

Strasburg, dnia 13.3.2018r.
SWD(2018) 69 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

ustanawiającego Europejski Urząd ds. Pracy

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków dotycząca [wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego Europejski Urząd ds. Pracy]

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Swobodny przepływ pracowników i usług jest kluczowym atutem UE. Wymaga on jednak jasnych, sprawiedliwych i skutecznie egzekwowanych zasad w zakresie transgranicznej mobilności pracowników i koordynacji zabezpieczenia społecznego. UE przyjęła liczne akty prawne regulujące swobodny przepływ pracowników, delegowanie pracowników w kontekście świadczenia usług, a także zasady dotyczące koordynacji zabezpieczenia społecznego. Komisja Junckera przedstawiła kilka wniosków zmierzających do udoskonalenia tych ram regulacyjnych, w szczególności w kontekście rewizji dyrektywy o delegowaniu pracowników oraz rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w tym przepisów szczególnych dotyczących delegowania pracowników w międzynarodowym transporcie drogowym.

Utrzymują się jednak problemy w zakresie przestrzegania oraz skutecznego egzekwowania przepisów UE, co zagraża zaufaniu i sprawiedliwości rynku wewnętrznego. Wyróżnić można w szczególności dwa problemy: po pierwsze, niewystarczające informacje oraz nieodpowiednie wsparcie i doradztwo dla obywateli i przedsiębiorstw w sytuacjach transgranicznych; po drugie, niewystarczająca współpraca między organami krajowymi w zakresie egzekwowania prawa.

Celem przedmiotowego wniosku jest rozwiązanie konkretnych problemów, które przedstawiają się następująco:

- nieodpowiednie wsparcie i doradztwo dla obywateli i przedsiębiorstw w sytuacjach transgranicznych, w tym niepełne lub niewystarczające informacje na temat ich praw i obowiązków;
- niewystarczający dostęp do informacji i ich wymiana między organami krajowymi odpowiedzialnymi za poszczególne dziedziny mobilności pracowników i koordynację zabezpieczenia społecznego;
- niewystarczające zdolności organów krajowych do zorganizowania transgranicznej współpracy z innymi organami;
- brak lub niewystarczająca skuteczność mechanizmów wspólnych transgranicznych działań w zakresie egzekwowania prawa;
- brak mechanizmu mediacji transgranicznej między państwami członkowskimi we wszystkich dziedzinach mobilności pracowników i koordynacji zabezpieczenia społecznego;
- niewystarczające struktury współpracy na szczeblu UE w tej dziedzinie.

Mobilność pracowników w UE podczas kryzysu wzrosła. Do 2017 r. 17 mln osób mieszkało lub pracowało w innym państwie członkowskim niż państwo ich obywatelstwa. Liczba ta jest prawie dwukrotnie wyższa niż dziesięć lat temu. Liczba pracowników delegowanych wzrosła od 2010 r. o 68 % – do 2,3 mln w 2016 r. Codziennie do pracy w innym państwie członkowskim dojeżdża 1,4 mln obywateli UE. W takiej sytuacji potrzebna jest skuteczna współpraca między organami krajowymi oraz uzgodnione działania administracyjne w celu zarządzania rynkiem pracy nabierającym coraz silniejszego charakteru europejskiego.

Jaki jest cel inicjatywy?

Ogólnie rzecz biorąc, inicjatywa ma przyczynić się do zwiększania sprawiedliwości i zaufania na rynku wewnętrznym oraz wspierać swobodny przepływ pracowników i usług. Szczegółowe cele inicjatywy zaś to:

