



EVROPSKÁ  
KOMISE

Ve Štrasburku dne 13.3.2018  
SWD(2018) 71 final

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**

**SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ**

*Průvodní dokument k*

**návrhu doporučení Rady**

**o přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně**

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

| Souhrnný přehled                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Posouzení dopadů doporučení Rady o přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| A. Potřeba opatření                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Proč? Jaký problém se řeší?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>Globalizace, technologická změna, změny v institucích trhu práce a demografická změna zvýšily rychlost změny na evropských trzích práce a trvale přinášely větší rozmanitost do pracovních příležitostí. Kariérní postupy se staly rovněž méně přímočaré.</p> <p>Systémy sociální ochrany se rozvíjely především pro pracovníky v „pracovněprávních vztazích se standardní smlouvou“, na něž se i nadále zaměřovaly, čímž je míněn dlouhodobý pracovněprávní vztah na plný úvazek; v mnoha zemích nebyly osoby samostatně výdělečně činné nikdy plně zahrnuty do systémů sociální ochrany. Počet pracovníků v nestandardních formách zaměstnání nebo v samostatně výdělečné činnosti, kteří jsou v důsledku svého postavení na trhu práce ponecháni bez dostatečného přístupu k sociální ochraně, stále stoupá.</p> <p>Tyto nedostatky zvyšují rizika pro sociální zabezpečení dotčených osob a jejich rodin, které trpí větší hospodářskou nejistotou, a způsobují nové nerovnosti mezi generacemi a uvnitř generací. Negativní důsledky se pocítují rovněž na agregované úrovni, protože ohrožují finanční udržitelnost systémů a brání systémům sociální ochrany, aby působily jako automatické stabilizátory, které zmírňují hospodářské cykly omezující sociální péči.</p> |
| pČeho by měla tato iniciativa dosáhnout?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>Obecným cílem iniciativy „Přístup pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně“ je podpora všech osob samostatně výdělečně činných a pracovníků s nestandardními smlouvami, kteří z důvodu svého typu smlouvy nebo postavení na trhu práce nejsou dostatečně chráněni systémy sociální ochrany, pokud jde o nezaměstnanost, nemoc, mateřství nebo otcovství, pracovní úrazy a nemoci z povolání, zdravotní postižení a stáří. Přesněji řečeno, cílem iniciativy je podpořit členské státy, aby těmto skupinám umožnily</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zapojit se do odpovídajících systémů sociální ochrany (překlenutí formálních rozdílů sociálního zabezpečení),</li> <li>• získat a použít odpovídající nároky (odpovídající efektivní sociální zabezpečení) a usnadnit převoditelnost nároků sociální ochrany mezi systémy,</li> <li>• mít transparentní informace o svých nárocích a povinnostech v oblasti sociální ochrany.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Jaká je přidaná hodnota opatření na úrovni EU?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>Problém nedostatečného přístupu zvyšujícího se počtu lidí na trhu práce k sociální ochraně a jeho negativní důsledky na sociální spravedlnost, dynamiku trhů práce a udržitelný růst je v členských státech značně rozšířen. I když návrh a financování systémů sociální ochrany spadá do vnitrostátní pravomoci a některé země zavádějí určité dílčí reformy, opatření na úrovni EU může podpořit zásadu č. 12 evropského pilíře sociálních práv a zajistit, aby pokrok nebyl částečný nebo nestejný, ale aby byl spíše zajištěn ve všech skupinách, složkách sociální ochrany a členských státech a vytvářel rovné podmínky pro hospodářské subjekty na mezinárodním trhu. Opatření EU mohou zabránit krátkodobým narušením hospodářské soutěže a zajistit, aby všechny členské státy postupovaly stejným směrem současně a podporovaly vzestupnou konvergenci ku prospěchu hospodářství EU jako celku.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

