



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.4.2014 r.
SWD(2014) 138 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek

**Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiej platformy
na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej i
zniechęcania do niej**

{COM(2014) 221 final}

{SWD(2014) 137 final}

SPIS TREŚCI

1.	Przebieg procedury.....	3
2.	Definicja problemu.....	4
2.1.	Zarządzanie - problem wymagający podjęcia działań	5
3.	Uprawnienie do podejmowania działań przez UE i zasada pomocniczości	6
4.	Cele	7
4.1.	Cele ogólne.....	7
4.2.	Cele szczegółowe.....	7
4.3.	Cele operacyjne.....	7
5.	Warianty strategiczne.....	8
6.	Analiza skutków.....	9
6.1.	Wariant 1: Brak nowego działania.....	9
6.2.	Wariant 2: Lepsza koordynacja różnych istniejących grup roboczych lub komitetów na poziomie UE.....	9
6.3.	Wariant 3: Odrębny organ, w którym członkostwo byłoby dobrowolne.....	9
6.4.	Wariant 4: Odrębny organ, w którym członkostwo byłoby obowiązkowe.....	9
6.5.	Wariant 5: Powierzenie zwalczania pracy nierejestrowanej agencji Eurofound	10
7.	Porównanie wariantów.....	10
8.	Monitorowanie i ocena.....	10

1. PRZEBIEG PROCEDURY

Wysoki poziom pracy nierejestrowanej budzi zaniepokojenie – kwestia ta znajduje się na szczycie listy politycznych priorytetów UE, zwłaszcza w związku z tworzeniem miejsc pracy, jakością zatrudnienia i konsolidacją budżetową.

W strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu wyznaczono cel, zgodnie z którym do 2020 r. stopa zatrudnienia osób w przedziale wiekowym od 20 do 64 lat ma wynieść 75 %.¹ Aby przyspieszyć osiąganie postępów w realizacji tego celu, Komisja przyjęła inicjatywę przewodnią „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”², w której podkreślono konieczność zamiany pracy nieformalnej lub nierejestrowanej na legalne zatrudnienie.

W pakiecie dotyczącym zatrudnienia³, przyjętym w kwietniu 2012 r., Komisja podniosła ponadto, iż przekształcenie pracy nieformalnej lub nierejestrowanej na legalne zatrudnienie mogłoby mieć pozytywny wpływ na wydajność, warunki pracy, a w dłuższej perspektywie na rozwój umiejętności. Podkreśliła potrzebę poprawy współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i ogłosiła rozpoczęcie konsultacji w sprawie utworzenia unijnej platformy współpracy między inspektoratami pracy i innymi organami egzekwowania prawa w celu zwalczania pracy nierejestrowanej, co ma służyć poprawie współpracy, wymianie najlepszych praktyk i określeniu wspólnych zasad prowadzenia kontroli.

W 2012 i 2013 r. kilka państw członkowskich otrzymało zalecenia dla poszczególnych państw dotyczące zwalczania problemu pracy nierejestrowanej, szarej strefy, uchylania się od opodatkowania lub przestrzegania przepisów podatkowych.

W wytycznej dotyczącej zatrudnienia⁴ nr 7 „Zwiększenie uczestnictwa kobiet i mężczyzn w rynku pracy, ograniczanie bezrobocia strukturalnego i promowanie jakości zatrudnienia” wzywa się państwa członkowskie do pogłębiania dialogu społecznego i przeciwdziałania segmentacji rynków pracy przy pomocy środków ukierunkowanych na rozwiązanie problemów niepewności zatrudnienia, niedostatecznego zatrudnienia oraz pracy nierejestrowanej.

¹ Komunikat Komisji „Europa 2020 - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, COM(2010) 2020 z dnia 3 marca 2010 r.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>

² Komunikat Komisji „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie”, COM(2010) 682 z dnia 23 listopada 2010 r.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0682:EN:NOT>

³ Komunikat Komisji „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”, COM (2012) 173 z dnia 18 kwietnia 2012 r.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

⁴ Decyzja Rady 2010/707/UE z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0707:PL:NOT>

W rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r.⁵ stwierdzono, że obok władz publicznych kluczową rolę do odegrania w zwalczaniu pracy nierejestrowanej – aby przygotować grunt pod odnowę gospodarczą sprzyjającą zatrudnieniu – mają partnerzy społeczni. W kontekście zwalczania bezrobocia oraz społecznych konsekwencji kryzysu gospodarczego w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2014 r.⁶ podkreślono konieczność intensyfikacji działań na rzecz zwalczania pracy nierejestrowanej.

