



Bruxelles, 28. studenoga 2018.  
(OR. en)

14582/18

SOC 727  
EMPL 545

## NAPOMENA

---

Od:	Odbor stalnih predstavnika (dio 1.)
Za:	Vijeće
Br. preth. dok.:	14244/18
Br. dok. Kom.:	7416/18
Predmet:	Prijedlog PREPORUKE VIJEĆA o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti Politički dogovor

---

## I. UVOD

Europski parlament, Komisija i Vijeće 17. studenoga 2017. svečano su proglasili europski stup socijalnih prava („socijalni stup”) na socijalnom samitu EU-a u Göteborgu.

Komisija je navedeni prijedlog podnijela 13. ožujka 2018. u okviru provedbe 12. načela socijalnog stupa, u kojem se navodi da „bez obzira na vrstu i trajanje radnog odnosa radnici i, ako su u usporedivim uvjetima, samozaposleni, imaju pravo na primjerenu socijalnu zaštitu”.

Istodobno će se prijedlogom doprinijeti i provedbi drugih načela socijalnog stupa, kao što su načela „sigurnog i prilagodljivog zaposlenja”, „naknada za nezaposlene”, „pristupa zdravstvenoj skrbi” i „dohotka u starosti i starosnih mirovina”.

Cilj je pružiti potporu svim radnicima, posebno onima u nestandardnim oblicima zaposlenja, i samozaposlenima koji zbog svojeg statusa na tržištu rada ili vrste radnog odnosa nisu u dovoljnoj mjeri obuhvaćeni sustavima socijalne zaštite. To znači da su izloženi većoj ekonomskoj nesigurnosti, na primjer u slučaju gubitka dohotka od rada.

Cilj je predložene preporuke potaknuti države članice da:

- uklone nedostatke u formalnom osiguranju tako što će svim radnicima i samozaposlenim osobama omogućiti da pristupe sustavima socijalne zaštite;
- potiču odgovarajući djelotvoran obuhvat poduzimanjem mjera kojima bi se svim radnicima i samozaposlenim osobama kao članovima sustava omogućilo stjecanje i iskorištavanje socijalnih naknada te kako bi se olakšao prijenos naknada socijalne zaštite među sustavima.

Prijedlog se primjenjuje na grane socijalne zaštite u vezi s nezaposlenošću, bolesti i zdravstvenom skrbi, roditeljskim dopustom, invalidnošću, davanjima za starost i davanjima za nadživjele osobe te nesrećama na radu i profesionalnim bolestima.

## II. RAD VIJEĆA

Bugarsko predsjedništvo (dva sastanka radne skupine) i austrijsko predsjedništvo (četiri sastanka) posvetili su znatan rad postizanju napretka u vezi s prijedlogom. Tijekom tog pregovaračkog postupka u Vijeću izrazito ambiciozan prijedlog Komisije prilagođen je s obzirom na stajališta država članica.

Pravno neobvezujuća priroda tog instrumenta dodatno je naglašena u tekstu, zbog čega su države članice dobile više manevarskog prostora, posebno kad je riječ o tome kako ostvariti cilj pružanja pristupa socijalnoj zaštiti svima.

Predsjedništvo smatra da se novim prijedlogom uspostavlja ravnoteža između različitih stajališta država članica te je on stoga prikladan kompromis. Budući da neke države članice moraju na nacionalnoj razini poduzeti postupovne korake prije formalnog donošenja, austrijsko predsjedništvo namjerava dostaviti tekst Vijeću EPSCO s ciljem postizanja političkog dogovora 6. prosinca.

Nakon daljnjih rasprava u Odboru stalnih predstavnika 23. studenoga 2018., delegacije DE i CZ zadržale su parlamentarne analitičke rezerve, NL opću analitičku rezervu, a PT i HU analitičku rezervu. Delegacija BG najavila je da će unijeti izjavu u zapisnik Vijeća 6. prosinca.

### **III. ZAKLJUČAK**

S obzirom na navedeno Vijeće se poziva da postigne politički dogovor o nacrtu preporuke Vijeća kako je utvrđen u priloženom tekstu.

---

2018/0059 (NLE)

Prijedlog

**PREPORUKE VIJEĆA**

**o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 292. u vezi s člancima 153. i 352.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) U skladu s člankom 3. UEU-a cilj je Unije, među ostalim, promicanje dobrobiti njezinih naroda i rad na održivom razvoju Europe koji se temelji na visokokonkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, u cilju pune zaposlenosti i društvenog napretka. Unija suzbija socijalnu isključenost i diskriminaciju, promiče socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca, međugeneracijsku solidarnost i zaštitu prava djeteta.
- (2) U skladu s člankom 9. UFEU-a, pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i djelovanja, Unija uzima u obzir zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zapošljavanja, jamstvom odgovarajuće socijalne zaštite, borbom protiv društvene isključenosti te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite zdravlja ljudi.

