

Strasbourg, 13.3.2018.
SWD(2018) 71 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog preporuke Vijeća

o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti

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

Sažetak
Procjena učinka Preporuke Vijeća o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti
A. Potreba za djelovanjem
Zašto? O kakvom je problemu riječ?
Globalizacija, tehnološke promjene, promjene u institucijama tržišta rada i demografske promjene ubrzale su tempo promjena na europskim tržištima rada i prilike za zapošljavanje učinile raznovrsnijima. Isto tako, karijere postaju sve manje linearne. Sustavi socijalne zaštite prvenstveno su razvijeni za radnike u „standardnom radnom odnosu”, što podrazumijeva dugotrajan radni odnos u punom radnom vremenu, te su i dalje na njih usmjereni, a u mnogim zemljama samozaposleni u njih nisu nikad bili potpuno uključeni. Sve je više osoba u nestandardnim oblicima rada ili samozaposlenih koji zbog svojeg statusa na tržištu rada nemaju dovoljan pristup socijalnoj zaštiti. Zbog tog se jaza povećavaju rizici za dobrobit pogođenih pojedinaca i njihovih obitelji koji žive u većoj ekonomskoj nesigurnosti te stvaraju nove nejednakosti, međugeneracijske i unutar generacija. Negativne se posljedice osjećaju i na ukupnoj razini dovodeći u opasnost financijsku održivost sustava i sprečavajući sustave socijalne zaštite da djeluju kao automatski stabilizatori potiskivanjem gospodarskih ciklusa kojima se smanjuje dobrobit.
Što se nastoji postići ovom inicijativom?
Opći je cilj inicijative za pristup radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti pružanje potpore svim samozaposlenim i nestandardnim radnicima koje, zbog vrste ugovora ili statusa na tržištu rada, sustav socijalne zaštite ne štiti dovoljno kad je riječ o nezaposlenosti, bolesti, roditeljskom dopustu, nesrećama na radu i profesionalnim bolestima, invaliditetu i starosti. Inicijativom se posebno želi potaknuti države članice da tim skupinama omoguće da: • imaju pristup odgovarajućim sustavima socijalne zaštite (uklanjanjem nedostataka u formalnom osiguranju), • steknu i iskoriste odgovarajuća prava kao članovi sustava (odgovarajući djelotvoran obuhvat) i olakšaju prijenos prava na socijalnu zaštitu u druge sustave, • imaju transparentne informacije o svojim pravima na socijalnu zaštitu i povezanim obvezama.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?
Sve se više osoba na tržištu rada suočava s problemom nedovoljnog pristupa socijalnoj zaštiti, a njegove su negativne posljedice na socijalnu pravednost, dinamičnost tržišta rada i održiv rast vrlo raširene u državama članicama. Iako je osmišljavanje i financiranje sustava socijalne zaštite u nadležnosti država članica i pojedine zemlje uvode neke djelomične reforme, djelovanjem na razini EU-a može se podržati 12. načelo europskog stupa socijalnih prava i osigurati da napredak nije nepotpun ni neujednačen, nego siguran diljem skupina, grana socijalne zaštite i država članica stvarajući ravnopravne uvjete za gospodarske subjekte na unutarnjem tržištu. Djelovanjem na razini EU-a mogu se izbjeći kratkoročne nepravilnosti u tržišnom natjecanju i osigurati da se države članice istodobno kreću u istom smjeru promičući uzlaznu konvergenciju u korist gospodarstva EU-a u cjelini.

B. Rješenja
Koje su zakonodavne i nezakonodavne mogućnosti politika uzete u obzir? Daje li se prednost određenoj opciji? Zašto?
Razmatrani su instrumenti preporuka Vijeća i direktiva te pojačan naglasak na socijalnoj zaštiti u kontekstu postojećih instrumenata, posebno europskog semestra i otvorene metode koordinacije u području socijalnih pitanja. Prednost se daje preporuci Vijeća jer se taj

