

Strasbourg 13.3.2018
SWD(2018) 71 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen neuvoston suositukseksi

**sosiaalisen suojelun saatavuudesta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien
kannalta**

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Sosiaalisen suojelun saatavuutta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta koskevan neuvoston suosituksen vaikutustenarviointi
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?
Globalisaatio, teknologian muutos, työmarkkinalaitosten muutokset ja väestörakenteen muuttuminen ovat vauhdittaneet Euroopan työmarkkinoiden muutosta ja monipuolistaneet työllistymismahdollisuuksia. Urakehitys ei ole enää yhtä suoraviivaista kuin ennen. Sosiaalisen suojelun järjestelmät on alun perin kehitetty tavanomaisissa työsuhteissa olevia työntekijöitä varten, ja ne koskevat edelleenkin pääasiassa tällaisia pitkään voimassa olevia kokoaikaisia työsuhteita. Monissa maissa itsenäiset ammatinharjoittajat eivät ole koskaan olleet täysin sosiaalisen suojelun järjestelmien piirissä. Yhä useammat epätyypillisen työn tekijät tai itsenäiset ammatinharjoittajat jäävät työmarkkina-asemansa vuoksi vaille riittävää sosiaalista suojelua. Suojan puute lisää asianomaisten henkilöiden ja heidän perheidensä hyvinvointiin kohdistuvia riskejä ja suurempaa taloudellista epävarmuutta sekä aiheuttaa uudenlaista sukupolvien välistä ja sisäistä eriarvoisuutta. Kielteiset vaikutukset tuntuvat myös kokonaistasolla ja vaarantavat järjestelmien taloudellisen kestävyys sekä estävät sosiaalisen suojelun järjestelmiä toimimasta automaattisina vakauttajina, jotka hillitsevät hyvinvointia heikentävien taloudellisten syklien vaikutusta.
Mihin aloitteella pyritään?
Työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalisen suojelun saatavuutta koskevan aloitteen yleisenä tavoitteena on tukea kaikkia itsenäisiä ammatinharjoittajia ja epätyypillisessä työsuhteessa olevia työntekijöitä, joille sosiaalisen suojelun järjestelmät eivät heidän työsopimuksensa tyypin tai työmarkkina-asemansa vuoksi anna riittävää suojaa työttömyyden, sairauden, äitiyden tai isyyden, työtapaturmien ja ammattitautien, vammautumisen ja vanhuuden varalle. Tarkemmin ottaen aloitteella pyritään kannustamaan jäsenvaltioita antamaan näille ryhmille mahdollisuus • liittyä tilannettaan vastaavaan sosiaalisen suojelun järjestelmään (virallista kattavuutta koskevien puutteiden korjaaminen) • kerryttää ja hyödyntää riittäviä oikeuksia (riittävä tosiasiallinen kattavuus) ja helpottaa sosiaaliseen suojeluun liittyvien oikeuksien siirtämistä järjestelmästä toiseen • saada avoimesti tietoa sosiaalisen suojelun oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Yhä useampia ihmisiä työmarkkinoilla koskeva sosiaalisen suojelun puutteellinen saatavuus ja sen kielteiset seuraukset sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen, työmarkkinoiden dynaamisuuteen ja kestäväan kasvuun ovat yleinen ongelma jäsenvaltioissa. Sosiaalisen suojelun järjestelmien suunnittelu ja rahoitus kuuluvat kansalliseen toimivaltaan, ja jotkin maat ovat toteuttamassa joitakin osittaisia uudistuksia. EU:n tason toimilla voidaan kuitenkin varmistaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen 12 noudattaminen ja se, että edistymisen ei jää vain osittaiseksi tai eritasoiseksi vaan toteutuu kaikissa ryhmissä, kaikilla sosiaaliturvan tasoilla ja kaikissa jäsenvaltioissa sekä siten, että turvataan tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla. EU:n toimilla voidaan myös välttää kilpailun vääristyminen lyhyellä aikavälillä ja varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot etenevät samaan suuntaan samanaikaisesti, mikä edistää ylöspäin tapahtuvaa lähentymistä ja siten hyödyttää koko EU:n taloutta.
B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Mahdollisia välineitä aloitteen toteuttamiseksi ovat neuvoston suositus, direktiivi ja kohdennetumpi keskittyminen sosiaaliseen suojeluun jo olemassa olevien välineiden, erityisesti talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson ja sosiaalialan avoimen koordinoitimenetelmän puitteissa. Parhaaksi arvioitu väline on neuvoston suositus. Sitä pidetään tällä hetkellä tehokkaimpana ja oikeasuhteisimpana. Suosituksen lisäarvo tässä vaiheessa on, että se antaa sysäyksen kansallisen tason keskustelujen ja toimien tukemiseen ja täydentämiseen ja ohjaa jäsenvaltioiden toimia kohti ylöspäin tapahtuvaa lähentymistä. Kun otetaan huomioon ongelman muuttuva luonne, meneillään olevat uudistukset eräissä jäsenvaltioissa ja tilastolliset rajoitukset, neuvoston suositus on oikeasuhteisempi lähestymistapa kuin direktiivi. Puhtaasti taloudelliselta kannalta direktiivi voisi olla tehokkaampi keino saavuttaa aloitteen tavoitteet, mutta toteutettujen kuulemisten perusteella vaikuttaa kyseenalaiselta, että kaikki jäsenvaltiot kannattaisivat sitä, mikä tekisikin siitä yleisesti tehottomimman vaihtoehdon.

