



Strasbourg, den 13.3.2018
SWD(2018) 71 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Rådets henstilling

om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige

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

Resumé
Konsekvensanalyse af Rådets henstilling om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen?
<p>Globaliseringen, teknologiske ændringer, ændringer i arbejdsmarkedsinstitutioner og den demografiske udvikling har øget hastigheden af ændringer på de europæiske arbejdsmarkeder og gjort beskæftigelsesmulighederne stadigt mere forskelligartede. Karrierer bliver også mindre og mindre lineære.</p> <p>De sociale beskyttelsessystemer blev primært udviklet til og er fortsat rettet mod arbejdstagere i "standardmæssige ansættelsesforhold", hvilket ofte er ensbetydende med et ikke tidsbegrænset fuldtidsarbejde, og i mange lande er selvstændige aldrig blevet fuldt integreret i de sociale beskyttelsessystemer. Der er et stigende antal mennesker i ikke standardmæssige former for beskæftigelse, som på grund af deres status på arbejdsmarkedet ikke har tilstrækkelig adgang til social beskyttelse.</p> <p>Disse huller i beskyttelsen øger velfærdsrisiciene for de omhandlede personer og deres familier, der er udsat for større økonomisk usikkerhed, og forårsager nye uligheder både mellem og inden for samme generationer. Der kan også ses negative konsekvenser på det overordnede plan, hvor de sociale beskyttelsessystemers økonomiske bæredygtighed kan være i fare, og hvor deres funktion som automatiske stabilisatorer, der udjævner velfærdsreducerende økonomiske cyklusser, vanskeliggøres.</p>
Hvilke resultater forventes der af initiativet?
<p>Det overordnede mål med initiativet "adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige" er at støtte alle selvstændige og ikkestandardmæssige arbejdstagere, der på grund af arten af deres kontrakt eller status på arbejdsmarkedet, ikke er tilstrækkeligt dækkede af socialbeskyttelsesordninger vedrørende arbejdsløshed, sygdom, forældreskab, arbejdsulykker og erhvervs sygdom, invaliditet og alderdom. Helt specifikt har initiativet til formål at opfordre medlemsstaterne til at gøre det muligt for disse grupper at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tilslutte sig de tilhørende sociale beskyttelsessystemer (lukke formelle huller i dækningen) • optjene og gøre brug af passende rettigheder (passende virkningsfuld dækning) og muliggøre overførsel af rettigheder vedrørende social beskyttelse mellem ordninger • have adgang til gennemsigtige oplysninger om deres rettigheder og forpligtelser vedrørende social beskyttelse
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?
<p>Problemet med utilstrækkelig adgang til social beskyttelse for et stigende antal mennesker på arbejdsmarkedet og dets negative konsekvenser for social retfærdighed, dynamikken på arbejdsmarkedet og bæredygtig vækst er vidt udbredt på tværs af medlemsstaterne. Selv om udformningen og finansieringen af sociale beskyttelsessystemer er et nationalt kompetenceområde, og selv om nogle lande er ved at indføre delvise reformer, vil en foranstaltning på EU-plan kunne stadfæste det 12. princip i den europæiske søjle for sociale rettigheder og sikre, at fremskridtene ikke foregår delvist eller ujævnt, men at de i stedet er sikret på tværs af grupper, sociale sikringsgrene og medlemsstater, så der skabes lige vilkår for de økonomiske aktører på det indre marked. EU-foranstaltninger kan også forhindre skævvridninger af konkurrencen på kort sigt og sikre, at alle medlemsstater bevæger sig i samme retning på samme tid, hvilket vil fremme en opadgående konvergens til fordel for EU's økonomi som helhed.</p>

