

V Štrasburgu 13. 3. 2018
SWD(2018) 71 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh nariadenia Rady

o prístupe k sociálnej ochrane pre pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby

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

Súhrnný prehľad
Posúdenie vplyvu týkajúce sa odporúčania Rady o prístupe k sociálnej ochrane pre pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby
A. Potreba konať
Prečo? Aký problém sa rieši?
Globalizácia, technologické zmeny, zmeny v inštitúciách trhu práce a demografické zmeny urýchlili transformáciu európskych trhov práce a postupne zvyšovali rôznorodosť pracovných príležitostí. Kariéry sú takisto čoraz menej lineárne. Systémy sociálnej ochrany boli predovšetkým vyvinuté a sú stále určené pre pracovníkov v „štandardných pracovnoprávných vzťahoch“, čo znamená pracovnoprávny vzťah založený na trvalej pracovnej zmluve na plný pracovný čas, pričom v mnohých krajinách neboli samostatne zárobkovo činné osoby nikdy začlenené do systémov sociálnej ochrany. Rastie počet ľudí s neštandardnými formami zamestnania či samostatnou zárobkovou činnosťou, ktorí vzhľadom na svoje postavenie na trhu práce nemajú dostatočný prístup k sociálnej ochrane. Tieto nedostatky čoraz viac ohrozujú blahobyt dotknutých jednotlivcov a ich rodín, ktorí sú vystavení väčšej ekonomickej neistote, ale takisto vedú k novej medzigeneračnej a intrageneračnej nerovnosti. Negatívne dôsledky sa prejavujú aj na súhrnnej úrovni, pričom ohrozujú finančnú udržateľnosť systémov a bránia systémom sociálnej ochrany v tom, aby plnili úlohu automatických stabilizátorov, ktoré tlmia nepriaznivé hospodárske cykly.
Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?
Všeobecným cieľom iniciatívy EÚ „Prístup k sociálnej ochrane pre pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby“ je podpora všetkých samostatne zárobkovo činných osôb a pracovníkov s neštandardnými zmluvami, ktorí vzhľadom na druh zmluvy alebo postavenie na trhu práce nemajú dostatočné krytie v rámci systémov sociálnej ochrany v prípade nezamestnanosti, choroby, materstva alebo otcovstva, pracovného úrazu a choroby z povolania, ťažkého zdravotného postihnutia alebo vysokého veku. Konkrétnym cieľom iniciatívy je podporiť členské štáty, aby týmto skupinám umožnili • zapojiť sa do príslušných systémov sociálnej ochrany (odstránenie nedostatkov formálneho krytia), • nadobúdať a využívať primerané nároky (primerané efektívne krytie) a uľahčiť im prevoditeľnosť nárokov medzi systémami sociálnej ochrany, • získať transparentné informácie o ich nárokoch a povinnostiach v oblasti sociálnej ochrany.
Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?
Problémy s nedostatočným prístupom k sociálnej ochrane pre čoraz väčší počet ľudí na trhu práce a jeho negatívne dôsledky pre sociálnu spravodlivosť, dynamiku trhu práce a trvalo udržateľný rast sú rozšírené vo všetkých členských štátoch. Aj keď navrhovanie a financovanie systémov sociálnej ochrany je v právomoci členských štátov a niektoré krajiny zavádzajú určité čiastočné reformy, opatreniami na úrovni EÚ možno zachovať 12 zásad Európskeho piliera sociálnych práv a zabezpečiť, aby pokrok nebol čiastočný či nerovnomerný, ale vzťahoval sa na všetky skupiny, odvetvia sociálnej ochrany a členské štáty v záujme zabezpečenia rovnakých podmienok pre hospodárske subjekty na vnútornom trhu. Opatreniami EÚ možno predísť krátkodobým narušeniam hospodárskej súťaže a zabezpečiť, aby sa všetky členské štáty orientovali rovnakým smerom a zároveň podporovali konvergenciu smerom nahor v prospech hospodárstva EÚ ako celku.
B. Riešenia
Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?