- poprawa dostępności informacji dla obywateli i pracodawców na temat ich praw i obowiązków w dziedzinie mobilności pracowników i koordynacji zabezpieczenia społecznego, a także dostępu do odpowiednich usług;
- usprawnienie współpracy operacyjnej między organami w zakresie transgranicznego egzekwowania odnośnych przepisów prawa Unii, w tym ułatwianie wspólnych inspekcji;
- mediacja i pomoc w rozstrzygnięciu sporów między organami krajowymi oraz łagodzeniu transgranicznych zakłóceń na rynku pracy, np. wynikających z restrukturyzacji przedsiębiorstw działających w kilku państwach członkowskich.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Chociaż egzekwowanie przepisów prawa UE pozostaje w gestii organów krajowych, swobodny przepływ pracowników, delegowanie pracowników i koordynacja zabezpieczenia społecznego z definicji są kwestiami ponadnarodowymi i wymagają podjęcia działań na szczeblu UE.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

W odniesieniu do proponowanego ustanowienia Europejskiego Urzędu ds. Pracy rozważono trzy warianty strategiczne, cechujące się coraz wyższym poziomem ambicji: (1) wariant wsparcia, (2) wariant operacyjny oraz (3) wariant nadzoru. Każdy wariant obejmuje następujące zadania, które mógłby wykonywać Europejski Urząd ds. Pracy:

- świadczenie obywatelom i przedsiębiorstwom usług w zakresie mobilności pracowników;
- współpraca i wymiana informacji między organami krajowymi;
- wsparcie dla wspólnych inspekcji;
- analizy rynku pracy i ocena ryzyka;
- wsparcie na rzecz budowania zdolności;
- mediacja między organami krajowymi;
- usprawnianie współpracy między odpowiednimi zainteresowanymi stronami w przypadku transgranicznych zakłóceń na rynku pracy.

Jeśli chodzi o realizację, wzięto pod uwagę następujące warianty:

- powołanie europejskiej sieci koordynującej działanie istniejących organów ds. mobilności pracowników oraz przejęcie przez Komisję nowych zadań operacyjnych; (1)
- ustanowienie nowego Europejskiego Urzędu ds. Pracy, wykonującego zadania operacyjne, na bazie istniejących organów ds. mobilności pracowników; (2)
- ustanowienie nowego Europejskiego Urzędu ds. Pracy na bazie istniejącej agencji UE w dziedzinie zatrudnienia. (3)

Preferowana opcja łączy wariant operacyjny (2) z jego realizacją przez nowy Europejski Urząd ds. Pracy (2). Podejście to umożliwi Komisji utrzymanie kierownictwa politycznego, wspólnie z państwami członkowskimi (stan obecny) i dzięki temu jest zgodny z zasadą niedelegowania.

Wariant operacyjny zapewnia optymalną równowagę w osiągnięciu określonych celów, zapewniając pozytywne skutki organom krajowym, pracownikom i przedsiębiorstwom bez znacznego wzrostu kosztów. Wariant ten cieszy się również silnym poparciem zainteresowanych stron. Wariant realizacji polegający na ustanowieniu nowego Europejskiego Urzędu ds. Pracy na bazie istniejących organów ds. mobilności na szczeblu UE łączy w sobie skuteczność w realizacji zadań operacyjnych i wsparcie działań już istniejących organów UE, przy ich jednoczesnej racjonalizacji, w sposób proporcjonalny i z zachowaniem zasady pomocniczości – obie te kwestie zostały podniesione przez właściwe zainteresowane strony.

W celu ustanowienia nowej agencji konieczny jest instrument legislacyjny (rozporządzenie).

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Poziom poparcia kształtuje się różnie w zależności od zainteresowanych stron oraz środków i opcji. Wyrażono szerokie poparcie dla lepszej wymiany informacji i oceny ryzyka, lecz zarówno wśród organów krajowych, jak i wśród organizacji pracodawców panuje silna obawa przed obowiązkowymi wspólnymi inspekcjami transgranicznymi, wiążącymi decyzjami czy wiążącymi mechanizmami rozstrzygnięcia sporów. W sektorze międzynarodowego transportu drogowego krajowe organy egzekwowania prawa wyrażają silniejsze poparcie dla mechanizmu na poziomie UE, który ułatwiłby zharmonizowane transgraniczne egzekwowanie przepisów. Związki zawodowe popierają unijne mechanizmy pojednawcze. Zarówno związki zawodowe jak i obywatele przychylaliby się do rozstrzygnięcia sporów poza organami krajowymi również w przypadkach indywidualnych sporów transgranicznych.