Perusskenaarion (paketti A) lisäksi arvioidaan kahta vaihtoehtoista toimenpidepakettia, joista kussakin yhdistellään toimenpiteitä aloitteen kolmen erityistavoitteen edistämiseksi.

Paketin B tarkoituksena on i) ulottaa virallinen kattavuus koskemaan epätyypillisissä työsuhteissa olevia työntekijöitä pakollisesti ja itsenäisiä ammatinharjoittajia vapaaehtoisesti, ii) mukauttaa sosiaalisen suojelun järjestelmien ajallisia kynnyksiä ja turvata oikeuksien säilyttäminen, siirrettävyys ja yhdistettävyyys tapauksissa, joissa ihmiset vaihtavat työtä tai ammattiasemaa, sekä iii) varmistaa sosiaalisen suojelun oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien yleisten ja yksilöllisten tietojen saatavuus edellä mainituille ryhmille.

Paketin C tarkoituksena on i) ulottaa virallinen kattavuus koskemaan pakollisesti sekä epätyypillisissä työsuhteissa olevia työntekijöitä että itsenäisiä ammatinharjoittajia, ii) mukauttaa sosiaalisen suojelun järjestelmien ajallisia kynnyksiä ja ottaa käyttöön henkilökohtaisia tilejä, joiden avulla sosiaalisen suojelun oikeudet yhdistetään henkilöihin eikä sopimuksiin, sekä iii) varmistaa sosiaalisen suojelun oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien yleisten ja yksilöllisten tietojen saatavuus edellä mainituille ryhmille.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto (paketti B) jättää enemmän joustovaraa mukauttaa virallisen kattavuuden valintoja itsenäisiin ammatinharjoittajiin, ottaen huomioon tämän ryhmän erityispiirteet ja heterogeenisuus. Lisäksi sidosryhmien ja erityisesti itsenäisten ammatinharjoittajien edustajien keskuudessa ei ole selvää yksimielisyyttä lähestymistavasta itsenäisten ammatinharjoittajien viralliseen kattavuuteen. Paketti B on näin ollen hyvä kompromissi kuulemisprosessissa esitettyjen eri näkemysten ja aloitteelle asetettujen EU:n poliittisten tavoitteiden välillä.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Työmarkkinaosapuolten kuulemisessa ja avoimessa julkisessa kuulemisessa tuli esiin melko erilaisia näkemyksiä. Poliittisen lähestymistavan osalta noin 2/3 avoimeen julkiseen kuulemiseen vastanneista ja kaikki ammattiliitot kannattavat pakollista sosiaalista suojelua kaikissa työmuodoissa. Työnantajat puolestaan esittivät erilaisia näkemyksiä vaihtoehdoista. Jotkin ovat sitä mieltä, että sosiaalisen suojelun pitäisi olla pakollista, mutta työntekijöillä pitäisi olla oikeus valita kattavuuden muoto (julkinen tai yksityinen), ja erityisesti korostettiin itsenäisten ammatinharjoittajien valinnanvapautta. Toiset työnantajat kannattavat vapaaehtoista virallista kattavuutta, jotta voidaan ottaa huomioon työsuhteiden monimuotoisuus ja itsenäisten ammatinharjoittajien ryhmän heterogeenisuus.

