EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 13.3.2018.
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti

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

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Pristup socijalnoj zaštiti ključan je za gospodarsku i socijalnu sigurnost radne snage i za tržišta rada koja dobro funkcioniraju, na kojima se otvaraju radna mjesta i koja ostvaruju održiv rast. Ipak, sve je veći broj osoba kojima, zbog vrste radnog odnosa ili oblika samozapošljavanja, nije osiguran adekvatan pristup socijalnoj zaštiti.

Socijalna se zaštita može pružati naknadama u naravi ili novcu. Obično se pruža putem programa socijalne pomoći kojima se štite svi pojedinci (na temelju državljanstva/boravišta i koji se financiraju iz općih poreza) te putem sustava socijalnog osiguranja kojima se štite osobe na tržištu rada, često na temelju doprinosa povezanih s dohotkom od rada. Socijalno osiguranje ima nekoliko grana koje pokrivaju niz socijalnih rizika od nezaposlenosti do bolesti ili starosti.

U europskom stupu socijalnih prava[1], koji su zajednički uspostavili Europski parlament, Vijeće i Komisija u studenome 2017., utvrđeno je 20 načela i prava s ciljem potpore pravednim tržištima rada i sustavima socijalne skrbi koji dobro funkcioniraju. Konkretno, u 12. načelu europskog stupa socijalnih prava navodi se da „bez obzira na vrstu i trajanje radnog odnosa radnici i, ako su u usporedivim uvjetima, samozaposleni, imaju pravo na primjerenu socijalnu zaštitu”. Cilj je ove inicijative provedba tog načela, kao i doprinos provedbi ostalih načela europskog stupa socijalnih prava poput načela „sigurnog i prilagodljivog zaposlenja”, „naknade za nezaposlene”, „pristupa zdravstvenoj skrbi” i „dohotka u starosti i starosnih mirovina”. Ova se Preporuka odnosi na grane socijalne zaštite koje su uže povezane sa statusom na tržištu rada ili vrstom radnog odnosa i većinom osiguravaju zaštitu od gubitka dohotka od rada u slučaju pojave određenog rizika.

Sustavi socijalne skrbi i socijalne zaštite razlikuju se u pojedinačnim državama članicama EU-a, što je odraz različitih nacionalnih tradicija, političkih prioriteta i proračuna. Ipak, suočavaju se sa sličnim, transformativnim izazovima. Konkretno, u prošlosti su radne odnose uglavnom obilježavali ugovori u punom radnom vremenu u neograničenom trajanju između radnika i jednog poslodavca. Međutim, u protekla su dva desetljeća globalizacija, tehnologija, promjene u individualnim preferencijama te demografske promjene pridonijele važnim promjenama na tržištima rada. Sada, osim ugovora u punom radnom vremenu u neograničenom trajanju, postoje razni oblici zapošljavanja poput privremenog, u nepunom radnom vremenu i povremenog. Zbog takvih oblika zapošljavanja trgovačka društva imaju veću fleksibilnost u prilagodbi broja radnika svojim poslovnim potrebama, a radnici mogu prilagoditi obrasce rada svojim osobnim preferencijama. Isto tako, karijere su postale sve manje linearne jer osobe češće mijenjaju svoj status na tržištu rada i/ili kombiniraju nesamostalan i samostalan rad.

Nedavno je digitalizacija znatno ubrzala tempo promjena. Poduzeća i trgovačka društva moraju brže prilagoditi svoje gospodarske aktivnosti različitim tržištima radi provedbe novih proizvodnih ciklusa i sezonskih aktivnosti te se djelotvorno nositi s fluktuacijama u količini posla i poslovnim tokovima. Kako bi odgovorili na te potrebe, u mnogim se slučajevima

[1] COM(2017) 251.

društva odlučuju na nove oblike zapošljavanja i ugovora, kao što su rad na zahtjev, rad uz plaćanje vaučerima i rad s prekidima. Drugi novi oblici samozapošljavanja ili zapošljavanja poput rada putem platformi isto tako stvaraju nove prilike za ulazak ili ostanak osoba na tržištu rada ili za nadopunu njihova glavnog dohotka.

Isto se tako, a i iz sličnih razloga, tijekom zadnja dva desetljeća razvilo samozapošljavanje u EU-u. Važno je napomenuti da zbog strukturnih promjena na tržištima rada više nije jasno gdje su granice između statusa na tržištu rada. Uz tradicionalne se „poduzetnike" i slobodna zanimanja sve više koristi status samozaposlene osobe, u nekim slučajevima čak i kad je riječ o radnom odnosu poslodavca i zaposlenika.

Kako se svijet rada razvija i sve je veći broj samozaposlenih, a njihovi poslovi nisu uređeni standardnim ugovorima ili je riječ o kombinaciji nesamostalnog rada i samozaposlenja, veći dio radne snage nema dovoljan pristup socijalnoj zaštiti zbog svojeg statusa na tržištu rada ili vrste radnog odnosa.

Zbog tog se jaza povećavaju rizici za dobrobit ne samo pogođenih pojedinaca i njihovih obitelji koji žive u većoj ekonomskoj nesigurnosti, nego i gospodarstva i društva, u smislu domaće potražnje, ulaganja u ljudski kapital i socijalne kohezije. Skupni učinci razlika u pristupu socijalnoj zaštiti s vremenom će vjerojatno dovesti do novih nejednakosti, međugeneracijskih i unutar generacija, između onih koji imaju ili uspiju dobiti standardne ugovore sa svim socijalnim pravima i onih koji to ne uspiju. To može biti neizravna diskriminacija mladih, osoba rođenih u inozemstvu i žena, koji će se vjerojatnije zapošljavati na nestandardne ugovore.

Razlike u pristupu socijalnoj zaštiti zbog statusa na tržištu rada i vrste radnog odnosa mogu dovesti do toga da osobe oklijevaju promijeniti svoj status na tržištu rada jer bi time izgubile prava, što bi u konačnici moglo rezultirati nižim rastom produktivnosti rada. Stoga bi te razlike isto tako mogle biti prepreka razvoju poduzetništva i konkurentnosti te održivom rastu.

Dugoročno se u pitanje dovodi društvena i gospodarska održivost nacionalnih sustava socijalne zaštite. Zbog razlika u pristupu socijalnoj zaštiti sve će se veće skupine radne snage u slučaju socijalnog rizika morati osloniti na sigurnosne mreže financirane iz poreza koje su krajnja opcija, dok će se istodobno broj osoba koje uplaćuju doprinose u sustav socijalne zaštite proporcionalno smanjivati. Te razlike mogu dovesti i do zlouporabe radnog statusa i stvoriti nepošteno tržišno natjecanje među trgovačkim društvima koja i dalje uplaćuju doprinose u sustav socijalne zaštite i onima koja ih ne uplaćuju.

Inicijativom za pristup radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti nastoji se pružiti potpora svim samozaposlenim i nestandardnim radnicima koje, zbog vrste ugovora ili statusa na tržištu rada, sustav socijalne zaštite ne štiti dovoljno kad je riječ o nezaposlenosti, bolesti, rodiljnom ili roditeljskom dopustu, nesrećama na radu i profesionalnim bolestima, invaliditetu i starosti. Inicijativom se posebno nastoji potaknuti države članice da učine sljedeće:

- omoguće svim zaposlenim ili samozaposlenim pojedincima da imaju pristup odgovarajućim sustavima socijalne zaštite (uklanjanjem nedostataka u formalnom osiguranju),
- poduzmu mjere kojima će se svim zaposlenim ili samozaposlenim pojedincima omogućiti da steknu i iskoriste odgovarajuća prava kao članovi sustava (odgovarajuća djelotvorna zaštita) i olakšaju prijenos prava na socijalnu zaštitu u druge sustave,
- povećaju transparentnost sustava socijalne zaštite i pripadajućih prava.

