

Bruselj, 20.3.2024
SWD(2024) 68 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

[...]

Spremni dokument

k Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izboljšanju in izvrševanju zagotavljanja delovnih pogojev pripravnikov ter boju proti kot pripravništvo prikritim rednim delovnim razmerjem

in

k Predlogu priporočila Sveta o okrepljenem okviru za kakovost pripravništev in nadomestitvi Priporočila Sveta z dne 10. marca 2014 o okviru za kakovost pripravništev

[...]

{COM(2024) 132 final} - {COM(2024) 133 final} - {SEC(2024) 97 final} -
{SWD(2024) 66 final} - {SWD(2024) 67 final}

A. Nujnost ukrepanja EU

V čem je težava?

V EU je 3,1 milijona pripravnikov, povpraševanje po pripravništvih pa naj bi se še povečalo. Kakovostna pripravništva so lahko vstop na trg dela. Vendar kljub izboljšavam, ki jih je prineslo [priporočilo Sveta iz leta 2014 o okviru za kakovost pripravništev](#), **obstajajo izzivi**.

Prvi izziv se nanaša na **problematično uporabo pripravništev** s strani ponudnikov pripravništev, tj. nezakonite prakse, pri katerih se redna delovna razmerja prikrivajo kot pripravništvo ali pri katerih pripravništva niso v skladu z zakonodajo. Ljudem, ki opravljajo nezakonita pripravništva, so kratene zadevne pravice iz prava EU, nacionalnega prava ali kolektivnih pogodb. Drugi izziv je obstoj pripravništev **slabe kakovosti**, ki so brez plačila ali z neupravičeno nizkim plačilom, brez dostopa do socialne zaščite in/ali pri njih vidik učenja ne dosega standardov, čeprav so lahko zakonita. Tretji izziv se nanaša na **neenak dostop** zaradi ovir, s katerimi se srečujejo ranljive skupine, ovir za čezmejna pripravništva in izzivov pripravništev na daljavo oziroma hibridnih pripravništev.

Te težave negativno vplivajo na prehod (mladih) na trg dela, nekaterim kratijo pravice iz dela, do katerih so upravičeni, ter povečujejo tveganje revščine in socialne izključenosti. Poleg tega ustvarjajo nelojalno konkurenco na trgu, lahko ohranjajo neskladja med ponudbo spretnosti in povpraševanjem po njih ter ovirajo konkurenčnost EU.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Splošni cilj te pobude je izboljšati uporabo in kakovost pripravništev po vsej EU ter dostop do njih, da bodo zagotavljala resnično učno in delovno izkušnjo ter olajševala prehod iz izobraževanja v zaposlitev in prehajanje med delovnimi mesti. Natančneje je njen cilj okrepiti izvrševanje veljavne zakonodaje in pripravnike podpreti pri dostopu do njihovih pravic iz dela, preprečiti problematično uporabo pripravništev, podpirati poštene delovne pogoje (vključno s plačilom in dostopom do socialne zaščite) ter izboljšati vidik učenja v pripravništvih in dostop do priložnosti za pripravništvo.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Pobuda EU bo prispevala k doseganju ciljev Pogodbe glede spodbujanja trajnostne gospodarske rasti in družbenega napredka. Sprožila naj bi navzgor usmerjeno socialno konvergenco in povečala skladnost enotnega trga, saj bo države članice podprla pri zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev, izvrševanja veljavnih pravil ter skladne in pravične ravni varstva pripravnikov v EU. Poleg tega bo tudi povečala nabor (prihodnjih) delavcev z ustreznimi spretnostmi, kar bo prispevalo h konkurenčnosti podjetij in socialni vključenosti.

B. Možnosti politike

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?

V oceni učinka so bila obravnavana štiri področja politike: problematična uporaba pripravništev (A), slaba kakovost pripravništev (B), neenak dostop do pripravništev (C) in vrzeli v področju uporabe (D). Te možnosti politike so bile izbrane zaradi njihovih najvišjih pozitivnih rezultatov v smislu uspešnosti, učinkovitosti, skladnosti in sorazmernosti glede na izhodiščni scenarij.

Na **področju politike A** prednostna možnost zahteva učinkovit nadzor in inšpekcijske preglede za odkrivanje neskladnih pripravništev in kot pripravništvo prikritih delovnih razmerij ter sprejetje izvršilnih ukrepov zoper njih, kar podpira neizčrpen seznam elementov, določenih na ravni EU. Možnost vključuje ukrepe v podporo pristojnim organom pri njihovi presoji in namenske podporne ukrepe za pripravnike pri uveljavljanju njihovih pravic.

Na **področju politike B** prednostna možnost zagotavlja, da se pripravniki, ki so delavci, glede delovnih pogojev, vključno s plačilom, ne obravnavajo manj ugodno kot primerljivi delavci začetniki, razen če je to upravičeno iz objektivnih razlogov. Med drugim vsebuje priporočila o pravičnem/sorazmernem plačilu, dostopu do socialne zaščite in mentorstvu za vse pripravnike ter razširitvi informacij, ki se navedejo v pisnih sporazumih o pripravništvu.

Na **področju politike C** prednostna možnost vključuje priporočila za (1) zagotovitev enakega dostopa do pripravništev za ranljive skupine, (2) olajšanje čezmejnih pripravništev in (3) izboljšanje pripravništev na daljavo oziroma hibridnih pripravništev. Na **področju politike D** prednostna možnost razširja področje uporabe na vsa pripravništva.

