

Brüssel, 21.12.2017
SWD(2017) 479 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv

lähipaistvate ja prognoositavate töötingimuste kohta Euroopa Liidus

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

Kommenteeritud kokkuvõte
Mõjuhinnaang läbipaistvaid ja prognoositavaid töötingimusi Euroopa Liidus käsitleva direktiivi ettepaneku kohta
A. Vajadus meetmete järele
Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?
Probleem on seotud töötajate, sealhulgas uutes ja mittestandardsetes tööhõivevormides olevate töötajate ebapiisava kaitse ohuga tööturu vajaliku kohanemisvõime kontekstis. Euroopa sotsiaalõiguste samba hindamine õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi raames¹ ja samba kohta peetud avalik konsultatsioon² näitasid, et 1) mõned töötajad ei saa kirjalikku tõendit; 2) tööandjate esitatud teave võib olla ebapiisav ja/või esitatud liiga hilja; 3) direktiivi saaks tulemuslikumaks muuta tugevdatud täitemehhanismide abil; 4) prognoositavus on vähenenud; 5) juurdepääs kohustuslikule koolitusele ei ole piisav; 6) kaitsetase eri liikmesriikides on erinev ja tööturul on väiksem läbipaistvus.
Mida selle algatusega loodetakse saavutada?
Üldine eesmärk on edendada kindlamat ja prognoositavamalt tööhõivet, tagades samas tööturu kohanemisvõime. Algatuse eesmärk on parandada: 1) teavet töötingimuste kohta; 2) kõigi töötajate töötingimusi, eelkõige mittestandardsete tööhõivevormide korral, säilitades samal ajal tööturu kohanemisvõime; 3) vastavust töötingimuste suhtes kehtivatele nõuetele ja 4) tööturu läbipaistvust, vältides samal ajal liigset koormust ettevõtjatele.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?
Tööhõivevormide mitmekesisustumine nõuab uusi miinimumnõudeid, et toetada töötajate võrdset kohtlemist, võrdseid võimalusi kogu ELis ning ülespoole ühtlustamist tööhõives ja sotsiaalsetes tulemustes. Arvestades tööturu arengut alates 1991. aastast ei ole direktiiv enam täiesti piisav. Direktiivi muudatusi nende puuduste parandamiseks saab teha ainult ELi tasandil.

¹ Direktiivi 91/533/EMÜ hindamine õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi alusel, SWD(2017) 205 final, 26.4.2017; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&langId=en&intPageId=202>.

² SWD(2017) 206 Aruanne avaliku konsultatsiooni kohta. Lisatud dokumendile „Euroopa sotsiaalõiguste samba loomine“.

B. Lahendused
Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?
Kaaluti järgmisi meetmeid: 1) laiem kohaldamisala, mis hõlmaks kõiki ELi töötajaid; 2) õigus täielikumale ja ajakohastatud teabele; 3) tähtaja lühendamine hiljemalt töösuhete esimese päevani; 4) uued miinimumõigused kõigile töötajatele; 5) tugevdatud täitemehhanismid. Uued õigused (meede 4) on: • enamjaolt muutuva töögraafikuga töötajate õigus suuremale prognoositavusele: i) õigus eelnevalt kindlaksmääratud viitekellaegadele ja –päevadele; ii) õigus mõistlikule etteteatamisajale enne uut tööülesannet; • õigus paralleelsele tööhõivele (ainuõigusklauslite keelustamine); • õigus taotleda teist tööhõivevormi ja saada kirjalik vastus; • õigus katseaja kestuse piiramisele teatava ajaga; • õigus tasuta koolitusele, nagu on nõutud ELi või liikmesriigi õigusaktidega või kollektiivlepingutega. Eelistatud variant on kombinatsioon kõigist eelpool loetletud meetmetest, kuna see on kõige sobivam poliitiliste eesmärkide saavutamiseks.
Kes millist varianti toetab?
Eelistatud variant on kõige paremini kooskõlas Euroopa sotsiaalõiguste sambaga, mille kuulutasid välja nõukogu, Euroopa Parlament ja komisjon. See on kõige lähemal parlamendi ja töötajate organisatsioonide taotlustele, mis esitati Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 154 kohase konsulteerimise ajal³. Et vastata tööandjate muredele, jättis komisjon kõrvale mõned konsulteerimise esimeses etapis kavandatud tegevussuunad ja ei toetanud mõningaid töötajate organisatsioonide ettepanekuid. Eelistatud variant tasakaalustab töötajate põhikaitse ning kohanemisvõime töökohtade loomiseks ja tööturu uuendamiseks.
C. Eelistatud poliitikavariandi mõju
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?
Eeldada võib töö- ja elutingimuste märkimisväärset paranemist. Vähemalt 2–3 miljonit mittestandardse tööhõivega töötajat lisanduvad direktiivi kohaldamisalasse. 8–16 miljonit inimest alustavad uut tööd selge teabega oma õiguste ja kohustuste kohta. 4–7 miljoni töötaja jaoks suureneb prognoositavus, mis peaks parandama nende töö- ja eraelu tasakaalu ning tervist. Ligi 14 miljonit töötajat võib taotleda uut tööhõivevormi. Ainuõigusklausli puudumine võimaldab ligikaudu 91 000–364 000 nõudetöö tegijal otsida lisatööd ja teenida 355–1 424 miljonit eurot lisatasu aastas. Kinnitatakse töötajate õigust saada tasuta

³ Komisjon võttis arvesse parlamendi üleskutset kehtestada uus raamdirektiiv inimväärsete töötingimuste kohta, kuid leidis, et selles etapis oleks sihipärasema vahendi kehtestamine proportsionaalsem lähenemisviis, võttes arvesse olemasolevat õiguslikku alust, sotsiaalpartnerite erimeelsusi ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 153 lõikes 2 sätestatud kohustust.

kohustuslikku koolitust ning lihtsustatakse ka nende juurdepääsu õiguskaitsele. Tööandjad saavad kasu püsivamast konkurentsivõimest, suuremast õiguskindlusest ja tööturgude üldisest paremast läbipaistvusest. Ilma ainuõigusklauslita saavad töötajad teha tööd teistele tööandjatele, mis võib luua neile tööandjatele ligikaudu 42–167 miljonit eurot tulu aastas. Tööandjate kvantifitseerimata eeliste hulka kuuluvad ka töötajate suurem püsivus ja lojaalsus, paremad töösuhted, väiksem arv kaebusi ja kohtuasju ning parem ressursside kavandamine, mis kõik toetavad üldist tootlikkuse kasvu.
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?
Töötajatele märkimisväärseid kulusid ei ole. Tööandjate puhul: uute või läbivaadatud kirjalike tõendite väljastamise kulu VKEdele eeldatavasti 18–153 eurot ja suurematele ettevõtetele 10–45 eurot. Ettevõttele kaasneb ka uue direktiiviga tutvumisega seotud ühekordne kulu, mis VKEde puhul oleks keskmiselt 53 eurot ja suuremate ettevõtete puhul 39 eurot. Uue tööhõivevormi taotlustele vastamise kulud on eeldatavasti samas suurusjärgus uue kirjaliku tõendi väljastamise kuludega. Tööandjad prognoosivad ka mõõdukaid kaudseid kulusid (õigusnõustamine, töögraafikute süsteemi läbivaatamine, personalihalduseks kuluv aeg, töötajate teavitamine). Paindlikkuse kadu on oodata ainult väikesel määral (st väikese hulga tööandjate jaoks, kes kasutavad laialdaselt kõige paindlikumaid tööhõivevorme). Märkimisväärset koondmõju palkadele ei prognoosita, kuigi üksikisikute sissetulekud võivad suureneda tänu vaegtööhõive vähenemisele ning prognoositavamatele töötingimustele.
Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?
SME-d kulutavad tõenäoliselt mõnevõrra rohkem iga kirjaliku tõendi esitamisele ja neil võivad olla suuremad direktiiviga tutvumise kulud. Meetmete üldmõju sõltub siiski pigem äriühingu ärimudelist, mitte suurusest (nt mittestandardsete töövormide kasutamise ulatus). Vormid võivad aidata kulusid kokku hoida (30–40% esitatud kirjaliku tõendi kohta) ja lihtsustada eelkõige nõuete täitmist VKEde poolt. VKEdele ette nähtud lihtsustatud kord muusse tööhõivevormi üleviimise taotluste menetlemiseks vähendab eeldatavasti VKEde kulusid.
Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
Mõõdukad kulud liikmesriikide õigusraamistike kohandamiseks. Mõned kulud seoses jõustamise tõhustamisega. Üldiselt võib eeldada deklareerimata töö vähenemist, kuna kavandatud meetmed hõlbustavad kontrollimist ja nõuete täitmise tagamist. Oodata võib täiendavat maksutulust ja sääste sotsiaalhüvitiste arvelt: ainuõigusklausli keeluga seotud maksutulust 46–185 miljonit eurot aastas; deklareerimata töö ületoomisega ametlikku majandusse kaasneb 8–25 miljonit eurot aastas maksutuluna; 4–24 miljonit eurot aastas sotsiaalhüvitiste maksmise vähenemisest.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Ühtlasem kohaldamisala ja selgem teave töötingimuste kohta toetab liikuvust nii liikmesriikide tööturgudel kui ka kogu ELis. Võib eeldada deklareerimata töö vähenemist. Eeldada võib märkimisväärset panust põhiõiguste valdkonnas, eelkõige seoses

kutsevabadusega ja õigusega teha tööd, naiste ja meeste võrdõiguslikkusega ning õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiguskaitse kättesaadavusega.

D. Järeelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Komisjon jälgib direktiivi rakendamist liikmesriikides ja vaatab direktiivi läbi, konsulteerides liikmesriikide ja sotsiaalpartneritega ELi tasandil, jättes piisavalt pika ajavahemiku algatuse mõju hindamiseks pärast selle täielikku rakendamist.