Ova je inicijativa dio paketa mjera za socijalnu pravednost zajedno s Prijedlogom uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad[2] i Komunikacijom o praćenju provedbe europskog stupa socijalnih prava[3].

Ostale inicijative kojima se doprinosi provedbi europskog stupa socijalnih prava usko su povezane s ovom predloženom Preporukom i dopunjuju je; konkretno Komisijin prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji (vidjeti odjeljak o dosljednosti s postojećim odredbama politike u nastavku).

Ova se Preporuka temelji na Preporuci MOR-a o najnižim razinama socijalne zaštite[4], koju ujedno i nadopunjuje, a u potonjoj se navode smjernice za države o tome kako proširiti obuhvat socijalne zaštite davanjem prednosti uspostavi nacionalnih najnižih razina socijalne zaštite dostupne svima kojima je ona potrebna.

Pitanje koje se nastoji riješiti ovom Preporukom utječe na znatan broj osoba u EU-u. Samozapošljavanje i nestandardni oblici rada znatno su zastupljeni na tržištu rada. Od svih zaposlenih osoba u EU-u 2016. njih 14 % bilo je samozaposleno, njih 8 % bilo je zaposleno privremeno u punom radnom vremenu, njih 4 % bilo je zaposleno privremeno u nepunom radnom vremenu, njih 13 % bilo je zaposleno na neodređeno vrijeme u nepunom radnom vremenu i njih 60 % bilo je zaposleno na neodređeno vrijeme u punom radnom vremenu.

Zastupljenost nestandardnih oblika rada i samozapošljavanja uvelike se razlikuje diljem država članica, regija, sektora i generacija. Udio mlađih radnika u dobi od 20 do 30 godina u privremenim ugovornim aranžmanima ili onih koji imaju „drugi ili nikakav ugovor" dvostruko je veći od onog u drugim dobnim skupinama. Očita je i rodna podjela, s velikom zastupljenošću muškaraca među samozaposlenima i velikom zastupljenošću žena u radu na određeno vrijeme i/ili u nepunom radnom vremenu.

Isto tako, samozaposleni čine heterogenu skupinu. Većina je pojedinaca sama odlučila da će biti samozaposlena, sa zaposlenicima ili bez njih, preuzimajući rizik koji nosi poduzetništvo, dok je oko 20 % njih postalo samozaposleno jer nisu mogli pronaći posao kao zaposlenici. Neki od njih imaju kvalitetna radna mjesta i dosta autonomije u djelovanju, dok se drugi, njih manje od 10 %, suočavaju s ekonomskom ovisnošću i financijskom ranjivošću. Među trgovačkim društvima koja se svake godine osnivaju u EU-u, ona koja osnivaju samozaposleni čine od 15 % do 100 % u državama članicama u kojima je, prema dostupnim podacima, takva analiza moguća[5]. Od novoosnovanih poduzeća čiji su osnivači samozaposleni njih između 30 % i 60 % poslovat će i dalje nakon prvih pet godina.

Usto, sve veći broj osoba istodobno radi na nekoliko ugovora o radu ili kombinira zapošljavanje i samozapošljavanje. U nekim slučajevima uz glavni izvor dohotka koji se može utvrditi pojedinci obavljaju i marginalne/pomoćne poslove; u drugima zahvaljujući obavljanju nekoliko poslova mogu zaraditi puni dohodak, ali se glavni izvor dohotka ne može utvrditi.

U nekoliko država samozaposleni nisu nikad bili potpuno uključeni u sustave socijalne zaštite. U 11 država članica 2017. samozaposleni nisu imali nikakav pristup zaštiti u slučaju nezaposlenosti. U deset država članica nisu bili osigurani u slučaju nesreća na radu i profesionalnih bolesti, a u tri države članice nisu primali naknade za vrijeme bolovanja. U

[2] COM(2018) 131.
[3] COM(2018) 130.
[4] Preporuka MOR-a o najnižim razinama socijalne zaštite, 2012. (br. 202).
[5] Belgija, Cipar, Češka, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Mađarska, Irska, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska i Ujedinjena Kraljevina.

državama u kojima samozaposleni mogu sami uplaćivati doprinose mnogi se za to ne odlučuju te se tom mogućnošću koristi između 1 % i 20 % samozaposlenih. Nasuprot tome, osobe zaposlene na nestandardne ugovore obično imaju isti zakonski pristup sustavima socijalne zaštite kao i zaposleni na standardne ugovore, s važnom iznimkom određenih kategorija radnika, uključujući povremene i sezonske radnike, naučnike ili pripravnike, radnike na zahtjev i one koji rade preko poduzeća za privremeno zapošljavanje ili na ugovore specifične za pojedine države.

Neki nestandardni radnici, kao i neki samozaposleni, nailaze na prepreke pri stjecanju i iskorištavanju odgovarajućih prava na naknade zbog pravila kojima se uređuju doprinosi i prava (minimalno razdoblje za stjecanje prava, minimalno razdoblje rada, dugo razdoblje čekanja ili kratko razdoblje isplate naknade), načina na koji se procjenjuje dohodak ili nedovoljne primjerenosti naknada.

Štoviše, iako većina država članica pruža opće informacije o pravima i obvezama povezanima sa sudjelovanjem u sustavima socijalne zaštite, samo polovina njih pruža informacije o pojedinačnim pravima i obvezama. Kad bi imali pristup individualiziranim informacijama, pojedinci bi bili svjesni prava koja su stekli tijekom svoje karijere i mogli bi donositi utemeljene odluke.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Preporuka je dosljedna i nastavlja se na postojeće politike u području socijalne zaštite.

Konkretno, postojećim smjernicama EU-a u području pristupa socijalnoj zaštiti[6] u kontekstu europskog semestra i otvorene metode koordinacije u području socijalnih pitanja postignut je konsenzus među državama članicama i institucijama EU-a o tome da je sustave socijalne zaštite potrebno modernizirati[7]. U tom su kontekstu razvijene političke smjernice u ključnim granama socijalne zaštite (mirovine, osiguranje u slučaju nezaposlenosti itd.). Tom bi se inicijativom stoga nadopunila postojeća suradnja u području socijalne zaštite ispitivanjem situacije u kojoj se nalaze samozaposleni i nestandardni radnici diljem različitih grana socijalne zaštite.

Tijekom godina pravni se okvir EU-a za zaštitu prava u nekim područjima nestandardnog zapošljavanja razvijao putem Direktive o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje[8] i putem sporazuma između socijalnih partnera postignutih pregovorima i provedenih direktivama o radu s nepunim radnim vremenom i radu na određeno vrijeme[9]. No, s obzirom na to da se direktive primjenjuju na uvjete zapošljavanja, njihov je učinak na socijalnu zaštitu prilično ograničen. One obuhvaćaju prava na socijalnu zaštitu koja su usko povezana s

---

6 Preporuka Vijeća od 27. srpnja 1992. o približavanju ciljeva i politika socijalne zaštite (92/442/EEZ), SL L 245, 26.8.1992., str. 49.–52., Preporuka Komisije od 3. listopada 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada (C(2008) 5737), SL L 307, 18.11.2008., str. 11.–14., Komunikacija Komisije „Ususret socijalnom ulaganju za rast i koheziju – uključujući provedbu Europskog socijalnog fonda u razdoblju 2014. – 2020.”, COM(2013) 83, „Obnovljeno zalaganje za socijalnu Europu: Jačanje otvorene metode koordinacije za socijalnu zaštitu i socijalno uključivanje”, COM(2008) 418 final, Odluka Vijeća (EU) 2015/1848 od 5. listopada 2015. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica za 2015., SL L 268, 15.10.2015., preporuke za pojedine zemlje.

7 Komunikacija Komisije „Modernizacija i poboljšanje socijalne sigurnosti u Europskoj uniji”, COM (97) 102 final, 12. ožujka 1997.

