



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 13.3.2018r.  
SWD(2018) 71 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Wniosek w sprawie zalecenia Rady**

**dotyczącego dostępu do ochrony socjalnej dla pracowników i osób samozatrudnionych**

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

<b>Streszczenie oceny skutków</b>
Ocena skutków zalecenia Rady dotyczącego dostępu do ochrony socjalnej dla pracowników i osób samozatrudnionych
<b>A. Zasadność działań</b>
<b>Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?</b>
<p>Globalizacja, rozwój technologiczny, zmiany w instytucjach rynków pracy oraz zmiany demograficzne doprowadziły do przyspieszenia zmian na europejskich rynkach pracy oraz przyczyniły się do coraz większej różnorodności możliwości zatrudnienia. Kariery stały się mniej linearne.</p> <p>Systemy zabezpieczenia społecznego zostały pierwotnie opracowane na potrzeby pracowników objętych „standardowymi stosunkami pracy”, zakładającymi długoterminowy stosunek pracy w pełnym wymiarze godzin, oraz koncentrowały się do tej pory na takich pracownikach. W wielu państwach osoby samozatrudnione nigdy nie były w pełni objęte systemami zabezpieczenia społecznego. Coraz więcej osób zatrudnionych w niestandardowych formach lub osób samozatrudnionych pozostaje bez dostatecznego dostępu do ochrony socjalnej ze względu na swój status na rynku pracy.</p> <p>Te luki zwiększają zagrożenia dobrobytu tych osób oraz ich rodzin, które żyją w warunkach zwiększonej niepewności gospodarczej, oraz mogą z czasem powodować powstanie nowych nierówności wewnątrzpokoleniowych i międzypokoleniowych. Negatywne konsekwencje odczuwalne są również na poziomie ogólnym, narażając stabilność finansową systemów oraz hamując działanie systemów ochrony socjalnej jako automatycznych stabilizatorów łagodzących skutki zmniejszenia dobrobytu w niektórych cyklach gospodarczych.</p>
<b>Jaki jest cel inicjatywy?</b>
<p>Ogólnym celem inicjatywy „Dostęp pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej” jest wspieranie wszystkich osób samozatrudnionych oraz osób zatrudnionych w niestandardowych formach, które ze względu na rodzaj umowy lub status na rynku pracy nie są dostatecznie chronione systemami zabezpieczeń społecznych z tytułu bezrobocia, choroby, macierzyństwa lub ojcostwa, wypadku przy pracy i choroby zawodowej, niepełnosprawności i starości. Inicjatywa ta ma konkretnie na celu zachęcenie państw członkowskich do umożliwienia tym grupom</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• przystąpienia do odpowiednich systemów ochrony socjalnej (niwelowanie braków formalnego dostępu),</li> <li>• nabywania i wykorzystywania odpowiednich uprawnień (odpowiedni rzeczywisty dostęp) i ułatwienie możliwości przenoszenia uprawnień do ochrony socjalnej pomiędzy systemami,</li> <li>• otrzymywanie przejrzystych informacji o ich uprawnieniach do ochrony socjalnej i obowiązkach z tym związanych.</li> </ul>
<b>Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?</b>
<p>Problem niedostatecznego dostępu do ochrony socjalnej dla rosnącej rzeszy osób znajdujących się na rynku pracy oraz negatywny wpływ braku dostępu na sprawiedliwość społeczną, dynamikę rynku pracy oraz zrównoważony wzrost gospodarczy są bardzo powszechne w państwach członkowskich. Choć opracowanie i finansowanie systemów ochrony socjalnej leży w gestii państw członkowskich, a niektóre państwa przeprowadzają pewne częściowe reformy, działania podjęte na poziomie UE mogą przyczynić się do poszanowania zasady 12 Europejskiego filaru praw socjalnych oraz sprawić, aby postęp nie był częściowy ani nierówny, lecz obejmujący wszystkie grupy, działy ochrony socjalnej i państwa członkowskie, tworząc równe warunki działania dla podmiotów gospodarczych na rynku wewnętrznym. Działania na szczeblu unijnym mogą również pozwolić na uniknięcie krótkoterminowych zakłóceń konkurencji i zapewnić, by wszystkie państwa członkowskie jednocześnie zmierzały w tym</p>

samym kierunku, wspierając pozytywną konwergencję społeczno-gospodarczą, z korzyścią dla całej gospodarki unijnej.

