

Strasbūras, 2018 03 13
SWD(2018) 71 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

pasiūlymo dėl Tarybos rekomendacijos dėl

darbuotojų ir savarankiškai dirbančių asmenų socialinės apsaugos galimybių

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

Santraukos lentelė
Tarybos rekomendacijos dėl darbuotojų ir savarankiškai dirbančių asmenų socialinės apsaugos galimybių poveikio vertinimas
A. Būtinybė imtis veiksmų
Kodėl? Kokia problema sprendžiama?
Globalizacija, technologijų plėtra, darbo rinkos institucijų pokyčiai ir demografinė raida spartina Europos darbo rinkų pokyčius, o užimtumo galimybių įvairovė nuolat didėja. Taip pat karjera tampa ne tokia linijinė. Socialinės apsaugos sistemos pirmiausia buvo kuriamos ir iki dabar yra skiriamos darbuotojams, kuriuos saisto „standartiniai darbo santykiai“, t. y. ilgalaikiai darbo santykiai, kai darbuotojas dirba visą darbo laiką. Daugelyje šalių savarankiškai dirbantys asmenys niekada nebuvo visapusiškai įtraukti į socialinės apsaugos sistemas. Asmenų, kurių užimtumo formos yra nestandartinės, ir savarankiškai dirbančių asmenų, kuriems dėl savo statuso darbo rinkoje nesudaromos tinkamos socialinės apsaugos galimybės, skaičius auga. Tokios spragos didina pavojų susijusių asmenų ir jų šeimų, kurios patiria didesnę ekonominę neapibrėžtumą, gerovei ir sukuria nelygybę tarp vienos ir kelių kartų atstovų. Neigiamos pasekmės taip pat jaučiamos aukštesniu lygmeniu, nes keliamas pavojus sistemų finansiniam tvarumui, socialinės apsaugos sistemoms trukdoma veikti kaip automatinėms stabilizavimo priemonėms, kurios sušvelnina gerovę mažinančius ekonomikos ciklus.
Ko siekiama šia iniciatyva?
Iniciatyvos „Darbuotojų ir savarankiškai dirbančių asmenų socialinės apsaugos galimybės“ bendrasis tikslas yra remti visus savarankiškai dirbančius asmenis ir nestandartinius darbuotojus, kuriems dėl jų sutarties rūšies arba statuso darbo rinkoje neužtikrinama pakankama socialinė apsauga nedarbo, ligos, motinystės ar tėvystės, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų, negalios ir senatvės atveju. Konkrečiau iniciatyva siekiama paskatinti valstybes nares sudaryti sąlygas šioms grupėms: • prisijungti prie atitinkamų socialinės apsaugos sistemų (panaikinant formalios aprėpties spragas); • kaupiti adekvačias teises į išmokas ir jomis naudotis (adekvati veiksminga aprėptis) ir palengvinti teisių į socialinę apsaugą perkėlimą tarp sistemų; • gauti skaidrią informaciją apie savo teises į socialinę apsaugą ir pareigas.
Kokia papildoma ES lygmens veiksmų nauda?
Visose valstybėse narėse plačiai paplitusi problema, kai vis daugiau asmenų darbo rinkoje neturi tinkamos socialinės apsaugos, todėl kenčia socialinis teisingumas, darbo rinkos dinamika ir tvarus augimas. Nors socialinės apsaugos sistemų kūrimas ir finansavimas priklauso valstybių kompetencijai, o kai kuriose šalyse įgyvendinamos dalinės reformos, ES lygmens veiksmai gali padėti laikytis Europos socialinių teisių ramsčio 12 principo ir užtikrinti, kad pažanga nebūtų dalinė ar nevienoda. Vietoj to turi būti užtikrinta visų grupių, socialinės apsaugos sričių ir valstybių narių pažanga, ūkio subjektams vidaus rinkoje sudarant vienodas sąlygas. ES veiksmai gali padėti išvengti trumpalaikių konkurencijos iškraipymų ir užtikrinti, kad visos valstybės narės judėtų ta pačia kryptimi ir tuo pačiu metu skatintų didesnę konvergenciją, kuri būtų naudinga visai ES ekonomikai.
B. Sprendimai
Kokios su teisėkūra susijusios ir nesusijusios politikos galimybės apsvarstytos? Ar yra tinkamiausia politikos galimybė? Kodėl?
Tarp šiai iniciatyvai svarstomų priemonių yra Tarybos rekomendacija, direktyva ir didesnis dėmesys socialinei apsaugai pasinaudojant esamomis priemonėmis, visų pirma Europos

