EVROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 13.3.2018
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Predlog

PRIPOROČILO SVETA

o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite

{SWD(2018) 70 final} - {SWD(2018) 71 final} - {SWD(2018) 79 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Zagotavljanje dostopa do socialne zaščite je ključno za ekonomsko in socialno varnost delovne sile ter dobro delujoče trge dela, ki ustvarjajo delovna mesta in trajnostno rast. Kljub temu je vse več oseb, ki zaradi vrste delovnega razmerja ali oblike samozaposlitve nimajo zadostnega dostopa do socialne zaščite.

Socialna zaščita se lahko zagotavlja z dajatvami v naravi ali denarju. Na splošno se zagotavlja prek sistemov socialne pomoči, ki ščitijo vse posameznike (temeljijo na njihovem državljanstvu/stalnem prebivališču in se financirajo iz splošne obdavčitve), ter prek sistemov socialne varnosti, ki ščitijo ljudi na trgu dela in pogosto temeljijo na prispevkih, povezanih z njihovimi dohodki iz dela. Socialna varnost obsega več področij, ki pokrivajo različna socialna tveganja, od brezposelnosti do bolezni ali starosti.

Evropski steber socialnih pravic[1], ki so ga novembra 2017 skupaj razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija, določa 20 načel in pravic, ki podpirajo poštene in dobro delujoče trge dela ter sisteme socialnega varstva. Natančneje 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. Namen te pobude je uresničiti to načelo ter prispevati k uresničevanju drugih načel stebra, kot so načela „varne in prilagodljive zaposlitve“, „nadomestil za brezposelnost“, „dostopa do zdravstvenega varstva“ ter „dohodkov in pokojnin za starejše“. To priporočilo se uporablja za področja socialne zaščite, ki so tesneje povezana s statusom na trgu dela ali vrsto delovnega razmerja ter večinoma zagotavljajo zaščito pred izgubo dohodka iz dela zaradi uresničitve določenih tveganj.

Sistemi socialnega varstva in socialne zaščite se med državami članicami EU razlikujejo, kar odraža razlike v nacionalnih tradicijah, političnih preferencah in proračunih. A izzivi, s katerimi se ti sistemi soočajo, so podobni in prinašajo korenite spremembe. V preteklosti so bile namreč za delovna razmerja v veliki meri značilne pogodbe s polnim delovnim časom in za nedoločen čas pri enem samem delodajalcu. Globalizacija, tehnologija, spremembe posameznikovih preferenc in demografske spremembe so prispevale k temeljitemu preoblikovanju trgov dela v zadnjih dveh desetletjih. Omogočile so razmah delovnih razmerij, ki se ne sklepajo s polnim delovnim časom in za nedoločen čas, kot so zaposlitev za določen čas, delo s krajšim delovnim časom in občasno delo. S takimi oblikami zaposlovanja so lahko podjetja prožnejša pri prilagajanju dela poslovnim potrebam, delavci pa lahko svoj delovni čas razporejajo v skladu z lastnimi preferencami. Tudi poklicne poti postajajo manj linearne in posamezniki pogosteje prehajajo med različnimi statusi na trgu dela in/ali združujejo redno zaposlitev in samozaposlitev.

V zadnjem času so spremembe zaradi digitalizacije še veliko hitrejše. Podjetja morajo svoje gospodarske dejavnosti hitreje prilagajati različnim trgom, uvajati nove cikle proizvodov in izvajati sezonske dejavnosti ter se učinkovito spopadati z nihanji v obsegu in tokovih poslovanja. Za zadovoljitev teh potreb se podjetja pogosto odločajo za nove oblike zaposlovanja in pogodb, kot so delo na zahtevo, delo na podlagi vrednotnice in priložnostno

[1] COM(2017) 251.

delo. Druge nove oblike samozaposlitve ali zaposlitve, kot je platformo delo, posameznikom prav tako zagotavljajo nove priložnosti, da vstopijo na trg dela, da na njem ostanejo ali da dopolnijo dohodek iz glavne zaposlitve.

Podobno in iz podobnih razlogov se je zadnji desetletji v EU razvijala tudi samozaposlitev. Zaradi strukturnih sprememb na trgih dela so meje med statusi na trgu dela zabrisane. Poleg tradicionalnih „podjetnikov“ in svobodnih poklicev se status samozaposlene osebe uporablja širše, v nekaterih primerih celo, kadar dejansko obstaja podrejeno delovno razmerje.

Svet dela se razvija, vse več oseb je samozaposlenih, opravlja delo, ki ga ne urejajo standardne pogodbe, ali prehaja med odvisno zaposlitvijo in samozaposlitvijo oziroma ju združuje, pri tem pa znaten del delovne sile zaradi statusa na trgu dela ali vrste delovnega razmerja nima zadostnega dostopa do socialne zaščite.

Te vrzeli povečujejo tveganja za blaginjo zadevnih posameznikov in njihovih družin, ki so izpostavljeni večji ekonomski negotovosti, z vidika domačega povpraševanja, naložb v človeški kapital in socialne kohezije pa tudi za gospodarstvo in družbo. Skupni učinki razlik pri dostopu do socialne zaščite bodo sčasoma verjetno povzročili nove med- in znotrajgeneracijske neenakosti med tistimi, ki imajo ali uspejo pridobiti zaposlitev na podlagi pogodbe s polnimi socialnimi pravicami, in tistimi, ki jim to ne uspe. Te razlike lahko pomenijo posredno diskriminacijo mladih, posameznikov tujega porekla in žensk, za katere je verjetneje, da bodo zaposleni na podlagi nestandardnih pogodb.

Vrzeli v dostopu do socialne zaščite zaradi statusa na trgu dela in vrste delovnega razmerja lahko ljudi odvračajo tega, da bi izkoristili priložnost za prehod iz enega statusa na trgu dela v drugega, če bi s tem izgubili pravice, ter lahko navsezadnje zavirajo rast produktivnosti dela. Tako okolje je lahko zato tudi nespodbudno za podjetništvo, konkurenčnost in trajnostno rast.

Dolgoročno gre za vprašanje socialne in ekonomske vzdržnosti nacionalnih sistemov socialne zaščite. Zaradi vrzeli v dostopu do socialne zaščite se bo ob socialnem tveganju vse več skupin delavcev zatekalo k varnostnim mrežam, ki se financirajo iz davkov in se uporabijo kot skrajno sredstvo, delež posameznikov, ki prispevajo za socialno zaščito, pa bo sorazmerno manjši. Vrzeli lahko poleg tega vodijo do zlorabe zaposlitvenega statusa in ustvarijo nelojalno konkurenco med podjetji, ki še naprej prispevajo za socialno zaščito, ter tistimi, ki tega ne počnejo.

Namen pobude o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite je podpreti vse samozaposlene osebe in nestandardne delavce, ki zaradi vrste pogodbe ali statusa na trgu dela v okviru sistemov socialne zaščite niso zadostno zaščiteni v primeru brezposelnosti, bolezni, materinstva ali očetovstva, nezgod pri delu in poklicnih bolezni, invalidnosti in starosti. Ta pobuda naj bi zlasti spodbudila države članice, da:

- vsem zaposlenim in samozaposlenim posameznikom omogočijo vključitev v ustrezne sisteme socialne zaščite (in tako zapolnijo vrzeli v formalnem kritju),
- sprejmejo ukrepe, s katerimi vsem zaposlenim in samozaposlenim posameznikom kot članom sistema omogočijo pridobivanje in uveljavljanje ustreznih pravic (ustrezno dejansko kritje) ter lajšajo prenosljivost pravic do socialne zaščite med sistemi,
- zagotovijo večjo preglednost glede sistemov socialne zaščite in pripadajočih pravic.

Ta pobuda je skupaj s predlogom uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega organa za delo[2] in sporočilom o spremljanju izvajanja evropskega stebra socialnih pravic[3] del svežnja za socialno pravičnost.

Druge pobude, ki prispevajo k izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, so tesno povezane s tem predlogom priporočila in ga dopolnjujejo, zlasti predlog Komisije za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji (glej poglavje o skladnosti z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike).

