

Bruselj, 28. november 2018
(OR. en)

14582/18

SOC 727
EMPL 545

DOPIS

Pošiljatelj:	Odbor stalnih predstavnikov (1. del)
Prejemnik:	Svet
Št. predh. dok.:	14244/18
Št. dok. Kom.:	7416/18
Zadeva:	Predlog PRIPOROČILA SVETA o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite - politični dogovor

I. UVOD

Evropski parlament, Komisija in Svet so 17. novembra 2017 na socialnem vrhu EU v Göteborgu svečano razglasili evropski steber socialnih pravic (socialni steber).

Komisija je navedeni predlog predložila 13. marca 2018 kot del izvajanja načela 12 socialnega stebra, ki določa, da imajo „*ne glede na vrsto ali trajanje zaposlitvenega razmerja delavci ter v primerljivih pogojih tudi samozaposleni pravico do primerne socialne zaščite*“.

Hkrati bo ta predlog pripomogel tudi k izvajanju drugih načel socialnega stebra, kot so načela glede „varne in prilagodljive zaposlitve“, „dajatev za brezposelnost“, „dostopa do zdravstvenega varstva“ in „prihodkov v starosti in pokojnin.“

Cilj je zagotoviti podporo za vse delavce, predvsem tiste z nestandardnimi oblikami zaposlitve in samozaposlene osebe, ki zaradi svojega statusa na trgu dela ali vrste delovnega razmerja niso dovolj vključeni v sisteme socialne zaščite. To pomeni, da so izpostavljeni večji gospodarski negotovosti, na primer, ko gre za izgubo dohodka iz dela.

Cilj predlaganega priporočila je spodbuditi države članice, naj:

- zapolnijo vrzeli v formalnem kritju, tako da vsem delavcem in samozaposlenim omogočijo vključitev v sisteme socialne zaščite;
- spodbujajo ustrezno učinkovito kritje s sprejetjem ukrepov, ki vsem delavcem in samozaposlenim kot članom sistema omogočajo pridobitev in uveljavljanje socialnih dajatev, in lažjim omogočanjem prenosa dajatev socialne zaščite med sistemi.

Predlog se uporablja za področja socialne zaščite v primeru brezposelnosti, bolezni, materinstva in očetovstva, invalidnosti, starosti, dajatev za preživele osebe ter nesreč pri delu in poklicnih bolezni.

II. DELO V OKVIRU SVETA

Bolgarsko predsedstvo (dve seji delovne skupine) in avstrijsko predsedstvo (štiri seje) sta vložila znatna prizadevanja, da bi bil v zvezi s tem predlogom dosežen napredek. V času tega pogajalskega procesa v Svetu je bil zelo ambiciozen predlog Komisije ob upoštevanju stališč držav članic prilagojen.

V besedilu je ponovno poudarjeno, da je instrument pravno nezavezujoč, kar državam članicam omogoča več manevrskega prostora, predvsem glede tega, kako doseči cilj, da se omogoči dostop do socialne zaščite za vse.

Predsedstvo meni, da novi predlog vzpostavlja ravnotežje med različnimi stališči držav članic in zato pomeni primeren kompromis. Ker morajo nekatere države članice pred uradnim sprejetjem sprejeti postopkovne ukrepe na nacionalni ravni, namerava avstrijsko predsedstvo besedilo predložiti Svetu EPSCO, da bi lahko 6. decembra dosegli politični dogovor.

Po nadaljnjih razpravah v Odboru stalnih predstavnikov 23. novembra 2018 sta DE in CZ ohranili parlamentarni preučitveni pridržek, NL splošni preučitveni pridržek, PT in HU pa preučitveni pridržek. BG je napovedala, da bo dala izjavo v zapisnik seje Sveta 6. decembra.

III. SKLEPNA MISEL

Glede na navedeno naj Svet doseže politični dogovor o osnutku priporočila Sveta, ki je naveden v priloženem besedilu.

2018/0059 (NLE)

Predlog

PRIPOROČILO SVETA

o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 292 v povezavi s členoma 153 in 352 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) V skladu s členom 3 PEU so cilji Unije med drugim krepiti blaginjo njenih narodov in si prizadevati za trajnostni razvoj Evrope, ki temelji na visoko konkurenčnem socialnem tržnem gospodarstvu, usmerjenem v polno zaposlenost in socialni napredek. Unija se bori proti socialni izključenosti in diskriminaciji, spodbuja socialno pravičnost in zaščito, enakost žensk in moških, solidarnost med generacijami in varstvo pravic otrok.
- (2) V skladu s členom 9 PDEU Unija pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti upošteva zahteve, ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite, bojem proti socialni izključenosti in visoko stopnjo izobraževanja in usposabljanja ter varovanjem človekovega zdravja.

