

Bryssel 21.12.2017
SWD(2017) 479 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa

{COM(2017) 797 final} - {SWD(2017) 478 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi ehdotuksesta avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa annettavaksi direktiiviksi
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?
Ongelma liittyy riskiin siitä, että työntekijöiden suojeleminen olisi riittämätöntä, kun työmarkkinoilta edellytetään mukautumiskykyä. Tämä koskee myös uusien ja epätyypillisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden suojeleminen. REFIT-arvioinnissa¹ ja julkisessa kuulemisessa² Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista kävi ilmi, että 1) kaikki työntekijät eivät saa kirjallista ilmoitusta; 2) työnantajien toimittamat tiedot saattavat olla riittämättömiä ja/tai ne annetaan liian myöhään; 3) noudattamisen tehostettu valvonta voisi auttaa täytäntöönpanossa; 4) ennustettavuuden puute on lisääntynyt; 5) pääsy pakolliseen koulutukseen on riittämätöntä; 6) suojeleminen taso vaihtelee jäsenvaltioiden välillä ja työmarkkinoiden avoimuus heikkenee.
Mihin aloitteella pyritään?
Tarkoituksena on edistää turvatumppaa ja ennakoivampaa työllisyyttä samalla kun varmistetaan työmarkkinoiden mukautuvuus. Aloitteella pyritään parantamaan 1) tiedotusta työoloista; 2) kaikkien mutta erityisesti epätyypillisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden työoloja työmarkkinoiden mukautumiskykyä haittaamatta; 3) työoloja koskevien vaatimusten noudattamista ja 4) työmarkkinoiden avoimuutta ilman, että yrityksille aiheutuu liiallista taakkaa.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Työmuotojen lisääntyminen edellyttää vähimmäisvaatimusten lisäämistä, jotta voidaan tukea työntekijöiden tasapuolista kohtelua, tasapuolisia toimintaedellytyksiä koko unionissa ja ylöspäin tapahtuvaa lähentymistä työllisyyden ja sosiaalisten tulosten osalta. Työmarkkinoiden vuoden 1991 jälkeinen kehitys huomioon ottaen direktiivi ei ole enää asianmukainen. Direktiivin muutokset, joita tarvitaan näiden puutteiden korjaamiseksi, voidaan tehdä ainoastaan EU:n tasolla.

¹ REFIT Evaluation of Directive 91/533/EEC (SWD(2017) 205 final), 26.4.2017; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&langId=fi&intPageId=202>

² Report of the public consultation Accompanying the document Establishing a European Pillar of Social Rights (SWD(2017) 206).

B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Tarkasteltavina ovat olleet seuraavat toimenpiteet: 1) Laajempi soveltamisala kaikkien työntekijöiden kattamiseksi EU:ssa; 2) Oikeus täydellisempiin ja ajantasaisiin tietoihin; 3) Määräajan lyhentäminen ensimmäiseen työpäivään tai sitä aikaisemmaksi; 4) Uudet vähimmäisvaatimukset kaikille työntekijöille; 5) Noudattamisen tehostettu valvonta. Uudet oikeudet (toimenpide 4) ovat seuraavat: • Työntekijöiden, joiden työaika on pääasiassa vaihteleva, oikeus suurempaan ennakoitavuuteen: i) oikeus etukäteen määritettyihin viitetunteihin ja -päiviin, ii) oikeus kohtuullisessa ajassa ennen uutta työtehtävää annettavaan ilmoitukseen • Oikeus sivutyöhön (yksinoikeuslausekkeita koskeva kielto) • Oikeus pyytää vaihtaa työsuhteen muotoa ja saada perusteltu kirjallinen vastaus • Oikeus koeajan enimmäiskeston • Oikeus maksuttomaan koulutukseen, jota edellytetään unionin lainsäädännössä, kansallisessa lainsäädännössä tai työehtosopimusten nojalla. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on yhdistelmä kaikista edellä mainituista toimenpiteistä, sillä niin poliittiset tavoitteet saavutetaan parhaiten.
Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?
Parhaaksi arvioitu vaihtoehto myötäilee parhaiten neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission julistamaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria. Se vastaa parhaiten parlamentin ja työntekijäjärjestöjen SEUT-sopimuksen³ 154 artiklan mukaisen kuulemismenettelyn aikana esittämiä toiveita. Ottaakseen huomioon työnantajien huolenaiheet komissio luopui joistakin ensimmäisen vaiheen kuulemisessa ehdotetuista toimista eikä ottanut huomioon tiettyjä työntekijäjärjestöjen ehdotuksia. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto tasapainottaa työntekijöiden olennaisen suojelun työpaikkojen luomisen ja työmarkkinainnovoinnin kanssa.
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?
Työ- ja elinolojen odotetaan paranevan huomattavasti. Direktiivin soveltamisala laajenee kattamaan vähintään 2–3 miljoonaa epätyypillisessä työsuhteessa olevaa työntekijää. Uudessa työssä aloittavat 8–16 miljoonaa henkilöä saavat selkeää tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Noin 4–7 miljoonan työntekijän terveyden ja työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen odotetaan paranevan. Noin 14 miljoonaa työntekijää haluaa mahdollisesti vaihtaa työsuhteen muotoa. Kun yksinoikeuslausekkeet poistuvat, noin 91 000–364 000 tarvittaessa kutsuttavaa työntekijää hakee mahdollisesti ylimääräistä työtä ja