instrument u ovom trenutku smatra najdjelotvornijim i najproporcionalnijim. Ključna dodana vrijednost preporuke u ovoj je fazi davanje zamaha podupiranju i nadopunjavanju nacionalnih rasprava i reformi i usmjeravanje država članica u njihovim nastojanjima prema postizanju uzlazne konvergencije. S obzirom na promjenjivu prirodu problema, reforme koje se trenutačno provode u nekim državama članicama i statistička ograničenja, preporuka Vijeća smatra se proporcionalnijim pristupom od direktive. Iako bi gledajući sa strogo ekonomskog stajališta direktiva mogla biti djelotvornija u postizanju ciljeva ove inicijative, provedena savjetovanja upućuju na to da takav pristup ne bi podržale sve države članice, što je općenito čini manje djelotvornim instrumentom.

Uz osnovni se scenarij (paket A) ocjenjuju dva alternativna paketa politika, a u svakom od njih kombiniraju se mjere za rješavanje tri specifična cilja inicijative.

Ciljevi Paketa B su: i. proširiti formalno osiguranje na obveznoj osnovi kad je riječ o nestandardnim radnicima i na dobrovoljnoj osnovi kad je riječ o samozaposlenima; ii. prilagoditi vremenske okvire sustava socijalne zaštite i osigurati očuvanje, prijenos i zbrajanje prava u slučaju promjene posla ili statusa na tržištu rada; iii. osigurati da su općenite i personalizirane informacije o pravima na socijalnu zaštitu i povezanim obvezama dostupne navedenim skupinama.

Ciljevi Paketa C su: i. proširiti formalno osiguranje na obveznoj osnovi kad je riječ o nestandardnim radnicima i o samozaposlenima; ii. prilagoditi vremenske okvire sustava socijalne zaštite i uvesti osobne račune kojima se prava na socijalnu zaštitu povezuju s pojedincima, a ne s ugovorima; iii. osigurati da su općenite i personalizirane informacije o pravima na socijalnu zaštitu i povezanim obvezama dostupne navedenim skupinama.

Opcija kojoj se daje prednost (paket B) omogućava veću fleksibilnost u osmišljavanju izbora formalnog osiguranja za samozaposlene s obzirom na posebne karakteristike i heterogenost te skupine. Štoviše, među dionicima, a posebno među predstavnicima samozaposlenih, ne postoji jasan konsenzus o pristupu formalnom osiguranju samozaposlenih. Paket B stoga predstavlja dobar kompromis između različitih stajališta iznesenih tijekom postupka savjetovanja i političkih ciljeva EU-a utvrđenih u ovoj inicijativi.

Tko podržava koju opciju?

U okviru savjetovanja sa socijalnim partnerima i otvorenog javnog savjetovanja prikupljena su prilično oprečna mišljenja. Kad je riječ o pristupu politici, oko dvije trećine osoba koje su sudjelovale u otvorenom javnom savjetovanju i svi sindikati prednost daju obveznoj socijalnoj zaštiti bez obzira na vrstu posla. No, poslodavci su imali drugačija mišljenja. Neki su se složili da bi socijalna zaštita trebala biti obvezna, ali bi zaposlenici trebali imati pravo odabrati oblik osiguranja (javno ili privatno) te su posebno naglasili slobodu izbora kad je riječ o samozaposlenima. Drugi poslodavci prednost daju dobrovoljnom formalnom osiguranju kako bi se u obzir uzela raznolikost oblika zapošljavanja i heterogenost unutar samozaposlenih.

Kad je riječ o odabiru instrumenta, neki su dionici (sindikati, predstavnici radnika zaposlenih eksternalizacijom poslova korisnicima interneta, NVO-ovi, neki samoupravni zavodi za socijalno osiguranje i nekoliko država članica) prednost dali direktivi kojom se utvrđuju minimalni standardi. Drugi su (poslodavci, predstavnici slobodnih zanimanja, većina država članica) naglasili važnost europskog semestra i otvorene metode koordinacije u području socijalnih pitanja u osiguravanju popunjavanja praznina u socijalnoj zaštiti.

C. Učinci opcije kojoj se daje prednost

Koje su prednosti opcija kojima se daje prednost (uz one glavne)?