- (3) Člen 153(1)(c) PDEU Uniji omogoča podpirati in dopolnjevati dejavnosti držav članic na področju socialne varnosti in socialne zaščite delavcev. Ukrepi na ravni Unije se lahko sprejmejo tudi za soočanje z izzivi dostopa samozaposlenih oseb do socialne zaščite, in sicer na podlagi člena 352 PDEU, ki vsebuje določbo, ki Uniji dovoljuje, da sprejme potrebne ukrepe za doseganje ciljev Pogodb, kadar Pogodbi ne predvidevata za to potrebnih pooblastil.
- (4) Evropski parlament, Svet in Komisija so evropski steber socialnih pravic svečano razglasili v medinstitucionalni razglasitvi z dne 17. novembra 2017. Načelo 12 stebra določa, da imajo ne glede na vrsto ali trajanje zaposlitvenega razmerja delavci ter v primerljivih pogojih tudi samozaposleni pravico do primerne socialne zaščite.
- (5) Socialni partnerji so se zavezali, da bodo še naprej prispevali k Evropi, ki prinaša koristi delavcem in podjetjem.
- (6) Evropski parlament je v Resoluciji o evropskem stebru socialnih pravic poudaril, da so potrebne primerna socialna zaščita in socialne naložbe skozi celo življenje ljudi, ki bodo vsem omogočale vsestransko udejstvovanje v družbi in gospodarstvu ter ohranjanje dostojnega življenjskega standarda. Evropski ekonomsko-socialni odbor je v mnenju o evropskem stebru socialnih pravic poudaril potrebo po zagotavljanju, da temeljni standardi dela in ustrezna socialna zaščita zajemajo vse delavce.

- (7) Sistemi socialne zaščite v različnih oblikah so temelj evropskega socialnega modela in dobro delujočega socialnega tržnega gospodarstva. Ključna funkcija socialne zaščite je zaščititi osebe pred finančnimi posledicami socialnih tveganj, kot so bolezen, starost, nesreče pri delu ali izguba delovnega mesta, da se prepreči in omili revščina ter ohrani dostojen življenjski standard. Dobro zasnovani sistemi socialne zaščite lahko olajšajo tudi udeležbo na trgu dela s prispevanjem k aktivaciji ter podpiranjem vrnitve na delo in prehajanja na trgu dela za posameznike, ki menjajo zaposlitev, prehajajo v zaposlitev ali iz nje, ustanavljajo podjetje ali ga zaprejo. S podpiranjem naložb v človeški kapital prispevajo h konkurenčnosti in trajnostni rasti, saj lahko pomagajo prerazporejati človeške vire v nove in dinamične gospodarske sektorje. Prav tako imajo vlogo avtomatskih stabilizatorjev, saj izravnajo potrošnjo v poslovnem ciklu.
- (8) Socialna zaščita se lahko zagotavlja z dajatvami v naravi ali v denarju. Na splošno se zagotavlja prek univerzalnih sistemov, ki ščitijo vse posameznike in se financirajo iz splošne obdavčitve, in/ali prek sistemov, ki ščitijo osebe na trgu dela in pogosto temeljijo na prispevkih, povezanih z njihovimi dohodki iz dela. Socialna zaščita obsega več področij, ki krijejo različna socialna tveganja, od starosti do bolezni ali brezposelnosti. To priporočilo se uporablja na področjih socialne zaščite, ki so pogosto tesneje povezana z udeležbo na trgu dela in večinoma zagotavljajo zaščito pred izgubo dohodka iz dela zaradi nastopa določenih tveganj. To priporočilo se ne uporablja za zagotavljanje dostopa do socialne pomoči in sistemov minimalnega dohodka. Dopolnjuje obstoječe smernice na ravni Unije o socialnih storitvah in pomoči ter širše o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela¹.

¹ Priporočilo Komisije z dne 3. oktobra 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela (2008/867/ES).