2. DEFINICJA PROBLEMU

W komunikacie Komisji z 2007 r.⁷ praca nierejestrowana zdefiniowana jest jako „wszelka działalność zarobkowa, zgodna z prawem pod względem swojej natury, lecz niezgłoszona władzom publicznym, z uwzględnieniem różnic w systemach prawnych państw członkowskich”.

Na pracę nierejestrowaną wpływ ma szereg czynników natury ekonomicznej, społecznej, instytucjonalnej i kulturowej. Praca nierejestrowana stanowi przeszkodę dla polityki gospodarczej, budżetowej i społecznej ukierunkowanej na wzrost, a zwłaszcza obniża jakość pracy, narażając na ryzyko finansową trwałość systemów zabezpieczenia społecznego oraz pogarszając warunki konkurencji dla przedsiębiorstw⁸.

Z uwagi na fakt, że praca nierejestrowana jest niewidoczna i nie podlega rejestracji oraz jest różnie definiowana w ustawodawstwie krajowym, uzyskanie rzetelnych danych szacunkowych co do powszechności jej występowania na terytorium państw członkowskich jest trudne. Zastosowano różne metody podejścia do pracy nierejestrowanej i do jej oszacowania (są one wyjaśnione w szczegółach w załączniku II).

Zasadniczo można wyróżnić trzy rodzaje pracy nierejestrowanej. Pierwszy z nich to praca nierejestrowana w oficjalnym przedsiębiorstwie, obejmująca tzw. „pracę zaniżoną” w postaci „płac kopertowych” (gdzie tylko część wynagrodzenia płacona jest oficjalnie, zaś reszta wypłacana jest pracownikowi gotówką w kopercie) oraz sytuacje, w których deklaruje się, że pracownik pracuje w niepełnym wymiarze czasu, zaś w rzeczywistości pracuje on na pełen etat. Drugi rodzaj to nierejestrowane samozatrudnienie lub nierejestrowana praca na własny rachunek, podczas której świadczone są usługi na rzecz oficjalnego przedsiębiorstwa lub innych klientów, takich jak gospodarstwa domowe. Trzeci rodzaj zaś to dostarczanie towarów lub świadczenie usług na rzecz sąsiadów, rodziny, przyjaciół lub znajomych, np. prace budowlane lub remontowe, sprzątanie, opieka nad dziećmi lub nad osobami

⁵ Komunikat Komisji „Roczna analiza wzrostu na 2013 r.”, COM (2012) 750 z dnia 28 listopada 2012 r. http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_en.htm

⁶ Komunikat Komisji „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r.”, COM (2013) 800 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf
Zob. również projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu dołączony do komunikatu Komisji „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r.” http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/jer2014_pl.pdf

⁷ „Zaostrzenie walki z pracą niezgłoszoną” COM(2007) 628, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:PL:HTML>

⁸ Regioplan, 2010

starszymi, które to usługi są czasem świadczone na zasadzie wzajemnej pomocy. Ten ostatni rodzaj pracy nierejestrowanej nie jest przedmiotem niniejszej inicjatywy.

Z pracą nierejestrowaną często wiąże się nadużywanie statusu osoby samozatrudnionej, czy to na szczeblu krajowym, czy w sytuacjach transgranicznych. Pozorowane samozatrudnienie występuje w sytuacji, gdy dana osoba jest zgłoszona jako pracująca na własny rachunek w celu uniknięcia określonych zobowiązań prawnych lub zwyczajowych wynikających ze stosunku pracy, takich jak przepisy prawa pracy lub płacenie podatków czy składek na ubezpieczenie społeczne. Można by twierdzić, że pozorowane samozatrudnienie jest błędnie zadeklarowaną działalnością i jako takie nie może być uważane za pracę nierejestrowaną. Pozorowane samozatrudnienie może jednak mieć negatywne konsekwencje pod względem objęcia danych pracowników przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zabezpieczeniem społecznym, jak również pod względem dochodów podatkowych, choć zazwyczaj jest mniej szkodliwe niż praca nierejestrowana.

