

V Bruseli 15. októbra 2019
(OR. en)

12753/19

SOC 650
EMPL 494

LEGISLATÍVNE AKTY A INÉ PRÁVNE AKTY

Predmet: ODPORÚČANIE RADY o prístupe k sociálnej ochrane pre pracovníkov
a samostatne zárobkovo činné osoby

ODPORÚČANIE RADY

Z ...

o prístupe k sociálnej ochrane pre pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 292 v spojení s článkami 153 a 352,

so zreteľom na návrh Európskej komisie,

keďže:

- (1) Podľa článku 3 Zmluvy o Európskej únii je cieľom Únie okrem iného presadzovať blaho svojich národov a usilovať sa o trvalo udržateľný rozvoj Európy založený na sociálnom trhovom hospodárstve s vysokou konkurencieschopnosťou zameranom na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku. Únia má bojovať proti sociálnemu vylúčeniu a diskriminácii a podporovať sociálnu spravodlivosť a ochranu, rovnosť medzi ženami a mužmi, solidaritu medzi generáciami a ochranu práv dieťaťa.
- (2) Podľa článku 9 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) Únia má pri vymedzovaní a uskutočňovaní svojich politík a činností prihliadať na požiadavky spojené s podporou vysokej úrovne zamestnanosti, zárukou primeranej sociálnej ochrany, bojom proti sociálnemu vylúčeniu a s vysokou úrovňou vzdelávania, odbornej prípravy a ochrany ľudského zdravia.
- (3) V článku 153 ods. 1 písm. c) ZFEÚ sa Únii umožňuje podporovať a dopĺňať činnosti členských štátov v oblasti sociálneho zabezpečenia a sociálnej ochrany pracovníkov. Činnosti Únie sa môžu vykonávať aj s cieľom riešiť výzvy, pokiaľ ide o prístup k sociálnej ochrane pre samostatne zárobkovo činné osoby na základe článku 352 ZFEÚ, ktorý obsahuje ustanovenie, na základe ktorého Rada môže prijať vhodné opatrenie potrebné na dosiahnutie cieľov stanovených v zmluvách, ak zmluvy neposkytujú potrebné právomoci na ich dosiahnutie.

- (4) Európsky parlament, Rada a Komisia 17. novembra 2017 slávnostne vyhlásili Európsky pilier sociálnych práv. V zásade 12 Európskeho piliera sociálnych práv sa uvádza, že bez ohľadu na druh a trvanie pracovnoprávneho vzťahu majú pracovníci a za porovnateľných podmienok samostatne zárobkovo činné osoby právo na primeranú sociálnu ochranu.
- (5) Sociálni partneri sa zaviazali naďalej prispievať k Európe, ktorá sa stará o svojich pracovníkov a podniky.
- (6) Európsky parlament 19. januára 2017 vo svojom uznesení o Európskom pilieri sociálnych práv zdôraznil potrebu primeranej sociálnej ochrany a sociálnych investícií v ľudskom živote s cieľom umožniť všetkým osobám podieľať sa v plnej miere na fungovaní spoločnosti a hospodárstva a podporiť dôstojnú životnú úroveň.
- (7) Európsky hospodársky a sociálny výbor vo svojom stanovisku k oznámeniu Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov - Otvorenie konzultácie týkajúcej sa európskeho piliera sociálnych práv zdôraznil potrebu zabezpečiť, aby sa na všetkých pracovníkov vzťahovali základné pracovné normy a primeraná sociálna ochrana.

- (8) Systémy sociálnej ochrany vo svojich rozličných formách sú základom európskeho sociálneho modelu a dobre fungujúceho sociálneho trhového hospodárstva. Kľúčovou funkciou sociálnej ochrany je chrániť ľudí pred finančnými dôsledkami sociálnych rizík, ako sú choroba, staroba, pracovné úrazy a strata zamestnania, zabrániť chudobe alebo ju zmierniť a zachovať dôstojnú životnú úroveň. Dobre navrhnuté systémy sociálnej ochrany môžu takisto uľahčiť účasť na trhu práce tým, že povzbudia a podporia návrat do práce a zmenu postavenia na trhu práce pre jednotlivcov, ktorí chcú zmeniť pracovné miesto, nastúpiť do práce alebo z nej odísť, založiť podnik alebo ukončiť jeho činnosť. Prispievajú ku konkurencieschopnosti a k trvalo udržateľnému rastu, keďže podporujú investície do ľudského kapitálu a môžu pomôcť pri presmerovaní ľudských zdrojov do vznikajúcich a dynamických odvetví hospodárstva. Zohrávajú aj úlohu automatických stabilizátorov tým, že upravujú spotrebu v priebehu hospodárskeho cyklu.