- (9) Globalizacija, tehnološki razvoj, spremembe posameznikovih preferenc in demografsko staranje so bili gonilo sprememb na evropskih trgih dela zadnji desetletji in bodo to ostali tudi v prihodnje. Delo bo vedno bolj raznoliko in poklicne poti bodo vedno manj premočrtne.
- (10) Na trgih dela v Uniji poleg pogodb o zaposlitvi s polnim delovnim časom in za nedoločen čas obstaja kopica drugih delovnih razmerij in oblik samozaposlitve. Nekatera so prisotna na trgu dela že dolgo (npr. zaposlitev za določen čas, začasno delo, delo s krajšim delovnim časom, delo v gospodinjstvu in pripravnishva); druga so se razvila v zadnjem času in so od prvega desetletja 21. stoletja vse pomembnejša: delo na zahtevo, delo na podlagi vrednotnice, platformno delo itd.
- (11) Samozaposlene osebe tvorijo še posebej raznoliko skupino. Večina posameznikov se prostovoljno odloči za samozaposlitev (z zaposlenimi ali brez njih), sprejmejo tveganje in postanejo podjetniki, medtem ko jih petina postane samozaposlenih, ker ne morejo najti zaposlitve kot zaposleni.
- (12) Z razvojem trgov dela se morajo razvijati tudi sistemi socialne zaščite v različnih oblikah, da bi evropski socialni model pripravili na prihodnost ter družbam in gospodarstvom v Uniji omogočili, da kar najbolje izkoristijo prihodnji svet dela. Vendar v večini držav članic pravila, ki urejajo socialne prispevke in upravičenost v sistemih socialne zaščite, v veliki meri še vedno temeljijo na pogodbah s polnim delovnim časom in za nedoločen čas pri enem samem delodajalcu, ostale skupine delavcev in samozaposlene osebe pa so obravnavani bolj obrobno. Dokazi kažejo, da nekateri nestandardni delavci in nekatere samozaposlene osebe nimajo zadostnega dostopa do socialne zaščite na področjih, ki so tesneje povezana z udeležbo na trgu dela. Le redke države članice so sprejele reforme za prilagoditev sistemov socialne zaščite spreminjajoči se naravi dela in da bi bolje zaščitile zadevne delavce in samozaposlene osebe. Izboljšave po državah in področjih socialne zaščite so neenakomerne.

- (13) Dolgoročno lahko vrzeli v dostopu do socialne zaščite ogrozijo blaginjo in zdravje posameznikov, prispevajo k vedno večji ekonomski negotovosti, tveganju revščine in neenakostim ter vodijo k neoptimalnim naložbam v človeški kapital, zmanjšajo zaupanje v institucije in omejijo vključujočo gospodarsko rast. Take vrzeli lahko tudi zmanjšajo prihodke za socialno zaščito, če se bo število ljudi, ki ne prispevajo v sisteme, povečevalo.
- (14) Delavci in samozaposlene osebe lahko štejejo za formalno krite na posameznem področju socialne zaščite, če obstoječa zakonodaja ali kolektivna pogodba določa, da so upravičeni do udeležbe v sistemu socialne zaščite na določenem področju. Formalno kritje se lahko zagotovi prek obveznih ali prostovoljnih sistemov. Slednji dajejo posameznikom možnost, da se vključijo v sistem (klavzule o možnosti vključitve), ali pa praviloma krijejo vse posameznike v ciljni skupini, vendar imajo ti posamezniki možnost, da na lastno željo zapustijo sistem (klavzule o izvzetju). Dokazi kažejo, da imajo prostovoljni sistemi s klavzulami o izvzetju več članov in zato zagotavljajo boljše kritje kot prostovoljni sistemi s klavzulami o možnosti vključitve.
- (15) Delavci in samozaposlene osebe lahko štejejo za dejansko krite na posameznem področju socialne zaščite, če imajo možnost pridobivati pravice do ustreznih dajatev ter v primeru uresničitve tveganja dostopati do določene ravni dajatev. Oseba ima lahko formalen dostop, ne da bi imela dejansko možnost pridobivati in uveljavljati pravice do dajatev.
- (16) Socialna zaščita šteje za ustrezno, kadar posameznikom omogoča ohranjanje dostojnega življenjskega standarda, razumno nadomestitev izgube dohodka in dostojno življenje ter jim preprečuje, da bi zapadli v revščino, ob tem pa po potrebi prispeva k aktivaciji in olajšuje vrnitev na delo.

Ko je treba upoštevati ocenjevanje ustreznosti vseh vidikov sistema socialne zaščite države članice, to pomeni, da je treba obravnavati vse dajatve socialne zaščite v državi članici.

- (17) V nekaterih državah članicah so nekatere kategorije delavcev, kot so delavci s precej krajšim delovnim časom, sezonski delavci, delavci na zahtevo, platformni delavci in delavci pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela ter pripravniki, izključene iz sistemov socialne zaščite. Poleg tega se lahko delavci brez pogodb o zaposlitvi s polnim delovnim časom in za nedoločen čas soočajo s težavami pri dejanskem kritju iz socialne zaščite, ker morda ne izpolnjujejo meril za upravičenost do dajatev iz sistemov socialne zaščite, zasnovanih na prispevkih. V nekaterih državah članicah so samozaposlene osebe v celoti izključene iz formalnega dostopa do ključnih sistemov socialne zaščite; v drugih se lahko vanje včlanijo prostovoljno. Prostovoljno kritje je lahko primerna rešitev pri zavarovanju za primer brezposelnosti, ki je tesneje povezano s podjetniškim tveganjem; manj upravičeno je pri drugih tveganjih, npr. bolezni, ki so v veliki meri neodvisna od njihovega statusa na trgu dela.
- (18) Pravila, ki urejajo upravičenost, so lahko neugodna za nestandardne delavce in samozaposlene osebe. Predvsem dohodkovni in časovni pragovi (upoštevna obdobja, čakalne dobe, najkrajša delovna obdobja, trajanje prejemanja dajatev) lahko pomenijo pretirane ovire za dostop do socialne zaščite za nekatere skupine nestandardnih delavcev in samozaposlene osebe. Na splošno sta bila opredeljena dva sklopa vprašanj: prvič – obstoječe razlike v pravilih za standardne zaposlene in za osebe v nestandardnih vrstah zaposlitve ali samozaposlene osebe so lahko po nepotrebem manj ugodne za eno skupino – in drugič – uporaba istih pravil za vse skupine lahko vodi k slabšemu izidu za osebe zunaj standardnih zaposlitev in ta pravila morda niso prilagojena položaju samozaposlenih oseb. V obeh primerih obstajajo možnosti za boljše prilagajanje pravil položaju posameznih skupin ob hkratnem ohranjanju splošnega načela univerzalnosti, da nihče na trgu dela ne ostane brez kritja ob nastopu socialnega tveganja. Morda bi bili potrebni posebni ukrepi, da bi preprečili, da bi ljudje prispevali v prekrivajoče se sisteme, na primer pri opravljanju pomožnih dejavnosti, če so že popolnoma kriti v okviru svoje glavne zaposlitve.