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

De instrumenter, der overvejes i forbindelse med initiativet, er en rådshenstilling, et direktiv og et øget fokus på social beskyttelse i forbindelse med eksisterende instrumenter, primært det europæiske semester og den åbne koordinationsmetode for sociale spørgsmål. Det foretrukne instrument er en rådshenstilling, der anses for at være den mest virkningsfulde og proportionale instrument på nuværende tidspunkt. Den vigtigste merværdi ved en henstilling er lige nu at skabe momentum til at støtte og supplere nationale debatter og reformer og lede medlemsstaternes bestræbelser i retning mod en opadgående konvergens. Eftersom formen af problemet er i konstant bevægelse, og i lyset af de igangværende reformer i visse medlemsstater og de statistiske begrænsninger er en rådshenstilling mere hensigtsmæssig end et direktiv. Med hensyn til at nå initiativets mål kunne et direktiv være mere virkningsfuldt ud fra et rent økonomisk synspunkt, men i høringerne var der tegn på, at det ville være tvivlsomt, om alle medlemsstater ville støtte op om et direktiv, hvilket i så fald ville gøre det til det mindst virkningsfulde instrument.

Ud over referencescenariet (pakke A) vurderes også to alternative pakker, der hver kombinerer foranstaltninger, der tackler tre specifikke mål i initiativet.

Pakke B sigter på, at i) udvide den formelle dækning og gøre den obligatorisk for ikkestandardmæssige arbejdstagere og frivillig for selvstændige, ii) tilpasse de tidsmæssige krav i forbindelse med sociale beskyttelsesordninger og sikre bevarelse, overførsel og sammenlægning af rettigheder, hvis en person skifter job eller ansættelsesstatus, iii) sikre at de nævnte grupper har adgang til generelle og individuelle oplysninger om rettigheder og forpligtelser vedrørende social beskyttelse.

Pakke C sigter på, at i) udvide den formelle dækning og gøre den obligatorisk for ikkestandardmæssige arbejdstagere og selvstændige, ii) tilpasse de tidsmæssige krav i forbindelse med sociale beskyttelsesordninger og oprette personlige konti, der forbinder rettigheder til social beskyttelse til individer og ikke til kontrakter, iii) sikre at de nævnte grupper har adgang til generelle og individuelle oplysninger om rettigheder og forpligtelser vedrørende social beskyttelse.

Den foretrukne løsning (pakke B) giver større fleksibilitet med hensyn til at kunne tilpasse valget af formel dækning for selvstændige i betragtning af de særlige karakteristika og forskelle der er for denne gruppe. Desuden er der ingen klar enighed blandt interessenterne – mest udtalt blandt repræsentanterne for de selvstændige – om tilgangen til formel dækning for selvstændige. Pakke B udgør derfor et godt kompromis mellem de forskellige synspunkter, der kom til udtryk under høringsprocessen, og EU's politiske mål for dette initiativ.

Hvem støtter hvilken løsning?

I høringen af arbejdsmarkedets parter og i den åbne offentlige høring kom meget forskelligartede synspunkter til udtryk. Hvad angår den politiske tilgang var ca. 2/3 af respondenterne i den åbne offentlige høring samt alle fagforeninger tilhængere af obligatorisk social beskyttelse ved alle former for arbejde. Arbejdsgiverne havde derimod forskellige holdninger vedrørende de mulige løsninger. Nogle mente, at social beskyttelse burde være obligatorisk, men at de ansatte skulle have ret til at vælge formen for dækning (offentlig eller privat), og især blev valgfrihed for selvstændige fremhævet. Andre arbejdsgivere foretrak frivillig, formel dækning for at tage hensyn til de mange varierede former for beskæftigelse og forskelligheden blandt selvstændige.

Hvad angår valg af instrument var nogle interessenter (fagforeninger, repræsentanter for crowd-arbejdstagere, NGO'er, nogle selvstyrende socialforsikringer og et par medlemsstater) tilhængere af et direktiv, hvori der fastsattes minimumsstandarder. Andre (arbejdsgivere, repræsentanter for liberale erhverv samt de fleste medlemsstater) understregede det europæiske semester og den åbne koordinationsmetode for sociale spørgsmål som værende de bedste