- (9) Sociálna ochrana sa môže poskytovať vo forme vecných alebo peňažných dávok. Vo všeobecnosti sa poskytuje v rámci všeobecných systémov, ktoré chránia všetkých jednotlivcov a sú financované zo všeobecných daní a/alebo zo systémov, ktoré poskytujú ochranu ľuďom na trhu práce a ich základom sú často príspevky odvíjajúce sa od výšky pracovného príjmu. Sociálna ochrana zahŕňa viacero úsekov a pokrýva rôzne sociálne riziká od staroby až po chorobu alebo nezamestnanosť. Toto odporúčanie sa uplatňuje na tie úseky sociálnej ochrany, ktoré často užšie súvisia s účasťou na trhu práce a väčšinou zabezpečujú ochranu pred stratou pracovného príjmu pri výskyte určitého rizika. Neuplatňuje sa na poskytovanie prístupu k sociálnej pomoci ani do systémov minimálneho príjmu. Na úrovni Únie dopĺňa existujúce usmernenie o sociálnych službách a pomoci ako aj o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce, napr. odporúčanie Komisie z 3. októbra 2008 o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce.
- (10) Globalizácia, technologický vývoj, zmeny individuálnych preferencií a demografické starnutie viedli v posledných dvoch desaťročiach k zmenám na trhoch práce Únie a tento trend bude pokračovať aj v budúcnosti. Zamestnanosť bude čoraz rôznorodejšia a profesionálne kariéry budú čoraz menej lineárne.
- (11) Na pracovných trhoch Únie existujú popri trvalých pracovných zmluvách na plný pracovný čas rôzne iné pracovnoprávne vzťahy a formy samostatnej zárobkovej činnosti. Niektoré z nich existujú na trhu práce už dlhší čas (ako práca na určitý čas, dočasná práca, práca na kratší pracovný čas, práca v domácnosti alebo stáže), zatiaľ čo iné ako práca na vyžiadanie, práca za poukážky, práca pre platformy sa vyvinuli len nedávno a ich význam vzrástol od začiatku 21. storočia.

- (12) Samostatne zárobkovo činné osoby sú osobitnou heterogénnou skupinou. Väčšina osôb si samostatnú zárobkovú činnosť, či už so zamestnancami alebo bez nich, spojenú s podnikateľským rizikom zvolila dobrovoľne, zatiaľ čo jedna z piatich samostatne zárobkovo činných osôb si túto formu zvolila preto, lebo nemôže nájsť prácu ako zamestnanec.
- (13) Systémy sociálnej ochrany vo svojich rozličných formách sa musia vyvíjať súbežne s vývojom na trhoch práce, aby sa zabezpečila odolnosť európskeho sociálneho modelu voči budúcim zmenám a aby sa komunitám a hospodárstvám v Únii umožnilo čo najlepšie využiť budúci svet práce. Vo väčšine členských štátov sú však pravidlá upravujúce príspevky do systémov sociálnej ochrany a súvisiace nároky ešte stále vo veľkej miere založené na trvalých pracovných zmluvách na plný pracovný čas uzatvorených medzi zamestnancom a jedným zamestnávateľom, zatiaľ čo na iné skupiny pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby sa vzťahujú iba okrajovo. Zistilo sa, že niektorí neštandardní pracovníci a samostatne zárobkovo činné osoby nemajú dostatočný prístup k úsekom sociálnej ochrany, ktoré užšie súvisia s účasťou na trhu práce. Iba zopár členských štátov uskutočnilo reformy zamerané na prispôbenie systémov sociálnej ochrany meniacemu sa charakteru práce s cieľom lepšie chrániť dotknutých pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby. Zlepšenia v jednotlivých členských štátoch a na jednotlivých úsekoch sociálnej ochrany boli nerovnomerné.
- (14) Slabiny v prístupe k sociálnej ochrane by mohli z dlhodobého hľadiska ohroziť životné podmienky a zdravie jednotlivcov a prispieť k zvýšeniu ekonomickej neistoty, riziku chudoby a nerovností a môžu tiež viesť k nedostatočnému investovaniu do ľudského kapitálu, zníženiu dôvery v inštitúcie a k obmedzeniu inkluzívneho hospodárskeho rastu. Uvedené slabiny by mohli tiež spôsobiť pokles príjmov systémov sociálnej ochrany, ak čoraz vyšší počet osôb nebude do týchto systémov prispievať.

- (15) Pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby možno označiť ako osoby formálne kryté daným úsekom sociálnej ochrany, ak sa v existujúcich právnych predpisoch alebo kolektívnej zmluve stanovuje, že majú nárok na účasť v systéme sociálnej ochrany na danom úseku. Formálne krytie sa môže poskytovať cez povinné alebo dobrovoľné systémy. V druhom prípade majú jednotlivci možnosť zapojiť sa do systému (doložky o účasti) alebo sa systém automaticky vzťahuje na všetky osoby z cieľovej skupiny a umožňuje im na základe vlastného rozhodnutia vystúpiť z neho (doložky o neúčasti). Zistilo sa, že v dobrovoľných systémoch s doložkami o neúčasti sú vyššie miery členstva, a preto zabezpečujú lepšie krytie ako dobrovoľné systémy s doložkami o účasti.
- (16) Pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby možno označiť ako efektívne krytých daným úsekom sociálnej ochrany, ak majú možnosť prispievať na náležité dávky a pri vzniku príslušného rizika majú možnosť prístupu k dávkam v určitej výške. Osobe možno udeliť formálny prístup aj bez toho, aby de facto mohla nadobudnúť a uplatniť nárok na poberanie dávok.
- (17) Sociálna ochrana sa považuje za primeranú, keď jednotlivcom umožňuje zachovať si dôstojnú životnú úroveň, získať vhodnú náhradu za stratu príjmu a viesť slušný život a chráni ich pred chudobou, pričom v náležitých prípadoch prispieva k povzbudeniu a uľahčeniu návratu do práce. Pri posudzovaní primeranosti sociálnej ochrany je potrebné zohľadniť systém sociálnej ochrany členského štátu ako celok, to znamená brať do úvahy všetky dávky sociálnej ochrany v členskom štáte.

