EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Strasbourg, 2018.3.13.
SWD(2018) 71 final

# BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

# A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

***amely a következő dokumentumot kíséri***

**Javaslat: A Tanács ajánlása**

**a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről**

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

**Vezetői összefoglaló**

Vezetői összefoglaló a hatásvizsgálatról - Javaslat a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről szóló tanácsi ajánlásra

## A. A fellépés szükségessége

**Miért? Milyen problémát kell megoldani?**

A globalizáció, a technológiai változás, a munkaerőpiaci intézmények változásai és a demográfiai változások felgyorsították a változást az európai munkaerőpiacokon, és egyre sokszínűbbé tették a foglalkoztatási lehetőségeket. A szakmai életpályák is egyre kevésbé lineárisak.

A szociális védelmi rendszereket elsősorban a „hagyományos munkaviszonyban", azaz hosszú távú, teljes munkaidős munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállalók számára fejlesztették ki, és a rendszerek továbbra is őket célozzák meg; sok országban az önálló vállalkozókat soha nem is vonták be teljes mértékben a szociális védelmi rendszerekbe. Egyre többen vannak azok, akik atipikus munkaviszony vagy önfoglalkoztatás keretében végeznek munkát, és akik munkaerőpiaci jogállásuk miatt nem férnek hozzá kellő mértékben a szociális védelemhez.

Ezek a hiányosságok növelik az érintett magánszemélyek és családjaik jólétét veszélyeztető kockázatokat, akik emiatt nagyobb gazdasági bizonytalanságban élnek, továbbá új egyenlőtlenségek kialakulásához vezetnek a generációk között és a generációkon belül. A negatív következmények összességében is érezhetők, mivel veszélyeztetik a rendszerek pénzügyi fenntarthatóságát, és gátolják a szociális védelmi rendszereket abban, hogy az automatikus stabilizátor szerepét betöltve enyhítsék a jólétet csökkentő dekonjunktúrát.

**Mi a kezdeményezés várható eredménye?**

„A munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáférése" című kezdeményezés általános célja minden olyan önálló vállalkozó és atipikus munkavállaló támogatása, akinek a munkaszerződése vagy munkaerőpiaci jogállása miatt a szociális védelmi rendszerek nem nyújtanak kellő védelmet a munkanélküliség, a betegségek, az anyaság, illetve az apaság, a munkahelyi balesetek és a foglalkozási megbetegedések, a fogyatékosság és az időskor esetére. A kezdeményezés különösen arra kívánja ösztönözni a tagállamokat, hogy lehetővé tegyék e csoportok számára, hogy azok:

- csatlakozzanak a megfelelő szociális védelmi rendszerekhez (a formai fedezet hiányosságainak megszüntetése),
- megfelelő jogosultságokat (megfelelő tényleges fedezet) szerezzenek és vegyenek igénybe, és könnyebben átvihessék szociális védelmi jogosultságaikat a rendszerek között,
- átlátható információkkal rendelkezzenek a szociális védelemmel kapcsolatos jogosultságaikról és kötelezettségeikről.

**Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés?**

A tagállamokban széles körben elterjedt az a probléma, hogy a munkaerőpiacon egyre több ember számára elégtelen a szociális védelemhez való hozzáférés és ez negatív következményekkel jár a szociális méltányosság, a munkaerőpiaci dinamizmus és a fenntartható növekedés terén. Míg a szociális védelmi rendszerek kialakítása és finanszírozása nemzeti hatáskörbe tartozik, és egyes országok végrehajtanak egyes részleges reformokat, az uniós szintű fellépés támogatja a szociális jogok európai pillérének 12 elvét, és képes biztosítani, hogy az előrehaladás ne legyen részleges vagy egyenetlen, hanem biztosított legyen az egyes csoportok, szociális védelmi ágazatok és a tagállamok körében, ezáltal egyenlő versenyfeltételeket teremtve a gazdasági szereplők számára a belső piacon. Az uniós fellépés révén elkerülhető a verseny rövid távú torzulása, és biztosítható, hogy az összes tagállam ugyanabba az irányba haladjon, ami egyúttal a felfelé irányuló konvergenciát is előmozdítja, ez pedig az uniós gazdaság egészének javát szolgálja.