Na účely iniciatívy sa zvažujú tieto nástroje: odporúčanie Rady, smernica a väčší dôraz na sociálnu ochranu v rámci existujúcich nástrojov, najmä európskeho semestra a otvorenej metódy koordinácie v sociálnej oblasti. Uprednostňovaným nástrojom je odporúčanie Rady, ktoré sa v súčasnosti považuje za najúčinnnejší a najprimeranejší nástroj. Hlavnou pridanou hodnotou odporúčania v tomto štádiu je vytvorenie impulzu na podporu a doplnenie vnútroštátnych diskusií a reforiem, ako aj usmernenie úsilia členských štátov smerom k vzostupnej konvergencii. Vzhľadom na meniaci sa charakter problému, prebiehajúce reformy v niektorých členských štátoch a štatistické obmedzenia ponúka odporúčanie Rady primeranejší prístup než smernica. Aj keď smernica by bola z čisto hospodárskeho hľadiska účinnejšia, pokiaľ ide o dosahovanie cieľov tejto iniciatívy, z konzultácií vyplýva, že by pravdepodobne nezískala podporu všetkých členských štátov, a preto je vo všeobecnosti menej účinným nástrojom.

Okrem základného scenára (balík A) sa zvažujú dva ďalšie balíky politických opatrení, pričom každý z nich zahŕňa kombináciu opatrení na riešenie troch konkrétnych cieľov iniciatívy.

Cieľom balíka B je i) rozšírenie formálneho krytia o povinnú účasť pre pracovníkov s neštandardnými zmluvami a o dobrovoľnú účasť pre samostatne zárobkovo činné osoby, ii) úprava časových obmedzení systémov sociálnej ochrany a zabezpečenie zachovania, prevoditeľnosti a hromadenia nárokov, ak jednotlivci menia zamestnanie alebo pracovnoprávne postavenie, iii) zabezpečenie dostupnosti všeobecných a personalizovaných informácií o nárokoch a povinnostiach v oblasti sociálnej ochrany pre uvedené skupiny.

Cieľom balíka C je i) rozšírenie formálneho krytia o povinnú účasť pre pracovníkov s neštandardnými zmluvami a samostatne zárobkovo činné osoby, ii) úprava časových obmedzení systémov sociálnej ochrany a zavedenie osobných účtov, aby boli nároky na sociálnu ochranu viazané na jednotlivca a nie na zmluvy, iii) zabezpečenie dostupnosti všeobecných a personalizovaných informácií o nárokoch a povinnostiach v oblasti sociálnej ochrany pre uvedené skupiny.

Uprednostňovaná možnosť (balík B) ponecháva väčšiu flexibilitu, pokiaľ ide o prispôsobenie možností formálneho krytia samostatne zárobkovo činným osobám vzhľadom na osobitné charakteristiky a rôznorodosť tejto skupiny. Okrem toho neexistuje jasný konsenzus medzi zainteresovanými stranami, najmä medzi zástupcami samostatne zárobkovo činných osôb, v otázke prístupu tejto skupiny k formálnemu krytiu. Balík B teda predstavuje dobrý kompromis medzi rozdielnymi názormi vyjadrenými počas konzultačného procesu a politickými cieľmi EÚ stanovenými pre túto iniciatívu.

Kto podporuje ktorú možnosť?

Počas konzultácií so sociálnymi partnermi a otvorenej verejnej konzultácie zazneli skôr rozdielne názory. Približne dve tretiny respondentov v rámci otvorenej verejnej konzultácie a všetky odborové zväzy uprednostnili v otázke politického prístupu povinnú sociálnu ochranu pre všetky druhy práce. Názory zamestnávateľov na jednotlivé možnosti sa zas líšili. Niektorí sa zhodli na tom, že sociálna ochrana by mali byť povinná, ale zamestnanci by mali mať právo zvoliť si spôsob krytia (verejné alebo súkromné), pričom sa zdôraznila najmä sloboda výberu pre samostatne zárobkovo činné osoby. Iní zamestnávatelia uprednostňujú dobrovoľné formálne krytie s cieľom zohľadniť rôznorodosť foriem zamestnania a heterogénnosť skupiny samostatne zárobkovo činných osôb.

