esindajate organisatsioonid, samuti avaliku ja erasektori partnerlusel rajanevad instituutioonid.

5.7 **Informaalsel õppel** on üha suurem osa tõeliselt elukestva protsessina, mille käigus omandatakse oskusi ja teadmisi igapäevakogemuste kaudu. Selle sektori kvaliteeti saab parandada avaliku sektori rahastatavate programmide abil, mida pakutakse telekanalite, veebiplatvormide ja muu meedia kaudu. **Standardid ja tunnistused** saavad aidata muuta õpitulemused mõõdetavaks ja võrreldavaks, eelkõige töökohavahetuse korral.

5.8 Kõigi hariduse eri vormide lõikes tuleb parandada olemasolevaid informaalset õppe **võrreldavuse ja võrdväarsuse** määratlemise vahendeid. Olemasolevad varasema hariduse, õpitulemuste ja pädevuste tunnustamise süsteemid tuleb põhjalikult läbi vaadata, et nendest saaks usaldusväärne ja juurdepääsetav standard kõikide jaoks ning et aidata õppijatel oma kogemusi, pädevusi ja teadmisi paremini tunda.

5.9 **Sotsiaalkindlustus** ja kollektiivlepingud on probleem eelkõige rahvatöötajatele ja ebatüüpiliste töövormide korral. Üha arvukamaid nn digitaalset rändajaid ohustab vananedes vaesus. Selle probleemi lahendamiseks tuleb välja töötada avaliku poliitika eeskirjad. Nende küsimuste käsitlemiseks on juba sotsiaaldialoogi algatusi. Hea näide on Saksamaa ametiühing IG Metall, mis on **rahvatöötajate juhendamiseks** loonud veebiplatvormi faircrowdwork.org, mis on koostöös teiste sidusrühmadega töötanud välja rahvatöö platvormide toimimisujuhendi. Komitee soovib määratletud parima tava kasutuselevõttu kogu Euroopas.

Brüssel, 20. september 2017

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
Georges DASSIS

---

## III

*(Ettevalmistavad aktid)*

## EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

EMSK TÄISKOGU 528. ISTUNGJÄRK 20.-21. SEPTEMBRIL 2017

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „ELi tolliliidu arendamine ja juhtimine““**

[COM(2016) 813 final]

(2017/C 434/07)

Raportöör: **Dimitris DIMITRIADIS**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Komisjon, 17.2.2017
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav sektsioon	ühitse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	5.9.2017
Vastuvõtmine täiskogus	20.9.2017
Täiskogu istungjärk nr	528
Hääletuse tulemus	162/0/3
(poolt/vastu/erapooletuid)	

**1. Järeldused ja soovitused**

1.1 Komitee on seisukohal, et tõhus tolliliit on Euroopa integratsiooniprotsessi oluline eeltingimus, et tagada kaupade vaba liikumine ja tugevdada ELi konkurentsivõimet ning kaubanduslikku ja läbirääkimissuutlikkust, ent see on oluline ka julgeolekuliidu arendamiseks, kuna see annab suure panuse võitlusesse uute esilekerkivate ja enneolematute julgeolekuohtude vastu, kaitstes kodanike julgeolekut ja finantshuve.

1.2 Komitee on seisukohal, et uute tollialaste õigusaktide peamine eesmärk on lihtsustada menetlusi ja viia need vastavusse kõige uuemate andmetega ning et liidu tolliseadustiku tulemuslik kohaldamine aitaks edendada ELi majanduslikku konkurentsivõimet üle maailma.

1.3 Komitee nõustub komisjoni ettepanekuga arendada tolliliidu juhtimist, ent usub, et selle kehtestamine kõikehõlmaval viisil nõuab mitmetasandilist reformi ja otsustavat tegutsemist tehnilises plaanis, muutmata seejuures ELi pädevusvaldkondi või rikkumata institutsioonidevahelist tasakaalu. Siiski rõhutab komitee, et ükski elluviidav reform ei tohiks takistada seadusliku kaubanduse lihtsustamist ega põhiõiguste kaitset.

1.4 Komitee on veendunud, et tollialaste õigusaktide tulemuslik kohaldamine seisneb peamiselt jõupingutustes viia miinimumini liikmesriikide haldusametuste erinevate tõlgenduste võimalus. Sellele peab eelnema koostalitlusvõimeliste arvutipõhiste süsteemide loomine ja üleminek täielikult digitaalsesse keskkonda, kasutades erinevaid vahendeid, millel põhinevad riiklike ametiasutuste korraldus ja toimimine.

1.5 Komitee leiab, et vaja on üleminekut automatiseeritud keskselle tollivormistusele, et hõlbustada kuritegevuse ennetamise ja tõkestamise meetmete kooskõlastamist ning kaitsta ELi finantshuve eesmärgiga kaitsta ettevõtjate ja Euroopa tarbijate õigusi, huve ja turvalisust. Seepärast nõuab komitee Euroopa Prokuratuuri loomist, mis aitaks kaasa selle eesmärgi saavutamisele.

1.6 Komitee arvates on vaja ühtset Euroopa tollistrateegiat, mis hõlmab tolliasutuste topeltrolli: piirikontroll koos kombineeritud ülesannetega – tollikontrollid ja tollimaksude kogumine ning panus kuritegevuse ennetamisse ja selle vastu võitlemisse. Samal ajal tuleb strateegiaga tagada materiaalsete ja inimressursside optimeerimine, investeerides esimeste laiendamisse ja täiendamisse ning seades esmatähtsale kohale viimaste koolitamise ja ettevalmistamise, samuti tuleb tagada ELi haldustoemeetmete väljatöötamine asjaomaste õigusaktide kohaldamiseks ja hoolikam järelevalve nende kohaldamise üle.

1.7 Komitee on veendunud, et strateegia väljatöötamisel tuleb arvesse võtta järgmisi aspekte: tollialaseid õigusakte järgima kohustatud ettevõtjate mitmekesisus, viivitamatu vajadus rakendada uusi tehnoloogiaid ja innovatsiooni, tagades samas üksikisikute ja ettevõtjate andmete puutumatus ning intellektuaal-, tööstus- ja kaubandusomandi õiguste täieliku kaitse ning võttes ühtlasi arvesse inimtegurit, mis on tolliasutuste liikumapanev jõud. Erilist tähelepanu tuleb pöörata mikro-, väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele ning tarbijatele.

1.8 Komitee leiab, et detsentraliseeritud tegevusmudeli toimimist tuleb tugevdada halduskoostöö abil komisjoni juhitava tugiorgani või -organisatsiooni kesksel kooskõlastamisel ning tollipoliitika töörühma osalusel, et pakkuda abi liidu tolliseadustiku rakendamist puudutavates küsimustes. Muu hulgas oleks selle organi ülesanne spetsiaalselt julgeolekuküsimustele keskenduvate tegevus- ja koolitusprogrammide korraldamine, kõrgetasemelise spetsialiseerumise tagamine ja kutsealaste teadmiste edendamine tollisektoris. Samal ajal võiks ta anda välja suuniseid, et reageerida kiiresti ja vahetult uutele probleemidele.

1.9 Komitee leiab ühtlasi, et eluliselt tähtis on laiendada ja tugevdada programme „Toll 2020“ ja „Fiscalis 2020“, mis võivad olla katalüsaatorid rahastamise sihipäraseks kasutamiseks juhtimise otstarbel (koolitus, teabe levitamine, operatiivtegevus, varustus jne).

1.10 Komitee ootab kaubanduspartneritega vastastikuse haldusabi lepingute sõlmimise intensiivsemat protsessi, mis kajastab täielikult pidevalt laienevat kaubanduskoostööd ELi mittekuuluvate riikidega ja Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) kaubanduse lihtsustamise lepingut.

1.11 Komitee on veendunud, et vaja on võtta keskseid meetmeid kaitse ja julgeoleku valdkonnas, kus tolliasutused peavad juba praegu probleemidega toime tulema. Komitee leiab seega, et tolli- ja politseiasutuste koostöö tuleb viia institutsioonilisemale alusele ja seda keskselt koordineerida. Sektoriuülest koostööd Euroopa organite ja detsentraliseeritud teenuste vahel tuleb samuti tugevdada, et hoogustada ELi tegevust ja suurendada liikmesriikide kaudu ELi kohalolekut välispiiridel. Koostöö eesmärk peaks muu hulgas olema terrorismi rahastamise ja ebaseadusliku relvakaubanduse vastu võitlemine ning kahesuguse kasutusega kaupade ja seotud tehnoloogia põhjalikum kontrollimine. Lisaks tuleb tõhusalt ja tulemuslikult võidelda võltsitud ja piraattoodete vastu.

1.12 Komitee leiab, et kõik meetmed peavad tingimata hõlmama avatud dialoogi kõigi sidusrühmadega (ettevõtjad, tarbijad, tolliasutused, tolliametnikud, ametiühingud ja kodanikuühiskonna organisatsioonid), et saada selgem ja täielikum pilt lahendamist vajavatest küsimustest ja võtta ühtlasi arvesse kõigi poolte huve.

1.13 Lõpetuseks on komitee arvamusel, et sõltumata sellest, milline lähenemisviis tolliliidu ajakohastamiseks valitakse, tuleb selle raames nõuetekohaselt arvesse võtta Brexitist tulenevaid muudatusi ELi välispiiridel.



## 2. Üldised tähelepanekud tolliliidu kohta

2.1 Tolliliit on olnud Euroopa integratsiooni vältimatu eeltingimus, iseäranis kaupade vaba liikumise ühetaolise ja sujuva rakendamise tagamiseks turvalisel, läbipaistval ning keskkonna- ja tarbijasõbralikul viisil, mis on tõhus seadusega karistatava piiriülese tegevuse vastu võitlemisel<sup>(1)</sup>.

2.2 Tolliliit on ühtse turu nurgakivi ja peab seega täielikult kajastama selle vajadusi. Lisaks on tolliliit aidanud suurendada ELi konkurentsivõimet maailmaturul. Samuti on väga oluline tollimaksude Euroopa eelarvesse antav panus. Täpsemalt ulatus 2015. aasta tulu 18,6 miljardi euroni, mis moodustab ligikaudu 13,6 %-le ELi eelarvest.

2.3 Lisaks kaitsemeetmete keeldude ning ELi kodanike julgeoleku ja turvalisuse tagamisele suunatud meetmete vormis nõuab tolliliidu loomine selliste meetmete sisseviimist või reformimist nagu ühise kaubanduspoliitika ja ühise välistariifi kehtestamine, samuti soodustariif, mis kehtestatakse ELi ja naaberriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide vaheliste assotsieerimislepingute, aga ka kolmandate riikidega sõlmitavate vabakaubanduslepingute raames.

2.4 Tolliliidu eesmärk on lihtsustada seaduslikku kaubandust ja üritada seeläbi võidelda pettustega kaubandustehingutes ning samal ajal tõkestada selliste kaupade ja rahaliste vahendite ebaseaduslikku liikumist, mida võidakse kasutada ebaseaduslikul või terroristlikul eesmärgil.

## 3. Teatise põhisisu

3.1 Komisjoni eesmärk teatise avaldamisel oli käivitada dialoog tolliliidu ajakohastamise üle, et võtta arvesse aja jooksul tekkinud uut olukorda seoses alljärgnevaga:

- sisemised probleemid, mis tulenevad ELi laienemisest ja süvenemisest ning märkimisväärsetest kvalitatiivsetest ja õiguslikest erinevustest haldusastutuste vahel, mis on vältimatult viinud tulu vähenemise ja tegevusvajaduste proportsionaalse suurenemiseni;
- aina suurenevad välisjulgeoleku probleemid ja ohud, millest kõige olulisemad on sisse tunginud terrorism ja piiriülene kuritegevus, koos rahvusvahelise kaubanduse globaliseerumisest tulenevate küsimustega, nagu pidevalt muutuvad ettevõtlusmudelid, tarneahelad ja kolmandate riikidega sõlmitud lepingutest tulenevate tehingute mahu kasv, ning samuti interneti kasutamine;

selleks et viia ellu tolliliidu põhiaspektide struktuurireform ja luua uus juhtimismudel.

