

Strasbourg, 13.3.2018
SWD(2018) 71 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de Recomandare a Consiliului

**privind accesul la protecție socială pentru lucrători și pentru persoanele care desfășoară
o activitate independentă**

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

Fișă rezumat
Evaluare a impactului referitoare la Recomandarea Consiliului privind accesul la protecție socială pentru lucrători și pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă
A. Necesitatea de a acționa
De ce? Care este problema abordată?
Globalizarea, schimbările tehnologice, evoluția instituțiilor de pe piața forței de muncă și schimbările demografice au dus la accelerarea schimbărilor survenite pe piețele europene ale forței de muncă și la o diversificare constantă a oportunităților de ocupare a forței de muncă. În același timp, carierele sunt din ce în ce mai puțin liniare. Sistemele de protecție socială au fost concepute și sunt în continuare orientate în primul rând către lucrătorii aflați în raporturi de muncă „standard”, care implică formule de lucru pe termen lung, cu normă întreagă. În multe țări, persoanele care desfășoară activități independente nu au fost niciodată incluse complet în sistemele de protecție socială. Există un număr tot mai mare de oameni care au contracte atipice de muncă sau desfășoară activități independente și care, dată fiind situația lor pe piața forței de muncă, nu beneficiază de acces suficient la sistemele de protecție socială. Astfel de discrepanțe măresc riscurile pentru bunăstarea persoanelor afectate și pentru familiile acestora, care trebuie să facă față unei insecurități economice mai accentuate, și dau naștere unor noi inegalități între generații și chiar în interiorul aceleiași generații. Consecințele negative sunt resimțite și la nivel general, punând în pericol sustenabilitatea financiară a sistemelor de protecție socială și împiedicându-le să acționeze ca stabilizatori automați în cursul ciclurilor economice care afectează prosperitatea.
Ce se așteaptă de la această inițiativă?
Obiectivul general al inițiativei privind „Accesul la protecție socială pentru lucrători și pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă” este sprijinirea tuturor lucrătorilor independenți și a lucrătorilor cu contracte de muncă atipice care, ca urmare a tipului de contract sau a statutului lor pe piața forței de muncă, nu sunt protejați suficient prin sistemele de protecție socială în situații de șomaj, boală, maternitate sau paternitate, accidente la locul de muncă și boli profesionale, invaliditate și limită de vârstă. Mai exact, inițiativa își propune să încurajeze statele membre să le permită acestor grupuri • să adere la sisteme de protecție socială corespunzătoare (eliminând astfel discrepanțele în materie de acoperire oficială), • să acumuleze și să beneficieze de drepturi adecvate (acoperire efectivă adecvată) și să faciliteze transferabilitatea drepturilor în materie de protecție socială între sisteme, • să dispună de informații transparente cu privire la drepturile și obligațiile lor în materie de protecție socială
Care este valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE?
Problema accesului insuficient la protecție socială pentru un număr tot mai mare de persoane pe piața muncii și consecințele sale negative asupra echității sociale, asupra dinamismului pieței forței de muncă și asupra creșterii economice durabile sunt larg răspândite în rândul statelor membre. Deși elaborarea și finanțarea sistemelor de protecție socială reprezintă o competență națională, iar unele țări sunt în curs de a introduce unele reforme parțiale, acțiunea la nivelul UE poate să asigure respectarea principiului 12 al Pilonului european al drepturilor sociale și să garanteze că nu se înregistrează progrese parțiale sau neuniforme, ci la nivel de grupuri, categorii de asigurări sociale și state membre, creându-se condiții de concurență echitabile pentru operatorii economici din cadrul pieței interne. Acțiunea la nivelul UE poate să evite denaturarea concurenței pe termen scurt și să garanteze că toate statele membre se îndreaptă în aceeași direcție, în același timp, promovând convergența ascendentă, în beneficiul economiei

B. Soluții

Ce opțiuni de politică legislative și nelegislative au fost luate în considerare? Există sau nu o opțiune preferată? De ce?