Wzrost gospodarki nieformalnej często uważany jest za reakcję na niedoskonałości oficjalnego rynku pracy⁹. Do okoliczności, które doprowadziły do ich powstania, można zaliczyć wysokie koszty pracy, niedobór pracowników (pod względem ilościowym i jakościowym), niedobór miejsc pracy czy nieelastyczność rynku pracy. Wśród zjawisk leżących u podłoża pracy nierejestrowanej duże znaczenie ma również poziom zaufania obywateli do rządu i agencji rządowych oraz to, na ile poszczególni obywatele czują się częścią społeczeństwa. W przypadku niskiej identyfikacji z rządem czy ogólnie społeczeństwem ludzie są bardziej skłonni przeciwstawiać się wspólnym zasadom¹⁰. Do innych istotnych czynników należą przejrzystość prawodawstwa i jego egzekwowanie. Jeśli mechanizmy kontroli są niejasne, nieskuteczne lub ich brak, ludzie są bardziej skłonni unikać opodatkowania, wykonując pracę nierejestrowaną.

Konsekwencją pracy nierejestrowanej są często gorsze warunki pracy. Nierespektowane są prawa pracownicze, takie jak coroczny urlop i czas pracy, wymogi dotyczące higieny i bezpieczeństwa pracy. Potrzeby szkoleniowe niezarejestrowanych pracowników również nie są brane pod uwagę. Bezpieczeństwo zatrudnienia takich pracowników jest niższe, mogą oni nie mieć prawa do odprawy, świadczeń dla bezrobotnych ani do innych świadczeń – gdyż nie płacili oni ani nie płacono za nich składek na ubezpieczenie społeczne ani zdrowotne. Jako że niepłacone są również składki emerytalne, skutkuje to obniżeniem uprawnień emerytalnych takich pracowników. Również dostęp do kredytów może być ograniczony, gdyż nie mają oni legalnych dochodów.

Pracodawcy, którzy nie deklarują pracy wykonywanej przez swoich pracowników, stanowią nieuczciwą konkurencję wobec przedsiębiorstw przestrzegających przepisów. Takie zakłócenia mogą również mieć charakter transgraniczny, w przypadkach gdy w jednym kraju praca nierejestrowana jest systematycznie zwalczana, zaś w sąsiednim władze publiczne nie przywiązują do tego problemu

⁹ Praca nierejestrowana w Europie: W kierunku zintegrowanego podejścia do zwalczania pracy nierejestrowanej, Regioplan 2001
http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier7/cap6/mateman_renooy2001.pdf

¹⁰ Regioplan, 2001

dużej wagi. Negatywne konsekwencje tego zjawiska ponoszą nie tylko konkurenci i pracownicy – potencjalnie również samo przedsiębiorstwo może, w perspektywie długoterminowej, napotkać problemy. Jego zdolność do zaciągania kredytów, konieczna aby dalej rozwijać przedsiębiorstwo, może być bardziej ograniczona.

2.1. Zarządzanie - problem wymagający podjęcia działań

Odpowiedzialność za zwalczanie pracy nierejestrowanej spoczywa w głównej mierze na państwach członkowskich. Działanie na poziomie unijnym może jednak odgrywać uzupełniającą rolę i pomóc państwom członkowskim dzięki rozwiązaniu następujących aspektów.

- (1) Niedostateczna współpraca między różnymi organami egzekwowania prawa poszczególnych państw członkowskich w celu zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do tego rodzaju praktyk.

Zwalczanie pracy nierejestrowanej opiera się zasadniczo na działaniu trzech rodzajów organów egzekwowania prawa: a) inspektoratów pracy, które podejmują działania wobec nadużyć w zakresie warunków pracy lub norm bezpieczeństwa i higieny pracy, b) inspektoratów zabezpieczenia społecznego, zwalczających nadużycia w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne oraz c) organów podatkowych przeciwdziałających uchylaniu się od opodatkowania. Niejednokrotnie w realizacji tych zadań uczestniczą również partnerzy społeczni¹¹, a w niektórych państwach członkowskich zaangażowane są także organy celne, organy ds. migracji, policja i prokuratura (zob. załącznik III). Tworzy się również nowe organy, agencje międzyresortowe, krajowe grupy sterujące i komitety trójstronne¹².