- (3) Člankom 153. stavkom 1. točkom (c) UFEU-a Uniji se omogućuje da podupire i dopunjuje djelatnost država članica u području socijalne zaštite i socijalne zaštite radnika. Djelovanje na razini Unije isto tako može biti način za rješavanje izazova pristupa samozaposlenih socijalnoj zaštiti na temelju članka 352. UFEU-a, koji sadržava odredbu kojom se Uniji omogućuje da donese akt potreban za postizanje ciljeva utvrđenih Ugovorima ako potonjima nisu predviđene ovlasti za djelovanje potrebno za postizanje tih ciljeva.
- (4) Europski parlament, Vijeće i Komisija svečano su proglasili europski stup socijalnih prava u međuinstitucijskom proglasu 17. studenoga 2017. U 12. načelu europskog stupa socijalnih prava navodi se da bez obzira na vrstu i trajanje radnog odnosa radnici i, ako su u usporedivim uvjetima, samozaposlene osobe, imaju pravo na primjerenu socijalnu zaštitu.
- (5) Socijalni partneri obvezali su se da će i dalje pridonositi Europi koja svojim radnicima i trgovačkim društvima donosi rezultate.
- (6) U svojoj Rezoluciji o europskom stupu socijalnih prava Europski parlament naglašava potrebu za odgovarajućom socijalnom zaštitom i socijalnim ulaganjima tijekom života ljudi, omogućujući svima da u potpunosti sudjeluju u društvu i gospodarstvu i održavaju dostojan životni standard. U svojem je mišljenju o europskom stupu socijalnih prava Europski gospodarski i socijalni odbor naglasio potrebu da se svim radnicima osiguraju temeljni standardi rada i odgovarajuća socijalna zaštita.

- (7) Sustavi socijalne zaštite u svojim različitim oblicima temelj su europskog socijalnog modela i socijalnog tržišnog gospodarstva koje dobro funkcionira. Socijalnom se zaštitom ponajprije nastoji zaštititi građane od financijskih učinaka socijalnih rizika poput bolesti, starosti, nesreća na radu ili gubitka posla, te spriječiti i ublažiti siromaštvo i održati pristojan životni standard. Dobro osmišljeni sustavi socijalne zaštite mogu olakšati i sudjelovanje na tržištu rada doprinosom aktivaciji te podupiranjem povratka na posao i prelazaka na tržištu rada kad je riječ o pojedincima koji mijenjaju poslove, povremeno ne rade, osnivaju poduzeće ili ga zatvaraju. Oni pridonose konkurentnosti i održivom rastu jer potiču ulaganja u ljudski kapital i jer bi mogli pomoći da se ljudski resursi preusmjere u nove i dinamične gospodarske sektore. Oni djeluju i kao automatski stabilizatori ujednačavanjem potrošnje tijekom poslovnog ciklusa.
- (8) Socijalna se zaštita može pružati naknadama u naravi ili novcu. Obično se pruža putem univerzalnih sustava kojima se štite svi pojedinci i koji se financiraju iz općih poreza i/ili putem sustava kojima se štite osobe na tržištu rada, često na temelju doprinosa povezanih s dohotkom od rada. Socijalna zaštita ima nekoliko grana koje pokrivaju niz socijalnih rizika, od starosti do bolesti ili nezaposlenosti. Ova se Preporuka odnosi na grane socijalne zaštite koje su često uže povezane sa sudjelovanjem na tržištu rada i većinom osiguravaju zaštitu od gubitka dohotka od rada u slučaju pojave određenog rizika. Ova se Preporuka ne primjenjuje na osiguravanje pristupa socijalnoj pomoći i programima minimalnog dohotka. Njome se nadopunjuju postojeće smjernice na razini Unije o socijalnim službama i socijalnoj pomoći i, u širem smislu, o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Preporuka Komisije od 3. listopada 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada (2008/867/EZ).

- (9) U protekla su dva desetljeća globalizacija, tehnološki razvoj, promjene u individualnim preferencijama i starenje stanovništva bili pokretači promjena na europskim tržištima rada, a to će biti i u budućnosti. Zapošljavanje će biti sve raznovrsnije, a karijere sve manje linearne.
- (10) Na tržištima rada Unije osim ugovora o radu u punom radnom vremenu u neograničenom trajanju postoje razni radni odnosi i oblici samozapošljavanja. Neki od njih na tržištu rada postoje već dugo (poput rada na određeno vrijeme, privremenog rada, rada u nepunom radnom vremenu, rada u kućanstvu ili pripravništva), dok su se drugi razvili nedavno i postali važniji od 2000-ih: rad na zahtjev, rad uz plaćanje vaučerima, rad putem platformi itd.
- (11) Isto tako, posebno samozaposlene osobe čine heterogenu skupinu. Većina je pojedinaca sama odlučila da će biti samozaposlena, sa zaposlenicima ili bez njih, preuzimajući rizik koji nosi poduzetništvo, dok je svaki peti postao samozaposlen jer nije mogao pronaći posao kao zaposlenik.
- (12) S razvojem tržišta rada potreban je i razvoj sustava socijalne zaštite u njihovim različitim oblicima kako bi se osiguralo da europski socijalni model bude otporan na buduće izazove te da društvima i gospodarstvima Unije omogućuje da iskoriste budući svijet rada na najbolji mogući način. Međutim, u većini država članica pravila sustava socijalne zaštite kojima se uređuju doprinosi i prava još se uvelike temelje na ugovorima u punom radnom vremenu u neograničenom trajanju između radnika i jednog poslodavca, dok druge skupine radnika i samozaposlene osobe imaju manju zaštitu. Dokazi upućuju na to da nestandardni radnici i neki samozaposleni imaju nedovoljan pristup granama socijalne zaštite koje su uže povezane sa sudjelovanjem na tržištu rada. Tek je nekoliko država članica provelo reforme kako bi prilagodilo sustave socijalne zaštite promjenjivoj prirodi rada i na taj način pružilo bolju zaštitu pogođenim radnicima i samozaposlenim osobama. U različitim su zemljama i granama socijalne zaštite poboljšanja bila različita.

- (13) Dugoročno bi nedostaci u pristupu socijalnoj zaštiti mogli ugroziti dobrobit i zdravlje pojedinaca, pridonijeti većoj ekonomskoj nesigurnosti, riziku od siromaštva i nejednakostima, a mogli bi dovesti i do nedovoljne razine ulaganja u ljudski kapital, smanjiti povjerenje u institucije i ograničiti gospodarski rast. Takvim nedostacima mogli bi se smanjiti i prihodi za socijalnu zaštitu ako sve veći broj ljudi ne doprinosi tim sustavima.
- (14) Može se reći da su radnici i samozaposlene osobe formalno osigurani u određenoj grani socijalne zaštite ako je u važećem zakonodavstvu ili kolektivnom ugovoru utvrđeno da imaju pravo sudjelovati u sustavu socijalne zaštite u toj određenoj grani. Formalno se osiguranje može pružiti u okviru obveznih ili dobrovoljnih sustava. Potonjim se pojedincima omogućuje pristup sustavu (klauzule o sudjelovanju) ili takav sustav automatski obuhvaća sve pripadnike ciljne skupine dajući im mogućnost da izađu iz sustava ako to žele (klauzule o izuzimanju). Dokazi upućuju na to dobrovoljni sustavi s klauzulama o izuzimanju imaju višu stopu sudjelovanja i stoga pružaju bolju pokrivenost nego dobrovoljni sustavi s klauzulama o sudjelovanju.
- (15) Može se reći da su radnici i samozaposlene osobe djelotvorno obuhvaćeni određenom granom socijalne zaštite ako mogu steći odgovarajuće naknade i imaju način da pristupe određenoj razini naknada u slučaju pojave odgovarajućeg rizika. Osobi se može dopustiti formalni pristup a da stvarno ne može steći i iskoristiti prava na naknade.
- (16) Socijalna zaštita smatra se primjerenom ako pojedincima omogućuje da održavaju pristojan životni standard, da na razuman način nadoknade gubitak dohotka i žive dostojanstveno te ako ih štiti od siromaštva i istodobno doprinosi, prema potrebi, aktivaciji i olakšavanju povratka na posao.

Pri procjeni primjerenosti sustav socijalne zaštite države članice potrebno je uzeti u obzir u cijelosti, što znači da je potrebno razmotriti sve naknade za socijalnu zaštitu u državama članicama.

- (17) U nekim su državama članicama određene kategorije radnika, poput radnika u skraćenom nepunom radnom vremenu, sezonskih radnika, radnika na zahtjev, pripravnika, onih koji rade putem platformi ili preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, isključene iz sustava socijalne zaštite. Štoviše, radnici koji nemaju ugovor u punom radnom vremenu u neograničenom trajanju mogu naići na poteškoće ako žele biti djelotvorno obuhvaćeni socijalnom zaštitom jer možda ne ispunjavaju kriterije stjecanja prava na isplatu naknada iz sustava socijalne zaštite na temelju doprinosa. U nekim su državama članicama samozaposlene osobe potpuno isključene iz formalnog pristupa ključnim sustavima socijalne zaštite, a u drugima im mogu pristupiti na dobrovoljnoj osnovi. Dobrovoljno bi osiguranje moglo biti odgovarajuće rješenje kad je riječ o osiguranju u slučaju nezaposlenosti, što je uže povezano s poduzetničkim rizikom; manje je opravdano kad je riječ o drugim rizicima poput bolesti, koji su uvelike neovisni o statusu na tržištu rada.
- (18) Pravila kojima se uređuju prava mogu štetiti nestandardnim radnicima i samozaposlenim osobama. Posebno dohodovni pragovi i vremenski okviri (razdoblja za stjecanje prava, razdoblja čekanja, minimalno razdoblje rada, razdoblje isplate naknade) mogu predstavljati neopravdano veliku prepreku pristupu socijalnoj zaštiti za neke skupine nestandardnih radnika i samozaposlenih osoba. Općenito su utvrđene dvije skupine pitanja: prvo, zbog postojećih razlika među pravilima koja se primjenjuju na standardne zaposlenike i onima koja se primjenjuju na osobe s nestandardnim zaposlenjem ili samozaposlene osobe jedna skupina može biti nepotrebno sankcionirana; drugo, ako bi se ista pravila primjenjivala na sve skupine, osobe koje nisu standardno zaposlene mogle bi biti zakinute za neka prava, a takav sustav možda nije prilagođen ni situaciji u kojoj se nalaze samozaposlene osobe. U oba bi se slučaja pravila možda mogla prilagoditi situaciji u kojoj se nalaze pojedine skupine zadržavajući opće načelo univerzalnosti kako nitko na tržištu rada ne bi ostao neosiguran u slučaju pojave socijalnog rizika. Možda će biti potrebne i posebne mjere kako bi se izbjegle dvostruke uplate, na primjer u slučaju kad netko obavlja pomoćne poslove, a već je u potpunosti osiguran na svojem glavnom poslu.

- (19) Kad pojedinci prelaze iz jednog statusa na tržištu rada u drugi, njihova se prava na socijalnu zaštitu ponekad ne mogu očuvati, akumulirati i/ili prenijeti, na primjer kada prelaze iz statusa zaposlenika u status samozaposlene ili nezaposlene osobe, kada kombiniraju nesamostalan i samostalan rad, osnivaju ili zatvaraju poduzeće. Očuvanje, akumuliranje i/ili prenosivost prava iz jednog sustava u drugi ipak je ključno kako bi oni koji kombiniraju ili mijenjaju poslove, ili prelaze iz statusa radnika u status samozaposlene osobe i obrnuto, mogli imati djelotvoran pristup naknadama u sustavima doprinosa i uživati primjerenu zaštitu, ali i kako bi se potaknulo njihovo sudjelovanje u dobrovoljnim sustavima socijalne zaštite.
- (20) Naknade mogu biti neprimjerene, tj. nedovoljne ili nepravodobne za održavanje pristojnog životnog standarda, dostojanstven život i zaštitu pojedinaca od siromaštva. U tom bi se slučaju možda mogla poboljšati primjerenost, no istodobno treba voditi računa o tome da se donesu mjere kojima se olakšava povratak na posao. Pravila kojima se uređuju doprinosi mogu narušiti jednake uvjete i naštetiti nekim kategorijama radnika i samozaposlenim osobama. Na primjer, doprinosi za socijalnu zaštitu samozaposlenih osoba mogu uključivati doprinose koji ne ovise o dohotku ili se mogu temeljiti na prošlim dohocima ili pretpostavkama o budućem dohotku. To može dovesti do problema s likvidnošću pojedinaca ako njihov dohodak padne ispod procijenjenog. Ako država članica odluči odrediti prag dohotka ispod kojeg dotični radnik ili samozaposlena osoba ne podliježe obvezi plaćanja doprinosa za osiguranje, ta bi se smanjenja i druge mjere progresivnosti trebale primjenjivati, prema potrebi, jednako na radnike i samozaposlene osobe, ali se njima ne bi trebalo navoditi na neprijavlivanje prihoda. Smanjenja i druge mjere progresivnosti općenito se mogu upotrebljavati i za promicanje prijelaza na manje nesigurne oblike zapošljavanja i za rješavanje problema segmentacije.

- (21) Zbog trenutačne regulatorne složenosti i nedovoljne transparentnosti u pogledu pravila socijalne zaštite u mnogim državama članicama osobe mogu biti nedovoljno upoznate sa svojim pravima i obvezama te mogućnostima ostvarivanja prava. One mogu pridonijeti i niskoj stopi uključivanja ili slabom sudjelovanju u sustavima socijalne zaštite, posebno u slučaju dobrovoljnog sustava. Transparentnost se može postići na različite načine, na primjer, slanjem ažuriranih obavijesti o pojedinačnim pravima, uspostavom internetskih alata za simulaciju prava na naknade, uspostavom jedinstvenih informacijskih centara na internetu i izvan njega ili osobnih računa. Digitalizacijom se posebno može doprinijeti povećanju transparentnosti za pojedince.
- (22) Nedostatni statistički podaci o obuhvatu socijalne zaštite razvrstani prema vrsti radnog odnosa, dobi, spolu i državljanstvu mogu ograničiti mogućnosti poboljšanja kapaciteta sustava socijalne zaštite da se prilagode promjenama u svijetu rada i odgovore na njih.
- (23) Nedostaci u pristupu socijalnoj zaštiti mogu imati štetne učinke na cijelu Uniju u smislu gospodarskih i fiskalnih posljedica. Od zajedničkog su interesa za sve države članice i mogu biti prepreka postizanju ključnih ciljeva Unije.

- (24) Zakonodavstvom Unije već je zajamčeno načelo jednakog postupanja među različitim vrstama radnih odnosa, zabranjena je izravna i neizravna diskriminacija na temelju spola u pitanjima zapošljavanja, rada, socijalne zaštite i pristupa robi i uslugama, osigurana je prenosivost i očuvanje prava u slučaju mobilnosti između država članica i zajamčeni minimalni zahtjevi za stjecanje i očuvanje prava na dopunsku mirovinu preko granica, kao i minimalni zahtjevi u smislu transparentnosti strukovnih sustava. Ovom se Preporukom ne bi trebale dovoditi u pitanje odredbe direktiva i uredba kojima se već uređuju neka prava na socijalnu zaštitu<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Direktiva Vijeća 97/81/EZ od 15. prosinca 1997. o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC – Prilog: Okvirni sporazum o radu s nepunim radnim vremenom (SL L 14, 20.1.1998., str. 9.), Direktiva Vijeća 1999/70/EZ od 28. lipnja 1999. o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (SL L 175, 10.7.1999., str. 43.), Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje (SL L 327, 5.12.2008., str. 9.), Direktiva 2008/94/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2008. o zaštiti zaposlenika u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca (SL L 283, 28.10.2008., str. 36.), Direktiva (EU) 2016/2341 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje (SL L 354, 23.12.2016., str. 37.), Direktiva 2010/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2010. o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 86/613/EEZ (SL L 180, 15.7.2010., str. 1.), Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (SL L 204, 26.7.2006., str. 23.), Direktiva Vijeća 1979/7/EEZ od 19. prosinca 1978. o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti (SL L 6, 10.1.1979., str. 24.), Direktiva Vijeća 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga (SL L 373, 21.12.2004., str. 37.), Direktiva Vijeća 2010/18/EU od 8. ožujka 2010. o provedbi revidiranog Okvirnog sporazuma o roditeljskom dopustu koji su sklopili BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC te o stavljanju izvan snage Direktive 96/34/EZ (SL L 68, 18.3.2010., str. 13.) i Prijedlog od 16. travnja 2017. o njezinu stavljanju izvan snage (COM(2017) 253 final), Direktiva Vijeća 93/103/EZ od 23. studenoga 1993. o minimalnim sigurnosnim i zdravstvenim zahtjevima pri radu na ribarskim brodovima (trinaesta pojedinačna direktiva u smislu članka 16. stavka 1. Direktive 89/391/EEZ) (SL L 307, 13.12.1993., str. 1.), Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 166, 30.4.2004., str. 1.) i Prijedlog direktive o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji, COM/2017/ 0797 final od 21. prosinca 2017.

- (25) U Preporuci Vijeća 92/442/EEZ<sup>3</sup> utvrđeni su zajednički ciljevi u području socijalne zaštite, a države članice pozvane su da „ispitaju mogućnost uvođenja i/ili razvoja odgovarajuće socijalne zaštite za samozaposlene osobe”. Zahvaljujući tim zajednički definiranim ciljevima postala je moguća otvorena metoda koordinacije u području socijalne zaštite i socijalnog uključivanja, što je ključan instrument za definiranje, provedbu i evaluaciju nacionalnih okvira socijalne zaštite i poticanje uzajamne suradnje država članica u tom području.
- (26) U okviru europskog semestra Godišnjim se pregledom rasta za 2018. podsjeća da je poboljšanje primjerenosti socijalne zaštite i njezina obuhvata ključno za sprečavanje socijalne isključenosti, dok se u smjernicama za politike zapošljavanja za 2018. države članice poziva da moderniziraju sustave socijalne zaštite.
- (27) U svojoj je Preporuci o najnižim razinama socijalne zaštite iz 2012. Međunarodna organizacija rada svojim članovima preporučila da u skladu s nacionalnim prilikama što je prije moguće uspostave i održavaju minimalne razine socijalne zaštite koje sadržavaju temeljna jamstva socijalne zaštite.
- (28) Komisija je provela savjetovanje u dvije faze sa socijalnim partnerima<sup>4</sup> o pristupu osoba u svim oblicima zapošljavanja socijalnoj zaštiti u skladu s člankom 154. stavkom 2. UFEU-a. Postupak iz članka 154. stavka 2. UFEU-a nije kao takav primjenjiv na djelovanje na razini Unije za rješavanje izazova povezanih sa samozaposlenim osobama na temelju članka 352. UFEU-a. Komisija je pozvala socijalne partnere da na dobrovoljnoj osnovi podijele svoja mišljenja o osobama koje su samozaposlene.

---

<sup>3</sup> Preporuka Vijeća 92/442/EEZ od 27. srpnja 1992. o približavanju ciljeva i politika socijalne zaštite (SL L 245, 26.8.1992., str. 49.).

<sup>4</sup> C(2017) 7773.