3.2 Komisjon rõhutab teatistes vajadust suurendada tolliliidu tõhusust selle ülesehituse ajakohastamise kaudu, et suurendada koostööd ELi tolliasutuste vahel ja luua struktuurid, mis suudavad areneda kohanemisvõimelisel ja paindlikul viisil.

3.3 Kõnealuse teatisega ei tehta ettepanekut laiendada ELi pädevust uutesse valdkondadesse, vaid see on katse ajakohastada tolliliidu poliitikat, muutes selle paindlikumaks ja tõhusamaks, et vastata pidevalt muutuvatele tingimustele.

## 4. Probleemsed aspektid, mida tuleb arvesse võtta

4.1 Liidu tolliseadustiku läbivaatamisel tehti olulisi muudatusi kaubanduse lihtsustamiseks ja hõlbustamiseks. Tollialased ja kaupade vaba liikumist käsitlevad õigusaktid tervikuna on aga jätkuvalt väga keerulised, hõlmates ligikaudu 1 127 praegu kehtivat teksti (lepingud, direktiivid, määrused ja otsused)<sup>(2)</sup>. See muudab asjaomaste sätete kasutamise keeruliseks kõigi jaoks, kes Euroopa õigust piisavalt ei tunne.

<sup>(1)</sup> ELT C 229, 31.7.2012, lk 68.

<sup>(2)</sup> Enesehindamise uuring (riiklike tolliametite hinnang tolliliidu toimimisele). Tolliliidu hindamist käsitlev uuring (erileping nr 13, millega rakendatakse raamlepingut nr TAXUD/2010/CC/101, maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat, 2013).

4.2 Varasem kord sisaldas selgelt rohkem mitmetimõistetavusi, jättes ruumi vastavate riiklike õigussätete märkamatuks kasutamiseks vaieldavate tagajärgedega, mis kahjustasid ühtset kohaldamist. Liidu tolliseadustiku ulatuslik kodifitseerimine tähendab, et Euroopa õigus on vahetult kohaldatav ja sellel on otsene mõju, kuigi seda kohaldavad endiselt eranditult riiklikud tollisüsteemid, mis korralduslikult üksteisest oluliselt erinevad, põhjustades killustumist, raskemat halduskoormust, bürokraatlikke tõrkeid ja viivitusi<sup>(3)</sup>. Lisaks tekitab erakordselt pikk üleminekuperiood ebakindlust ja võib olla kahjulik ettevõtjate, eriti väikeste, keskmise suurusega ja mikroettevõtjate, ning tarbijate jaoks.

4.3 Traditsiooniliselt on tolliasutused vastutanud tollimaksude ja kaudsete maksude kogumise eest, kuid nüüd palutakse neil ühtlasi aidata tugevdada ELi välispiire ja võidelda ebaseaduslike tavade, mis on kahjulikud nii väliselt kui ka sisemiselt.

4.4 ELi laienemistega on asetatud suurem koormus detsentraliseeritud mudelile, mis nõuab rohkem kui 120 000 tolliametniku koordineerimist ja ümberõpet, kuna tollisüsteemide, kontrollimehhanismide ja logistilise taristu (mis nüüd nõuab kõrgtehnoloogilisi süsteeme), tolliametite personali ja vahendite osas valitsevad märkimisväärsed erinevused.

4.5 Uute tehnoloogiate rakendamine Euroopa tööstuses ja digitaalse ühtse turu loomine koos käibemaksusüsteemi kavandatud reformiga on sammud õiges suunas, kuid suurendavad samas vajadust selle järele, et tolliprotseduurid oleksid paindlikud ja kohandatud tänapäevaste tehingute keerukusele. Sama kehtib arenevate tootmis- ja tarbimismustrite, suureneva rahvusvahelise kaubanduse ja maailmakaubanduse arengut ähvardavate globaalsete ohtude kohta, mis moodustavad osa ELi kaubanduspoliitika kontekstist.

## 5. Tolliliidu juhtimise kontseptsioon ja aluspõhimõtted

5.1 Tollijuhtimise kontseptsioon peaks põhinema järgmistel komponentidel:

- kombineeritud ülesanded: ühelt poolt tollikontrollid ja tollimaksude kogumine (puhtalt rahaline ülesanne) ning teiselt poolt ELi ähvardavate globaalsete ohtude (kuritegevus, terrorism, organiseeritud kuritegevus, keskkonnaseisundi halvenemine ning ohtlike kaupadega kauplemisest tulenevad kasvavad ohud) ennetamine ning nendega võitlemisele kaasaaitamine;
- investeerimine tõhusamasse kohaldamisse, optimeerides materiaalseid, tehnoloogilisi ja inimressursse, investeerides ulatuslikult esimeste täiendamisse ning seades prioriteediks viimaste koolitamise ja ettevalmistamise, et edendada nende professionaalsust ja tagada nende vastutus;
- ELi haldustugi asjaomaste õigusaktide kohaldamisele ühtsel viisil ja nende kohaldamise hoolikam järelevalve;
- riiklike tolliasutuste vastastikuse seotuse tugevdamine;
- ametliku koostöö konkreetsemaks muutmine, et optimeerida reageerimisega ja tagada võimalikult sujuv operatiivjuhtimine;
- sektoriülene lähenemisviis julgeolekuküsimustele tolli- ja õiguskaitseasutustes, luues koosmõju ja jagades teavet;
- kohanemine muudatustega, mis viidi sisse õigusaktide paketiga digitaalse ühtse turu loomiseks ja ELi käibemaksusüsteemi muutmiseks;
- uute tehnoloogiate ja innovatsiooni rakendamine, tagades ühtlasi üksikisikute ja ettevõtjate andmete kaitse;

<sup>(3)</sup> Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Tolliliidu olukord“, ELT C 271, 19.9.2013, lk 66.



- tarbijaid kaitsvate ja tollivormistust hõlbustavate kavade esikohale seadmine (põhimõtte „kõigepealt mõtle väikestele“ alusel);
- hea halduse, õiguskindluse ja läbipaistvuse põhimõtted;
- prioriteetne keskendumine inimressurssidele ja töökohtade säilitamisele.

## 6. Vajalikud üldreformid

6.1 Vastavalt komisjoni ettepanekutele, mida komitee toetab, tuleks tolliliidu tegevuse visiooni täiendada nii, et see moodustaks selge ajakavaga sidusa strateegia eespool sätestatud põhimõtete ja allpool käsitletavate punktide alusel.

6.2 Koostada tuleb uue tolliseadustiku mõju-uuring ja -hinnang. Selle vahearuanne, mis tugineb varasematele uuringutele, kuid on laiem ja hõlmab kõiki tegevusvaldkondi<sup>(4)</sup>, tuleb koostada enne 2017. aasta lõppu, nii et strateegia oleks suunatud probleemide, nõrkade külgede, kattuvuste, ebakõlade ja vananenud meetmete kõrvaldamisele ning tagaks, et protsessi järgmised sammud oleksid rajatud kindlale alusele<sup>(5)</sup>. Ühtlasi tuleks uuringus pöörata erilist tähelepanu tolli inimvarale avalduvale mõjule.

6.3 Keskenduda tuleks teabe ja parimate tavade vahetamisele tolli- ja haldusametuste vahel infotehnoloogia süstemaatilise ja meetodilise kasutamise kaudu. Selleks tuleks hinnata olemasolevate andmebaaside kasutamist tolli seisukohast.

6.4 Liikmesriikide haldusstruktuuridel põhinev deentraliseeritud ja ettevõtjasõbralik mudel saab edukas olla vaid juhul, kui selle raames arvestatakse riiklike haldusametustega. Seetõttu tuleb luua alalised, paindlikud institutsioonilised struktuurid. Seepärast tehakse ettepanek luua komisjoni juhitud ja tollipoliitika töörühma kaasav tugiorgan või organisatsioon selleks, et:

- anda abi õigusaktide rakendamise küsimustes – osaliselt liidu tolliseadustiku kohaldamise tervikliku juhendi ja muude tekstide korralduse abil;
- hallata IT-taristut; samuti selleks, et hõlmata Euroopa tollikõrgkooli<sup>(6)</sup>, millel on ELi tollivaldkonna oskuste raamistiku alusel järgmised ülesanded:
  - tagada kõrgetasemeline spetsialiseerumine ja edendada kutsealaseid teadmisi tollisektoris vastavalt Euroopa õppekavadele;
  - korraldada operatiivtegevust ja spetsiaalselt julgeolekuküsimustele keskenduvaid koolitusprogramme;
- koostada terviklik juhend liidu tolliseadustiku ja selle rakendussätete kohaldamiseks ning struktureerida asjaomaseid õigusakte;
- hallata ühiselt elektroonilisi süsteeme, et tagada teabe ja menetluste kättesaadavus ühtsel platvormil, et muuta menetlused kolmandate riikide ettevõtjate jaoks lihtsamaks. Sel eesmärgil tuleks viivitamatult kiirendada üleminekut paberivabale keskkonnale, luues ühise võrdluspunkti menetluste lihtsustamiseks, nagu on sätestatud liidu tolliseadustikus;
- tõenäoliselt otsustada koostada suunised eesmärgiga reageerida kiirelt ja vahetult uutele probleemidele.

<sup>(4)</sup> Komisjoni teatis ELi tolliliidu juhtimise reformi projekti kohta (maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat – A1, juuli 2015).

<sup>(5)</sup> Euroopa Parlamendi 19. jaanuari 2017. aasta resolutsioon liidu tolliseadustiku rakendamise seotud probleemide lahendamise kohta (2016/2017(RSP)), P8\_TA(2017)0011.

<sup>(6)</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee lisas sellise ettepaneku ka oma arvamusse „ELi tolliseadustik“, ELT C 229, 31.7.2012, lk 68 Euroopa tollikõrgkooli vormis. Euroopa Komisjon ei lisanud seda ettepanekut tolliseadustikku.

Selle korralduse osas jääb komitee oma seisukoha juurde ja soovib luua Euroopa kiirreageerimisrühma, et toetada tolliasutuste ja iseäranis ELi välispiiridel asuvate tolliasutuste erilist ja olulist tööd.

6.5 Komitee leiab, et komisjoni tollipoliitika tööühm, mis tegutseb mitteametlikult ja mille praegused volitused on minimaalsed ning mõju tähtsusetu, võiks hakata uuel tollijuhtimise ajastul täitma olulist rolli <sup>(7)</sup>. Seepärast soovib komitee koostada kodukorra ja innustab liikmesriike tegema koostööd, võimaldamaks sellel organil toimida nii tõhusalt kui võimalik. Teine oluline teema on komitee arvates vajadus märkimisväärselt tõhustada praegust koostööd liikmesriikide ja ekspordirühmade vahel tollipoliitikaga seotud küsimustes.

6.6 Komitee leiab, et programmiga „Toll 2020“ on saavutatud positiivseid tulemusi tolliliidu kohta teabe levitamisel ja edastamisel nii tollitöötajatele kui ka ettevõtjatele. See on kasulik vahend koostööks ELi ning kandidaat- ja võimalike kandidaatriikide vahel <sup>(8)</sup> ning selle laiendamine ja pikendamine esialgu seatud ajaraamistikust kaugemale võimaldaks seetõttu kasutusele võtta valdkonnaüleseid meetmeid <sup>(9)</sup> järgmistes küsimustes:

— pidev, kvaliteetne koolitus ja teave asjaomasele personalile Euroopa andmete ja mudelite põhjal;

— investeerimis- ja rahastamiskomponent taristu täiendamiseks ja ajakohastamiseks mitteinvasiivse seire ja laborikatsete jaoks ning samamoodi riiklike asutuste personali investeerimiseks, et võtta lõplikult kasutusele ühtne digitaalne süsteem.

