



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Στρασβούργο, 13.3.2018
SWD(2018) 69 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας

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

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης
Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με την πρόταση κανονισμού για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας
Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα;
Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και των υπηρεσιών αποτελεί σημαντικό πλεονέκτημα για την ΕΕ. Ωστόσο, προϋποθέτει την ύπαρξη σαφών και δίκαιων κανόνων σχετικά με τη διασυνοριακή κινητικότητα του εργατικού δυναμικού και τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και αποτελεσματική επιβολή των κανόνων αυτών. Η ΕΕ έχει αναπτύξει εκτεταμένη νομοθεσία η οποία ρυθμίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο της παροχής υπηρεσιών, καθώς και κανόνες για τον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η Επιτροπή Juncker έχει υποβάλει διάφορες προτάσεις για να βελτιωθεί αυτό το κανονιστικό πλαίσιο, συμπεριλαμβανομένης της αναθεώρησης της οδηγίας για την απόσπαση των εργαζομένων και του κανονισμού για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και ειδικές διατάξεις για την απόσπαση στον τομέα των διεθνών οδικών μεταφορών. Εξακολουθούν, όμως, να υπάρχουν ανησυχίες όσον αφορά τη συμμόρφωση και την αποτελεσματική επιβολή των κανόνων της ΕΕ που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την εμπιστοσύνη και τη δικαιοσύνη στην εσωτερική αγορά. Ξεχωρίζουν ειδικότερα δύο προβλήματα: πρώτον, η ανεπαρκής ενημέρωση, υποστήριξη και παροχή καθοδήγησης για ιδιώτες και εργοδότες σε διασυνοριακές καταστάσεις· δεύτερον, η ανεπαρκής συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών για την επιβολή των κανόνων. Η παρούσα πρόταση έχει σκοπό να αντιμετωπίσει τα ακόλουθα ειδικά προβλήματα: - την ανεπαρκή υποστήριξη και καθοδήγηση για ιδιώτες και επιχειρήσεις σε διασυνοριακές καταστάσεις, μεταξύ άλλων, τις ατελείς ή ελλιπείς διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους· - την ανεπαρκή πρόσβαση στις πληροφορίες και την ανεπαρκή ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες για διαφορετικούς τομείς της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού και για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης· - την ανεπαρκή ικανότητα των εθνικών αρχών για οργάνωση της συνεργασίας με άλλες αρχές σε διασυνοριακό επίπεδο· - την ανεπάρκεια ή απουσία μηχανισμών για κοινές διασυνοριακές δραστηριότητες επιβολής· - την έλλειψη διασυνοριακού μηχανισμού διαμεσολάβησης μεταξύ των κρατών μελών σε όλους τους τομείς της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού και του συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης· - την ανεπαρκή συνεργασία στον τομέα αυτόν σε επίπεδο ΕΕ. Η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού της ΕΕ σημείωσε αυξητική τάση καθ' όλη τη διάρκεια της κρίσης. Το 2017 17 εκατομμύρια πολίτες ζούσαν ή εργάζονταν σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο του οποίου είναι υπήκοοι. Οι αριθμοί σχεδόν διπλασιάστηκαν σε σύγκριση με πριν από μία δεκαετία. Οι αποσπάσεις έχουν αυξηθεί κατά 68 % από το 2010 και έφτασαν τα 2,3 εκατομμύρια το 2016. 1,4 εκατομμύριο Ευρωπαίοι πολίτες μεταβαίνουν για εργασία σε άλλο κράτος μέλος. Για την αντιμετώπιση της κατάστασης αυτής είναι αναγκαίο να υπάρξει αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών και συντονισμένη διοικητική δράση για τη διαχείριση της ολοένα και πιο ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας.
Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;
Ο γενικός στόχος της πρωτοβουλίας είναι να συμβάλει στην ενίσχυση της δικαιοσύνης και της εμπιστοσύνης στην εσωτερική αγορά και στην υποστήριξη της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και των υπηρεσιών. Οι ειδικοί στόχοι της πρωτοβουλίας είναι, αντιστοίχως: - η βελτίωση της πρόσβασης των ιδιωτών και των εργοδοτών σε πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους στους τομείς της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού και του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και η βελτίωση της πρόσβασης σε σχετικές υπηρεσίες· - η ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των αρχών στη διασυνοριακή επιβολή της σχετικής νομοθεσίας της ΕΕ, μεταξύ άλλων, με τη διευκόλυνση κοινών επιθεωρήσεων· - η διαμεσολάβηση και η διευκόλυνση εύρεσης λύσεων σε περιπτώσεις διαφορών μεταξύ εθνικών αρχών

και διατάραξης της διασυνοριακής αγοράς εργασίας, όπως οι αναδιαρθρώσεις επιχειρήσεων που επηρεάζουν περισσότερα του ενός κράτη μέλη.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;
Παρόλο που η εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ παραμένει στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η απόσπαση των εργαζομένων και ο συντονισμός της κοινωνικής ασφάλισης είναι εξ ορισμού διακρατικά θέματα που απαιτούν δράση σε επίπεδο ΕΕ.