- (29) Komisija je provela i javno savjetovanje kako bi prikupila mišljenja različitih dionika i građana, a prikupila je i dokaze za procjenu socioekonomskih učinaka ove Preporuke<sup>5</sup>.
- (30) Provedba ove Preporuke ne bi se trebala upotrebljavati za smanjenje postojećih prava utvrđenih postojećim zakonodavstvom Unije u tom području niti bi trebala predstavljati valjane temelje za smanjenje opće razine zaštite koja se dodjeljuje radnicima u području obuhvaćenom ovom Preporukom.
- (31) U ovoj bi se Preporuci trebalo izbjegavati nametanje administrativnih, financijskih i pravnih ograničenja kojima bi se otežalo osnivanje i razvoj malih i srednjih poduzeća (MSP). Stoga se države članice poziva da procijene učinak svojih reformi na MSP-ove kako bi osigurale da taj učinak ne bude nerazmjern, a posebnu je pozornost potrebno posvetiti mikropoduzećima i administrativnom opterećenju, te da objave rezultate takvih procjena.
- (32) Ovom se Preporukom ne bi trebala dodatno pogoršati likvidnost trgovačkih društava, posebno MSP-ova, u slučaju da zbog zakašnjelih isplata javna tijela negativno utječu na njihovu financijsku situaciju.
- (33) U izradu reformi države članice mogu uključiti dionike, među ostalim socijalne partnere.
- (34) Ovom se Preporukom ne bi trebale dovoditi u pitanje ovlasti država članica da organiziraju svoje sustave socijalne zaštite. Isključiva nadležnost država članica s obzirom na organizaciju njihovih sustava socijalne zaštite obuhvaća, među ostalim, odluke o uspostavi i financiranju tih sustava i s njima povezanih ustanova te o upravljanju njima, kao i o razini, sadržaju i načinu isporuke naknada, razini doprinosa i uvjetima pristupa. Uzimajući u obzir razlike među nacionalnim sustavima, ovom se Preporukom države članice ne bi trebalo sprečavati u zadržavanju ili donošenju naprednijih odredaba o socijalnoj zaštiti od onih koje se ovdje preporučuju.

---

<sup>5</sup> SWD(2018)70.

- (35) Ovom se Preporukom poštuju temeljna prava i načela posebno priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima. Ovom se Preporukom posebno nastoji promicati primjena članka 34. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.
- (36) Financijska održivost sustavâ socijalne zaštite nužna je za otpornost, učinkovitost i djelotvornost sustavâ. Provedba ove Preporuke ne bi trebala znatno utjecati na financijsku ravnotežu sustava socijalne zaštite država članica,

#### DONIJELO JE OVU PREPORUKU:

##### Cilj i područje primjene

1. Državama članicama preporučuje se da svim radnicima i samozaposlenim osobama u državama članicama omoguće pristup primjerenom socijalnoj zaštiti, u skladu s ovom Preporukom i ne dovodeći u pitanje ovlasti država članica da organiziraju svoje sustave socijalne zaštite.
2. Državama članicama preporučuje se da uspostave minimalne standarde u području socijalne zaštite radnika i samozaposlenih osoba, u skladu s ovom Preporukom. Socijalna zaštita može se pružati kombinacijom sustava, bilo javno organiziranih ili onih čija je organizacija prenesena na socijalne partnere ili druge subjekte, u skladu s temeljnim načelima nacionalnih sustava socijalne zaštite. Proizvodi privatnog osiguranja nisu obuhvaćeni područjem primjene Preporuke. Države članice nadležne su za definiranje razine doprinosa i odlučivanje o odgovarajućoj kombinaciji sustava u skladu s člankom 153. stavkom 4. UFEU-a.

3. Ova Preporuka obuhvaća pravo na sudjelovanje u sustavu, kao i na stjecanje i iskorištavanje prava. Državama članicama preporučuje se da osiguraju sljedeće za sve radnike i samozaposlene osobe:
  - (a) formalno osiguranje;
  - (b) djelotvoran obuhvat;
  - (c) primjerenost;
  - (d) transparentnost.
4. Ova se Preporuka primjenjuje na radnike i samozaposlene osobe, uključujući osobe koje prelaze između ta dva statusa ili koje imaju oba statusa, kao i osobe koje prestanu raditi zbog pojave jednog od rizika obuhvaćenih socijalnom zaštitom.
5. Ova se Preporuka primjenjuje na sljedeće grane socijalne zaštite u mjeri u kojoj se one pružaju u državama članicama:
  - (a) naknade za nezaposlene;
  - (b) naknade za vrijeme bolovanja i zdravstveno osiguranje;
  - (c) naknade za roditeljski i roditeljski dopust;
  - (d) naknade za invalidnost;
  - (e) davanja za starost i davanja za nadživjele osobe;
  - (f) naknade za nesreće na radu i profesionalne bolesti.
6. Ova se Preporuka ne primjenjuje na osiguravanje pristupa socijalnoj pomoći i programima minimalnog dohotka.

