EURÓPSKA
KOMISIA

V Štrasburgu 13. 3. 2018
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Návrh

ODPORÚČANIE RADY

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

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

DÔVODOVÁ SPRÁVA

1. KONTEXT NÁVRHU

• Dôvody a ciele návrhu

Ponúkanie prístupu k sociálnej ochrane má zásadný význam pre hospodársku a sociálnu bezpečnosť pracovnej sily a dobre fungujúce trhy práce, ktoré vytvárajú pracovné miesta a zabezpečujú udržateľný rast. Existuje však čoraz viac ľudí, ktorí pre druh pracovnoprávneho vzťahu alebo formu samostatnej zárobkovej činnosti nemajú dostatočný prístup k sociálnej ochrane.

Sociálna ochrana sa môže poskytovať vo forme vecných alebo peňažných dávok. Vo všeobecnosti sa poskytuje v rámci systémov sociálnej pomoci, ktoré chránia všetkých jednotlivcov (na základe ich štátnej príslušnosti/bydliska a sú financované prostredníctvom všeobecného zdanenia), a v rámci systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré chránia ľudí na trhu práce a často sú založené na príspevkoch súvisiacich s výškou príjmu. Sociálna ochrana zahŕňa viacero odvetví a vzťahuje sa na rôzne sociálne riziká, od nezamestnanosti až po chorobu alebo vysoký vek.

V Európskom pilieri sociálnych práv[1], ktorý v novembri 2017 spoločne vyhlásili Európsky parlament, Rada a Komisia, sa stanovuje 20 zásad a práv na podporu spravodlivých a dobre fungujúcich trhov práce a sociálnych systémov. Konkrétne v zásade 12 piliera sa uvádza, že „*bez ohľadu na druh a trvanie pracovnoprávneho vzťahu majú pracovníci a za porovnateľných podmienok samostatne zárobkovo činné osoby právo na primeranú sociálnu ochranu*“. Cieľom tejto iniciatívy je vykonávať uvedenú zásadu, ako aj prispievať k vykonávaniu ostatných zásad piliera ako „bezpečné a adaptabilné zamestnanie“, „dávky v nezamestnanosti“, „zdravotná starostlivosť“ a „príjem v starobe a dôchodky“. Súčasné odporúčanie sa vzťahuje na odvetvia sociálnej ochrany, ktoré užšie súvisia s postavením na trhu práce alebo druhom pracovnoprávneho vzťahu, a zabezpečujú predovšetkým ochranu pred stratou pracovného príjmu pri výskyte určitých rizík.

V rámci EÚ existujú rôzne systémy sociálneho zabezpečenia a sociálnej ochrany, ktoré odrážajú rôzne národné tradície, politické preferencie a rozpočtové kapacity. Všetky však čelia podobným transformačným problémom. V minulosti boli pracovnoprávne vzťahy založené najmä na trvalých pracovných zmluvách na plný pracovný čas uzatvorených medzi pracovníkom a jedným zamestnávateľom. Globalizácia, technológie, zmeny v individuálnych preferenciách a demografické zmeny za posledných dvadsať rokov prispeli k významnej transformácii trhov práce. Viedli k vzniku iných foriem zamestnania než na základe trvalých pracovných zmlúv na plný pracovný čas, ako napríklad dočasná práca, práca na kratší pracovný čas a príležitostná práca. Vďaka nim môžu podniky prispôsobiť ponuku práce svojim potrebám a pracovníci môžu upraviť svoje pracovné modely podľa vlastných preferencií. Kariéry sú menej lineárne a ľudia častejšie menia postavenie na trhu práce a/alebo si zvolia kombináciu plateného zamestnania a samostatnej zárobkovej činnosti.

Tempo zmien nedávno podstatne urýchlila digitalizácia. Spoločnosti a podniky musia svoje ekonomické činnosti rýchlejšie prispôsobiť rôznym trhom s cieľom zaviesť nové životné cykly výrobkov a sezónne činnosti, ako aj efektívne zvládať výkyvy v objeme a tokoch obchodu. Podniky v mnohých prípadoch uprednostňujú nové formy zamestnania a zmluvy,

[1] COM(2017) 251.

ako napríklad práca na vyžiadanie, práca za poukážky a práca vykonávaná mimo pracovného pomeru, aby mohli uspokojiť tieto potreby. Vďaka ďalším novým formám samostatnej zárobkovej činnosti alebo zamestnania, ako napríklad práca pre digitálne platformy, získajú ľudia nové príležitosti vstupu na trh práce alebo zotrvania na ňom, prípadne na doplnenie príjmu z hlavného zamestnania.

Za posledných dvadsať rokov sa v EÚ z podobných dôvodov vyvíjala aj samostatne zárobková činnosť. Dôležitým prínosom štrukturálnych zmien na trhoch práce je stieranie hraníc medzi postaveniami na trhu práce. Popri tradičných „podnikateľoch“ a slobodných povolaniach sa postavenie samostatne zárobkovo činnej osoby používa v oveľa širšom zmysle, v niektorých prípadoch aj tam, kde fakticky existuje vzťah podriadeného zamestnania.

Vzhľadom na vývoj sveta práce (čoraz viac samostatne zárobkovo činných osôb, zamestnancov bez štandardných zmlúv alebo osôb, ktoré menia postavenie na trhu práce alebo využívajú kombináciu závislej a samostatnej zárobkovej činnosti) existuje čoraz viac pracovníkov bez dostatočného prístupu k sociálnej ochrane z dôvodu ich postaveniana trhu práce alebo druhu pracovnoprávneho vzťahu.

Tieto nedostatky čoraz viac ohrozujú blaho dotknutých jednotlivcov a ich rodín, ktorí sú vystavení väčšej ekonomickej neistote, ale aj hospodárstvo a spoločnosť z hľadiska domáceho dopytu, investícií do ľudského kapitálu a sociálnej súdržnosti. Akumulované účinky rozdielneho prístupu k sociálnej ochrane budú časom pravdepodobne viesť k novej medzigeneračnej a intrageneračnej nerovnosti medzi osobami, ktoré majú alebo sa im podarilo získať zamestnanie s pracovnou zmluvou so všetkými sociálnymi právami, a osobami, ktoré takúto zmluvu nemajú. Môžu predstavovať nepriamu diskrimináciu mladých ľudí, osôb narodených v zahraničí a žien, u ktorých je vyššia pravdepodobnosť zamestnania na základe neštandardných zmlúv.

Nedostatky v prístupe k sociálnej ochrane z dôvodu postavenia na trhu práce a druhu pracovnoprávneho vzťahu môžu obmedziť využívanie príležitostí na zmenu postavenia na trhu práce, ak znamenajú stratu nárokov a v konečnom dôsledku môžu viesť k nižšiemu rastu produktivity práce. Preto môžu mať nepriaznivý vplyv na podnikanie, brzdiť konkurencieschopnosť a udržateľný rast.

Z dlhodobého hľadiska ohrozujú sociálnu a hospodársku udržateľnosť vnútroštátnych systémov sociálnej ochrany. Nedostatky v prístupe k sociálnej ochrane pre čoraz väčšie skupiny pracovnej sily môžu viesť k tomu, že v prípade sociálneho rizika začnú využívať záchranné siete financované z daní, ktoré majú byť poslednou možnosťou, zatiaľ čo bude úmerne klesať počet ľudí, ktorí odvádzajú príspevky na sociálnu ochranu. Môžu viesť aj k zneužívaniu pracovnoprávneho postavenia a vytvárať nekalú súťaž medzi spoločnosťami, ktoré naďalej odvádzajú príspevky na sociálnu ochranu, a tými, ktoré ich neodvádzajú.

Cieľom iniciatívy „Prístup pracovníkov a samostatne zárobkovo činných osôb k sociálnej ochrane“ je podpora všetkých samostatne zárobkovo činných osôb a pracovníkov s neštandardnými zmluvami, ktorí vzhľadom na druh zmluvy alebo postavenie na trhu práce nie sú dostatočne chránení systémom sociálnej ochrany v prípade nezamestnanosti, choroby, materstva alebo otcovstva, pracovných úrazov a chorôb z povolania, invalidity a vysokého veku. Hlavným cieľom iniciatívy je vyzvať členské štáty, aby:

- umožnili všetkým zamestnaným jednotlivcom a samostatne zárobkovo činným osobám zapojiť sa do príslušných systémov sociálnej ochrany (odstránenie nedostatkov formálneho krytia),

- prijali opatrenia s cieľom umožniť všetkým zamestnaným jednotlivcom a samostatne zárobkovo činným osobám vstúpiť do systému, nadobudnúť a uplatniť primerané nároky (primerané efektívne krytie) a uľahčiť prevoditeľnosť nárokov sociálnej ochrany medzi systémami,
- zvýšili transparentnosť systémov sociálnej ochrany a súvisiacich práv.

Táto iniciatíva je súčasťou balíka opatrení v oblasti sociálnej spravodlivosti spolu s návrhom nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán práce[2], a oznámením o monitorovaní vykonávania Európskeho piliera sociálnych práv[3].

S týmto navrhovaným odporúčaním úzko súvisia a dopĺňajú ho ďalšie iniciatívy, ktoré prispievajú k vykonávaniu Európskeho piliera sociálnych práv, a to najmä návrh Komisie na smernicu Európskeho parlamentu a Rady o transparentných a predvídateľných pracovných podmienkach v Európskej únii (pozri ďalej oddiel o súlade s existujúcimi politikami).

Súčasné odporúčanie vychádza z odporúčania MOP o vnútroštátnych minimách sociálnej ochrany[4], v ktorom sa uvádzajú usmernenia pre krajiny, pokiaľ ide o rozšírenie krytia sociálnej ochrany prednostným stanovením minimálnych úrovní sociálnej ochrany dostupnej pre všetkých ľudí v núdzi.

Problematika, ktorá je predmetom odporúčania, sa týka značného počtu ľudí v EÚ. Samostatná zárobková činnosť a neštandardné formy práce majú spolu značný podiel na trhu práce. V roku 2016 tvorili samostatne zárobkovo činné osoby 14 % zamestnancov EÚ, 8 % tvorili dočasní zamestnanci na plný pracovný čas, 4 % dočasní zamestnanci na kratší pracovný čas, 13 % stáli zamestnanci na kratší pracovný čas a 60 % zamestnanci s pracovnou zmluvou na plný pracovný čas uzatvorenou na neurčitý čas.

Prevalencia neštandardnej práce a samostatnej zárobkovej činnosti je v jednotlivých členských štátoch, regiónoch, odvetviach a generáciách veľmi rozdielna. Podiel mladých pracovníkov vo veku od 20 do 30 rokov s dočasnými pracovnými zmluvami alebo s „inou alebo žiadnou zmluvou“ je dvakrát vyšší ako v ostatných vekových skupinách. Prejavuje sa aj rozdelenie podľa rodovej príslušnosti, pričom medzi samostatne zárobkovo činnými osobami je silná prevalencia mužov, a medzi pracovníkmi so zmluvou na neurčitý čas a/alebo na kratší pracovný čas je silná prevalencia žien.

Samostatne zárobkovo činné osoby tvoria heterogénnu skupinu. Väčšina jednotlivcov si samostatnú zárobkovú činnosť spojenú s podnikateľským rizikom zvolila dobrovoľne, či už so zamestnancami alebo bez nich, zatiaľ čo približne 20 % jednotlivcov si túto formu zvolilo preto, lebo nemôžu nájsť zamestnanie. Niektorí z nich majú kvalitnú prácu a sú samostatní. Ostatní, ktorých podiel je menej než 10 %, sú ekonomicky závislí a finančne zraniteľní. Samostatne zárobkovo činné osoby založili 15 % až 100 % spoločností v EÚ, a to v členských štátoch, kde možno na základe údajov uskutočniť túto analýzu[5]. Miera prežitia novo založených podnikov, ktoré založili samostatne zárobkovo činné osoby, je po prvých piatich rokoch zvyčajne 30 % až 60 %.

[2] COM(2018) 131.
[3] COM(2018) 130.
[4] Odporúčanie MOP o vnútroštátnych minimách sociálnej ochrany, 2012 (č. 202).
[5] Belgicko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Maďarsko, Írsko, Litva, Luxembursko, Malta, Poľsko a Spojené kráľovstvo.

Čoraz viac ľudí navyše uzatvára súbežne viacero pracovných zmlúv alebo využíva kombináciu zamestnania a samostatnej zárobkovej činnosti. V niektorých prípadoch sa identifikovateľný hlavný zdroj príjmu dopĺňa príjmom z okrajových/doplnkových činností. V iných prípadoch celý príjem pochádza z viacerých činností, ale nemožno identifikovať žiadny hlavný zdroj príjmu.

V niektorých krajinách neboli samostatne zárobkovo činné osoby nikdy plne začlenené do systémov sociálnej ochrany. V roku 2017 nemali samostatne zárobkovo činné osoby žiadny prístup k ochrane v nezamestnanosti v jedenástich členských štátoch. V desiatich členských štátoch neboli poistené pre prípad pracovného úrazu a choroby z povolania a v troch nemohli poberať nemocenské dávky. V krajinách s dobrovoľným poistením pre samostatne zárobkovo činné osoby sú miery využívania nízke (od 1 % do 20 %). Ľudia s neštandardným zamestnaním majú zas zvyčajne rovnaký zákonný prístup k systémom sociálnej ochrany ako zamestnanci so štandardnými zmluvami, s dôležitou výnimkou určitých kategórií pracovníkov vrátane príležitostných a sezónnych pracovníkov, učňov a stážistov, pracovníkov pracujúcich na vyžiadanie, dočasných agentúrnych pracovníkov alebo pracovníkov so zmluvou typickou pre danú krajinu.

Niektorí pracovníci s neštandardnými zmluvami a niektoré samostatne zárobkovo činné osoby čelia prekážkam pri nadobúdaní a uplatňovaní primeraných nárokov na poberanie dávok vyplývajúcich z pravidiel, ktorými sa upravujú príspevky a nároky (minimálne obdobie poistenia, minimálny pracovný čas, dlhá čakacia lehota alebo krátke trvanie poskytovania dávok) a spôsob posudzovania vymeriavacieho základu, alebo z dôvodu neprimeranosti dávok.

Zatiaľ čo väčšina členských štátov poskytuje všeobecné informácie o právach a povinnostiach týkajúcich sa účasti v systémoch sociálnej ochrany, iba polovica z nich poskytuje informácie o individuálnych právach a povinnostiach. Zabezpečením prístupu k individualizovaným informáciám by sa zvýšila informovanosť ľudí o nárokoch, ktoré nadobudli počas kariéry, a umožnilo by sa im prijať informované rozhodnutia.

- **Súlad s existujúcimi ustanoveniami v tejto oblasti politiky**

Odporúčanie je v súlade s existujúcimi politikami v oblasti sociálnej ochrany a nadväzuje na ne.

Existujúcimi usmerneniami EÚ v oblasti prístupu k sociálnej ochrane[6] v kontexte európskeho semestra a otvorenej metódy koordinácie v sociálnej oblasti sa dosiahol konsenzus medzi členskými štátmi a inštitúciami EÚ, pokiaľ ide o potrebu modernizácie systémov sociálnej ochrany[7]. V tejto súvislosti sa vypracovali politické usmernenia v kľúčových odvetviach sociálnej ochrany (dôchodky, poistenie v nezamestnanosti atď.) Súčasná iniciatíva by preto

[6] Odporúčanie Rady 92/442/EHS z 27. júla 1992 o konvergencii cieľov a politík sociálnej ochrany (Ú. v. ES L 245, 26.8.1992, s. 49 – 52), odporúčanie Komisie [C(2008) 5737] z 3. októbra 2008 o aktívnom začleňovaní ľudí vylúčených z trhu práce (Ú. v. EÚ L 307, 18.11.2008, s. 11 – 14), oznámenie Komisie „K sociálnym investíciám do rastu a súdržnosti – vrátane realizácie Európskeho sociálneho fondu v rokoch 2014 – 2020, COM(2013) 83, „Obnovený záväzok v prospech sociálnej Európy: Posilnenie otvorenej metódy koordinácie v oblasti sociálnej ochrany a sociálneho začleňovania [KOM(2008) 418 v konečnom znení], rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1848 z 5. októbra 2015 o usmerneniach politík zamestnanosti členských štátov na rok 2015 (Ú. v. EÚ L 268, 15.10.2015), odporúčania pre jednotlivé krajiny.

[7] Oznámenie Komisie „Modernizácia a zlepšenie sociálnej ochrany v Európskej únii“, KOM(97) 102 v konečnom znení, 12. marec 1997.

doplnila prebiehajúcu spoluprácu v oblasti sociálnej ochrany o preskúmanie situácie samostatne zárobkovo činných osôb a pracovníkov s neštandardnými zmluvami v rôznych odvetviach sociálnej ochrany.

Právny rámec EÚ pre ochranu práv v niektorých oblastiach neštandardných foriem zamestnania sa v priebehu rokov rozvíjal prostredníctvom smernice o dočasnej agentúrnej práci[8] a dohôd uzavretých medzi sociálnymi partnermi a vykonávanými cez smernicu o práci na kratší pracovný čas a smernicu o práci na dobu určitú[9]. Keďže smernice sa vzťahujú na podmienky zamestnania, ich vplyv na sociálnu ochranu je do veľkej miery obmedzený. Týkajú sa práv sociálnej ochrany, ktoré úzko súvisia s podmienkami zamestnania a považujú sa za súčasť odmeny, ako napríklad dôchodkové poistenie zamestnancov[10], materské príspevky a nemocenské dávky. Súdny dvor však vo svojej judikatúre jasne stanovil, že smernice sa nevzťahujú na zákonné systémy sociálnej ochrany[11]. Sociálni partneri v preambulách svojich dohôd[12] vyzývajú členské štáty, aby zabezpečili prispôsobenie mechanizmov sociálnej ochrany rozvoju pružných foriem práce. Tieto preambuly nie sú právne záväzné, a hoci členské štáty pri viacerých príležitostiach oznámili svoj záväzok zlepšiť prístupnosť sociálnej ochrany pre pracovníkov, z nedávneho preskúmania miery vykonávania tohto cieľa vyplýva, že vo viacerých členských štátoch ešte stále existuje značný priestor na zlepšenie[13].

V oblasti rodovej rovnosti sa prijalo niekoľko smerníc, v ktorých sa stanovujú určité práva týkajúce sa rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom. V smernici 2010/41/EÚ[14] o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania so ženami a mužmi vykonávajúcimi činnosť ako samostatne zárobkovo činné osoby sa stanovuje možnosť udeliť ženám (vrátane manželiek samostatne zárobkovo činných osôb) právo na materskú dovolenku a dávky v materstve najmenej na 14 týždňov. Keďže táto smernica ponecháva rozhodnutie o tom, či by sa právo na poberanie takýchto dávok malo udeľovať na povinnom alebo dobrovoľnom základe, na členských štátoch, výška dávok a podmienky oprávnenosti v jednotlivých členských štátoch sa výrazne líšia. V návrhu Komisie na smernicu o rovnováhe medzi pracovným a súkromným životom rodičov a opatrovateľov[15] sa stanovuje krytie cez dávky v otcovstve a rodičovské dávky pre všetkých pracovníkov vrátane pracovníkov s neštandardnou zmluvou, s pracovnou zmluvou alebo pracovnoprávnym vzťahom.

Pokiaľ ide o prevoditeľnosť, v právnych predpisoch EÚ neexistuje požiadavka na zabezpečenie prevoditeľnosti práv na dôchodkové poistenie zamestnancov, ale v smernici 2014/50/EÚ[16] o prenosnosti doplnkových dôchodkových práv sa členské štáty vyzývajú na zlepšenie situácie a všetky členské štáty sa skutočne rozhodli, že všetkým pracovníkom (smernica sa nevzťahuje na samostatne zárobkovo činné osoby), ktorí vystúpia zo zamestnaneckého dôchodkového systému, zabezpečia rovnaké právne zaobchádzanie.

---

8 Smernica o dočasnej agentúrnej práci, k dispozícii online.

9 Smernica 1999/70/ES o práci na dobu určitú, k dispozícii online; Smernica 97/81/ES o práci na kratší pracovný čas, k dispozícii online.

10 Pozri spojené veci C-396/08 a 395/08 Bruno a i. v odseku 41, k dispozícii online.

11 Tamže a vec C-385/11 Moreno v. INSS, k dispozícii online.

12 Rámcová dohoda o pracovných zmluvách na dobu určitú, ktorú 18. marca 1999 uzavreli všeobecné medzirezortné organizácie (ETUC, BUSINESSEUROPE a CEEP), rámcová dohoda o práci na kratší pracovný čas, ktorú 6. júna 1997 uzavreli všeobecné medzirezortné organizácie (UNICE, CEEP a ETUC).

13 ESPN (2017), Tematické správy o *prístupe k sociálnej ochrane pre ľudí pracujúcich ako samostatne zárobkovo činné osoby alebo na základe neštandardných zmlúv*.

14 K dispozícii online.

15 COM (2017) 253/884003.

16 Podrobnejšie informácie pozri v prílohe 8.

Riešenie problému transparentnosti bolo nedávno predmetom viacerých iniciatív EÚ. Po prvé, týka sa to starobných dávok v rámci dôchodkového poistenia zamestnancov. Túto problematiku bude riešiť smernica o minimálnych požiadavkách na posilnenie mobility pracovníkov medzi členskými štátmi zlepšením nadobúdania a zachovávania doplnkových dôchodkových práv[17] (smernica o prevoditeľnosti) a prepracované znenie smernice o činnostiach inštitúcií zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia (IZDZ) a o dohľade nad nimi (smernica IZDZ)[18]. Obidve smernice zlepšujú poskytovanie informácií o dôchodkových systémoch. Smernica o prevoditeľnosti sa vzťahuje aj na ochranu dôchodkových práv po skončení pracovného pomeru[19]. Uvedené smernice by sa mali transponovať do vnútroštátnych právnych predpisov do 21. mája 2018 a 13. januára 2019, v tomto poradí.

Nedostatkom transparentnosti pre pracovníkov v iných oblastiach sociálnej ochrany sa bude čiastočne zaoberať návrh Komisie na smernicu o transparentných a predvídateľných pracovných podmienkach v Európskej únii[20], ale rozsah pôsobnosti nezahŕňa samostatne zárobkovo činné osoby. Podľa návrhu dostanú pracovníci informácie o inštitúcii(-ách) sociálnej ochrany, ktorej(-ým) sa odvádzajú sociálne príspevky spojené s pracovnoprávnym vzťahom, a akejkoľvek ochrane v rámci sociálnej ochrany, ktorú poskytuje zamestnávateľ. V navrhovanej smernici sa však neurčuje, či by pracovníci mali mať prístup k sociálnej ochrane. Obmedzuje sa na zabezpečenie prístupu zamestnancov k informáciám o nadobudnutých právach.

- **Súlad s ostatnými politikami Únie**

Iniciatíva je v súlade s politickou prioritou, ktorá sa pridelila spravodlivejšej a hlbšej hospodárskej a menovej únii. Priaznivé účinky na dynamiku trhu práce, menšia ekonomická neistota a znížené sociálne náklady by mohli posilniť hospodárstvo EÚ ako celok. Spoločnostiam by v závislosti od možností financovania mohli vzrásť náklady na zvládanie výkyvov vo výrobe, spolu s určitým zvýšením nákladov spojených s neštandardnými formami zamestnania a samostatnou zárobkovou činnosťou. Mohli by však priniesť aj zvýšenie produktivity jednotlivcov vo formách zamestnania s novou úrovňou ochrany a spravodlivejšiu hospodársku súťaž.

Zabezpečenie dávok pre skupiny, ktoré predtým nemali krytie, cez verejné systémy sociálnej ochrany by mohlo viesť k zvýšeniu verejných výdavkov. Počiatočné rozpočtové náklady by sa však mohli znížiť vďaka zvýšeným príspevkom na sociálnu ochranu a daňovým príjmom spojeným so spotrebou domácností vzhľadom na pozitívny vplyv na disponibilný príjem domácností, najmä tých chudobnejších. V prípadoch skupín, ktoré predtým nemali krytie a v súčasnosti sa spoliehajú na bezpečnostné siete, ktoré majú byť poslednou možnosťou sociálnej pomoci, by sa mohli dosiahnuť úspory v iných častiach rozpočtu. Môžu vzniknúť aj náklady na poskytovanie personalizovaných informácií. Takéto náklady by však mali byť podstatne nižšie ako očakávané prínosy – pre jednotlivcov počas celého života, ako aj pre systémy sociálnej ochrany v strednodobom a dlhodobom horizonte.

---

17 Smernica 2014/50/EÚ o minimálnych požiadavkách na posilnenie mobility pracovníkov medzi členskými štátmi zlepšením nadobúdania a zachovávania doplnkových dôchodkových práv. V článku 6 sa od členských štátov vyžaduje zabezpečenie toho, aby aktívni účastníci systému mohli získať na základe žiadosti informácie o tom, ako by skončenie pracovného pomeru ovplyvnilo ich doplnkové dôchodkové práva.

18 Smernica 2016/2341/EÚ o činnostiach inštitúcií zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia (IZDZ) a dohľade nad nimi.

19 V článku 37 ods. 1 písm. j) smernice 2016/2341 o všeobecných informáciách o dôchodkovom systéme je ustanovenie o prevoditeľnosti. Ak má člen nárok na prevod dôchodkových práv, musia sa poskytnúť ďalšie informácie o mechanizmoch súvisiacich s takýmto prevodom.

20 COM(2017) 797 final, k dispozícii online.

Táto iniciatíva je v súlade s oznámením Komisie o európskej agende pre kolaboratívne hospodárstvo, v ktorom sa zdôraznilo, že existencia pracovnoprávneho vzťahu medzi platformou a poskytovateľom základnej služby sa musí stanoviť na základe holistického posúdenia jednotlivých prípadov a s osobitným dôrazom na to, či poskytovateľ služieb koná pod vedením platformy, ktorá určuje náplň práce, spôsob odmeňovania a pracovné podmienky; či poskytovateľ služieb dostáva odmenu; a charakter práce.[21]

2. PRÁVNY ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právny základ

Iniciatíva „Prístup k sociálnej ochrane pracovníkov a samostatne zárobkovo činných osôb“ bude podporovať ciele Únie uznané v článku 3 Zmluvy o EÚ: presadzovať blaho svojich národov, trvalo udržateľný rozvoj Európy zameraný na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku, ako aj podporovať sociálnu spravodlivosť a ochranu, rovnosť medzi ženami a mužmi a solidaritu medzi generáciami. Podľa článku 9 Zmluvy o fungovaní Európskej únie má Únia pri vymedzovaní a uskutočňovaní svojich politík a činností prihliadať na požiadavky spojené s podporou vysokej úrovne zamestnanosti, zárukou primeranej sociálnej ochrany, bojom proti sociálnemu vylúčeniu a vysokou úrovňou vzdelávania, odbornej prípravy a ochrany ľudského zdravia.

Odporúčanie Rady by vychádzalo z článku 292 ZFEÚ v spojení s článkom 153 ods. 1 písm. c) a článkom 153 ods. 2 tretím pododsekom, ako aj s článkom 352 ZFEÚ.

Podľa článku 153 ods. 1 písm. c) a článku 153 ods. 2 ZFEÚ môže zákonodarca EÚ prijímať opatrenia v oblasti sociálneho zabezpečenia a sociálnej ochrany pracovníkov za predpokladu, že i) sa tým zabraňuje ukladaniu správnych, finančných a právnych obmedzení, ktoré by bránili vzniku a rozvoju malých a stredných podnikov, ii) nie je dotknuté právo členských štátov definovať základné zásady svojich systémov sociálneho zabezpečenia; iii) nie je významnou mierou ovplyvnená finančná rovnováha týchto systémov. Tento právny základ možno použiť na riešenie problémov s prístupom k sociálnej ochrane pre osoby s neštandardným zamestnaním. Od Rady sa požaduje, aby konala jednomyseľne.

Článok 352 ZFEÚ môže slúžiť ako právny základ iniciatívy týkajúcej sa problémov s prístupom k sociálnej ochrane pre ľudí v rôznych formách samostatnej zárobkovej činnosti. V tomto prípade sa od Rady takisto požaduje, aby konala jednomyseľne.

• Subsidiarita (v prípade inej ako výlučnej právomoci)

Za politiku zamestnanosti a sociálnej ochrany zostávajú zodpovedné predovšetkým členské štáty.

Problémy s nedostatočným prístupom k sociálnej ochrane pre čoraz väčší počet ľudí na trhu práce a jeho negatívne dôsledky pre sociálnu súdržnosť, dynamiku trhu práce a trvalo udržateľný rast sú rozšírené vo všetkých členských štátoch. Hoci viacero z nich prijalo reformy alebo vedie vnútroštátne diskusie na túto tému, zistilo sa, že tieto reformy nie sú komplexné ani systematické, aj keď predstavujú krok správnym smerom (t. j. neodstraňujú nedostatky v prístupe pre všetky skupiny a odvetvia sociálnej ochrany). Zo súčasných diskusií ani nevyplýva, že všetky členské štáty majú nevyhnutne v úmysle podniknúť tieto kroky. Jednotlivé členské štáty môžu váhať so zavádzaním vlastných opatrení v tejto oblasti, keďže

[21] COM(2016) 356.

sa obávajú, že takéto kroky by mohli znevýhodniť ich vlastné spoločnosti oproti spoločnostiam z iných členských štátov.

Opatrenia EÚ môžu byť odrazovým mostíkom pre ďalšie vnútroštátne reformy a zabezpečiť, aby dosiahnutý pokrok nebol čiastočný alebo nerovnomerný, ale dotýkal sa všetkých skupín, odvetví sociálnej ochrany a členských štátov. Opatrenia EÚ môžu tiež zabrániť „pretekom ku dnu“ a zaistiť, aby sa všetky členské štáty orientovali rovnakým smerom v rovnaký čas, ako aj podporovať vzostupnú konvergenciu v členských štátoch a medzi nimi v prospech hospodárstva EÚ ako celku.

Opatreniami EÚ možno zmierniť prekážky, ktoré ohrozujú dosahovanie cieľov Únie. Rozdiely medzi druhmi pracovnoprávnych vzťahov alebo medzi postaveniami na trhu práce v súvislosti s prístupom k sociálnej ochrane môžu nepriaznivo ovplyvniť základný cieľ EÚ – podporu plnej zamestnanosti – tým, že sa obmedzí mobilita pracovníkov, a to aj do odvetví s vyššou produktivitou. Pracovníkov môžu odradiť od nástupu do určitého druhu zamestnania alebo od podstupovania rizík spojených so samostatnou zárobkovou činnosťou, čím brzdia podnikanie a inovácie. Tento problém môže predstavovať prekážku aj pri dosahovaní cieľov Únie, pokiaľ ide o kvalitu pracovných miest a boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu.

Opatrenia EÚ môžu posilnením konvergencie smerom k stabilným inštitúciám trhu práce zvýšiť odolnosť hospodárskej štruktúry a zlepšiť sociálnu súdržnosť v Únii.

Cieľom opatrení navrhovaných v tomto odporúčaní je odstrániť alebo zmierniť prekážky, ktoré systémom sociálnej ochrany bránia v poskytovaní primeranej sociálnej ochrany ľuďom bez ohľadu na druh ich pracovnoprávneho vzťahu alebo postavenie na trhu práce, pričom sa rešpektujú právomoci členských štátov pri navrhovaní vlastných systémov sociálnej ochrany. Členské štáty môžu rozhodnúť o viacerých aspektoch, najmä pokiaľ ide o: i) úroveň poskytovanej ochrany, ii) otázku, či rozšíriť krytie v rámci existujúcich systémov alebo vytvorením nových systémov, iii) spôsob financovania ochrany a iv) kombinácie systémov, ktoré sa majú použiť (verejné, zamestnanecké alebo súkromné). Tieto otázky prekračujú rozsah pôsobnosti súčasnej iniciatívy. Členské štáty môžu najlepšie rozhodnúť o týchto rozmeroch pri čo najefektívnejšom zabezpečení účinnej ochrany vzhľadom na rôznorodosť existujúcich systémov sociálnej ochrany v Únii.

- **Proporcionalita**

Zásada proporcionality sa dodržala v plnej miere, keďže rozsah pôsobnosti návrhu sa obmedzuje na zabezpečenie minimálnych noriem v otázke prístupu k sociálnej ochrane.

Návrh ponecháva členským štátom možnosť rozhodnúť sa, či zachovajú alebo zavedú výhodnejšie normy, s prihliadnutím na osobitosti ich vnútroštátnej situácie. Tým ponecháva priestor na flexibilitu, pokiaľ ide o výber konkrétnych vykonávacích opatrení.

Proporcionalita zohráva kľúčovú úlohu aj pri výbere nástroja (pozri oddiel nižšie).

Ako sa uvádza v prílohe 7 k posúdeniu vplyvu, viaceré členské štáty začali viesť vnútroštátne diskusie a vykonávajú niektoré reformy. Týmto odporúčaním sa ďalej podporí úsilie na vnútroštátnej úrovni, pričom sa bude vychádzať z osvedčených postupov, skúseností a dôkazov zhromaždených v rámci celej Únie a posilnia sa opatrenia na riešenie nedostatkov pri zbere údajov.

Ako sa uvádza v posúdení vplyvu (kapitoly 5 a 6), z dostupnej kvantifikácie vyplýva, že náklady spojené s rozšírením formálneho a účinného prístupu a zlepšením transparentnosti sú primerané a odôvodnené vzhľadom na postupné a dlhodobé prínosy v podobe istejšieho zamestnania, zvýšenia produktivity a sociálnej súdržnosti, čo je v súlade s širšími sociálnymi ambíciami EÚ.

- **Výber nástroja**

Uprednostňovaným nástrojom na túto iniciatívu je odporúčanie Rady s usmerneniami pre členské štáty o spôsobe zabezpečenia prístupu k sociálnej ochrane pre všetky zamestnané a samostatne zárobkovo činné osoby.

Komisia v súčasnosti považuje odporúčanie Rady za najprimeranejší prístup, pokiaľ ide o prijatie opatrení EÚ na riešenie výziev týkajúcich sa prístupu k sociálnej ochrane. V porovnaní so smernicou, ktorou by sa uložili záväzné výsledky, umožňuje ďalšiu spoluprácu na úrovni EÚ a členských štátov pri riešení rôznych rozmerov problematiky a predvídanie ich vývoja, vrátane dôsledkov na vnútroštátnej úrovni a možných účinkov presahovania na vnútorný trh, s cieľom podporiť a usmerniť vnútroštátne reformy a zabezpečiť celkový a rovnomerný vývoj vo všetkých cieľových skupinách a odvetviach sociálnej ochrany. Odporúčanie je odpoveďou na potrebu konať na úrovni EÚ pri zohľadnení momentálneho nedostatku politického konsenzu, pokiaľ ide o smerovanie reforiem. Z konzultácií so zainteresovanými stranami (pozri ďalej) vyplynuli značné rozdiely v názoroch na výber najlepšieho nástroja a smerovanie reforiem. Okrem toho môže podporiť úsilie o posilnenie štatistickej a vedomostnej základne potrebnej na monitorovanie situácie na úrovni EÚ.

Hlavnou pridanou hodnotou odporúčania je preto vytvorenie impulzu na podporu a doplnenie vnútroštátnych diskusií a reforiem, usmernenie členských štátov v ich úsilí a dosiahnutie konsenzu o najlepších možnostiach reformy, ktoré by boli východiskom pre stanovisko EÚ a jej členských štátov na všetkých príslušných medzinárodných fórach. Odporúčanie Rady tiež umožňuje EÚ, aby členským štátom poskytla flexibilitu, pokiaľ ide o spôsob dosiahnutia cieľov, v závislosti od východiskového bodu, národných dejín a uplatňovaných postupov.

Samotné odporúčanie Rady má zároveň významnú pridanú hodnotu v porovnaní s riešením tejto otázky iba prostredníctvom existujúcich procesov ako európsky semester alebo otvorenej metódy koordinácie v sociálnej oblasti. Treba uplatňovať cielený prístup, aby sa zabezpečilo potrebné politické zviditeľnenie, zlepšila sa informovanosť a zvýšila sa dynamika procesu. Všetky členské štáty musia prejaviť súdržnosť a vynaložiť koordinované úsilie na rozptýlenie pochybností o možných znevýhodneniach priekopníkov.

Podpora EÚ pri vykonávaní a monitorovaní odporúčania sa môže v plnej miere začleniť do prebiehajúceho procesu európskeho semestra a otvorenej metódy koordinácie v oblasti sociálnej ochrany a sociálneho začlenenia. Využívanie odporúčania možno podporiť mnohými sprievodnými opatreniami, najmä cez programy vzájomného učenia a financovanie na podporu experimentovania a reforiem v členských štátoch.

3. VÝSLEDKY HODNOTENÍ EX POST, KONZULTÁCIÍ SO ZAINTERESOVANÝMI STRANAMI A POSÚDENÍ VPLYVU

- **Hodnotenia ex post/kontroly vhodnosti existujúcich právnych predpisov**

Komisia zatiaľ neuverejnila hodnotenie smernice 2010/41/EÚ o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania so ženami a mužmi vykonávajúcimi činnosť ako samostatne zárobkovo činné osoby, smernice 2014/50/EÚ o minimálnych požiadavkách na posilnenie mobility pracovníkov medzi členskými štátmi zlepšením nadobúdania a zachovávania doplnkových dôchodkových práv (smernica o prevoditeľnosti) a smernice 2016/2341/EÚ o činnostiach inštitúcií zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia (IZDZ) a o dohľade nad nimi (smernica IZDZ). Zo záveru nezávislého odborného hodnotenia však vyplýva, že smernica 2010/41/EÚ o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania so ženami a mužmi vykonávajúcimi činnosť ako samostatne zárobkovo činné osoby bola neúspešná, pokiaľ ide o

zabezpečenie vyšších dávok v materstve a sociálnych dávok pre samostatne zárobkovo činné osoby[22].

Návrh Komisie na smernicu o transparentných a predvídateľných pracovných podmienkach v Európskej únii[23] okrem toho vychádza z hodnotenia smernice o písomnom vyhlásení (91/533/EHS) v rámci programu REFIT, ktoré vykonala Komisia. • Konzultácie so zainteresovanými stranami

V priebehu roka 2017 a začiatkom roka 2018 sa uskutočnilo viacero konzultácií so zainteresovanými stranami s cieľom získať informácie na účely tejto iniciatívy. Patrí sem aj dvojfázový konzultačný postup európskych sociálnych partnerov stanovený v článku 154 ZFEÚ, otvorená verejná konzultácia, cielené vypočutia s kľúčovými zainteresovanými stranami a so zástupcami členských štátov v rámci Výboru pre sociálnu ochranu.

Konzultácie poukázali na rozdielnosť názorov rôznych zainteresovaných strán.

Všetky zainteresované strany sa vo veľkej miere zhodli na tom, že pracovníci s neštandardnými formami zamestnania a samostatne zárobkovo činné osoby majú problémy s prístupom k sociálnej ochrane.

Z uskutočnených konzultácií vyplýva, že v otázke najlepšieho nástroja, ktorý sa má použiť, neexistuje všeobecný konsenzus. Zo spätnej väzby získanej z diskusií členských štátov vo Výbore pre sociálnu ochranu a na základe pozičných dokumentov predložených v rámci otvorenej verejnej konzultácie možno usúdiť, že členské štáty nemajú dostatočnú všeobecnú podporu na zavedenie legislatívneho návrhu vo vzťahu k všetkým uvedeným cieľom. Európsky parlament vo svojom uznesení [2016/2095/(INI)] o Európskom pilieri sociálnych práv takisto požadoval, aby sa v odporúčaní stanovilo, že všetky osoby vo všetkých formách zamestnania a samostatnej zárobkovej činnosti môžu kumulovať nároky na sociálne poistenie. Sociálni partneri vyjadrili rozdielne názory. Odborové zväzy sa domnievajú, že právne predpisy EÚ by sa mali zlepšiť tak, aby sa neoslabilo existujúce *acquis* EÚ ani nedošlo k zníženiu existujúcich vnútroštátnych noriem či k poklesu harmonizácie práv. Niektoré zamestnanecké organizácie sa naopak domnievajú, že otvorená metóda koordinácie a proces európskeho semestra vrátane referenčných hodnôt by boli správnymi nástrojmi na zavedenie vzájomného učenia a výmenu osvedčených postupov.

Všetky odborové zväzy uprednostňujú povinné formálne krytie na rovnakej úrovni ako pre pracovníkov so štandardnými zmluvami, ale pri zohľadnení vnútroštátnych tradícií. Zamestnávatelia mali v otázke krytia rozdielne názory. Niektorí súhlasili s tým, že sociálna ochrana by mala byť povinná, ale zamestnanci by mali mať právo vybrať si formu krytia (verejné alebo súkromné), s osobitným dôrazom na slobodu voľby pre samostatne zárobkovo činné osoby. Iní zamestnávatelia zas uprednostňujú dobrovoľné formálne krytie, ktoré zohľadňuje rôznorodosť foriem zamestnania a heterogénnosť skupiny samostatne zárobkovo činných osôb. Všetci sociálni partneri sa zhodli na tom, že treba zaistiť vyššiu transparentnosť.

Zatiaľ čo odborové zväzy žiadajú úplnú prevoditeľnosť, zamestnávatelia by ju chceli obmedziť na minimálne práva sociálnej ochrany a zdôrazňujú, že by v tejto súvislosti nemalo vzniknúť žiadne dodatočné zaťaženie ani náklady.

---

22 Barnard C. and Blackham A. (2015), Vykonávanie smernice 2010/41 o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania so ženami a mužmi vykonávajúcimi činnosť ako samostatne zárobkovo činné osoby, správa Európskej siete právnych expertov v oblasti rodovej rovnosti, ktorú si objednalo Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre spravodlivosť.

23 COM(2017) 797 final, k dispozícii online.

Rozhodnutia o možnostiach politiky a právnych nástrojoch hľadajú strednú cestu medzi rozdielnymi názormi zainteresovaných strán.

- **Získavanie a využívanie expertízy**

Posúdenie vplyvu sa opiera o dôkladné mapovanie politík v členských štátoch, posúdenie odbornej literatúry, analýzu súčasných trendov, a je odvodené z komparatívnych údajov a záverov konzultácií sociálnych partnerov a verejných konzultácií. Odhad sociálnych a ekonomických vplyvov zahŕňa viacero súborov mikroekonomických simulácií, v ktorých sa vyčísľujú pravdepodobné sociálne vplyvy a účinky na verejné rozpočty, ako aj kvalitatívnejšiu analýzu, na základe ktorej možno lepšie porozumieť behaviorálnym reakciám a postojom (špecializovaný prieskum) a kontextu jednotlivých krajín (prípadové štúdie).

- **Posúdenie vplyvu**

Komisia v súlade s politikou lepšej právnej regulácie vykonala posúdenie vplyvu potenciálnych možností politiky a riadenia. Toto úsilie sa opieralo o štruktúrovanú konzultáciu v rámci Komisie prostredníctvom medziútvarovej riadiacej skupiny[24]. Posúdenie vplyvu bolo prerokované s výborom pre kontrolu regulácie 7. februára 2018. Výbor pre kontrolu regulácie vydal 9. februára 2018 kladné stanovisko s výhradami, ktoré sa riešili ďalším odôvodňovaním výberu odporúčania, ako aj objasňovaním a podporou rozsahu iniciatívy a jej očakávaných prínosov a hospodárskych účinkov[25].

V posúdení vplyvu sa preskúmali rôzne možnosti politiky, ktoré spájajú opatrenia na dosahovanie cieľov iniciatívy. Uprednostňovanou možnosťou politiky v kontexte posúdenia vplyvu je:

- povinné krytie pre všetkých pracovníkov s neštandardnými formami zamestnania, ktorí ešte nemajú krytie, a dobrovoľné krytie pre samostatne zárobkovo činné osoby,
- úprava prahových hodnôt týkajúcich sa trvania, povinná prevoditeľnosť nadobudnutých nárokov, sčítanie období,
- poskytovanie všeobecných a personalizovaných informácií.

Táto možnosť by viedla k vysokej účinnosti ochrany a výrazne pozitívnym sociálnym vplyvom vrátane zníženia neistoty príjmov a chudoby, zatiaľ čo orgánom verejnej moci a zamestnávateľom by vznikli zodpovedajúce náklady. Uplatňovaním diferencovaného prístupu sa plne zohľadňuje osobitosť samostatne zárobkovej činnosti pri súčasnom vyjadrení značnej heterogénnosti dotknutej skupiny. Poskytovanie všeobecných a personalizovaných informácií na zlepšenie transparentnosti by mohlo zvýšiť mieru dobrovoľnej účasti, pričom orgánom verejnej moci by vznikli iba pomerne nízke náklady.

Rozhodlo sa však, že v tomto návrhu by sa mal prijať diferencovanejší prístup, pokiaľ ide o formálne krytie samostatne zárobkovo činných osôb, ktorý je založený predovšetkým na ďalšej diferenciácii medzi odvetviami sociálnej ochrany v záujme lepšieho zohľadnenia osobitosti samostatnej zárobkovej činnosti. V otázke rizika nezamestnanosti, ktoré sa v prípade samostatnej zárobkovej činnosti oveľa ťažšie hodnotí a kontroluje a je užšie spojené s podnikateľským rizikom, sa členským štátom poskytuje viac pružnosti pri navrhovaní systému vďaka možnosti rozšíriť krytie na samostatne zárobkovo činné osoby na

[24] Vrátane GR GROW, GR SANTE, GR ECFIN, GR TAXUD, GR JUST a Právneho servisu.

[25] Pozri prílohu I k posúdeniu vplyvu.

dobrovoľnom základe. Týmto sa zohľadňuje aj heterogénnosť samostatne zárobkovo činných osôb a rešpektuje sa ich slobodná voľba. Pri iných rizikách ako vysoký vek, invalidita, choroba a materstvo sa pre samostatne zárobkovo činné osoby aj pracovníkov odporúča povinné krytie. Tieto riziká sa dajú ohodnotiť jednoduchšie než riziko nezamestnanosti a sú podobné pre obe skupiny. Diferencovaný prístup na základe postavenia na trhu práce by sa preto oveľa ťažšie odôvodňoval. Uplatňovaním diferencovaného prístupu u samostatne zárobkovo činných osôb sa pravdepodobne zvýši účinnosť opatrení EÚ. V členských štátoch s dobrovoľnou účasťou v systémoch pre samostatne zárobkovo činné osoby sa zaznamenali nízke miery účasti (menej než 1 % až 20 %), čo by sa dalo vysvetliť krátkozrakým správaním jednotlivcov a individuálnymi preferenciami, nedostatočnou informovanosťou a finančnými demotivačnými faktormi. Možno očakávať, že vyššie miery účasti podmienené povinným prístupom povedú k vyšším sociálnym dávkam a zníženiu neistoty príjmov a chudoby v porovnaní s dobrovoľným prístupom. Zavedenie povinného krytia pre samostatne zárobkovo činné osoby je reálna možnosť, keďže z mapovania uvedeného v posúdení vplyvu vyplýva, že povinné systémy pre túto skupinu existujú v každom odvetví sociálnej ochrany aspoň v niektorých členských štátoch. Návrh je teda v súlade s realitou v členských štátoch a stanovujú sa v ňom vysoké ambície v otázke formálneho krytia. Môže byť preto ešte účinnejší pri znižovaní stimulov pre nekalú súťaž, pri ktorej sa využívajú diferencované práva na sociálnu ochranu, ako v prípade nepravej samostatnej zárobkovej činnosti.

Vecná pôsobnosť iniciatívy sa v porovnaní s posúdením vplyvu rozšírila o zdravotnú starostlivosť. Zdravotná starostlivosť je špecifická oblasť, ktorá zahŕňa poskytovanie dávok sociálnej pomoci (pre všetkých občanov/osoby s oprávneným pobytom) a nemocenské poistenie spojené so sociálnymi príspevkami. Pracovníci s neštandardnými zmluvami a samostatne zárobkovo činné osoby sa v niektorých krajinách môžu stretnúť s nedostatkami v prístupe k zdravotnej starostlivosti na základe ich druhu pracovnoprávneho vzťahu alebo postavenia na trhu práce. V súlade s Európskym pilierom sociálnych práv a jeho zásadou o zdravotnej starostlivosti by iniciatíva mala obsahovať požiadavku, aby členské štáty zabezpečili prístup k zdravotnej starostlivosti pre všetky zamestnané a samostatne zárobkovo činné osoby.

Ak členské štáty v plnej miere vykonajú opatrenia navrhované v odporúčaní, pracovníci s neštandardnými zmluvami a samostatne zárobkovo činné osoby, ktorých podiel na zamestnanom obyvateľstve je 39 %, budú lepšie chránení. Cieľom je zahrnúť zníženie individualizácie rizika, neistoty príjmov, nepriaznivých podmienok, a najmä zníženie rizika chudoby týchto skupín na úrovne bližšie tým, ktoré sa zaznamenali u pracovníkov so štandardnými zmluvami. Pracovníci s neštandardnými zmluvami sú v súčasnosti vystavení oveľa vyššiemu riziku chudoby (až 16 % v porovnaní s pracovníkmi so štandardnými zmluvami – 6 % v roku 2016), čo je spôsobené nízkym príjmom a nedostatočným krytím. Systémy sociálnej ochrany navyše zohrávajú oveľa menej významnú úlohu pri znižovaní rizika chudoby u samostatne zárobkovo činných osôb v porovnaní s európskym priemerom v prípade zamestnancov.

Očakáva sa, že znižovaním rozdielov v prístupe k sociálnej ochrane sa podporí uzatváranie iných druhov pracovných zmlúv a zmeny postavenia na trhu práce, čím sa zvýši dynamika trhu práce. Cieľom obmedzenia možnosti neprimerane využívať zmluvy oslobodené od povinnosti poskytovania príspevkov sociálnej ochrany je vytvoriť rovnaké podmienky pre podniky. Keď sa zastaví trend narastania podielu ľudí mimo systémov sociálnej ochrany, zabráni sa tým oslabeniu úlohy týchto systémov, aj pokiaľ ide o trhy práce, a posilní sa stabilizácia hospodárskych cyklov, čo môže priaznivo ovplyvniť ich fiškálnu udržateľnosť.

Podniky by mohli pocítiť výhody obmedzenia nekalej súťaže, možného zvýšenia produktivity jednotlivcov v novo chránených formách zamestnania a samostatnej zárobkovej činnosti, ako aj kladných účinkov dynamiky trhu práce. Spoločnostiam by v závislosti od možností financovania mohli vzrásť náklady na zvládanie výkyvov vo výrobe, spolu s určitým zvýšením nákladov spojených s neštandardnými formami zamestnania a spoluprácou so samostatne zárobkovo činnými osobami.

Výška nákladov a ich rozdelenie medzi verejné rozpočty, poskytovateľov poistenia, zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a daňovníkov vo veľkej miere závisia od kľúčových rozhodnutí, ktoré musia z dôvodu subsidiarity prijať členské štáty, vrátane organizácie systémov, ich financovania a úrovne poskytovanej ochrany. Priame náklady sú spojené najmä s poskytovaním dávok, pričom zo vzorových simulácií v súvislosti s rozšírením krytia o dávky v nezamestnanosti a nemocenské dávky pre samostatne zárobkovo činné osoby vyplývajú obmedzené náklady, ktoré okrem iného závisia od počtu samostatne zárobkovo činných osôb v krajine, rizika nezamestnanosti, ktorému sú vystavené, ako aj od veľkorysosti systému. Nepriame náklady by mohli vzniknúť v dôsledku zmien v správaní v reakcii na rozšírené krytie sociálnej ochrany.

Treba poznamenať, že široký rozsah pôsobnosti iniciatívy, ktorá sa naraz zaoberá rôznymi odvetviami sociálnej ochrany a rozdielnou organizáciou systémov sociálneho zabezpečenia v členských štátoch, v spojení s obmedzenou dostupnosťou údajov výrazne sťažuje možnosť poskytnúť komplexný kvantitatívny obraz v posúdení vplyvu. Nedostatočná kvantifikácia je takisto odrazom neistoty spojenej s kľúčovými rozhodnutiami o úrovniach ochrany, návrhu a financovaní systémov sociálnej ochrany, ktoré musia z dôvodu subsidiarity prijať členské štáty.

- **Regulačná vhodnosť a zjednodušenie**

Medzi kľúčové očakávané účinky zlepšenej ochrany by patrilo zvýšenie mutualizácie rizika, zvýšenie príjmovej istoty, čo by viedlo k menšej neistote a zníženiu chudoby jednotlivcov. Očakáva sa tiež, že iniciatíva prispeje k zvýšenej dynamike trhu práce a lepšiemu prideľovaniu zdrojov a posilneniu zaužívanej kľúčovej úlohy automatických stabilizátorov v rámci sociálnej ochrany, ktoré tlmia výkyvy hospodárskeho cyklu. Ďalšou výhodou pre podniky bude dobre fungujúci trh práce a odolné hospodárske štruktúry.

Podniky by mohli pocítiť výhody zvýšenia produktivity jednotlivcov v novo chránených formách zamestnania a samostatnej zárobkovej činnosti, obmedzenia nekalej súťaže, ako aj kladných účinkov systémov sociálnej ochrany na trhy práce a domáci dopyt. Očakáva sa, že spoločnostiam sa v závislosti od možností financovania zvýšia náklady na zvládanie výkyvov vo výrobe, spolu s určitým zvýšením nákladov práce spojených s neštandardnými formami zamestnania a samostatnou zárobkovou činnosťou.

Iniciatíva sa bude vzťahovať na všetkých zamestnancov. Ovplyvní v prvom rade všetkých zamestnávateľov osôb s neštandardnými zmluvami a v menšej miere aj podniky, ktoré spolupracujú so samostatne zárobkovo činnými osobami. Na základe údajov uvedených v posúdení vplyvu možno určiť, v akom rozsahu spoločnosti využívajú tieto typológie zmlúv. Samostatne zárobkovo činné osoby so zamestnancami alebo bez nich spolupracujú najmä s mikropodnikmi (1 – 9 zamestnancov) a oveľa menej s MSP a veľkými podnikmi. Vytvorením výnimky pre mikropodniky by sa preto neopodstatnene znížila účinnosť iniciatívy. Zamestnanci s neštandardnými zmluvami pracujú predovšetkým vo verejnej správe (28 %) a v malých a stredných podnikoch, v menšej miere aj vo veľkých podnikoch a v mikropodnikoch.

- **Základné práva**

Nezistil sa žiadny negatívny vplyv na základné práva. Práve naopak, iniciatíva podporuje právo na dávky sociálneho zabezpečenia a sociálne služby, ktorými sa zabezpečuje ochrana v prípade materstva, choroby, pracovných úrazov, závislosti alebo vysokého veku, ako aj v prípade straty zamestnania, v súlade s článkom 34 Charty základných práv Európskej únie.

4. VPLYV NA ROZPOČET

Toto odporúčanie nemá žiadny finančný vplyv na rozpočet EÚ.

5. ĎALŠIE PRVKY

- **Plány vykonávania, spôsob monitorovania, hodnotenia a podávania správ**

Komisia bude monitorovať vykonávanie v členských štátoch a preskúma odporúčanie po porade s členskými štátmi a s príslušnými zainteresovanými stranami na úrovni EÚ, pričom sa zabezpečí dostatočne dlhé obdobie na vyhodnotenie vplyvov iniciatívy po tom, ako sa v plnej miere vykoná. Účinnosť odporúčania by sa mohla merať na základe existujúcich a nových údajov a informácií, ktoré predložili členské štáty vo svojich správach.

Na účely tohto posúdenia vplyvu sa uskutočnilo mapovanie existujúcich nedostatkov v oblasti sociálnej ochrany (pozri prílohu 6), ktoré sa o niekoľko rokov zopakuje. Porovnaním obidvoch mapovaní (*ex ante* a *ex post*) sa získa obraz vývoja systémov sociálnej ochrany, ich krytia a podmienok oprávnenosti.

Jedna z aktuálnych prekážok, ktorá bráni analýze problému, sa týka absencie dobrej štatistickej základne, ktorá by umožnila v plnej miere vyčísliť veľkosť dotknutých skupín. Na tento účel sa v samotnom odporúčaní stanovia záväzky týkajúce sa štatistického vykazovania. Členské štáty sa povzbudia k tomu, aby zbierali a zverejňovali spoľahlivé štatistiky o prístupe k sociálnej ochrane v členení podľa postavenia na trhu práce (samostatne zárobkovo činná osoba/zamestnanec), druhu pracovnoprávneho vzťahu (dočasný/na neurčitý čas, kratší/plný pracovný čas, nové formy práce/zamestnanie so štandardnou zmluvou), pohlavia, veku a štátnej príslušnosti.

Okrem toho sa nadviaže užšia spolupráca s Eurostatom s cieľom vytvoriť ukazovatele vhodné pre túto oblasť. Aj keď nebudú dostupné dlhé časové rady, malo by byť možné od zverejnenia odporúčania sledovať vývoj smerom k zavedeniu formálneho krytia, efektívneho krytia a transparentnosti. Práca na zlepšení ukazovateľov sa už začala; tieto ukazovatele by mohli byť dostupné v čase, keď členské štáty začnú vykonávať odporúčanie.

Komisia by navyše mala vykonať kroky v rámci Výboru pre sociálnu ochranu s cieľom vytvoriť referenčný rámec pre sociálnu ochranu.

- **Vysvetľujúce dokumenty (v prípade smerníc)**

Neuplatňuje sa.

- **Podrobné vysvetlenie konkrétnych ustanovení návrhu**

V odsekoch 1 až 6 sa uvádza predmet odporúčania a jeho ciele. Vymedzuje sa v nich aj osobná pôsobnosť (na ktorých jednotlivcov sa má vzťahovať krytie) a vecná pôsobnosť (dotknuté odvetvia sociálnej ochrany) odporúčania.

V odseku 7 sa uvádza vymedzenie pojmov, ktoré sa majú použiť na účely návrhu.

V odsekoch 8 a 9 sa členským štátom odporúča, aby rozšírili formálne krytie na všetkých pracovníkov bez ohľadu druh a trvanie ich pracovnoprávneho vzťahu, ako aj na samostatne zárobkovo činné osoby.

V odseku 10 sa členským štátom odporúča, aby zabezpečili efektívne krytie bez ohľadu na druh pracovnoprávneho vzťahu a postavenie na trhu práce prostredníctvom preskúmania pravidiel, ktorými sa upravujú príspevky a nároky. V odseku 11 sa zavádza zásada prevoditeľnosti nárokov, ktorá by mala prispieť k efektívnemu krytiu.

V odsekoch 12 až 15 sa členské štáty vyzývajú k zabezpečeniu primeranosti sociálnej ochrany a lepšiemu prispôsobeniu systémov situácii príjemcov.

V odsekoch 16 a 17 sa zavádza zásada transparentnosti tým, že sa členské štáty vyzývajú k zlepšeniu prístupu k informáciám o právach na sociálnu ochranu a povinnostiach a k zjednodušeniu administratívnych požiadaviek.

V odsekoch 18 až 23 sa stanovuje maximálne obdobie, ktoré majú členské štáty na vykonanie zásad stanovených v odporúčaní a na zverejnenie riadnych údajov. Vyzývajú Komisiu, aby do jedného roka po uverejnení odporúčania navrhla referenčný rámec, do troch rokov preskúmala vykonávanie odporúčania a podporila členské štáty prostredníctvom financovania a výmen v oblasti vzájomného učenia.

2018/0059 (NLE)

Návrh

ODPORÚČANIE RADY

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

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

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

so zreteľom na návrh Európskej komisie,

keďže:

(1) Podľa článku 3 Zmluvy o Európskej únii je cieľom Únie okrem iného presadzovať blaho svojich národov a usilovať sa o trvalo udržateľný rozvoj Európy založený na sociálnom trhovom hospodárstve s vysokou konkurencieschopnosťou zameranom na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku. Únia bojuje proti sociálnemu vylúčeniu a diskriminácii a podporuje sociálnu spravodlivosť a ochranu, rodovú rovnosť, solidaritu medzi generáciami a ochranu práv dieťaťa.

(2) Podľa článku 9 ZFEÚ Únia pri vymedzovaní a uskutočňovaní svojich politík a činností prihliada na požiadavky spojené s podporou vysokej úrovne zamestnanosti, zárukou primeranej sociálnej ochrany, bojom proti sociálnemu vylúčeniu a s vysokou úrovňou vzdelávania, odbornej prípravy a ochrany ľudského zdravia.

(3) V článku 153 ods. 1 písm. c) ZFEÚ sa Únii umožňuje podporovať a dopĺňať činnosti členských štátov v oblasti sociálneho zabezpečenia a sociálnej ochrany pracovníkov. Činnosti Únie sa môžu vykonávať aj s cieľom riešiť výzvy, pokiaľ ide o prístup k sociálnej ochrane pre samostatne zárobkovo činné osoby v zmysle článku 352 ZFEÚ, ktorý obsahuje ustanovenie, na základe ktorého môže Únia prijať akt potrebný na dosiahnutie cieľov stanovených v zmluvách, ak sa v nich nestanovujú právomoci na ich dosiahnutie.

(4) Európsky parlament, Rada a Komisia vo svojom medziinštitucionálnom vyhlásení zo 17. novembra 2017[26] slávnostne vyhlásili Európsky pilier sociálnych práv. V zásade 12 piliera sa uvádza, že bez ohľadu na druh a trvanie pracovnoprávneho vzťahu majú pracovníci a za porovnateľných podmienok samostatne zárobkovo činné osoby právo na primeranú sociálnu ochranu.

(5) Sociálni partneri sa zaviazali naďalej prispievať k Európe, ktorá sa stará o svojich pracovníkov a podniky[27].

(6) Európsky parlament vo svojom uznesení o Európskom pilieri sociálnych práv[28] zdôraznil potrebu primeranej sociálnej ochrany a sociálnych investícií v rámci

[26] Ú. v. EÚ C 428, 13.12.2017, s. 10 – 15.

[27] Spoločné vyhlásenie sociálnych partnerov z 24. marca 2017.

životov ľudí s cieľom umožniť všetkým osobám podieľať sa v plnej miere na fungovaní spoločnosti a hospodárstva a podporiť dôstojnú životnú úroveň. Európsky hospodársky a sociálny výbor vo svojom stanovisku k Európskemu pilieru sociálnych práv zdôraznil potrebu zabezpečiť, aby sa na všetkých pracovníkov vzťahovali základné pracovné normy a primeraná sociálna ochrana.

(7) Systémy sociálnej ochrany sú základom sociálneho modelu Únie a dobre fungujúceho sociálneho trhového hospodárstva. Kľúčovou funkciou sociálnej ochrany je chrániť ľudí pred finančnými dôsledkami sociálnych rizík ako sú choroba, vysoký vek, pracovné úrazy alebo strata zamestnania s cieľom predchádzať chudobe a zmierňovať ju, ako aj zachovať dôstojnú životnú úroveň. Dobre navrhnuté systémy sociálnej ochrany môžu umožniť aj účasť na trhu práce podporou zmeny postavenia na trhu práce pre jednotlivcov, ktorí chcú zmeniť pracovné miesto, nastúpiť do práce alebo z nej odísť, založiť podnik alebo ukončiť jeho činnosť. Prispievajú ku konkurencieschopnosti a k trvalo udržateľnému rastu, keďže podporujú investície do ľudského kapitálu a môžu pomôcť pri presmerovaní ľudských zdrojov do vznikajúcich a dynamických odvetví hospodárstva. Zohrávajú aj úlohu automatických stabilizátorov tým, že upravujú spotrebu v priebehu hospodárskeho cyklu.

(8) Sociálna ochrana sa môže poskytovať vo forme vecných alebo peňažných dávok. Vo všeobecnosti sa poskytuje v rámci systémov sociálnej pomoci, ktoré chránia všetkých jednotlivcov (na základe ich štátnej príslušnosti alebo bydliska a sú financované prostredníctvom všeobecného zdanenia) a v rámci systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré chránia ľudí na trhu práce a často sú založené na príspevkoch súvisiacich s výškou príjmu. Sociálna ochrana zahŕňa viacero odvetví a rôzne sociálne riziká, od nezamestnanosti až po chorobu alebo vysoký vek. Toto odporúčanie sa vzťahuje na odvetvia sociálnej ochrany, ktoré užšie súvisia s postavením na trhu práce alebo druhom pracovnoprávneho vzťahu, a zabezpečujú najmä ochranu pred stratou pracovného príjmu pri výskyte určitého rizika. Na úrovni Únie dopĺňa existujúce usmernenie o sociálnych službách a pomoci a všeobecnejšie o aktívnom začleňovaní ľudí vylúčených z trhu práce[29].

(9) Globalizácia, technologický vývoj, zmeny individuálnych preferencií a demografické starnutie viedli v posledných dvoch desaťročiach k zmenám na európskych trhoch práce a tento trend bude pokračovať aj v budúcnosti. Zamestnanosť bude čoraz rôznorodejšia a profesionálne kariéry budú čoraz menej lineárne.

(10) Na pracovných trhoch Únie existujú popri trvalých pracovných zmluvách na plný pracovný čas rôzne iné pracovnoprávne vzťahy a formy samostatnej zárobkovej činnosti. Niektoré z nich sú na trhu práce známe už dlhší čas (ako práca na určitý čas, dočasná práca, práca na kratší pracovný čas, práca v domácnosti alebo stáže), iné sa vyvinuli len nedávno a ich význam rástol od začiatku 21. storočia: práca na vyžiadanie, práca za poukážky, práca pre digitálne platformy atď.

(11) Samostatne zárobkovo činné osoby sú osobitnou heterogénnou skupinou. Väčšina jednotlivcov si samostatnú zárobkovú činnosť spojenú s podnikateľským rizikom zvolila dobrovoľne, či už so zamestnancami alebo bez nich, zatiaľ čo jedna z piatich

---

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

[29] Odporúčanie Komisie z 3. októbra 2008 o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce (2008/867/ES).

samostatne zárobkovo činných osôb si túto formu zvolila preto, lebo nemôže nájsť zamestnanie.

(12) Systémy sociálnej ochrany sa musia rozvíjať súbežne s vývojom trhov práce, aby sa zabezpečila odolnosť európskeho sociálneho modelu voči budúcim zmenám a aby spoločnostiam a ekonomikám Únie umožnila čo najlepšie využiť budúci svet práce. Vo väčšine členských štátov sú však pravidlá upravujúce príspevky a nároky systémov sociálnej ochrany ešte stále vo veľkej miere založené na trvalých pracovných zmluvách na plný pracovný čas uzatvorených medzi zamestnancom a jedným zamestnávateľom, zatiaľ čo na iné skupiny pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby sa vzťahujú iba okrajovo. Zistilo sa, že niektorí pracovníci s neštandardnými zmluvami a samostatne zárobkovo činné osoby nemajú dostatočný prístup k odvetviam sociálnej ochrany, ktoré užšie súvisia s postavením na trhu práce alebo druhom pracovnoprávneho vzťahu. Iba zopár členských štátov uskutočnilo reformy zamerané na prispôsobenie systémov sociálnej ochrany meniacemu sa charakteru práce s cieľom lepšie chrániť dotknutých pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby. Zlepšenia v jednotlivých krajinách a odvetviach sociálnej ochrany boli nerovnomerné.

(13) Nedostatky v prístupe k sociálnej ochrane môžu z dlhodobého hľadiska ohroziť blaho a zdravie jednotlivcov, prispieť k zvýšeniu ekonomickej neistoty, riziku chudoby a nerovností, a môžu tiež viesť k nedostatočnému investovaniu do ľudského kapitálu, zníženiu dôvery v inštitúcie a obmedzeniu inkluzívneho hospodárskeho rastu.

(14) Pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby možno označiť ako osoby *formálne kryté* konkrétnym odvetvím sociálnej ochrany, ak sa v existujúcich právnych predpisoch alebo kolektívnej zmluve stanovuje, že majú právo na účasť v systéme sociálnej ochrany v danom odvetví. Formálne krytie sa môže poskytnúť cez povinné alebo dobrovoľné systémy. V druhom prípade majú jednotlivci možnosť zapojiť sa do systému (doložky o účasti) alebo sa automaticky vzťahuje na všetkých jednotlivcov z cieľovej skupiny, ktorí majú možnosť na základe vlastného rozhodnutia vystúpiť zo systému (doložky o neúčasti). Zistilo sa, že v dobrovoľných systémoch s doložkami o neúčasti sú vyššie miery zapojenia, a preto zabezpečujú lepšie krytie.

(15) Pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby možno označiť ako *efektívne kryté* konkrétnym odvetvím sociálnej ochrany, ak majú možnosť poberať primerané dávky a pri vzniku príslušnej udalosti majú prístup k dávkam v určitej výške. Osobe možno udeliť formálny prístup aj bez toho, aby *de facto* mohla nadobudnúť a uplatniť nárok na poberanie dávok.

(16) Sociálna ochrana sa považuje za *primeranú*, keď jednotlivcom umožňuje zachovať si dôstojnú životnú úroveň, získať vhodnú náhradu za stratu príjmu, viesť slušný život a chráni ich pred chudobou.

(17) V niektorých členských štátoch sú určité kategórie pracovníkov, ako napríklad zamestnanci na kratší pracovný čas, sezónni pracovníci, pracovníci pracujúci na vyžiadanie, pracovníci platforiem a pracovníci s dočasnými agentúrnymi zmluvami či stážami, vylúčené zo systémov sociálnej ochrany. Pracovníci bez trvalých pracovných zmlúv na plný pracovný čas môžu mať navyše ťažkosti s efektívnym krytím, pretože nemusia spĺňať kritériá oprávnenosti na poberanie dávok z príspevkových systémov sociálnej ochrany. Samostatne zárobkovo činné osoby nemôžu v niektorých členských štátoch získať žiadny formálny prístup ku kľúčovým

systémom sociálnej ochrany. V iných členských štátoch sa do týchto systémov môžu zapojiť dobrovoľne. Dobrovoľné krytie môže byť vhodným riešením v prípade poistenia v nezamestnanosti, ktoré je užšie spojené s podnikateľským rizikom. Pri iných rizikách ako choroba, ktoré sú do veľkej miery nezávislé od ich postavenia na trhu práce, je však menej opodstatnené.

(18) Pravidlá upravujúce nároky môžu znevýhodniť pracovníkov s neštandardnými zmluvami a samostatne zárobkovo činné osoby. Prahové hodnoty príjmu a trvania (obdobia poistenia, čakacie lehoty, minimálny pracovný čas, trvanie poskytovania dávok) môžu predstavovať neprimerane vysokú prekážku, ktorá niektorým skupinám pracovníkov s neštandardnými zmluvami a samostatne zárobkovo činným osobám bráni v prístupe k sociálnej ochrane. Vo všeobecnosti sa identifikovali dve skupiny problémov: po prvé, existujúce rozdiely v pravidlách medzi zamestnancami so štandardnou zmluvou a osobami s neštandardným zamestnaním alebo samostatne zárobkovo činnými osobami môžu zbytočne znevýhodňovať jednu skupinu; po druhé, uplatňovanie rovnakých pravidiel na všetky skupiny môže výraznejšie znevýhodniť osoby s neštandardným zamestnaním a nemusí byť prispôsobené situácii samostatne zárobkovo činných osôb. V obidvoch prípadoch môže existovať priestor na lepšie prispôsobenie pravidiel situácii jednotlivých skupín pri zachovaní všeobecnej zásady univerzálnosti, aby v prípade vzniku príslušnej sociálnej udalosti nikto na trhu práce nezostal nekrytý. Možno bude potrebné prijať osobitné opatrenia s cieľom zabrániť tomu, aby ľudia neprispievali do prekrývajúcich sa systémov, napríklad pri výkone vedľajších činností, aj keď majú plné krytie v rámci hlavného zamestnania.

(19) Pri zmene postavenia jednotlivcov na trhu práce, ako napríklad pri prechode zo zamestnanosti k samostatnej zárobkovej činnosti alebo nezamestnanosti, kombinácii plateného zamestnania a samostatnej zárobkovej činnosti, zakladaní alebo ukončení činnosti podniku, sa vždy nemusia zachovať a preniesť práva na sociálnu ochranu. Prevoditeľnosť práv medzi systémami a ich zlučovanie je takisto dôležité pre ľudí, ktorí majú kombinované formy zamestnania, menia prácu alebo menia postavenie pracovníka na postavenie samostatne zárobkovo činnej osoby a naopak, pretože im umožňuje získať účinný prístup k dávkam v príspevkových systémoch a primerané krytie, a navyše podporuje ich účasť v dobrovoľných systémoch sociálnej ochrany.

(20) Dávky (t. j. ich výška alebo čas vyplatenia) nemusia stačiť na zachovanie životnej úrovne, dôstojného života a ochranu pred chudobou. V takomto prípade možno existuje priestor na zlepšenie ich primeranosti, s prihliadnutím na podporné opatrenia, ktoré uľahčujú návrat do práce. Pravidlá upravujúce príspevky môžu vytvoriť nerovnaké podmienky a znevýhodniť niektoré kategórie pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby. Napríklad príspevky sociálnej ochrany pre samostatne zárobkovo činné osoby môžu zahŕňať príspevky nezávislé od výšky príjmu alebo sa môžu stanoviť na základe predchádzajúcich príjmov alebo odhadov budúcich príjmov. Keď jednotlivcom klesne príjem pod odhadovanú úroveň, môžu mať problémy s likviditou. Progresívny charakter a znižovanie sociálnych príspevkov pre skupiny s nízkymi príjmami by sa u pracovníkov a samostatne zárobkovo činných osôb malo uplatňovať rovnomernejšie, pričom sa zabezpečí, aby takéto výnimky neviedli k podhodnoteniu príjmov.

(21) Súčasná regulačná zložitosť a nedostatočná transparentnosť pravidiel v oblasti sociálnej ochrany v mnohých členských štátoch obmedzujú schopnosť ľudí poznať svoje práva a povinnosti, ako aj možnosti ich vykonávania a plnenia. Môžu takisto

prispieť k nízkej miere využívania alebo nízkej účasti v systémoch sociálnej ochrany, najmä v prípade dobrovoľného systému.

(22) Chýbajúce štatistické údaje o krytí v rámci sociálnej ochrany v členení podľa druhu pracovnoprávneho vzťahu, veku, pohlavia a štátnej príslušnosti môžu obmedziť priestor na zlepšenie kapacity systémov sociálnej ochrany, pokiaľ ide o prispôsobenie sa meniacemu sa svetu práce a reagovanie na jeho výzvy.

(23) Nedostatky v prístupe k sociálnej ochrane môžu mať nepriaznivé hospodárske a fiškálne účinky, ktoré majú vplyv na celú Úniu. Pre členské štáty sú vecou spoločného záujmu a môžu predstavovať prekážky pri dosahovaní kľúčových cieľov Únie.

(24) Právne predpisy Únie už zabezpečujú zásadu rovnakého zaobchádzania medzi rôznymi druhmi pracovnoprávnych vzťahov, zakazujú akúkoľvek priamu alebo nepriamu diskrimináciu na základe pohlavia v oblasti zamestnania, práce, sociálnej ochrany a prístupu k tovaru a službám, zabezpečujú prevoditeľnosť a zachovanie práv v prípade mobility medzi členskými štátmi a zaručujú minimálne požiadavky na nadobúdanie a zachovanie doplnkových dôchodkových práv naprieč hranicami, ako aj minimálne požiadavky na transparentnosť zamestnaneckých systémov. Týmto odporúčaním by nemali byť dotknuté ustanovenia smerníc a nariadení, v ktorých sa už stanovili niektoré práva na sociálnu ochranu[30].

[30] Smernica Rady 97/81/ES z 15. decembra 1997 týkajúca sa rámcovej dohody o práci na kratší pracovný čas, ktorú uzavreli UNICE, CEEP a ETUC – Príloha: Rámcová dohoda o práci na kratší pracovný čas (Ú. v. ES L 14, 20.1.1998, s. 9), smernica Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP (Ú. v. ES L 175, 10.7.1999, s. 43), smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/104/ES z 19. novembra 2008 o dočasnej agentúrnej práci (Ú. v. EÚ L 327, 5.12.2008, s. 9), smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/94/ES z 22. októbra 2008 o ochrane zamestnancov pri platobnej neschopnosti ich zamestnávateľa (Ú. v. EÚ L 283, 28.10.2008, s. 36), smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2341 zo 14. decembra 2016 o činnostiach inštitúcií zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia a o dohľade nad nimi (Ú. v. EÚ L 354, 23.12.2016, s. 37), smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/41/ES zo 7. júla 2010 o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania so ženami a mužmi vykonávajúcimi činnosť ako samostatne zárobkovo činné osoby a o zrušení smernice Rady 86/613/EHS (Ú. v. EÚ L 180, 15.7.2010, s. 1), smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (Ú. v. EÚ L 204, 26.7.2006, s. 23), smernica Rady 1979/7/ES z 19. decembra 1978 o postupnom vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach súvisiacich so sociálnym zabezpečením (Ú. v. ES L 6, 10.1.1979, s. 24), smernica Rady 2004/113/ES z 13. decembra 2004 o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami v prístupe k tovaru a službám a k ich poskytovaniu (Ú. v. EÚ L 373, 21.12.2004, s. 37), smernica Rady 2010/18/ES z 8. marca 2010, ktorou sa vykonáva revidovaná Rámcová dohoda o rodičovskej dovolenke uzavretá medzi BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP a ETUC a zrušuje smernica 96/34/ES (Ú. v. EÚ L 68, 18.3.2010, s. 13), a návrh zo 16. apríla 2017, ktorým sa zrušuje [COM(2017) 253 final], smernica Rady 93/103/ES z 23. novembru 1993 o minimálnych požiadavkách na bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci na palube rybárskych plavidiel (trinásta samostatná smernica v zmysle článku 16 ods. 1 smernice 89/391/EHS) (Ú. v. ES L 307, 13.12.1993, s. 1), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, 30.4.2004, s. 1) a návrh smernice o transparentných a predvídateľných pracovných podmienkach v Európskej únii, COM(2017) 797 final z 21. decembra 2017.

(25) V judikatúre[31] Súdneho dvora Európskej únie sa stanovili kritériá pre určovanie postavenia pracovníka. Vymedzenie pojmu „pracovník“ v článku 7 vychádza z týchto kritérií.

(26) V odporúčaní Rady 92/442/EHS[32] sa identifikovali spoločné ciele v oblasti sociálnej ochrany a členské štáty sa vyzvali, aby „preskúmali možnosť zavedenia a/alebo vytvorenia primeranej sociálnej ochrany pre samostatne zárobkovo činné osoby“. Tieto spoločne vymedzené ciele vytvorili priestor pre otvorenú metódu koordinácie v oblasti sociálnej ochrany a sociálneho začlenenia, ktorá je dôležitým nástrojom na podporu vymedzenia, vykonávania a hodnotenia vnútroštátnych rámcov sociálnej ochrany a posilnenie vzájomnej spolupráce medzi členskými štátmi v tejto oblasti.

(27) V rámci európskeho semestra sa v ročnom prieskume rastu na rok 2018 uvádza, že zlepšenie primeranosti a krytia sociálnej ochrany je nevyhnutné v záujme predchádzania sociálnemu vylúčeniu, zatiaľ čo v usmerneniach pre politiky zamestnanosti na rok 2018 sa členské štáty vyzývajú k modernizácii systémov sociálnej ochrany.

(28) Medzinárodná organizácia práce vo svojom odporúčaní o minime sociálnej ochrany z roku 2012 v súlade s vnútroštátnymi okolnosťami odporúča svojim členom, aby čo najrýchlejšie zaviedli a zachovali minimá sociálnej ochrany, ktoré predstavujú základné záruky sociálneho zabezpečenia.

(29) Komisia uskutočnila dvojfázovú konzultáciu so sociálnymi partnermi[33] o prístupe k sociálnej ochrane pre ľudí vo všetkých formách zamestnania, v súlade s článkom 154 ods. 2 ZFEÚ. Samotný postup uvedený v článku 154 ods. 2 ZFEÚ sa nedá uplatniť na činnosti Únie zamerané na riešenie problémov týkajúcich sa samostatne zárobkovo činných osôb na základe článku 352 ZFEÚ. Komisia vyzvala sociálnych partnerov, aby sa dobrovoľne podelili o svoje názory, pokiaľ ide samostatne zárobkovo činné osoby.

(30) Komisia takisto uskutočnila verejnú konzultáciu s cieľom zistiť názory rôznych zainteresovaných strán a občanov a zhromaždila dôkazy na posúdenie sociálno-ekonomických vplyvov tohto odporúčania[34].

(31) Vykonávanie tohto odporúčania by sa nemalo využiť na obmedzenie existujúcich práv stanovených v existujúcich právnych predpisoch Únie v tejto oblasti ani by sa nemalo považovať za platný dôvod na obmedzenie všeobecnej úrovne ochrany priznanej pracovníkom v oblasti, ktorou sa zaoberá toto odporúčanie.

(32) Toto odporúčanie by nemalo ukladať také správne, finančné a právne obmedzenia, ktoré by bránili vzniku a rozvoju malých a stredných podnikov. Členské štáty sa preto vyzývajú, aby posúdili vplyv svojich reforiem na malé a stredné podniky s cieľom zamedziť neprimeranému vplyvu na malé a stredné podniky, pričom osobitná pozornosť by sa mala venovať mikropodnikom a administratívnemu zaťaženiu, a aby uverejnili výsledky svojich posúdení.

---

31 Pozri rozsudok z 3. júla 1986, Deborah Lawrie-Blum, vec 66/85; rozsudok zo 14. októbra 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, vec C-428/09; rozsudok z 9. júla 2015, Balkaya, vec C-229/14; rozsudok zo 4. decembra 2014, FNV Kunsten, vec C-413/13; rozsudok zo 17. novembra 2016, Ruhrlandklinik, vec C-216/15.

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

33 C(2017) 7773.

34 SWD(2018) 70.

(33) Toto odporúčanie by predovšetkým nemalo ďalej zhoršiť likviditu podnikov (najmä malých a stredných podnikov), ktorých finančná situácia bola nepriaznivo ovplyvnená oneskorenými platbami zo strany orgánov verejnej moci.

(34) Členské štáty môžu do navrhovania reforiem zapojiť zainteresované strany vrátane sociálnych partnerov. Týmto odporúčaním by sa nemala obmedziť autonómnosť sociálnych partnerov, ak zodpovedajú za zriaďovanie a riadenie systémov sociálnej ochrany.

(35) Toto odporúčanie by sa nemalo dotýkať právomocí členských štátov, pokiaľ ide o organizáciu ich systémov sociálnej ochrany. Do výlučnej právomoci členských štátov týkajúcej sa organizácie ich systémov sociálnej ochrany patria okrem iného rozhodnutia o vytvorení, financovaní a riadení takýchto systémov a súvisiacich inštitúcií, ako aj o podstate a vyplácaní dávok, výške príspevkov a podmienkach prístupu k nim. Toto odporúčanie by členským štátom nemalo brániť vo vytváraní alebo zachovaní modernejších ustanovení o sociálnej ochrane než tých, ktoré sa uvádzajú v tomto odporúčaní.

(36) Toto odporúčanie by malo byť v úplnom súlade so základnými právami stanovenými predovšetkým v článku 29 a článku 34 Charty základných práv Európskej únie, a tieto práva by zároveň malo posilňovať a podporovať.

(37) Finančná udržateľnosť systémov sociálnej ochrany má zásadný význam pre ich odolnosť, efektívnosť a účinnosť. Vykonávanie tohto odporúčania by nemalo výrazne ovplyvniť finančnú rovnováhu systémov sociálnej ochrany členských štátov,

PRIJALA TOTO ODPORÚČANIE:

Cieľ a rozsah pôsobnosti

1. Cieľom tohto odporúčania je zabezpečiť všetkým pracovníkom a samostatne zárobkovo činným osobám v členských štátoch prístup k primeranej sociálnej ochrane.

2. Cieľom tohto odporúčania je stanoviť minimálne normy v oblasti sociálnej ochrany pracovníkov a samostatne zárobkovo činných osôb. Sociálna ochrana sa môže poskytovať kombináciou systémov, vrátane verejných, zamestnaneckých a súkromných dôchodkových systémov, a môže zahŕňať príspevky v súlade so základnými zásadami vnútroštátnych systémov sociálnej ochrany. Členské štáty sú oprávnené určiť výšku príspevkov a rozhodnúť o primeranosti kombinácie systémov v súlade s článkom 153 ods. 4 ZFEÚ.