6.7 Lisaks leiab komitee, et programmiga „Fiscalis 2020“, mille eesmärk on tõhustada liikmesriikide maksusüsteeme, võiks ühtlasi aidata välja töötada ühised meetmed ning edendada tihedamat koostööd maksu- ja tolliasutuste vahel riikidevahelisel tasandil.

6.8 Komitee toetab komisjoni nimetatud koostöö tugevdamiseks tehtavaid jõupingutusi, mis peegelduvad muu hulgas teatistes käibemaksu tegevuskava kohta, luues vahendid, mis peavad olema kättesaadavad liikmesriikide seadusandlikele ja muudele asutustele võitluses käibemaksupettuste vastu. Sellise vahendikogumi eelis oleks hõlbustada üleminekut lõplikule käibemaksusüsteemile ELi piiriüleises kaubanduses sihtriigi põhimõtte alusel.

6.9 Komitee toetab standardeid käsitlevaid algatusi osana dialoogist Maailma Tolliorganisatsiooniga (WCO) ning väljendab seepärast heameelt volitatud ettevõtja staatuse ning ühtse akrediteerimise ja sertifitseerimise kasutuselevõtu üle. Seepärast kutsub komitee komisjoni üles uurima nende algatuste täiustamise võimalust eesmärgiga vähendada veelgi halduskoormust ja tõkkeid ettevõtjate jaoks.

6.10 Sellega seoses on komitee veendunud, et vaja on toetada ja rakendada WTO kaubanduse lihtsustamise lepingut, millega lihtsustatakse ja selgitatakse rahvusvahelisi impordi- ja ekspordimenetlusi, tolliformaalsusi ja transiidinõudeid. Lisaks peab komitee väga oluliseks edendada kaubanduspartneritega selliste vastastikuse haldusabi lepingute sõlmimise protsessi, mis kajastavad täiel määral pidevalt laienevat kaubanduskoostööd ELi mittekuuluvate riikidega.

6.11 Komitee väljendab heameelt ettepaneku üle võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tollieeskirjade rikkumisi ja asjaomaseid karistusi käsitleva ELi õigusraamistiku kohta, mis kahjuks on oluliselt hilinenud: selle vastuvõtmine, arvestades Euroopa Parlamendi poolt esimesel lugemisel väljendatud seisukohti ning komitee juba esitatud argumente <sup>(10)</sup>, annaks panuse suuremasse ühtsusse ja õiguskindlusse.

<sup>(7)</sup> Tollipoliitika tööühm – täisliikmed (ELi tolliametite peadirektorite tasand (E00944)).

<sup>(8)</sup> Osales 28 ELi liikmesriiki ning kuus kandidaat- ja võimalikku kandidaatriiki.

<sup>(9)</sup> Vt näiteks [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> ELT C 487, 28.12.2016, lk 57.

6.12 Komitee leiab, et tuleb luua ühtne Euroopa kontaktpunkt (portaal), mis põhineb ühtsel auditipõhimõttel, et viia miinimumini halduskoormus ja lihtsustada oluliselt tollivormistuse menetlusi. See nõuab ELi sertifikaatide andmebaasi ja nende automatiseeritud kontrollimise viivitamatut väljatöötamist.

6.13 Komiteele valmistavad muret muudatused, mille toob kaasa Brexit ELi piiride jaoks. Sellegipoolest toetab komitee täielikult heas usus peetavaid läbipaistvaid läbirääkimisi. Komitee on seisukohal, et tuleb tagada Põhja-Iirimaa rahuprotsessile pühendumine ja vältida range piirikontrolli kehtestamist, kuid seda viisil, mis ei kahjusta ELi ega selle huve.

## **7. Vajalikud erireformid (kriminaalasjades tehtav politsei- ja õiguslane koostöö, tervishoid ja turvalisus ning keskkonnameetmed)**

7.1 Siinkohal tuleks rõhku panna ELi välispiiride kaitsmisele ohtude eest, arendades koostöö naaber- või kandidaat- ja potentsiaalsete kandidaatriikidega ning nende tolliasutustega, et juhtida riske, mis tulenevad erakorralistest julgeolekulukordadest (pettus ja sellega seotud ebaseaduslik tegevus, terrorism, sanitaar-, veterinaar- ja fütosanitaarintsidendid või keskkonnalased intsidendid), uurides ka võimalusi tihendada samadel põhjustel rahvusvahelist koostööd, eelkõige potentsiaalsete ja praeguste kaubanduspartneritega.

7.2 Tuleks korraldada põhjalik uuring vajaduse kohta vaadata läbi muud konkreetsed õigusaktid, mis on kehtinud muudatusteta üle kümne aasta ja millel on oluline mõju tolliliidu juhtimisele. REFITi platvorm võib olla kasulik vahend, et hinnata, kas tollialaste õigusaktide õigusraamistik on selles suhtes eesmärgipärane. Komitee rõhutab siiski, et ükski elluviidav reform ei tohiks takistada seadusliku kaubanduse lihtsustamist või põhiõiguste kaitset.

7.3 Komitee hindab tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja tegevuskava arendamist ja rakendamist ning märgib vajadust tõhustada jõupingutusi valdkonnades, mis jäävad tollivaldkonnast välja, nagu on märgitud komisjoni 2016. aasta eduaruandes.

7.4 Lisaks väljendab komitee heameelt kahepoolset tasandil tehtud jõupingutuste üle, kuid leiab, et koostöö tolli-, kohtu- ja politseiasutuste vahel tuleb viia institutsioonilisemale alusele, et võidelda tõhusamalt terrorismi rahastamise ja ebaseadusliku relvakaubandusega, kaitsta intellektuaalomandi õigusi, kahesuguse kasutusega kaupu ja seotud tehnoloogiat riskipõhiste kontrollide abil vastavalt tolliasutuste riskijuhtimissüsteemile (CRMS) ja võttes arvesse tollivaldkonna riskijuhtimist käsitlevat ELi strateegiat ja tegevuskava ning komisjoni terrorismi rahastamise vastase võitluse tõhustamise tegevuskava. Samuti tuleb suurendada jõupingutusi tõhusaks ja tulemuslikuks võitluseks võltsitud ja piraattoodete vastu.

7.5 Oluline on kiirendada protsessi, mille eesmärk on muuta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2005. aasta määrust (EÜ) nr 1889/2005 ühendusse sisse toodava või ühendusest välja viidava sularaha kontrollimise kohta, võttes aluseks avaliku konsultatsiooni tulemused ja rahapesuvastase töökonna soovitusel.

7.6 Selleks tuleks läbi vaadata must nimekirja riikidest, kes keelduvad võtmast nõuetekohaseid meetmeid, et võidelda rahapesu vastu. Euroopa Parlament lükkas nimekirja tagasi, kuna see ei kajastanud asjakohaselt hetkeolukorda: seepärast tuleks edendada kontrolli, nagu on ka ette nähtud asjaomases läbivaadatavas direktiivis (neljas rahapesuvastane direktiiv).

7.7 Komitee soovib nõukogul ja parlamendil viia lõpule Euroopa Prokuratuuri loomine. Euroopa Prokuratuur hakkab uurima ELi finantshuve kahjustavaid kuritegusid ning nende toimepanijaid vastutusele võtma ja kohtu alla andma. Komitee kutsub kõiki liikmesriike üles nende jõupingutustega ühinema.

7.8 Komitee leiab ühtlasi, et sektoriülest koostööd selliste ELi organite ja teenistuste vahel (detsentraliseeritud või muud) nagu Euroopa Politseiamet (Europol), Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF), Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex), Euroopa Meresõiduohutuse Amet (EMSA), Euroopa Õiguslase Koostöö Üksus (Eurojust), Euroopa Liidu Intellektuaalomandi Amet (EUIPO) tuleks tugevdada ja tõhustada integreeritud piirihalduse strateegia ja määruse (EL) 2016/1624 alusel ja konkreetse viitega Euroopa julgeoleku tegevuskavale, et:

- tugevdada asutustevahelist dialoogi ja tolliasutuste kaasatust, et hoogustada liikmesriikide kaudu ELi tegevust ja kohalolu välispiiridel eesmärgiga ennetada, avastada ja uurida kuritegude rahastamist;
- luua teabe- ja andmevahetuse varajase hoiatamise süsteem (tarneahela andmete ja riskidega seotud teabe jagamine), mis on täielikult vastavuses Euroopa õigusaktide sätetega isikuandmete kaitse valdkonnas, võttes arvesse sisejulgeoleku uuendatud strateegiat 2015–2020;
- ajakohastada tollikontrolle ja töötada välja tollialase koostöö koordineerimine ELi tasandil;
- koguda, vahetada ja talletada parimaid tavasid, et jagada ja koondada suutlikkust ja võimekust;
- valmistuda üleminekuks e-piiridele.

Brüssel, 20. september 2017

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
Georges DASSIS

---

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Keskpangale, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Tarbijatele suunatud finantsteenuste tegevuskava: paremad tooted ja laiem valik““**

[COM(2017) 139 final]

(2017/C 434/08)

Raportöör: **Michael IKRATH**

Kaasraportöör: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Komisjon, 26.4.2017
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav seksioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	5.9.2017
Vastuvõtmine täiskogus	20.9.2017
Täiskogu istungjärk nr	528
Hääletuse tulemus	136/0/2
(poolt/vastu/erapooletuid)	

## 1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab asjaolu, et Euroopa Komisjon hoidub praegu reguleerivatest meetmetest, ning toetab komisjoni otsustavust kohaldada asjakohaseid konkurentsieeskirju, kui see peaks osutama vajalikuks, et tagada võrdsed tingimused ja tarbijate kaitse.

1.2. Komitee tervitab Euroopa Komisjoni algatust, mille eesmärk on ühtse turu süvendamine tegevuskava abil. See nõuab ühelt poolt majandus- ja rahaliidu järkjärgulist laiendamist ning teiselt poolt finantstoodete ja -teenuste edasist ühtlustamist koos digitaalse innovatsiooniga, säilitades õiglased, tehnoloogiast ja ärimudelitest sõltumatud konkurentsitingimused.

1.3. Komitee kutsub liikmesriike üles suurendama jõupingutusi, et saavutada mitmesuguste üleeuroopaliste praegu rakendamisjärgus olevate standardite põhjalik, ühtlustatud, koordineeritud ja süstemaatiline kohaldamine, et nendega tagatakse tarbijate täielik kaasamine, kaitstes viimaseid samas arvukate riskide eest, mis uute finantsstenaariumidega kaasnevad.

1.4. Komitee märgib, et erilist tähelepanu tuleb pöörata traditsioonilistele jaepankadele (*boring banking*), kes on selliste toodete ja teenuste peamised vahendajad. Traditsiooniliselt on need pangad, eriti piirkondlikud või kohalikud pangad, saanud tunda suurt usaldust ELi tarbijatelt, kes ei ole eriti altid teenusepakkuja vahetajad. Sellest hoolimata tuleks edendada piiriüleseid tooteid, et rõhutada ühtse turu ideed ning isikute ja kaupade vaba liikumist.

1.5. Samal ajal tuleks tegeleda tarbijate mureküsimumustega, näiteks keelelised ja õiguslikud erinevused, mitteresidentidele kehtivad kõrgemad tasud, mitteresidentidele teatud finantsteenustele ja -toodetele juurepääsu keelamine, maksuerinevused, rahapesu käsitlevate õigusaktide ülemäärane kasutamine ning valuutariskid.

1.6. Komitee kutsub komisjoni üles viima läbi uuringu selle kohta, kui paljud majanduslikult haavatavad laenuvõtjad kasutavad piiriüleseid laenusid, mis ei ole neile koduriigis kättesaadavad (*loan shopping*), seades end nii suurde ülemäärase võlgnevuse ohtu.