| B. Megoldások |
|---|
| **Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért?** |
| A kezdeményezés szempontjából figyelembe vett eszközök a tanácsi ajánlás, az irányelv és a szociális védelemre helyezett fokozott hangsúly a meglévő eszközökben, nevezetesen az európai szemeszter és a nyitott koordinációs módszer (OMC) keretében. Az előnyben részesített eszköz a tanácsi ajánlás, mivel jelen pillanatban ez tekinthető a legeredményesebb és legarányosabb eszköznek. Ebben a szakaszban az ajánlás legfontosabb hozzáadott értéke, hogy lendületet adva támogatja és kiegészíti a nemzeti vitákat és reformokat, továbbá a felfelé irányuló konvergencia felé tereli a tagállamok erőfeszítéseit. Tekintettel a probléma változó természetére, az egyes tagállamokban jelenleg zajló reformokra és a statisztikai korlátozásokra, a tanácsi ajánlás arányosabb megközelítést jelent, mint az irányelv. Bár az irányelv a kezdeményezés céljainak elérése tekintetében szigorúan gazdasági szempontból nézve hatékonyabb lenne, a konzultációk szerint kétséges, hogy az összes tagállam támogatná, ezért összességében ez a legkevésbé hatékony eszköz.<br>A hatásvizsgálat az alapforgatókönyv („A” csomag) mellett két alternatív szakpolitikai csomagot is értékel, amelyek mindegyike a kezdeményezés három egyedi célkitűzésére irányuló intézkedéseket ötvöz.<br>A „B” csomag célja i. az atipikus munkavállalókra kötelező jelleggel, az önálló vállalkozókra pedig önkéntes alapon kiterjeszteni a formai fedezetet, ii. kiigazítani a szociális védelmi rendszerek időtartamokra vonatkozó küszöbértékeit, valamint biztosítani a jogosultságok megőrzését, hordozhatóságát és összesítését abban az esetben, ha a magánszemélyek állást vagy foglalkozási viszonyt váltanak, iii. biztosítani, hogy a szociális védelmi jogosultságokra és kötelezettségekre vonatkozóan általános és személyre szabott tájékoztatás álljon az említett csoportok rendelkezésére.<br>A „C” csomag célja i. kötelező jelleggel kiterjeszteni a formai fedezetet az atipikus munkavállalókra és az önálló vállalkozókra, ii. kiigazítani a szociális védelmi rendszerek időtartamokra vonatkozó küszöbértékeit, valamint bevezetni a személyes számlákat, amelyek a szociális védelmi jogosultságokat a szerződések helyett a személyekhez kötik, iii. biztosítani, hogy a szociális védelmi jogosultságokra és kötelezettségekre vonatkozóan általános és személyre szabott tájékoztatás álljon az említett csoportok rendelkezésére.<br>Az előnyben részesített lehetőség („B” csomag) nagyobb rugalmasságot biztosít abban, hogy a formai fedezetre vonatkozó választási lehetőségeket testre szabják az önálló vállalkozók számára, tekintettel e csoport különleges sajátosságaira és sokféleségére. Ezen túlmenően az érdekelt felek, különösen az önálló vállalkozók képviselői között nincs egyértelmű konszenzus az önálló vállalkozóknak nyújtandó formai fedezetet illetően. A „B” csomag ezért jó kompromisszumot jelent a konzultációs eljárás során kifejtett különböző vélemények és az e kezdeményezés tekintetében meghatározott uniós politikai célkitűzések között. |
| **Ki melyik alternatívát támogatja?** |
| A szociális partnerekkel folytatott konzultáció és a nyílt nyilvános konzultáció során meglehetősen eltérő véleményeknek adtak hangot. Ami a szakpolitikai megközelítést illeti, a nyílt nyilvános konzultáció keretében a válaszadók 2/3-a és valamennyi szakszervezet minden foglalkoztatási formában a kötelező szociális védelmet részesíti előnyben. Ellenben a munkáltatók eltérő véleményeket fogalmaztak meg a lehetőségekről. Néhányan egyetértenek azzal, hogy a szociális védelmet kötelezővé kell tenni, ugyanakkor a munkavállalók számára biztosítani kell a jogot a fedezet (állami vagy magán) formájának megválasztására, és az önálló vállalkozók választási szabadságát különösen kiemelték. Más munkáltatók a foglalkoztatás formáinak sokféleségét és az önálló vállalkozók körében jellemző heterogenitást figyelembe véve az önkéntes formai fedezetet részesítik előnyben. |

Ami az eszköz megválasztását illeti, néhány érdekelt fél (a szakszervezetek, a közösségi kiszervezés keretében dolgozók képviselői, nem kormányzati szervezetek, néhány önszabályozó társadalombiztosítási szerv, néhány tagállam) az irányelvet részesíti előnyben, amely meghatározná a minimumszabályokat. Mások (munkaadók, a szabad foglalkozásúak képviselői, a legtöbb tagállam) az európai szemesztert, valamint a szociális védelem és társadalmi befogadás területén alkalmazott nyitott koordinációs módszert emelték ki olyan eszközként, amely biztosítaná a szociális védelem terén meglévő hiányosságok kezelését.