semestru ir atvirojo koordinavimo metodu socialinėje srityje (AKM). Tinkamiausia priemonė yra Tarybos rekomendacija, nes šiuo metu ji laikoma veiksmingiausia ir proporcingiausia priemone. Pagrindinė rekomendacijos pridėtinė vertė šiame etape yra galimybė suteikti postūmį nacionalinių diskusijų bei reformų rėmimui ir papildymui, nukreipiant valstybių narių pastangas į konvergencijos stiprinimą. Atsižvelgiant į kintantį problemos pobūdį, kai kuriose valstybėse narėse vykdomas reformas ir statistinius apribojimus, Tarybos rekomendacija yra proporcingesnė priemonė nei direktyva. Nors griežtai ekonominiu požiūriu direktyva gali būti veiksmingesnė siekiant šios iniciatyvos tikslų, konsultacijos reiškia, kad ji gali nesulaukti visų valstybių narių paramos, todėl galiausiai taptų mažiau veiksminga priemone.

Be pagrindinio scenarijaus (A priemonių rinkinys), vertinami du alternatyvūs politikos priemonių rinkiniai, kurių kiekvienas turi priemonių, kaip pasiekti tris konkrečius iniciatyvos tikslus.

B priemonių rinkinio tikslas yra: i) privaloma tvarka išplėsti formalią aprėptį nestandartiniais darbuotojams ir savanoriška tvarka – savarankiškai dirbantiems asmenims, ii) suderinti socialinės apsaugos sistemų laiko ribas ir užtikrinti teisių į išmokas išsaugojimą, perkeliamumą ir sumavimą tais atvejais, kai asmenys keičia darbą arba darbo statusą, iii) užtikrinti, kad minėtoms grupėms būtų teikiama bendroji ir asmeninėms reikmėms pritaikyta informacija apie teises į socialinę apsaugą ir pareigas.

C priemonių rinkiniu siekiama: i) privaloma tvarka išplėsti oficialią apsaugą nestandartiniais darbuotojams ir savarankiškai dirbantiems asmenims, ii) suderinti socialinės apsaugos sistemų laiko ribas ir įvesti asmenines sąskaitas, siejant socialinės apsaugos teises su asmenimis, o ne sutartimis, iii) užtikrinti, kad minėtoms grupėms būtų teikiama bendroji ir asmeninėms reikmėms pritaikyta informacija apie teises į socialinę apsaugą ir pareigas.

Tinkamiausia galimybė (B priemonių rinkinys) suteikia daugiau lankstumo savarankiškai dirbantiems asmenims pritaikyti formalios aprėpties pasirinkimo galimybes, atsižvelgiant į šios grupės ypatybes ir nevienalytiškumą. Be to, nėra suinteresuotųjų subjektų, ypač savarankiškai dirbančių asmenų atstovų, aiškaus sutarimo dėl savarankiškai dirbančių asmenų formalios aprėpties. Todėl B priemonių rinkinys yra geras kompromisas tarp per konsultacijas išreikštų nuomonių ir ES iniciatyvai nustatytų politinių tikslų.

Kas kuriai galimybei pritaria?

Konsultacijos su socialiniais partneriais ir atviros viešos konsultacijos atskleidžia gana skirtingus požiūrius. Svarstant politinį aspektą, maždaug 2/3 atvirų viešų konsultacijų respondentų ir visos profesinės sąjungos palaiko privalomą socialinę apsaugą, nepriklausomai nuo darbo pobūdžio. Kita vertus, darbdaviai galimybes vertina skirtingai. Kai kurie sutinka, kad socialinė apsauga turėtų būti privaloma, tačiau darbuotojai turėtų turėti teisę pasirinkti jos formą (valstybinę arba privačią). Pasirinkimo laisvė buvo ypač pabrėžiama savarankiškai dirbančių asmenų atveju. Kiti darbdaviai palankiai vertina savanorišką formalią aprėptį, kurioje būtų atsižvelgta į užimtumo formų ir savarankiško darbo įvairovę.

Svarstant priemonės pasirinkimą, kai kurie suinteresuotieji subjektai (profesinės sąjungos, visuomenės patalkoje dalyvaujančių darbuotojų atstovai, nevyriausybinių organizacijų, kai kurios savivaldžios socialinio draudimo įstaigos, kelios valstybės narės) pritartų direktyvai, kuria nustatomi minimalieji standartai. Kiti (darbdaviai, laisvųjų profesijų atstovai, dauguma valstybių narių) pabrėžia Europos semestrą ir AKM socialinėje srityje kaip priemones, kurios padėtų pašalinti socialinės apsaugos spragas.