8 Direktiva o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, dostupna na internetu.

9 Direktiva 1999/70/EZ o radu na određeno vrijeme, dostupna na internetu; Direktiva 97/81/EZ o radu s nepunim radnim vremenom, dostupna na internetu.

uvjetima zapošljavanja i smatraju se dijelom plaće, poput strukovnih mirovina[10], rodiljne naknade i naknade za vrijeme bolovanja. Međutim, Sud Europske unije u svojoj je sudskoj praksi jasno naveo da se direktive ne primjenjuju na zakonske sustave socijalne zaštite[11]. U preambulama sporazuma[12] socijalni partneri pozivaju države članice da osiguraju da su aranžmani u području socijalne zaštite prilagođeni fleksibilnim oblicima rada koji se razvijaju. Te preambule nisu pravno obvezujuće, a iako su države članice u nekoliko navrata izrazile svoju predanost da socijalnu zaštitu učine pogodnijom zapošljavanju, nedavno preispitivanje ukazuje na to da pojedine države članice u tom smislu mogu učiniti još mnogo toga[13].

Kad je riječ o jednakosti spolova, u nekoliko su direktiva navedena neka od prava povezana s ravnotežom između poslovnog i privatnog života. U Direktivi 2010/41/EU[14] o jednakom postupanju prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni predviđa se mogućnost da žene (i bračni drugovi samozaposlenih osoba) imaju pravo na rodiljni dopust i davanja za majčinstvo u trajanju od najmanje 14 tjedana. Budući da se tom direktivom državama članicama daje sloboda da odluče hoće li se pravo na takva davanja dodijeliti na obveznoj ili dobrovoljnoj osnovi, razine davanja i uvjeti prihvatljivosti uvelike se razlikuju među državama članicama. Komisijinim Prijedlogom direktive o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i skrbnika[15] predviđa se omogućivanje očinskih, roditeljskih i skrbničkih naknada za sve radnike, uključujući nestandardne radnike s ugovorom o radu ili u radnom odnosu.

Kad je riječ o prijenosu, u pravu EU-a ne postoji zahtjev za osiguravanje prijenosa strukovnih mirovinskih prava, ali Direktivom 2014/50/EU[16] o prenosivosti prava na dopunsku mirovinu države članice potiču se na poboljšanje prijenosa i sve su države članice u stvari odlučile primjenjivati isti pravni tretman na sve radnike (Direktiva se ne primjenjuje na samozaposlene osobe) koji izađu iz sustava strukovnog mirovinskog osiguranja.

Štoviše, nekoliko će nedavnih inicijativa EU-a pridonijeti rješavanju pitanja transparentnosti. To se ponajprije odnosi na starosne naknade u kontekstu strukovnih mirovina. To će se pitanje riješiti Direktivom o minimalnim zahtjevima za poboljšanje mobilnosti radnika među državama članicama unaprjeđivanjem stjecanja i očuvanja prava na dopunsku mirovinu[17] (Direktiva o prenosivosti) i preinačenom Direktivom o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje[18]. Obje direktive poboljšavaju pružanje informacija o mirovinskim sustavima. Direktivom o prenosivosti obuhvaćena je i zaštita mirovinskih prava

---

10 Vidjeti spojene predmete C-396/08 i 395/08, Bruno i drugi, točka 41., dostupne na internetu.

11 Isto, i predmet C-385/11, Moreno protiv INSS-a, dostupan na internetu.

12 Okvirni sporazum o ugovorima o radu na određeno vrijeme, sklopljen 18. ožujka 1999. između općih međusektorskih organizacija (ETUC, UNICE i CEEP), Okvirni sporazum o radu s nepunim radnim vremenom, sklopljen 6. lipnja 1997. između općih međusektorskih organizacija (UNICE, CEEP i ETUC).

13 Europska mreža za socijalnu politiku (ESPN) (2017.), tematska izvješća o *pristupu samozaposlenih osoba i osoba zaposlenih na nestandardne ugovore socijalnoj zaštiti*.

14 Dostupna na internetu.

15 COM(2017) 253/884003.

16 Vidjeti Prilog 8. za više pojedinosti.

17 Direktiva 2014/50/EU o minimalnim zahtjevima za poboljšanje mobilnosti radnika među državama članicama unaprjeđivanjem stjecanja i očuvanja prava na dopunsku mirovinu. U članku 6. od država članica zahtijeva se da osiguraju da aktivni članovi sustava mogu na zahtjev dobiti informacije o načinu na koji bi prekid radnog odnosa utjecao na njihova prava na dopunsku mirovinu.

18 Direktiva 2016/2341/EU o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje.

nakon prestanka radnog odnosa[19]. Te bi dvije direktive trebale biti prenesene u nacionalno pravo do 21. svibnja 2018., odnosno 13. siječnja 2019.

Drugo, nedostatak transparentnosti u drugim područjima socijalne zaštite radnika bit će djelomično uklonjen Komisijinim Prijedlogom direktive o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji[20], ali njegovo područje primjene ne uključuje samozaposlene. U skladu s Prijedlogom, radnici će dobiti informacije o ustanovama socijalne zaštite koje primaju socijalne doprinose povezane s radnim odnosom te svu zaštitu u vezi sa socijalnom zaštitom koju pruža poslodavac. Predloženom se direktivom, međutim, ne utvrđuje trebaju li radnici imati pristup socijalnoj zaštiti. Ograničava se na osiguravanje da su zaposlenicima dostupne informacije o stečenim pravima.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Inicijativa je u skladu s političkim prioritetom koji se daje pravednijoj i bolje povezanoj ekonomskoj i monetarnoj uniji. Gospodarstvo EU-a u cjelini moglo bi imati koristi od pozitivnih učinaka na dinamičnost tržišta rada i od smanjene gospodarske nesigurnosti te smanjenih socijalnih troškova. Ovisno o izborima financiranja, trgovačka bi društva mogla imati više troškove upravljanja fluktuacijama u proizvodnji u skladu s određenim povećanjem troškova za nestandardno zapošljavanje i samozapošljavanje. Međutim, isto bi tako mogla imati koristi od mogućeg povećanja produktivnosti pojedinaca u novozaštićenim oblicima zapošljavanja i od pravednijeg tržišnog natjecanja.

Isplata naknada skupinama koje prije nisu bile obuhvaćene putem javnih sustava socijalne zaštite mogla bi dovesti do povećanja javnih rashoda. Ipak, početni bi se proračunski troškovi mogli sniziti zbog povećanih doprinosa za socijalnu zaštitu i poreznih prihoda povezanih s potrošnjom kućanstava s obzirom na pozitivan učinak na raspoloživi dohodak kućanstava, posebno kad je riječ o siromašnijim kućanstvima. Štoviše, u slučajevima u kojima se skupine koje prije nisu bile obuhvaćene trenutačno oslanjaju na sigurnosne mreže koje su krajnja opcija, kao što je socijalna pomoć, mogli bi se smanjiti rashodi za druge dijelove proračuna. Određeni bi troškovi nastali i zbog pružanja personaliziranih informacija. Međutim, smatra se da bi ti troškovi bili znatno niži od očekivanih koristi za pojedince tijekom njihova života i od srednjoročnih i dugoročnih očekivanih koristi za sustave socijalne zaštite.

Inicijativa je u skladu s Komunikacijom Komisije „Europski program za ekonomiju suradnje” u kojoj je naglašeno da se postojanje ili nepostojanje radnog odnosa između platforme i pružatelja pozadinske usluge utvrđuje procjenjivanjem pojedinačnih slučajeva, pri čemu se posebna pažnja treba posvetiti tome djeluje li pružatelj usluge pod vodstvom platforme koja određuje odabir djelatnosti, naknadu za rad i uvjete rada, dobiva li pružatelj usluge naknadu te kakva je priroda rada[21].