Z małymi wyjątkami poparcie dla utworzenia nowego urzędu warunkowane jest zakresem i celami powierzonych

mu zadań oraz ewentualnymi kosztami. Zainteresowane strony popierają raczej opcję racjonalizacji istniejących sieci i struktur oraz poprawy ich efektywności.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Obywatele, a zwłaszcza pracownicy mobilni, skorzystają z lepszej ochrony i mniejszego narażenia na ryzyko oszustw i nadużyć, przede wszystkim w sektorze transportu drogowego. Mogliby oni również w większym stopniu korzystać z przysługującego im prawa do swobodnego przepływu.

Przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP, skorzystałyby z bardziej sprawiedliwych warunków konkurencji i równych warunków działania. Zmniejszyłaby się również niepewność ich sytuacji, istotna zwłaszcza w odniesieniu do delegowania pracowników. Czynniki te, wraz z zapewnieniem lepszych informacji, mogą wpłynąć na ułatwienie im decyzji co do podejmowania działalności transgranicznej.

Z kolei korzyści dla organów krajowych wynikają z ich ściślejszej współpracy i możliwości kontroli na rzecz lepszego egzekwowania prawa. Oczekuje się, że korzyści płynące z ustrukturyzowanej współpracy wzrosną z czasem, gdyż więcej organów krajowych zdecyduje się wykorzystywać dostępne ramy.

Szersze korzyści makroekonomiczne wypływałyby zasadniczo z lepszego i bardziej sprawiedliwego funkcjonowania rynku wewnętrznego, przyczyniając się do ogólnej uczciwej konkurencji i do przywrócenia zaufania między organami administracji.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

W ramach preferowanej kombinacji wariantów łączne koszty funkcjonowania Europejskiego Urzędu ds. Pracy dla budżetu UE szacuje się na 50,9 mln EUR rocznie przy zakładanej pełnej operacyjności w 2023 r. Brak skutków dla środowiska.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Wpływ na przedsiębiorstwa, MŚP i mikroprzedsiębiorstwa powinien być pozytywny. Powinny skorzystać one z większej skuteczności administracyjnej i lepszego funkcjonowania rynku wewnętrznego, zwłaszcza dzięki lepszemu egzekwowaniu równych warunków działania. Przedsiębiorstwa działające zgodnie z przepisami nie poniosą żadnych kosztów.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Wpływ na budżety krajowe będzie minimalny ze względu na wsparcie dla wniosku z budżetu UE. Nie jest możliwe dokładne ilościowe określenie wpływu na organy administracji, ale ze studiów przypadków wynika, że wpływ ten będzie pozytywny, ponieważ dzięki lepszemu egzekwowaniu prawa będzie można ściągać dotąd nieopłacone składki na ubezpieczenie społeczne.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

W wyniku wniosku nastąpi racjonalizacja pewnych istniejących organów unijnych ds. mobilności: (i) Europejskiego Urzędu Koordynacji, stanowiącego część EURES, (ii) Komisji Pojedynczej ustanowionej przez Komisję Administracyjną ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, (iii) Komisji Obrachunkowej i (iv) Komisji Technicznej teź Komisji Administracyjnej, (v) europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej, (vi) Komitetu Ekspertów ds. Delegowania Pracowników oraz (vii) Komitetu Technicznego ds. Swobodnego Przepływu Pracowników. Zadania wykonywane obecnie przez te organy będą wykonywane przez Urząd Europejski ds. Pracy nawiążę współpracę z trzema pozostałymi organami w zakresie mobilności pracowników i koordynacji zabezpieczenia społecznego

(Komisją Administracyjną i Komitetem doradczym) oraz Komitetem Doradczym ds. Swobodnego Przepływu Pracowników. Komitet ds. Transportu Drogowego również zostanie zachowany w dotychczasowej postaci.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Komisja dokona oceny stosowania rozporządzenia po upływie pięciu lat od jego wejścia w życie zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego oraz wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa.