

Bruxelles, 10. prosinca 2021.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2021/0414(COD)

14450/21
ADD 3

SOC 704
EMPL 549
MI 937
DATAPROTECT 289

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2021) 397 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2021) 397 final.

Priloženo: SWD(2021) 397 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 9.12.2021.
SWD(2021) 397 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća
o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platformi

{COM(2021) 762 final} - {SEC(2021) 581 final} - {SWD(2021) 395 final} -
{SWD(2021) 396 final}

A. Potreba za mjerama na razini EU-a

Koji se problem rješava?

Pojedine osobe koje rade putem digitalnih radnih platformi suočavaju se s lošim radnim uvjetima i neodgovarajućim pristupom socijalnoj zaštiti. U mnogim slučajevima to se odnosi na osobe koje su lažno samozaposlene, tj. njihov je radni status pogrešno klasificiran. Pogrešno klasificirane osobe koje rade putem takvih platformi nemaju ni prava ni zaštitu nacionalne pravne stečevine i pravne stečevine EU-a u području rada koju imaju radnici, kao ni autonomiju i snažniji položaj na tržištu rada koji uživaju mnoge stvarno samozaposlene osobe. Procjenjuje se da oko 28 milijuna ljudi u EU-u radi putem platformi. Smatra se da je 22,5 milijuna tih osoba ispravno klasificirano, bilo kao radnici ili kao samozaposlene osobe (velika većina kao samozaposlene osobe). Međutim, postoji mogućnost da je 5,5 milijuna od ukupno 28 milijuna ljudi izloženo riziku od pogrešne klasifikacije. Pogrešna klasifikacija radnog statusa u radu putem platformi predmet je više od 100 sudskih odluka i 15 administrativnih odluka na razini EU-a.

Platforme provode određenu razinu kontrole nad pojedinim osobama koje putem njih rade i upotrebljavaju algoritme za dodjeljivanje poslova, praćenje, nadzor, procjenu i donošenje zaključaka koji na te osobe utječu. To „algoritamsko upravljanje” može negativno utjecati na neke od njihovih radnih uvjeta, a postoji i rizik od pogrešnog klasificiranja tih osoba jer može prikriti podređenost iza složenih digitalnih aranžmana. Potrebno je da osobe koje rade putem platformi razumiju kako njihovo ponašanje utječe na pristup mogućim budućim poslovima koje određuju algoritmi. Pristup poslu utječe na njihov dohodak, neovisno o njihovom radnom statusu. Stoga su izazovi povezani s algoritamskim upravljanjem relevantni i za radnike i za samozaposlene osobe koje rade putem platformi.

Poteškoće u provedbi postojećih obveza, potaknute pitanjima transparentnosti i sljedivosti rada putem platformi, uključujući u prekograničnim situacijama, isto tako utječu na radne uvjete i pristup socijalnoj zaštiti. Nacionalna tijela imaju poteškoća u pristupu podacima o platformama i osobama koje putem njih rade, kao i o uvjetima poslovanja platformi. Pitanje sljedivosti posebno je važno kad platforme posluju u nekoliko država članica, zbog čega je nejasno gdje se rad putem platformi obavlja i tko ga obavlja. To bi pitanje trebalo riješiti u cilju poboljšanja pravne sigurnosti, stvaranja jednakih uvjeta za digitalne radne platforme i pružatelje usluga izvan interneta te podupiranja održivog rasta digitalnih radnih platformi u Uniji.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Opći je cilj ove inicijative poboljšati radne uvjete i socijalna prava osoba koje rade putem digitalnih platformi rada, među ostalim kako bi se poduprli uvjeti za održiv rast digitalnih radnih platformi u Europskoj uniji. Konkretno, cilj je inicijative i. osigurati da osobe koje rade putem digitalnih radnih platformi imaju ili mogu steći ispravan zakonski radni status s obzirom na njihov stvarni odnos s tim platformama te da imaju pristup primjenjivim radničkim pravima i socijalnoj zaštiti; ii. osigurati pravednost, transparentnost i odgovornost u algoritamskom upravljanju u kontekstu rada putem platformi te iii. povećati transparentnost, sljedivost i osviještenost o promjenama u području rada putem platformi i poboljšati provedbe primjenjivih pravila za sve osobe koje rade putem digitalnih radnih platformi, uključujući one koje posluju prekogranično.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU- a?

Djelovanje EU-a nužno je za postizanje temeljnih ciljeva EU-a koji se temelje na Ugovoru, a to su promicanje održivog gospodarskog rasta i društvenog napretka (članak 3. UEU-a). Samo se inicijativom EU-a mogu utvrditi zajednička pravila o tome kako ukloniti rizik od pogrešne klasifikacije radnog statusa koja će se primjenjivati na sve relevantne platforme koje posluju u EU-u, a njima će se istodobno spriječiti fragmentacija postojećih i budućih regulatornih pristupa algoritamskom upravljanju i riješiti pitanje prekogranične dimenzije rada putem platformi.

B. Opcije politike

Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto?

U procjeni učinka uzeta su u obzir tri područja politike (A – rješavanje rizika od pogrešne klasifikacije, B – pitanja povezana s algoritamskim upravljanjem i C – pitanja povezana s provedbom, sljedivošću i transparentnošću, uključujući u prekograničnim situacijama), u kojima se zajedno rješavaju utvrđeni problemi. U tim područjima politike ispitane opcije politike razlikovale su se u pogledu njihova osobnog i/ili materijalnog područja primjene. Mogućnosti za definiranje pojma radnika, utvrđivanje trećeg radnog statusa na razini EU-a ili uvođenje „neoborive” pretpostavke zapošljavanja odbačene su u ranoj fazi.

