



Strasbourg, 13.3.2018  
SWD(2018) 71 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**

**POVZETEK OCENE UČINKA**

*Spremni dokument*

**k PREDLOGU PRIPOROČILA SVETA**

**o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite**

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

<b>Povzetek</b>
Ocena učinka o Priporočilu Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite
<b>A. Nujnost ukrepanja</b>
<b>Zakaj? V čem je težava?</b>
<p>Globalizacija, tehnološke spremembe, spremembe v institucijah trga dela in demografske spremembe so pospešile spremembe na evropskih trgih dela, pri tem pa so zaposlitvene možnosti postale vse bolj raznolike. Tudi poklicne poti so postale manj linearne. Sistemi socialne zaščite so se prvotno izoblikovali za delavce v standardnih delovnih razmerjih, tj. dolgoročnih delovnih razmerjih za nedoločen čas, in se nanje še vedno osredotočajo. V številnih državah samozaposlene osebe niso bile nikoli v celoti vključene v sisteme socialne zaščite. Vedno več ljudi je v nestandardnih oblikah dela ali samozaposlenih. Ti ljudje zaradi svojega statusa na trgu dela ostajajo brez zadostnega dostopa do socialne zaščite. Take vrzeli povečujejo tveganja za blaginjo zadevnih posameznikov in njihovih družin, ki so izpostavljeni večji ekonomski negotovosti, hkrati pa povzročajo nove med- in znotrajgeneracijske neenakosti. Negativne posledice so občutne tudi na skupni ravni, saj ogrožajo finančno vzdržnost sistemov socialne zaščite in jim preprečujejo, da bi delovali kot avtomatski stabilizatorji, ki bi blažili gospodarske cikle, ki slabijo blaginjo.</p>
<b>Kaj naj bi prinesla ta pobuda?</b>
<p>Splošni cilj pobude o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite je podpirati vse samozaposlene osebe in nestandardne delavce, ki jim zaradi vrste pogodbe ali statusa na trgu dela sistem socialne zaščite ne nudi zadostne zaščite v primeru brezposelnosti, bolezni, materinstva ali očetovstva, nesreč pri delu in poklicnih boleznih, invalidnosti in starosti. Natančneje ima pobuda namen spodbujati države članice pri omogočanju tem skupinam, da</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• se vključijo v ustrezne sisteme socialne zaščite (in tako zapolnijo vrzeli v formalnem kritju),</li> <li>• pridobivajo in uveljavljajo ustrezne pravice (ustrezno dejansko kritje) ter prenašajo pravice do socialne zaščite med sistemi,</li> <li>• imajo na voljo pregledne informacije o svojih pravicah in dolžnostih glede socialne zaščite.</li> </ul>
<b>Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?</b>
<p>Problem nezadostnega dostopa do socialne zaščite vse večjega števila oseb na trgu dela in njegovih negativnih posledic za socialno pravičnost, dinamiko trga dela in trajnostno rast je v državah članicah močno razširjen. Sicer sta zasnova in financiranje sistemov socialne zaščite v nacionalni pristojnosti in nekatere države uvajajo delne reforme, vendar lahko ukrepanje na ravni EU podpre načelo 12 evropskega stebra socialnih pravic in zagotovi, da napredek ne bo delen ali neenakomeren, temveč zagotovljen vsem skupinam na vseh področjih socialne zaščite v vseh državah članicah, s čimer se bodo ustvarili enaki konkurenčni pogoji za gospodarske subjekte na notranjem trgu. Ukrepanje EU lahko prepreči kratkoročno izkrivljanje konkurence ter zagotovi, da vse države članice hkrati stopajo v isto smer, in spodbuja navzgor usmerjeno konvergenco, kar bo koristilo celotnemu gospodarstvu EU.</p>