7. Načela formalnog osiguranja, djelotvornog obuhvata, primjerenosti i transparentnosti definirana u ovoj Preporuci primjenjuju se na sve radnike i samozaposlene osobe, pri čemu se uviđa da se na radnike i samozaposlene osobe mogu primjenjivati različita pravila.
8. Ovom se Preporukom ne sprečava države članice u zadržavanju ili donošenju naprednijih odredaba o socijalnoj zaštiti od onih koje su sadržane u ovoj Preporuci. Ovom se Preporukom ne ograničava autonomija socijalnih partnera ako su oni odgovorni za uspostavu sustava socijalne zaštite i upravljanje njima.

### **Definicije**

9. Za potrebe ove Preporuke primjenjuju se sljedeće definicije:
  - (a) „vrsta radnog odnosa” znači jedna od raznih vrsta odnosa između radnika i poslodav(a)ca, koja se može razlikovati ovisno o trajanju zaposlenja, broju radnih sati ili drugim uvjetima radnog odnosa;
  - (b) „status na tržištu rada” znači status osobe u radnom odnosu (radnik) ili status osobe koja radi za sebe (samozaposlena osoba);
  - (c) „sustav socijalne zaštite” znači poseban okvir pravila za pružanje naknada korisnicima koji na njih imaju pravo. Takvim se pravilima utvrđuju osobno područje primjene programa, uvjeti za ostvarenje prava, vrste, iznosi, trajanje i druge karakteristike naknada, kao i financiranje (doprinosi, opće oporezivanje, drugi izvori financiranja) te upravljanje programom;
  - (d) „naknada” znači transfer u novcu ili naravi koji provodi javni ili privatni subjekt u korist nekoga tko na nju ima pravo u okviru sustava socijalne zaštite;

- (e) „formalno osiguranje” skupine znači stanje u određenoj grani socijalne zaštite (npr. starost, zaštita u slučaju nezaposlenosti, zaštita u slučaju roditeljskog dopusta) u kojem je u važećem zakonodavstvu ili kolektivnom ugovoru utvrđeno da pojedinci u toj skupini imaju pravo sudjelovati u sustavu socijalne zaštite kojom je obuhvaćena određena grana;
- (f) „djelotvoran obuhvat” skupine znači stanje u određenoj grani socijalne zaštite u kojem pojedinci u toj skupini imaju mogućnost steći naknade i sposobnost pristupiti određenoj razini naknada u slučaju ostvarenja odgovarajućeg rizika;
- (g) „očuvanje prava” znači da se prava koja su već stečena u okviru prošlog radnog iskustva ne gube, čak i ako su stečena u sustavima s različitim pravilima ili u različitim radnim odnosima;
- (h) „akumuliranje prava” odnosi se na mogućnost zbrajanja svih prava. To uključuje uračunavanje razdoblja za stjecanje prava u prethodnom statusu na tržištu rada (ili u povezanim statusima na tržištu rada) u razdoblja za stjecanje prava u novom statusu;
- (i) „prenosivost” znači mogućnost prijenosa akumuliranih prava u drugi sustav;
- (j) „transparentnost” znači pružanje dostupnih, pristupačnih, sveobuhvatnih i lako razumljivih informacija javnosti, potencijalnim članovima sustava, članovima sustava i korisnicima o pravilima sustava i/ili pojedinačnim pravima i obvezama.

## **Formalno osiguranje**

10. Državama članicama preporučuje se da svim radnicima i samozaposlenim osobama omoguće pristup primjerenom socijalnoj zaštiti svih grana navedenih u stavku 5. S obzirom na nacionalne okolnosti preporučuje se da se taj cilj ostvari proširenjem i poboljšanjem formalnog osiguranja na:
- (a) sve radnike na obveznoj osnovi, bez obzira na vrstu njihova radnog odnosa;
  - (b) samozaposlene osobe, barem na dobrovoljnoj i prema potrebi na obveznoj osnovi.

## **Djelotvoran obuhvat**

11. Državama članicama preporučuje se da osiguraju djelotvoran obuhvat svih radnika, bez obzira na vrstu radnog odnosa, i samozaposlenih osoba pod uvjetima utvrđenima u stavku 8., istodobno vodeći računa o održivosti sustava i provodeći zaštitne mjere kako bi se izbjegla zlouporaba. U tu svrhu:
- (a) pravila kojima se uređuju doprinosi (npr. razdoblja za stjecanje prava, minimalno razdoblje rada) i pravila kojima se uređuju prava (npr. razdoblja čekanja, pravila izračuna i razdoblje isplate naknada) ne bi trebala onemogućavati stjecanje naknada i pristup njima zbog vrste radnog odnosa ili statusa na tržištu rada;
  - (b) razlike u pravilima kojima se uređuju sustavi među statusima na tržištu rada ili vrstama radnog odnosa trebale bi biti proporcionalne i odražavati specifičnu situaciju u kojoj se korisnici nalaze.