- (18) V niektorých členských štátoch sú určité kategórie pracovníkov, ako napríklad zamestnanci na kratší pracovný čas, sezónni pracovníci, pracovníci pracujúci na vyžiadanie, pracovníci platforiem, pracovníci s dočasnými agentúrnymi zmluvami alebo stážisti, vylúčené zo systémov sociálnej ochrany. Pracovníci bez trvalých pracovných zmlúv na plný pracovný čas môžu mať navyše ťažkosti s efektívnym krytím, pretože nemusia spĺňať kritériá oprávnenosti na poberanie dávok z príspevkových systémov sociálnej ochrany. Samostatne zárobkovo činné osoby sú v niektorých členských štátoch úplne vylúčené z možnosti formálneho prístupu ku kľúčovým systémom sociálnej ochrany. V iných členských štátoch sa do týchto systémov môžu zapojiť dobrovoľne. Dobrovoľné krytie môže byť vhodným riešením v prípade poistenia v nezamestnanosti, ktoré je užšie spojené s podnikateľským rizikom. Pri iných rizikách, ako je napríklad choroba, ktoré sú do veľkej miery nezávislé od ich postavenia na trhu práce, je však menej opodstatnené.

- (19) Pravidlá upravujúce nároky by mohli znevýhodňovať neštandardných pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby. Predovšetkým prahové hodnoty príjmu a trvania (obdobia poistenia, čakacie lehoty, minimálny pracovný čas, trvanie poskytovania dávok) môžu predstavovať neprimerane vysokú prekážku, ktorá niektorým skupinám neštandardných pracovníkov a samostatne zárobkovo činným osobám bráni v prístupe k sociálnej ochrane. Vo všeobecnosti sa identifikovali dva súbory záležitostí na riešenie: po prvé, existujúce rozdiely v pravidlách medzi štandardnými zamestnancami a osobami s neštandardným zamestnaním alebo samostatne zárobkovo činnými osobami by mohli zbytočne znevýhodňovať jednu skupinu; po druhé, uplatňovanie rovnakých pravidiel na všetky skupiny by mohlo výraznejšie znevýhodniť osoby, ktoré nemajú štandardné zamestnanie, a nemôže byť prispôsobené situácii samostatne zárobkovo činných osôb. V oboch prípadoch môže existovať priestor na lepšie prispôbenie pravidiel situácii jednotlivých skupín pri zachovaní všeobecnej zásady univerzálnosti, aby v prípade vzniku sociálneho rizika nezostal nikto na trhu práce nekrytý. Možno bude potrebné prijať osobitné opatrenia s cieľom zabrániť tomu, aby ľudia neprispievali do prekrývajúcich sa systémov, napríklad pri vykonávaní vedľajšej činnosti a súbežnej existencii plného krytia v rámci hlavného zamestnania.
- (20) Ak dôjde k zmene postavenia na trhu práce, napríklad keď osoba prejde zo zamestnanosti na samostatnú zárobkovú činnosť alebo na nezamestnanosť, keď kombinuje platené zamestnanie a samostatnú zárobkovú činnosť a keď založí podnik alebo ukončí jeho činnosť, práva na sociálnu ochranu sa nemusia vždy zachovať, kumulovať a/alebo previesť. Zachovanie, kumulácia a/alebo prevoditeľnosť práv medzi systémami sú však veľmi dôležité, pretože osobám, ktoré majú kombinované formy zamestnania, menia prácu alebo menia postavenie pracovníka na postavenie samostatne zárobkovo činnnej osoby alebo naopak, umožňujú získať účinný prístup k dávkam v príspevkových systémoch sociálnej ochrany, ako aj primerané krytie, a takisto povzbudzujú ich účasť na dobrovoľných systémoch sociálnej ochrany.

