EIROPAS
KOMISIJA

Strasbūrā, 13.3.2018.
SWD(2018) 71 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums Padomes ieteikumam

par darbinieku un pašnodarbinātu personu piekļuvi sociālajai aizsardzībai

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

Kopsavilkuma lapa
Ietekmes novērtējums par Padomes ieteikumu par darbinieku un pašnodarbinātu personu piekļuvi sociālajai aizsardzībai
A. Rīcības nepieciešamība
Kāpēc? Kāda problēma tiek risināta?
Globalizācija un tehnoloģiskās, darba tirgus iestāžu un demogrāfiskās izmaiņas ir paātrinājušas pārmaiņu tempu Eiropas darba tirgū un ievērojami dažādojušas nodarbinātības iespējas. Arī karjeras kļūst mazāk lineāras. Sociālās aizsardzības sistēmas tika izstrādātas un joprojām ir paredzētas galvenokārt darbiniekiem, kuri ir standarta nodarbinātības (ilgtermiņa pilna laika darba) attiecībās, un daudzās valstīs pašnodarbinātas personas nekad nav bijušas pilnībā integrētas sociālās aizsardzības sistēmās. Palielinās to nestandarta darba veidos strādājošo cilvēku un pašnodarbināto personu skaits, kurām to darba tirgus statusa dēļ nav nodrošināta pietiekama piekļuve sociālajai aizsardzībai. Šādas nepilnības palielina risku to problēmas skarto personu un viņu ģimeņu labklājībai, kuras cieš no lielas ekonomiskās nenoteiktības, un izraisa jaunu nevienlīdzību starp paaudzēm un vienas paaudzes ietvaros. Negatīvās sekas ir jūtamas arī kopējā līmenī; tās apdraud sistēmu finansiālo stabilitāti un neļauj sociālās aizsardzības sistēmām darboties kā automātiskam stabilizatoram, kas iegrožo labklājību mazinošus ekonomiskos ciklus.
Ko paredzēts panākt ar šo iniciatīvu?
Iniciatīvas "Darbinieku un pašnodarbināto personu piekļuve sociālajai aizsardzībai" vispārīgais mērķis ir atbalstīt visas pašnodarbinātās personas un nestandarta nodarbinātībā iesaistītos darbiniekus, kurus viņu darba līguma veida vai darba tirgus statusa dēļ sociālās aizsardzības shēmas nepietiekami aizsargā attiecībā uz bezdarbu, slimību, maternitāti vai paternitāti, nelaimes gadījumiem darba vietā un arodslimībām, invaliditāti un vecumu. Konkrētāk, iniciatīvas mērķis ir mudināt dalībvalstis ļauj šīm grupām • pievienoties atbilstošām sociālās aizsardzības sistēmām (formālā seguma nepilnību novēršana), • uzkrāt un izmantot maksājumtiesības (pienācīgs faktiskais segums) un veicināt sociālās aizsardzības tiesību pārnesamību starp shēmām, kā arī • saņemt pārredzamu informāciju par savām sociālās aizsardzības tiesībām un pienākumiem.
Kāda ir ES līmeņa rīcības pievienotā vērtība?
Ar nepietiekamu piekļuvi sociālajai aizsardzībai saistītā problēma, kas skar arvien lielāku cilvēku skaitu darba tirgū, un tās negatīvā ietekme uz sociālo taisnīgumu, darba tirgus dinamiku un ilgtspējīgu izaugsmi ir plaši izplatīta visās dalībvalstīs. Lai gan sociālās aizsardzības sistēmu izstrāde un finansēšana ir valstu kompetencē un dažas valstis ir veikušas dažas daļējas reformas, ES līmeņa rīcība var atbalstīt Eiropas sociālo tiesību pīlāra 12. principu un nodrošināt, ka progress nav daļējs vai nevienmērīgs, bet gan tiek garantēts visās sabiedrības grupās, sociālās aizsardzības jomās un dalībvalstīs, tādējādi radot vienlīdzīgus konkurences apstākļus ekonomikas dalībniekiem iekšējā tirgū. ES rīcība var novērst konkurences īstermiņa izkropļojumus un nodrošināt, ka visu dalībvalstu rīcība vienlaikus ir vērsta vienā un tajā pašā virzienā, tādējādi veicinot augšupēju konverģenci visas ES ekonomikas interesēs.