Prednostna možnost je sveženj, sestavljen iz **direktive**, ki se uporablja za pripravnike, ki so delavci v skladu s pravom EU, in **posodobljenega priporočila Sveta**, ki se nanaša na vse pripravnike.

Kdo podpira katero možnost?

Prednostna možnost odraža prednostne naloge [resolucije Evropskega parlamenta iz leta 2023](#), ki je bila sprejeta na podlagi člena 225 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in v kateri je Komisija pozvana, naj posodobi in okrepi okvir za kakovost pripravništev iz leta 2014 ter ga spremeni v močnejši zakonodajni instrument. Poleg tega se odziva na priporočilo Konference o prihodnosti Evrope ter stališča sindikatov in mladinskih organizacij. Vendar zaradi premislekov o subsidiarnosti, sorazmernosti in zakonitosti prednostna možnost na številnih področjih ne vključuje pravno zavezujočih ukrepov, h katerim so pozvali ti deležniki. Delodajalci se strinjajo s splošnim ciljem in večino možnosti politike v okviru prednostne možnosti, vendar nasprotujejo pravno zavezujočemu ukrepu in se zavzemajo za nezakonodajni ukrep.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti?

Prednostna možnost bo z zmanjšanjem problematičnih in neakovostnih pripravništev prinesla **socialne koristi za pripravnike**. Zmanjšala bo tudi število pripravnikov, ki opravljajo predolgo pripravništvo, vključno z zaporednimi oziroma ponavljajočimi se pripravništvu pri istem delodajalcu. Med koristmi za pripravnike bodo še pravičnejše plačilo, boljši dostop do socialne zaščite in boljše učne priložnosti. Odvisno od izvajanja bi to lahko vplivalo na do 1,5 milijona neplačanih pripravnikov in 300 000 plačanih pripravnikov, ki nimajo dostopa do polne socialne zaščite. Pripravniki, ki veljajo za delavce, bodo deležni enake obravnave kot drugi delavci oziroma delavci začetniki v istem podjetju, razen če je različna obravnava upravičena iz objektivnih razlogov. S prednostno možnostjo bodo pripravništva tudi dostopnejša za pripravnike iz ranljivih skupin, vključno z invalidi.

Prednostna možnost naj bi prinesla **gospodarske koristi za ponudnike pripravništev**, ki bodo deležni pravičnejše konkurence na trgu. Med koristmi za delodajalce bosta tudi večja

produktivnost in konkurenčnost zaradi bolj usposobljene delovne sile. Dodatne koristi bodo izhajale iz boljšega usklajevanja ponudbe in povpraševanja na trgu dela ter višjih stopenj zadržanja delavcev, kar bi lahko zmanjšalo stroške, ki jih imajo delodajalci z iskanjem, usklajevanjem ponudbe in povpraševanja ter zaposlovanjem. Ponudniki pripravništev bodo pridobili tudi širši in bolj raznolik nabor kandidatov.

Kakšni so stroški prednostne možnosti?

Glavni stroški prednostne možnosti se nanašajo na morebitno povečanje stroškov dela ter stroškov upravnih ali sodnih postopkov in kazni. Te bi imeli zgolj ponudniki pripravništev, pri katerih bi nadzor in inšpekcijski pregledi razkrili problematična pripravništva, in tisti, ki ponujajo nekakovostna pripravništva. Prednostna možnost vključuje tudi nekaj stroškov prilagajanja novim določbam ter zagotavljanja informacij o pripravnikih in njihovih pogodbah pristojnim organom (na zahtevo).

Nekaj deležnikov je izrazilo zaskrbljenost, da bi ti stroški lahko zmanjšali ponudbo pripravništev, zlasti plačanih. Večina teh morebiti izgubljenih pripravništev je verjetno problematičnih in/ali slabe kakovosti, kar ustreza cilju pobude. Učinek na zmanjšanje števila plačanih pripravništev naj bi bil majhen glede na koristi za ponudnike pripravništev, demografske trende in tesen trg dela.

Kakšen bo vpliv na podjetja in MSP?

MSP bodo imela možnost izbirati iz večjega nabora pripravnikov in bolj enake konkurenčne pogoje, kar bo pripomoglo k njihovi konkurenčnosti.

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

Nacionalni organi bodo učinkovitejši pri odkrivanju kot pripravništvo prikritih delovnih razmerij in boju proti njim. Pozitiven učinek na javne proračune bo izhajal iz višjih prihodkov od davkov in prispevkov za socialno varnost, naloženih kazni ter manjše porabe za socialno zaščito in aktivacijo. Glavni viri stroškov bodo izvajanje v nacionalnih regulativnih okvirih, krepitev zmogljivosti inšpekcijskih organov in vzpostavitev kanalov za prijavo. Majhen negativen vpliv na proračun bi lahko bil možen, če se ponudniki pripravništev odločijo zmanjšati skupno število plačanih mest.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Prednostna možnost naj bi imela močan pozitiven učinek na zagotavljanje temeljnih pravic v EU.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Direktiva bo ocenjena pet let po začetku njene veljavnosti, po dveletnem obdobju za prenos, priporočilo pa v treh letih po njegovem sprejetju.