- (21) Dávky môžu byť v niektorých prípadoch neprimerané (t. j. ich výška alebo čas vyplatenia). Nemusia stačiť na to, aby si osoba zachovala dôstojnú životnú úroveň alebo viedla slušný život a neupadla do chudoby. V takýchto prípadoch by mohol existovať priestor na zlepšenie ich primeranosti, s prihliadnutím na podporné opatrenia, ktoré uľahčujú návrat do práce. Pravidlá upravujúce príspevky môžu generovať nerovnaké podmienky a znevýhodňovať niektoré kategórie pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby. Napríklad príspevky sociálnej ochrany pre samostatne zárobkovo činné osoby môžu zahŕňať príspevky nezávislé od výšky príjmu alebo môžu byť stanovené na základe predchádzajúcich príjmov alebo odhadov budúcich príjmov. Keď jednotlivcom klesne príjem pod odhadovanú úroveň, môžu mať problémy s peňažnými tokmi. Ak sa členský štát rozhodne stanoviť, že ak pracovník alebo samostatne zárobkovo činná osoba nedosiahnu určitú stanovenú prahovú hodnotu príjmu, nepodliehajú povinnosti prispievať na poistenie, uvedené zníženia a iné opatrenia progresívnej povahy by mali v náležitých prípadoch platiť rovnako pre pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby, nemali by však zvädzať na deklarovanie nižších príjmov. Zníženia a iné opatrenia progresívnej povahy možno vo všeobecnosti použiť aj na povzbudenie k prechodu na stabilnejšie formy zamestnania, ako aj na riešenie segmentácie.

- (22) Súčasná regulačná zložitosť a nedostatočná transparentnosť pravidiel v oblasti sociálnej ochrany v mnohých členských štátoch môžu znamenať, že ľudia nedostatočne poznajú svoje práva a povinnosti a spôsoby, akými si môžu uplatniť svoje práva a plniť svoje povinnosti. Toto by takisto mohlo prispievať k nízkej miere využívania alebo k nízkej účasti na systémoch sociálnej ochrany, najmä v prípade dobrovoľného systému. Transparentnosť možno dosiahnuť rozličnými spôsobmi, napríklad posielaním pravidelných aktualizovaných informácií o individuálnych nárokoch, zavedením online simulačných nástrojov v súvislosti s nárokmi na poberanie dávok a vytvorením jednotných online a off-line informačných stredísk alebo osobných účtov. Digitálne technológie môžu obzvlášť prispieť k zvýšeniu transparentnosti pre jednotlivcov.
- (23) Chýbajúce štatistické údaje o krytí v rámci sociálnej ochrany rozčlenené podľa druhu pracovnoprávneho vzťahu, veku, pohlavia a štátnej príslušnosti môžu obmedzovať priestor na zlepšenie kapacity systémov sociálnej ochrany, pokiaľ ide o prispôbenie sa meniacemu sa svetu práce a reagovanie na jeho výzvy.
- (24) Slabiny v prístupe k sociálnej ochrane môžu mať nepriaznivé hospodárske a fiškálne dosahy, ktoré majú vplyv na celú Úniu. Pre členské štáty sú vecou spoločného záujmu a môžu predstavovať prekážky pri dosahovaní kľúčových cieľov Únie.

- (25) Právne predpisy Únie už zabezpečujú zásadu rovnakého zaobchádzania medzi rôznymi druhmi pracovnoprávných vzťahov, zakazujú akúkoľvek priamu alebo nepriamu diskrimináciu na základe pohlavia v oblasti zamestnania, práce, sociálnej ochrany a prístupu k tovaru a službám, zabezpečujú prevoditeľnosť a zachovanie práv v prípade mobility medzi členskými štátmi a zaručujú minimálne požiadavky na nadobúdanie a zachovanie doplnkových dôchodkových práv naprieč hranicami, ako aj minimálne požiadavky na transparentnosť zamestnaneckých systémov. Týmto odporúčaním by nemali byť dotknuté ustanovenia smerníc a nariadení, v ktorých sa už stanovujú niektoré práva na sociálnu ochranu Osobitne, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004¹, smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES², 2008/94/ES³, 2008/104/ES⁴, 2010/41/EÚ⁵, (EÚ) 2016/2341⁶, (EÚ) 2019/1152⁷ a (EÚ) 2019/1158⁸, a smernice Rady 79/7/EHS⁹, 93/103/ES¹⁰, 97/81/ES¹¹, 1999/70/ES¹², 2004/113/ES¹³ a 2010/18/EÚ¹⁴.