Välineen valinnan osalta eräät sidosryhmät (ammattiliitot, joukkoistettua työtä tekevien edustajat, kansalaisjärjestöt, jotkin itsehallinnolliset sosiaalivakuutuselimet, harvat jäsenvaltiot) kannattavat direktiiviä, jossa asetetaan vähimmäisvaatimukset. Muut (työnantajat, vapaiden ammattien edustajat, useimmat jäsenvaltiot) korostavat, että talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso ja sosiaalialan avoin koordinoitimenetelmä ovat välineitä, joilla varmistetaan

sosiaalisen suojelun puutteiden käsittely.
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?
Keskeiset päätökset toimenpiteiden rahoituksesta ja suunnittelusta jätetään jäsenvaltioille SEUT-sopimuksen 153 artiklaan sisältyvän toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Nämä päätökset vaikuttavat etuuksien suuruuteen. Kaiken kaikkiaan sosiaalisen suojelun piirissä olevien epätyypillistä työtä tekevien työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien määrä kasvaa huomattavasti. Tämä johtaa riskien yksilöllistymisen, tulojen ja työolojen epävarmuuden ja erityisesti näiden ryhmien köyhyysriskin vähenemiseen. Sosiaalisen suojelun saatavuuden erojen kaventumisen odotetaan kannustavan siirtymiseen eri sopimustyyppien ja työmarkkina-asemien välillä, mikä edistäisi työmarkkinoiden dynamiikkaa. Yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset paranevat, kun vähenee mahdollisuus turvautua liian usein sosiaaliturvamaksuista vapautettuihin sopimuksiin. Sosiaalisen suojelun järjestelmien ulkopuolelle jäävien ihmisten lukumäärän kasvusuuntauksen pysäyttämisen auttaa välttämään järjestelmien aseman heikkenemisen talouden syklien vakauttamisessa ja voi vaikuttaa positiivisesti niiden kestävyYTEEN julkisen talouden kannalta.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?
Myös kustannusten taso ja niiden jakautuminen julkisten varojen, vakuutusten tarjoajien, sosiaalisen suojelun piiriin tulevien uusien ryhmien ja veronmaksajien kesken riippuu pitkälti niistä keskeisistä päätöksistä, jotka toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäävät jäsenvaltioille. Näitä ovat muun muassa päätökset järjestelmien organisoinnista, rahoituksesta ja tarjottavan suojelun tasosta. Suorat kustannukset liittyvät pääasiassa etuuksien myöntämiseen. Kattavuuden laajentamisesta itsenäisten ammatinharjoittajien työttömyys- ja sairausetuuksilla on tehty esimerkkisimulaatioita, joiden mukaan kustannukset jäävät rajallisiksi. Välilliset kustannukset voivat johtua toimintatapojen muutoksista vastauksena sosiaalisen suojelun kattavuuden lisääntymiseen.
Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?
Yritykset voisivat hyötyä epäterveen kilpailun vähenemisestä, suojelun piiriin pääseviä töitä tekevien henkilöiden mahdollisesta tuottavuuden kasvusta ja myönteisistä vaikutuksista työmarkkinoiden dynamiikkaan. Rahoitusvaihtoehtoista riippuen yrityksille voisi koitua lisää kustannuksia tuotannon vaihtelujen hallinnasta epätyypillisten työsuhteiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien palkkaamisen kustannusten jonkinasteisen kasvamisen myötä. Itsenäiset ammatinharjoittajat työskentelevät pääasiassa mikroyritysten kanssa ja paljon vähemmän pk-yritysten ja suuryritysten kanssa. Epätyypilliset työsuhteet ovat erityisen tavallisia pk-yrityksissä.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Julkisten sosiaalisen suojelun järjestelmien etuuksien myöntämisestä aiemmin sosiaaliturvaan kuulumattomille ryhmille voi aiheutua kustannuksia, mutta jäsenvaltioiden rahoituspäätöksistä riippuen etuuksien tarjoamisen nettokustannusta julkisiin talousarvioihin voisivat pienentää näiden ryhmien sosiaaliturvamaksut. Talousarvion muiden osien menot voisivat pienentyä siltä osin kuin on kyse viimeisenä keinona olevista turvaverkoista, kuten sosiaaliavustuksista, joihin aiemmin etuuksien piiriin kuulumattomat ryhmät turvautuvat nykyisin. Myös yksilöllisten tietojen antamisesta aiheutuisi jonkin verran kustannuksia.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Työttömyysetuuksien ulottamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin on tehty simulaatio, jonka mukaan itsenäisten ammatinharjoittajien ja heidän kotitalouksiensa köyhyysriski vähenisi merkittävästi. Vastaavia vaikutuksia (tästä ei kuitenkaan ole tehty simulaatiota) voidaan odottaa

epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien köyhyysriskin osalta.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komissio seuraa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja tarkastelee suositusta uudelleen yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja kuultuaan asianomaisia sidosryhmiä sekä varmistaa riittävän pitkän ajanjakson aloitteen vaikutusten arvioinnille sen jälkeen, kun se on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.
--