³ Komissio pani merkille parlamentin kehotuksen vahvistaa uusi säällisiä työoloja koskeva direktiivi, mutta se arvioi, että tässä vaiheessa oikeasuhteisempi lähestymistapa on kohdistetumpi väline, kun otetaan huomioon nykyinen oikeusperusta, työmarkkinaosapuolten eriävät näkemykset ja SEUT-sopimuksen 153 artiklan 2 kohdan velvoite.

ansaitsee vuosittain 355–1 424 miljoonaa euroa enemmän. Työntekijöiden oikeus saada maksutonta pakollista koulutusta vahvistetaan ja heidän on helpompaa turvautua muutoksenhakukeinoihin. Työnantajat hyötyvät kestävämmästä kilpailusta, oikeusvarmuuden lisääntymisestä ja työmarkkinoiden avoimuuden yleisestä parantumisesta. Yksinoikeuslausekkeiden poistumisen myötä työntekijät voivat työskennellä muille työnantajille, mikä voi tuottaa noin 42–167 miljoonan euron vuosittaiset tulot näille työnantajille. Työnantajille koitui määrittämättömiin hyötyihin kuuluvat työntekijöiden työssä jatkamisen lojaaliuden paraneminen, terveemmät suhteet työpaikoilla, kantelujen ja oikeudenkäyntien määrän väheneminen ja resurssien käytön suunnittelun paraneminen, jotka kaikki lisäävät yleistä tuottavuutta.

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

Työntekijöille ei aiheudu merkittäviä kustannuksia. Työnantajien osalta: uuden tai tarkistetun kirjallisen ilmoituksen kustannusten odotetaan olevan 18–153 euroa pk-yrityksissä ja 10–45 euroa suuremmissa yrityksissä. Uuteen direktiiviin perehtymisestä aiheutuu yrityksille kertaluonteisia kustannuksia: keskimäärin 53 euroa pk-yrityksissä ja 39 euroa suuremmissa yrityksissä. Työsuhteen muodon vaihtamista koskevista pyynnöistä aiheutuvien kustannusten odotetaan olevan samanlaisia kuin uudesta kirjallisesta ilmoituksesta aiheutuvat kustannukset. Työnantajat ennakoivat joitakin vähäisiä välillisiä kustannuksia (oikeudellinen neuvonanto, työvuorojärjestelmien tarkistaminen, henkilöstöhallinnon työaika, henkilöstölle tiedottaminen jne.). Jouston menetys on marginaalista (eli koskee vain pienintä osaa työnantajista, jotka hyödyntävät laajasti mahdollisimman joustavia työmuotoja). Palkkoihin ei odoteta kohdistuvan merkittäviä yhteisvaikutuksia, vaikka yksittäisillä työntekijöillä olisikin alityöllisyyden vähentymisen ja työolojen ennustettavuuden parantumisen myötä mahdollisuus ansaita enemmän.

Mitkä ovat vaikutukset suuriin yrityksiin sekä pk- ja mikroyrityksiin?

Pk-yritykset todennäköisesti käyttävät hieman enemmän rahaa kuhunkin kirjalliseen ilmoitukseen ja perehtymiskustannukset voivat niillä mahdollisesti olla suuremmat. Toimenpiteiden kokonaisvaikutus riippuu kuitenkin enemmän yrityksen liiketoimintamallista kuin koosta (esim. miten paljon niissä tukeudutaan epätyypillisiin työsuhteisiin). Malleilla voidaan saada aikaan säästöjä (30–40 % kirjallista ilmoitusta kohti) ja helpottaa sääntöjen noudattamista erityisesti pk-yrityksissä. Pk-yritysten kustannusten uskotaan vähenevän työsuhteen muodon vaihtamista koskeviin pyyntöihin pk-yritysten tapauksessa sovellettavalla kevyemmällä järjestelyllä.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Melko vähän kustannuksia jäsenvaltioiden oikeudellisten kehysten mukauttamisesta. Joitakin kustannuksia, jotka liittyvät noudattamisen tehostettuun valvontaan. Pimeän työn voidaan kaiken kaikkiaan odottaa vähenevän, koska ehdotetut toimenpiteet helpottavat tarkastuksia ja noudattamisen valvontaa. Verotulojen ja sosiaaliturvamaksuista saatavien säästöjen voidaan odottaa lisääntyvän: yksinoikeuslausekkeitä koskevaan kieltoon liittyvät verotulot: 46–185 miljoonaa euroa vuodessa; pimeän työn siirtyminen virallisen talouden piiriin: 8–25 miljoonaa euroa verotuloja vuodessa; 4–24 miljoonaa euroa vähemmän

sosiaaliturvamaksuja vuodessa.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Yhdenmukaisemmalla soveltamisalalla ja selkeämmillä tiedoilla työoloista tuetaan liikkuvuutta niin kansallisilla kuin koko EU:n työmarkkinoilla. Pimeän työn voidaan odottaa vähenevän. Perusoikeuksien, erityisesti ammatillisen vapauden ja oikeuden tehdä työtä, miesten ja naisten tasa-arvon sekä oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeussuojan saatavuuteen, odotetaan paranevan huomattavasti.

D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Komissio seuraa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja tarkistaa direktiiviä jäsenvaltioita ja EU:n tason työmarkkinaosapuolia kuullen varmistaen riittävän pitkän ajanjakson, jotta aloitteen vaikutukset saadaan arvioitua sen jälkeen, kun se on kokonaan pantu täytäntöön.