-
- ¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, 30.4.2004, s. 1).
- ² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (Ú. v. EÚ L 204, 26.7.2006, s. 23).
- ³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/94/ES z 22. októbra 2008 o ochrane zamestnancov pri platobnej neschopnosti ich zamestnávateľa (Ú. v. EÚ L 283, 28.10.2008, s. 36).
- ⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/104/ES z 19. novembra 2008 o dočasnej agentúrnej práci (Ú. v. EÚ L 327, 5.12.2008, s. 9).
- ⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/41/EÚ zo 7. júla 2010 o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania so ženami a mužmi vykonávajúcimi činnosť ako samostatne zárobkovo činné osoby a o zrušení smernice Rady 86/613/EHS (Ú. v. EÚ L 180, 15.7.2010, s. 1).
- ⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2341 zo 14. decembra 2016 o činnostiach inštitúcií zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia a o dohľade nad nimi (IORPs) (Ú. v. EÚ L 354, 23.12.2016, s. 37).
- ⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1152 z 20. júna 2019 o transparentných a predvídateľných pracovných podmienkach v Európskej únii (Ú. v. EÚ L 186, 11.7.2019, s. 105).
- ⁸ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1158 z 20. júna 2019 o rovnováhe medzi pracovným a súkromným životom rodičov a osôb s opatrovateľskými povinnosťami, ktorou sa zrušuje smernica Rady 2010/18/EÚ (Ú. v. EÚ L 188, 12.7.2019, s. 79).
- ⁹ Smernica Rady 79/7/EHS z 19. decembra 1978 o postupnom vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach súvisiacich so sociálnym zabezpečením (Ú. v. ES L 6, 10.1.1979, s. 24).
- ¹⁰ Smernica Rady 93/103/ES z 23. novembra 1993 o minimálnych požiadavkách pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci na palube rybárskych plavidiel (trinásť samostatná smernica v zmysle článku 16 ods. 1 smernice 89/391/EHS) (Ú. v. ES L 307, 13.12.1993, s. 1).
- ¹¹ Smernica Rady 97/81/ES z 15. decembra 1997 týkajúca sa rámcovej dohody o práci na kratší pracovný čas, ktorú uzavreli UNICE, CEEP a ETUC (Ú. v. ES L 14, 20.1.1998, s. 9).
- ¹² Smernica Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP (Ú. v. ES L 175, 10.7.1999, s. 43).
- ¹³ Smernica Rady 2004/113/ES z 13. decembra 2004 o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami v prístupe k tovaru a službám a k ich poskytovaniu (Ú. v. EÚ L 373, 21.12.2004, s. 37).
- ¹⁴ smernica Rady 2010/18/EÚ z 8. marca 2010, ktorou sa vykonáva revidovaná Rámcová dohoda o rodičovskej dovolenke uzavretá medzi BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP a ETUC a zrušuje smernica 96/34/ES (Ú. v. EÚ L 68, 18.3.2010, s. 13).

- (26) V odporúčaní Rady 92/442/EHS¹ sa identifikovali spoločné ciele v oblasti sociálnej ochrany a členské štáty sa vyzvali, aby „preskúmali možnosť zavedenia a/alebo vyvinutia primeranej sociálnej ochrany pre samostatne zárobkovo činné osoby“. Tieto spoločne vymedzené ciele vytvorili priestor pre otvorenú metódu koordinácie v oblasti sociálnej ochrany a sociálneho začlenenia, ktorá je dôležitým nástrojom na podporu vymedzenia, vykonávania a hodnotenia vnútroštátnych rámcov sociálnej ochrany a na posilnenie vzájomnej spolupráce medzi členskými štátmi v tejto oblasti.
- (27) V rámci európskeho semestra sa v ročnom prieskume rastu na rok 2018 uvádza, že zlepšenie primeranosti a krytia sociálnej ochrany je nevyhnutné v záujme predchádzania sociálnemu vylúčeniu, zatiaľ čo v usmerneniach pre politiky zamestnanosti uvedených v rozhodnutí Rady (EÚ) 2018/1215² sa členské štáty vyzývajú k modernizácii systémov sociálnej ochrany.
- (28) Medzinárodná organizácia práce vo svojom odporúčaní z roku 2012 (č. 202) o minimách sociálnej ochrany odporúča svojim členom, aby v súlade s vnútroštátnymi okolnosťami čo najrýchlejšie zaviedli a zachovávali minimá sociálnej ochrany obsahujúce základné záruky sociálnej ochrany.

¹ Odporúčanie Rady 92/442/EHS z 27. júla 1992 o konvergencii cieľov a politik sociálnej ochrany (Ú. v. ES L 245, 26.8.1992, s. 49).

² Rozhodnutie Rady (EÚ) 2018/1215 zo 16. júla 2018 o usmerneniach pre politiky zamestnanosti členských štátov (Ú.v. EÚ L 224, 5 9 2018, s. 4).

- (29) Komisia uskutočnila dvojfázovú konzultáciu so sociálnymi partnermi podľa článku 154 ods. 2 ZFEÚ o možných činnostiach zameraných na riešenie prístupu k sociálnej ochrane pre ľudí vo všetkých formách zamestnania. Postup uvedený v článku 154 ods. 2 ZFEÚ nie je ako taký uplatniteľný na činnosti Únie zamerané na riešenie problémov týkajúcich sa samostatne zárobkovo činných osôb na základe článku 352 ZFEÚ. Komisia vyzvala sociálnych partnerov, aby sa dobrovoľne podelili o svoje názory, pokiaľ ide o samostatne zárobkovo činné osoby.
- (30) Komisia uskutočnila aj verejnú konzultáciu s cieľom zistiť názory rôznych zainteresovaných strán a občanov a zhromaždila dôkazy na posúdenie sociálno-ekonomických vplyvov tohto odporúčania.
- (31) Vykonávanie tohto odporúčania by sa nemalo uskutočňovať tak, že obmedzí existujúce práva stanovené v existujúcom práve Únie v tejto oblasti ani by sa nemalo považovať za platný dôvod na obmedzenie všeobecnej úrovne ochrany priznanej pracovníkom v oblasti, ktorou sa zaoberá toto odporúčanie.
- (32) Toto odporúčanie by nemalo ukladať také správne, finančné alebo právne obmedzenia, ktoré by bránili vzniku alebo rozvoju malých a stredných podnikov (MSP). Členské štáty sa preto vyzývajú, aby posúdili vplyv svojich reforiem na MSP s cieľom zamedziť neprimeranému účinku na MSP, pričom osobitná pozornosť by sa mala venovať mikropodnikom a administratívne zaťaženiu, a aby uverejnili výsledky svojich posúdení.
- (33) Týmto odporúčaním by sa predovšetkým nemala ešte viac zhoršiť likvidita podnikov (najmä MSP), keď bola ich finančná situácia nepriaznivo ovplyvnená oneskorenými platbami zo strany orgánov verejnej moci.