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Inicijativom za pristup radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti podupirat će se ciljevi Unije priznati u članku 3. Ugovora o EU-u: promicanje dobrobiti njezinih naroda,

[19] Članak 37. Direktive 2016/2341/EU koji se odnosi na opće informacije o mirovinskom programu u svojem stavku 1. sadržava točku (j) koja se odnosi na prijenos. U slučaju da član ima pravo prijenosa mirovinskih prava, moraju se pružiti dodatne informacije u vezi s načinom tog prijenosa.

[20] COM(2017) 797 final, dostupan na internetu.

[21] COM(2016) 356.

održiv razvoj Europe s ciljem postizanja pune zaposlenosti i društvenog napretka, ali i cilj promicanja socijalne pravde i zaštite, ravnopravnosti žena i muškaraca i međugeneracijske solidarnosti. U skladu s člankom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, Unija uzima u obzir zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zapošljavanja, jamstvom dostatne socijalne zaštite, borbom protiv društvene isključenosti te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite zdravlja ljudi.

Preporuka Vijeća temeljila bi se na članku 292. UFEU-a u kombinaciji s člankom 153. stavkom 1. točkom (c) i člankom 153. stavkom 2. trećim podstavkom, kao i člankom 352. UFEU-a.

Člankom 153. stavkom 1. točkom (c) i stavkom 2. UFEU-a zakonodavcu EU-a omogućava se da donese mjere u području socijalne zaštite i socijalne zaštite radnika uz uvjet da i. ne nameće upravna, financijska ili pravna ograničenja kojima bi se otežavalo osnivanje i razvoj malih i srednjih poduzeća; ii. ne utječe na pravo država članica da utvrde temeljna načela svojih sustava socijalne sigurnosti; iii. ne utječe znatno na financijsku ravnotežu tih sustava. Ta se pravna osnova može upotrebljavati za rješavanje izazova pristupa nestandardno zaposlenih osoba socijalnoj zaštiti. Od Vijeća se zahtijeva da djeluje jednoglasno.

Članak 352. UFEU-a može biti pravna osnova za inicijativu povezanu s izazovima s kojima se osobe u raznim oblicima samozapošljavanja susreću kad je riječ o pristupu socijalnoj zaštiti. U tom se slučaju od Vijeća isto tako zahtijeva da djeluje jednoglasno.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Zapošljavanje i politika socijalne zaštite i dalje su ponajprije u nadležnosti država članica.

Problem nedovoljnog pristupa socijalnoj zaštiti za sve veći broj osoba na tržištu rada i njegove negativne posljedice na socijalnu koheziju, dinamičnost tržišta rada i održiv rast široko su rasprostranjeni u državama članicama. Iako je nekoliko država članica donijelo reforme ili o tom pitanju vodi nacionalne rasprave, dokazi upućuju na to da te reforme, mada su korak u pravom smjeru, nisu sveobuhvatne i sustavne, tj. njima se ne uklanjaju nedostaci u pristupu svih skupina i svih grana socijalnoj zaštiti. Činjenica da se trenutačno vode rasprave isto tako nužno ne znači da sve države članice namjeravaju poduzeti mjere. Pojedine bi države članice mogle oklijevati da same reguliraju to područje iz straha da bi takvo djelovanje moglo staviti njihova trgovačka društva u nepovoljan položaj u odnosu na trgovačka društva iz ostalih država članica.

Djelovanje na razini EU-a moglo bi biti odskočna daska za daljnje nacionalne reforme, a njime bi se moglo osigurati i da napredak ne bude djelomičan ili neujednačen, nego osiguran diljem skupina, grana socijalne zaštite i država članica. Djelovanjem na razini EU-a mogla bi se isto tako izbjeći „utrka prema dnu”, a moglo bi se osigurati i da se sve države članice istodobno kreću u istom smjeru promicanjem uzlazne konvergencije unutar i između država članica u korist gospodarstva EU-a u cjelini.

Djelovanjem na razini EU-a isto bi se tako mogle smanjiti prepreke koje taj problem predstavlja pri postizanju ciljeva Unije. Razlike između vrsta radnog odnosa ili između statusa na tržištu rada u pristupu socijalnoj zaštiti mogu negativno utjecati na EU-ov temeljni cilj promicanja pune zaposlenosti otežavanjem profesionalne mobilnosti radne snage, među ostalim prema produktivnijim sektorima. To može odvratiti radnike od određenih vrsta zapošljavanja ili ih destimulirati od preuzimanja rizika povezanih sa samozapošljavanjem, na taj način kočeći poduzetništvo i inovacije. Taj problem može isto tako biti prepreka postizanju ciljeva Unije koji se odnose na kvalitetu radnih mjesta i borbu protiv siromaštva i društvene isključenosti.

Jačanjem konvergencije prema stabilnim institucijama tržišta rada djelovanje na razini EU-a može pospješiti otpornost gospodarske strukture i potaknuti socijalnu koheziju u Uniji.

Mjerama predloženima u ovoj Preporuci nastoje se ukloniti ili smanjiti prepreke koje ometaju sustave socijalne zaštite u pružanju odgovarajuće socijalne zaštite, bez obzira na vrstu radnog odnosa ili status osobe na tržištu rada, istodobno poštujući nadležnosti država članica u oblikovanju sustava socijalne zaštite. Države članice mogu po vlastitu nahođenju odlučivati o sljedećem: i. razini pružene zaštite; ii. proširivanju obuhvata u okviru postojećih sustava ili stvaranjem novih sustava; iii. načinu financiranja zaštite i iv. kombinacijama sustava koji će se upotrebljavati (javni, strukovni ili privatni). Ta pitanja nisu obuhvaćena trenutačnom inicijativom. S obzirom na raznolikost postojećih sustava socijalne zaštite u Uniji, države članice su u najboljem položaju da odluče o tim dimenzijama osiguravajući djelotvornu zaštitu na najučinkovitiji način.

- **Proporcionalnost**

Načelo proporcionalnosti u potpunosti je ispunjeno jer je područje primjene Prijedloga ograničeno na osiguravanje minimalnih standarda u pristupu socijalnoj zaštiti.

Štoviše, Prijedlogom se državama članicama ostavlja mogućnost zadržavanja ili utvrđivanja povoljnijih standarda i uvažavanja posebnosti njihovih nacionalnih situacija. Zbog toga je Prijedlog fleksibilan u pogledu izbora konkretnih provedbenih mjera.

U odabiru instrumenta ključnu ulogu ima i proporcionalnost (vidjeti odjeljak u nastavku).

Kao što je dokumentirano u Prilogu 7. procjene učinka, nekoliko država članica vodi nacionalne rasprave i provodi neke reforme. Ovom će se Preporukom pružiti daljnja potpora tim nastojanjima na nacionalnoj razini oslanjanjem na dobre prakse, stečeno iskustvo i dokaze prikupljene u cijeloj Uniji te poticati mjere za uklanjanje nedostataka u prikupljanju podataka.

Kao što je navedeno u procjeni učinka (poglavlja 5. i 6.), dostupne kvantifikacije upućuju na to da su troškovi koji proizlaze iz proširenja formalnog i djelotvornog pristupa i poboljšanja transparentnosti razumni i opravdani imajući u vidu kumulirane i dugoročne koristi kad je riječ o sigurnijem zaposlenju, povećanoj produktivnosti i socijalnoj koheziji, što je dosljedno općim ciljevima EU-a u području socijalnih prava.

- **Odabir instrumenta**

Kad je riječ o ovoj inicijativi, instrument kojem se daje prednost jest preporuka Vijeća u kojoj se državama članicama pružaju smjernice o tome na koji način svi zaposleni i samozaposleni mogu ostvariti pristup socijalnoj zaštiti.

