

Strasbourg 13.3.2018
SWD(2018) 69 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

Euroopan työviranomaisen perustamisesta

{COM(2018) 131 final} - {SWD(2018) 68 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi [ehdotukseen asetukseksi Euroopan työviranomaisen perustamisesta]
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?
Työntekijöiden ja palvelujen vapaalla liikkuvuudella on keskeinen merkitys EU:lle. Vapaa liikkuvuus edellyttää kuitenkin selkeitä, oikeudenmukaisia ja tehokkaasti täytäntöönpantuja työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturvan koordinoitua koskevia sääntöjä. EU:ssa on kehitetty kattavasti lainsäädäntöä, jolla säännellään työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon palvelujen tarjoamiseen liittyen sekä sosiaaliturvan koordinoitua. Junckerin komissio on esittänyt useita ehdotuksia näiden sääntelypuitteiden parantamiseksi, esimerkiksi työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevan direktiivin ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien asetusten tarkistukset ja erityissäännökset työntekijöiden lähettämisestä kansainvälisen maantieliikenteen alalla. EU-sääntöjen noudattamiseen ja niiden tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittyy kuitenkin edelleen ongelmia, jotka voivat vaarantaa luottamuksen ja oikeudenmukaisuuden sisämarkkinoilla. Esiin nousee erityisesti kaksi ongelmaa: puutteellinen tuki ja neuvonta yksityishenkilöille ja työnantajille rajatylittävissä tilanteissa; puutteellinen yhteistyö kansallisten viranomaisten välillä sääntöjen täytäntöönpanossa. Tämän ehdotuksen tavoitteena on puuttua seuraaviin erityishaasteisiin: - puutteellinen tuki ja neuvonta yksityishenkilöille ja yrityksille rajatylittävissä tilanteissa, myös julkisesti saatavilla olevat puutteelliset ja vähäiset tiedot ihmisten oikeuksista ja velvollisuuksista; - riittämätön tiedonsaanti ja tietojen jakaminen työvoiman liikkuvuuteen ja sosiaaliturvan koordinoituihin liittyvistä eri aloista vastaavien kansallisten viranomaisten välillä; - kansallisten viranomaisten riittämätön kapasiteetti organisoida yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa valtioiden rajojen yli; - heikot tai puuttuvat mekanismit yhteisiä rajatylittäviä täytäntöönpanotoimia varten; - jäsenvaltioiden välisen rajatylittävän sovittelumekanismien puute kaikilla työvoiman liikkuvuuteen ja sosiaaliturvan koordinoituihin liittyvillä aloilla; - alan riittämättömät yhteistyörakenteet EU:n tasolla. EU:n työvoiman liikkuvuus on osoittanut kasvusuuntausta koko kriisin ajan. Vuonna 2017 muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisia he ovat, asui tai työskenteli 17 miljoonaa ihmistä. Luku on lähes kaksinkertainen verrattuna vuosikymmenen takaiseen. Toiseen jäsenvaltioon lähetettyjen työntekijöiden määrä kasvoi 68 prosenttia vuodesta 2010 vuoteen 2016, jolloin se oli 2,3 miljoonaa. Päivittäin työssä toisessa jäsenvaltiossa käy 1,4 miljoonaa EU:n kansalaista. Tässä tilanteessa yhä eurooppalaisempien työmarkkinoiden hallintaan tarvitaan kansallisten viranomaisten välistä tehokasta yhteistyötä ja yhtenäisiä hallinnollisia toimia.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Aloitteen yleisenä tavoitteena on vahvistaa oikeudenmukaisuutta ja luottamusta sisämarkkinoilla ja tukea työntekijöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta. Aloitteen erityistavoitteena on - parantaa yksityishenkilöiden ja työnantajien tiedonsaantia työvoiman liikkuvuuteen ja sosiaaliturvan koordinoituihin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista sekä asiaankuuluvien palvelujen saantia; - tiivistää operatiivista yhteistyötä viranomaisten välillä asiaa koskevan unionin lainsäädännön rajatylittävissä täytäntöönpanossa, myös helpottamalla yhteisiä tarkastuksia; - tarjota sovittelua ja helpottaa ratkaisujen löytämistä kansallisten viranomaisten välisissä riita-asioissa ja rajatylittävissä työmarkkinahäiriöissä, kuten yritysten uudelleenjärjestelyissä, jotka vaikuttavat useaan jäsenvaltioon.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
EU:n lainsäädännön täytäntöönpano kuuluu edelleen kansallisten viranomaisten toimivaltaan, mutta työntekijöiden vapaa liikkuvuus, työntekijöiden lähettäminen ja sosiaaliturvan koordinoituihin liittyvät määrätelmällisesti kansainvälisiä asioita, jotka edellyttävät toimintaa EU:n tasolla.