To priporočilo temelji na priporočilu MOD o minimalnih ravneh socialne zaščite[4], ki usmerja države pri širjenju kritja iz socialne zaščite, tako da prednostno določijo nacionalne minimalne ravni socialne zaščite, dostopne vsem, ki zaščito potrebujejo, ter navedeno priporočilo dopolnjuje.

Izziv, ki je obravnavan v tem priporočilu, zadeva veliko oseb v EU. Samozaposlitev in nestandardne oblike dela skupaj predstavljajo znaten delež na trgu dela. Leta 2016 je bilo v EU med zaposleno populacijo 14 % samozaposlenih, 8 % zaposlenih za določen čas s polnim delovnim časom, 4 % zaposlenih za določen čas s krajšim delovnim časom, 13 % zaposlenih za nedoločen čas s krajšim delovnim časom in 60 % zaposlenih za nedoločen čas s polnim delovnim časom.

Razširjenost nestandardnega dela in samozaposlitve se zelo razlikuje med državami članicami, regijami, sektorji in generacijami. Delež mlajših delavcev v starosti od 20 do 30 let s pogodbami za določen čas ali „drugimi pogodbami ali brez pogodbe“ je dvakrat višji kot pri ostalih starostnih skupinah. Opazne so tudi razlike med spoloma, pri čemer moški močno prevladujejo med samozaposlenimi osebami, ženske pa med delavci za določen čas in/ali s krajšim delovnim časom.

Tudi samozaposlene osebe tvorijo heterogeno skupino. Večina posameznikov se prostovoljno odloči za samozaposlitev (z zaposlenimi ali brez njih), sprejmejo tveganje in postanejo podjetniki, medtem ko jih okoli 20 % postane samozaposlenih, ker ne morejo najti dela kot zaposleni. Nekateri so deležni dobre ravni kakovosti in samostojnosti pri delu, drugi, ki jih je manj kot 10 %, pa so ekonomsko odvisni in finančno ranljivi. Med podjetji, na novo ustanovljenimi v posameznem letu v EU, predstavljajo tista, ki jih ustanovijo samozaposlene osebe, med 15 % in 100 % v državah članicah, kjer podatki omogočajo tako analizo[5]. Stopnja preživetja novo ustanovljenih podjetij, ki jih ustvarijo samozaposlene osebe, po prvih petih letih običajno znaša med 30 % in 60 %.

Poleg tega ima vse več posameznikov vzporedno več pogodb o zaposlitvi ali združuje zaposlitev s samozaposlitvijo. Ponekod opredeljiv glavni vir dohodka spremljajo postranske/pomožne dejavnosti, spet drugje več dejavnosti skupaj tvori celoten dohodek brez opredeljivega glavnega vira dohodka.

V vrsti držav samozaposlene osebe nikoli niso bile v celoti vključene v sisteme socialne zaščite. V letu 2017 so bile samozaposlene osebe brez dostopa do zaščite v primeru brezposelnosti v enajstih državah članicah. V desetih državah članicah niso bile zavarovane pred nezgodami in poškodbami pri delu, v treh državah članicah pa niso imele kritja z

[2] COM(2018) 131.
[3] COM(2018) 130.
[4] Priporočilo MOD o minimalnih ravneh socialne zaščite, 2012 (št. 202).
[5] Belgija, Ciper, Češka, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Madžarska, Irska, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska in Združeno kraljestvo.

dajatvami za bolezen. V državah, kjer je samozaposlenim osebam zagotovljeno prostovoljno kritje, so stopnje uporabe nizke in segajo od 1 % do 20 %. Nasprotno imajo osebe z nestandardno zaposlitvijo običajno enak zakonsko predpisan dostop do sistemov socialne zaščite kot tiste s standardnimi pogodbami, pri čemer so večja izjema nekatere kategorije delavcev, med katerimi so občasni in sezonski delavci, vajenci ali pripravniki, delavci na zahtevo in tisti s pogodbami, sklenjenimi z agencijami za zagotavljanje začasnega dela, ali pogodbami, specifičnimi za posamezno državo.

Nekateri nestandardni delavci in nekatere samozaposlene osebe se soočajo z ovirami pri pridobivanju in uveljavljanju ustreznih pravic do dajatev, in sicer zaradi pravil o prispevkih in pravicah (minimalno upoštevno obdobje, najkrajše delovno obdobje, dolga čakalna doba ali kratko trajanje dajatev), načina ocenjevanja dohodkovne osnove ali zaradi nezadostnosti dajatev.

Splošne informacije o pravicah in dolžnostih v zvezi z vključenostjo v sisteme socialne zaščite zagotavlja sicer večina držav članic, informacije o individualnih pravicah in dolžnostih pa zagotavlja samo polovica med njimi. Če bi posamezniki lahko dostopali do individualnih informacij, bi poznali pravice, ki so jih pridobili na svoji poklicni poti, in bi se lahko ozaveščeno odločali.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Priporočilo je skladno z obstoječimi politikami na področju socialne zaščite in jih nadgrajuje.

Z obstoječimi smernicami EU na področju dostopa do socialne zaščite[6] v okviru evropskega semestra in socialne odprte metode koordinacije se je namreč med državami članicami in institucijami EU uveljavilo soglasje, da je treba sisteme socialne zaščite posodobiti[7]. V tem okviru so bile razvite smernice politike na ključnih področjih socialne zaščite (pokojnine, zavarovanje za primer brezposelnosti itd.). Ta pobuda bi torej obstoječe sodelovanje v zvezi s socialno zaščito dopolnila s preučitvijo položaja samozaposlenih oseb in nestandardnih delavcev na različnih področjih socialne zaščite.

Skozi čas se je pravni okvir EU za zaščito pravic na nekaterih področjih nestandardne zaposlitve razvijal z direktivo o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela[8] ter sporazumoma, sklenjenima med socialnimi partnerji in izvedenima z direktivama o delu s krajšim delovnim časom in delu za določen čas[9]. Direktive se nanašajo na pogoje zaposlitve, zato je njihov učinek na socialno zaščito precej majhen. Zajemajo pravice do socialne zaščite, ki so tesno povezane s pogoji zaposlitve in se štejejo za del plačila, kot so poklicno pokojninsko zavarovanje[10], materinsko nadomestilo in nadomestilo za odsotnost z dela zaradi

---

6 Priporočilo Sveta 92/442/EGS z dne 27. julija 1992 o zbliževanju ciljev in politik socialne zaščite, UL L 245, 26.8.1992, str. 49–52; Priporočilo Komisije z dne 3. oktobra 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela (C(2008) 5737), UL L 307, 18.11.2008, str. 11–14; Sporočilo Komisije z naslovom Socialne naložbe za rast in kohezijo – vključno z izvajanjem Evropskega socialnega sklada 2014–2020, COM(2013) 83; „Obnovljena zaveza za socialno Evropo: krepitev odprte metode koordinacije za socialno zaščito in socialno vključenost“, COM(2008) 418 final, Sklep Sveta (EU) 2015/1848 z dne 5. oktobra 2015 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic za 2015, UL L 268, 15.10.2015, priporočila za posamezne države.

7 Sporočilo Komisije – Posodabljanje in izboljšanje socialne zaščite v Evropski uniji, COM(97) 102 final, 12. marec 1997.

8 Direktiva o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, na voljo na naslednji povezavi.

9 Direktiva 1999/70/ES o delu za določen čas, na voljo na naslednji povezavi; Direktiva 97/81/ES o delu s krajšim delovnim časom, na voljo na naslednji povezavo.

10 Glej združeni zadevi C-396/08 in 395/08 Bruno in drugi, točka 41, na naslednji povezavi.

bolezni. Vendar je Sodišče v svoji sodni praksi jasno navedlo, da se direktive ne uporabljajo za zakonske sisteme socialne varnosti[11]. V preambulah k sporazumoma[12] socialni partnerji pozivajo države članice, naj zagotovijo, da se bodo sistemi socialne zaščite lahko prilagajali razvijajočim se prožnim oblikam dela. Preambuli nista pravno zavezujoči, in čeprav so države članice večkrat izrazile svojo zavezanost za oblikovanje zaposlitvi prijaznejših sistemov socialne zaščite, pa nedavno poročilo o napredku v zvezi s tem kaže, da je v več državah članicah še vedno precej možnosti za izboljšave[13].