Państwa członkowskie w niedostatecznym stopniu korzystają z doświadczeń zebranych przez inne państwa członkowskie. Nie uczą się od siebie, jak zapobiegać pracy nierejestrowanej lub jak ją ograniczać.

- (2) Trudności w podejściu do międzynarodowego (transgranicznego) wymiaru pracy nierejestrowanej.

Mobilność pracowników pomiędzy państwami członkowskimi to podstawowa swoboda w ramach Unii. Wspieraniu możliwości korzystania z tego prawa służy szereg podejmowanych obecnie inicjatyw. Wykorzystywanie sytuacji transgranicznych, aby kamuflować pracę nierejestrowaną, grozi dyskredytacją tej podstawowej swobody. Określenie statusu zatrudnienia danej osoby z innego państwa członkowskiego oraz zweryfikowanie praw i obowiązków mających zastosowanie do tego pracownika jest bardzo trudnym zadaniem dla władz. Aby wykryć pracę nierejestrowaną w sytuacjach transgranicznych, istnieje potrzeba ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi.

¹¹ W Niemczech obowiązują umowy pomiędzy federalnym ministerstwem finansów a partnerami społecznymi w sektorach budownictwa, usług malarskich i przemysłowych usług tekstylnych; w Bułgarii ustanowiono krajowy ośrodek na rzecz zasad w przedsiębiorczości; w Luksemburgu wprowadzono dowody tożsamości dla wszystkich pracowników budowlanych.

¹² Krajowa Agencja Praw Pracowniczych w Irlandii (NERA), Inspektorat SZW (zreorganizowany w 2012 r.) w Niderlandach, Służby Informacyjno-Dochodzeniowe do Spraw Socjalnych w Belgii, Międzyresortowy wydział ds. zwalczania nielegalnej pracy (CIALTI) w Luksemburgu, Międzyresortowa delegacja ds. zwalczania nielegalnej pracy we Francji (DLNF). ILO/LABADMIN, 2013

3. UPRAWNIENIE DO PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ PRZEZ UE I ZASADA POMOCNICZOŚCI

Zapobieganie pracy nierejestrowanej i zniechęcanie do niej przyczynia się do lepszego egzekwowania prawa UE i prawa krajowego, zwłaszcza w dziedzinach zatrudnienia, prawa pracy, zdrowia i bezpieczeństwa oraz koordynacji zabezpieczenia społecznego. Zwalczanie pracy nierejestrowanej związanej z mobilnością transgraniczną ma podstawowe znaczenie dla utrzymania wiarygodności podstawowego prawa do swobodnego przepływu.

Przyczyniłoby się do tworzenia formalnych miejsc pracy oraz poprawy warunków pracy, integracji na rynku pracy i ogólnego włączenia społecznego.

Uprawnienia UE do działania w zakresie pracy nierejestrowanej opierają się na przepisach TFUE dotyczących polityki społecznej, zwłaszcza na art. 153, który umożliwia przyjęcie unijnej inicjatywy zmierzającej głównie do promowania zatrudnienia i poprawy warunków pracy poprzez wspieranie wysiłków państw członkowskich w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do niej. Inicjatywa taka umożliwi współpracę między państwami członkowskimi poprzez wymianę informacji i najlepszych praktyk, rozwój wiedzy specjalistycznej oraz poprawę koordynacji operacyjnej działań między organami zajmującymi się egzekwowaniem praw w zakresie wszystkich aspektów pracy nierejestrowanej, zwłaszcza tych dotyczących pracy, zabezpieczenia społecznego i podatków.

Wykonywanie przez Unię jej kompetencji w tej dziedzinie ma polegać na podjęciu działań w odniesieniu do transgranicznych czynników zakłócających i destabilizujących wynikających z dużej skali pracy nierejestrowanej, usprawnianiu czerpania korzyści z wzajemnego uczenia się oraz realizacji potrzeby współpracy ponad granicami w zakresie zwalczania niektórych form pracy nierejestrowanej.