Instrumentele avute în vedere pentru această inițiativă sunt o recomandare a Consiliului, o directivă și acordarea unei priorități sporite protecției sociale în contextul instrumentelor existente, în special semestrul european și metoda deschisă de coordonare (MDC). Instrumentul preferat este o recomandare a Consiliului, deoarece este considerat a fi cel mai eficient și mai proporțional în momentul de față. Principala valoare adăugată a unei recomandări în acest stadiu este crearea impulsului necesar pentru sprijinirea și completarea dezbatelor și reformelor naționale, orientând eforturile statelor membre în direcția convergenței ascendente. Având în vedere caracterul evolutiv al problemei, reformele aflate în curs în unele state membre și limitările statistice, o recomandare a Consiliului reprezintă o abordare mai proporțională decât o directivă. Deși o directivă ar putea fi, strict din punct de vedere economic, mai eficientă în atingerea obiectivelor acestei inițiative, din consultări reiese că obținerea sprijinului tuturor statelor este îndoielnică, ceea ce ar face ca instrumentul să fie mai puțin eficace în ansamblu.

Pe lângă scenariul de referință (pachetul A), sunt evaluate două pachete alternative de măsuri politice, fiecare combinând măsuri care abordează trei obiective specifice ale inițiativei.

Pachetul B vizează i) extinderea acoperirii oficiale cu titlu obligatoriu pentru lucrătorii cu contracte atipice și pe bază voluntară pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă, ii) ajustarea pragurilor referitoare la durată ale sistemelor de protecție socială și asigurarea conservării, transferabilității și agregării drepturilor în cazul schimbării locului de muncă sau a statutului profesional, iii) asigurarea accesului grupurilor menționate la informații generice și personalizate cu privire la drepturile și obligațiile în materie de protecție socială.

Pachetul C vizează i) extinderea acoperirii oficiale cu titlu obligatoriu pentru lucrătorii cu contracte atipice și pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă, ii) ajustarea pragurilor referitoare la durată ale sistemelor de protecție socială și introducerea unor conturi personale care să lege drepturile în domeniul protecției sociale de persoane și nu de contracte, iii) asigurarea accesului grupurilor menționate la informații generice și personalizate cu privire la drepturile și obligațiile în materie de protecție socială.

Opțiunea preferată (pachetul B) oferă persoanelor care desfășoară o activitate independentă mai multă flexibilitate în adaptarea opțiunilor în materie de acoperire oficială, având în vedere caracteristicile speciale și eterogenitatea acestui grup. În plus, există o lipsă de consens clar în rândul părților interesate, în special printre reprezentanții persoanelor care desfășoară o activitate independentă, în ceea ce privește abordarea acoperirii oficiale a acestui tip de lucrători. Pachetul B reprezintă, prin urmare, un bun compromis între diferitele opinii exprimate în cadrul procesului de consultare și obiectivele politice ale UE prevăzute pentru această inițiativă.

Cine sunt susținătorii fiecărei opțiuni?

Consultarea cu partenerii sociali și consultarea publică deschisă indică existența unor puncte de vedere oarecum divergente. În ceea ce privește abordarea politică, aproximativ 2/3 dintre respondenții care au participat la consultarea publică deschisă și toate sindicatele sunt în favoarea protecției sociale obligatorii pentru fiecare tip de loc de muncă. Pe de altă parte, angajatorii au exprimat puncte de vedere diferite cu privire la opțiuni. Unii sunt de acord că protecția socială ar trebui să fie obligatorie, dar că angajații ar trebui să aibă dreptul de a alege forma de acoperire (publică sau privată), iar libertatea de alegere a persoanelor care desfășoară o activitate independentă a fost evidențiată în mod deosebit. Alți angajatori s-au exprimat în favoarea unei acoperiri oficiale voluntare, pentru a lua în considerare diversitatea formelor de ocupare a forței de muncă și eterogenitatea în rândul lucrătorilor care desfășoară o activitate

independentă.

În ceea ce privește alegerea instrumentului, unele părți interesate (sindicate, reprezentanți ai lucrătorilor în sistem participativ sau *crowd workers*, ONG-uri, unele organisme de securitate socială autonome, câteva state membre) ar fi în favoarea unei directive de stabilire a unor standarde minime. Altele (angajatori, reprezentanți ai profesiunilor liberale, majoritatea statelor membre) evidențiază semestrul european și MDC socială drept vehicule care să garanteze corectarea discrepanțelor în domeniul protecției sociale.

C. Impactul opțiunii preferate

Care sunt beneficiile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?