- (34) Členské štáty môžu do navrhovania reforiem zapojiť zainteresované strany vrátane sociálnych partnerov.
- (35) Týmto odporúčaním nie sú dotknuté právomoci členských štátov, pokiaľ ide o organizáciu ich systémov sociálnej ochrany. Do výlučnej právomoci členských štátov z hľadiska organizácie ich systémov sociálnej ochrany patria okrem iného rozhodnutia o zriadení vytvorení, financovaní a riadení takýchto systémov a súvisiacich inštitúcií, ako aj rozhodnutia o výške, povahe a vyplácaní dávok, výške príspevkov a o podmienkach prístupu. Vzhľadom na rozdiely medzi vnútroštátnymi systémami toto odporúčanie nebráni členským štátom v zachovávaní ani stanovovaní takých ustanovení o sociálnej ochrane, ktoré sú pokrokovejšie ako možnosti uvedené v tomto odporúčaní.
- (36) V tomto odporúčaní sa rešpektujú základné práva a dodržiavajú zásady uznané v Charte základných práv Európskej únie. Odporúčanie má za cieľ podporiť uplatňovanie najmä článku 34 Charty základných práv Európskej únie.
- (37) Finančná udržateľnosť systémov sociálnej ochrany má zásadný význam pre ich odolnosť, efektívnosť a účinnosť. Vykonávanie tohto odporúčania by nemalo výrazne ovplyvniť finančnú rovnováhu systémov sociálnej ochrany členských štátov,

PRIJALA TOTO ODPORÚČANIE:

Cieľ a rozsah pôsobnosti

1. Členským štátom sa odporúča:
 - 1.1. poskytnúť všetkým pracovníkom a samostatne zárobkovo činným osobám v členských štátoch prístup k primeranej sociálnej ochrane v súlade s týmto odporúčaním a bez toho, aby tým boli dotknuté právomoci členských štátov organizovať svoje systémy sociálnej ochrany;
 - 1.2. stanoviť minimálne normy v oblasti sociálnej ochrany pracovníkov a samostatne zárobkovo činných osôb v súlade s týmto odporúčaním. Sociálna ochrana sa môže poskytovať prostredníctvom kombinácie systémov, či už sú organizované na verejnej úrovni, alebo organizované prostredníctvom jej zverenia sociálnym partnerom alebo iným subjektom, a to v súlade so základnými zásadami vnútroštátnych systémov sociálnej ochrany. Súkromné poisťné produkty nepatria do rozsahu pôsobnosti tohto odporúčania. V súlade s článkom 153 ods. 4 ZFEÚ sú členské štáty oprávnené určiť výšku príspevkov a rozhodnúť o vhodnosti kombinácie systémov.
2. Toto odporúčanie sa týka práva na účasť v systéme, ako aj nadobúdania a uplatňovania nárokov. Členským štátom sa odporúča predovšetkým zabezpečiť pre všetkých pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby:
 - a) formálne krytie;
 - b) efektívne krytie;

- c) primeranosť;
- d) transparentnosť.

3. Toto odporúčanie sa uplatňuje na:

3.1. pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby vrátane ľudí, ktorí menia postavenie na trhu práce z jedného na druhé alebo majú obidve postavenia, ako aj na ľudí, ktorých práca bola prerušená pre výskyt jedného z rizík, na ktoré sa vzťahuje sociálna ochrana;

3.2. tieto úseky sociálnej ochrany v rozsahu, v akom sa poskytujú v jednotlivých členských štátoch:

- a) dávky v nezamestnanosti;
- b) nemocenské dávky;
- c) dávky v materstve a rovnocenné dávky v otcovstve;
- d) dávky v invalidite;
- e) starobné dávky a pozostalostné dávky;
- f) dávky v súvislosti s pracovnými úrazmi a chorobami z povolania.

4. Toto odporúčanie sa neuplatňuje na poskytovanie prístupu k sociálnej pomoci ani do systémov minimálneho príjmu.

5. Aj keď sa uznáva, že na tieto dve skupiny by sa mohli uplatňovať rôzne pravidlá, zásady formálneho krytia, efektívneho krytia, primeranosti a transparentnosti vymedzené v tomto odporúčaní sa uplatňujú na všetkých pracovníkov a na všetky samostatne zárobkovo činné osoby.
6. Týmto odporúčaním sa členským štátom nebráni v zachovávaní ani stanovovaní takých ustanovení o sociálnej ochrane, ktoré sú pokrokovejšie ako možnosti uvedené v tomto odporúčaní. Týmto odporúčaním sa neobmedzuje autonómnosť sociálnych partnerov, ak zodpovedajú za zriaďovanie a riadenie systémov sociálnej ochrany.