- (19) Pravice socialne zaščite se ne ohranijo, zbirajo in/ali prenesejo vedno, kadar posamezniki prehajajo med različnimi statusi na trgu dela, na primer kadar zaposleni postanejo samozaposleni ali brezposelni, pri združevanju redne zaposlitve in samozaposlitve ali pri ustanavljanju ali zapiranju podjetja. Vendar pa so ohranjanje, zbiranje in/ali prenosljivost pravic med sistemi ključni, da lahko osebe, ki kombinirajo ali menjajo zaposlitve ali prehajajo iz statusa delavca v status samozaposlene osebe in obratno, dejansko dostopajo do dajatev v okviru sistemov, ki temeljijo na prispevkih, in so ustrezno krite, pa tudi da se jih spodbuja k udeležbi v primeru prostovoljnih sistemov socialne zaščite.
- (20) Dajatve so lahko neustrezne, tj. nezadostne ali nepravočasne za ohranjanje dostojnega življenjskega standarda, dostojno življenje in preprečevanje, da posamezniki končajo v revščini. V tem primeru bi se morda dalo izboljšati ustreznost, hkrati pa pozornost nameniti omogočitvenim ukrepom za olajšanje vrnitve na delo. Pravila, ki urejajo prispevke, lahko skrivijo enake konkurenčne pogoje in so neugodna za nekatere kategorije delavcev in samozaposlene osebe. Prispevki za socialno zaščito za samozaposlene osebe, na primer, lahko vključujejo prispevke, ki se določajo neodvisno od dohodka ali na podlagi preteklih dohodkov ali predpostavk o prihodnjih dohodkih. To lahko posameznikom povzroča likvidnostne težave, kadar njihov dohodek pade pod ocenjenega. Če se država članica odloči, da bo določila dohodkovni prag, pod katerim za zadevnega delavca ali samozaposleno osebo ne velja obveznost plačila prispevkov za zavarovanje, bi bilo treba ta zmanjšanja in druge ukrepe progresivnosti po potrebi uporabljati tako za delavce kot samozaposlene osebe, vendar ne bi smeli povzročiti nezadostnega poročanja o dohodku. Na splošno se lahko zmanjšanja in drugi ukrepi progresivnosti uporabijo tudi pri spodbujanju prehodov v manj prekarne oblike zaposlitve in v prizadevanjih za manjšo segmentacijo trga dela.

- (21) Sedanja regulativna zapletenost in pomanjkanje preglednosti glede pravil v zvezi s socialno zaščito v številnih državah članicah lahko ovirata zmožnost ljudi, da poznajo svoje pravice in dolžnosti ter možnosti za njihovo uveljavljanje. Prav tako lahko prispevata k nizki stopnji uporabe sistemov socialne zaščite ali nizki udeležbi v njih, predvsem v primeru prostovoljnih sistemov. Preglednost je mogoče doseči na različne načine, na primer s pošiljanjem najnovejših informacij o posameznih pravicah, vzpostavitvijo spletnih orodij za simulacijo glede upravičenosti do dajatev, vzpostavitvijo spletnih in nespletnih informacijskih centrov „vse na enem mestu“ ali osebnih računov. Digitalizacija lahko na primer prispeva k izboljšanju preglednosti za posameznike.
- (22) Pomanjkanje statističnih podatkov o kritju s socialno zaščito glede na vrsto delovnega razmerja, starost, spol in državljanstvo lahko omeji možnosti za izboljšanje zmogljivosti sistemov socialne zaščite za prilagajanje in odzivanje na spreminjajoči se svet dela.
- (23) Vrzeli pri dostopu do socialne zaščite imajo lahko škodljiv učinek v smislu ekonomskih in fiskalnih posledic po vsej Uniji. So vprašanje v skupnem interesu držav članic in predstavljajo morebitne ovire za doseganje ključnih ciljev Unije.