## B. Rozwiązania

### Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Instrumentami branymi pod uwagę do celów tej inicjatywy są zalecenie Rady, dyrektywa oraz większe uwzględnienie kwestii ochrony socjalnej w kontekście istniejących instrumentów, mianowicie europejskiego semestru i społecznej OMK. Preferowanym instrumentem jest zalecenie Rady, uznane obecnie za najskuteczniejszy i najbardziej proporcjonalny instrument. Kluczową wartością dodaną zalecenia na obecnym etapie jest stworzenie dynamiki wspierającej i uzupełniającej krajowe debaty i reformy oraz kierowanie działaniami państw członkowskich na rzecz pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej. Ze względu na zmienny charakter problemu, reformy trwające w niektórych państwach członkowskich oraz ograniczenia statystyczne zalecenie Rady jest bardziej odpowiednim podejściem niż dyrektywa. Mimo iż dyrektywa mogłaby być skuteczniejsza w osiąganiu celów niniejszej inicjatywy ze ściśle ekonomicznego punktu widzenia, z konsultacji wynika, że nie uzyskałaby ona poparcia wszystkich państw członkowskich, co uczyniłoby ją ogólnie mniej skutecznym instrumentem. Zgodnie ze scenariuszem odniesienia (pakiet A) ocenie poddano dwa alternatywne pakiety środków, z których każdy łączy środki odpowiadające trzem specyficznym celom inicjatywy. Celem pakietu B jest i) rozszerzenie formalnego dostępu na osoby zatrudnione w niestandardowych formach w sposób obowiązkowy oraz dobrowolnego dostępu na osoby samozatrudnione, ii) dostosowanie progów czasowych systemów ochrony socjalnej oraz zapewnienie zachowania, możliwości przenoszenia i sumowania uprawnień w przypadku zmiany pracy lub statusu zatrudnienia, iii) zapewnienie wymienionym grupom dostępu do informacji ogólnych i zindywidualizowanych dotyczących uprawnień do ochrony socjalnej i obowiązków z tym związanych.

Celem pakietu C jest i) rozszerzenie formalnego dostępu na osoby zatrudnione w niestandardowych formach oraz na osoby samozatrudnione w sposób obowiązkowy, ii) dostosowanie progów czasowych systemów ochrony socjalnej oraz wprowadzenie kont osobistych, łączących uprawnienia do ochrony socjalnej z osobami, a nie z umowami o pracę, iii) zapewnienie wymienionym grupom dostępu do informacji ogólnych i zindywidualizowanych dotyczących uprawnień do ochrony socjalnej i obowiązków z tym związanych.

Wariant preferowany (pakiet B) pozostawia większą elastyczność w dostosowaniu wyborów formalnego dostępu do osób samozatrudnionych, uwzględniając szczególne cechy charakterystyczne i różnorodność tej grupy. Ponadto nie ma wyraźnego porozumienia wśród zainteresowanych stron, a zwłaszcza wśród przedstawicieli osób samozatrudnionych, co do formalnego dostępu dla osób samozatrudnionych. Pakiet B jest zatem dobrym kompromisem wobec różnych opinii wyrażonych w trakcie procesu konsultacji oraz celów politycznych UE ustanowionych w niniejszej inicjatywie.

### Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Opinie wyrażone w konsultacji partnerów społecznych oraz w otwartych konsultacjach publicznych są dość rozbieżne. Odnośnie do podejścia politycznego około 2/3 respondentów w otwartej konsultacji publicznej oraz wszystkie związki zawodowe opowiadają się za obowiązkową ochroną socjalną dla każdego rodzaju pracowników. Z drugiej strony pracodawcy mają różne poglądy na tę kwestię. Niektórzy z nich zgadzają się, że ochrona socjalna powinna być obowiązkowa, jednak pracownicy powinni mieć prawo wyboru formy dostępu do niej (publicznej lub prywatnej), ze szczególnym naciskiem na swobodę wyboru prawa przez osoby samozatrudnione. Inni pracodawcy popierają dobrowolny dostęp formalny

