

Bruselj, 21.12.2017
SWD(2017) 479 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta

o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji

{COM(2017) 797 final} - {SWD(2017) 478 final}

Povzetek
Ocena učinka predloga direktive o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji
A. Nujnost ukrepanja
Zakaj? V čem je težava?
Težava je povezana s tveganjem za nezadostno varstvo delavcev, vključno s tistimi z novimi ali nestandardnimi oblikami zaposlitve, v kontekstu potrebne prilagodljivosti trga dela. Ocena v okviru programa REFIT¹ in javno posvetovanje o evropskem stebru socialnih pravic² sta razkrila: (1) da nekateri delavci ne prejmejo pisne izjave; (2) da informacije, ki jih zagotovijo delodajalci, morda niso zadostne in/ali so predložene prepozno; (3) da bi se z okrepljenim izvrševanjem lahko pripomoglo k izvajanju; (4) veliko pomanjkanje predvidljivosti; (5) nezadosten dostop do obveznega usposabljanja; (6) različne stopnje varstva med državami članicami, povezane z manjšo preglednostjo na trgu dela.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Splošni cilj je spodbujati varnejše in predvidljivejše zaposlitve ter hkrati zagotavljati prilagodljivost trga dela. Pobuda želi izboljšati: (1) obveščanje o delovnih pogojih; (2) delovne pogoje za vse delavce, zlasti tiste v nestandardnih oblikah zaposlitve, ter hkrati dopuščati prilagodljivost trga dela; (3) skladnost s standardi glede delovnih pogojev; in (4) preglednost na trgu dela brez nalaganja prevelikih bremen podjetjem.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
Zaradi povečanja števila oblik zaposlitve so potrebni dodatni minimalni standardi za zagotovitev enakega obravnavanja delavcev, enakih konkurenčnih pogojev po vsej EU in navzgor usmerjene konvergenca pri rezultatih na področju zaposlovanja in socialnih zadev. Glede na razvoj na trgu dela od leta 1991 obstoječa direktiva ni več povsem ustrezna. Spremembe, ki jih je za odpravo teh pomanjkljivosti treba vnesti v Direktivo, se lahko sprejmejo samo na ravni EU.

¹ Ocena Direktive 91/533/EGS v okviru programa REFIT, SWD(2017) 205 final., 26.4.2017 (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&langId=en&intPageId=202>).

² Poročilo o javnem posvetovanju, ki spremlja sporočilo z naslovom „Vzpostavitev evropskega stebra socialnih pravic“, SWD(2017) 206 final.

B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?
Proučeni so bili naslednji ukrepi: (1) širše področje uporabe, ki bi zajemalo vse delavce v EU; (2) pravica do popolnejših in posodobljenih informacij; (3) skrajšanje roka na prvi dan zaposlitve ali prej; (4) nove minimalne pravice za vse delavce; (5) okrepljeno izvrševanje. Nove pravice (ukrep 4) so: • pravica do večje predvidljivosti za delavce, katerih urnik dela je večinoma spremenljiv: (i) pravica do vnaprej določenih referenčnih dni in ur; (ii) pravica do razumnega vnaprejšnjega obvestila pred novo nalogo; • pravica do vzporedne zaposlitve (prepoved klavzul o ekskluzivnosti); • pravica do zahtevanja druge oblike zaposlitve in prejema pisnega odgovora; • pravica do omejenega najdaljšega trajanja poskusne dobe; • pravica do brezplačnega usposabljanja v skladu z zakonodajo Unije, nacionalno zakonodajo ali kolektivnimi pogodbami. Prednostna možnost je kombinacija vseh zgoraj navedenih ukrepov, saj je najprimernejša za doseganje ciljev politike.
Kdo podpira katero možnost?
Prednostna možnost je najbolj usklajena z evropskim stebrom socialnih pravic, ki so ga razglasili Svet, Evropski parlament in Komisija. Najbolj ustreza zahtevam, ki so jih Evropski parlament in delavske organizacije izrazili med posvetovanjem, izvedenim na podlagi člena 154 PDEU³. Na pomisleke delodajalcev se je Komisija odzvala tako, da je opustila nekaj možnih ukrepov, predlaganih na prvi stopnji posvetovanja, in ni prevzela nekaterih predlogov delavskih organizacij. Prednostna možnost ustvarja ravnovesje med osnovnim varstvom delavcem ter prilagodljivostjo za ustvarjanje delovnih mest in inovacije na trgu dela.
C. Učinki prednostne možnosti
Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Pričakuje se znatno izboljšanje delovnih in življenjskih pogojev. Na področje uporabe Direktive bo vključenih vsaj 2–3 milijone nestandardnih delavcev. Med 8 in 16 milijoni oseb bo novo službo nastopilo z jasnimi informacijami o pravicah in obveznostih. Zaradi večje predvidljivosti bi se morala izboljšati usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja ter zdravje okoli 4–7 milijonov delavcev. Okoli 14 milijonov delavcev bi lahko zahtevalo novo obliko zaposlitve. Zaradi odsotnosti klavzul o ekskluzivnosti bi okoli 91 000–364 000 delavcev na zahtevo lahko poiskalo dodatno delo in dodatno zaslužilo 355–1 424 milijonov EUR na leto. Potrjena bi bila pravica delavcev do brezplačnega obveznega usposabljanja in imeli bi lažji dostop do pravnih sredstev. Delodajalci bi imeli koristi od