- (24) Zakonodaja Unije že zagotavlja načelo enake obravnave med različnimi vrstami delovnih razmerij, prepoveduje neposredno ali posredno diskriminacijo na podlagi spola pri zadevah v zvezi z zaposlovanjem, poklici, socialno zaščito ter dostopom do blaga in storitev, zagotavlja prenosljivost in ohranjanje pravic v primeru mobilnosti med državami članicami ter zagotavlja minimalne zahteve za pridobivanje in ohranjanje pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja prek meja, pa tudi minimalne zahteve za preglednost pokojninskih načrtov poklicnega zavarovanja. To priporočilo ne bi smelo posegati v določbe direktiv in uredb, ki že določajo nekatere pravice do socialne zaščite².

² Direktiva Sveta 97/81/ES z dne 15. decembra 1997 o okvirnem sporazumu o delu s krajšim delovnim časom, sklenjenim med UNICE, CEEP in ETUC – Priloga: Okvirni sporazum o delu s krajšim delovnim časom (UL L 14, 20.1.1998, str. 9), Direktiva Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL L 175, 10.7.1999, str. 43), Direktiva 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela (UL L 327, 5.12.2008, str. 9), Direktiva 2008/94/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008 o varstvu delavcev v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca (UL L 283, 28.10.2008, str. 36), Direktiva (EU) 2016/2341 of the Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 o dejavnostih in nadzoru institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje (UL L 354, 23.12.2016, str. 37), Direktiva 2010/41/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2010 o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost, in o razveljavitvi Direktive Sveta 86/613/EGS (UL L 180, 15.7.2010, str. 1), Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (UL L 204, 26.7.2006, str. 23), Direktiva Sveta 1979/7/ES z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (UL L 6, 10.1.1979, str. 24), Direktiva Sveta 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi (UL L 373, 21.12.2004, str. 37), Direktiva Sveta 2010/18/ES z dne 8. marca 2010 o izvajanju revidiranega okvirnega sporazuma o starševskem dopustu, sklenjenega med BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEEP in ETUC, ter o razveljavitvi Direktive 96/34/ES (UL L 68, 18.3.2010, str. 13) in predlog z dne 16. aprila 2017 o njeni razveljavitvi (COM(2017) 253 final), Direktiva Sveta 93/103/ES z dne 23. novembra 1993 o minimalnih varnostnih in zdravstvenih zahtevah pri delu na ribiških ladjah (trinajsta posebna direktiva v smislu člena 16(1) Direktive 89/391/EGS) (UL L 307, 13.12.1993, str. 1), Uredba (ES) 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, 30.4.2004, str. 1) in predlog direktive o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji, COM/2017/0797 final z dne 21. decembra 2017.

- (25) Svet je v Priporočilu 92/442/EGS³ opredelil skupne cilje na področju socialne zaščite in države članice pozval, naj proučijo možnost uvedbe in/ali oblikovanja ustrezne socialne zaščite za samozaposlene osebe. Navedeni skupni cilji so odprli pot odprti metodi koordinacije na področju socialne zaščite in socialnega vključevanja, ki je bistveni instrument za podporo opredeljevanju, izvajanju in ocenjevanju nacionalnih okvirov socialne zaščite ter spodbujanje sodelovanja med državami članicami na tem področju.
- (26) Letni pregled rasti za leto 2018 v okviru evropskega semestra opozarja, da je izboljšanje ustreznosti socialne zaščite in kritja iz nje bistveno za preprečevanje socialne izključenosti, smernice za politike zaposlovanja za isto leto pa pozivajo države članice, naj posodobijo sisteme socialne zaščite.
- (27) Mednarodna organizacija dela v svojem priporočilu iz leta 2012 o minimalnih ravneh socialne zaščite svojim članicam priporoča, naj glede na nacionalne razmere čim hitreje uvedejo in ohranjajo minimalne ravni socialne zaščite, ki naj vključujejo osnovna zagotovila za socialno zaščito.
- (28) Komisija je v skladu s členom 154(2) PDEU opravila dvostopenjsko posvetovanje s socialnimi partnerji⁴ o dostopu do socialne zaščite za osebe v vseh oblikah zaposlitve. Na podlagi člena 352 PDEU se postopka iz člena 154(2) PDEU samega po sebi ne da uporabiti za ukrepe Unije za reševanje izzivov, povezanih s samozaposlenimi osebami. Komisija je pozvala socialne partnerje, naj izrazijo svoja stališča glede samozaposlenih oseb na prostovoljni osnovi.

³ Priporočilo Sveta 92/442/EGS z dne 27. julija 1992 o približevanju ciljev in politik socialne zaščite (UL L 245, 26.8.1992, str. 49).