Β. Λύσεις
Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;
Έχουν εξεταστεί τρεις επιλογές πολιτικής για την Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας, οι οποίες χαρακτηρίζονται από διαφορετικό βαθμό φιλοδοξίας: 1) υποστηρικτικός ρόλος, 2) επιχειρησιακός ρόλος και 3) εποπτικός ρόλος. Κάθε επιλογή καλύπτει τα ακόλουθα καθήκοντα που θα μπορούσε να ασκεί η Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας: - υπηρεσίες κινητικότητας του εργατικού δυναμικού για ιδιώτες και επιχειρήσεις - συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αρχών· - υποστήριξη κοινών επιθεωρήσεων· - αναλύσεις της αγοράς εργασίας και εκτίμηση κινδύνου· - υποστήριξη για την ανάπτυξη ικανοτήτων· - διαμεσολάβηση μεταξύ των εθνικών αρχών· - διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των σχετικών ενδιαφερομένων σε περίπτωση διατάραξης της διασυνοριακής αγοράς εργασίας. Από την άποψη της υλοποίησης, εξετάστηκαν οι ακόλουθες επιλογές: - θέσπιση ευρωπαϊκού δικτύου για τον συντονισμό των υφιστάμενων φορέων κινητικότητας του εργατικού δυναμικού της ΕΕ και ανάληψη νέων επιχειρησιακών καθηκόντων από την Επιτροπή· 1) - ίδρυση νέας Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας που ασκεί επιχειρησιακά καθήκοντα, με βάση υπάρχοντες φορείς κινητικότητας του εργατικού δυναμικού· 2) - θέσπιση νέας Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας, με βάση υφιστάμενο φορέα της ΕΕ στον τομέα της απασχόλησης· 3) Η προτιμώμενη επιλογή συνδυάζει την επιλογή πολιτικής επιχειρησιακού ρόλου 2) που θα υλοποιηθεί μέσω μιας νέας Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας 2). Η προσέγγιση αυτή επιτρέπει στην Επιτροπή να εξακολουθήσει να ασκεί την πολιτική καθοδήγηση από κοινού με τα κράτη μέλη όπως ισχύει σήμερα και, ως εκ τούτου, είναι σύμφωνη με την αρχή της μη μεταβίβασης. Η επιλογή πολιτικής επιχειρησιακού ρόλου επιτυγχάνει τη βέλτιστη ισορροπία ανάμεσα στην επίτευξη των στόχων και στην εξασφάλιση θετικών επιπτώσεων για τις εθνικές αρχές, τους εργαζομένους και τις επιχειρήσεις χωρίς σημαντική αύξηση του κόστους, ενώ έχει ισχυρή υποστήριξη από τους ενδιαφερομένους. Η επιλογή υλοποίησης για την ίδρυση νέας Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας με βάση υπάρχοντες φορείς για την κινητικότητα σε επίπεδο ΕΕ συνδυάζει την αποτελεσματικότητα στην εκτέλεση επιχειρησιακών καθηκόντων με την υποστήριξη των δραστηριοτήτων των υφιστάμενων φορέων της ΕΕ, με ταυτόχρονο εξορθολογισμό τους, κατά τρόπο αναλογικό και με σεβασμό της επικουρικότητας, ώστε να αντιμετωπιστούν οι δύο αυτές ανησυχίες που εξέφρασαν οι ενδιαφερόμενοι. Για την ίδρυση νέου οργανισμού απαιτείται νομοθετικό μέσο (κανονισμός).
Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;
Ο βαθμός υποστήριξης ποικίλλει μεταξύ των ενδιαφερομένων καθώς και ως προς τα μέτρα και τις επιλογές. Υπάρχει μεν ευρεία υποστήριξη της βελτιωμένης ανταλλαγής πληροφοριών και της εκτίμησης κινδύνου, αλλά υπάρχει μεγάλη απροθυμία των εθνικών αρχών, καθώς και των οργανώσεων εργοδοτών, όσον αφορά τη διεξαγωγή κοινών διασυνοριακών επιθεωρήσεων, τις δεσμευτικές αποφάσεις, ή τους δεσμευτικούς μηχανισμούς

επίλυσης των διαφορών. Στις διεθνείς οδικές μεταφορές, οι εθνικές αρχές επιβολής υποστηρίζουν πιο σθεναρά έναν ενωσιακό μηχανισμό που θα διευκολύνει την εναρμόνιση της διασυνοριακής επιβολής των κανόνων. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις υποστηρίζουν τους μηχανισμούς συνδιαλλαγής της ΕΕ. Τόσο οι συνδικαλιστικές οργανώσεις όσο και οι πολίτες υποστηρίζουν την επέκταση της επίλυσης διαφορών από φορέα πέραν των εθνικών αρχών σε περίπτωση ατομικών διασυνοριακών διαφορών.