--

B. Ratkaisut	
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?	
Euroopan työviranomaista varten harkittiin kolmea toimintavaihtoehtoa, jotka esitetään nousevassa järjestyksessä tavoitteen kunnianhimoisuuden mukaan: 1) tukivaihtoehto, 2) operatiivinen vaihtoehto ja 3) valvontavaihtoehto. Kukin vaihtoehto kattaa seuraavat tehtävät, jotka Euroopan työviranomainen voisi hoitaa: - Työvoiman liikkuvuuteen liittyvät palvelut yksityishenkilöille ja yrityksille - Kansallisten viranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonvaihto - Yhteisten tarkastusten tukeminen - Työmarkkinoita koskevat analyysit ja riskinarvioinnit - Tuki valmiuksien kehittämiseksi - Kansallisten viranomaisten välinen sovittelu - Yhteistyön helpottaminen asiaan liittyvien sidosryhmien välillä rajatylittävien työmarkkinahäiriöiden tapauksessa. Toteutuksen osalta on harkittu seuraavia vaihtoehtoja: - perustetaan eurooppalainen verkosto, joka koordinoi nykyisiä työvoiman liikkuvuuteen liittyviä EU-elimiä, ja komissio ottaa hoitaakseen uusia operatiivisia tehtäviä; (1) - perustetaan uusi Euroopan työviranomainen, joka toteuttaa operatiivisia tehtäviä ja pohjautuu olemassa oleviin työvoiman liikkuvuuteen liittyviin elimiin; (2) - perustetaan uusi Euroopan työviranomainen, joka pohjautuu olemassa olevaan EU-virastoon työllisyyden alalla.(3) Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa yhdistyvät operatiivinen toimintavaihtoehto (2), joka toteutetaan uuden Euroopan työviranomaisen kautta (2). Tämän lähestymistavan ansiosta komissio säilyttää poliittisen ohjauksen yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, kuten tälläkin hetkellä, ja näin täytetään toimivallan siirtämättä jättämisen periaate. Operatiivisella toimintavaihtoehdolla tasapainotetaan mahdollisimman hyvin tavoitteiden saavuttaminen ja positiivisten vaikutusten varmistaminen kansallisten viranomaisten, työntekijöiden ja yritysten kannalta lisäämättä kustannuksia merkittävästi. Sillä on myös vahva sidosryhmien tuki. Uuden Euroopan työviranomaisen perustamista koskeva toteutusvaihtoehto, joka pohjautuu nykyisiin liikkuvuuden alalla toimiviin EU:n tason elimiin, yhdistää operatiivisten tehtävien suorittamisen ja nykyisten EU-elinten tehtävien tukemisen järjeistämällä niitä samalla oikeasuhteisesti ja toissijaisuusperiaatetta noudattaen, mitkä molemmat olivat sidosryhmien esiin ottamia seikkoja. Uuden viraston perustaminen edellyttää lainsäädäntövälinettä (asetusta).	
Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?	
Tuen taso vaihtelee sidosryhmän ja toimenpiteiden ja vaihtoehtojen mukaan. Tiedonvaihdon ja riskinarvioinnin parantamista tuetaan laajasti, mutta kansalliset viranomaiset samoin kuin työnantajajärjestöt suhtautuvat erittäin vastahakoisesti yhteisiin rajatylittäviin tarkastuksiin, sitoviin päätöksiin tai sitoviin riidanratkaisumekanismeihin. Kansalliset viranomaiset tukevat voimakkaammin kansainvälisten maantieliikenteen kuljetusten alalla EU-tason mekanismeja, jolla helpotettaisiin sääntöjen yhdenmukaista täytäntöönpanoa valtioiden rajat ylittävästi. Työntekijäjärjestöt tukevat EU:n sovittelumekanismeja. Sekä työntekijäjärjestöt että kansalliset tukevat riidanratkaisun laajentamista kansallisten viranomaisten lisäksi yksittäisiin rajatylittäviin riita-asioihin. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta uuden viranomaisen perustamiselle annettu tuki riippuu viranomaisen toiminta-alasta ja sen tavoitteista samoin kuin mahdollisista kustannuksista. Sidosryhmät suosivat enemmän nykyisten verkostojen ja rakenteiden järjeistämistä ja tehostamista.	
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset	