Na področju enakosti spolov več direktiv zagotavlja enake pravice glede usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja. Direktiva 2010/41/EU[14] o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost predvideva možnost, da se ženskam (tudi zakonskim partnerkam samozaposlenih) podeli pravica do materinskega dopusta in dajatev za najmanj 14 tednov. Ker je na podlagi te direktive odločitev o tem, ali je podelitev pravice do takih dajatev obvezna ali prostovoljna, prepuščena državam članicam, se raven dajatev in pogoji za upravičenost zelo razlikujejo med državami članicami. Predlog Komisije za direktivo o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev[15] določa očetovsko, starševsko in oskrbovalsko nadomestilo za vse delavce, tudi nestandardne, ki imajo pogodbo o zaposlitvi ali so v delovnem razmerju.

V pravu EU v zvezi s prenosljivostjo ni določbe, ki bi zahtevala zagotavljanje prenosljivosti pravic iz poklicnega pokojninskega zavarovanja, pač pa Direktiva 2014/50/EU[16] o prenosljivosti pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja države članice spodbuja k izboljšanju stanja in dejansko so se vse države članice odločile enako pravno obravnavo razširiti na vse delavce (direktiva se ne uporablja za samozaposlene osebe), ki izstopijo iz sistema poklicnega pokojninskega zavarovanja.

Poleg tega bo več nedavnih pobud EU prispevalo k reševanju vprašanja preglednosti. To se nanaša na dajatve za starost v okviru poklicnega pokojninskega zavarovanja. To vprašanje bo obravnavano v direktivi o minimalnih zahtevah za povečanje mobilnosti delavcev med državami članicami z izboljšanjem pridobivanja in ohranjanja pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja[17] (direktiva o prenosljivosti) ter v prenovljeni direktivi o dejavnostih in nadzoru institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje[18]. Obe direktivi izboljšujeta zagotavljanje informacij o pokojninskih sistemih. Direktiva o prenosljivosti

---

11 Prav tam in zadeva C-385/11 Moreno proti INSS, na voljo na naslednji povezavi.

12 Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen dne 18. marca 1999 med splošnimi medpanožnimi organizacijami (ETUC, UNICE in CEEP); Okvirni sporazum o delu s krajšim delovnim časom, sklenjen dne 6. junija 1997 med splošnimi industrijskimi organizacijami (UNICE, CEEP in ETUC).

13 ESPN (2017), Thematic Reports on *Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts* (Tematska poročila o Dostopu do socialne zaščite za osebe, ki delajo kot samozaposlene ali na podlagi nestandardnih pogodb).

14 Na voljo na naslednji povezavi.

15 COM(2017) 253/884003.

16 Za podrobnejše informacije glej Prilogo 8.

17 Direktiva 2014/50/EU o minimalnih zahtevah za povečanje mobilnosti delavcev med državami članicami z izboljšanjem pridobivanja in ohranjanja pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja. Člen 6 določa, da države članice zagotovijo, da lahko aktivni zavarovanci na zahtevo pridobijo informacije o tem, kako bi prenehanje zaposlitve vplivalo na njihove pravice iz dodatnega pokojninskega zavarovanja.

18 Direktiva 2016/2341/EU o dejavnostih in nadzoru institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje.

zajema tudi zaščito pokojninskih pravic ob prenehanju delovnega razmerja[19]. Direktivi bi morali biti v nacionalno zakonodajo preneseni do 21. maja 2018 oziroma 13. januarja 2019.

Na drugih področjih socialne zaščite bo pomanjkanje preglednosti za delavce delno obravnavano v predlogu Komisije za direktivo o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji[20], čeprav področje njene uporabe ne zajema samozaposlenih oseb. V skladu s predlogom bodo delavci prejeli informacije o nosilcih socialne varnosti, ki so prejemniki socialnih prispevkov, vezanih na delovno razmerje, in morebitno zaščito, povezano s socialno varnostjo, ki jo zagotavlja delodajalec. Predlagana direktiva pa ne določa, ali bi delavci morali imeti dostop do socialne zaščite. Zagotavlja samo, da so informacije o pridobljenih pravicah zaposlenim na voljo.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Pobuda je skladna s politično prednostno nalogo pravičnejše in bolj poglobljene ekonomske in monetarne unije. Pozitivni učinki na dinamiko trga dela, manjša ekonomska negotovost in nižji socialni stroški bi koristili celotnemu gospodarstvu EU. Podjetja bi glede na izbiro financiranja lahko imela višje stroške z obvladovanjem nihanj v proizvodnji v povezavi z nekoliko višjimi stroški za nestandardne zaposlitve in samozaposlitve. Koristi pa bi lahko imela od možne višje produktivnosti posameznikov z na novo zaščitenimi oblikami zaposlitve ter od lojalnejše konkurence.

Z zagotavljanjem dajatev predhodno izključenim skupinam iz javnih sistemov socialne zaščite bi se lahko zvišali javnofinančni odhodki. Začetni proračunski stroški bi se lahko kljub temu znižali zaradi višjih socialnih prispevkov in davčnih prihodkov, povezanih z zasebno potrošnjo, glede na pozitiven učinek na razpoložljivi dohodek gospodinjstev, še zlasti med revnejšimi gospodinjstvi. Poleg tega bi se lahko v primerih, kjer se predhodno izključene skupine zdaj zatekajo k varnostnim mrežam kot skrajnemu sredstvu, kot je socialna pomoč, odhodki za ostale dele proračuna znižali. Nekoliko stroškov bi nastalo tudi z zagotavljanjem individualnih informacij. Vendar se ocenjuje, da bodo ti stroški znatno nižji od pričakovanih koristi za posameznike v celotnem življenju, srednjeročno in dolgoročno pa za sisteme socialne zaščite.

Ta pobuda je v skladu s sporočilom Komisije o Evropski agendi za sodelovalno gospodarstvo, v katerem je bilo poudarjeno, da je treba obstoj delovnega razmerja med platformo in ponudnikom zadevnih storitev ugotavljati na podlagi ocene za vsak primer posebej, zlasti ob kumulativnem upoštevanju, ali ponudnik storitev deluje po navodilih platforme, ki določa izbor dejavnosti, plačilo in delovne pogoje, ali ponudnik storitev prejema plačilo, ter narave dela[21].

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Pobuda o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite bo podprla cilje Unije iz člena 3 Pogodbe o Evropski uniji, ki so krepitev blaginje njenih narodov, prizadevanje za trajnostni razvoj Evrope, usmerjen v polno zaposlenost in socialni napredek, pa tudi

[19] Člen 37(1)(j) Direktive 2016/2341 v zvezi s splošnimi informacijami o pokojninskem načrtu zajema določbo o prenosljivosti. Kadar ima član pravico do prenosa pokojninskih pravic, je treba zagotoviti dodatne informacije o ureditvah, povezanih s takšnim prenosom.

[20] COM(2017) 797 final, na voljo na naslednji povezavi.

[21] COM(2016) 356.

spodbujanje socialne pravičnosti in varstva, enakosti žensk in moških ter solidarnosti med generacijami. Člen 9 Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da 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.

Priporočilo Sveta bi temeljilo na členu 292 PDEU v povezavi s členom 153(1)(c), tretjim pododstavkom člena 153(2) in členom 352 PDEU.

Člen 153(1)(c) in (2) PDEU zakonodajalcu EU omogoča sprejemanje ukrepov na področju socialne varnosti in socialne zaščite delavcev, če (i) se pri tem izogiba uvajanju upravnih, finančnih in zakonskih omejitev, ki bi lahko zavirale ustanavljanje in razvoj malih in srednjih podjetij, (ii) ne vpliva na pravico držav članic, da določijo temeljna načela svojih sistemov socialne varnosti, (iii) ne poslabša bistveno finančne uravnoteženosti teh sistemov. Ta pravna podlaga se lahko uporabi za reševanje izzivov dostopa oseb z nestandardno zaposlitvijo do socialne zaščite. Za odločanje v Svetu je potrebno soglasje.

Člen 352 PDEU je lahko pravna podlaga za pobudo, povezano z izzivi dostopa do socialne zaščite za osebe v različnih oblikah samozaposlitve. Tudi v tem primeru je za odločanje v Svetu potrebno soglasje.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Za politike zaposlovanja in socialne zaščite so prvenstveno odgovorne države članice.

Problem nezadostnega dostopa do socialne zaščite vse večjega števila oseb na trgu dela in njegovih negativnih posledic za socialno kohezijo, dinamiko trga dela in trajnostno rast je v državah članicah močno razširjen. Čeprav je več držav članic sprejelo reforme ali o tem vprašanju razpravlja na državni ravni, dokazi kažejo, da te reforme, ki so sicer korak v pravo smer, niso celovite in sistematične ter torej ne odpravljajo vrzeli v dostopu za vse skupine in na vseh področjih socialne zaščite. Razprave, ki trenutno potekajo, tudi ne pomenijo nujno, da vse države članice načrtujejo take ukrepe. Posamezne države članice bi lahko imele pomisleke glede samostojnega zakonskega urejanja na tem področju, saj se morda bojijo, da bi bila njihova podjetja zaradi takih ukrepov v slabšem položaju v primerjavi s podjetji iz drugih držav članic.

Ukrepanje EU je lahko podlaga za nadaljnje nacionalne reforme ter lahko zagotovi celovit in enakomeren napredek za vse skupine in na vseh področjih socialne zaščite v vseh državah članicah. Ukrepanje EU lahko poleg tega prepreči tekmovanje v zniževanju standardov, zagotovi, da vse države članice hkrati stopajo v isto smer, in spodbuja navzgor usmerjeno konvergenco v državah članicah in med njimi, kar bo koristilo celotnemu gospodarstvu EU.

Z ukrepanjem EU se lahko tudi zmanjšajo ovire, ki jih problem povzroča za uresničevanje ciljev Unije. Razlike med vrstami delovnih razmerij ali statusi na trgu dela pri dostopu do socialne zaščite lahko škodijo temeljnemu cilju EU, da si prizadeva za polno zaposlenost, saj ovirajo poklicno mobilnost delovne sile, in sicer tudi v sektorje z višjo produktivnostjo. Posameznike lahko odvračajo od nekaterih vrst zaposlitve ali od prevzemanja tveganj, povezanih s samozaposlitvijo, kar zavira podjetništvo in inovacije. Problem lahko tudi ovira uresničevanje ciljev Unije glede kakovosti delovnih mest ter boja proti revščini in socialni izključenosti.

Ukrepanje EU lahko s krepitvijo konvergence v smeri stabilnih institucij trga dela prispeva k odporni gospodarski strukturi in večji socialni koheziji v Uniji.

Namen ukrepov, predlaganih v tem priporočilu, je odpraviti ali zmanjšati ovire, ki sistemom socialne zaščite preprečujejo, da bi posameznikom zagotavljali ustrezno socialno zaščito ne glede na vrsto njihovega delovnega razmerja ali njihov status na trgu dela, hkrati pa spoštujejo pristojnosti držav članic za oblikovanje lastnih sistemov socialne zaščite. Državam članicam je prepuščena vrsta odločitev, zlasti glede: (i) ravni zagotovljene zaščite, (ii) ali naj se kritje zagotovi z razširitvijo v okviru obstoječih sistemov ali vzpostavitvijo novih sistemov, (iii) načina financiranja zaščite in (iv) kombiniranja sistemov, ki se uporabljajo (javnih, poklicnih ali zasebnih). Ta vprašanja presegajo področje uporabe te pobude. Glede na razlike v obstoječih sistemih socialne zaščite v Uniji so države članice najprimernejše za odločanje o teh vprašanjih, da bodo lahko pri zagotavljanju dejanske zaščite čim učinkovitejše.

- **Sorazmernost**

Načelo sorazmernosti je v celoti upoštevano, saj je področje uporabe predloga omejeno na zagotavljanje minimalnih standardov pri dostopu do socialne zaščite.

Predlog dopušča državam članicam možnost, da ohranijo ali določijo ugodnejše standarde in da upoštevajo posebnosti svojih nacionalnih razmer. Zato dopušča prožnost glede izbire konkretnih izvedbenih ukrepov.

Sorazmernost ima tudi ključno vlogo pri izbiri instrumenta (glej poglavje v nadaljevanju).

Kot je predstavljeno v Prilogi 7 k oceni učinka, več držav članic o vprašanju razpravlja na državni ravni ali izvaja nekatere reforme. To priporočilo bo države članice dodatno podprlo pri teh prizadevanjih ter se pri tem oprlo na dobre prakse, izkušnje in dokaze, zbrane po vsej Uniji, in spodbudilo ukrepe za odpravo vrzeli pri zbiranju podatkov.

Kot je navedeno v oceni učinka (poglavji 5 in 6), razpoložljivi kvantitativni podatki kažejo, da so stroški razširitve formalnega in dejanskega dostopa in boljše preglednosti razumni in utemeljeni glede na pridobljene pravice in dolgoročnejše koristi v smislu varnejše zaposlitve, večje produktivnosti in socialne kohezije, kar ustreza širšim socialnim ambicijam EU.

- **Izbira instrumenta**

Najprimernejši instrument za to pobudo je priporočilo Sveta, ki države članice usmerja pri zagotavljanju dostopa do socialne zaščite vsem zaposlenim in samozaposlenim osebam.

Komisija meni, da je za obravnavo izzivov dostopa do socialne zaščite priporočilo Sveta v tem trenutku najsorazmernejši pristop k ukrepanju EU. V primerjavi z direktivo, ki bi naložila zavezujoče rezultate, priporočilo dopušča, da EU in države članice nadalje sodelujejo pri obravnavi različnih vidikov problema in predvidijo njihov prihodnji razvoj, vključno s posledicami problema na nacionalni ravni in možnimi učinki prelivanja na notranjem trgu, da se spodbudijo in usmerjajo nacionalne reforme ter zagotovi celovit in enakomeren napredek za vse ciljne skupine in na vseh področjih socialne zaščite. Priporočilo se odziva na potrebo po ukrepanju na ravni EU, hkrati pa upošteva trenutno pomanjkanje političnega soglasja glede usmeritve reform. Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi (v nadaljevanju) so namreč razkrila znatna razhajanja glede najprimernejšega instrumenta in usmeritve reform. Priporočilo lahko poleg tega podpre prizadevanja za okrepitev zbirke statističnih podatkov in znanja, potrebne za spremljanje razmer na ravni EU.

Ključna dodana vrednost priporočila je torej ustvarjanje zagona za podporo in dopolnjevanje nacionalnih razprav in reform, usmerjanje držav članic pri njihovih prizadevanjih in doseganje soglasja glede najboljših možnih reform, kar bi tudi usmerjalo stališče EU in njenih držav članic v vseh zadevnim mednarodnih forumih. EU s priporočilom Sveta državam članicam pušča prožnost glede načina doseganja ciljev ob upoštevanju njihovih izhodišč, nacionalne zgodovine in praks.

Hkrati ima samostojno priporočilo Sveta znatno dodano vrednost v primerjavi z reševanjem vprašanja zgolj v okviru obstoječih procesov, kot je evropski semester, ali socialne odprte metode koordinacije. Da bi vprašanje dobilo potrebno politično prepoznavnost ter večjo ozaveščenost in zagon, je potreben osredotočen pristop. Potrebna so tudi skladna in dokaj koordinirana prizadevanja vseh držav članic, da se odpravijo dvomi glede morebitne prikrajšanosti držav, ki bi ukrepale prve.

Podpora EU pri izvajanju in spremljanju priporočila se lahko v celoti vključi v obstoječa procesa evropskega semestra in odprte metode koordinacije za socialno zaščito in socialno vključenost. Izvajanje priporočila se lahko spodbuja z vrsto spremljevalnih ukrepov, kot so programi vzajemnega učenja in financiranje v podporo eksperimentiranju in reformam v državah članicah.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

• Naknadne ocene/preverjanja ustreznosti obstoječe zakonodaje

Komisija še ni objavila ocene Direktive 2010/41/EU o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost, Direktive 2014/50/EU o minimalnih zahtevah za povečanje mobilnosti delavcev med državami članicami z izboljšanjem pridobivanja in ohranjanja pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja (direktiva o prenosljivosti) ter Direktive 2016/2341/EU o dejavnostih in nadzoru institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje. Ugotovitve neodvisne strokovne ocene pa kažejo, da Direktiva 2010/41/EU o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost ni uspešna pri zagotavljanju boljših dajatev za materinstvo in socialnih dajatev samozaposlenim osebam[22].

Poleg tega predlog Komisije za direktivo o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji[23] temelji na oceni direktive o pisni izjavi (91/533/EGS) v okviru programa Komisije REFIT.

• Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi

Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi glede te pobude so potekala v letu 2017 in na začetku leta 2018. To je vključevalo dvostopenjski postopek posvetovanja z evropskimi socialnimi partnerji v skladu s členom 154 PDEU, odprto javno posvetovanje ter posebna posvetovanja s ključnimi zainteresiranimi stranmi in predstavniki držav članic v Odboru za socialno zaščito.

Posvetovanja so pokazala razsežnost razhajanj med stališči različnih zainteresiranih strani.

Vse zainteresirane strani so se v veliki meri strinjale, da imajo delavci z nestandardnimi oblikami zaposlitve in samozaposlene osebe težave pri dostopu do socialne zaščite.

Posvetovanja so pokazala, da ni splošnega soglasja glede najprimernejšega instrumenta, ki naj bi se uporabil. Zlasti iz povratnih informacij držav članic pri razpravah v Odboru za socialno zaščito in v dokumentih o stališčih, predloženih v odprtem javnem posvetovanju, je razvidno pomanjkanje splošne podpore držav članic za zakonodajni predlog glede vseh predstavljenih ciljev. Tudi Evropski parlament je v resoluciji o evropskem stebru socialnih pravic (2016/2095(INI)) pozval k priporočilu, ki bi vsem osebam v kateri koli obliki zaposlitve in

---

[22] Barnard C. in Blackham A. (2015), *The implementation of Directive 2010/41 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity* (Izvajanje Direktive 2010/41 o uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost), poročilo Evropske mreže pravnih strokovnjakov za enakost spolov, ki ga je naročil Generalni direktorat za pravosodje Evropske komisije.

[23] COM(2017) 797 final, na voljo na naslednji povezavi.

samozaposlenim osebam omogočil zbiranje pravic do socialnega zavarovanja. Stališča socialnih partnerjev so se razlikovala. Sindikati so menili, da bi bilo treba zakonodajo EU izboljšati, vendar se pri tem ne bi smelo ogroziti obstoječega pravnega reda EU niti znižati obstoječih nacionalnih standardov ali ravni harmonizacije pravic. Nasprotno so nekatere organizacije delodajalcev menile, da sta odprta metoda koordinacije in proces evropskega semestra skupaj z referenčnimi merili primerni orodji za vzajemno učenje in izmenjave dobrih praks.

Vsi sindikati so podprli obvezno formalno kritje, izenačeno s tistim za standardne delavce, a ob upoštevanju nacionalnih tradicij. Delodajalci so imela različna stališča glede kritja. Nekateri so se strinjali, da bi morala biti socialna zaščita obvezna, vendar bi zaposleni morali imeti pravico do izbire oblike kritja (javno ali zasebno), pri čemer so posebej poudarili svobodo izbire samozaposlenih oseb. Drugi so podprli prostovoljno formalno kritje, da bi se upoštevale razlike v oblikah zaposlitve in heterogenost skupine samozaposlenih oseb. Vsi socialni partnerji so se strinjali, da je potrebna večja preglednost.

Sindikati so pozvali k popolni prenosljivosti, delodajalci pa bi prenosljivost omejili na minimalne pravice do socialne zaščite, pri čemer so poudarili, da zaradi tega ne bi smela nastati dodatna bremena ali stroški.

Izbire glede možnosti politike in pravnega instrumenta vzpostavljajo ravnotežje med različnimi stališči zainteresiranih strani.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Ocena učinka temelji na temeljitem evidentiranju politik v državah članicah, pregledu dokumentacije, analizi obstoječih trendov na podlagi primerljivih podatkov ter rezultatih posvetovanja s socialnimi partnerji in javnega posvetovanja. Ocena socialnih in ekonomskih učinkov zajema več sklopov mikroekonomskih simulacij, ki količinsko opredeljujejo verjetne socialne učinke in učinek na javne proračune, ter bolj kvalitativno analizo, ki omogoča boljše razumevanje vedenjskih reakcij in stališč (na podlagi posebne ankete) in specifičnih nacionalnih okoliščin (na podlagi študij primera).

- **Ocena učinka**

Komisija je v skladu s svojo politiko boljšega pravnega urejanja opravila oceno učinka potencialnih možnosti politike in upravljanja. K oceni je prispevalo strukturirano posvetovanje s službami Komisije prek medresorske usmerjevalne skupine[24]. O oceni učinka se je 7. februarja 2018 razpravljalo z Odborom za regulativni nadzor. Odbor je 9. februarja 2018 izdal pozitivno mnenje s pridržki, na katere se je odgovorilo z dodatno utemeljitvijo razlogov za izbiro priporočila ter dodatnim pojasnilom in podkrepitvijo področja uporabe pobude ter njenih pričakovanih koristi in ekonomskih učinkov[25].

Pri oceni učinka so se preučile različne možnosti politike, ki združujejo ukrepe za uresničevanje ciljev pobude. V okviru ocene učinka je najprimernejša možnost politike:

- obvezno kritje za vse delavce z nestandardnimi oblikami zaposlitve, ki še niso vključeni, in prostovoljno za samozaposlene osebe;
- prilagoditev časovnih pragov; obvezna prenosljivost pridobljenih pravic; seštevanje dob;

[24] Vključno z GD GROW, GD SANTE, GD ECFIN, GD TAXUD, GD JUST in Pravno službo.

[25] Glej Prilogo I k oceni učinka.

- zagotavljanje splošnih in individualnih informacij.

To bi vodilo k visoki učinkovitosti zaščite in s tem k znatnim pozitivnim socialnim učinkom, med drugim manjši dohodkovni negotovosti in revščini, hkrati pa povzročilo povezane stroške za javne organe in delodajalce. Diferencirani pristop v celoti upošteva naravo samozaposlitve, pri čemer odraža znatno heterogenost te skupine. Z zagotavljanjem splošnih in individualnih informacij, ki bi povečale preglednost, bi se lahko spodbudilo večje prostovoljno vključevanje, s čimer bi imeli javni organi sorazmerno nizke stroške.

Odločeno pa je bilo, da bi moral biti predlagani pristop k formalnemu kritju za samozaposlene osebe bolj izpopolnjen, in sicer z nadaljnjim razlikovanjem med področji socialne zaščite, da bi se bolje upoštevala narava samozaposlitve. Pri tveganju brezposelnosti, ki ga je pri samozaposlitvi težje oceniti in nadzirati ter je tesneje povezano s podjetniškim tveganjem, imajo države članice pri oblikovanju sistema večjo prožnost, saj imajo možnost razširitve prostovoljnega kritja na samozaposlene osebe. To odraža tudi heterogenost skupine samozaposlenih oseb in bi spoštovalo njihovo svobodo izbire. Za ostala tveganja, kot so starost, invalidnost, bolezen in materinstvo, se priporoča obvezno kritje za samozaposlene osebe in za delavce. Ker je ta tveganja lažje oceniti kot tveganje brezposelnosti in so si pri obeh skupinah podobnejša, je diferenciran pristop na podlagi statusa na trgu dela težje utemeljiti. Verjetno je, da bo z diferenciranim pristopom za samozaposlene osebe učinkovitost ukrepanja EU večja. Pri državah članicah s prostovoljnimi sistemi za samozaposlene osebe so stopnje vključenosti nizke (od manj kot 1 % do 20 %), kar je mogoče pojasniti s kratkovidnim ravnanjem in preferencami posameznikov, pomanjkljivo ozaveščenostjo in finančnimi odvračilnimi dejavniki. Pričakuje se lahko, da bodo višje stopnje vključenosti, izhajajoče iz obveznega pristopa, v primerjavi s prostovoljnim pristopom vodile k višjim socialnim dajatvam, kar vključuje tudi zmanjšanje dohodkovne negotovosti in revščine. Vzpostavitev obveznega kritja za samozaposlene osebe je realistična možnost, saj evidentiranje v oceni učinka kaže, da obvezni sistemi za to skupino obstajajo na vsakem področju socialne zaščite v vsaj nekaj državah članicah. Predlog torej odraža dejansko stanje v državah članicah in zastavlja ambiciozne cilje glede formalnega kritja. Poleg tega je lahko tako celo učinkovitejši pri zmanjševanju spodbud za nelojalno konkurenco, ki izrablja diferencirane pravice do socialne zaščite, kot v primeru navidezne samozaposlitve.

Področje uporabe *ratione materiae* pobude je bilo v primerjavi z oceno učinka prav tako prilagojeno, da bi zajelo zdravstveno varstvo. Zdravstveno varstvo je posebno področje, ki združuje socialno pomoč (ki se zagotavlja vsem državljanom/osebam z zakonitim prebivališčem) in zdravstveno zavarovanje, povezano s socialnimi prispevki. V nekaj državah se lahko nestandardni delavci in samozaposlene osebe zaradi vrste delovnega razmerja ali statusa na trgu dela soočajo z vrzelmi pri dostopu do zdravstvenega varstva. V skladu z evropskim stebrom socialnih pravic in njegovim načelom o zdravstvenem varstvu bi morala pobuda države članice pozivati, naj zagotovijo dostop do zdravstvenega varstva vsem zaposlenim in samozaposlenim osebam.

Če države članice v celoti izvedejo ukrepe, predlagane v tem priporočilu, bodo imeli nestandardni delavci in samozaposlene osebe, ki skupaj predstavljajo 39 % zaposlene populacije, koristi od boljše zaščite. S tem naj bi se zmanjšala individualizacija tveganja, dohodkovna negotovost in prekarnost, zlasti pa naj bi se tveganje revščine pri teh skupinah znižalo na ravni, bližje tistim pri standardnih delavcih. Trenutno je tveganje revščine pri nestandardnih delavcih veliko večje (16 % v primerjavi s 6 % pri standardnih delavcih v letu 2016), kar je posledica nižjega dohodka in vrzeli v kritju. Sistemi socialne zaščite imajo v EU v povprečju tudi veliko šibkejšo vlogo pri zmanjševanju tveganja revščine samozaposlenih oseb v primerjavi z redno zaposlenimi.

Zmanjšanje razlik pri dostopu do socialne zaščite naj bi poleg tega spodbudilo prehajanje med vrstami pogodb in statusi na trgu dela, kar bo prispevalo k večji dinamiki trga dela. Omejevanje možnosti za prekomerno zanašanje na pogodbe, za katere socialnih prispevkov ni treba plačevati, naj bi podjetjem zagotovilo bolj enake konkurenčne pogoje. Zajezitev trenda vse večjega števila oseb, ki niso vključene v sisteme socialne zaščite, preprečuje slabitev njihove vloge, med drugim tudi za trge dela in pri stabilizaciji gospodarskih ciklov, ter ima lahko pozitivne učinke na njihovo fiskalno vzdržnost.

Podjetja bi lahko imela koristi od manjše nelojalne konkurence, možne višje produktivnosti posameznikov z na novo zaščitenimi oblikami zaposlitve in samozaposlitve ter od pozitivnih učinkov na dinamiko trga dela. Podjetja bi glede na izbiro financiranja lahko imela višje stroške z obvladovanjem nihanj v proizvodnji v povezavi z nekoliko višjimi stroški za nestandardne zaposlitve in sodelovanje s samozaposlenimi osebami.

Višina stroškov in njihova porazdelitev med javne proračune, ponudnike zavarovanj, zaposlene in samozaposlene osebe ter davkoplačevalce sta močno odvisni od ključnih odločitev, ki so zaradi subsidiarnosti prepuščene državam članicam, vključno glede organizacije sistemov, njihovega financiranja in ravni zagotovljene zaščite. Neposredni stroški so večinoma povezani z zagotavljanjem dajatev, pri čemer simulacije primerov razširitve kritja z dajatvami za brezposelnost in bolezen na samozaposlene osebe kažejo omejene stroške, ki se med drugim razlikujejo glede na število samozaposlenih oseb v državi, tveganje brezposelnosti, ki so mu izpostavljene, in velikodušnost sistema. Posredni stroški bi bili lahko posledica vedenjskih sprememb zaradi večjega kritja iz socialne zaščite.

Poudariti je treba, da široko področje uporabe pobude, ki hkrati zajema različna področja socialne zaščite, razlike v organizaciji sistemov socialne zaščite držav članic v povezavi z omejitvami glede razpoložljivih podatkov resno otežujejo možnost celovitega kvantitativnega prikaza v oceni učinka. Omejenost kvantitativnih podatkov odraža tudi negotovost, povezano s ključnimi odločitvami glede ravni zaščite, oblike in financiranja sistemov socialne varnosti, ki so zaradi subsidiarnosti prepuščene državam članicam.

- **Ustreznost in poenostavitev ureditve**

Ključni pričakovani učinki izboljšane zaščite bi bili večja porazdelitev tveganja in večja dohodkovna varnost, ki bi pomenili manjšo prekarnost in revščino za posameznike. Pobuda naj bi po pričakovanjih prispevala tudi k večji dinamike trga dela in boljšemu razporejanju virov ter okrepila uveljavljeno ključno vlogo avtomatskih stabilizatorjev socialne zaščite, ki zmanjšujejo nihanja v poslovnem ciklu. Podjetja bodo imela koristi tudi od dobro delujočega trga dela in odpornih gospodarskih struktur.

Podjetja bi lahko imela koristi od večje produktivnosti posameznikov v na novo zaščitenih oblikah zaposlitve, manjše nelojalne konkurence in pozitivnih učinkov sistemov socialne zaščite na trge dela in domače povpraševanje. Pričakuje se, da bodo imela podjetja, odvisno od izbire financiranja, višje stroške z obvladovanjem nihanj v proizvodnji v skladu z nekoliko višjimi stroški dela v zvezi z nestandardnimi zaposlitvami in samozaposlitvijo.

Pobuda se bo uporabljala za vse delodajalce. Vendar bo zlasti vplivala na vse delodajalce nestandardnih zaposlenih in v nekoliko manjši meri podjetja, ki sodelujejo s samozaposlenimi osebami. Na podlagi podatkov iz ocene učinka je mogoče ugotoviti, v kolikšni meri podjetja uporabljajo te vrste pogodb. Samozaposlene osebe z zaposlenimi ali brez njih sodelujejo predvsem z mikropodjetji (1–9 zaposlenih) in veliko manj z MSP in velikimi podjetji. Izvzetje za mikropodjetja bi tako neupravičeno zmanjšalo učinkovitost pobude. Nestandardni

zaposleni delajo zlasti v javni upravi (28 %) in v MSP, v manjši meri pa tudi v velikih podjetjih in mikropodjetjih.

- **Temeljne pravice**

Ni ugotovljenega negativnega učinka na temeljne pravice. Nasprotno, pobuda v skladu s členom 34 Listine EU o temeljnih pravicah spodbuja pravico do dajatev socialne varnosti in socialnih služb, saj zagotavlja zaščito na primer za materinstvo, bolezen, nesreče pri delu, odvisnost ali starost ter za izgubo zaposlitve.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

To priporočilo nima finančnih posledic za proračun EU.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Komisija bo spremljala izvajanje v državah članicah ter Priporočilo pregledala v sodelovanju z državami članicami in po posvetovanju z zadevnimi zainteresiranimi stranmi, pri čemer bo zagotovila dovolj dolgo obdobje za oceno učinkov pobude po tem, ko se bo ta v celoti izvajala. Učinkovitost Priporočila bi se lahko merila na podlagi obstoječih in novih podatkov in informacij, zbranih s poročanjem držav članic.

Evidentiranje obstoječih vrzeli v socialni zaščiti je bilo izvedeno za namene te ocene učinka (glej Prilogo 6) in se bo ponovilo čez nekaj let. Primerjava med obema evidentiranjema (tj. predhodnim in naknadnim) bo zagotovila pregled razvoja sistemov socialne zaščite, njihovega kritja in njihovih pogojev za upravičenost.

Hkrati je ena sedanjih omejitev pri analiziranju problema povezana s pomanjkanjem dobre statistične osnove, ki bi omogočila v celoti določiti velikost prizadetih skupin. Zato bodo obveznosti statističnega poročanja vključene v samo priporočilo. To bo spodbudilo države članice k zbiranju in objavi zanesljivih statističnih podatkov o dostopu do socialne zaščite, razdeljenih 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, starosti in državljanstvu.

Poleg tega se bo okrepilo sodelovanje z Eurostatom pri oblikovanju ustreznih kazalnikov na tem področju. Čeprav dolge časovne vrste ne bodo na voljo, bi moralo biti možno napredek pri formalnem kritju, dejanskem kritju in preglednosti spremljati od objave Priporočila. Prizadevanja za izboljšanje kazalnikov so se že začela, tako da bi bili lahko ti na voljo istočasno z začetkom izvajanja Priporočila v državah članicah.

Poleg tega bi si Komisija v okviru Odbora za socialno zaščito prizadevala vzpostaviti primerjalni okvir za socialno zaščito.

- **Obrazložitveni dokumenti (za direktive)**

Ni relevantno.

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

V odstavkih 1–6 so navedeni predmet urejanja Priporočila in njegovi cilji. Prav tako je v njih opredeljeno osebno področje uporabe (kateri posamezniki bodo kriti) in področje uporabe *ratione materiae* (katera so zadevna področja socialne zaščite) Priporočila.

Odstavek 7 vsebuje opredelitve, ki se uporabljajo v predlogu.

V odstavkih 8 in 9 se državam članicam priporoča razširitev formalnega kritja na vse delavce ne glede na vrsto in trajanje delovnega razmerja ter na samozaposlene osebe.

V odstavku 10 se državam članicam priporoča, naj s pregledom pravil, ki urejajo prispevke in pravice, zagotovijo dejansko kritje ne glede ne vrsto delovnega razmerja in status natrgu dela. V odstavku 11 se uvaja načelo prenosljivosti pravic, kar bi moralo prispevati k dejanskemu kritju.

V odstavkih 12–15 se države članice spodbuja, naj zagotovijo ustreznost socialne zaščite in sisteme bolje prilagodijo upravičencem.

V odstavkih 16 in 17 se uvaja načelo preglednosti s tem, da se države članice spodbuja, naj izboljšajo dostop do informacij o pravicah in dolžnostih glede socialne zaščite ter poenostavijo upravne zahteve.

V odstavkih 18–23 so določena najdaljša obdobja, v katerih naj države članice začnejo izvajati načela iz Priporočila in objavljati redne podatke. V njih se Komisijo poziva k predložitvi primerjalnega okvira v enem letu od objave Priporočila, k pregledu izvajanja Priporočila v treh letih in k podpori državam članicam s financiranjem in izmenjavami za vzajemno učenje.

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 ter 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[26]. 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[27].

(6) Evropski parlament je v Resoluciji o evropskem stebru socialnih pravic[28] poudaril potrebo po primerni socialni zaščiti in socialnih naložbah skozi celo življenje ljudi, ki

[26] UL C 428, 13.12.2017, str. 10.

[27] Skupna izjava socialnih partnerjev z dne 24. marca 2017.

[28] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//SL

bodo vsem omogočale polno 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 so temelji socialnega modela Unije 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 podpiranjem prehajanja na trgu dela za posameznike, ki menjajo zaposlitev, prehajajo v zaposlitev ali iz nje, ustanavljajo podjetje ali ga zapirajo. 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 izravnavajo potrošnjo v poslovnem ciklu.

(8) Socialna zaščita se lahko zagotavlja z dajatvami v naravi ali v denarju. Na splošno se zagotavlja prek sistemov socialne pomoči, ki ščitijo vse posameznike (temeljijo na njihovem državljanstvu ali stalnem prebivališču in se financirajo iz splošne obdavčitve), ter prek sistemov socialne varnosti, 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 brezposelnosti do bolezni ali starosti. To priporočilo se uporablja na področjih socialne zaščite, ki so tesneje povezana s statusom na trgu dela ali vrsto delovnega razmerja in večinoma zagotavljajo zaščito pred izgubo dohodka iz dela zaradi nastopa določenih tveganj. Dopolnjuje obstoječe smernice na ravni Unije o socialnih storitvah in pomoči ter širše o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela[29].

(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 pripravništva); 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, 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

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

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 s statusom na trgu dela ali vrsto delovnega razmerja. Le redke države članice so sprejele reforme za prilagoditev sistemov socialne zaščite spreminjajoči se naravi dela in da bi bolje zaščitile zadevne delavcee 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.

(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.

(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 padec v revščino.

(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. Zlasti 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 ugotovljena dva sklopa vprašanj: obstoječe razlike v pravilih za standardne zaposlene in za osebe v

nestandardnih vrstah zaposlitve ali samozaposlene osebe so lahko po nepotrebnem manj ugodne za eno skupino; 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 dejavnost, če so že popolnoma kriti v okviru svoje glavne zaposlitve.

(19) Pravice socialne zaščite se ne ohranijo in 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. Prenosljivost pravic med sistemi in njihovo združevanje je ključno za osebe, ki kombinirajo ali menjajo zaposlitve ali prehajajo iz statusa delavca v status samozaposlene osebe in obratno, da bi lahko dejansko dostopali do dajatev v okviru sistemov, ki temeljijo na prispevkih, in bili ustrezno kriti, pa tudi da bi se jih spodbujalo k udeležbi v primeru prostovoljnih sistemov socialne zaščite.

(20) Dajatve so lahko neustrezne, tj. nezadostne ali nepravočasne za ohranjanje 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. Poleg tega bi se lahko progresivnost in zmanjšanja prispevkov za socialno varnost za skupine z nizkimi dohodki uporabljali tako za delavce kot samozaposlene osebe, hkrati pa bi zagotovilo, da take izjeme ne povzročijo nezadostnega poročanja dohodka.

(21) Sedanja regulativna zapletenost in pomanjkanje preglednosti glede pravil v zvezi s socialno zaščito v številnih državah članicah 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, zlasti v primeru prostovoljnih sistemov.

(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 zaščite[30].

(25) Sodišče Evropske unije je s svojo sodno prakso[31] določilo merila za ugotavljanje statusa delavca. Na teh merilih temelji opredelitev delavca v točki 7.

(26) Svet je v Priporočilu 92/442/EGS[32] 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.

(27) 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.

(28) Mednarodna organizacija dela v svojem priporočilu iz leta 2012 o minimalnih ravneh socialne zaščite svojim članicam priporoča, naj glede na nacionalne razmere čim

---

30 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 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/EU 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 (OJ 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/EU z dne 8. marca 2010 o izvajanju revidiranega okvirnega sporazuma o starševskem dopustu, sklenjenega med BUSINESSEUROPE, 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) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, 30.4.2004, str. 1) ter predlog direktive o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji (COM(2017) 797 final) z dne 21. decembra 2017.

31 Glej Sodba z dne 3. julija 1986, Deborah Lawrie-Blum, zadeva 66/85; Sodba z dne 14. oktobra 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, zadeva C-428/09; Sodba z dne 9. julija 2015, Balkaya, zadeva C-229/14; Sodba z dne 4. decembra 2014, FNV Kunsten, zadeva C-413/13 in Sodba z dne 17. novembra 2016, Ruhrlandklinik, zadeva C-216/15.

32 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).

hitreje uvedejo in ohranjajo minimalne ravni socialne zaščite, ki naj vključujejo osnovna zagotovila za socialno zaščito.

(29) Komisija je v skladu s členom 154(2) PDEU opravila dvostopenjsko posvetovanje s socialnimi partnerji[33] 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.

(30) Komisija je opravila tudi javno posvetovanje, da bi pridobila mnenja različnih zainteresiranih strani in državljanov ter zbrala dokaze za oceno socialno-ekonomskih učinkov tega priporočila[34].

(31) 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.

(32) 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.

(33) To priporočilo zlasti ne bi smelo dodatno ogroziti likvidnosti podjetij (zlasti MSP), kadar na njihovo finančno stanje negativno vplivajo zamude plačil javnih organov.

(34) Države članice lahko v pripravo reform vključijo zainteresirane strani, vključno s socialnimi partnerji. To priporočilo ne bi smelo omejevati avtonomije socialnih partnerjev, kadar so odgovorni za vzpostavitev in upravljanje sistemov socialne zaščite.

(35) 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 vsebini in zagotavljanju dajatev, višini prispevkov ter pogojih za dostop. To priporočilo državam članicam ne bi smelo preprečevati ohranjanja ali vzpostavitve naprednejših določb o socialni zaščiti, kot so priporočene tukaj.

(36) To priporočilo bi moralo ustrezno spoštovati, utrjevati in krepiti temeljne pravice, zlasti kot so določene v členih 29 in 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

(37) 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:

---

33 C(2017) 7773.

34 SWD(2018) 70.

Cilj in področje uporabe

1. Cilj tega priporočila je vsem delavcem in samozaposlenim osebam v državah članicah zagotoviti dostop do ustrezne socialne zaščite.

2. Cilj tega priporočila je uvesti minimalne standarde na področju socialne zaščite delavcev in samozaposlenih oseb. V skladu s temeljnimi načeli nacionalnih sistemov socialne zaščite se lahko socialna zaščita nudi s kombiniranjem sistemov, kar vključuje javne, poklicne in zasebne sisteme, ter lahko vključuje prispevke. 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. Zlasti naj bi vsem delavcem in samozaposlenim osebam zagotovilo naslednje:

   (a) formalno kritje iz socialne zaščite;

   (b) dejansko kritje, ustreznost in prenosljivost socialne zaščite;

   (c) preglednost pravic do socialne zaščite.

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;

   (f) dajatve za nesreče pri delu in poklicne bolezni.

6. Načela dostopnosti, prenosljivosti, 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.

Opredelitev pojmov

7. V tem priporočilu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

   (a) „delavec“ pomeni fizično osebo, ki za določeno časovno obdobje proti plačilu opravlja storitve za drugo osebo in pod njenim vodstvom;

   (b) „delovno razmerje“ pomeni delovno razmerje med delavcem in delodajalcem(-i);

   (c) „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;

(d) „status na trgu dela“ pomeni status osebe, ki dela v okviru delovnega razmerja (delavec) ali v svojem imenu (samozaposlena oseba);

(e) „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. Področja socialne zaščite iz odstavka 5 tega priporočila so opredeljena v skladu z Uredbo (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta;

(f) „dajatev“ pomeni prenos v denarju, ki ga subjekt javnega ali zasebnega prava v okviru sistema socialne zaščite izvede v korist upravičenca;

(g) „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;

(h) „dejansko kritje“ skupine pomeni, da imajo na posameznem področju socialne zaščite posamezniki iz te skupine možnost pridobivati pravice do dajatev ter v primeru uresničitve tveganja dostopati do določene ravni dajatev;

(i) „trajanje dajatev“ pomeni časovno obdobje, v katerem zavarovanec ali njegove vzdrževane osebe lahko koristijo dajatve iz sistema socialne zaščite;

(j) „upoštevno obdobje“ pomeni obdobje članstva v sistemu, ki mora v skladu z nacionalnim pravom ali pravili sistema preteči za začetek upravičenosti do pridobljenih pravic do socialne zaščite;

(k) „najkrajše delovno obdobje“ pomeni, da mora oseba delati najmanj določeno število ur/mesecev/let, da bi bila upravičena do prejemanja dajatev v primeru nastopa zavarovalnega primera;

(l) „gospodarski sektorji“ pomenijo sektorje gospodarstva, razdeljene glede na vrsto izdelkov ali storitev, ki jih proizvajajo;

(m) „prenosljivost“ pomeni možnost (i) prenosa pridobljenih pravic v drug sistem, (ii) prištevanje upoštevnih obdobij iz prejšnjega statusa na trgu dela (ali sočasnih statusov na trgu dela) upoštevnim obdobjem v novem statusu;

(n) „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

8. Države članice bi morale delavcem zagotoviti dostop do socialne zaščite z razširitvijo obveznega formalnega kritja na vse delavce ne glede na vrsto delovnega razmerja;

9. države članice bi morale samozaposlenim osebam zagotoviti dostop do socialne zaščite z razširitvijo njihovega formalnega kritja:

   (a) obvezno za dajatve za bolezen ali pravice iz zdravstvenega varstva, dajatve za materinstvo/očetovstvo, dajatve za starost in dajatve za invalidnost ter dajatve za nesreče pri delu in poklicne bolezni;

   (b) prostovoljno za dajatve za brezposelnost.

Dejansko kritje in prenosljivost

10. Države članice bi morale zagotoviti dejansko kritje za vse delavce ne glede na vrsto delovnega razmerja in za samozaposlene osebe pod pogoji iz odstavkov 7 in 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), 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.

11. V skladu z nacionalnimi ureditvami socialnega dialoga bi morale države članice zagotoviti, da se pravice ne glede na to, ali so pridobljene v obveznem ali prostovoljnem sistemu, prištevajo, ohranjajo in prenašajo med vsemi vrstami zaposlitvenega ali samozaposlitvenega statusa in med gospodarskimi sektorji. To lahko vključuje:

   (a) združevanje vseh prispevkov in ohranjanje vseh pravic, pridobljenih na poklicni poti osebe ali v določenem referenčnem obdobju;

   (b) prenosljivost vseh pravic med različnimi sistemi na danem področju socialne zaščite.

Ustreznost

12. Kadar nastopi tveganje, za katero so delavci in samozaposlene osebe zavarovani v sistemih socialne zaščite, bi morale države članice zagotoviti, da sistemi nudijo ustrezno raven zaščite članom teh sistemov, tj. zadostno in pravočasno za ohranjanje življenjskega standarda, zagotavljanje ustrezne nadomestitve izgube dohodka, vedno pa preprečujejo, da bi člani sistema končali v revščini.

13. Države članice bi morale zagotoviti, da so prispevki za socialno zaščito sorazmerni z zmožnostjo prispevanja delavcev in samozaposlenih oseb.

14. Države članice bi morale zagotoviti, da se vsa izvzetja ali zmanjšanja socialnih prispevkov za skupine z nizkimi dohodki uporabljajo ne glede na vrsto delovnega razmerja in status na trgu dela.

15. Drave članice bi morale zagotoviti, 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 zaslužke.

Preglednost

16. Države članice bi morale zagotoviti preglednost pogojev in pravil vseh socialnih sistemov ter brezplačno obveščanje posameznikov z redno posodobljenimi, celovitimi, dostopnimi, uporabniku prijaznimi in jasno razumljivimi informacijami o njihovih individualnih pravicah in dolžnostih, na primer z:

    (a) rednim pošiljanjem posodobljenih podatkov o individualnih pravicah;

    (b) vzpostavitvijo spletnih orodij za simulacijo glede upravičenosti do dajatev;

    (c) vzpostavitvijo spletnih in nespletnih informacijskih centrov ali osebnih računov.

17. Države članice bi morale poenostaviti upravne zahteve sistemov socialne zaščite za delavce, samozaposlene osebe in delodajalce, zlasti za mikro-, mala in srednja podjetja.

Izvajanje, poročanje in ocenjevanje

18. 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 bi morale države članice do [DODATI datum 18 mesecev po objavi Priporočila] zbrati in objaviti zanesljive nacionalne statistične podatke o dostopu do različnih oblik socialne zaščite, razdeljene 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, starosti in državljanstvu.

19. Komisija bi morala skupaj z Odborom za socialno zaščito do [DODATI datum 12 mesecev po objavi Priporočila] vzpostaviti primerjalni okvir in oblikovati dogovorjene skupne kvantitativne in kvalitativne kazalnike za spremljanje izvajanja tega priporočila ter omogočiti njegovo oceno.

20. Države članice bi morale začeti izvajati načela iz tega priporočila čim prej in akcijske načrte s poročanjem o sprejetih zadevnih ukrepih na nacionalni ravni predložiti do [DODATI datum 12 mesecev po objavi Priporočila]. Napredek pri izvajanju akcijskih načrtov bi bilo treba spremljati v okviru orodij za večstranski nadzor v skladu z evropskim semestrom in odprto metodo koordinacije za socialno zaščito in socialno vključenost.

21. Komisija bi morala v sodelovanju z državami članicami in po posvetovanju z zadevnimi zainteresiranimi stranmi ocenjevati 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.

22. Komisija bi morala zagotoviti, da izvajanje tega priporočila podpirajo ukrepi, ki se financirajo iz zadevnih programov Unije.

23. Komisija bi morala olajšati vzajemno učenje in izmenjavo dobrih praks med državami članicami in z zainteresiranimi stranmi.

V Strasbourgu,

Za Svet
Predsednik