12. U skladu s nacionalnim okolnostima državama članicama preporučuje se da osiguraju da se prava, bez obzira na to jesu li stečena u okviru obveznih ili dobrovoljnih sustava, mogu očuvati, akumulirati i/ili prenijeti neovisno o vrsti statusa zapošljavanja ili samozapošljavanja ili o gospodarskom sektoru, tijekom čitave karijere osobe ili određenog referentnog razdoblja te među različitim sustavima unutar odgovarajuće grane socijalne zaštite.

### **Primjerenost**

13. Ako se radnici i samozaposlene osobe suoče s rizikom koji je osiguran u okviru sustava socijalne zaštite, državama članicama preporučuje se da osiguraju da se sustavima pruža primjerena razina zaštite njihovim članovima, tj. dovoljna i pravodobna za održavanje pristojnog životnog standarda, te odgovarajuća nadoknada dohotka, a potrebno je uvijek voditi računa i da se ti članovi zaštite od siromaštva.

Pri procjeni primjerenosti potrebno je uzeti u obzir sustav socijalne zaštite države članice u cjelini.

14. Državama članicama preporučuje se da osiguraju da doprinosi za socijalnu zaštitu budu proporcionalni sposobnosti radnika i samozaposlenih osoba za davanje doprinosa.
15. S obzirom na nacionalne okolnosti i prema potrebi, državama članicama preporučuje se da osiguraju da se sva izuzeća od plaćanja ili smanjenja socijalnih doprinosa predviđena nacionalnim zakonodavstvom, uključujući ona za skupine s niskim dohotkom, primjenjuju na sve vrste radnog odnosa i statusa na tržištu rada.
16. Državama članicama preporučuje se da osiguraju da se izračun doprinosa za socijalnu zaštitu i prava samozaposlenih osoba temelji na objektivnoj i transparentnoj procjeni njihova dohotka, među ostalim uzimanjem u obzir fluktuacija u njihovu dohotku, te da odražava njihova stvarna primanja.

## Transparentnost

17. Državama članicama preporučuje se da osiguraju da uvjeti i pravila svih sustava socijalne zaštite budu transparentni i da pojedinci imaju pristup informacijama o pojedinačnim pravima i obvezama koje su ažurirane, sveobuhvatne, pristupačne i lako razumljive, besplatne i prilagođene korisnicima.
18. Državama članicama preporučuje se da prema potrebi pojednostavne administrativne zahtjeve sustavâ socijalne zaštite koji se primjenjuju na radnike, samozaposlene osobe i poslodavce, posebno mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća.

## Provedba, izvješćivanje i evaluacija

19. Države članice i Komisija trebale bi surađivati na poboljšanju opsega i važnosti prikupljanja podataka o radnoj snazi i pristupu socijalnoj zaštiti na razini Unije, posebno radi doprinosa oblikovanju politika o socijalnoj zaštiti novih oblika rada. U tom kontekstu državama članicama preporučuje se da prikupljaju i, kada je to moguće, objavljuju pouzdane nacionalne statističke podatke o pristupu različitim oblicima socijalne zaštite, primjerice razvrstane prema statusu na tržištu rada (samozaposlen/zaposlen), vrsti radnog odnosa (privremeni/stalni, u nepunom/punom radnom vremenu, novi oblici rada/standardno zapošljavanje), spolu i dobi do [UMETNUTI datum 24 mjeseca nakon objave Preporuke].
20. Komisija bi trebala zajedno s Odborom za socijalnu zaštitu uspostaviti okvir za praćenje i razviti dogovorene zajedničke kvantitativne i kvalitativne pokazatelje za procjenu provedbe ove Preporuke do [UMETNUTI datum 12 mjeseci nakon objave Preporuke] te omogućiti njezino preispitivanje.

21. Državama članicama preporučuje se da provedu načela utvrđena u ovoj Preporuci što je prije moguće i dostave plan u kojem se obavješćuje o odgovarajućim mjerama koje se trebaju poduzeti na nacionalnoj razini do [UMETNUTI datum 18 mjeseci nakon objave Preporuke]. O napretku u provedbi tih planova trebalo bi raspraviti u kontekstu multilateralnih mehanizama nadzora u skladu s europskim semestrom i otvorenom metodom koordinacije u području socijalnog uključivanja i socijalne zaštite.
22. Komisija bi u suradnji s državama članicama i nakon savjetovanja s dotičnim dionicima trebala preispitati napredak u provedbi ove Preporuke uzimajući u obzir i učinak na mala i srednja poduzeća te izvijestiti Vijeće do [UMETNUTI datum tri godine nakon objave Preporuke]. Na temelju rezultata preispitivanja Komisija može razmotriti podnošenje daljnjih prijedloga.
23. Komisija bi trebala osigurati da provedba ove Preporuke bude popraćena djelovanjima koja se financiraju iz relevantnih programa Unije.
24. Komisija bi trebala olakšati uzajamno učenje i razmjenu najboljih praksi među državama članicama i dionicima.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće*

*Predsjednik*

---