⁴ C(2017) 7773

- (29) Komisija je opravila tudi javno posvetovanje, da bi pridobila mnenja različnih zainteresiranih strani in državljanov ter zbrala dokaze za oceno socialno-ekonomskih učinkov tega priporočila⁵.
- (30) Izvajanja tega priporočila se ne bi smelo uporabiti za zmanjšanje obstoječih pravic iz veljavne zakonodaje Unije na tem področju in ne bi smelo biti veljavna podlaga za zmanjšanje splošne ravni zaščite delavcev na področju, ki ga zajema to priporočilo.
- (31) To priporočilo bi se moralo izogibati uvajanju upravnih, finančnih in zakonskih omejitev, ki bi lahko zavirale ustanavljanje in razvoj malih in srednjih podjetij (v nadaljnjem besedilu: MSP). Države članice so zato pozvane, naj ocenijo učinek svojih reform na MSP, da bi zagotovile, da MSP niso nesorazmerno prizadeta, pri čemer naj posebno pozornost namenijo mikropodjetjem in upravnemu bremenu, rezultate takih ocen pa objavijo.
- (32) To priporočilo zlasti ne bi smelo dodatno ogroziti likvidnosti podjetij (zlasti MSP), kadar na njihovo finančno stanje negativno vplivajo zamude plačil javnih organov.
- (33) Države članice lahko v pripravo reform vključijo zainteresirane strani, vključno s socialnimi partnerji.
- (34) To priporočilo ne bi smelo posegati v pristojnosti držav članic, da organizirajo svoje sisteme socialne zaščite. Izključna pristojnost držav članic glede organiziranosti lastnih sistemov socialne zaščite med drugim vključuje odločitve o vzpostavitvi, financiranju in upravljanju teh sistemov in povezanih institucij ter o ravni, vsebini in zagotavljanju dajatev, višini prispevkov ter pogojih za dostop. Ob upoštevanju razlik med nacionalnimi sistemi to priporočilo državam članicam ne bi smelo preprečevati ohranjanja ali vzpostavitve naprednejših določb o socialni zaščiti, kot so priporočene tukaj.

⁵ SWD(2018)70

- (35) To priporočilo spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava zlasti Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. To priporočilo si zlasti prizadeva spodbujati uporabo člena 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.
- (36) Finančna vzdržnost sistemov socialne zaščite je bistvena za odpornost, učinkovitost in uspešnost teh sistemov. Izvajanje tega priporočila ne bi smelo znatno vplivati na finančno ravnotežje sistemov socialne zaščite v državah članicah –

SPREJEL NASLEDNJE PRIPOROČILO:

Cilj in področje uporabe

1. Državam članicam se priporoča, da v skladu s tem priporočilom in brez poseganja v njihove pristojnosti, da same urejajo svoje sisteme socialne zaščite, vsem delavcem in samozaposlenim osebam v državah članicah zagotovijo dostop do ustrezne socialne zaščite.
2. Državam članicam se priporoča, da uvedejo minimalne standarde na področju socialne zaščite delavcev in samozaposlenih oseb v skladu s tem priporočilom. V skladu s temeljnimi načeli nacionalnih sistemov socialne zaščite se lahko socialna zaščita nudi s kombiniranjem sistemov, ki so lahko javni ali pa je njihova organizacija usmerjena v socialne partnerje ali druge subjekte. Produkti zasebnega zavarovanja so izključeni iz področja uporabe tega priporočila. V skladu s členom 153(4) PDEU so države članice pristojne za določanje ravni prispevkov in odločajo, kakšna kombinacija sistemov je ustrezna.

3. To priporočilo zajema pravico do udeležbe v sistemu ter pridobivanje in uveljavljanje pravic. Državam članicam se zlasti priporoča, da vsem delavcem in samozaposlenim osebam zagotovijo naslednje:
 - (a) formalno kritje
 - (b) dejansko kritje
 - (c) ustreznost
 - (d) preglednost.
4. To priporočilo se uporablja za delavce in samozaposlene osebe, vključno z osebami, ki prehajajo med obema statusoma ali imajo oba statusa, pa tudi za osebe, ki so prekinile delo zaradi nastopa enega izmed tveganj, ki jih krije socialna zaščita.
5. To priporočilo se uporablja na naslednjih področjih socialne zaščite, če jih države članice nudijo:
 - (a) dajatve za brezposelnost;
 - (b) dajatve za bolezen ali pravice iz zdravstvenega varstva;
 - (c) dajatve za materinstvo in enakovredne dajatve za očetovstvo;
 - (d) dajatve za invalidnost;
 - (e) dajatve za starost in dajatve za preživele osebe;
 - (f) dajatve za nesreče pri delu in poklicne bolezni.
6. To priporočilo se ne uporablja za določbe o dostopu do socialne pomoči in sistemov minimalnega dohodka.