Vymedzenie pojmov

7. Na účely tohto odporúčania sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:
 - a) „druh pracovnoprávneho vzťahu“ je jeden z rôznych druhov vzťahov medzi pracovníkom a zamestnávateľom, ktorý môže mať rozličné podoby, pokiaľ ide o trvanie zamestnania, počet odpracovaných hodín alebo iné podmienky pracovnoprávneho vzťahu;
 - b) „postavenie na trhu práce“ je označenie pre postavenie osoby, keď pracuje v rámci pracovnoprávneho vzťahu (pracovník), alebo pracuje na vlastný účet (samostatne zárobkovo činná osoba);

- c) „systém sociálnej ochrany“ je osobitný rámec pravidiel na poskytovanie dávok oprávneným príjemcom, v ktorých sa vymedzuje osobná pôsobnosť tohto programu, podmienky oprávnenosti, druhy dávok, výška dávok, trvanie vyplácania dávok a iné ich charakteristiky, ako aj financovanie (príspevky, všeobecné zdanenie, iné zdroje), riadenie a správa programu;
- d) „dávka“ je finančný alebo nefinančný prevod zo strany verejného alebo súkromného subjektu osobe, ktorá má nárok naň v rámci systému sociálnej ochrany;
- e) „formálne krytie“ skupiny je situácia na konkrétnom úseku sociálnej ochrany (napr. staroba, ochrana v nezamestnanosti, ochrana v prípade materstva alebo otcovstva), keď sa v existujúcich právnych predpisoch alebo kolektívnej zmluve stanovuje, že jednotlivci danej skupiny majú nárok na účasť v systéme sociálnej ochrany s pôsobnosťou na jeho určitom úseku;
- f) „efektívne krytie“ skupiny je situácia na konkrétnom úseku sociálnej ochrany, keď majú jednotlivci danej skupiny možnosť prispievať na dávky a pri vzniku príslušného rizika majú možnosť prístupu k dávkam v určitej výške;
- g) „zachovanie práv“ je situácia, v ktorej platí, že práva nadobudnuté v minulých pracovných skúsenostiach sa nestratia, aj keď boli nadobudnuté v systémoch s inými pravidlami alebo v rozličných pracovnoprávných vzťahoch;

- h) „kumulácia práv“ je možnosť spočítania všetkých nárokov a zahŕňa možnosť započítania období poistenia z predchádzajúcich postavení na trhu práce (alebo pri súbežných postaveniach na trhu práce) do období poistenia v novom postavení;
- i) „prevoditeľnosť“ je možnosť prevodu naakumulovaných nárokov do iného systému;
- j) „transparentnosť“ je poskytovanie dostupných, prístupných, komplexných a jasne zrozumiteľných informácií o pravidlách systému a/alebo o individuálnych povinnostiach a nárokoch širokej verejnosti, potenciálnym členom systému a existujúcim členom systému, ako aj príjemcom dávok zo systému.

Formálne krytie

8. Členským štátom sa odporúča, aby zabezpečili prístup k primeranej sociálnej ochrane pre všetkých pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby na všetkých úsekoch uvedených v bode 3.2. tohto odporúčania. S prihliadnutím na vnútroštátne okolnosti sa odporúča dosiahnuť tento cieľ skvalitnením formálneho krytia a jeho rozšírením na:
- a) všetkých pracovníkov bez ohľadu na druh ich pracovnoprávneho vzťahu, a to na povinnom základe;
 - b) samostatne zárobkovo činné osoby aspoň na dobrovoľnom základe a v náležitých prípadoch na povinnom základe.

9. Členským štátom sa odporúča, aby zabezpečili efektívne krytie pre všetkých pracovníkov bez ohľadu na druh pracovnoprávneho vzťahu a pre samostatne zárobkovo činné osoby za podmienok stanovených v bode 8, pričom by mali zachovať udržateľnosť systému a zaviesť záruky, aby sa predchádzalo jeho zneužívaniu. Na tento účel:
- a) pravidlá upravujúce príspevky (napr. obdobia poistenia, minimálny pracovný čas) a nároky (napr. čakacie lehoty, pravidlá výpočtu a trvanie poskytovania dávok) by nemali brániť jednotlivcom prispievať na dávky alebo mať prístup k nim na základe druhu ich pracovnoprávneho vzťahu alebo postavenia na trhu práce;
 - b) rozdiely v pravidlách upravujúcich systémy postavení na trhu práce a v pravidlách upravujúcich systémy druhov pracovnoprávnych vzťahov by mali byť úmerné a primerané osobitnej situácii príjemcov.
10. S prihliadnutím na vnútroštátne okolnosti sa členským štátom odporúča, aby zabezpečili, že pre nároky (bez ohľadu na to, či sa nadobudli cez povinné alebo dobrovoľné systémy) platí zásada zachovateľnosti, kumulatívnosti a/alebo prevoditeľnosti medzi všetkými druhmi zamestnania a postaveniami samostatne zárobkovej činnosti, ako aj medzi hospodárskymi sektormi, počas celej kariéry danej osoby alebo v priebehu určitého referenčného obdobia a medzi rôznymi systémami na danom úseku sociálnej ochrany.