1.7. Finantstoodete ja -teenuste võrreldavuse ja läbipaistvuse huvides ning liikmesriikidele võrdsete võimaluste loomiseks soovib komitee võtta meetmeid tagamaks, et toodete ja teenuste maksustamissüsteem ei oleks enam õiglasel konkurentsi takistuseks.

1.8. Komitee kutsub komisjoni tungivalt üles nägema ette asjakohased, sõltumatud ja kohustuslikus korras sertifitseeritud vahendid Euroopa Liidu eri õigusüsteemide erinevate finantstoodete võrdlemiseks.

1.9. Komitee soovib reguleerida väljaspool Euroopat asuvaid IT suurettevõtjaid, nagu Google, Apple jt, kes oma klientide andmebaase kasutades võivad pakkuda kohandatud tooteid otsemüügiks, ilma et nende suhtes kohaldataks ELi tarbijakaitse-eeskirju ja muid õigusakte.

1.10. Komitee on kindlalt veendunud, et digiteerimine muudab pidevalt ja püsivalt tarbijate käitumist. Seega tervitab ja toetab komitee komisjoni keskendumist digitaalse ühtse turu edendamisele, pöörates eritähelpanu finantsteenustele. Komisjon keskendub õigustatult selliste takistuste kõrvaldamisele, mis pärsivad piiriülest digitaalset levitamist (asukohapõhine piiramine). See on komitee arvates ainus võimalus saavutada tõeline finantsteenuste ühtne turg tarbijate jaoks.

1.11. Finantstehnoloogia valdkonnas ja jätkusuutliku õigusraamistiku huvides ning võimalikult ulatusliku finantsstabiilsuse säilitamiseks tuleks komitee arvates kõigile asjaomaste finantsteenuste pakkujatele tagada võrdsed võimalused ning tarbijatele peavad alati kehtima samad tagatised, mis on jõus traditsioonilises pangandussektoris.

1.12. Komitee soovib komisjonil määratleda täiendavad tooted, mis on lihtsad ja samade omadustega ja seetõttu võrreldavad ja läbipaistvad juba tegevuskavas toodud tarbijatoodetega. Sellega avaneb võimalus pakkuda erinevate jaotusvõrkude kaudu (finantstehnoloogia, traditsioonilised pangafiliaalid jne) kogu ELis nn tähttooteid ning suurendada tarbijate usaldust nende toodete vastu. Toetudes usaldusväärsele teabele toote kohta ja toote läbipaistvusele, saavad tarbijad riskivabalt valida parima pakkuja kogu ELis.

1.13. Tarvis oleks tugevdada sama finantsteenuse eri haldajate vahelist sõltumatust, et vältida huvide konflikti. See soodustab head valitsemistava ja finantsteenuste tõhusat järelevalvet.

1.14. Komitee rõhutab vajadust regulaarselt hinnata iga standardi mõju tarbijatele mõeldud finantstoodete ja -teenuste arendamisele, suurendades samas asjakohaselt järelevalveasutuste ressursse. Ta juhib tähelepanu ka asjaolule, et keskse tegurina tarbijate kindlustunde suurendamiseks on piiriüleste tehingute puhul tarvis tõhusaid alternatiivseid vaidluste lahendamise (ADR) ja vaidluste internetipõhise lahendamise (ODR) mehhanisme.

1.15. Kui soovime kodanike ja ettevõtjate jaoks tõhusalt ja tulemuslikult kuluisid vähendada, peaksid komitee arvates kõik kõnealust teemat puudutavad meetmed ja eeskirjad lähtuma õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi põhimõtetest ning neid arvesse võtma. Ilma kõnealuse valdkonna selgeid eesmärke ohtu seadmata on oluline, et kõik tulevased asjaomased õigusaktid ja eeskirjad oleksid lihtsad ja kõrvaldaksid kasutatud tõkked. Samuti tuleb tõelise killustamata ühtse turu saavutamiseks vältida igasugust ülereguleerimist riiklikul või piirkondlikul tasandil.

## 2. Taustteave

2.1. Tegevuskava eesmärk on pakkuda Euroopa tarbijatele laiemat valikut finantsteenuseid ja paremat juurdepääsu neile kogu ELis.

2.2. See hõlmab finantsteenuseid, mis moodustavad olulise osa tarbijate igapäevaelust, näiteks arvelduskonto säästutooded, makseteenused, krediitkaardid, hüpoteegid ja muud laenuid ning mitmesugused kindlustused.

2.3. Tegevuskava moodustab lahutamatu osa süvendatud ja õiglasema ühtse turu väljatöötamisest. Finantsteenuste osas tähendab see, et tuleb parandada finantsteenuste osutajate omavahelist konkurentsi ja tarbijate valikuvõimalusi, nii et tarbijad saaksid kasu madalamatest hindadest, toodete paremast kvaliteedist ja innovatsioonist.

2.4. Tarbijatel peaks olema võimalus vabalt valida paljude, kogu ELis kättesaadavate finantsteenuste ja -toodete hulgast. Teenuse või toote pakkuja asukohariik ei tohiks seejuures enam oluline olla.

2.5. Finantsteenuste ja -toodete pakkujatele tuleks võimaldada saada kasu kogu ELi hõlmavast turust (ühtne turg).

2.6. Euroopa Liit on juba võtnud mitmeid meetmeid, et luua tarbijatele suunatud finantsteenuste ühtne turg, näiteks maksekontode direktiivid, <sup>(1)</sup> hüpoteekkrediidi direktiiv, <sup>(2)</sup> kindlustustoodete turustamise direktiiv, <sup>(3)</sup> kapitaliturgude liidu loomise tegevuskava, <sup>(4)</sup> Euroopa siseturu strateegia <sup>(5)</sup> ning digitaalse ühtse turu strateegia <sup>(6)</sup>.

2.7. Käesolev tegevuskava, mis põhineb komisjoni roheline raamatuga <sup>(7)</sup> seonduvatel konsultatsioonidel, koostati selleks, et määratleda ja kõrvaldada olemasolevad takistused.

2.8. Tegevuskava keskendub kolmele peamisele valdkonnale:

— suurendada tarbijate usaldust ja laiendada nende võimalusi,

— innustada õiguslike ja regulatiivsete takistuste vähendamist,

— pakkuda jätkuvat toetust innovatiivsete digiteenuste arendamisel.

Määratletakse kaksteist meetet.

2.9. Arvestades asjaolu, et üksnes 7% tarbijatest kasutavad teisest ELi liikmesriigist pärit finantsteenuseid, peetakse tegevuskavas esmatähtsaks finantstehnoloogia ja veebipõhiste ettevõtete arengut.

### 3. Üldised märkused

3.1. Komitee märgib, ELi finantsteenuste ühtse turu rajamine nõuab ELi erinevate finantsturu teemaliste projektide ühtlustamist. Näiteks mõjutab kapitaliturgude liit kõiki ELi liikmesriike, aga pangandusliit oma kolme sambaga puudutab vaid eurosooni ning selles ei võeta arvesse „uute“ liikmesriikide turgusid. See tähendab, et finantsteenuste ja -toodete loodetud piiriülene pakumine seisab silmitsi nähtamatute piiridega.

3.2. Seetõttu peab komitee vajalikuks samaaegselt finantsteenuste ühtse turu edasise süvendamisega jätkuvalt laiendada majandus- ja rahaliitu: kui kõik riigid järk-järgult ühisrahaga ei liitu – eelkõige digitaalvaldkonnas – on tegevuskava täielik elluviimine võimatu. Lisaks on oht, et alternatiivsed digitaalsed vääringud, näiteks Bitcoin, kasutavad olukorra ära. See võib seada ohtu turvalisuse, andmekaitse ja tarbijate usalduse piiriüleste finantsteenuste vastu.

3.3. Komitee märgib, et tarbijad käsitlevad finantsteenustega kauplemist praegu kui kohalikku ja piirkondlikku ärimudelit. Seni kuni püsivad kartused ja ebakindlus uue finantsmaastiku suhtes, nõustub komitee komisjoni järeldusega, et „enamik jaefinantsteenuste tarbijatest jääb tõenäoliselt truuks koduturule“ <sup>(8)</sup>.

3.4. Komitee leiab, et liikmesriikides kehtivad erinevad maksukorraldused on finantstoodete võrreldavuse ja läbipaistvuse tagamise peamine takistus. Põhitoodete atraktiivsus seisneb sageli selles, et nad pakuvad maksusoodustusi, mis aga toovad kasu ainult residentist maksumaksjatele. Lisaks sellele on võitlus maksudest kõrvalehoidmise vastu, mis seab välismaiste kontode omanike maksuasjade aususe kahtluse alla, piiriülese finantsturu tõsine takistus. Seepärast kutsub komitee komisjoni üles lisama tegevuskavasse täiendavaid ettepanekuid.

<sup>(1)</sup> ELT L 257, 28.8.2014, lk 214.

<sup>(2)</sup> ELT L 60, 28.2.2014, lk 34.

<sup>(3)</sup> ELT L 26, 2.2.2016, lk 19.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 468 final, EMSK arvamus (ELT C 133, 14.4.2016, lk 17).

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

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

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

<sup>(8)</sup> Roheline raamat jaefinantsteenuste kohta ühtsel turul, KOM(2007) 226, punkt 10, lk 6.

3.5. Vaatamata komisjoni märkimisväärsetele jõupingutustele on Eurobaromeetri 446 andmetel ainult 7 % ELi kodanikest siiani kasutanud piiriüleseid finantsteenuseid. Samuti ei ole selge, kui paljud majanduslikult haavatavad laenuvõtjad kasutavad piiriüleseid laenusid, mis ei ole neile kättesaadavad koduriigis (*loan shopping*), seades end nii suurde ülemäärase võlgnevuse ohtu. Seetõttu peab komitee vajalikuks selletemalise uuringu läbiviimist.

3.6. Siiski ei tohi jätta mainimata, et see piiriülene nõudlus eksisteerib ühise keelega piirialadel. Isegi siseriiklikel turgudel vahetab vähem kui kolmandik tarbijatest teenusepakkujat. Selle üks peamisi põhjuseid on suurem rahulolu peamiselt kohalike ja piirkondlike traditsiooniliste jaepankadega (vt EBS 446). Sellega seoses juhib komitee tähelepanu asjaolule, et piirkondlike jaepankade kasumlikkus on olnud pärast finantskriisi algust erilise surve all. Seega väärib tähelepanu küsimus, kuidas pangad saavad hakkama suhteliselt väikese osa teistest liikmesriikidest pärit klientide tõttu tekkivate suurte kuludega. Komitee palub komisjonil uurida muid põhjuseid, miks finantstoodete piiriüleste ostude osakaal on madal: näiteks keelelised ja õiguslikud erinevused, mitteresidentidele kehtivad kõrgemad tasud, mitteresidentidele teatud finantsteenustele ja -toodetele juurepääsu keelamine, maksuerinevused, rahapesu käsitlevate õigusaktide ülemäärane kasutamine, valuutariskid jne.

3.7. Sellega seoses peab komitee vajalikuks pöörata suurt tähelepanu sellele, et säilitada kohalike ja piirkondlike jaepankade just selline roll: finantsteenuste pakkujad, kes on tarbijate usalduse ära teeninud. See nõuab palju diferentseeritumaid pangandusalaseid õigusakte ning proportsionaalsuse põhimõtte järjepidevat kohaldamist<sup>(9)</sup>. Ainult sel tingimusel saavad need pangad edukalt toimida innovatsiooni eestvedajate või innovatsiooni järgijatena.

3.8. Komitee arvates on see eeltingimus, et saavutada komisjoni põhjendatud eesmärged: et finantssektor suudaks kasutada tänapäevaseid tehnoloogiaid, mis on vajalikud ühtse turu arendamiseks, ning et see sektor jääks finantsiliselt tugevaks ning tarbijate ja investorite jaoks turvaliseks.