tilgange til at sikre, at huller i den sociale beskyttelse dækkes.
C. Den foretrukne løsnings virkninger
Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
Vigtige afgørelser om finansiering og udformning af foranstaltningerne overlades til medlemsstaterne i overensstemmelse med nærhedsprincippet som fastsat i artikel 153 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Disse afgørelser vil være bestemmende for ydelsernes størrelse. Overordnet set vil antallet af beskyttede ikkestandardmæssige arbejdstagere og selvstændige stige markant. Dette indebærer en reduktion i individualiseringen af risiko, usikkerhed omkring indkomsten, usikre ansættelsesforhold og navnlig en reduktion i disse gruppers risiko for fattigdom. En reduktion i forskellene i adgangen til social beskyttelse forventes at fremme overgange på arbejdsmarkedet mellem forskellige arter af kontrakter og status på arbejdsmarkedet, hvilket vil fremme dynamikken på arbejdsmarkedet. At mindske muligheden for overdreven brug af kontrakter, der er fritaget for socialsikringsbidrag, forventes at skabe mere lige vilkår mellem virksomheder. Ved at dæmme op for tendensen med det stigende antal personer uden for de sociale beskyttelsessystemer undgås det at svække disses rolle i at stabilisere økonomiske konjunkturer, og dette kan have en positiv indvirkning på deres finanspolitiske bæredygtighed.
Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
Omkostningsniveauet og fordelingen heraf mellem de offentlige budgetter, forsikringsselskaber, de nyligt dækkede grupper og skatteydere afhænger også i høj grad af de centrale beslutninger, der overlades til medlemsstaterne af hensyn til nærhedsprincippet, herunder tilrettelæggelsen af ordninger, deres finansiering og beskyttelsesniveauet. De direkte omkostninger er hovedsagelig forbundet med udbetaling af ydelser, hvor simuleringer af en udvidelse af dækningen af arbejdsløshedsunderstøttelse og sygedagpenge til selvstændige tyder på begrænsede omkostninger. Indirekte omkostninger kunne skyldes adfærdsmæssige ændringer som reaktion på øget dækning af social beskyttelse.
Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?
Virksomheder kunne have gavn af en reduktion i uretfærdig konkurrence, en mulig stigning i produktiviteten hos personer i nye former for dækket beskæftigelse og fra positive virkninger på dynamikken på arbejdsmarkedet. Afhængigt af finansieringsmulighederne kunne virksomheder opleve en stigning i omkostningerne til at forvalte udsving i produktionen i tråd med en vis stigning i omkostningerne for ikkestandardmæssig beskæftigelse og beskæftigelse af selvstændige. Selvstændige arbejder hovedsageligt med mikrovirksomheder og langt mindre med SMV'er og store virksomheder. Det er særligt udbredt med ikkestandardmæssige arbejdstagere i SMV'er.
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?
Der kan opstå udgifter til leveringen af ydelser til tidligere udækkede grupper gennem offentlige sociale beskyttelsessystemer, i de tilfælde hvor – afhængigt af medlemsstaternes beslutning vedrørende finansiering – nettoomkostningerne på de offentlige budgetter for leveringen af ydelserne kan reduceres til sidstnævntes socialsikringsbidrag. Afhængigt af det omfang, hvori grupper, der førhen ikke ville være dækket, kun benytter sig af sikkerhedsnet som en sidste udvej, såsom social bistand, kunne udgifterne til andre dele af budgettet reduceres. Der kunne også opstå visse omkostninger til levering af individualiserede oplysninger.
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
En simuleret udvidelse af dækningen af arbejdsløshedsydelse til selvstændige viser betydelige

reduktioner i risikoen for at selvstændige og deres familier ender i fattigdom. Der kan forventes en lignende effekt (ikke simuleret) vedrørende risikoen for fattigdom for ikkestandardmæssige arbejdstagere.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Kommissionen vil overvåge gennemførelsen i medlemsstaterne og gennemgå henstillingen igen sammen med medlemsstaterne og efter høring af de berørte interesserede parter, idet der sikres en tilstrækkelig lang periode til at kunne vurdere virkningerne af initiativet, efter at det er blevet gennemført fuldt ud.