



Strasbourg, 13.3.2018
SWD(2018) 71 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: nõukogu soovitus,

milles käsitletakse töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu sotsiaalkaitsele

{COM(2018) 132 final} - {SWD(2018) 70 final}

Kommenteeritud kokkuvõte
Mõjuhinnang töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu sotsiaalkaitsele käsitleva nõukogu soovituse kohta
A. Vajadus meetmete järele
Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?
<p>Üleilmastumise, tehnoloogiaarengu, tööturuasutuste muutumise ja demograafiliste muutuste tõttu on Euroopa tööturg üha kiiremini muutunud ja tööhõivevõimalused järjest rohkem mitmekesisestunud. Töökarijäärid muutuvad vähem lineaarseks.</p> <p>Sotsiaalkaitstesüsteemid töötati peamiselt välja ja need toimivad praegugi nn standardses (st pikaajalises täistööajaga) töösuhtes olevaid töötajaid silmas pidades ning paljudes riikides ei ole füüsilisest isikust ettevõtjaid (FIEsid) neisse süsteemidesse täielikult kaasatud. Üha rohkem inimesi, kes kasutab ebatüüpilist tööhõivevormi või tegutseb FIEna, ei saa oma tööturustaatuset tõttu piisavat juurdepääsu sotsiaalkaitsele.</p> <p>Need puudujäägid seavad selliste inimeste ja nende perede heaolu suuremasse ohtu, muudavad nende majandusliku olukorra ebakindlaks ning põhjustavad uut põlvkondadevahelist ja põlvkonnasisest ebavõrdsust. Halb mõju avaldub ka üldisel tasandil ning seab ohtu sotsiaalkaitstesüsteemide rahalise jätkusuutlikkuse ja takistab neid toimimast heaolu vähendavaid majandustsükleid leevendavate automaatsete tasakaalustusmehhanismidena.</p>
Mida selle algatusega loodetakse saavutada?
<p>Töötajate ja FIEde juurdepääsu sotsiaalkaitsele käsitleva algatuse üldeesmärk on toetada kõiki FIEsid ja ebatüüpilist tööhõivevormi kasutavaid töötajaid, kes ei ole oma lepingu tüübi või tööturustaatuset tõttu sotsiaalkaitsekavadega piisavalt kaitstud töötuse, haiguse, raseduse ja sünnituse või isaduse, tööõnnetuste ja kutsehaiguste, invaliidsuse ja vanaduse korral. Algatuse konkreetsem eesmärk on kannustada liikmesriike võtma meetmeid, et need rühmad saaksid</p> <ul style="list-style-type: none"> • liituda vastavate sotsiaalkaitstesüsteemidega (st kõrvaldatakse ametlikus sotsiaalkaitsega kaetuses esinevad puudused), • omandada ja kasutada asjakohaseid õigusi (st tagatakse piisav tegelik sotsiaalkaitsega kaetus) ning et neil oleks hõlpsam sotsiaalkaitseõigusi kavade vahel üle kanda; • läbipaistvat teavet oma sotsiaalkaitseõiguste ja -kohustuste kohta.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?
<p>Probleem, et tööturul on üha enam inimesi, kellel puudub piisav juurdepääs sotsiaalkaitsele, ning selle negatiivsed tagajärjed sotsiaalsele õiglusele, tööturu dünaamilisusele ja jätkusuutlikule majanduskasvule on liikmesriikides laialt levinud. Kuigi sotsiaalkaitstesüsteemide kujundamine ja rahastamine kuulub liikmesriikide pädevusse ja mõnes liikmesriigis tehakse osalisi reforme, aitab ELi meede järgida Euroopa sotsiaalõiguste samba 12. põhimõtet ning tagada, et edusammud ei ole osalised ega ebaühtlased, vaid neid tehakse kõigi rühmade ja sotsiaalkaitseharude puhul ja kõigis liikmesriikides, luues sellega siseturul majandustegevuses osalejatele võrdsed tingimused. ELi meetmega saab ära hoida lühiajalisi konkurentsimoonusi ning tagada, et kõik liikmesriigid liiguvad samal ajal samas suunas, edendades seega ülespoole suunatud majanduslikku ja sotsiaalset lähenemist kogu ELi majanduse hüvanguks.</p>
B. Lahendused
Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?
<p>Algatuse vahendina kaaluti nõukogu soovitust, direktiivi ning suurema tähelepanu pööramist sotsiaalkaitsele olemasolevates vahendites, eelkõige Euroopa poolaastas ja sotsiaalvaldkonna avatud koordinatsiooni meetodis. Eelisevahend on nõukogu soovitus, sest seda peetakse praegu</p>

kõige tulemuslikumaks ja proportsionaalsemaks vahendiks. Soovituse peamine lisaväärtus seisneb praegu selles, et toetatakse ja täiendatakse liikmesriikide arutelusid ja reforme ning suunatakse seega liikmesriikide jõupingutused ülespoole suunatud majandusliku ja sotsiaalse lähenemise poole. Arvestades probleemi muutuvust, mõnes liikmeriigis käimas olevaid reforme ja statistilisi piiranguid, on nõukogu soovitus proportsionaalsem kui direktiiv. Kuigi direktiiv võib puht majanduslikus mõttes aidata kõnealuse algatuse eesmärke paremini saavutada, on konsultatsioonide alusel põhjust kahelda, et direktiivi toetaksid kõik liikmesriigid, mistõttu oleks see üldises plaanis vähem tulemuslik vahend.

Peale lähtestsenaariumi (pakett A) hinnati veel kaht poliitikameetmepaketti, mis mõlemad sisaldasid meetmeid algatuse kolme erieesmärgi saavutamiseks.

Paketi B eesmärk on i) laiendada ametlikku sotsiaalkaitsega kaetust ebatüüpilist tööhõivevormi kasutavatele töötajatele kohustuslikus korras ja FIEdele vabatahtlikus korras; ii) kohandada sotsiaalkaitsekavade ajalisi piirmääri ning tagada õiguste säilimine, ülekantavus ja liitmine olukorras, kus inimene vahetab tööd või tööalast staatust; iii) tagada, et nimetatud rühmad saavad üldist ja individuaalset teavet sotsiaalkaitseõiguste ja -kohustuste kohta.

Paketi C eesmärk on i) laiendada ametlikku sotsiaalkaitsega kaetust ebatüüpilist tööhõivevormi kasutavatele töötajatele ja FIEdele kohustuslikus korras; ii) kohandada sotsiaalkaitsekavade ajalisi piirmääri ning võtta kasutusele isiklikud kontod, millega seotakse sotsiaalkaitseõigused inimeste, mitte lepingutega; iii) tagada, et nimetatud rühmad saavad üldist ja individuaalset teavet sotsiaalkaitseõiguste ja -kohustuste kohta.

Eelisvariant (pakett B) võimaldab rohkem paindlikkust, et sobitada ametliku kaetuse võimalusi FIEde olukorraga, võttes arvesse selle rühma eripärasid ja heterogeensust. Pealegi ei ole sidusrühmad ja eelkõige FIEde esindajad selgel üksmeelel selle suhtes, millist käsitlust füüsilisest isikust ettevõtjate ametliku kaetuse puhul kasutada. Paketiga B luuakse seega hea kompromiss konsultatsiooni käigus väljendatud erinevate seisukohtade ja kõnealusele algatusele seatud ELi poliitiliste eesmärkide vahel.

Kes millist varianti toetab?

Sotsiaalpartneritega peetud konsultatsiooni ja avaliku konsultatsiooni käigus väljendati üsna erinevaid seisukohti. Poliitilise käsitluse küsimuses eelistavad umbes kaks kolmandikku avalikus konsultatsioonis osalenutest ja kõik ametiühingud kohustuslikku sotsiaalkaitset igat liiki töö puhul. Tööandjatel olid aga pakutud variantide kohta erinevad seisukohad. Mõned nõustuvad, et sotsiaalkaitse peaks olema kohustuslik, kuid töötajatel peaks olema õigus valida kaetuse vormi (ava- või eraõiguslik), ja eriti rõhutati FIEde valikuvabadust. Teised tööandjad eelistavad vabatahtlikku ametlikku kaetust, et võetaks arvesse tööhõivevormide mitmekesisust ja FIEde erinevusi.

Vahendi valiku küsimuses eelistaksid mõned sidusrühmad (ametiühingud, rahvahanke kaudu töötavate inimeste esindajad, vabaühendused, mõni autonoomne sotsiaalkindlustusamet ja vähesed liikmesriigid) direktiivi, millega nähakse ette miinimumnõuded. Teised (tööandjad, vabade elukutsete esindajad, enamik liikmesriike) rõhutasid aga Euroopa poolaastat ja sotsiaalvaldkonna avatud koordineerimise meetodit vahenditena, mille abil tagada, et sotsiaalkaitsepuudujäägid kõrvaldatakse.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Kooskõlas ELi toimimise lepingu artiklis 153 sätestatud subsidiaarsusnõuetega teevad liikmesriigid ise tähtsaimad otsused meetmete kavandamise ja rahastamise kohta. Neist otsustest sõltub hüvitiste suurus. Üldkokkuvõttes suureneb sotsiaalkaitset saavate FIEde ja ebatüüpilist tööhõivevormi kasutavate töötajate arv märkimisväärselt. Nii väheneb individuaalne risk, sissetulekute ebakindlus ja sõltumine juhusest ning eelkõige kõnealuste rühmade vaesusrisk. Erinevuste vähendamine sotsiaalkaitsele juurdepääsul peaks soodustama

üleminekut ühelt lepingutüübilt teisele ja ühest tööturustaatuselt teisele ning aitama seega muuta tööturu dünaamilisemaks. Vähendades liigset tuginemist lepingutele, mille pealt ei maksta sotsiaalkindlustusmaksid, luuakse ettevõtetele võrdsemad tingimused. Kui peatada suundumus, et järjest suurem osa inimesi ei ole kaetud sotsiaalkaitseüsteemidega, ei nõrgene nende süsteemide roll majandustsüklite tasakaalustajatena ja võib paraneda nende süsteemide rahaline jätkusuutlikkus.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Ka kulude suurus ja nende jaotus avaliku sektori eelarvete, kindlustusandjate, edaspidi sotsiaalkaitsega kaetud rühmade ja maksumaksjate vahel sõltub suuresti otsustest, mille liikmesriigid teevad subsidiaarsuspõhjustel ise ning mis käsitlevad kavade korraldust, rahastamist ja nendega ettenähtud kaitsetaset. Otsesed kulud on peamiselt seotud hüvitiste andmisega. Näitesimulatsioonidest olukorra kohta, kus FIEd on kaetud töötus- ja haigushüvitistega, võib järeldada, et need kulud on väikesed. Kaudsed kulud võivad tuleneda käitumise muutumisest sotsiaalkaitsega suurema kaetuse tõttu.

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?

Ettevõtted võivad saada kasu ebaõiglase konkurentsi vähenemisest, edaspidi kaitstavaid tööhõivevorme kasutavate üksikisikute töövõime kasvust ja tööturu dünaamilisemaks muutumisest. Sõltuvalt rahastamisvalikutest võivad kasvada ettevõtete kulud, et tulla toime tootmises toimivate kõikumistega, ja teatavad kulud, mis on seotud ebatüüpiliste tööhõivevormidega ja FIEde palkamisega. FIEd töötavad enamasti mikroettevõtjate, harvem aga VKEde ja suureettevõtete juures. Ebatüüpilist tööhõivevormi kasutavaid töötajaid on sagedamini VKEdele.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Kulud, mis on seotud varem sotsiaalkaitseta olnud rühmadele hüvitiste andmisega avalike sotsiaalkaitseüsteemide kaudu, võivad suurened, kuid olenevalt liikmesriikide rahastamisotsustest võivad avaliku sektori eelarvest hüvitiste andmiseks tehtavad netokulud väheneda, kui need kulud kaetakse eelarvetesse tehtavate sotsiaalkaitsemaksetega. Arvestades olukordi, kus varem katmata rühmad sõltuvad praegu viimase abinõuna toimivatest turvavõrkudest, näiteks sotsiaalabist, võivad väheneda eelarve muude osade kulud. Samuti võivad tekkida teatavad kulud seoses individuaalse teabe esitamisega.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Simulatsioonidest olukorra kohta, kus füüsilisest isikust ettevõtjad on kaetud töötushüvitistega, võib järeldada, et oluliselt väheneb FIEde ja nende pere vaesusrisk. Samasugust mõju (mille kohta ei ole küll simulatsiooni tehtud) võib oodata ka ebatüüpilist tööhõivevormi kasutavate töötajate vaesusriskile.

D. Järeldused

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Komisjon jälgib soovitusel rakendamist liikmesriikides ning vaatab soovitusel läbi koostöös liikmesriikidega ja pärast konsulteerimist asjaomaste sidusrühmadega, jättes piisava ajavahemiku, et hinnata algatuse mõju pärast selle täielikku rakendamist.