3.9. Komitee on kindlalt veendunud, et digiteerimine muudab pidevalt ja püsivalt tarbijate käitumist. Seega tervitab ja toetab komitee komisjoni keskendumist digitaalse ühtse turu edendamisele, pöörates eritähelepanu finantsteenustele. Komisjon keskendub õigustatult selliste takistuste kõrvaldamisele, mis pärsivad piiriülest digitaalset levitamist (asukohapõhine piiramine). See on komitee arvates hea võimalus saavutada tõeline finantsteenuste ühtne turg tarbijate jaoks. Sellele vaatamata on vaja ka muid meetmeid (mida on kirjeldatud punktis 3.6).

3.10. Komitee jagab komisjoni seisukohta, et edasine töö peaks keskenduma ühelt poolt peamiselt varem vastu võetud õigusaktide nõuetekohasele rakendamisele (vt punkt 2.6). Teisalt on vaja täiendavaid meetmeid, et tagada kogu Euroopa Liitu hõlmava ühtse finantsteenuste turu eeliste mõjulepääs tarbijate jaoks.

3.11. Seoses sellega tervitab komitee asjaolu, et tegevuskava sisaldab ambitsioonikat meetmete kava, ning soovib, et riiklikud seadusandjad, järelevalveasutused ja tarbijate organisatsioonid osaleksid täiel määral nende meetmete rakendamises. Siin on oluline roll täita ka sotsiaalpartneritel.

3.12. Komitee väljendab samamoodi heameelt asjaolu üle, et turuosalistele antakse rohkem võimalusi tegeleda oma individuaalsete finantsteenustega, eriti seoses digitaalse innovatsiooniga. Sellega võetakse piisavalt arvesse praegu väga erinevaid turutingimusi liikmesriikides, järgides ühist eesmärki.

3.13. Komitee soovib komisjonil määratleda lisaks tegevuskavas juba nimetatud tarbijatoodetele täiendavad hõlpsasti võrreldavad ja täiesti läbipaistvad tooted, mis on lihtsad ja samasuguste omadustega. Sellega avaneb võimalus pakkuda erinevate jaotusvõrkude kaudu (finantstehnoloogia, traditsioonilised pangafiliaalid jne) kogu ELis nn tähttooteid ning suurendada tarbijate usaldust nende toodete vastu. Toetudes usaldusväärsele teabele toote kohta ja toote läbipaistvusele (ühtlustatud terminoloogia, liiga professionaalsete kirjelduste vältimine, lihtsad ja arusaadavad lepingutingimused) saavad tarbijad riskivabalt valida parima pakkuja kogu EList.

<sup>(9)</sup> ELT C 209, 30.6.2017, lk 36.



3.14. Komitee arvates on uute võrgutehnoloogiate ning võrreldavate ja läbipaistvate tarbijatoodete kombinatsioon tugevama finantsteenuste ühtse turu edasise arengu jaoks otsustava tähtsusega.

3.15. Seepärast tervitab komitee asjaolu, et komisjoni aruteludokument majandus- ja rahaliidu süvendamise kohta, mis avaldati 1. juunil, sisaldab olulisi aspekte seoses finantstoodete ja -teenuste ühtlustamisega ELis. Eelkõige puudutab see võrdsete tingimuste loomist eri liikmesriikide ning seega finantsteenuste osutajate vahel. Euroopa Liidu ettepanekud majandus- ja rahaliidu kohta lihtsustavad seega mitmesuguste „piiriüleste“ finantstoodete võrreldavust ja tutvustamist.

3.16. Sellega seoses on komitee arvates samuti oluline nõuda jätkuvalt finantstehnoloogia reguleerimist. 2008–2010. aasta finantskriisi ajal oli väga range reguleerimine (Basel III, kapitalinõuete direktiivi IV pakett) üks teguritest, mis ei lubanud traditsioonilistel jaepankadel enam piisavalt täita oma põhirolli (anda laenu VKEdele ja eraisikutele); finantstehnoloogia poolt pakutav ei kuulu aga selle reguleerimise alla. Seepärast kutsub komitee – enne tarbijatele mõeldud piiriüleste finantsteenuste tegevuskava loomist – üles looma võrdsed tingimused eeskirjade abil, mis kehtivad traditsioonilistele jaepankadele ja finantstehnoloogiaettevõtetele<sup>(10)</sup>.

3.16.1. On hädavajalik, et komisjon käsitleks tarbijate mure finantstehnoloogia pärast, näiteks isikuandmete ja eraelu puutumatus kaitse, kaebuste esitamise mehhanismid, ülemäärase võlgnevuse riskid, nende platvormide võimaliku maksejõuetuse tagajärjed, sõltumatu ja vastutustundliku nõustamise puudumine pakutavate toodete ja teenuste kohta, digitaalselt kirjaoskamatus tarbijate majandusliku tõrjutuse oht, suurandmete ekspluateerimine ja kasutamine, et saaks taastada kriisi tõttu kaduma läinud tarbijatepoolse usalduse finantsasutuste vastu.

3.17. Komitee kutsub liikmesriike üles tagama, et kõik tegevuskavas toodud meetmed vastaksid toodete ja teenuste ligipääsetavusnõuete direktiivi ning Euroopa juurdepääsetavuse akti sätetele.

3.18. Tegevuskava annab soovitud tulemus üksnes siis, kui see toimib käsikäes finantsasutuste järelevalvefunktsiooni järkjärgulise (kvalitatiivse ja kvantitatiivse) tugevdamisega, finantsteenuste osutajate käitumise süstemaatilise järelevalve juurutamisega, (teise makseteenuste direktiivi ja MiFID 2 rakendamine), keeruka tasakaalu loomisega eraelu puutumatus ja läbipaistvuse vahel ning tootenõustamise eristamisega turustamisest. Lisaks sellele tuleb erilist tähelepanu osutada reitinguagentuuridele ja sõltumatutele finantsvahendajatele, nagu komitee märkis juba oma arvamuses rohelise raamatu kohta.

3.19. Haridus ja elukestev õpe peavad aitama võidelda finantsalase kirjaoskamatuses, mis võib põhjustada ülemääraast võlgnevust ning majanduslikku ja sotsiaalset tõrjutust.

#### 4. Konkreetsed märkused

4.1. Arvestades punktis 3 toodud märkusi, soovib komitee komisjonil keskenduda finantsteenuste võrdlusveebisaitide kvaliteedi ja usaldusvääruse parandamisega (meede 4), riiklike tarbijakaitse-eeskirjade uurimisega (meede 8), finantstehnoloogiaga (meede 10) ja e-identimisega (meede 11) seotud meetmete kiirele rakendamisele.

#### 4.2. (Meede 11)

Komitee on seisukohal, et praeguste rahapesuvastaste sätete (nt elukohanõue) ebajärjepidev riiklik rakendamine on otsustav takistus jaeteenuste ühtse turu edasise arengule. Tuleb teha kõik, mis võimalik, et luua e-identimise vahend, mis tagab, et ühtsel turul oleks võimalik nii kiiresti kui võimalik sõlmida uusi kliendisuhteid. Tuleks tegeleda turvalisuse ja vastutusega seotud küsimustega, et suurendada tarbijate usaldust e-identimise korra vastu.

<sup>(10)</sup> ELT C 246, 28.7.2017, lk 8.

4.3. Seepärast tervitab komitee iseäranis meetme 11 raames kavandatud vahendeid, nagu e-identimist ja e-tehingute jaoks vajalikke usaldusteenuseid siseturul käsitleva määruse kasutamine (näiteks selle laiendamine ettevõtja ja tarbija vahelistele suhetele) ning uute digitaalse sotsialiseerimise vahendite edendamine (näiteks videotuvastus). Sellega seoses toetab komitee Euroopa Parlamendi vastavat seisukohta<sup>(11)</sup> viienda rahapesuvastase direktiivi kohta<sup>(12)</sup>. Ükski digitaalne menetlus ei tohiks kahjustada andmekaitset ja eraelu puutumatust.

#### 4.4. (Meede 10)

Tagamaks et finantsinnovatsioon käib käsikäes tarbijakaitsega, kutsub komitee üles looma Euroopa raamistikku uute finantsteenuste katsetamiseks<sup>(13)</sup>. Pärast sidusrühmadega koostöös läbi viidud katsetamist võivad need teenused täiendada standarditud finantstoodete valikut (vastavalt punktile 3.12).

#### 4.5. (Meede 8)

Komitee toetab meetme 8 raames kavandatud tegevusi, mille eesmärk on tuvastada ja kõrvaldada põhjendamatu ülereguleerimine liikmesriikide poolt. Siiski ei tohiks tarbijakaitse eeskirju nõrgendada.

4.6. Komitee soovib ka läbi vaadata kehtivad eriõigusaktid finantsteenuste kohta, arvestades nende mõju soovitud ühtsele turule ja digitaalset sobivust. Tarbijatele mõeldud teave peaks olema arusaadav, lihtne ja asjakohane, võimaldades tarbijatel teha enda jaoks õigeid valikuid. Ülemäärane teabe-, nõustamis- ja dokumenteerimiskohustus on digitaalse ühtse turu arendamisel finantsteenuste valdkonnas eriti kahjulikud. Seega tuleks hindamisel rakendada terviklikku lähenemisviisi.

#### 4.7. (Meede 1)

Seoses meetmes 1 toodud ettepanekuga laiendada piiriüleste maksete määrust<sup>(14)</sup> muudele väeringutele kui euro, juhib komitee tähelepanu asjaolule, et need lähevad teenuseosutajatele oluliselt kulukamaks kui eurodes tehtud maksed. Seega leiab komitee, et hinnaerinevus võrreldes üksnes eurodes tehtud maksetega on põhjendatud. Seetõttu nõuab komitee, et muus väeringus kui euros tehtud tehingutele kohaldataks hindu, mis võimaldaksid katta tegelikke kulusid. Kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega tuleks nende hindade juures ka arvesse võtta teenusepakkuja suurust ning tehingute sagedust.

#### 4.8. (Meede 2)

Komisjon peaks suurendama läbipaistvuse nõudeid väeringute dünaamilise konverteerimise korral.

#### 4.9. (Meede 3)

Komitee toetab põhimõtteliselt komisjoni kõnealust meedet, kuid juhib tähelepanu sellele, et SEPA määruse<sup>(15)</sup> senine ebaõige rakendamine paljude turuosaliste poolt tekitab probleeme, mille eest tarbijad ja finantsteenuste osutajad ei peaks vastutama. Seepärast kutsub komitee komisjoni üles pidama esmatähtsaks SEPA määruse artikli 9 (rahvusvaheliste kontonumbrite põhise diskrimineerimise keeld) ühtset rakendamist. See on ainus viis konto vahetamise teenuse laiendamiseks nii, et see oleks tulemuslik kogu ühtsel turul.

#### 4.10. (Meede 4)

Komitee leiab, et kindlasti on vaja järgida võrdlusvahendite põhimõtteid, ning palub komisjonil jälgida tähelepanelikult olemasolevaid veebisaitide koostöös sidusrühmadega, eeskätt tarbijaorganisatsioonidega. Võrdlusveebisaidid peaksid vastama teatavatele sõltumatus ja läbipaistvuse kriteeriumidele. Nende sertifitseerimine peaks olema kohustuslik.

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

<sup>(12)</sup> COM(2016) 450 final, EMSK arvamus (ELT C 34, 2.2.2017, lk 121).

<sup>(13)</sup> Vt ELT C 246, 28.7.2017, lk 8, punkt 1.4.1.

<sup>(14)</sup> ELT L 266, 9.10.2009, lk 11.

<sup>(15)</sup> ELT L 257, 28.8.2014, lk 214.

Komitee teeb ettepaneku uurida koos sidusrühmadega üleeuroopalise võrdlusveebilehe loomise võimalust. See võrdlusveebileht hõlmaks piiriüleseid tähttooteid, mida käsitleti eespool (vt punkt 3.13).