7. Načela formalnega kritja, dejanskega kritja, ustreznosti in preglednosti, opredeljena v tem priporočilu, se uporabljajo za vse delavce in samozaposlene osebe, vendar se priznava, da se za delavce in samozaposlene osebe lahko uporabljajo različna pravila.
8. To priporočilo državam članicam ne sme preprečiti ohranjanja ali vzpostavitve naprednejših določb o socialni zaščiti, kot so priporočene v tem priporočilu. To priporočilo ne sme omejevati avtonomije socialnih partnerjev, kadar so odgovorni za vzpostavitev in upravljanje sistemov socialne zaščite.

Opredelitev pojmov

9. V tem priporočilu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:
 - (a) „vrsta delovnega razmerja“ pomeni eno različnih vrst razmerij med delavcem in delodajalcem(-i), ki se lahko razlikuje glede trajanja zaposlitve, števila delovnih ur ali drugih pogojev delovnega razmerja;
 - (b) „status na trgu dela“ pomeni status osebe, ki dela v okviru delovnega razmerja (delavec) ali v svojem imenu (samozaposlena oseba);
 - (c) „sistem socialne zaščite“ pomeni poseben okvir pravil, ki upravičencem zagotavljajo dajatve. Ta pravila določajo osebno področje uporabe programa, pogoje za upravičenost, vrsto dajatev, zneske dajatev, trajanje dajatev in druge lastnosti dajatev ter financiranje (prispevki, splošna obdavčitev, drugi viri), vodenje in upravljanje programa;
 - (d) „dajatev“ pomeni prenos v denarju ali naravi, ki ga subjekt javnega ali zasebnega prava v okviru sistema socialne zaščite izvede v korist upravičenca;

- (e) „formalno kritje“ skupine pomeni, da na posameznem področju socialne zaščite (npr. starost, zaščita v primeru brezposelnosti, zaščita v primeru materinstva/očetovstva) obstoječa zakonodaja ali kolektivna pogodba določa, da so posamezniki iz te skupine upravičeni do udeležbe v sistemu socialne zaščite, ki krije to področje;
- (f) „dejansko kritje“ skupine pomeni, da imajo na posameznem področju socialne zaščite posamezniki iz te skupine možnost pridobivanja pravic do dajatev ter v primeru, da se zadevno tveganje dejansko uresniči dostopa do določene ravni dajatev;
- (g) „ohranjanje pravic“ pomeni, da pravice, ki so bile pridobljene s preteklimi delovnimi izkušnjami, niso izgubljene, tudi če so bile pridobljene v okviru sistemov z različnimi pravili ali na podlagi različnih delovnih razmerij;
- (h) „zbiranje pravic“ se nanaša na možnost seštevanja vseh pravic. To vključuje prištevanje upoštevanih obdobj iz prejšnjega statusa na trgu dela (ali sočasnih statusov na trgu dela) upoštevanim obdobjem v novem statusu;
- (i) „prenosljivost“ pomeni možnost prenosa pridobljenih pravic v drug sistem;
- (j) „preglednost“ pomeni podajanje razpoložljivih, dostopnih, celovitih in jasno razumljivih informacij o pravilih sistema in/ali posameznikovih dolžnostih in pravicah širši javnosti, potencialnim članom sistema, članom sistema in upravičencem.

Formalno kritje

10. Državam članicam se priporoča, da zagotovijo dostop do ustrezne socialne zaščite vsem delavcem in samozaposlenim osebam za vsa področja iz odstavka 5. Ob upoštevanju nacionalnih okoliščin se priporoča, da se ta cilj doseže z izboljšanjem formalnega kritja in njegovo razširitvijo na
- (a) vse delavce ne glede na vrsto delovnega razmerja, kritje pa bi bilo obvezno;
 - (b) samozaposlene osebe, kritje pa bi bilo vsaj prostovoljno, po potrebi pa obvezno.

Dejansko kritje

11. Državam članicam se priporoča, da zagotovijo dejansko kritje za vse delavce ne glede na vrsto delovnega razmerja in za samozaposlene osebe pod pogoji iz odstavka 8, hkrati pa ohraniti vzdržnost sistema in uvesti zaščitne ukrepe za preprečevanje zlorab. V ta namen:
- (a) pravila, ki urejajo prispevke (npr. upoštevna obdobja, najkrajša delovna obdobja), in tista, ki urejajo upravičenost (npr. čakalne dobe, pravila za izračun in trajanje prejemkov), ne bi smela ovirati možnosti za pridobivanje pravic do dajatev in dostopanje do njih zaradi vrste delovnega razmerja ali statusa na trgu dela;
 - (b) razlike v pravilih, ki urejajo sisteme, med statusi na trgu dela ali vrstami delovnih razmerij bi morale biti sorazmerne in odražati posebni položaj upravičencev.