| B. Řešení                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Jaké legislativní a nelegislativní možnosti se zvažovaly? Je některá možnost upřednostňována? Proč?</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p><b>Posuzované nástroje</b> pro iniciativu jsou doporučení Rady, směrnice a zvýšené zaměření na sociální ochranu v kontextu existujících nástrojů, zejména evropského semestru a otevřené metody koordinace v sociální oblasti. Upřednostňovaným nástrojem je doporučení Rady, neboť se v současné době považuje za nejefektivnější a nejprůměrnější nástroj. Klíčovou přidanou hodnotou doporučení je v této fázi poskytnutí motivace pro podporu a doplnění vnitrostátních diskusí a reforem, které povedou úsilí členských států k vzestupné konvergenci. Vzhledem k vyvíjející se povaze problému, probíhajícím reformám v některých členských státech a statistickým omezením je doporučení Rady přiměřenějším přístupem než směrnice. Ačkoli směrnice by mohla být čistě z ekonomického hlediska efektivnější v dosahování cílů této iniciativy, z konzultací vyplývají pochybnosti, zda by ji všechny členské státy podpořily, což z ní činí celkově méně efektivní nástroj.</p> <p>Kromě výchozího scénáře (balíček A) se posuzují dva alternativní balíčky politických opatření, z nichž každý spojuje opatření, která řeší tři konkrétní cíle iniciativy.</p> <p>Balíček B je zaměřen na i) rozšíření formálního sociálního zabezpečení na povinném základě pro pracovníky s nestandardními smlouvami a na dobrovolném základě pro osoby samostatně výdělečně činné, ii) přizpůsobení mezních lhůt systémů sociální ochrany a zajištění zachování, převoditelnosti a spojení nároků v případě, kdy jednotlivé osoby změni pracovní místo nebo postavení v zaměstnání, iii) zabezpečení, aby byly pro zmíněné skupiny k dispozici obecné a individuální informace o nárocích sociální ochrany.</p> <p>Balíček C je zaměřen na i) rozšíření formálního sociálního zabezpečení na povinném základě pro pracovníky s nestandardními smlouvami a pro osoby samostatně výdělečně činné, ii) přizpůsobení mezních lhůt systémů sociální ochrany a zavedení osobních účtů, které vážou nároky sociální ochrany na jednotlivé osoby a ne na smlouvy, iii) zabezpečení, aby byly pro zmíněné skupiny k dispozici obecné a individuální informace o nárocích sociální ochrany.</p> <p>Upřednostňovaná možnost (balíček B) ponechává větší pružnost v přizpůsobení voleb formálního sociálního zabezpečení pro osoby samostatně výdělečně činné vzhledem k zvláštním charakteristikám a různorodosti této skupiny. Kromě toho není dostatečná jasná jednomyslnost mezi zúčastněnými stranami, zejména mezi zástupci osob samostatně výdělečně činných, v přístupu k formálnímu sociálnímu zabezpečení osob samostatně výdělečně činných. Balíček B proto představuje dobrý kompromis mezi různými názory vyjádřenými během celého procesu konzultací a politickými cíli EU stanovenými v této iniciativě.</p> |
| <p><b>Kdo podporuje kterou možnost?</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>Konzultace se sociálními partnery a otevřená veřejná konzultace ukazují spíše rozdílné názory. Pokud jde o politický přístup, přibližně 2/3 respondentů v otevřené veřejné konzultaci a všechny odbory upřednostňují povinnou sociální ochranu pro každý druh práce. Na druhé straně mají zaměstnavatelé na jednotlivé možnosti odlišný názor. Někteří souhlasí s tím, že sociální ochrana by měla být povinná, ale zaměstnanci by měli mít právo vybrat si formu sociálního zabezpečení (veřejné nebo soukromé), a byla zdůrazněna zejména svoboda volby osob samostatně výdělečně činných. Ostatní zaměstnavatelé dávají přednost dobrovolnému formálnímu sociálnímu zabezpečení s cílem vzít v úvahu různorodost forem zaměstnání a rozmanitost v rámci samostatné výdělečné činnosti.</p> <p>Pokud jde o volbu nástroje, některé zúčastněné strany (odbory, zástupci početných pracovníků, nevládní organizace, některé samosprávné instituce sociálního zabezpečení, několik členských států) by daly přednost směrnici stanovující minimální normy. Jiní (zaměstnavatelé, zástupci svobodných povolání, většina členských států) zdůraznili</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| evropský semestr a otevřenou metodu koordinace v sociální oblasti jako hybné síly pro zajištění toho, že se budou řešit rozdíly v sociální ochraně.