#### 4.11. (Meede 9)

Komitee toetab kavandatud meetmeid krediivõimelisuse hindamise ühtlustamise kiirendamiseks Euroopa tasandil, sest muidu tekib majanduslikult ebasoodsas olukorras olevatel tarbijatel piiriülest tarbijakrediiti võttes oht sattuda võlgadesse. Seepärast toetab komitee ühtseid miinimumkriteeriumeid krediivõimelisuse hindamisel, hõlmates kehtivad ühtse krediidiriski kontrolli nõuded (direktiiv 2008/48/EÜ, <sup>(16)</sup> direktiiv 2014/17/EL <sup>(17)</sup>). Oluline on tagada, et see ei seaks ohtu uusi Basel III algoritmipõhiseid krediidihindamise mudeleid (krediit tehnoloogia).

#### 4.12. (Meede 7)

Komitee toetab komisjoni jõupingutusi, et leida võimalusi tarbijate ülemäärase võlgnevuse ennetamiseks. Finantsharidus ja elukestev õpe koos vastutustundlike laenueskirjadega ning tarbija maksejõuetust käsitlevate õigusaktidega <sup>(18)</sup> peaksid olema keske tähtsusega. Ambitsioonikama ja ühtsema finantshariduse edendamiseks soovib komitee komisjonil määratleda finantshariduse Euroopa võtmepädevuste raamistiku läbivaatamisel täiendava pädevusena. Sotsiaalpartneritel on siinkohal eriline vastutus.

4.13. Samuti on oluline, et komisjon keskenduks kindlalt tarbijate kiiralaenudele, mis on sageli läbipaistmatud ja sisaldavad mitmeid ebaõiglasid klausleid, kasutades eksitavaid turundusvõtteid, mida toetab reklaam suurtes meediakanalites (ajakirjandus, raadio ja televisioon). Sellega seoses kutsub komitee liikmesriikide järelevalveasutusi üles teostama asjakohast järelevalvet kõnealuste ettevõtjate turukäitumise üle, tehes selleks tihedat koostööd tarbijaorganisatsioonidega.

Brüssel, 20. september 2017

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
Georges DASSIS

<sup>(16)</sup> ELT L 133, 22.5.2008, lk 66.

<sup>(17)</sup> ELT L 60, 28.2.2014, lk 34.

<sup>(18)</sup> ELT C 311, 12.9.2014, lk 38.

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemadel****„Ettepanek: nõukogu direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi (CCCTB) kohta“***(COM(2016) 683 final – 2016/0336 (CNS))***„Ettepanek: nõukogu direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi kohta“***(COM(2016) 685 final – 2016/0337 (CNS))**(2017/C 434/09)*Raportöör: **Michael McLOUGHLIN**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Liidu Nõukogu, 21.11.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 115
Vastutav seksioon	majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	7.9.2017
Vastuvõtmine täiskogus	20.9.2017
Täiskogu istungjärk nr	528
Hääletuse tulemus	182/2/11
(poolt/vastu/erapooletuid)	

**1. Järeldused ja soovitused**

1.1 Komitee toetab komisjoni ettepanekuid äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi (CCCTB) valdkonnas.

1.2 Komitee soovib teha suurimaid jõupingutusi, et jõuda CCCTB saavutamise küsimuses konsensuseni, milles võetaks arvesse subsidiaarsuse ja riikide suveräänsusega seotud tundlikku laadi probleeme.

1.3 Komitee mõistab põhjuseid, miks komisjon otsustas kaheetapilise menetluse kasuks, ent ärgitab tegema pärast kokkulepet ühtse maksubaasi suhtes kiiresti algust teise etapiga, sest alles pärast konsolideerimist tunnetavad ettevõtted selle peamisi eelseid. Agressiivse maksuplaneerimisega võitlemise aspektist saadakse teatavat kasu juba esimesest etapist alates, ent konsolideerimine viib ettevõtmise lõpule.

1.4 Komitee tunnustab seda, et komisjon taaskäivitas CCCTB ettepaneku nii eesmärgiga aidata ühtset turgu kui ka selleks, et võidelda agressiivse maksuplaneerimise vastu, omistades tulu sinna, kus väärtus luukase. Komitee innustab liikmesriike püüdlema mõlema etapi lõpetamise poole, sest see on tõhus meede pettuste vastu võitlemisel ja majanduskasvu edendamisel.

1.5 Nagu 2011. aastalgi, soovib komitee uuesti läbi vaadata CCCTB jaotusvalemi. Komisjon ja liikmesriigid peaksid kaaluma, kas arvata intellektuaalomand valemipõhisest jaotamisest välja. Ka sihtkohajärgne käive võib vajada muudatusi, et tagada õiglane rakendamine. Komitee on mures selle pärast, et kavandatud käibeteguri kasutamine viib selleni, et paljud väiksemad eksportivad liikmesriigid kaotavad maksustatavat tulu suurematele tarbivatele liikmesriikidele. Komitee arvates tuleks ettepanekus püüelda õiglase valemi suunas ja vältida süsteemset tasakaalustamata mõju.

1.6 Komitee kutsub amortisatsiooni puudutavate ettepanekute puhul tagama, et need peegeldaksid ettevõtete tegelikke kogemusi. Teatud varaklasside puhul, kus tehnoloogilise muutuse tempo tõttu toimub väga kiire vananemine, võivad amortisatsioonieraldised olla liiga piiratud.

1.7 Komitee kiidab heaks selle, et ettepanekuga võrdsustada laenuvahendite ja omakapitali kaudu rahastamine tunnistatakse ettevõtja investeringute omakapitali kaudu rahastamise maksustamist. Ent majanduslikes raskustes ettevõtetele ei tohiks kohaldada suuremat maksukoormust.

1.8 Komitee soovib hoolitseda selle eest, et ettepanekute tulemusel tekiks liikmesriikide vahel õiglane tasakaal, ja seepärast tuleks iga liikmesriigi puhul eraldi üksikasjalikult analüüsida ettepanekute mõju investeringute atraktiivsusele ja töökohtade säilitamisele ja loomisele. Komitee rõhutab, et liikmesriigid peaksid andma selleks vajalikku teavet.

1.9 Komitee soovib, et CCCTB ettepanekud peaksid vähendama keerukust igal võimalikul juhul, arvestades seatud eesmärki tagada kindlus ja lihtsus. See on eriti oluline immateriaalse vara käsitlemiseks ettevõtte bilansis.

1.10 Komitee ärgitab komisjoni käsitlema vajadust paindlikkuse järele ja tagama, et riigid ja ettevõtted on võimelised reageerima muutuvatele ülemaailmsetele või riigisisestele majanduslikele tingimustele, järgides sealjuures ELi menetlusi ja ühist koostööd.

1.11 CCCTB oleks tõhusam ja saavutaks suurema tõenäosusega vajaliku üksmeelse toetuse, kui käsitletak mõnesid selles arvamuses väljatoodud põhiprobleeme.

## 2. Komisjoni ettepanek

2.1 Taaskäivitatud äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi (CCCTB) ettepanek on ühtne eeskirjade kogum, mille abil arvutada ettevõtete maksustatavat kasumit ELis, eesmärgiga anda tugev panus majanduskasvu, konkurentsivõime ja õigluse heaks ühtsel turul. CCCTB korral peaksid piiriüleised ettevõtted oma maksustatava sissetuleku arvutamisel vastama erinevate riiklike eeskirjade asemel ühe, ELi ühtse süsteemi nõuetele. Ettevõtted esitaksid ühe maksudeklaratsiooni kõigi oma ELi tegevuste kohta ja saaksid katta ühes liikmesriigis tekkinud kahjumi teises liikmesriigis saadud kasumiga. Grupisiseseid tehinguid ei maksustataks enam üksuse tasandil, kaotades seega siirdehindade probleemid CCCTB valdkonnas. Konsolideeritud maksustatav kasum jaotatakse nende liikmesriikide vahel, kus grupp tegutseb, kasutades jaotusvalemit. Seejärel maksustaks iga liikmesriik oma osa kasumist äriühingu tulumaksu riikliku määra alusel.

2.2 Võrreldes 2011. aasta ettepanekuga on lisandunud ka uusi sätteid. Esiteks kutsutakse 2016. aasta ettepanekutes kehtestama 750 miljoni eurose või suurema aastakäibega konsolideerimisgruppide reguleerimiseks pigem kohustuslikud kui vabatahtlikud eeskirjad, teiseks sisaldavad need eeskirju, mille eesmärk on innustada ettevõtteid hankima investeringute rahastamiseks omakapitali, et töötada vastu kallutatusele laenuvahendite kasuks, ja kolmandaks viiakse sisse teadusuuringute ja arenduse suuremahuline mahaarvamine. Ühine maksubaas sisaldab ka ettepanekuid ajutise kahjumi piiriülese mahaarvamise kohta koos sellele järgneva taas arvesse võtmisega, kuni konsolideerimine kasutusele võetakse. Ettepanekute teise etapiga liigutakse edasi pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist ühist maksubaasi käsitlevate ettepanekute küsimuses. Kuni selle ajani jääb teine etapp nõukogu kaalutluste ootele.

2.3 Praegune komisjoni ettepanek koosneb kahest eraldiseisvast ettepanekust võtta vastu nõukogu direktiiv. Üks ettepanek on äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi ehk CCTB kohta ja teine on äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi ehk CCCTB kohta. Kahe elemendi kaheks eraldiseisvaks ettepanekuks lahutamine on peamine erinevus 2016. ja 2011. aasta ettepanekute vahel. Komisjon pakub välja järkjärgulise lähenemisviisi, milles esimesena käsitletakse CCTBd, millele järgneb hiljem CCCTB.

2.4 Komisjon taaskäivitas ka CCCTB ettepaneku, võitlemaks agressiivse maksuplaneerimise vastu ja samuti aitamaks ühtset turgu, tunnistades, et „ettepanekut tõenäoliselt terviklikult vastu ei võetaks, kui ei kasutata järkjärgulist lähenemisviisi“. Komisjon rõhutab siiski, et konsolideerimine on ettepanekute lahutamatu osa. CCCTB kohustuslik laad ettevõtete jaoks, kelle käive ületab 750 miljonit eurot, on osa strateegiast parandada majanduskasvu väljavaateid ja võidelda agressiivse maksuplaneerimise vastu. Komisjon usub, et ettepanekud on ettevõtete jaoks üldiselt atraktiivsemad nii eeskirjade järgimise ja keerukuse kui ka maksusoodustuste puhul omakapitali laenukapitalile eelistamise aspektist. Komisjon näeb ettepanekute eeliseks ka ühes liikmesriigis tekkinud kahjumite piiriülest katmist mõnes teises liikmesriigis saadud kasumiga.

2.5 Komisjon märgib, et kehtiv rahvusvaheline äriühingute maksustamise süsteem ei sobi enam praegustesse oludesse. Komisjon on seisukohal, et juhul kui siseriiklikud õigusnormid on koostatud ilma rahvusvahelisi küsimusi arvesse võtmata, võib tekkida ebakõlasid. Kuigi 2016. aasta ettepanekud on suuremate gruppide jaoks kohustuslikud, nähakse neis ette ka valikulise täitmise süsteem ELi üksustele, millele kehtib äriühingute maksustamine ja mille käive jääb 750 miljoni euro piirist allapoole. Komisjon näeb neid ettepanekuid vahendina kasumi omistamiseks sinna, kus väärtus luuakse.

2.6 Komisjon tunnistab, et asjaomased ettepanekud on kaugeleulatuvad ja seetõttu on nende rakendamine etapiviisiline. Tegelikult väidab komisjon, et keerulised arutelud konsolideerimiselemendi teemadel võivad viivitada teisi olulisi valdkondi, kus võib olla rohkem konsensust. Need kaks ettepanekut esitatakse siiski koos sama algatuse osana. Komisjon märgib lisaks, et konsolideerimine jääb algatuse oluliseks elemendiks ja suuri maksualaseid probleeme, millega asjaomased grupid silmitsi seisavad, saab kõrvaldada ainult konsolideerimise kaudu.