Με λίγες εξαιρέσεις, η υποστήριξη της ίδρυσης μιας νέας Αρχής εξαρτάται από το πεδίο και τους στόχους που θα της ανατεθούν, καθώς και από τις πιθανές δαπάνες. Οι ενδιαφερόμενοι έχουν την τάση να προκρίνουν την επιλογή του εξορθολογισμού και της αύξησης της αποδοτικότητας των υφιστάμενων δικτύων και δομών.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Τα πλεονεκτήματα για τους ιδιώτες, ιδίως τους μετακινούμενους εργαζομένους, θα είναι η βελτίωση της προστασίας και ο περιορισμός της έκθεσης σε κίνδυνο απάτης και κατάχρησης, ιδίως στον τομέα των οδικών μεταφορών. Υπάρχουν και περαιτέρω οφέλη χάρη στις βελτιωμένες δυνατότητες άσκησης των δικαιωμάτων των ατόμων για ελεύθερη κυκλοφορία.

Οι επιχειρήσεις, ιδίως οι ΜΜΕ, θα επωφεληθούν από τον περισσότερο θεμιτό ανταγωνισμό και τους ισότιμους όρους ανταγωνισμού και από τη μείωση της αβεβαιότητας σχετικά με την κατάστασή τους, ιδίως όσον αφορά την απόσπαση των εργαζομένων. Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την καλύτερη πληροφόρηση, μπορούν να διευκολύνουν την απόφασή τους να αναπτύξουν διασυνοριακές δραστηριότητες.

Η ενισχυμένη συνεργασία και οι ενισχυμένες ικανότητες ελέγχου για καλύτερη επιβολή των κανόνων επιφέρουν οφέλη για τις εθνικές αρχές. Τα οφέλη της διαρθρωμένης συνεργασίας αναμένεται να αυξηθούν με την πάροδο του χρόνου, στον βαθμό που περισσότερες εθνικές αρχές αποφασίζουν να χρησιμοποιήσουν το διαθέσιμο πλαίσιο.

Γενικά αναμένεται να προκύψουν ευρύτερα μακροοικονομικά οφέλη από τη βελτιωμένη και πιο δίκαιη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, κάτι που θα συμβάλει στον συνολικό θεμιτό ανταγωνισμό και στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ των εθνικών διοικητικών αρχών.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Βάσει της προτιμώμενης συνδυασμένης επιλογής, το συνολικό δημοσιονομικό κόστος που συνεπάγεται η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας για την ΕΕ εκτιμάται σε 50,9 εκατ. ευρώ ετησίως, όταν η Αρχή φτάσει σε στάδιο πλήρους λειτουργίας το 2023. Δεν υπάρχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;

Οι επιχειρήσεις, οι ΜΜΕ και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις αναμένεται να επηρεαστούν θετικά. Αναμένεται να αποκομίσουν οφέλη από τη βελτίωση της διοικητικής αποδοτικότητας και τη βελτιωμένη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, ιδίως χάρη στην καλύτερη εφαρμογή των ισότιμων όρων ανταγωνισμού. Δεν υπάρχει κόστος για τις επιχειρήσεις που συμμορφώνονται με τους κανόνες.

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικητικές αρχές;

Θα υπάρξουν ελάχιστες επιπτώσεις για τους εθνικούς προϋπολογισμούς, δεδομένης της υποστήριξης για την πρόταση στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΕΕ. Δεν είναι δυνατός ο ακριβής ποσοτικός προσδιορισμός των επιπτώσεων για τις εθνικές διοικητικές αρχές, αλλά, με βάση περιπτωσιολογικές μελέτες, οι επιπτώσεις αναμένεται να είναι θετικές, καθώς με την καλύτερη επιβολή των κανόνων θα εντοπίζονται οι προηγουμένως μη καταβληθείσες κοινωνικές εισφορές.

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Η πρόταση θα αποτελέσει έναυσμα για τον εξορθολογισμό ορισμένων υφιστάμενων φορέων της ΕΕ για την κινητικότητα, και συγκεκριμένα: i) του ευρωπαϊκού γραφείου συντονισμού του δικτύου EURES· ii) της επιτροπής συνδιαλλαγής της διοικητικής επιτροπής (ΔΑ) για τον συντονισμό της κοινωνικής ασφάλισης· iii) της επιτροπής λογαριασμών· και iv) της τεχνικής επιτροπής της ΔΑ· v) της ευρωπαϊκής πλατφόρμας για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας· vi) της επιτροπής εμπειρογνομόνων για την απόσπαση εργαζομένων· και vii) της τεχνικής επιτροπής για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Τα καθήκοντα που διεξάγονται σήμερα από τους φορείς αυτούς θα πρέπει να ασκούνται από την Αρχή. Αντ' αυτών, η ΕΑΕ θα αναπτύξει συνεργασία με τις τρεις υπόλοιπες επιτροπές στον τομέα της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού και του συντονισμού της κοινωνικής ασφάλισης (τη διοικητική επιτροπή και τη συμβουλευτική επιτροπή της), καθώς και με τη συμβουλευτική επιτροπή για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Η επιτροπή για τις οδικές μεταφορές θα παραμείνει επίσης αμετάβλητη.

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;

Η Επιτροπή θα επανεξετάσει την εφαρμογή του κανονισμού 5 έτη μετά την έναρξη ισχύος του, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του δημοσιονομικού κανονισμού και τις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας.