



Strasbourg den 13.3.2018
SWD(2018) 71 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

förslaget till rådets rekommendation

om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare

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

Sammanfattning
Konsekvensbedömning av rådets rekommendation om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare
A. Behov av åtgärder
Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?
<p>Globaliseringen, den tekniska utvecklingen, arbetsmarknadsinstitutionernas förändring och den demografiska utvecklingen har lett till att de europeiska arbetsmarknaderna förändras i allt snabbare takt och till att arbetstillfällena sakta men säkert blir allt mer mångskiftande. Yrkeslivet har också blivit mindre linjärt.</p> <p>Systemen för socialt skydd har i första hand utformats för arbetstagare med ”typiska” anställningsförhållanden, dvs. tillsvidareanställning på heltid, och är fortfarande anpassade till dem. I många länder har egenföretagare aldrig till fullo omfattats av det sociala skyddet. Allt fler arbetstagare har atypiska anställningsformer eller är egenföretagare, men har på grund av sin arbetsmarknadsstatus inte tillgång till ett ändamålsenligt socialt skydd.</p> <p>Dessa luckor i skyddet utgör ett hot mot de berörda individernas och deras familjers välfärd eftersom den ekonomiska osäkerheten ökar. De ger även upphov till nya former av bristande jämlikhet såväl mellan som inom generationerna. De negativa följderna är också märkbara på övergripande nivå. Systemens finansiella hållbarhet sätts på prov och deras allmänt stabiliserande inverkan på konjunkturer med negativ inverkan på välfärden hämmas.</p>
Vad förväntas initiativet leda till?
<p>Syftet med initiativet om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare är att stödja alla egenföretagare och personer med atypisk anställning som på grund av sin anställningsform eller arbetsmarknadsstatus inte har ett ändamålsenligt socialt skydd vad gäller arbetslöshet, sjukdom, föräldraskap, arbetsolyckor och yrkessjukdomar, funktionsnedsättning och åldrande. Initiativet syftar särskilt till att uppmuntra medlemsstaterna att sörja för att dessa grupper</p> <ul style="list-style-type: none"> • kan ansluta sig till ett relevant system för socialt skydd (åtgärda brister i det formella skyddet), • kan förvärva tillräckliga rättigheter och utnyttja dem (tillräckligt faktiskt skydd) samt föra över rättigheter som förvärvats inom ett system till ett annat, och • kan få tydlig information om sina rättigheter och skyldigheter vad gäller socialt skydd.
Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?
<p>Att ett växande antal människor på arbetsmarknaden inte har tillräcklig tillgång till socialt skydd och de negativa konsekvenser detta får för den sociala rättvisan, arbetsmarknadens dynamik och en hållbar tillväxt är ett vanligt förekommande problem i medlemsstaterna. Medlemsstaterna ansvarar för utformningen och finansieringen av systemen för socialt skydd och vissa länder håller på att införa reformer, men med åtgärder på EU-nivå kan man stödja princip 12 i den europeiska pelaren för sociala rättigheter och säkerställa att framstegen är fullständiga och jämna, så att de gynnar alla kategorier av förvärvsarbetande, alla grenar av det sociala skyddet och alla medlemsstater samt att det skapas lika villkor för de ekonomiska aktörerna på den inre marknaden. Med EU-åtgärder kan man förhindra en snedvridning av konkurrensen på kort sikt och se till att alla medlemsstater utvecklas i samma riktning och samtidigt, vilket främjar en uppåtgående konvergens och gynnar ekonomin som helhet i EU.</p>
B. Lösningar
Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?
De instrument som har övervägts för initiativet är en rådsrekommendation, ett direktiv samt ett

starkare fokus på socialt skydd i befintliga instrument som den europeiska planeringsterminen och den öppna samordningsmetoden på det sociala området. Det mest verkningsfulla och proportionella instrumentet anses för närvarande vara en rådsrekommendation. Det största mervärdet med en rekommendation är att det kan skapa en dynamik som stöder och kompletterar nationella debatter och reformer och vägleder medlemsstaterna i deras strävan efter konvergens uppåt. Med beaktande av problemets föränderliga karaktär, de reformer som pågår i vissa medlemsstater och de statistiska begränsningarna är en rådsrekommendation mer proportionell än ett direktiv. Även om ett direktiv i rent ekonomiskt hänseende skulle kunna vara mer verkningsfullt med tanke på målen för detta initiativ visar samråden att det är tveksamt huruvida alla medlemsstater skulle stödja ett direktiv. Sammantaget är ett direktiv därför mindre verkningsfullt.

Tillsammans med referensscenariot (paket A) bedöms två alternativa åtgärds paket, som båda innehåller en kombination av åtgärder med inriktning på tre särskilda mål för initiativet.

Syftet med paket B är att i) utvidga det formella skyddet och göra det obligatoriskt för arbetstagare med atypisk anställning och frivilligt för egenföretagare, ii) att ändra tidsgränserna i systemen för socialt skydd och se till att individer kan behålla, föra över och lägga samman förvärvade rättigheter om de byter jobb eller arbetsmarknadsstatus samt iii) att se till att de ovan nämnda grupperna har tillgång till allmän och individanpassad information om rättigheter och skyldigheter i fråga om socialt skydd.

Syftet med paket C är att i) utvidga det formella skyddet och göra det obligatoriskt för både arbetstagare med atypisk anställning och för egenföretagare, ii) att ändra tidsgränserna i systemen för socialt skydd och införa personliga konton så att förvärvade rättigheter knyts till individen i stället för till anställningsavtalet samt iii) att se till att de ovan nämnda grupperna har tillgång till allmän och individanpassad information om rättigheter och skyldigheter i fråga om socialt skydd.

Det rekommenderade alternativet (paket B) ger större utrymme att skraddarsy möjligheterna till formellt skydd för egenföretagare, som är en mycket heterogen grupp med specifika särdrag. Det råder heller ingen tydlig samsyn bland de berörda parterna, särskilt inte bland företrädarna för egenföretagare, om hur det formella skyddet för egenföretagare ska utformas. Paket B är därför en välavvägd kompromiss mellan de olika synpunkter som framförts under samrådsförfarandet och de politiska mål som EU har fastställt för detta initiativ.

Vem stöder vilket alternativ?

Samrådet med arbetsmarknadens parter och det offentliga samrådet visar att åsikterna går isär. Ungefär två tredjedelar av deltagarna i det offentliga samrådet och alla fackliga organisationer är för obligatoriskt socialt skydd för alla slags jobb. Arbetsgivarna hade däremot olika åsikter om de olika alternativen. Vissa av dem anser att det sociala skyddet bör vara obligatoriskt men att anställda borde ha rätt att välja vilket skydd de vill ha (statligt eller privat). Särskilt valfriheten för egenföretagarna framhålls. Andra arbetsgivare förespråkar frivilligt formellt skydd för att ta hänsyn till mångfalden av anställningsformer och till egenföretagarnas heterogenitet.

När det gäller valet av instrument skulle vissa berörda parter (fackliga organisationer, personer som arbetar med så kallad folktreprenad, icke-statliga organisationer, vissa självstyrande socialförsäkringsorgan, ett fåtal medlemsstater) föredra ett direktiv som fastställer miniminormer. Andra (arbetsgivare, företrädare för fria yrkesutövare, de flesta medlemsstater) menar att den europeiska planeringsterminen och den öppna samordningsmetoden på det sociala området gör det möjligt att se till att brister i det sociala skyddet åtgärdas.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Viktiga beslut om finansiering och utformning av åtgärderna ska fattas av medlemsstaterna, i

enlighet med kraven på subsidiaritet i artikel 153 i EUF-fördraget. Det är deras beslut som avgör storleken på förmånerna. Totalt kommer antalet arbetstagare med atypiska anställningar och antalet egenföretagare som omfattas av socialt skydd att öka markant. Detta innebär minskade risker på individnivå och tryggare inkomster och anställningar samt framför allt en mindre fattigdomsrisk för dessa grupper. Minskade skillnader när det gäller tillgång till socialt skydd förväntas uppmuntra övergångar mellan olika former av anställningsavtal och olika arbetsmarknadsstatus, vilket främjar dynamiken på arbetsmarknaden. Genom att kringskära företagens möjligheter att i alltför stor utsträckning använda avtal som är undantagna från sociala avgifter kan man skapa rättvisare konkurrensvillkor. Om man bromsar utvecklingen mot att en allt större andel människor står utanför systemen för socialt skydd försvagas inte den stabiliserande inverkan dessa system har på konjunkturerna. Det kan även få positiva effekter på systemens finansiella hållbarhet.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Kostnadernas storlek och hur de fördelas mellan offentliga budgetar, försäkringsgivare, de nya grupper som omfattas av skyddet och skattebetalarna beror på de centrala beslut som av subsidiaritetskäl överläts åt medlemsstaterna, bland annat i fråga om hur systemen ska organiseras och finansieras samt nivån på det skydd de tillhandahåller. De direkta kostnaderna utgörs främst av de förmåner som tillhandahålls, men de simuleringar som gjorts av att arbetslöshetsförmåner och sjukförmåner utvidgas till att omfatta egenföretagare tyder på att kostnaderna är begränsade. Indirekta kostnader kan uppstå på grund av beteendeförändringar när det sociala skyddets omfattning utvidgas.

Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?

Fördelarna för företag kan vara mindre otillbörlig konkurrens, eventuell ökad produktivitet hos enskilda arbetstagare med anställningsformer som kommer att omfattas av skyddet och positiva effekter på arbetsmarknadens dynamik. Beroende på finansieringsalternativen kan företagens kostnader för att handskas med fluktuationer i produktionen öka i och med att kostnaderna för atypiska anställningsformer och egenföretagare ökar något. Egenföretagare arbetar främst i mikroföretag och i mycket mindre utsträckning i små och medelstora företag samt storföretag. Atypiska anställningar är särskilt vanliga i små och medelstora företag.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Tillhandahållandet av förmåner för grupper som inte tidigare omfattats av de offentliga systemen för socialt skydd kan föranleda kostnader, men beroende på medlemsstatens beslut om finansiering kan nettokostnaderna för den offentliga budgeten minskas genom de sociala avgifter som de berörda grupperna betalar. De offentliga utgifterna för de grupper som i nuläget förlitar sig på skyddsnet som till exempel socialt bistånd skulle kunna minskas i och med att de i stället skulle omfattas av förmånerna. En del kostnader för individanpassad information skulle också uppstå.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

En simulering av utvidgningen av arbetslöshetsförmånerna till att omfatta egenföretagare visar att risken för fattigdom minskar avsevärt för egenföretagare och deras familjer. Liknande effekter (ingen simulering utförd) är att vänta vad gäller fattigdomsriskerna för arbetstagare med atypisk anställning.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

Kommissionen kommer att övervaka genomförandet i medlemsstaterna och se över rekommendationen i samråd med medlemsstaterna och efter samråd med de berörda parterna,

tillräckligt långt efter det att initiativet har genomförts fullständigt för att effekterna ska kunna utvärderas.