### 3. Ettepanekust saadav kasu

3.1 Ettepanekud sisaldavad ettevõtete ja kodanike jaoks olulist kasu. ELi üleselt kauplevate suuremate ettevõtete ja nende ettevõtete jaoks, kes selle variandi kasuks otsustavad, vähenevad nõuete täitmisega seotud kulud ja keerukus. See on oluline küsimus ka ühtse turu väljakujundamise ja kõigile võrdsete võimaluste loomise edendamisel. Asjakohase sisseviimise korral võib CCCTB täita võitmerolli võitluses agressiivse maksuplaneerimise vastu ja kodanike usalduse taastamisel maksusüsteemi vastu. Ühine lähenemine maksubaasile tagab selle, et ELi riigid kasutavad sarnast lähenemist ja eelkõige arvestavad täpselt samu aspekte ning lubavad samu mahaarvamisi. Rahvusvahelised ettevõtted saavad praegu kasutada eri riikides erinevaid maksubaase ja erinevaid maksumäärasid ning mõnikord *offshore* üksusi, et maksta väga väikeseid tegelikke maksumäärasid. CCCTB tegeleb nende küsimustega.

3.2 Agressiivne maksuplaneerimine põhjustab väiksemaid maksutulusid. Maksuplaneerimise ulatus valmistab ELi kodanikele tõsist muret. EL on võtnud selle vastu võitlemiseks palju meetmeid, võttes vastu tegevuskava. CCCTB üks eesmärke on uurida, kuidas seda lähenemisviisi edasi arendada, et tagada äriühingute tõhus maksustamise kogu ELis.

3.3 CCCTBga kaasnev siirdehindade märkimisväärne vähendamine ELis võitleb tavade vastu, mis viivad agressiivse maksuplaneerimiseni. Näiteks kasutatakse selleks sageli varasid, nagu intellektuaalomand, sest selle väärtust on keeruline hinnata või hindavad neid ettevõtted ise, kajastades nominaalselt turuväärtust. Sageli tehakse nendega ettevõtte struktuuride raames sisetehinguid.

3.4 CCCTB saab võidelda agressiivse maksuplaneerimise vastu, tuvastades, kus toimub tegelik majandustegevus. Ettevõtted võivad ühes liikmesriigis võtta tööle hulga inimesi ja/või omada seal märkimisväärseid varasid, ent neil puuduvad selles liikmesriigis tulud või on need väga väikesed. Praegu saavad kogu ELi hõlmava struktuuriga ettevõtted korraldada oma äritegevuse nii, et suurem osa nende ELi tuludest jõuab Euroopa peakorterisse selles jurisdiktsioonis, kus on kõige madalamad maksumäärad ja/või kõige heldemad mahaarvamised. See koos immateriaalse vara siirdehindade kasutamisega põhjustab seda, et rahvusvahelised ettevõtted, kellel on väga suur käive paljudes jurisdiktsioonides, maksavad äärmiselt väikest tegelikku äriühingu tulumaksu. CCCTB ettepanekuid saavad nende probleemidega tegeleda. Ettepanekutes esitatud valem on suunatud sinna, kus majandustegevus toimub, ja sealjuures on olulised tegurid käive, töajõud ja varad. Samuti on neis küsimustes oluline roll riikide maksuhalduritel.

3.5 Vastuvõtmise korral peaks CCCTB avaldama mõju kõigi ettevõtete konkurentsivõimele. Ettepanekus tuleks arvesse võtta nii VKEde kui ka suurte ettevõtete ees seisvaid mitmesuguseid probleeme.

### 4. Üldised märkused

4.1 Komitee tervitab ettepanekuid äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi ja äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi kohta kui vahendit ühtse turu tõhustamiseks suuremate ettevõtete maksuküsimuste lihtsustamise teel ja kui vahendit agressiivse maksuplaneerimise vastu võitlemiseks. Alates 2011. aastast on laiem Euroopa ja ülemaailmne majanduslik ja poliitiline kontekst oluliselt muutunud. Eelmise CCCTB ettepanekuga ei tehtud märkimisväärseid edusamme. Komitee loodab, et uued ettepanekud, milles võetakse arvesse ülemaailmseid suundumusi, kujunevad edukamaks.

4.2 CCCTB üle peetava arutelu edenedes on oluline, et konsolideerimine jääks esmaseks eesmärgiks. Samuti tuleks ettepanekule kasuks, kui igal võimalikul juhul vähendatakse selle keerukust. Komitee ärgitab komisjoni otsima ettepaneku mõlema aspekti edasiarendamisel maksimaalset konsensust.

#### 4.3 CCCTB jaotussüsteem

4.3.1 Jaotusvalem tekitab mitmeid küsimusi. Komitee tunneb muret asjaolu pärast, et ei ole üritatud sisukalt selgitada või määratleda, millises ulatuses kajastab maksustatava kasumi liikmesriikide vahel jaotamise üldvalem (üks kolmandik varad, üks kolmandik tööhõive ja üks kolmandik sihtkohajärgne käive) asjakohaselt ettevõtete majanduslikku tegelikkust. Olemasolev ettepanek võib põhjustada olulisi muutusi selles, kuhu maksustamisele kuuluv kasum kumuleeritakse, millel on oluline ja teadmata mõju äriühingutele ja liikmesriikidele. Majandusjuhtimises on maksutulul oluline osa ja sellel võib olla tõsine mõju. Komitee arvates tuleks ettepanekus püüelda õiglase valemi suunas ja vältida süsteemset tasakaalustamata mõju.

4.3.2 Kuigi tähelepanu pööramine sellistele küsimustele nagu tehased, seadmestik ja töötajad on asjakohane, ei anna see nüüdisaegselt tööstusest terviklikku pilti. Digitaalse ühtse turu strateegia rõhutab näiteks intellektuaalomandi tähtsust. Samuti võivad kapitaliturgude liiduga seotud arengusuunad keskenduda finantsvarale.

4.3.3 Komitee mure tuleneb peamiselt järgmisest:

- (1) ettepanek jätta intellektuaalomand varategurist välja. Intellektuaalomand on majandustegur, mida on kasumiarvestuse jaoks lihtne ümber tõsta. Komitee tunnistab, et intellektuaalomandit on keeruline hinnata, mistõttu ei ole see komisjoni ettepaneku osa. Komitee kutsub liikmesriike üles kaaluma, kuidas oleks kõige parem seda olulist teemat käsitleda. See on eriti asjakohane, arvestades, et intellektuaalomand on niivõrd oluline majandusliku väärtuse loomise hoogustaja ja määrab järjest enam ära suuna, mille poole nüüdisaegne majandus liigub. Lahendus on vastuolus ka sellega, et komisjon paneb jätkuvalt rõhku digitaalsele ühtsele turule;
- (2) ettepanek lisada sihtkohajärgse käibe tegur. Komitee on mures selle pärast, et kavandatud käibeteguri kasutamine viib selleni, et paljud väiksemad eksportivad liikmesriigid kaotavad maksustatavat tulu suurematele tarbivatele liikmesriikidele. Selle majanduslik ja sotsiaalne mõju on teadmata ning käibeteguri mõju tuleks kvantifitseerida ning vajaduse korral tuleks see ümber mõelda;
- (3) kogu ELi hõlmava äriühingu tulumaksu arutamise ja konsolideerimise süsteemi kehtestamine oleks ELi ärikeskkonna jaoks suur muutus ja sellel on potentsiaali ühtset turgu hoogustada. Seepärast tuleks seda hoolikalt analüüsida ja koostada riigi tasandi mõjuhinnangud. Üks oluline kõigi suurte rahvusvaheliste ettevõtete jaoks kehtiv eeskirjade kogum on rahvusvahelised finants- ja raamatupidamisstandardid. Nendest äriplaneerimise protsessis kõrvalekaldumine tooks ettevõtetele kaasa lisakoormust, mitte ei võimaldaks säästu. Kuna komisjon on CCCTB jaotusvalemi arendanud vaid selleks konkreetseks eesmärgiks, on see esmapilgul vastuolus mõne rahvusvahelise raamatupidamisstandardiga;
- (4) kuna eeskätt maksustamise valdkonnas on terminite kasutamise selgus ja sidusus väga oluline, siis soovib komitee käsitleda direktiivis kõiki põhielemente ja eriti mõisteid.

#### 4.4 Laenuvahendite versus omakapitali kaudu rahastamine

4.4.1 Komisjoni ettepanekutes pannakse tugevalt rõhku ettevõtja investeringute laenuvahendite *versus* omakapitali kaudu rahastamise maksustamise küsimusele. Omakapitali edendamist tööstusstrateegia olulise elemendina võib pidada väärtuslikuks, kuna see hajutab ettevõttes riske ja väldib planeerimisel paljusid volatiilsuse aspekte.

4.4.2 Täpsemalt valmistab komiteele muret asjaolu, et valitud lähenemisviis võib olla protsükliline selles mõttes, et omakapitali langus halbadel aegadel või laenu kasutamine alternatiivide puudusel suurendaks maksustatavat sissetulekut, seega ei parandaks see ettevõtte olukorda, kui see on parajasti silmitsi kõige keerulisemate aegadega. Sellel oleks omakorda mõju töökohtadele ja majanduskasvule. Seepärast tuleks komitee arvates valitud lähenemisviisi veel kaaluda.



## 5. Konkreetsed märkused

5.1 Komisjoni ettepanekud toetavad oma seisukohtades tugevalt ettevõtlust ning lihtsama ja tõhusama nõuete täitmise ja äritegevuse korra loomist. Kuigi ühtse turu ja äri vajaduste edendamist võidakse käsitada kui üht ELi põhieesmärki, siis eksistentsiaalsel tasandil on EL loodud liikmesriikide poolt nende vajaduste rahuldamiseks. Vähemalt peab komisjon süstemaatiliselt hindama kavandatavate muudatuste mõju iga liikmesriigi maksutulule, investeeringutele ja tööhõivele, kasutades rahvusvaheliste andmebaaside analüüsi ja liikmesriikide andmeid. Komitee kutsub liikmesriike üles andma komisjonile ligipääsu kõigile asjaomastele andmetele ning soovib viia mõjuhinnangud läbi CCCTB mõlema etapi kohta.

5.2 Kuigi siirdehindade likvideerimine on ettepanekute puhul põhiline, on selge, et see kontseptsioon eksisteeriks ikka edasi, juhul kui grupid tegutsevad nii ELi sees kui ka sellest väljaspool. See toob paljude ettevõtete jaoks vältimatult kaasa erinevad ja eraldiseisvad kokkulepped. Seega tuleb tähelepanu pöörata gruppide ülesehitusele ELi sees ja sellest väljaspool ning segastruktuuridele. Vältimisvõimalused võivad siis nihkuda maksubaasilt või praegustelt hübriidsetelt ebakõladelt ettevõtete struktuuride ja gruppide juurde.

5.3 Komitee nõuab, et CCCTB arutusel järgitaks ELi menetlusi, niipea kui selle kohta on kokkulepe saavutatud. Kuigi poliitika peab olema muutuvate tingimuste suhtes teataval määral paindlik, on samuti vaja struktureeritud mehhanismi poliitika kohandamiseks vastavalt majandusoludele.

5.4 Teadus- ja arendustegevuse käsitlemine on väga teretulnud. Suuremahuline mahaarvamine selles valdkonnas suurendab loomulikult märkimisväärselt tegevust ja annab panuse konkurentsivõimesse. Oleks oluline seada siin esitatud meetmed konteksti, võrreldes neid sellega, mida liikmesriigid juba teevad (mis on üsna mitmekesine). Kuigi majanduskasvu ja investeerimise soodustus on oluline, on väga oluline ka see, et ei see soodustus uue stiimulina ega teadus- ja arendustegevuse kulude suuremahuline mahaarvamine ei muutuks rakendamisel uueks maksualase kuritarvituse vormiks.