<b>B. Rešitve</b>
<b>Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so bile upoštevane? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?</b>
<p>Za pobudo pridejo v poštev naslednji instrumenti: priporočilo Sveta, direktiva in večji poudarek na socialni zaščiti v okviru obstoječih instrumentov, zlasti evropskega semestra in odprte metode koordinacije za socialno zaščito in socialno vključenost. Najprimernejši instrument je priporočilo Sveta, saj v tem trenutku šteje za najbolj učinkovit in sorazmeren instrument. Na tej točki je ključna dodana vrednost priporočila ustvarjanje zagona za podporo in dopolnjevanje</p>

nacionalnih razprav in reform ter usmerjanje prizadevanj držav članic k navzgor usmerjeni konvergenci. Priporočilo Sveta je sorazmernejši pristop kot direktiva, ker se problem razvija, ker v nekaterih državah članicah reforme že potekajo in zaradi statističnih omejitev. S strogo ekonomskega gledišča bi bila direktiva lahko učinkovitejša pri doseganju ciljev te pobude, vendar posvetovanja kažejo, da je malo verjetno, da bi jo podprle vse države članice, zaradi česar postane na splošno manj učinkovit instrument.

Poleg osnovnega scenarija (sveženj A) sta ocenjena tudi alternativna svežnja politik, od katerih vsak združuje ukrepe, ki obravnavajo tri posebne cilje pobude.

Cilji svežnja B so (i) razširitev obveznega formalnega kritja na nestandardne delavce in prostovoljnega na samozaposlene osebe, (ii) prilagoditev časovnih pragov sistemov socialne zaščite in zagotovitev ohranjanja, prenosljivosti in združevanja pravic, kadar posamezniki menjajo zaposlitev ali se jim spremeni zaposlitveni status, (iii) zagotovitev, da so navedenim skupinam na voljo splošne in individualne informacije o pravicah in dolžnostih glede socialne zaščite.

Cilji svežnja C so (i) razširitev obveznega formalnega kritja na nestandardne delavce in samozaposlene osebe, (ii) prilagoditev časovnih pragov sistemov socialne zaščite in uvedba osebnih računov, prek katerih bi bile pravice do socialne zaščite vezane na posameznike in ne na pogodbe, (iii) zagotovitev, da so navedenim skupinam na voljo splošne in individualne informacije o pravicah in dolžnostih glede socialne zaščite.

Prednostna možnost (sveženj B) pušča več prožnosti pri prilagajanju formalnega kritja potrebam samozaposlenih oseb zaradi posebnosti in heterogenosti te skupine. Poleg tega med zainteresiranimi stranmi ni jasnega soglasja o pristopu k formalnemu kritju samozaposlenih oseb, zlasti med predstavniki slednjih. Tako sveženj B predstavlja dober kompromis med različnimi stališči, ki so bila izražena med posvetovanjem, in političnimi cilji EU za to pobudo.

#### **Kdo podpira katero možnost?**

Posvetovanji s socialnimi partnerji in s širšo javnostjo kažeta precej različna mnenja. Glede pristopa politike približno dve tretjini anketirancev v odprtem javnem posvetovanju in vsi sindikati zagovarjajo obvezno socialno zaščito za vse vrste zaposlitev. Delodajalci pa imajo glede možnosti različna stališča. Nekateri se strinjajo, da bi morala biti socialna zaščita obvezna, vendar bi morali imeti zaposleni pravico do izbire oblike kritja (javno ali zasebno), pri čemer je bila posebej poudarjena svoboda izbire samozaposlenih oseb. Drugi podpirajo prostovoljno formalno kritje, da bi se upoštevale razlike v oblikah zaposlitve in heterogenost skupine samozaposlenih oseb.

Glede izbire instrumenta nekatere zainteresirane strani (sindikati, predstavniki množičnih platformnih delavcev, nevladne organizacije, nekateri samoupravni organi za socialno zavarovanje, nekaj držav članic) podpirajo direktivo o določitvi minimalnih standardov. Druge (delodajalci, predstavniki svobodnih poklicev, večina držav članic) poudarjajo pomen evropskega semestra in odprte metode koordinacije za socialno zaščito in socialno vključenost pri zapolnjevanju vrzeli v socialni zaščiti.