Wyzwania związane ze zwalczaniem pracy nierejestrowanej, takie jak jej wykrywanie czy brak współpracy między różnymi organami egzekwowania prawa, są wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Działania na poziomie UE umożliwiłyby skuteczne i efektywne zwalczanie pracy nierejestrowanej przez państwa członkowskie. Unia Europejska może wesprzeć zarówno wymianę dobrych praktyk, jak i ściślejszą koordynację działań.

Działania UE stanowiłyby wsparcie wysiłków państw członkowskich, sprzyjając skutecznej i efektywnej współpracy na szczeblu UE w zapobieganiu pracy nierejestrowanej i zniechęcaniu do niej, stanowiąc tym samym wartość dodaną w stosunku do działań państw członkowskich.

4. CELE

4.1. Cele ogólne

Ogólnym celem politycznym jest wspieranie wysiłków państw członkowskich w zapobieganiu pracy nierejestrowanej i zniechęcaniu do niej.

4.2. Cele szczegółowe

W tych ogólnych ramach celami szczegółowymi niniejszej inicjatywy są:

- (1) poprawa współpracy na szczeblu UE między różnymi organami egzekwowania prawa poszczególnych państw członkowskich na rzecz skuteczniejszego i

bardziej efektywnego zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do niej;

- (2) poprawa potencjału technicznego różnych organów egzekwowania prawa państw członkowskich w zakresie zwalczania transgranicznych aspektów pracy nierejestrowanej;
- (3) zwiększanie świadomości państw członkowskich co do pilnej potrzeby działania oraz zachęcanie państw członkowskich do wysiłków na rzecz zwalczania pracy nierejestrowanej.

4.3. Cele operacyjne

Na poziomie operacyjnym inicjatywa ma na celu:

- (1) udostępnienie forum dla ekspertów z różnych państw członkowskich, umożliwiającego nawiązywanie kontaktów oraz dzielenie się informacjami i najlepszymi praktykami. Wynikami, do osiągnięcia których będzie dążyć to forum, będą: utworzenie „banku wiedzy” różnych praktyk stosowanych w celu zapobiegania pracy nierejestrowanej lub zniechęcania do niej; opracowanie wytycznych dla inspektorów lub podręczników dobrych praktyk, np. o tym, jak prowadzić inspekcje mające na celu wykrywanie pracy nierejestrowanej; przyjęcie wspólnych zasad lub norm dla inspekcji;
- (2) stworzenie ram rozwoju wiedzy specjalistycznej mających na celu przyjęcie wspólnych ram i prowadzenie wspólnych szkoleń; utworzenie narzędzia do badań, w ramach którego prowadzone będą oceny różnych środków politycznych określonych w „banku wiedzy”;
- (3) opracowanie mechanizmu na rzecz bardziej operacyjnego podejścia do koordynacji działań. Funkcjonowanie tego mechanizmu mogłoby prowadzić do określenia rozwiązań przydatnych przy wymianie danych; przyjmowania strategii regionalnych lub ogólnounijnych; organizowania ogólnounijnych kampanii podnoszących świadomość społeczną; organizowania wzajemnych ocen, aby obserwować postępy państw członkowskich w zwalczaniu pracy nierejestrowanej, jak i uzgadniania jednolitych ram wspólnych operacji przy inspekcjach i wymianie pracowników.

5. WARIANTY STRATEGICZNE

Podczas oceny skutków zidentyfikowano pięć wariantów strategicznych:

Wariant strategiczny nr 1: Brak nowego działania. Nie zostanie przedsięwzięte żadne nowe działanie wykraczające poza istniejące grupy robocze i inicjatywy.

Wariant strategiczny nr 2: Lepsza koordynacja prac różnych istniejących grup roboczych lub komitetów na poziomie UE. Kilka grup na poziomie unijnym zajmuje się zagadnieniami związanymi z pracą nierejestrowaną. DG EMPL mianowałaby koordynatora takich dyskusji i działań różnych grup związanych z pracą nierejestrowaną.