Principalele decizii cu privire la finanțare și la elaborarea măsurilor sunt lăsate la latitudinea statelor membre, în conformitate cu cerințele în materie de subsidiaritate prevăzute la art. 153 din TFUE. Aceste decizii determină dimensiunea prestațiilor. La nivel general, numărul lucrătorilor cu contracte atipice și care desfășoară activități independente protejați va crește semnificativ. Acest fapt implică o reducere a individualizării riscului, a nesiguranței în materie de venituri, a precarității și în special o reducere a riscului de sărăcie în rândul acestor grupuri. Reducerea diferențelor în ceea ce privește accesul la protecția socială ar urma să încurajeze tranzițiile între tipuri de contracte și statute profesionale, promovând dinamismul pe piața forței de muncă. Reducerea posibilității de a recurge excesiv la contracte scutite de contribuții pentru protecția socială ar urma să creeze condiții de concurență mai echitabile între întreprinderi. Diminuarea tendinței de creștere a procentului persoanelor neincluse în sistemele de protecție socială ar permite evitarea slăbirii rolului acestor sisteme în procesul de stabilizare a ciclurilor economice și ar putea avea efecte pozitive asupra sustenabilității lor bugetare.

Care sunt costurile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?

Nivelul costurilor și repartizarea acestora între bugetele publice, societățile de asigurări, noile grupuri care beneficiază de acoperire și contribuabili depind mult și de principalele decizii lăsate la latitudinea statelor membre din motive de subsidiaritate, inclusiv în ceea ce privește organizarea sistemelor, finanțarea acestora și nivelul de protecție oferit. Costurile directe sunt legate în principal de furnizarea prestațiilor; simulările exemplare referitoare la amploarea acoperirii în materie de prestații de șomaj și de boală acordate lucrătorilor care desfășoară activități independente sugerează un cost limitat. Costurile indirecte ar putea rezulta din schimbări comportamentale ca răspuns la protecția socială amplificată.

Care va fi impactul asupra societăților, IMM-urilor și microîntreprinderilor?

Întreprinderile ar putea beneficia de reducerea concurenței neloiale, de o posibilă creștere a productivității persoanelor cu contracte care intră sub incidența noilor forme de protecție și de efecte pozitive asupra dinamismului pieței forței de muncă. În funcție de opțiunile de finanțare, societățile ar putea să se confrunte cu o creștere a costurilor legate de gestionarea fluctuațiilor în materie de producție, în paralel cu o ușoară creștere a costurilor pentru contractele de muncă atipice și activitățile independente. Persoanele care desfășoară o activitate independentă lucrează în cea mai mare parte cu microîntreprinderi și într-o măsură mult mai mică cu IMM-uri și întreprinderi mari. Angajații cu contracte atipice sunt foarte răspândiți în IMM-uri.

Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și asupra administrațiilor naționale?

Costurile pentru furnizarea de prestații grupurilor neacoperite anterior prin intermediul sistemelor publice de protecție socială ar putea apărea atunci când, în funcție de deciziile de finanțare ale statelor membre, costurile nete suportate de bugetele publice pentru furnizarea de prestații ar putea fi reduse la contribuțiile pentru protecție socială ale acestora din urmă. În măsura în care grupurile neacoperite anterior se bazează în prezent pe plase de siguranță de ultimă instanță, cum ar fi asistența socială, cheltuielile pentru alte părți ale bugetului ar putea fi reduse. Ar putea apărea, de asemenea, unele costuri pentru furnizarea de informații personalizate.

Vor exista și alte efecte semnificative?
Extinderea acoperirii prestațiilor de șomaj la persoanele care desfășoară activități independente ar duce, potrivit unei simulări, la o reducere semnificativă a riscului de sărăcie pentru acest tip de lucrători și familiile acestora. Ne putem aștepta la efecte similare (nesimulate) în ceea ce privește riscul de sărăcie în rândul lucrătorilor cu contracte atipice.

D. Măsuri ulterioare
Când va fi reexaminată politica?
Comisia va monitoriza punerea în aplicare în statele membre și va reexamina recomandarea în colaborare cu statele membre și după consultarea părților interesate vizate, asigurând o perioadă suficient de lungă pentru evaluarea efectelor inițiativei după ce aceasta a fost pusă în aplicare integral.