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>C. Dopady upřednostňované možnosti</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Klíčová rozhodnutí o financování a návrhu opatření se ponechávají na členských státech v souladu s požadavky subsidiarity uvedenými v článku 153 SFEU. Těmito rozhodnutími se řídí výše dávek. Celkově se počet chráněných pracovníků s nestandardními smlouvami a osob samostatně výdělečně činných výrazně zvýší. Znamená to snížení individualizace rizika, nejistoty v příjmech, riskantnosti, a zejména snížení rizika chudoby těchto skupin. Očekává se, že snížení rozdílů v přístupu k sociální ochraně podpoří přechod mezi typy smluv a postavením na trhu práce a podpoří dynamiku trhů práce. Snížení možnosti přílišného spoléhání na smlouvy osvobozené od příspěvků sociální ochrany má vytvořit rovnější podmínky mezi firmami. Zastavení trendu zvyšujícího se podílu lidí mimo systémy sociální ochrany zamezuje oslabování jejich úlohy ve stabilizaci hospodářských cyklů a může mít kladné účinky na jejich fiskální udržitelnost. |
| Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Výše nákladů a jejich rozdělení mezi veřejné rozpočty, poskytovatele pojištění, nově zahrnuté skupiny a daňové poplatníky značně závisí také na klíčových rozhodnutích ponechaných na členských státech z důvodů subsidiarity, včetně organizace systémů, jejich financování a úrovně poskytované ochrany. Přímé náklady se týkají většinou poskytování dávek, přičemž příkladná simulace rozšíření sociálního zabezpečení o dávky v nezaměstnanosti a nemoci pro osoby samostatně výdělečně činné naznačuje, že náklady budou omezené. Nepřímé náklady by mohly vyplývat ze změn chování v reakci na zvýšený rozsah sociální ochrany.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Podniky by mohly mít přínos ze snížené nekalé hospodářské soutěže, možného zvýšení produktivity jednotlivců v nově chráněných formách zaměstnání a z kladných účinků na dynamiku trhů práce. V závislosti na volbách financování by společnosti mohly být vystaveny zvýšení nákladů na zvládání výkyvů produkce v souladu s určitým zvýšením nákladů na zaměstnání s nestandardními smlouvami a zaměstnávání osob samostatně výdělečně činných. Osoby samostatně výdělečně činné spolupracují většinou s mikropodniky a mnohem méně s malými a středními podniky a s velkými firmami. Zaměstnanci s nestandardní smlouvou jsou běžní zejména v malých a středních podnicích.                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Mohly by vzniknout náklady na dávky pro skupiny, které dříve neměly sociální zabezpečení, poskytované prostřednictvím veřejných systémů sociální ochrany, přičemž by se v závislosti na rozhodnutích členských států o financování mohly čisté náklady pro veřejné rozpočty na poskytování dávek snížit tím, že by uvedené skupiny na sociální ochranu přispívaly. Výdaje na ostatní části rozpočtu by se mohly snížit do té míry, v jaké se skupiny, které dříve neměly sociální zabezpečení, spoléhají v současné době na záchranné sítě jako východisko z nouze, například na sociální pomoc. Některé náklady na poskytování individuálních informací by se rovněž zvýšily.                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Očekávají se jiné významné dopady?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Simulované rozšíření sociálního zabezpečení na dávky v nezaměstnanosti pro osoby samostatně výdělečně činné ukazuje značné snížení ohrožení osob samostatně výdělečně činných a jejich domácností chudobou. Podobné účinky (nebyly simulovány) lze očekávat,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>pokud jde o ohrožení chudobou v případě pracovníků s nestandardní smlouvou.</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------|

|                            |
|----------------------------|
| <b>D. Návazná opatření</b> |
|----------------------------|

|                                            |
|--------------------------------------------|
| <b>Kdy bude tato politika přezkoumána?</b> |
|--------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Komise bude monitorovat provádění v členských státech a přezkoumá doporučení ve spolupráci s členskými státy a po konzultaci s dotčenými zúčastněnými stranami, přičemž zabezpečí dostatečně dlouhou dobu na hodnocení účinků iniciativy po jejím úplném provedení.</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|