³ Komisija se je seznanila s pozivom Evropskega parlamenta k uvedbi nove okvirne direktive o dostojnih delovnih pogojih, vendar je menila, da bi bila izbira bolj usmerjenega instrumenta v tej fazi bolj sorazmeren pristop, ob upoštevanju obstoječe pravne podlage, različnih stališč socialnih partnerjev in obveznosti iz člena 153(2) PDEU.

bolj vzdržne konkurence, večje pravne varnosti in splošnega izboljšanja preglednosti na trgih dela. Brez klavzul o ekskluzivnosti bodo delavci lahko delali za druge delodajalce, kar bi tem delodajalcem lahko ustvarilo okoli 42–167 milijonov EUR letnih prihodkov. Med količinsko neopredeljenimi koristmi za delodajalce so večje zadržanje zaposlenih in lojalnost, bolj zdravi delovni odnosi, manj pritožb in sodnih postopkov ter boljše načrtovanje virov, kar bo vse prispevalo k splošnemu povečanju produktivnosti.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Brez znatnih stroškov za delavce. Za zaposlene: strošek izdaje nove ali revidirane pisne izjave se ocenjuje na 18–153 EUR za mala in srednja podjetja (MSP) ter 10–45 EUR za večja podjetja. Podjetja bi imela tudi enkratni strošek, povezan s seznanjanjem z novo direktivo: v povprečju bi znašal 53 EUR za MSP in 39 EUR za večja podjetja. Za stroške odzivanja na zahteve po novi obliki zaposlitve se pričakuje, da bodo podobni tistim, ki izhajajo iz izdaje nove pisne izjave. Delodajalci pričakujejo nekaj manjših posrednih stroškov (pravno svetovanje, revizija sistemov razporejanja, čas za upravljanje človeških virov, obveščanje zaposlenih itn.). Prožnost bo izgubljena le v manjšem obsegu (tj. za manjši delež delodajalcev, ki v veliki meri uporabljajo najbolj prožne oblike zaposlitve). Ne pričakuje se znaten skupen učinek na plače, vendar bodo posamezniki lahko zaslužili več zaradi zmanjšane podzaposlenosti in predvidljivejših delovnih pogojev.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

MSP bodo verjetno porabila nekoliko več na pisno izjavo in bi lahko imela višje stroške seznanjanja z novo direktivo. Vendar bo splošni učinek ukrepov odvisen od poslovnega modela podjetja in ne njegove velikosti (npr. kako zelo je podjetje odvisno od nestandardnih oblik dela). Predloge bi omogočile prihranke (30–40 % na zagotovljeno pisno izjavo) in bi še zlasti olajšale skladnost v MSP. Milejša ureditev za MSP glede zahtev po novi obliki zaposlitve naj bi zmanjšala stroške za MSP.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Pričakujejo se nizki stroški prilagoditve pravnih okvirov držav članic in nekaj stroškov, povezanih z okrepljenim izvrševanjem. Na splošno se lahko pričakuje zmanjšanje neprijavljenega dela, saj predlagani ukrepi olajšujejo inšpekcijske preglede in izvrševanje. Pričakujejo se lahko tudi dodatni prihodki od davkov in prihranki pri plačilih za socialno varnost; prihodki od davkov, povezani s prepovedjo klavzul o ekskluzivnosti: 46–185 milijonov EUR na leto; prehod neprijavljenega dela v formalno gospodarstvo: 8–25 milijonov EUR na leto zaradi prihodkov od davkov; 4–24 milijonov EUR na leto zaradi zmanjšanih plačil za socialno varnost.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Z bolj enotnim področjem uporabe in jasnejšimi informacijami o delovnih pogojih se bo podprla mobilnost na nacionalnih trgih dela in po vsej EU. Lahko se pričakuje zmanjšanje neprijavljenega dela. Pobuda bi lahko znatno prispevala k temeljnim pravicam, zlasti kar zadeva svobodo izbire poklica in pravico do dela, enakost žensk in moških ter pravico do učinkovitega pravnega sredstva in dostop do sodnega varstva.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Komisija bo spremljala izvajanje v državah članicah ter Direktivo pregledala v posvetovanju z državami članicami in socialnimi partnerji na ravni EU, pri čemer bo zagotovila dovolj dolgo obdobje za oceno učinkov pobude po tem, ko se bo ta v celoti izvajala.