5.5 Komisjon peaks kaaluma võimalikke konflikte, mis võivad tekkida maksuhaldurite ja peamise maksuhalduri vahel. Grupis võivad tekkida konfliktid tütaretevõtete maksustamise ja kasumi jaotamise küsimuses ning need võivad kulutada kogu aja, mis on säästetud tänu siirdehindadega seotud maksuküsimuste kõrvaldamisele.

5.6 Tuleks luua selgus selle osas, kuidas toimuvad liikmesriikide auditid grupi tütaretevõtetes, kui liikmesriigi maksuhaldurid soovivad seal auditit teha.

5.7 Amortisatsiooniperioodi käsitlevad sätted ei pruugi olla kooskõlas mõnede äritavadega ja siinkohal tuleks kaaluda teatavat paindlikkust. Paljud ettevõtted asendavad oma seadmeid (nt arvuteid) vananemise vältimiseks igal aastal või kahe aastat tagant ja mitme varaklassi puhul hakkab see protsess tulevastel aastatel tehnoloogilise muutuse kiire tempo tõttu toimuma aina kiiremini.

5.8 Jätkuvalt oluline on tegutseda selle nimel, et hoida ära maksustamise vältimist raamatupidamiskoodide arbitraaži kaudu, sest see võib enne konsolideerimist endiselt võimalik olla.

5.9 Samuti võimaldavad ettepanekud rahvusvahelistel ettevõtetel jätta välja vahendusüksused, sh need, mis asuvad maksuparadiisides, kuna need jäävad väljapoole ELi. Sellega tuleb siis tegeleda erinevate meetoditega, nagu eeskirjad siirdehindade ning välismaiste kontrollitavate äriühingute kohta, samuti üldine vältimisvastane põhimõte.

Brüssel, 20. september 2017

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
George DASSIS

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemadel**

**„Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012 seoses kliirimiskohustuse, kliirimiskohustuse peatamise, aruandluse nõuete, keskse vastaspoole kaudu kliirimata börsiväliste tuletislepingute riskimaandamismeetmete, kauplemisteabehoidlate registreerimise ja järelevalve ning kauplemisteabehoidlate nõuetega“**

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

**„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määruse (EL) nr 1095/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve), ja muudetakse määrust (EL) nr 648/2012 seoses kesksetele vastaspooltele tegevusloa andmise korra ja sellega seotud asutustega ning kolmandate riikide kesksete vastaspoolte tunnustamise nõuetega“**

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

(2017/C 434/10)

Raportöör: **Petru Sorin DANDEA**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Parlament, COM(2017) 208 final – 31.5.2017; COM(2017) 331 final – 11.9.2017  Euroopa Liidu Nõukogu, COM(2017) 208 final – 6.6.2017; COM(2017) 331 final – 22.8.2017
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 114 ja 304
Vastutav seksioon	majandus- ja rahaliidu, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	7.9.2017
Vastuvõtmine täiskogus	20.9.2017
Täiskogu istungjärk nr	528
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	145/0/2

## 1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab praegust algatust, mis hõlmab kahte määruse ettepanekut, ning ergutab komisjoni kiirendama Euroopa turu infrastruktuuri määruse täielikku rakendamist.

1.2 Komiteel on väga hea meel selle üle, et komisjoni praeguse ettepanekuga rakendatakse õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi ettepanekud ning et ettepanek on esitatud pärast ulatuslikku avalikku konsulteerimist. See on taganud kõigi sidusrühmadega konsulteerimise ning selle tulemusel on koostatud ettepanek lihtsustada ja tõhustada eeskirju ning vähendada nõuete täitmisega seotud kulusid, seadmata samas ohtu finantsstabiilsust.

1.3 Komitee peab oluliseks, et komisjoni esitatud meetmed on kooskõlas kapitaliturgude liidu tegevuskavaga ning eeskätt selle väärtpaberistamist käsitlevate sätetega.

1.4 Komitee peab komisjoni algatust õigustatuks ning tervitab asjaolu, et Euroopa turu infrastruktuuri määrus säilitab oma alge eesmärgi, arvestades, et börsiväliste tuletisinstrumentide ülemaailmne tinglik väärtus ületab 544 triljonit eurot.

1.5 Komitee soovib standardida tuletistehingute liigid ja vahendid, sest see aitaks märkimisväärselt parandada andmete kvaliteeti.

1.6 Komitee nõustub komisjoni ettepanekuga kehtestada kliirimiskünnis väikestele finantssektori vastaspooltele, kuna neil on raskusi kliiringule juurdepääsu saamisega.

1.7 Komitee toetab komisjoni ettepanekut pikendada ajaliselt pensionifondide kliirimiskohustuse erandit, kuna seni ei ole leitud lahendust, mis võimaldaks neile vajalikku likviidsust, ilma et see mõjutaks fondi liikmete huve.

1.8 Komitee tervitab komisjoni ettepanekut luua Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve raames uus järelevalvemehhanism. Komitee soovib komisjonil eraldada vajalikud rahalised vahendid Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve uue osakonna töötajate koolitamiseks, võttes arvesse osakonna järelevalvetegevuse keerukust.

## 2. Euroopa Komisjoni ettepanek

2.1 Mais ja juunis esitas komisjon kaks määruse ettepanekut<sup>(1)</sup>, millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012 seoses kliirimiskohustuse, kliirimiskohustuse peatamise, aruandluse nõuete, keskse vastaspoole kaudu kliirimata börsiväliste tuletislepingute riskimaandamisemeetmete, kauplemisteabehoidlate registreerimise ja järelevalve ning kauplemisteabehoidlate nõuetega (Euroopa turu infrastruktuuri määrus).

2.2 Mõlemale ettepanekule olid lisatud komisjoni talituste töödokumendid ja mõjuhindamised.

2.3 Esimeses määruse ettepanekus esitab komisjon lihtsamad ja tõhusamad eeskirjad tuletisinstrumentide reguleerimiseks. Komisjon soovib lahendada börsiväliste tuletisinstrumentide kliirimisega seotud olulised ja tekkivad väljakutsed. Ettepanekus käsitletakse nelja elementi: aruandluse nõuded, finantssektorivälised vastaspooled, finantssektori vastaspooled ja pensionifondid.

2.4 Teises määruse ettepanekus teeb komisjon ettepaneku kesksete vastaspoolte karmimaks järelevalveks tuletisinstrumentide turul. Ettepaneku eesmärk on veelgi suurendada ELi finantsstabiilsust, luues Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve raames uue mehhanismi tuletisinstrumentide turu järelevalveks.

## 3. Üldised ja konkreetsete märkused

3.1 Euroopa turu infrastruktuuri määruse muutmine on osa komisjoni jõupingutustest tagada tuletisinstrumentide parem reguleerimine. Viimastel aastatel on delegeeritud õigusaktide, direktiivide ja määruste abil rakendatud mitmed määruse sätet. Komitee tervitab praegust algatust ning ergutab komisjoni kiirendama Euroopa turu infrastruktuuri määruse täielikku rakendamist.

3.2 Komiteel on väga hea meel selle üle, et komisjoni praeguse ettepanekuga rakendatakse õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi ettepanekud ning et ettepanek on esitatud pärast ulatuslikku avalikku konsulteerimist. See on taganud kõigi sidusrühmadega konsulteerimise ning selle tulemusel on koostatud ettepanek lihtsustada ja tõhustada eeskirju ning vähendada nõuete täitmisega seotud kulusid, seadmata samas ohtu finantsstabiilsust.

3.3 Komitee peab oluliseks, et komisjoni esitatud meetmed on kooskõlas kapitaliturgude liidu tegevuskavaga ning eeskätt selle väärtpaberistamist käsitlevate sätetega.

---

<sup>(1)</sup> COM(2017) 208 final – „Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012 seoses kliirimiskohustuse, kliirimiskohustuse peatamise, aruandluse nõuete, keskse vastaspoole kaudu kliirimata börsiväliste tuletislepingute riskimaandamisemeetmete, kauplemisteabehoidlate registreerimise ja järelevalve ning kauplemisteabehoidlate nõuetega“; COM(2017) 331 final – „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määruse (EL) nr 1095/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve), ja muudetakse määrust (EL) nr 648/2012 seoses kesksetele vastaspooltele tegevusloa andmise korra ja sellega seotud asutustega ning kolmandate riikide kesksete vastaspoolte tunnustamise nõuetega“.

3.4 Komisjoni algatusega ei kahjustata Euroopa turu infrastruktuuri määruse esmast eesmärki valvata börsiväliste tuletisinstrumentide järele, et leevendada süsteemset riski ning samuti vähendada seda liiki (eelkõige spekulatiivset laadi) instrumendi mahtu. Komitee peab komisjoni algatust õigustatuks, arvestades, et börsiväliste tuletisinstrumentide ülemaailmne tinglik väärtus ületab 544 triljonit eurot.

3.5 Komisjoni kavandatud aruandlusnõuete muudatustega vähendatakse halduskoormust ja lihtsustatakse aruandlusmenetlust enamiku osapoolte jaoks. Komisjon leiab, et sellega paraneb ka esitatavate andmete kvaliteet. Komitee leiab, et tehingute liikide ja vahendite standardimine võiks märkimisväärselt parandada andmete kvaliteeti.

3.6 Komisjon teeb ettepaneku kehtestada kliirimiskünnis väikestele vastaspooltele. Kuna neil on raskusi kliiringule juurdepääsu saamisega, toetatakse komisjoni ettepanekuga neid väikeseid üksusi, mis võivad olla väikesed pangad või investeerimisfondid. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee nõustub komisjoni ettepanekuga.

3.7 Määruse ettepanekus soovib komisjon pikendada ajaliselt pensionifondide keskse kliirimiskohustuse erandit nende valduses olevate börsiväliste tuletisinstrumentide portfelliid puhul. Komitee toetab komisjoni ettepanekut, arvestades asjaolu, et pensionifondidel puudub likviidsus keskse kliirimise võimaldamiseks ning et neil on võtmeroll eakate inimeste sissetuleku tagamisel.

3.8 Teise määruse ettepanekuga kehtestatakse uued eeskirjad ja vastutusosalad seoses kesksete vastaspoolte järelevalvega nii ELi sees kui ka väljaspool ELi. Ettepanekuga kehtestatakse keskpankade ja järelevalveasutuste tõhustatud koostööraamistik. Komitee tervitab komisjoni ettepanekut.

3.9 Määruse ettepanekus nähakse ette uue järelevalvemehhanismi loomine Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve raames. Sellel on järelevalvevolitused nii ELi kui ka kolmandate riikide kesksete osapoolte suhtes. Komisjon soovib tõhustada kolmandate riikide kesksete osapoolte järelevalvet ning eeskätt nende osapoolte järelevalvet, kellel võib olla oluline roll ELi-sisestes kliirimistoimingutes. Komitee soovib komisjonil eraldada vajalikud rahalised vahendid Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve uue osakonna töötajate koolitamiseks, võttes arvesse osakonna järelevalvetegevuse keerukust.

3.10 Komitee kordab oma ettepanekut<sup>(2)</sup> edendada rahandusalase koolituse programme, arvestades börsiväliste tuletisinstrumentide põhjustatavaid probleeme seoses kodanike säästude ja ka süsteemse riskiga. Selliseid jaainvestoritele mõeldud programme võiks rahastada komisjon.

Brüssel, 20. september 2017

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
Georges DASSIS

---

<sup>(2)</sup> Vt finantsinstrumentide turge käsitleva komitee arvamuse punkt 4.7 (ELT C 143, 22.5.2012, lk 74).











ISSN 1977-0898 (elektroniline väljaanne)  
ISSN 1725-5171 (paberväljaanne)



**Euroopa Liidu Väljaannete Talitus**  
2985 Luxembourg  
LUKSEMBURG

**ET**