Wariant strategiczny nr 3: Europejska platforma jako odrębny organ, w którym członkostwo byłoby dobrowolne. Komisja powołuje platformę, w skład której wchodzi przedstawiciele organów egzekwowania prawa państw członkowskich oraz

inne zainteresowane strony, np. partnerzy społeczni. Decyzja o uczestnictwie należy do państw członkowskich.

Wariant strategiczny nr 4: Europejska platforma jako odrębny organ, w którym członkostwo byłoby obowiązkowe. Komisja powołuje platformę, w skład której wchodzi przedstawiciele organów egzekwowania prawa państw członkowskich oraz inne zainteresowane strony, np. partnerzy społeczni. Państwa członkowskie automatycznie stają się jej członkami.

Wariant strategiczny nr 5: Dołączenie platformy do istniejącego organu. Możliwe byłoby powierzenie tego zadania Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) w Dublinie.

Inne warianty, np. utworzenie nowej zdecentralizowanej agencji odpowiedzialnej za egzekwowanie prawa UE i zwalczanie pracy nierejestrowanej, były również brane pod uwagę, lecz zostały odrzucone jako nierealne w tym momencie.

6. ANALIZA SKUTKÓW

Inicjatywa będąca przedmiotem dyskusji dotyczy kwestii zarządzania. Zasadniczo oczekuje się, że dobre zarządzanie będzie miało wpływ na sytuację społeczną i na wyniki gospodarcze. Droga od ustanowienia platformy na rzecz zwalczania pracy nierejestrowanej do ograniczenia tego zjawiska jest jednak długa. Niemożliwe okazało się wykazanie wystarczająco bezpośredniego związku między funkcjonowaniem platformy, ograniczeniem zjawiska pracy nierejestrowanej i wynikami gospodarczymi czy społecznym dobrostanem. Niemożność dokładnego pomiaru skali pracy nierejestrowanej jeszcze bardziej utrudnia wykazanie tego związku. W związku z tym analiza ogranicza się do kwestii, w jakim stopniu różne rozważane warianty przyczyniają się do osiągnięcia celów szczegółowych. Opisano ponadto koszty bezpośrednio związane z utworzeniem takiej platformy. Jako że cele zostały zdefiniowane w taki sposób, aby wspierać dobrobyt społeczno-gospodarczy, uważa się, że najlepszą alternatywą z tego punktu widzenia jest najskuteczniejsze osiągnięcie celów jak najniższym kosztem.

6.1. Wariant 1: Brak nowego działania

Utrzymanie istniejącego stanu rzeczy sugerowałoby, że mimo iż Komisja zidentyfikowała powagę zjawiska, nie interweniuje tak naprawdę w tej kwestii. Można by wówczas uznać, że nie traktuje poważnie konieczności rozwiązania problemu.

6.2. Wariant 2: Lepsza koordynacja różnych istniejących grup roboczych lub komitetów na poziomie UE

Ogólnie rzecz biorąc, należałoby się spodziewać bardzo ograniczonego wpływu. Problemy związane z widocznością tego zjawiska oraz brakiem zdecydowania co do nadania mu priorytetowego charakteru mogą zostać rozwiązane do pewnego stopnia, gdyż poziom wsparcia politycznego jest wysoki. W niewielkim stopniu będzie można osiągnąć cele w zakresie interdyscyplinarnej i transgranicznej koordynacji i uczenia się. Bardzo trudno będzie uzyskać całościowy obraz problemu.

6.3. Wariant 3: Odrębny organ, w którym członkostwo byłoby dobrowolne

Przewaga tego wariantu zależy w dużym stopniu od tego, jak wiele państw członkowskich zdecyduje się na uczestnictwo w tej grupie. Przed utworzeniem grupy należałoby zapewnić uczestnictwo szerokiej większości (o ile nie wszystkich) państw członkowskich. Jako że państwa członkowskie wyraziły podczas dyskusji preferencję co do tego wariantu i zobligowane są do wykazania działań skierowanych przeciw pracy nierejestrowanej, realistyczne byłoby przyjąć, że poziom uczestnictwa byłby wysoki, nawet w przypadku grupy o dobrowolnym charakterze. Nadal nie ma jednak pewności, czy wszystkie państwa członkowskie będą uczestniczyć, co stanowi główną przeszkodę dla przyjęcia tego wariantu. Jeśli, w przypadku bardzo pozytywnego scenariusza, udział w grupie wzięłyby wszystkie państwa członkowskie, różnica w porównaniu z członkostwem obowiązkowym byłaby tylko jedna: państwa członkowskie zdecydowałyby się na dobrowolne uczestnictwo, tzn. podjęłyby zobowiązanie.