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Yksityishenkilöiden, erityisesti liikkuvuutta harjoittavien työntekijöiden, kannalta hyötyjä ovat parempi suoja ja pienempi alttius petos- ja väärinkäyttöriskeille, etenkin maantieliikenteen alalla. Lisähyötyjä syntyy siitä, että vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien käyttäminen parane.

Yritykset, etenkin pk-yritykset, hyötyvät oikeudenmukaisemmasta kilpailusta ja tasapuolisista toimintaedellytyksistä ja niiden tilannetta koskevan epävarmuuden vähenemisestä, etenkin työntekijöiden lähettämiseen liittyvissä tilanteissa. Tämä yhdistettynä parempaan tiedotukseen voi helpottaa niiden päätöksentekoa rajatylittävään toimintaan ryhtymisestä.

Kansallisten viranomaisten kannalta hyötyä saadaan yhteistyön ja valvontavalmiuksien vahvistamisesta, mitä kautta sääntöjen täytäntöönpano parane. Jäsenetystä yhteistyöstä saatujen hyötyjen odotetaan lisääntyvän ajan myötä, kun yhä useammat kansalliset viranomaiset päättävät hyödyntää puitteita.

Sisämarkkinoiden paremmasta ja oikeudenmukaisemmasta toiminnasta syntyy yleisesti laajempia makrotaloudellisia hyötyjä, jotka edistävät oikeudenmukaista kilpailua ja palauttavat luottamuksen hallintojen välille.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Parhaaksi arvioidun yhdistelmävaihtoehdon mukaisesti Euroopan työviranomaiseen liittyvät EU:n kokonaiskustannukset ovat arviolta 50,9 miljoonaa euroa vuodessa täydessä toteutusvauhdissa vuonna 2023. Ympäristöön ei kohdistu vaikutuksia.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Yrityksiin, pk-yrityksiin ja mikroyrityksiin kohdistuvien vaikutusten pitäisi olla positiivisia. Niiden pitäisi hyötyä hallinnon tehostumisesta ja sisämarkkinoiden paremmasta toiminnasta, etenkin tasapuolisten toimintaedellytysten paremmasta täytäntöönpanosta. Sääntöjen noudattamisesta ei aiheudu kustannuksia yrityksille.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Kansallisiin budjetteihin kohdistuu vähimmäisvaikutuksia, koska ehdotus saa tukea EU:n talousarviosta. Määrällistä vaikutusta hallintoihin ei ole mahdollista arvioida tarkasti, mutta tapaustutkimusten mukaan vaikutus saattaa olla positiivinen, koska sääntöjen paremman täytäntöönpanon ansiosta voidaan periä aiemmin maksamattomia sosiaaliturvamaksuja.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Ehdotuksen myötä joidenkin liikkuvuuden alalla toimivien EU-elinten toimintaa järkeistetään: i) Eures-verkoston Euroopan koordinoitumisto. ii) sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan sovittelulautakunta, iii) tilintarkastuslautakunta ja iv) tekninen toimikunta, v) pimeän työn vastaista yhteistyötä edistävä eurooppalainen foorumi, vi) työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon käsittelevä asiantuntijakomitea ja vii) työntekijöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevä tekninen komitea. Työviranomaisen ottaa hoitaakseen näiden elinten tällä hetkellä hoitamat tehtävät. Euroopan työviranomaisen tekee yhteistyötä näillä aloilla edelleen toimivien kolmen komitean kanssa (sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevä hallintotoimikunta ja neuvoo-antava komitea sekä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevä neuvoo-antava komitea). Myös maantieliikennekomitean toiminta pysyy ennallaan.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komissio tarkastelee asetuksen soveltamista viisi vuotta sen voimaantulon jälkeen varainhoitoasetuksen ja paremman sääntelyn suuntaviivojen vaatimusten mukaisesti.