Primeranosť

11. Pri výskyte rizika, na ktoré sa vzťahujú systémy sociálnej ochrany pre pracovníkov a pre samostatne zárobkovo činné osoby, sa členským štátom odporúča, aby zabezpečili, že systémy svojim členom poskytnú včas primeranú úroveň ochrany v súlade s vnútroštátnymi okolnosťami, pričom zachovávajú dôstojnú životnú úroveň a zabezpečia vhodnú náhradu príjmu a vždy ochránia svojich členov pred chudobou. Pri posudzovaní primeranosti sociálnej ochrany je potrebné zohľadniť systém sociálnej ochrany členského štátu ako celok.
12. Členským štátom sa odporúča, aby zabezpečili, že príspevky na sociálnu ochranu zodpovedajú príspevkovej kapacite pracovníkov a samostatne zárobkovo činných osôb.
13. S prihliadnutím na vnútroštátne okolnosti a v náležitých prípadoch sa členským štátom odporúča, aby zabezpečili, že akékoľvek výnimky alebo zníženia sociálnych príspevkov stanovené vnútroštátnymi právnymi predpismi, medzi ktoré patria aj výnimky alebo zníženia pre skupiny s nízkymi príjmami, sa uplatňujú na všetky druhy pracovnoprávných vzťahov a akékoľvek postavenia na trhu práce.
14. Členským štátom sa odporúča, aby zabezpečili, že výpočet príspevkov na sociálnu ochranu pre samostatne zárobkovo činné osoby, ako aj príslušných nárokov vychádza z objektívneho a transparentného posúdenia ich vymeriavacieho základu, zohľadňuje kolísanie ich príjmov a odráža ich skutočné zárobky.

Transparentnosť

15. Členským štátom sa odporúča, aby zabezpečili transparentnosť podmienok a pravidiel všetkých systémov sociálnej ochrany, ako aj bezplatný prístup k aktualizovaným, komplexným, prístupným, používateľsky ústretovým a jasne zrozumiteľným informáciám o individuálnych nárokoch a povinnostiach.
16. Členským štátom sa odporúča, aby v prípade potreby zjednodušili administratívne požiadavky systémov sociálnej ochrany pre pracovníkov, samostatne zárobkovo činné osoby a zamestnávateľov, najmä v prípade mikropodnikov a malých a stredných podnikov.

Vykonávanie, podávanie správ a hodnotenie

17. Členské štáty a Komisia by mali spoločne pracovať na zlepšení rozsahu a relevantnosti zberu údajov na úrovni Únie v oblasti pracovnej sily a prístupu k sociálnej ochrane, s dôrazom na zabezpečenie informácií o nových formách práce potrebných pre tvorbu politík v oblasti sociálnej ochrany. Členským štátom sa v tejto súvislosti odporúča, aby do ...[24 mesiacov po uverejnení tohto odporúčania] zozbierali a, ak je to možné, aj uverejnili spoľahlivé vnútroštátne štatistické údaje o prístupe k rôznym formám sociálnej ochrany, rozčlenené napríklad podľa postavenia na trhu práce (samostatne zárobkovo činná osoba/zamestnanec), druhu pracovnoprávneho vzťahu (dočasný/na neurčitý čas, čiastočný/plný pracovný čas, nové formy práce/štandardné zamestnanie), pohlavia a veku.

18. Komisia by mala spolu s Výborom pre sociálnu ochranu zostaviť monitorovací rámec a vypracovať spoločne dohodnuté kvantitatívne a kvalitatívne ukazovatele na posúdenie vykonávania tohto odporúčania do ...[12 mesiacov po uverejnení tohto odporúčania] a umožniť jeho preskúmanie.
19. Členským štátom sa odporúča, aby čo najskôr zaviedli zásady uvedené v tomto odporúčaní a do ... [18 mesiacov po uverejnení tohto odporúčania] predložili plán s informáciami o príslušných opatreniach, ktoré sa majú prijať na vnútroštátnej úrovni. O pokroku dosiahnutom pri vykonávaní týchto plánov by sa malo diskutovať v kontexte nástrojov mnohostranného dohľadu v súlade s európskym semestrom a otvorenou metódou koordinácie v oblasti sociálnej ochrany a sociálneho začlenenia.
20. Komisia by mala v spolupráci s členskými štátmi a po konzultáciách s dotknutými zainteresovanými stranami preskúmať pokrok dosiahnutý pri vykonávaní tohto odporúčania pri zohľadnení vplyvu na MSP a následne podať správu Rade do ... [3 roky po uverejnení tohto odporúčania]. Komisia môže na základe výsledkov preskúmania zvážiť predloženie ďalších návrhov.
21. Komisia by mala zabezpečiť podporu vykonávania tohto odporúčania opatreniami financovanými z príslušných programov Únie.

22. Komisia by mala uľahčiť vzájomné učenie a výmenu najlepších postupov medzi členskými štátmi a so zainteresovanými stranami.

V

Za Radu
predseda