U okviru područja politike A (o uklanjanju rizika od pogrešne klasifikacije) najpoželjnija je opcija **oboriva pretpostavka ograničena na platforme koje provode određeni stupanj kontrole**. Ta mogućnost uključuje i **prebacivanje tereta dokazivanja**: nakon pokretanja pretpostavke, u slučaju da je dovedena u pitanje, platforme za koje se pretpostavlja da su poslodavci moraju dokazati suprotno. U okviru područja politike B (algoritamsko upravljanje) najpoželjnija je opcija paket prava u pogledu transparentnosti, savjetovanja, ljudskog nadzora i pravne zaštite radnika i samozaposlenih osoba. U okviru područja politike C (provedba, transparentnost i sljedivost, među ostalim u prekograničnim situacijama) najpoželjnija je opcija kombiniranje pojašnjenja o obvezi prijavljivanja rada putem platforme, uključujući u prekograničnim situacijama, s obvezom platformi da objave informacije o svojim uvjetima poslovanja, broju osoba koje putem njih rade, njihovu radnom statusu, pokrivenosti socijalnom zaštitom i druge relevantne podatke.

Kad je riječ o izboru pravnog instrumenta, okosnica paketa bila bi direktiva. Direktiva se smatra najprikladnijim, najproporcionalnijim i najučinkovitijim instrumentom za postizanje ciljeva inicijative. Njome su propisani obvezujući minimalni zahtjevi, a državama članicama ostavlja se prostor za prilagodbu posebnim nacionalnim kontekstima.

Tko podržava koju opciju?

Opciju kojoj se daje prednost u okviru područja politike A i B podupiru sindikati, predstavnici osoba koje rade putem platformi te mnogi predstavnici nacionalnih tijela i neke platforme. Većina dionika posvetila je manju pozornost opcijama u okviru područja politike C. Sindikati podržavaju poboljšanje transparentnosti i sljedivosti prekograničnog rada putem platformi. Predstavnici nacionalnih tijela podupiru obvezu platformi da objave određene informacije, ako su ograničene na platforme iznad određene veličine. Organizacije

poslodavaca podržavaju potrebu za uklanjanjem rizika od pogrešne klasifikacije, iako smatraju da bi to trebalo učiniti na nacionalnoj razini. Slažu se da je potrebna veća transparentnost u algoritamskom upravljanju i naglašavaju da bi u tu svrhu trebalo uzeti u obzir postojeće propise. Paket opcija kojem se daje prednost u skladu je s Rezolucijom Europskog parlamenta od 16. rujna 2021. o pravednim radnim uvjetima, pravima i socijalnoj zaštiti za radnike koji rade putem platformi (2019/2186(INI)).

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije?

Kao rezultat mjera za rješavanje rizika od pogrešne klasifikacije (područje politike A) očekuje se da će između 1,7 milijuna i 4,1 milijuna osoba biti ponovno klasificirano u radnike. Time bi im se omogućio pristup pravima i zaštiti u okviru nacionalne pravne stečevine i pravne stečevine EU-a u području rada. Prihodi osoba koje rade putem platformi mogu se povećati za do 484 milijuna EUR godišnje. Nova prava povezana s algoritamskim upravljanjem u radu putem platformi (područje politike B) mogu dovesti do poboljšanja radnih uvjeta za 28 milijuna osoba. Obvezom prijavljivanja rada putem platformi i zahtjevima za objavljivanje (poželjna kombinacija opcija u okviru područja politike C) poboljšat će se (neizravno) radni uvjeti, pravna sigurnost i transparentnost poslovanja.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije?

Mjere za uklanjanje rizika od pogrešne klasifikacije (područje politike A) mogle bi dovesti do povećanja godišnjih troškova za platforme između 1,9 milijardi EUR i 4,5 milijardi EUR. Poduzeća koja se na njih oslanjaju i potrošači mogu se suočiti s dijelom tih troškova, ovisno o tome hoće li ih i na koji način platforme prenijeti na treće strane. Nova prava povezana s algoritamskim upravljanjem (područje politike B), kao i najpoželjnija kombinacija mogućnosti provedbe, transparentnosti i sljedivosti (područje politike C) podrazumijeva zanemarive i niske troškove.

Kako će to utjecati na poduzeća i MSP-ove?

Opreznim procjenama pokazalo se da u EU-u postoji više od 500 aktivnih platformi, od kojih većina posluje na licu mjesta. Otprilike 360 njih čine mala i srednja poduzeća. MSP-ovi mogu biti izloženi nepoštenom tržišnom natjecanju većih platformi te se stoga očekuje da će imati koristi od ravnopravnih uvjeta.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Mjere za uklanjanje rizika od pogrešne klasifikacije rezultirat će povećanjem prihoda država članica do 4 milijarde EUR godišnje (u obliku doprinosa za socijalnu zaštitu i poreza).

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Ne očekuju se drugi bitni učinci.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Direktiva će biti ocjenjena pet godina nakon njezina stupanja na snagu. Time bi se uzelo u obzir dvogodišnje razdoblje prenošenja u državama članicama.