B. Risinājumi
Kādi leģislatīvi un neleģislatīvi politiski risinājumi ir apsvērti? Vai kādam risinājumam tiek dota priekšroka? Kāpēc?
Apsvērtie iniciatīvas instrumenti ir Padomes ieteikums, direktīva un pastiprinātas uzmanības pievēršana sociālajai aizsardzībai spēkā esošo instrumentu, jo īpaši Eiropas pusgada un sociālās

atvērtās koordinācijas metodes, ietvaros. Vēlamais instruments ir Padomes ieteikums, jo tas pašreiz tiek uzskatīts par efektīvāko un samērīgāko instrumentu. Ieteikuma svarīgākā pievienotā vērtība šajā posmā ir dot impulsu valstu debašu un reformu atbalstam un papildināšanai un virzīt dalībvalstu centienus panākt augšupēju konverģenci. Ņemot vērā problēmas izplatību, dažās dalībvalstīs notiekošās reformas un statistikas ierobežojumus, Padomes ieteikums ir samērīgāka pieeja nekā direktīva. Raugoties tikai no ekonomiskā viedokļa, direktīva varētu būt efektīvāka šīs iniciatīvas mērķu sasniegšanā, taču apspriešanās liecina, ka ir maz ticams, ka to atbalstīs visas dalībvalstis. Tāpēc kopumā tā ir mazāk efektīvs instruments.
Papildus pamatscenārijam (pasākumu kopums A) ir novērtēti divi alternatīvi politisko pasākumu kopumi, kuros apvienoti pasākumi iniciatīvas trīs īpašo mērķu sasniegšanai.
Pasākumu kopuma B mērķis ir i) obligātā kārtā paplašināt formālo segumu nestandarta nodarbinātībā iesaistītiem darbiniekiem un brīvprātīgā kārtā — pašnodarbinātām personām, ii) pielāgot sociālās aizsardzības shēmu termiņus un nodrošināt tiesību saglabāšanu, pārnesamību un summēšanu gadījumos, kad persona maina darbu vai nodarbinātības statusu, iii) nodrošināt, ka minētajām grupām ir pieejama vispārīga un individualizēta informācija par tiesībām un pienākumiem sociālās aizsardzības jomā.
Pasākumu kopuma C mērķis ir i) obligātā kārtā paplašināt formālo segumu nestandarta nodarbinātībā iesaistītiem darbiniekiem un pašnodarbinātām personām, ii) pielāgot sociālās aizsardzības shēmu termiņus un ieviest personīgus kontus, kuros sociālās aizsardzības tiesības ir piesaistītas individuālām personām, nevis līgumiem, iii) nodrošināt, ka minētajām grupām ir pieejama vispārīga un individualizēta informācija par tiesībām un pienākumiem sociālās aizsardzības jomā.
Vēlamais risinājums (pasākumu kopums B) nodrošina lielāku elastību formālā seguma variantu pielāgošanā pašnodarbinātām personām, ņemot vērā šīs personu grupas īpašās iezīmes un neviendabīgumu. Turklāt trūkst skaidras vienprātības starp ieinteresētajām personām un jo īpaši pašnodarbināto pārstāvjiem par pieeju formālā seguma nodrošināšanā pašnodarbinātām personām. Tādējādi pasākumu kopums B ir labs kompromiss starp apspriešanās procesā paustajiem dažādajiem viedokļiem un šajā iniciatīvā nospraustajiem ES politiskajiem mērķiem.

Kuru risinājumu kurš atbalsta?

Apspriešanās ar sociālajiem partneriem un atklātā sabiedriskā apspriešana liecina par viedokļu dažādību. Attiecībā uz politikas pieeju aptuveni 2/3 respondentu, kas piedalījās atklātajā sabiedriskajā apspriešanā, un visas arodbiedrības atbalsta obligātu sociālo aizsardzību visa veida darbā. No otras puses, darba devēju viedoklis par risinājumiem atšķiras. Daži darba devēji piekrīt, ka sociālajai aizsardzībai jābūt obligātai, taču darba ņēmējiem jābūt tiesībām izvēlēties seguma veidu (publisks vai privāts); jo īpaši tika uzsvērta pašnodarbinātu personu izvēles brīvība. Citi darba devēji atbalsta brīvprātīgu formālo segumu, lai ņemtu vērā nodarbinātības formu daudzveidību un pašnodarbināto personu grupas neviendabīgumu.
Attiecībā uz juridiskā instrumenta izvēli dažas ieinteresētās personas (arodbiedrību, kolektīvo platformu darbinieku, NVO, dažu neatkarīgu sociālās apdrošināšanas struktūru un dažu dalībvalstu pārstāvji) priekšroku dod direktīvai, kurā būtu noteikti minimālie standarti. Citi (darba devēji, brīvo profesiju pārstāvji, lielākā daļa dalībvalstu) uzsvēra, ka Eiropas pusgads un sociālā atvērtā koordinācijas metode ir līdzekļi, kas izmantojami sociālās aizsardzības nepilnību novēršanai.

C. Vēlamā risinājuma ietekme

Kādus ieguvumus nodrošinās vēlamais risinājums (ja tāds ir; ja nav, galvenie risinājumi)?