6.4. Wariant 4: Odrębny organ, w którym członkostwo byłoby obowiązkowe

Siła tego wariantu leży w zapewnieniu uczestnictwa wszystkich państw członkowskich od samego początku. Jako że nie wiąże się on z decyzją o przystąpieniu lub nie, niektóre państwa członkowskie mogłyby być mniej skłonne do zaangażowania się w bardziej operacyjną koordynację działań lub rozwój wiedzy specjalistycznej. Mogłyby chcieć ograniczyć współpracę do wymiany informacji i najlepszych praktyk, nie angażując się w rzeczywistą współpracę transgraniczną.

6.5. Wariant 5: Powierzenie zwalczania pracy nierejestrowanej agencji Eurofound

Jako że zadania agencji Eurofound są ograniczone do prowadzenia badań i opracowywania projektów zapewniających wiedzę oraz wsparcie unijnym politykom, można by oczekiwać, że wyznaczyłoby to granice działań platformy. Byłyby one głównie związane z wymianą najlepszych praktyk i informacji oraz przyczyniałyby się do rozwoju wiedzy specjalistycznej.

7. PORÓWNANIE WARIANTÓW

Porównanie zostało wykonane na podstawie analizy skutków przedstawionej w rozdziale 6. Zgodnie z tym, przyjmując wariant 1 za scenariusz podstawowy, oznaczający brak znacznych zmian, wariant 2 i 5 wprowadzają pewne, choć bardzo ograniczone, usprawnienia bardzo niewielkim kosztem.

Warianty 3 i 4 generują podobne koszty (koszty dla wariantu 3 zostały obliczone przy założeniu, że wszystkie państwa członkowskie uczestniczą w działaniach platformy): roczne koszty pracowników Komisji, organizujących pracę platformy oraz spotkania, nie przekroczyłyby 600 000 EUR, a roczne koszty operacyjne związane z różnymi zadaniami prowadzonymi przez platformę nie przekroczyłyby 2,1 mln EUR. Skuteczność wariantu 3 i 4 byłaby ponadto podobna, o ile przyjąć, że wszystkie państwa członkowskie dobrowolnie przystąpią do współpracy przewidzianej w ramach wariantu 3.

Wyrażna przewaga wariantu 4 w porównaniu z wariantem 3 polega na tym, że sukces platformy opierającej się na dobrowolnym uczestnictwie zależałby w dużej mierze przede wszystkim od chęci państw członkowskich do przystąpienia do niej.

Istnieje więc dodatkowy element niepewności w porównaniu z wariantem 4. Jasna przewaga wariantu 4 w porównaniu z wariantem 3 to obowiązkowe uczestnictwo. Uważa się je za podstawowy element platformy, gdyż współpraca mająca na celu zwalczanie transgranicznych aspektów pracy nierejestrowanej, czyli jeden z głównych celów tej inicjatywy, nie może być w pełni osiągnięta bez uczestnictwa wszystkich państw członkowskich.

Zasadniczo więc wariant 4 uważa się za preferowany. Może on być osiągnięty przez przyjęcie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie art. 153 ust. 2 lit. a) TFUE.

8. MONITOROWANIE I OCENA

Komisja będzie regularnie przedstawiać Radzie i Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania na temat prac platformy. Będą w nich zawarte informacje o szczegółowych programach prac platformy, jej wynikach oraz częstotliwości odbytych spotkań.

Działalność platformy zostanie poddana ocenie po upływie czterech lat od wejścia w życie decyzji. W ramach oceny zostanie uwzględnione, na podstawie regularnych sprawozdań i dalszych badań, w jakim stopniu platforma przyczyniła się do osiągnięcia celów szczegółowych i czy nastąpił postęp w kierunku osiągnięcia celu ogólnego. Sprawozdanie to zostanie przekazane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów.