EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Strasbourg, 2018.3.13.
SWD(2018) 69 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat
Az Európai Parlament és a Tanács rendelete

az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról

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

Vezetői összefoglaló

Hatásvizsgálat [az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslatról

A. A fellépés szükségessége

Miért? Milyen problémát kell megoldani?

A munkavállalók és a szolgáltatások szabad mozgása kulcsfontosságú eszköz az EU számára. Ezen eszköz azonban a határokon átnyúló munkavállalói mobilitásra és a szociális biztonsági rendszerek koordinálására vonatkozó egyértelmű, tisztességes és hatékony szabályok meglététől függ. Az EU számos olyan jogszabályt dolgozott ki, amely a munkavállalók szabad mozgását, a munkavállalók szolgáltatásnyújtás keretében történő kiküldetését, valamint a szociális biztonsági rendszerek koordinálását szabályozza. A Juncker elnök vezette Bizottság több javaslatot is benyújtott a szabályozási keret javítása érdekében, ideértve a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló rendelet felülvizsgálatát, valamint a nemzetközi közúti közlekedési ágazatban történő kiküldetésről szóló különös szabályokat.

Mindezek ellenére továbbra is kétségek merülnek fel az uniós szabályoknak való megfelelés és azok hatékony érvényesítése terén, ez pedig veszélyeztetheti a belső piacba vetett bizalmat és a belső piac méltányos működését. Különösen két probléma hangsúlyos: egyrészt az, hogy a magánszemélyek és a munkáltatók számára nem áll rendelkezésre megfelelő tájékoztatás, támogatás és iránymutatás a határokon átnyúló helyzetekben, másrészt az, hogy a nemzeti hatóságok között nem megfelelő az együttműködés a szabályok érvényesítése terén.

E javaslat célja a következő konkrét kihívások kezelése:

- nem megfelelő támogatás és iránymutatás a magánszemélyek és a vállalkozások számára a határokon átnyúló helyzetekben, beleértve a nyilvánosság számára a jogaikra és kötelezettségeikre vonatkozóan rendelkezésre álló hiányos vagy nem elégséges információkat;
- nem megfelelő hozzáférés az információkhoz és a munkavállalói mobilitásnak, valamint a szociális biztonsági rendszerek koordinálásának különböző területeiért felelős nemzeti hatóságok közötti információcsere elégtelen szintje;
- a nemzeti hatóságok elégtelen kapacitása a határokon átnyúló, hatóságok közötti együttműködés megszervezéséhez;
- gyenge vagy hiányzó mechanizmusok a határokon átnyúló, közös végrehajtási intézkedésekre vonatkozóan;
- a tagállamok közötti, határokon átnyúló közvetítési mechanizmus hiánya a munkavállalói mobilitás és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásának valamennyi területén;
- elégtelen uniós szintű együttműködés ezen a területen.

Az EU-ban a munkavállalói mobilitás a válság során növekvő tendenciát mutatott. 2017-re 17 millió uniós polgár élt és dolgozott az állampolgársága szerintitől eltérő tagállamban. Ez majdnem kétszeres növekedés az egy évtizeddel ezelőtti időszak adataihoz képest. A kiküldetések száma 2016-ban 2,3 millió volt; ez 2010 és 2016 között 68 %-os növekedésnek felel meg. A másik tagállamban dolgozó és oda ingázó uniós polgárok száma 1,4 millió. E helyzet nyomán az egyre inkább európaivá váló munkaerőpiac irányításához a nemzeti hatóságok közötti hatékony együttműködésre és összehangolt közigazgatási intézkedésekre van szükség.

Mi a kezdeményezés várható eredménye?

A kezdeményezés általános célkitűzése a belső piacon belül a méltányosság és a bizalom erősítésének elősegítése, valamint a munkavállalók és a szolgáltatások szabad mozgásának támogatása. A kezdeményezés konkrét célkitűzései a következők:

- a magánszemélyek és a munkáltatók információkhoz való hozzáférésének javítása a munkavállalói mobilitás és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásának területével összefüggő jogaikra és kötelezettségeikre vonatkozóan, valamint az érintett szolgáltatásokhoz való jobb hozzáférés;
- a tagállamok közötti operatív együttműködés erősítése a vonatkozó uniós jogszabályok határokon átívelő érvényesítése terén, többek között közös ellenőrzések elősegítésével;
- közvetítő szerep betöltése és a megoldás elősegítése a nemzeti hatóságok közötti viták és határon átnyúló munkaerőpiaci zavarok – például vállalatok több tagállamot érintő átalakítása – esetében.

Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés?

Míg az uniós jog érvényesítése továbbra is a nemzeti hatóságok hatáskörébe tartozik, a munkavállalók szabad mozgása, a munkavállalók kiküldetése és a szociális biztonsági rendszerek koordinálása olyan definíció szerinti transznacionális kérdéseket jelentenek, amelyek uniós szintű fellépést igényelnek.

B. Megoldások

Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért?

Az Európai Munkaügyi Hatóság kapcsán három szakpolitikai alternatíva került mérlegelésre, amelyeket az ambíció egyre növekvő szintje jellemez: egy támogatási (1), egy operatív (2) és egy felügyeleti (3) alternatíva. Minden egyes lehetőség magában foglalja az Európai Munkaügyi Hatóság által elvégzendő alábbi feladatokat:

- munkaerő-mobilitási szolgáltatások magánszemélyek és vállalkozások számára,
- a nemzeti hatóságok közötti együttműködés és információcsere,
- a közös ellenőrzések támogatása,
- munkaerőpiaci elemzések és kockázatértékelés,
- a kapacitásépítés támogatása,
- közvetítés a nemzeti hatóságok között,
- az érintettek közötti együttműködés megkönnyítése a határokon átnyúló munkaerőpiaci zavarok esetén.

A végrehajtás tekintetében a következő lehetőségeket mérlegelték:

- létrejön egy, a munkaerő-mobilitás területén már meglévő uniós szervek koordinálásával foglalkozó európai hálózat, a Bizottság pedig új operatív feladatokat lát el; (1)
- létrejön az új Európai Munkaügyi Hatóság, amely már meglévő munkaerő-mobilitási szervekre épülő operatív feladatokat lát el; (2)
- a foglalkoztatás és a szociális biztonság területén már meglévő uniós ügynökségre építve létrejön egy új Európai Munkaügyi Hatóság (3).

Az előnyben részesített lehetőség magában foglalja az operatív szakpolitikai alternatívát (2), melyet az új Európai Munkaügyi Hatóságon (2) keresztül történő megvalósítással ötvöz. Ez a megközelítés lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a szakpolitikai irányvonalat megtartsa – ahogyan ez jelenleg is megvalósul a tagállamokkal együttműködésben –, és így megfeleljen a hatáskör-átruházás elkerülését célzó elvnek.

Az operatív szakpolitikai alternatíva – amely az érdekeltek határozott támogatását élvezi – biztosítja a legjobb egyensúlyt a célkitűzések elérésében, és pozitív hatást gyakorol a nemzeti hatóságokra, a munkavállalókra és a vállalkozásokra, anélkül, hogy jelentős mértékben növelné a költségeket. A meglévő uniós szintű mobilitási szervekre építve új Európai Munkaügyi Hatóság létrehozását célzó alternatíva egyszerre hatékony az operatív feladatok ellátásában a meglévő uniós szervek tevékenységeinek támogatása mellett, miközben – arányos módon és a szubszidiaritás tiszteletben tartása mellett – érvényesíti az észszerűsítés elvét is, válaszul az érintettek által felvetett mindkét aggályra.

Új ügynökség létrehozásához jogalkotási eszközre (rendelet) van szükség.

Ki melyik alternatívát támogatja?

A támogatás szintje az érdekeltek körében, valamint az intézkedések és az alternatívák tekintetében is változó. A hatékonyabb információcsere és kockázatértékelés széles körű támogatást élvez, de a nemzeti hatóságok, valamint a munkáltatói szervezetek határozottan vonakodnak a határokon átnyúló közös ellenőrzésektől, a kötelező érvényű határozatoktól vagy a kötelező érvényű vitarendezési mechanizmusoktól. A nemzetközi közúti fuvarozás terén a nemzeti végrehajtó hatóságok erőteljesebben támogatják a szabályok határokon átnyúló összehangolt végrehajtását elősegítő, uniós szintű mechanizmus létrehozását. A szakszervezetek az EU egyeztetési mechanizmusai iránti támogatásukat fejezték ki. Mind a szakszervezetek, mind a polgárok támogatnák a jogviták rendezésének a nemzeti hatóságok körén kívüli, a határokon átnyúló, egyedi jogvitákra

történő kiterjesztését.