3. Toto odporúčanie sa týka práva na účasť v systéme, ako aj nadobúdania a uplatňovania nárokov. Jeho cieľom je predovšetkým zabezpečiť pre všetkých pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby:

   a) formálne krytie sociálnej ochrany;

   b) efektívne krytie, primeranosť a prevoditeľnosť sociálnej ochrany;

   c) transparentnosť nárokov sociálnej ochrany.

4. Toto odporúčanie sa vzťahuje na pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby vrátane ľudí, ktorí menia postavenie na trhu práce alebo majú obidve postavenia, ako

aj na ľudí, ktorých práca bola prerušená pre výskyt jedného z rizík, na ktoré sa vzťahuje sociálna ochrana.

5. Toto odporúčanie sa vzťahuje na tieto odvetvia sociálnej ochrany, v rozsahu zabezpečenia v jednotlivých členských štátoch:

   a) dávky v nezamestnanosti;

   b) nemocenské dávky a dávky zdravotnej starostlivosti;

   c) dávky v materstve a rovnocenné dávky v otcovstve;

   d) dávky v invalidite;

   e) dávky v starobe;

   f) dávky v súvislosti s pracovnými úrazmi a chorobami z povolania;

6. Zásady prístupnosti, prevoditeľnosti, primeranosti a transparentnosti vymedzené v tomto odporúčaní sa vzťahujú na všetkých pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby, pričom sa uznáva, že na obidve skupiny sa môžu uplatňovať rôzne pravidlá.

Vymedzenie pojmov

7. Na účely tohto odporúčania sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

   a) „pracovník“ je fyzická osoba, ktorá v určitom období vykonáva služby pre inú osobu a pod jej vedením za odmenu;

   b) „pracovnoprávny vzťah“ je pracovný vzťah medzi pracovníkom a zamestnávateľom(-mi);

   c) „druh pracovnoprávneho vzťahu“ je jeden z rôznych druhov vzťahov medzi pracovníkom a zamestnávateľom(-mi), ktorý sa môže odlišovať, pokiaľ ide o trvanie zamestnania, počet odpracovaných hodín alebo iné podmienky pracovnoprávneho vzťahu;

   d) „postavenie na trhu práce“ je označenie pre postavenia osoby, ktorá buď pracuje v rámci pracovnoprávneho vzťahu (pracovník) alebo na vlastný účet (samostatne zárobkovo činná osoba);

   e) „systém sociálnej ochrany“ je osobitný rámec pravidiel na zabezpečenie dávok oprávneným príjemcom. V takýchto pravidlách sa spresňuje osobná pôsobnosť programu, podmienky oprávnenosti, druhy dávok, výška dávok, trvanie vyplácania dávok a iné charakteristiky dávok, ako aj financovanie (príspevky, všeobecné zdanenie, iné zdroje), riadenie a správa programu. Odvetvia sociálnej ochrany uvedené v odseku 5 tohto odporúčania sú vymedzené v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004;

   f) „dávka“ je prevod hotovosti zo strany verejného alebo súkromného subjektu osobe, ktorá má nárok na jej poberanie v rámci systému sociálnej ochrany;

   g) „formálne krytie“ skupiny je situácia v konkrétnom odvetví sociálnej ochrany (napr. vysoký vek, ochrana v nezamestnanosti, ochrana materstva/otcovstva), keď sa v existujúcich právnych predpisoch alebo

kolektívnej zmluve stanovuje, že jednotlivci danej skupiny majú nárok na účasť v systéme sociálnej ochrany, ktorý sa vzťahuje na konkrétne odvetvie;

h) „efektívne krytie“ skupiny je situácia v konkrétnom odvetví sociálnej ochrany, keď majú jednotlivci danej skupiny príležitosť nadobudnúť dávky a možnosť v prípade vzniku príslušnej udalosti získať prístup k dávkam v určitej výške;

i) „trvanie poskytovania dávok“ je časové obdobie, počas ktorého môže poistenec alebo závislé osoby poberať dávky zo systému sociálnej ochrany;

j) „obdobie poistenia“ je obdobie účasti v danom systéme, ktoré je podľa vnútroštátneho práva alebo podľa pravidiel systému potrebné na to, aby vznikol nárok na akumulované práva sociálnej ochrany;

k) „minimálny pracovný čas“ je minimálny počet hodín/mesiacov/rokov, ktoré musí osoba odpracovať, aby bola oprávnená na poberanie dávky v prípade vzniku príslušnej udalosti;

l) „ekonomické odvetvia“ sú odvetvia hospodárstva zoskupené podľa druhu výrobkov alebo služieb, ktoré produkujú;

m) „prevoditeľnosť“ je možnosť i) prevodu nadobudnutých nárokov do iného systému, ii) započítania období poistenia z predchádzajúceho postavenia na trhu práce (alebo pri súbežných postaveniach na trhu práce) do období poistenia v novom postavení;

n) „transparentnosť“ je poskytovanie dostupných, prístupných, komplexných a jasne zrozumiteľných informácií o pravidlách systému a/alebo o individuálnych povinnostiach a nárokoch širokej verejnosti, potenciálnym a existujúcim členom systému, ako aj príjemca dávok zo systému.

Formálne krytie

8. Členské štáty by mali zabezpečiť prístup pracovníkov k sociálnej ochrane rozšírením formálneho krytia na povinnom základe na všetkých pracovníkov bez ohľadu na druh ich pracovnoprávneho vzťahu.

9. Členské štáty by mali zabezpečiť prístup samostatne zárobkovo činných osôb k sociálnej ochrane rozšírením ich formálneho krytia:

a) na povinnom základe v prípade nemocenských dávok a dávok zdravotnej starostlivosti, dávok v materstve/otcovstve, starobných dávok a dávok v invalidite, ako aj dávok v prípade pracovných úrazov a chorôb z povolania;

b) na dobrovoľnom základe v prípade dávok v nezamestnanosti.

Efektívne krytie a prevoditeľnosť

10. Členské štáty by mali zabezpečiť efektívne krytie pre všetkých pracovníkov bez ohľadu na druh pracovnoprávneho vzťahu a pre samostatne zárobkovo činné osoby

za podmienok stanovených v odsekoch 7 a 8, pričom by mali zachovať udržateľnosť systému a zaviesť záruky, aby sa predchádzalo jeho zneužívaniu. Na tento účel:

a) pravidlá upravujúce príspevky (napr. obdobia poistenia, minimálny pracovný čas) a pravidlá upravujúce nároky (napr. čakacie lehoty, pravidlá výpočtu a trvanie) by nemali obmedzovať možnosť získať nárok na dávky a prístup k nim na základe druhu pracovnoprávneho vzťahu alebo postavenia na trhu práce;

b) rozdiely v pravidlách upravujúcich systémy medzi postaveniami na trhu práce alebo druhmi pracovnoprávnych vzťahov by mali byť úmerné a primerané osobitnej situácii príjemcov.

11. V súlade s vnútroštátnymi postupmi sociálneho dialógu by členské štáty mali zabezpečiť, aby sa nároky (bez ohľadu na to, či sa nadobudli cez povinné alebo dobrovoľné systémy) kumulovali, zachovali a boli prevoditeľné medzi všetkými druhmi zamestnania a postaveniami samostatne zárobkovej činnosti a vo všetkých odvetviach hospodárstva. Môže to zahŕňať:

a) sčítanie všetkých príspevkov a zachovanie všetkých nárokov nahromadených počas kariéry danej osoby alebo v priebehu určitého referenčného obdobia;

b) zaistenie prevoditeľnosti všetkých nárokov medzi rôznymi systémami v rámci daného odvetvia sociálnej ochrany.

Primeranosť

12. Pri výskyte rizika, na ktoré sa vzťahujú systémy sociálnej ochrany pre pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby, by členské štáty mali zabezpečiť, aby systémy svojim členom poskytovali primeranú úroveň ochrany, t. j. v dostatočnej výške a včas na zachovanie životnej úrovne, poskytnutie primeranej náhrady príjmu, pričom sa vždy musí predísť tomu, aby títo členovia boli vystavení riziku chudoby.

13. Členské štáty by mali zabezpečiť, aby príspevky na sociálnu ochranu zodpovedali schopnosti pracovníkov a samostatne zárobkovo činných osôb odvádzať príspevky.

14. Členské štáty by mali zabezpečiť uplatňovanie všetkých výnimiek alebo zníženia sociálnych príspevkov pre osoby s nízkymi príjmami, a to bez ohľadu na druh pracovnoprávneho vzťahu a postavenia na trhu práce.

15. Členské štáty by mali zabezpečiť, aby boli výpočty príspevkov a nárokov na sociálnu ochranu samostatne zárobkovo činných osôb založené na objektívnom a transparentnom posúdení ich vymeriavacieho základu, pri zohľadnení kolísania ich príjmov, aby sa vyjadrili ich skutočné výnosy.

Transparentnosť

16. Členské štáty by mali zabezpečiť transparentnosť podmienok a pravidiel všetkých sociálnych systémov, ako aj pravidelné a bezplatné poskytovanie aktualizovaných, komplexných, prístupných, používateľsky ústretových a zrozumiteľných informácií o individuálnych nárokoch a povinnostiach, napríklad:

a) posielaním pravidelných aktualizovaných informácií o individuálnych nárokoch;

b) zavedením online simulačných nástrojov v súvislosti s nárokmi na poberanie dávok;

c) vytvorením online a off-line jednotných informačných stredísk alebo osobných účtov.

17. Členské štáty by mali zjednodušiť administratívne požiadavky systémov sociálnej ochrany pre pracovníkov, samostatne zárobkovo činné osoby a zamestnávateľov, najmä v prípade mikropodnikov a malých a stredných podnikov.

Vykonávanie, podávanie správ a hodnotenie

18. Členské štáty a Komisia by mali spoločne pracovať na zlepšení rozsahu a relevantnosti zberu údajov na úrovni Únie v oblasti pracovnej sily a prístupu k sociálnej ochrane, s osobitným dôrazom na zabezpečenie informácií o nových formách práce potrebných pre tvorbu politík v oblasti sociálnej ochrany. Členské štáty by v tejto súvislosti mali zbierať a zverejňovať spoľahlivé vnútroštátne štatistiky o prístupe k rôznym formám sociálnej ochrany v členení podľa postavenia na trhu práce (samostatne zárobkovo činná osoba/zamestnanec), druhu pracovnoprávneho vzťahu (dočasný/na neurčitý čas, čiastočný/plný pracovný čas, nové formy práce/zamestnanie so štandardnou zmluvou), pohlavia, veku a štátnej príslušnosti do [DOPLNIŤ dátum 18 mesiacov od uverejnenia tohto odporúčania].

19. Komisia by mala spolu s Výborom pre sociálnu ochranu vytvoriť referenčný rámec a vypracovať spoločné kvantitatívne a kvalitatívne ukazovatele na monitorovanie vykonávania tohto odporúčania do [DOPLNIŤ dátum 12 mesiacov od uverejnenia tohto odporúčania] a umožniť jeho hodnotenie.

20. Členské štáty by mali čo najskôr zaviesť zásady stanovené v tomto odporúčaní a predložiť akčné plány so správami o príslušných opatreniach, ktoré sa prijali na vnútroštátnej úrovni do [DOPLNIŤ dátum 12 mesiacov od uverejnenia tohto odporúčania]. Pokrok dosiahnutý pri vykonávaní akčných plánov by sa mal monitorovať v kontexte nástrojov mnohostranného dohľadu v súlade s európskym semestrom a otvorenou metódou koordinácie v oblasti sociálneho začlenenia a sociálnej ochrany.

21. Komisia by mala vyhodnotiť pokrok dosiahnutý pri vykonávaní tohto odporúčania pri zohľadnení vplyvu na malé a stredné podniky, v spolupráci s členskými štátmi a po konzultáciách s dotknutými zainteresovanými stranami, a následne podať správu Rade do [DOPLNIŤ dátum 3 roky od uverejnenia tohto odporúčania]. Komisia môže na základe výsledkov preskúmania zvážiť predloženie ďalších návrhov.

22. Komisia by mala zabezpečiť podporu vykonávania tohto odporúčania opatreniami financovanými z príslušných programov Únie.

23. Komisia by mala umožniť vzájomné učenie a výmenu osvedčených postupov medzi členskými štátmi a so zainteresovanými stranami.

V Štrasburgu

Za Radu
predseda