**C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai**

**Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb lehetőségek) előnyei?**

Az intézkedések finanszírozására és kialakítására vonatkozó legfontosabb döntéseket az EUMSZ 153. cikkében foglalt szubszidiaritási követelményekkel összhangban a tagállamok hozzák meg. Ezek a döntések határozzák meg az ellátások mértékét. Összességében jelentősen emelkedni fog a védelemben részesülő atipikus munkavállalók és önálló vállalkozók száma. Ez maga után vonja, hogy a kockázat individualizációja, a jövedelmi és egyéb bizonytalanságok és különösen a szegénység kockázatának mértéke csökkenni fog ezekben a csoportokban. A szociális védelemhez való hozzáférés terén mutatkozó különbségek csökkentése várhatóan elősegíti majd a szerződéstípusok és a munkaerőpiaci jogállások közötti átmenetet, ami fellendíti a munkaerőpiac dinamizmusát. A szociális védelmi járulékfizetés alól mentesített szerződésekre való túlzott támaszkodás lehetőségének csökkentése azt célozza, hogy egyenlő versenyfeltételek alakuljanak ki a vállalkozások számára. Annak a tendenciának a megállításával, hogy a magánszemélyek egyre nagyobb hányada szorul ki a szociális védelmi rendszerekből, elkerülhető, hogy a rendszereknek a konjunktúraciklusok stabilizálásában betöltött szerepe gyengüljön, és mindez pozitív hatást gyakorolhat költségvetési fenntarthatóságukra.

**Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb lehetőségek)?**

A költségek szintje és megoszlása az állami költségvetések, a biztosítótársaságok, a munkavállalók, az újonnan fedezetben részesített csoportok és az adófizetők között nagymértékben függ a szubszidiaritási okokból a tagállamok által meghozott kulcsfontosságú döntésektől, többek között a rendszerek megszervezésétől, azok finanszírozásától és a biztosított védelem szintjétől. A közvetlen költségek főként az ellátások biztosításához kapcsolódnak, a munkanélküli és a betegségi ellátásoknak az önálló vállalkozókra történő kiterjesztésére vonatkozó, példaként alkalmazott szimulációk korlátozott költségekre utalnak. A közvetett költségek a fokozott szociális védelmi fedezetre válaszul bekövetkező viselkedésbeli változásokból eredhetnek.

**Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?**

A vállalkozások számára előnyös lenne a tisztességtelen verseny csökkentése, a foglalkoztatás újonnan védelemben részesített formáiban dolgozó magánszemélyek termelékenységének lehetséges növekedése, valamint a munkaerőpiac dinamizmusára gyakorolt pozitív hatás. A finanszírozási döntésektől függően a vállalkozások növekedést tapasztalhatnak a termelési ingadozások kezelésének költségei terén az atipikus foglalkoztatásnak és az önálló vállalkozók foglalkoztatásának bizonyos mértékű költségnövekedésének megfelelően. Az önálló vállalkozók főként mikrovállalkozásokkal, és sokkal kevésbé kkv-kkal és nagyvállalatokkal dolgoznak. Az atipikus munkavállalók különösen a kkv-knál gyakoriak.

**Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás?**

Az állami szociális védelmi rendszereken keresztül a korábban fedezetben nem részesülő csoportok számára nyújtott ellátásokkal összefüggésben abban az esetben merülhetnek fel költségek, ha a tagállamok finanszírozási döntéseitől függően az állami költségvetésnek az ellátások biztosítására fordított nettó költségét az utóbbi szociális védelmi járulékainak

| |
|---|
| összegére csökkentik. A költségvetés más részeire fordított kiadásokat csökkenteni lehetne annak megfelelően, ahogy a korábban fedezetben nem részesülő csoportok végső lehetőségként jelenleg olyan biztonsági hálókra támaszkodnak, mint a szociális ellátás. A személyre szabott információk biztosításának bizonyos költségei szintén felmerülnének. |
| **Lesznek-e egyéb jelentős hatások?** |
| A munkanélküli ellátások körének az önálló vállalkozókra való kiterjesztésének szimulációja szerint jelentősen csökkenne az önálló vállalkozók és háztartásaik szegénységi aránya. Az atipikus munkavállalók szegénységi aránya tekintetében hasonló (nem szimulált) hatások várhatók. |

| **D. További lépések** |
|---|
| **Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?** |
| A Bizottság nyomon fogja követni a tagállamok általi végrehajtást, és az érintett érdekelt felekkel folytatott konzultációt követően, a tagállamokkal együttműködve felülvizsgálja az ajánlást, a teljes körű végrehajtást követően megfelelően hosszú időt hagyva a kezdeményezés hatásainak értékelésére. |