Pokiaľ ide o výber nástroja, niektoré zainteresované strany (odborové zväzy, zástupcovia crowdworkerov, mimovládne organizácie, samostatne riadené sociálne poisťovne, niektoré členské štáty) by uprednostnili smernicu, v ktorej by sa stanovili minimálne normy. Ostatní (zamestnávatelia, zástupcovia slobodných povolání, väčšina členských štátov) vyzdvihujú európsky semester a otvorenú metódu koordinácie v sociálnej oblasti ako prostriedky na odstránenie nedostatkov sociálnej ochrany.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Kľúčové rozhodnutia o financovaní a návrhu opatrení sa ponechávajú na uváženie členských štátov v súlade s požiadavkami subsidiarity obsiahnutými v článku 153 ZFEÚ. Na základe týchto rozhodnutí sa určí výška dávok. Celkový počet chránených pracovníkov s neštandardnými zmluvami a samostatne zárobkovo činných osôb sa podstatne zvýši. To znamená zníženie individualizácie rizika, neistoty príjmov, nepriaznivých podmienok, a najmä zníženie rizika chudoby týchto skupín. Očakáva sa, že znižovaním rozdielov v prístupe k sociálnej ochrane sa podporí uzatváranie iných druhov pracovných zmlúv a zmeny postavenia na trhu práce, čím sa zvýši dynamika trhu práce. Cieľom obmedzenia prívetivej závislosti od zmlúv oslobodených od povinnosti poskytovania príspevkov sociálnej ochrany je vytvoriť rovnaké podmienky pre podniky. Zamedzením rastu podielu ľudí mimo systémov sociálnej ochrany sa zabráni oslabeniu ich úlohy stabilizátorov hospodárskych cyklov, čo môže priaznivo ovplyvniť ich fiškálnu udržateľnosť.
Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Výška nákladov a ich rozdelenie medzi verejné rozpočty, poskytovateľov poistenia, najnovšie zahrnuté skupiny a daňovníkov vo veľkej miere závisí aj od kľúčových rozhodnutí, ktoré musia z dôvodu subsidiarity prijať členské štáty, vrátane organizácie systémov, ich financovania a úrovne poskytovanej ochrany. Priame náklady sú spojené najmä s poskytovaním dávok, pričom zo vzorových simulácií v súvislosti s rozšírením krytia o dávky v nezamestnanosti a nemocenské dávky pre samostatne zárobkovo činné osoby vyplýva vznik obmedzených nákladov. Nepriame náklady by mohli vzniknúť v dôsledku zmien v správaní v reakcii na rozšírené krytie sociálnej ochrany.
Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?
Podniky by mohli pocítiť výhody obmedzenia nekalej súťaže, možné zvýšenie produktivity jednotlivcov v novo chránených formách zamestnania, ako aj kladné účinky dynamiky trhu práce. Spoločnostiam by v závislosti od možností financovania mohli vzrásť náklady na zvládanie výkyvov vo výrobe, spolu s určitým zvýšením nákladov spojených s neštandardnými formami zamestnania a zamestnávaním samostatne zárobkovo činných osôb. Samostatne zárobkovo činné osoby spolupracujú väčšinou s mikropodnikmi než s MSP či veľkými podnikmi. Zamestnanci s neštandardnými zmluvami pracujú prevažne v MSP.
Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?
Mohli by vzniknúť náklady na poskytovanie dávok skupinám, ktoré predtým neboli kryté verejnými systémami sociálnej ochrany, pričom čisté náklady pre verejné rozpočty na poskytovanie dávok by sa v závislosti od rozhodnutí jednotlivých členských štátov o financovaní mohli znížiť prostredníctvom príspevkov uvedených skupín na sociálnu ochranu. Výdavky na iné časti rozpočtu by sa mohli znížiť v miere, do akej sa skupiny, ktoré predtým neboli kryté, v súčasnosti spoliehajú na bezpečnostné siete, ktoré majú byť poslednou možnosťou sociálnej pomoci. Môžu vzniknúť aj náklady na poskytovanie personalizovaných informácií.
Očakávajú sa iné významné vplyvy?
Zo simulovaného rozšírenia krytia v prípade dávok v nezamestnanosti na samostatne zárobkovo činné osoby vyplýva, že sa podstatne zníži miera rizika chudoby pre samostatne zárobkovo činné osoby a ich domácnosti. Podobné účinky (bez simulácie) možno očakávať v súvislosti s rizikom chudoby u pracovníkov s neštandardnými zmluvami.

D. Následné činnosti

Kedy sa táto politika preskúma?
Komisia bude monitorovať vykonávanie v členských štátoch a zreviduje odporúčanie v spolupráci s členskými štátmi a po porade s dotknutými zainteresovanými stranami, pričom sa zabezpečí dostatočne dlhé obdobie na vyhodnotenie vplyvov iniciatívy po tom, ako sa v plnej miere vykoná.