Saskaņā ar LESD 153. pantā noteiktajām subsidiaritātes prasībām galvenie lēmumi par pasākumu finansēšanu un izstrādi ir atstāti dalībvalstu ziņā. Ar šiem lēmumiem nosaka pabalstu apmēru. Kopumā ievērojami palielināsies aizsargāto nestandarta nodarbinātībā iesaistīto darbinieku un pašnodarbināto personu skaits. Rezultātā samazināsies riska individualizācija,

nedrošība par ienākumiem, nestabilitāte un jo īpaši — minēto grupu nabadzības risks. Paredzams, ka atšķirību samazināšana piekļuvē sociālajai aizsardzībai veicinās pāreju starp līgumu veidiem un darba tirgus statusiem un sekmēs darba tirgus dinamiku. Samazinot tādu līgumu pārmērīgas izmantošanas iespējamību, kuri ir atbrīvoti no sociālās aizsardzības iemaksām, radīsies vienlīdzīgāki konkurences apstākļi starp uzņēmumiem. Apturot ārpus sociālās aizsardzības sistēmām esošu cilvēku skaita pieauguma tendenci, tiks novērsta viņu lomas samazināšanās ekonomikas ciklu stabilizēšanā un var tikt pozitīvi ietekmēta viņu fiskālā ilgtspēja.
Kādas ir vēlamā risinājuma izmaksas (ja tādas ir, pretējā gadījumā — galveno risinājumu izmaksas)?
Izmaksas un to sadalījums starp publiskajiem budžetiem, apdrošināšanas pakalpojumu sniedzējiem, jaunajām aizsargātajām grupām un nodokļu maksātājiem ir lielā mērā atkarīgs no būtiskajiem lēmumiem, kas subsidiaritātes apsvērumu dēļ ir atstāti dalībvalstu ziņā, tostarp par shēmu organizāciju, finansēšanu un nodrošināto aizsardzības līmeni. Tiešās izmaksas ir saistītas galvenokārt ar pabalstu nodrošināšanu, un paraugsimulācijas par bezdarbnieka un slimības pabalstu seguma paplašināšanu attiecībā uz pašnodarbinātām personām liecina par ierobežotām izmaksām. Netiešās izmaksas varētu būt saistītas ar paradumu maiņu, ko izraisījusi sociālās aizsardzības seguma paplašināšana.
Kāda būs ietekme uz uzņēmumiem, MVU un mikrouzņēmumiem?
Uzņēmumi varētu gūt labumu no godīgākas konkurences, jaunaizsargātajos nodarbinātības veidos iesaistīto personu iespējama produktivitātes pieauguma un pozitīvas ietekmes uz darba tirgus dinamiku. Atkarībā no finansēšanas lēmumiem uzņēmumos, palielinoties izmaksām, kas saistītas ar nestandarta nodarbinātību un pašnodarbinātu personu nodarbināšanu, varētu palielināties ražošanas svārstību pārvaldības izmaksas. Pašnodarbinātas personas sadarbojas galvenokārt ar mikrouzņēmumiem un daudz retāk ar MVU un lieliem uzņēmumiem. Nestandarta nodarbinātība ir īpaši izplatīta MVU.
Vai tiks būtiski ietekmēts valstu budžets un pārvaldes iestādes?
Varētu palielināties izmaksas, kas saistītas ar pabalstu nodrošināšanu grupām, kuras iepriekš nesaņēma valsts sociālās aizsardzības sistēmu segumu, taču atkarībā no dalībvalstu pieņemtajiem finansēšanas lēmumiem ar pabalstu nodrošināšanu saistītās neto izmaksas valsts budžetā varētu samazināt ar minēto grupu sociālās aizsardzības iemaksām. Ja sociālās aizsardzības sistēmas darbības jomā iepriekš neiekļautās grupas patlaban paļaujas uz galējo līdzekļu drošības tīkliem, piemēram, sociālo palīdzību, varētu samazināties izdevumi citās budžeta daļās. Radīsies arī dažas izmaksas, kas saistītas individualizētas informācijas sniegšanu.
Vai būs vēl kāda cita būtiska ietekme?
Simulācijas rāda, ka bezdarbnieka pabalstu seguma paplašināšana attiecībā uz pašnodarbinātām personām, ievērojami samazinās pašnodarbināto personu un viņu mājsaimniecību nabadzības risku. Līdzīga ietekme (kas nav noteikta simulācijās) ir gaidāma attiecībā uz nestandarta nodarbinātībā iesaistīto darbinieku nabadzības risku.

D. Turpmākie pasākumi
Kad politika tiks pārskatīta?
Komisija uzraudzīs īstenošanu dalībvalstīs un sadarbībā ar dalībvalstīm un pēc apspriešanās ar attiecīgajām ieinteresētajām personām pārskatīs ieteikumu, nodrošinot pietiekami ilgu laiku, lai novērtētu iniciatīvas ietekmi pēc tam, kad tā pilnībā īstenota.