uwzględniający różnorodność form zatrudnienia i zróżnicowanie wśród osób samozatrudnionych. Odnosnie do wyboru instrumentów, niektóre zainteresowane strony (związki zawodowe, przedstawiciele pracowników wykonujących pracę zlecaną za pośrednictwem platform społecznościowych, organizacje pozarządowe, niektóre samorządowe organy ubezpieczenia społecznego, niewielka liczba państw członkowskich) opowiedziałyby się za dyrektywą ustanawiającą minimalne standardy. Pozostali (pracodawcy, przedstawiciele wolnych zawodów, większość państw członkowskich) podkreślają, że narzędziami służącymi do usunięcia braków w ochronie socjalnej są europejski semestr i społeczna OMK.
<b>C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu</b>
<b>Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?</b>
Kluczowe decyzje dotyczące finansowania i opracowywania środków leżą, ze względu na zasadę pomocniczości, o której mowa w art. 153 TFUE, w gestii państw członkowskich. Decyzje te wpływają na wielkość świadczeń. Ogólnie rzecz biorąc, liczba objętych ochroną osób zatrudnionych w niestandardowych formach oraz osób samozatrudnionych znacznie wzrosnie. Ma to doprowadzić do zmniejszenia indywidualizacji ryzyka, niestabilności dochodów, niepewności, a w szczególności zagrożenia ubóstwem tych grup. Oczekuje się, że zmniejszanie różnic w dostępie do ochrony socjalnej zachęci do zmieniania rodzajów umów oraz statusów na rynku pracy, co przyczyni się do zwiększenia dynamiki na rynku pracy. Ograniczanie możliwości nadmiernego polegania na umowach, od których nie odprowadza się składek na ochronę socjalną, ma stworzyć równiejsze warunki działania przedsiębiorstw. Wyhamowanie wzrostu liczby osób nieobjętych systemami ochrony socjalnej zapobiega osłabieniu znaczenia tych systemów dla stabilności cykli gospodarczych i może mieć pozytywny wpływ na systemową stabilność fiskalną.
<b>Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?</b>
Poziom kosztów i ich rozmieszczenie pomiędzy budżetami publicznymi, ubezpieczycielami, grupami nowo objętymi ochroną oraz podatnikami również zależy w dużej mierze od kluczowych decyzji leżących w gestii państw członkowskich ze względu na zasadę pomocniczości, w tym decyzji dotyczących organizacji systemów, ich finansowania i poziomu zapewnienia ochrony. Koszty bezpośrednie związane są głównie z wypłatą świadczeń, a przykładowe symulacje rozszerzenia dostępu do świadczeń dla bezrobotnych i świadczeń chorobowych na osoby samozatrudnione sugerują ograniczone koszty. Koszty pośrednie mogłyby wynikać ze zmian w zachowaniu w odpowiedzi na zwiększony dostęp do ochrony socjalnej.
<b>Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?</b>
Przedsiębiorstwa mogłyby również uzyskać korzyści wynikające z redukcji nieuczciwej konkurencji, możliwego wzrostu wydajności pracy osób pracujących w formach zatrudnienia objętych od niedawna ochroną oraz z pozytywnego wpływu na dynamikę rynku pracy. W zależności od decyzji finansowych przedsiębiorstwa mogłyby ponosić większe koszty zarządzania wahaniami w produkcji oraz zwiększone koszty niestandardowych form zatrudnienia i zatrudniania osób samozatrudnionych. Osoby samozatrudnione współpracują głównie z mikroprzedsiębiorstwami, a z małymi i średnimi przedsiębiorstwami oraz dużymi przedsiębiorstwami – w znacznie mniejszym zakresie. Osoby zatrudnione w niestandardowych formach pracują głównie w małych i średnich przedsiębiorstwach.
<b>Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?</b>
Koszty wypłacania świadczeń grupom dotychczas nieobjętym ochroną w ramach publicznych systemów ochrony socjalnej mogłyby wzrosnąć, podczas gdy, w zależności od decyzji finansowych podjętych przez dane państwo członkowskie, koszty netto wypłacania świadczeń

dla budżetów publicznych mogłyby zostać ograniczone z powodu ich płatności do budżetu na ochronę socjalną. O tyle, o ile grupy dotychczas nieobjęte ochroną polegają obecnie na siatkach bezpieczeństwa socjalnego działających w ostateczności, takich jak pomoc społeczna, inne wydatki budżetowe mogłyby ulec zmniejszeniu. Powstałyby również pewne koszty udostępniania zindywidualizowanych informacji.

**Czy wystąpią inne znaczące skutki?**

Symulacje rozszerzenia dostępu do świadczeń dla bezrobotnych na osoby samozatrudnione wskazują na znaczne zmniejszenie zagrożenia osób samozatrudnionych i ich rodzin ubóstwem. Podobnych efektów (nie przeprowadzono symulacji) można oczekiwać odnośnie do ryzyka zagrożenia ubóstwem osób zatrudnionych w niestandardowych formach.

**D. Działania następcze**

**Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?**

Komisja będzie monitorować wdrażanie zalecenia w państwach członkowskich oraz dokona jego przeglądu we współpracy z państwami członkowskimi i po przeprowadzeniu konsultacji z właściwymi zainteresowanymi stronami, zapewniając wystarczająco długi okres oceny skutków inicjatywy po jej pełnym wdrożeniu.