12. V skladu z nacionalnimi okoliščinami se državam članicam priporoča, da zagotovijo, da se pravice ne glede na to, ali so pridobljene v obveznem ali prostovoljnem sistemu, ohranijo, prištevajo in/ali prenašajo med vsemi vrstami zaposlitvenega ali samozaposlitvenega statusa in med gospodarskimi sektorji na poklicni poti osebe ali v določenem referenčnem obdobju in med različnimi sistemi na danem področju socialne zaščite.

Ustreznost

13. Kadar nastopi tveganje, za katero so delavci in samozaposlene osebe zavarovani v sistemih socialne zaščite, se državam članicam priporoča, da zagotovijo, da sistemi nudijo ustrezno raven zaščite članom teh sistemov, tj. zadostno in pravočasno za ohranjanje dostojnega življenjskega standarda, zagotavljajo ustrezno nadomestitev izgube dohodka, vedno pa preprečujejo, da bi člani sistema zapadli v revščino.

Pri ocenjevanju ustreznosti je treba upoštevati sistem socialne zaščite držav članic kot celoto.

14. Državam članicam se priporoča, da zagotovijo, da so prispevki za socialno zaščito sorazmerni z zmožnostjo prispevanja delavcev in samozaposlenih oseb.
15. Ob upoštevanju nacionalnih okoliščin in kadar je to primerno, se državam članicam priporoča, da zagotovijo, da se vsa izvzetja ali zmanjšanja socialnih prispevkov, določena v nacionalni zakonodaji, tudi tista za skupine z nizkimi dohodki, uporabljajo za vse vrste delovnih razmerij in statusov na trgu dela.
16. Državam članicam se priporoča, da zagotovijo, da izračun prispevkov za socialno zaščito in s tem povezane pravice samozaposlenih oseb temeljijo na objektivni in pregledni oceni njihove dohodkovne osnove, tudi z upoštevanjem nihanj njihovih dohodkov, in odražajo njihove dejanske zasluške.

Preglednost

17. Državam članicam se priporoča, da zagotovijo preglednost pogojev in pravil vseh sistemov socialne zaščite ter brezplačen dostop posameznikov do posodobljenih, celovitih, dostopnih, uporabniku prijaznih in jasno razumljivih informacij o njihovih individualnih pravicah in dolžnostih.
18. Državam članicam se priporoča, da po potrebi poenostavijo upravne zahteve sistemov socialne zaščite za delavce, samozaposlene osebe in delodajalce, zlasti za mikro-, mala in srednja podjetja.

Izvajanje, poročanje in ocenjevanje

19. Države članice in Komisija bi morale sodelovati pri izboljšanju obsega in relevantnosti zbiranja podatkov na ravni Unije o delovni sili in dostopu do socialne zaščite, zlasti z vidika pridobivanja informacij za oblikovanje politik o socialni zaščiti pri novih oblikah dela. V tem okviru se državam članicam priporoča, da [DODATI datum 24 mesecev po objavi Priporočila], kjer je to mogoče, zbirajo in objavljajo zanesljive nacionalne statistične podatke o dostopu do različnih oblik socialne zaščite, razdeljene na primer po statusu na trgu dela (samozaposlena oseba/zaposlena oseba), vrsti delovnega razmerja (za določen čas/za nedoločen čas, s krajšim delovnim časom/s polnim delovnim časom, nove oblike dela/standardna zaposlitev), spolu in starosti.
20. Komisija bi morala skupaj z Odborom za socialno zaščito do [DODATI datum 12 mesecev po objavi Priporočila] vzpostaviti okvir za spremljanje in oblikovati dogovorjene skupne kvantitativne in kvalitativne kazalnike za oceno izvajanja tega priporočila ter omogočiti njegov pregled.

21. Državam članicam se priporoča, da začnejo izvajati načela iz tega priporočila čim prej in načrt s poročanjem o zadevnih sprejetih ukrepih na nacionalni ravni predložijo do [DODATI datum 18 mesecev po objavi Priporočila]. O napredku pri izvajanju teh načrtov bi bilo treba razpravljati v okviru orodij za večstranski nadzor v skladu z evropskim semestrom in odprto metodo koordinacije za socialno vključenost in socialno zaščito.
22. Komisija bi morala v sodelovanju z državami članicami in po posvetovanju z zadevnimi zainteresiranimi stranmi pregledati napredek pri izvajanju tega priporočila, pri tem pa upoštevati tudi učinek na mala in srednja podjetja, in Svetu poročati do [DODATI datum 3 leta po objavi Priporočila]. Na podlagi izida pregleda lahko Komisija razmisli o nadaljnjih predlogih.
23. Komisija bi morala zagotoviti, da izvajanje tega priporočila podpirajo ukrepi, ki se financirajo iz zadevnih programov Unije.
24. Komisija bi morala olajšati vzajemno učenje in izmenjavo dobrih praks med državami članicami in z zainteresiranimi stranmi.

V Bruslju,

Za Svet

Predsednik