Néhány kivételtől eltekintve az új hatóság létrehozásának támogatása a számára biztosított hatókörtől és célkitűzésektől, valamint a hatóság lehetséges költségeitől függ. Az érdekeltek jellemzően előnyben részesítik a meglévő hálózatok és struktúrák racionalizálását és hatékonyságának növelését.

C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai

Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb alternatívák) előnyei?

A magánszemélyek, különösen az utazó munkavállalók számára nyújtott előnyök közé a hatékonyabb védelem, valamint a csalás és visszaélés kockázatának csökkenése tartozik, főként a közúti közlekedési ágazatban. További előnyök származnak a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlásának kedvezőbb lehetőségeiből.

A vállalkozások – különösen a kkv-k – a tisztességesebb versenyből és az egyenlő feltételekből, valamint a helyzetükkel kapcsolatos bizonytalanság csökkenéséből fakadó előnyökből részesülnek majd, különösen a munkavállalók kiküldetését illetően. Mindez a hatékonyabb tájékoztatással együtt megkönnyíti a határokon átnyúló tevékenységekben való részvételre vonatkozó döntéseiket.

A nemzeti hatóságok számára a szabályok hatékonyabb érvényesítését elősegítő megerősített együttműködési és ellenőrzési kapacitás fog előnyösnek bizonyulni. A strukturált együttműködés előnyei idővel várhatóan nőni fognak, mivel egyre több nemzeti hatóság dönt majd a rendelkezésre álló keret alkalmazása mellett.

A szélesebb körű makrogazdasági előnyök jellemzően a belső piac jobb és méltányosabb működéséből fognak fakadni, hozzájárulva általában véve a tisztességesebb versenyhez és a közigazgatások közötti bizalom helyreállításához.

Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb lehetőségek)?

Az előnyben részesített kombinált alternatíva esetében az Európai Munkaügyi Hatóság teljes uniós költségvetése a becslések szerint – a 2023-ban bekövetkező teljes körű működés esetén – évente 50,9 millió EUR költséggel járna. Nincsenek környezeti hatások.

Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?

A vállalkozásokat, a kkv-kat és a mikrovállalkozásokat érő hatás várhatóan pozitív lesz. Előnyös lesz számukra mind a fokozott adminisztratív hatékonyság, mind a belső piac jobb működése, különösen az egyenlő versenyfeltételek jobb érvényesítése révén. A szabályoknak megfelelő vállalkozások számára mindez nem jár költséggel.

Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás?

Mivel a javaslatra vonatkozó támogatás az uniós költségvetésben szerepel, a nemzeti költségvetésekre gyakorolt hatás minimális lesz. A közigazgatásokra gyakorolt hatást nem lehet pontosan számszerűsíteni, de az esettanulmányok azt jelzik, hogy a hatás várhatóan pozitív lesz, mivel a szabályok jobb érvényesítése lehetővé fogja tenni a korábban be nem fizetett társadalombiztosítási járulékok azonosítását.

Lesznek-e egyéb jelentős hatások?

A javaslat a következő uniós mobilitási szervek esetében racionalizálást tesz szükségessé: i. az EURES Európai Koordinációs Irodája; ii. a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottság egyeztető testülete, iii. könyvvizsgáló bizottsága és iv. szakmai bizottsága, v. a be nem jelentett munkavégzés kezelésével foglalkozó európai platform, vi. a munkavállalók kiküldetésével foglalkozó szakértői bizottság, valamint vii. a munkavállalók szabad mozgásával foglalkozó szakmai bizottság. A jelenleg e szervek

által végzett feladatokat a Hatóság végezné. Az Európai Munkaügyi Hatóság együttműködést hozna létre a munkavállalói mobilitás és a szociális biztonsági rendszerek koordinálása területén fennmaradó három bizottsággal (az igazgatási bizottsággal és a tanácsadó bizottsággal), valamint a munkavállalók szabad mozgásával foglalkozó tanácsadó bizottsággal. A közúti szállítással foglalkozó bizottság szintén változatlan marad.

D. További lépések

Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?

A Bizottság a költségvetési rendelet és a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatás követelményeinek megfelelően a rendelet alkalmazását öt évvel a hatálybalépését követően értékelni fogja.