Komisija smatra da je preporuka Vijeća u ovom trenutku najproporcionalnija kako bi se djelovanjem na razini EU-a mogli pravodobno riješiti izazovi povezani s pristupom socijalnoj zaštiti. U usporedbi s direktivom, kojom bi se nametnuli obvezujući ishodi, preporukom se omogućava daljnja suradnja EU-a i država članica na rješavanju različitih dimenzija tog pitanja i predviđanje njihova razvoja, uključujući njihov utjecaj na nacionalnoj razini i moguća prelijevanja na unutarnje tržište, poticanje i usmjeravanje nacionalnih reformi i osiguravanje potpunog i ujednačenog napretka diljem ciljnih skupina i grana socijalne zaštite. Preporuka je odgovor na potrebu za djelovanjem na razini EU-a uzimajući u obzir činjenicu da trenutačno ne postoji politički konsenzus o smjeru reformi. Zaista, savjetovanja s dionicima (vidjeti u nastavku) pokazala su da postoje znatna razilaženja u pogledu najboljeg instrumenta, kao i u pogledu smjera reformi. Nadalje, preporukom se mogu poduprijeti nastojanja koja se ulažu u jačanje statističke osnove i baze znanja potrebne za praćenje situacije na razini EU-a.

Ključna dodana vrijednost Preporuke stoga je davanje zamaha podupiranju i nadopunjavanju nacionalnih rasprava i reformi, usmjeravanje država članica u njihovim nastojanjima i postizanje konsenzusa o najboljim mogućnostima reforme, što bi isto tako odredilo stajalište EU-a i država članica u svim relevantnim međunarodnim forumima. Preporuka Vijeća isto tako ostavlja državama članicama mogućnost fleksibilnosti u odlučivanju kako postići te ciljeve, ovisno o polazišnoj točki, nacionalnoj povijesti i nacionalnim praksama.

Istodobno, samostalna preporuka Vijeća ima znatnu dodanu vrijednost u usporedbi s rješavanjem pitanja isključivo putem postojećih postupaka, kao što je europski semestar, ili putem otvorene metode koordinacije u području socijalnih pitanja. Kako bi to pitanje dobilo potrebnu političku vidljivost, kako bi se podigla razina osviještenosti i stvorio zamah, potreban je usmjeren pristup. Isto tako, sve države članice trebaju djelovati dosljedno i donekle koordinirano kako bi se otklonile sumnje da će onaj koji prvi krene s reformama biti u nepovoljnom položaju.

Potpora EU-a u provođenju i praćenju Preporuke može se u potpunosti uklopiti u aktualne procese europskog semestra i otvorene metode koordinacije u području socijalne zaštite i socijalnog uključivanja. Primjena Preporuke može se promicati nizom popratnih mjera, posebno programima uzajamnog učenja te financiranjem kojim se podupire eksperimentiranje i provođenje reformi u državama članicama.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

• *Ex post* evaluacija/provjera primjerenosti postojećeg zakonodavstva

Komisija još nije objavila evaluaciju Direktive 2010/41/EU o jednakom postupanju prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni, Direktive 2014/50/EU o minimalnim zahtjevima za poboljšanje mobilnosti radnika među državama članicama unaprjeđivanjem stjecanja i očuvanja prava na dopunsku mirovinu (Direktiva o prenosivosti) i Direktive 2016/2341/EU o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje. Međutim, u neovisnoj stručnoj evaluaciji zaključeno je da Direktivom 2010/41/EU o jednakom postupanju prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni nisu samozaposlenima omogućena poboljšana davanja za majčinstvo i socijalna davanja[22].

Štoviše, Komisijin prijedlog Direktive o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji[23] temelji se na Komisijinoj evaluaciji Direktive o pisanoj izjavi u okviru programa REFIT (91/533/EEZ).

• Savjetovanja s dionicima

Radi upoznavanja s inicijativom tijekom 2017. i početkom 2018. provedeno je nekoliko savjetovanja s dionicima. To uključuje postupak savjetovanja europskih socijalnih partnera u dvije faze, kako je propisano člankom 154. UFEU-a, otvoreno javno savjetovanje te ciljane rasprave s ključnim dionicima i predstavnicima država članica unutar Odbora za socijalnu zaštitu.

Savjetovanja su ukazala na to koliko se razlikuju stajališta različitih dionika.

---

22 Barnard C. i Blackham A. (2015.), Provedba Direktive 2010/41/EU o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni, izvješće Europske mreže pravnih stručnjaka za pitanja ravnopravnosti spolova koju je naručila Glavna uprava Europske Komisije za pravosuđe.

23 COM(2017) 797 final, dostupan na internetu.

Svi su se dionici uglavnom složili da postoje problemi povezani s pristupom radnika u nestandardnim oblicima zaposlenja i samozaposlenih socijalnoj zaštiti.

Provedena savjetovanja pokazala su da ne postoji opći konsenzus kad je riječ o najboljem instrumentu koji bi se u ovom slučaju mogao upotrebljavati. Posebno, povratne informacije koje su države članice iznijele u raspravama Odbora za socijalnu zaštitu i u dokumentima o stajalištu dostavljenima u kontekstu otvorenog javnog savjetovanja ukazuju na to da ne postoji opća potpora država članica zakonodavnom prijedlogu u vezi sa svim predstavljenim ciljevima. Europski parlament isto je tako u svojoj Rezoluciji o europskom stupu socijalnih prava (2016/2095(INI) zatražio donošenje preporuke kojom bi sve osobe u svim oblicima zaposlenja i samozaposleni mogli steći prava na socijalno osiguranje. Socijalni su partneri izrazili različita mišljenja. Sindikati smatraju da je potrebno poboljšati zakonodavstvo EU-a, pri čemu upozoravaju da ono ne bi trebalo dovoditi u pitanje postojeću pravnu stečevinu EU-a, sniziti postojeće nacionalne standarde niti voditi do silaznog usklađivanja prava. Nasuprot tome, neke organizacije poslodavaca smatraju da bi otvorena metoda koordinacije i postupak europskog semestra, uključujući referentne vrijednosti, bili pravi alati za olakšavanje uzajamnog učenja i razmjenu dobre prakse.

Svi sindikati prednost daju formalnom osiguranju koje bi bilo izjednačeno s obveznim osiguranjem standardnih radnika, s tim da bi se u obzir uzele nacionalne tradicije. Poslodavci su imali različita mišljenja o osiguranju. Neki su se složili da bi socijalna zaštita trebala biti obvezna, ali bi zaposlenici trebali imati pravo odabrati oblik osiguranja (javno ili privatno), a posebno se naglašava sloboda izbora kad je riječ o samozaposlenima. Drugi poslodavci prednost daju dobrovoljnom formalnom osiguranju kako bi se u obzir uzela raznolikost oblika zapošljavanja i heterogenost unutar samozaposlenih. Svi su se socijalni partneri složili da postoji potreba za većom transparentnošću.

Dok sindikati zahtijevaju potpuni prijenos, poslodavci bi ga željeli ograničiti na minimalna prava socijalne zaštite i naglašavaju da ne bi trebalo biti povezanog dodatnog opterećenja ili troška.

Mogućnostima izbora u pogledu političkih opcija i pravnog instrumenta uspostavlja se ravnoteža između različitih mišljenja dionika.

- **Prikupljanje i primjena stručnih znanja**

Procjena učinka oslanja se na temeljito evidentiranje politika u državama članicama, preispitivanje literature, analizu aktualnih trendova dobivenu iz usporedivih izvora i rezultata savjetovanja sa socijalnim partnerima te javnog savjetovanja. Procjena društvenih i gospodarskih učinaka uključuje nekoliko serija mikroekonomskih simulacija kojima su kvantificirani vjerojatni društveni učinci i učinci na javne proračune, kao i više kvalitativnih analiza kojima se omogućava bolje razumijevanje ponašanja i stavova (putem istraživanja posebno posvećenog toj temi) i konteksta specifičnog za pojedine države (putem studija slučaja).

- **Procjena učinka**

U skladu sa svojom politikom o boljoj regulativi Komisija je provela procjenu učinka potencijalnih političkih opcija i opcija upravljanja. U tu je svrhu upravljačka skupina organizirala strukturirani dijalog unutar Komisije[24]. O procjeni učinka raspravljalo se s Odborom za nadzor regulative 7. veljače 2018. Dana 9. veljače 2018. Odbor je donio pozitivno mišljenje sa zadrškama koje su uvažene dodatnim obrazlaganjem odabira preporuke

[24] Uključujući GU GROW, GU SANTE, GU ECFIN, GU TAXUD, GU JUST i pravnu službu.

te dodatnim pojašnjavanjem i podupiranjem područja primjene inicijative, njezinih očekivanih koristi i gospodarskih učinaka[25].

U procjeni učinka razmotrene su različite političke opcije koje kombiniraju mjere za postizanje ciljeva inicijative. Politička opcija kojoj se u kontekstu procjene učinka daje prednost jest:

- obvezno osiguranje za sve radnike u nestandardnim oblicima zaposlenja koji još nisu obuhvaćeni i dobrovoljno za samozaposlene,
- prilagodba vremenskih okvira; obvezan prijenos akumuliranih prava; zbrajanje razdoblja,
- pružanje općenitih i personaliziranih informacija.

To bi dovelo do visoke djelotvornosti zaštite i stoga bi imalo izrazito pozitivne socijalne učinke, uključujući smanjenje dohodovne nesigurnosti i siromaštva, ali bi javna tijela i poslodavci istodobno snosili odgovarajuće troškove. U diferenciranom se pristupu u potpunosti uzima u obzir priroda samozaposlenosti, ali se odražava i znatna heterogenost među dotičnom skupinom. Pružanje općenitih i personaliziranih informacija, kojim se poboljšava transparentnost, moglo bi potaknuti veće dobrovoljno uključivanje, pri čemu bi javna tijela snosila relativno niske troškove.

Međutim, odlučeno je da bi u ovom Prijedlogu trebao biti usvojen rafiniraniji pristup kad je riječ o formalnom osiguranju samozaposlenih, posebno na temelju dodatnog razlikovanja grana socijalne zaštite kako bi se bolje odrazila priroda samozaposlenosti. Kad je riječ o riziku nezaposlenosti, koji je teško procijeniti i kontrolirati u slučaju samozapošljavanja i koji je uže povezan s poduzetničkim rizikom, državama članicama daje se veća fleksibilnost u oblikovanju sustava mogućnošću proširivanja obuhvata na samozaposlene na dobrovoljnoj osnovi. Time se isto tako odražava heterogenost samozaposlenih, a poštovala bi se i njihova sloboda izbora. Kad je riječ o drugim rizicima poput starosti, invaliditeta, bolovanja i rodiljnog dopusta, preporuča se obvezno osiguranje za samozaposlene i radnike. Ti se rizici mogu lakše procijeniti od rizika nezaposlenosti i sličniji su za obje skupine; diferencirani je pristup prema statusu na tržištu rada stoga teže opravdati. Diferencirani će pristup za samozaposlene vjerojatno povećati djelotvornost djelovanja na razini EU-a. Kad je riječ o državama članicama u kojima postoje dobrovoljni sustavi za samozaposlene, uočeno je da se u njih mnogi ne uključuju (od manje od 1 % do 20 %), što se može objasniti individualnim kratkovidnim ponašanjem i sklonostima, nedostatkom svijesti i destimulirajućim financijskim mjerama. Može se očekivati da bi, u usporedbi s dobrovoljnim pristupom, više stope uključivanja u okviru obveznog pristupa mogle dovesti do viših socijalnih naknada, uključujući smanjenje dohodovne nesigurnosti i siromaštva. Uspostava obveznog osiguranja za samozaposlene realna je opcija, s obzirom na to da evidencija predstavljena u procjeni učinka pokazuje da obvezni sustavi za tu skupinu postoje u svakoj grani socijalne zaštite u barem nekoliko država članica. Prijedlog je stoga u skladu sa stvarnim stanjem u državama članicama, a njime se postavlja visok cilj u smislu formalnog osiguranja. Stoga bi mogao biti još djelotvorniji u smanjenju poticaja za nepošteno tržišno natjecanje kojima se iskorištavaju diferencirana prava socijalne zaštite, kao što je vidljivo npr. u lažnom samozapošljavanju.

U usporedbi s procjenom učinka prilagođeno je i glavno područje primjene inicijative kako bi se obuhvatila i zdravstvena skrb. Zdravstvena je skrb posebno područje u kojem se kombinira pružanje socijalne pomoći (zajamčene svim građanima/osobama sa zakonitim boravištem) sa

[25] Vidjeti Prilog I. Procjene učinka.

zdravstvenim osiguranjem povezanim sa socijalnim doprinosima. U nekoliko zemalja nestandardni radnici i samozaposleni možda nemaju potpun pristup zdravstvenoj skrbi zbog vrste svojeg radnog odnosa ili svojeg statusa na tržištu rada. Stoga bi se u inicijativi, u skladu s europskim stupom socijalnih prava i njegovim načelom o zdravstvenoj skrbi, države članice trebale pozvati da osiguraju pristup zdravstvenoj skrbi za sve zaposlene i samozaposlene.

Općenito, ako države članice u potpunosti provedu mjere predložene u Preporuci, nestandardni će radnici, kao i samozaposleni, koji zajedno čine 39 % zaposlenog stanovništva, imati bolju zaštitu. To će dovesti do smanjenja individualizacije rizika, dohodovne nesigurnosti i neizvjesnosti, a posebno do smanjenja rizika od siromaštva na razine bliže onima standardnih radnika. Trenutačno su nestandardni radnici izloženi mnogo većem riziku od siromaštva (16 % u usporedbi sa 6 % za standardne radnike 2016.) zbog niskog dohotka i praznina u obuhvatu. Slično tome, sustavi socijalne zaštite u EU-u imaju u prosjeku puno manju ulogu u smanjenju rizika od siromaštva kad je riječ o samozaposlenima u usporedbi s plaćenim radnicima.

Isto se tako očekuje da će smanjenje razlika u pristupu socijalnoj zaštiti potaknuti prelaske između različitih vrsta ugovora i statusa na tržištu rada promičući dinamičnost tržišta rada. Smanjenje mogućnosti prevelikog oslanjanja na ugovore izuzete od plaćanja doprinosa za socijalnu zaštitu stvorit će ravnopravnije uvjete za poduzeća. Suzbijanjem trenda sve većeg udjela osoba izvan sustava socijalne zaštite izbjegava se oslabljivanje njihove uloge, uključujući kad je riječ o tržištima rada i stabilizaciji gospodarskih ciklusa, te može imati pozitivne učinke na njihovu fiskalnu održivost.

Trgovačka društva mogu imati koristi od smanjenja nepoštenog tržišnog natjecanja, mogućeg povećanja produktivnosti pojedinaca u novozaštićenim oblicima zapošljavanja i samozapošljavanja te od pozitivnih učinaka na dinamičnost tržišta rada. Ovisno o izborima financiranja, trgovačka bi društva mogla imati više troškove upravljanja fluktuacijama u proizvodnji u skladu s određenim povećanjem troškova za nestandardno zapošljavanje i suradnju sa samozaposlenima.

Razina troškova i njihova distribucija među javnim proračunima, pružateljima osiguranja, zaposlenicima, samozaposlenima i poreznim obveznicima uvelike ovise o ključnim odlukama koje su prepuštene državama članicama zbog supsidijarnosti, uključujući u pogledu organizacije sustava, njihovog financiranja i razine pružene zaštite. Izravni su troškovi uglavnom povezani s isplatom naknada, s tim da reprezentativne simulacije proširivanja obuhvata isplate naknada za nezaposlene i naknada za vrijeme bolovanja na samozaposlene ukazuju na ograničeni trošak, koji se među ostalim razlikuje ovisno o broju samozaposlenih u pojedinoj zemlji, riziku nezaposlenosti kojemu su izloženi, kao i o velikodušnosti sustava. Neizravni troškovi mogu nastati zbog promjena u ponašanju kao odgovor na povećani obuhvat socijalne zaštite.

Važno je napomenuti da je zbog širokog područja primjene inicijative, koja se istodobno bavi različitim granama socijalne zaštite i razlikama u organizaciji sustava socijalne zaštite među državama članicama, zajedno s ograničenim dostupnim podacima, vrlo teško u procjeni učinka prikazati sveobuhvatnu kvalitativnu sliku situacije. Ograničena priroda kvantifikacije isto tako odražava nesigurnost povezanu s ključnim odlukama u pogledu razina zaštite, oblikovanja i financiranja sustava socijalne zaštite, čije je donošenje prepušteno državama članicama zbog supsidijarnosti.

- **Primjerenost propisa i pojednostavljivanje**

Ključni bi očekivani učinci koji proizlaze iz poboljšane zaštite bili veće objedinjavanje rizika i veća sigurnost dohotka, što bi rezultiralo manjom neizvjesnošću i siromaštvom pojedinaca. Isto se tako očekuje da će inicijativa pridonijeti većoj dinamičnosti tržišta rada i boljoj raspodjeli sredstava te jačanju ustaljene ključne uloge automatskih stabilizatora socijalne zaštite smanjujući fluktuacije poslovnih ciklusa. Trgovačka će društva imati koristi i od tržišta rada koje dobro funkcionira i od otpornih gospodarskih struktura.

Trgovačka bi društva mogla imati koristi od povećanja produktivnosti pojedinaca u novozaštićenim oblicima zapošljavanja, od smanjenja nepoštenog tržišnog natjecanja i od pozitivnih učinaka sustava socijalne zaštite na tržišta rada i domaću potražnju. Ovisno o izborima financiranja, očekuje se da će trgovačka društva imati više troškove upravljanja fluktuacijama u proizvodnji u skladu s određenim povećanjem troškova za nestandardno zapošljavanje i samozapošljavanje.

Inicijativa će se primjenjivati na sve poslodavce. Međutim, imat će osobit učinak na poslodavce koji zapošljavaju nestandardne radnike i, u manjoj mjeri, na trgovačka društva koja rade sa samozaposlenima. Podaci izneseni u procjeni učinka omogućavaju da se utvrdi razmjer u kojem trgovačka društva upotrebljavaju te tipologije ugovora. Samozaposleni sa zaposlenicima ili bez njih uglavnom rade s mikropoduzećima (od 1 do 9 zaposlenih) i puno rjeđe s MSP-ovima i velikim trgovačkim društvima. Stoga bi izuzimanje mikropoduzeća neopravdano smanjilo djelotvornost inicijative. Nestandardno zaposlenih ima ponajviše u javnoj upravi (28 %) i u MSP-ovima, a manje u velikim i mikropoduzećima.

- **Temeljna prava**

Nije utvrđen nikakav negativan utjecaj na ljudska prava. Naprotiv, inicijativa promiče pravo na pristup pravima iz socijalne sigurnosti i socijalnim službama koje pružaju zaštitu u slučajevima poput materinstva, bolesti, nesreća pri radu, ovisnosti ili starosti te u slučaju gubitka posla, u skladu s člankom 34. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Preporuka nema nikakav financijski učinak na proračun EU-a.

5. OSTALI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Komisija će pratiti provedbu u državama članicama i preispitati Preporuku u suradnji s državama članicama i nakon savjetovanja s dotičnim socijalnim partnerima, pri čemu će zajamčiti dovoljno dugo razdoblje za procjenu učinaka inicijative nakon njezine pune provedbe. Djelotvornost Preporuke mogla bi se mjeriti na temelju postojećih i novih podataka i informacija prikupljenih iz izvješća država članica.

Evidentiranje postojećih praznina u socijalnoj zaštiti provedeno je radi procjene učinka (vidjeti Prilog 6.) i ponovit će se za nekoliko godina. Usporedba rezultata *ex ante* i *ex post* evidencije dat će pregled razvoja sustava socijalne zaštite, njihova obuhvata i njihovih uvjeta prihvatljivosti.

Istodobno, analizu problema trenutačno ograničava, među ostalim, nepostojanje dobre statističke osnove koja bi omogućila potpunu kvantifikaciju veličine pogođenih skupina. U tu će svrhu u samu Preporuku biti uključene obveze statističkog izvješćivanja. To će potaknuti

države članice da prikupljaju i objavljuju pouzdane statističke podatke o pristupu socijalnoj zaštiti razvrstane prema statusu na tržištu rada (samozaposlen/zaposlen), vrsti radnog odnosa (privremeni/stalni, u nepunom/punom radnom vremenu, novi oblici rada/standardno zapošljavanje), spolu, dobi i državljanstvu.

Štoviše, kako bi se izradili pokazatelji koji su odgovarajući za to područje uspostavit će se snažnija suradnja s Eurostatom. Iako dugoročne vremenske serije ne bi bile dostupne, napredak prema formalnom osiguranju, djelotvornom obuhvatu i transparentnosti trebao bi se moći pratiti od objave Preporuke. Već se radi na poboljšanju pokazatelja, a rezultati bi mogli biti dostupni u isto vrijeme kada države članice počnu provoditi Preporuku.

Nadalje, Komisija će u okviru Odbora za socijalnu zaštitu raditi na uspostavi okvira mjerila socijalne zaštite.

- **Dokumenti s obrazloženjima (za direktive)**

Ne primjenjuje se.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredbi prijedloga**

U stavcima od 1. do 6. navode se predmet Preporuke i njezini ciljevi. U njima se definira i njezino osobno područje primjene (koji pojedinci su obuhvaćeni) i glavno područje primjene (koje su grane socijalne zaštite obuhvaćene).

Stavak 7. sadržava definicije koje se primjenjuju u svrhu Prijedloga.

U stavcima 8. i 9. državama članicama preporučuje se da prošire formalno osiguranje na sve radnike, bez obzira na vrstu i trajanje njihova radnog odnosa, kao i na samozaposlene.

U stavku 10. državama članicama preporučuje se da preispitivanjem pravila kojima se uređuju doprinosi i prava osiguraju djelotvoran obuhvat, bez obzira na vrstu radnog odnosa i status na tržištu rada. U stavku 11. uvodi se načelo prijenosa prava, koje bi trebalo pridonijeti djelotvornom obuhvatu.

U stavcima od 12. do 15. države članice potiču se da osiguraju primjerenost socijalne zaštite i da bolje prilagode sustave situaciji u kojoj se nalaze korisnici.

U stavcima 16. i 17. uvodi se načelo transparentnosti poticanjem država članica da poboljšaju pristup informacijama o pravima na socijalnu zaštitu i povezanim obvezama i pojednostave administrativne zahtjeve.

U stavcima od 18. do 23. utvrđuje se najdulji rok u kojem države članice trebaju provesti načela iz Preporuke i objaviti redovne podatke. U njima se poziva Komisiju da u roku od godine dana od objave Preporuke predloži okvir mjerila, da u roku od tri godine preispita njezinu provedbu i da podupire države članice financijskim sredstvima, uzajamnim učenjem i razmjenom dobre prakse.

2018/0059 (NLE)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) U skladu s člankom 3. UEU-a cilj je Unije, među ostalim, promicanje dobrobiti njezinih naroda i rad na održivom razvoju Europe koji se temelji na visokokonkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, u cilju pune zaposlenosti i društvenog napretka. Unija suzbija socijalnu isključenost i diskriminaciju, promiče socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca, međugeneracijsku solidarnost i zaštitu prava djeteta.

(2) U skladu s člankom 9. UFEU-a, pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i djelovanja, Unija uzima u obzir zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zapošljavanja, jamstvom odgovarajuće socijalne zaštite, borbom protiv društvene isključenosti te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite zdravlja ljudi.