#### **C. Učinki prednostne možnosti**

##### **Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?**

Ključne odločitve o financiranju in zasnovi ukrepov so v pristojnosti držav članic v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 153 PDEU. Te odločitve vplivajo na obseg dajatev. Na splošno se bo število zaščiteneh nestandardnih delavcev in samozaposlenih oseb znatno povečalo. S tem se bodo zmanjšale individualizacija tveganja, dohodkovna negotovost in prekarnost, zlasti pa se bo pri teh skupinah znižalo tveganje revščine. Zmanjšanje razlik pri dostopu do socialne zaščite naj bi spodbudilo prehajanje med vrstami pogodb in statusi na trgu dela, kar bo prispevalo k večji dinamiki trga dela. Omejevanje možnosti za prekomerno uporabo pogodb, za katere socialnih prispevkov ni treba plačevati, naj bi podjetjem zagotovilo bolj enake konkurenčne

pogoje. Zaježitev trenda vse večjega števila oseb, ki niso vključene v sisteme socialne zaščite, preprečuje slabitev njihove vloge pri stabilizaciji gospodarskih ciklov in ima lahko pozitivne učinke na njihovo fiskalno vzdržnost.

**Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?**

Višina stroškov in njihova porazdelitev med javne proračune, ponudnike zavarovanj, na novo krite skupine in davkoplachevalce sta močno odvisni tudi od ključnih odločitev, ki so zaradi subsidiarnosti prepuščene državam članicam, vključno glede organizacije sistemov, njihovega financiranja in ravni zagotovljene zaščite. Neposredni stroški so večinoma povezani z zagotavljanjem dajatev, pri čemer simulacije primerov razširitve kritja z dajatvami za brezposelnost in bolezni na samozaposlene osebe kažejo omejene stroške. Posredni stroški bi bili lahko posledica vedenjskih sprememb zaradi večjega kritja iz socialne zaščite.

**Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?**

Podjetja bi lahko imela koristi od manjše nelojalne konkurence, možne višje produktivnosti posameznikov v na novo zaščitenih oblikah zaposlitve in pozitivnih učinkov na dinamiko trga dela. Podjetja bi lahko glede na izbiro financiranja imela višje stroške z obvladovanjem nihanj v proizvodnji v povezavi z nekoliko višjimi stroški za nestandardne zaposlitve in zaposlovanje samozaposlenih oseb. Samozaposlene osebe sodelujejo predvsem z mikropodjetji in veliko manj z MSP in velikimi podjetji. Nestandardni zaposleni so še posebej pogosti v MSP.

**Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?**

Stroški bi lahko nastali zaradi zagotavljanja dajatev prej izključenim skupinam prek javnih sistemov socialne zaščite, vendar bi se lahko glede na odločitve držav članic o financiranju neto stroški za javne proračune za zagotavljanje dajatev znižali zaradi prispevkov za socialno zaščito, ki bi jih plačevale te skupine. Ker se predhodno izključene skupine zdaj zatekajo k varnostnim mrežam kot skrajnemu sredstvu, kot je socialna pomoč, bi se lahko odhodki za ostale dele proračuna znižali. Nekoliko stroškov bi nastalo tudi z zagotavljanjem individualnih informacij.

**Ali bo prišlo do drugih znatnih učinkov?**

Simulacija razširitve kritja z denarnimi dajatvami za brezposelnost na samozaposlene osebe kaže na znatna znižanja tveganja revščine za samozaposlene osebe in njihova gospodinjstva. Podobni učinki (nesimulirani) se lahko pričakujejo v zvezi s tveganjem revščine nestandardnih delavcev.

**D. Spremljanje**

**Kdaj bo politika pregledana?**

Komisija bo spremljala izvajanje v državah članicah ter Priporočilo pregledala v sodelovanju z državami članicami in po posvetovanju z zadevnimi zainteresiranimi stranmi, pri čemer bo zagotovila dovolj dolgo obdobje za oceno učinkov pobude po tem, ko se bo ta v celoti izvajala.