C. Tinkamiausios alternatyvos poveikis

Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?

Vadovaujantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 153 straipsniu, pagrindiniai sprendimai dėl priemonių finansavimo ir rengimo paliekami valstybėms narėms. Nuo šių sprendimų priklauso naudos dydis. Apskritai stipriai išaugs nestandartinių darbuotojų ir savarankiškai

dirbančių asmenų, kuriems taikoma apsauga, skaičius. Tai sumažins rizikos individualizavimą, pajamų neapibrėžtumą, nestabilumą ir ypač šių grupių skurdo rizikos lygį. Tikimasi, kad socialinės apsaugos galimybių vienodinimas paskatins laisviau keisti sutarčių rūšis bei statusą darbo rinkoje, todėl darbo rinka taps dinamiškesnė. Sumažinus per didelę priklausomybę nuo sutarčių, kurioms netaikomos socialinės apsaugos įmokos, įmonėms bus sudarytos vienodesnės sąlygos. Atsižvelgiant į žmonių, nepriklausančių socialinės apsaugos sistemoms, skaičiaus augimo tendenciją, jų vaidmuo stabilizuojant ekonomikos ciklus nemažėja ir gali turėti teigiamą poveikį jų fiskaliniam tvarumui.
Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?
Išlaidų lygis ir jų paskirstymas tarp valstybių biudžetų, draudimo paslaugų teikėjų, naujai apdraustų grupių ir mokesčių mokėtojų labai priklauso nuo pagrindinių sprendimų, kurie dėl subsidiarumo priežasčių paliekami valstybėms narėms, įskaitant sprendimus dėl sistemų veiklos organizavimo, jų finansavimo ir teikiamos apsaugos lygio. Tiesioginės išlaidos daugiausia susijusios su išmokų mokėjimu. Pavyzdinis modeliavimas rodo, kad išlaidos būtų ribotos pradėjus mokėti nedarbo ir ligos išmokas savarankiškai dirbantiems asmenims. Netiesioginės išlaidos gali atsirasti dėl elgesio pokyčių padidėjus socialinės apsaugos aprėpčiai.
Koks bus poveikis verslui, MVĮ ir labai mažoms įmonėms?
Įmonėms būtų naudinga mažesnė nesąžininga konkurencija, galimai didesnis asmenų, kurių užimtumo formai pradėta taikyti apsauga, našumas ir teigiamas poveikis darbo rinkos dinamikai. Priklausomai nuo pasirinkto finansavimo, dėl didesnių išlaidų, susijusių su nestandartiniu užimtumu ir savarankiškai dirbančių asmenų samdymu, galėtų išaugti įmonių gamybos svyravimų valdymo išlaidos. Savarankiškai dirbantys asmenys dažniausiai dirba su labai mažomis įmonėmis ir daug mažiau su MVĮ bei didelėmis įmonėmis. Nestandartiniai darbuotojai dažniausiai dirba MVĮ.
Ar bus reikšmingas poveikis nacionaliniams biudžetams ir administracijoms?
Išlaidos, susijusios su išmokų mokėjimu anksčiau viešosiose socialinės apsaugos sistemose nedalyvaujančioms grupėms, galėtų išaugti tada, kai, priklausomai nuo valstybių narių priimtų finansavimo sprendimų, valstybių biudžetų grynosios išlaidos, susijusios su išmokų mokėjimu, būtų sumažintos iki pastarųjų socialinės apsaugos įmokų. Kitų biudžeto dalių išlaidas būtų galima sumažinti tiek, kiek anksčiau socialinės apsaugos neturėjusios grupės dabar naudojasi minimalios socialinės apsaugos sistemos priemonėmis, kaip antai socialine parama. Taip pat atsirastų tam tikrų su asmeninėms reikmėms pritaikyta informacija susijusių išlaidų.
Ar bus kitas reikšmingas poveikis?
Sumodeliavus nedarbo išmokos aprėpties išplėtimą ir mokėjimą savarankiškai dirbantiems asmenims, matyti, kad reikšmingai sumažėja savarankiškai dirbančių asmenų ir jų namų ūkių skurdo rizikos lygis. Panašaus poveikio (nebuvo modeliuotas) galima tikėtis ir nestandartinių darbuotojų skurdo rizikos lygiui.

D. Tolesni veiksmai
Kada politika bus peržiūrėta?
Komisija, bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis ir pasikonsultavusi su atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais, stebės, kaip rekomendacija įgyvendinama valstybėse narėse, ir pasirenks pakankamos trukmės iniciatyvos poveikio vertinimo laikotarpį po visapusiško jos įgyvendinimo.