Ključne su odluke o financiranju i oblikovanju mjera u nadležnosti država članica u skladu sa zahtjevima supsidijarnosti iz članka 153. UFEU-a. Te odluke utječu na veličinu naknada. Općenito gledajući, broj zaštićenih nestandardnih radnika i samozaposlenih znatno će se povećati. To podrazumijeva smanjenje individualizacije rizika, dohodovne nesigurnosti i

neizvjesnosti, a posebno smanjenje rizika od siromaštva tih skupina. Očekuje se da će smanjenjem razlika u pristupu socijalnoj zaštiti potaknuti prelasci između različitih vrsta ugovora i statusa na tržištu rada promičući dinamičnost tržišta rada. Smanjenjem mogućnosti prevelikog oslanjanja na ugovore izuzete od plaćanja doprinosa za socijalnu zaštitu stvorit će se ravnopravniji uvjeti za poduzeća. Suzbijanjem trenda sve većeg udjela osoba izvan sustava socijalne zaštite izbjegava se oslabljivanje njihove uloge u stabilizaciji gospodarskih ciklusa te ono može imati pozitivne učinke na njihovu fiskalnu održivost.
Koliki su troškovi opcija kojima se daje prednost (uz one glavne)?
Razina troškova i njihova distribucija među javnim proračunima, pružateljima osiguranja, novoobuhvaćenim skupinama i poreznim obveznicima uvelike ovise i o ključnim odlukama koje su prepuštene državama članicama zbog supsidijarnosti, uključujući u pogledu organizacije sustava, njihova financiranja i razine pružene zaštite. Izravni su troškovi uglavnom povezani s isplatom naknada, s tim da reprezentativne simulacije proširivanja obuhvata isplate naknada za nezaposlene i naknada za vrijeme bolovanja na samozaposlene ukazuju na ograničeni trošak. Neizravni troškovi mogu nastati zbog promjena u ponašanju kao odgovor na povećani obuhvat socijalne zaštite.
Kakav će biti učinak na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?
Poduzeća bi mogla imati koristi od smanjenja nepoštenog tržišnog natjecanja, od mogućeg povećanja produktivnosti pojedinaca u novozaštićenim oblicima zapošljavanja i od pozitivnih učinaka na dinamičnost tržišta rada. Ovisno o izborima financiranja, poduzeća bi mogla imati više troškove upravljanja fluktuacijama u proizvodnji u skladu s određenim povećanjem troškova za nestandardno zapošljavanje i zapošljavanje samozaposlenih. Samozaposleni uglavnom rade s mikropoduzećima i puno rjeđe s MSP-ovima i velikim trgovačkim društvima. Nestandardno zaposleni posebno su prisutni u MSP-ovima.
Hoće li biti znatnih učinaka na nacionalne proračune i uprave?
Zbog isplate naknada skupinama koje prije nisu bile obuhvaćene putem javnih sustava socijalne zaštite mogli bi nastati troškovi, ali bi se, ovisno o financijskim odlukama država članica, neto proračunski troškovi isplate naknada mogli sniziti zbog doprinosa koje će navedene skupine uplaćivati za socijalnu zaštitu. U mjeri u kojoj se skupine koje prije nisu bile obuhvaćene trenutačno oslanjaju na sigurnosne mreže koje su krajnja opcija, kao što je socijalna pomoć, rashodi za druge dijelove proračuna mogli bi se smanjiti. Određeni bi troškovi nastali i zbog pružanja personaliziranih informacija.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Simulirano proširenje obuhvata naknada za nezaposlene na samozaposlene ukazuje na znatno smanjenje rizika od siromaštva samozaposlenih i njihovih kućanstava. Slični se učinci (nesimulirani) mogu očekivati u pogledu rizika od siromaštva nestandardnih radnika.

D. Daljnje mjere
Kad će se ta politika preispitati?
Komisija će pratiti provedbu u državama članicama i preispitati Preporuku u suradnji s državama članicama i nakon savjetovanja s dotičnim socijalnim partnerima, pri čemu će zajamčiti dovoljno dugo razdoblje za procjenu učinaka inicijative nakon njezine pune provedbe.