(3) Člankom 153. stavkom 1. točkom (c) UFEU-a Uniji se omogućuje da podupire i dopunjuje djelatnost država članica u području socijalne zaštite i socijalne zaštite radnika. Djelovanje na razini Unije isto tako može biti način za rješavanje izazova pristupa samozaposlenih socijalnoj zaštiti na temelju članka 352. UFEU-a, koji sadržava odredbu kojom se Uniji omogućuje da donese akt potreban za postizanje ciljeva utvrđenih Ugovorima ako potonjima nisu predviđene ovlasti za djelovanje potrebno za postizanje tih ciljeva.

(4) Europski parlament, Vijeće i Komisija svečano su proglasili europski stup socijalnih prava u međuinstitucijskom proglasu 17. studenoga 2017.[26] U 12. načelu europskog stupa socijalnih prava navodi se da bez obzira na vrstu i trajanje radnog odnosa radnici i, ako su u usporedivim uvjetima, samozaposleni, imaju pravo na primjerenu socijalnu zaštitu.

(5) Socijalni partneri obvezali su se da će i dalje pridonositi Europi koja svojim radnicima i trgovačkim društvima donosi rezultate[27].

[26] SL C 428, 13.12.2017., str. 10.–15.

[27] Zajednička izjava socijalnih partnera od 24. ožujka 2017.

(6) U svojoj Rezoluciji o europskom stupu socijalnih prava[28] Europski parlament naglašava potrebu za odgovarajućom socijalnom zaštitom i socijalnim ulaganjima tijekom života ljudi, omogućavajući svima da u potpunosti sudjeluju u društvu i gospodarstvu i održavaju dostojan životni standard. U svojem je mišljenju o europskom stupu socijalnih prava Europski gospodarski i socijalni odbor naglasio potrebu da se svim radnicima osiguraju temeljni standardi rada i odgovarajuća socijalna zaštita.

(7) Sustavi socijalne zaštite temelj su socijalnog modela Unije i socijalnog tržišnog gospodarstva koje dobro funkcionira. Socijalnom se zaštitom ponajprije nastoji zaštititi građane od financijskih učinaka socijalnih rizika poput bolesti, starosti, nesreća na radu ili gubitka posla, te spriječiti i ublažiti siromaštvo i održati pristojan životni standard. Dobro osmišljeni sustavi socijalne zaštite mogu olakšati i sudjelovanje na tržištu rada podupiranjem prelazaka na tržištu rada kad je riječ o pojedincima koji mijenjaju poslove, povremeno ne rade, osnivaju poduzeće ili ga zatvaraju. Oni pridonose konkurentnosti i održivom rastu jer potiču ulaganja u ljudski kapital i jer bi mogli pomoći da se ljudski resursi preusmjere u nove i dinamične gospodarske sektore. Oni djeluju i kao automatski stabilizatori ujednačavanjem potrošnje tijekom poslovnog ciklusa.

(8) Socijalna se zaštita može pružati naknadama u naravi ili novcu. Obično se pruža putem programa socijalne pomoći kojima se štite svi pojedinci (na temelju državljanstva ili boravišta i koji se financiraju iz općih poreza) te putem sustava socijalnog osiguranja kojima se štite osobe na tržištu rada, često na temelju doprinosa povezanih s dohotkom od rada. Socijalno osiguranje ima nekoliko grana koje pokrivaju niz socijalnih rizika, od nezaposlenosti do bolesti ili starosti. Ova se Preporuka odnosi na grane socijalne zaštite koje su uže povezane sa statusom na tržištu rada ili vrstom radnog odnosa i većinom osiguravaju zaštitu od gubitka dohotka od rada u slučaju pojave određenog rizika. Njome se nadopunjuju postojeće smjernice na razini Unije o socijalnim službama i socijalnoj pomoći i, u širem smislu, o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada[29].

(9) U protekla su dva desetljeća globalizacija, tehnološki razvoj, promjene u individualnim preferencijama i starenje stanovništva bili pokretači promjena na europskim tržištima rada, a to će biti i u budućnosti. Zapošljavanje će biti sve raznovrsnije, a karijere sve manje linearne.

(10) Na tržištima rada Unije osim ugovora o radu u punom radnom vremenu u neograničenom trajanju postoje razni radni odnosi i oblici samozapošljavanja. Neki od njih na tržištu rada postoje već dugo (poput rada na određeno vrijeme, privremenog rada, rada u nepunom radnom vremenu, rada u kućanstvu ili pripravništva), dok su se drugi razvili nedavno i postali važniji od 2000-ih: rad na zahtjev, rad uz plaćanje vaučerima, rad putem platformi itd.

(11) Isto tako, posebno samozaposleni čine heterogenu skupinu. Većina je pojedinaca sama odlučila da će biti samozaposlena, sa zaposlenicima ili bez njih, preuzimajući rizik koji nosi poduzetništvo, dok je svaki peti postao samozaposlen jer nije mogao pronaći posao kao zaposlenik.

---

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

[29] Preporuka Komisije od 3. listopada 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada (2008/867/EZ).

(12) S razvojem tržišta rada potreban je i razvoj sustava socijalne zaštite kako bi se osiguralo da je europski socijalni model otporan na buduće izazove te da društvima i gospodarstvima Unije omogućava da iskoriste budući svijet rada na najbolji mogući način. Međutim, u većini država članica pravila sustava socijalne zaštite kojima se uređuju doprinosi i prava još se uvelike temelje na ugovorima u punom radnom vremenu u neograničenom trajanju između radnika i jednog poslodavca, dok druge skupine radnika i samozaposleni imaju manju zaštitu. Dokazi upućuju na to da nestandardni radnici i neki samozaposleni imaju nedovoljan pristup granama socijalne zaštite koje su uže povezane sa statusom na tržištu rada ili vrstom radnog odnosa. Tek je nekoliko država članica provelo reforme kako bi prilagodilo sustave socijalne zaštite promjenjivoj prirodi rada i na taj način pružilo bolju zaštitu pogođenim radnicima i samozaposlenima. U različitim su zemljama i granama socijalne zaštite poboljšanja bila različita.

(13) Dugoročno bi nedostaci u pristupu socijalnoj zaštiti mogli ugroziti dobrobit i zdravlje pojedinaca, pridonijeti većoj ekonomskoj nesigurnosti, riziku od siromaštva i nejednakostima, a mogli bi dovesti i do nedovoljne razine ulaganja u ljudski kapital, smanjiti povjerenje u institucije i ograničiti gospodarski rast.

(14) Može se reći da su radnici i samozaposleni *formalno osigurani* u određenoj grani socijalne zaštite ako je u važećem zakonodavstvu ili kolektivnom ugovoru utvrđeno da imaju pravo sudjelovati u sustavu socijalne zaštite u toj određenoj grani. Formalno se osiguranje može pružiti u okviru obveznih ili dobrovoljnih sustava. Potonjim se pojedincima omogućava pristup sustavu (klauzule o dobrovoljnom sudjelovanju) ili takav sustav automatski obuhvaća sve pripadnike ciljne skupine dajući im mogućnost da izađu iz sustava ako to žele (klauzule o dobrovoljnom izlasku). Dokazi upućuju na to da je stopa dobrovoljnih sustava s klauzulama o dobrovoljnom izlasku viša i stoga takav sustav pruža bolje osiguranje.

(15) Može se reći da su radnici i samozaposleni *djelotvorno obuhvaćeni* određenom granom socijalne zaštite ako mogu steći odgovarajuće naknade i imaju način da pristupe određenoj razini naknada u slučaju pojave odgovarajućeg rizika. Osobi se može dopustiti formalni pristup a da stvarno ne može steći i iskoristiti prava na naknade.

(16) Socijalna se zaštita smatra *primjerenom* ako pojedincima omogućava da održavaju pristojan životni standard, da na razuman način nadoknade gubitak dohotka i žive dostojanstveno te ako ih štiti od siromaštva.

(17) U nekim su državama članicama određene kategorije radnika, poput radnika u skraćenom nepunom radnom vremenu, sezonskih radnika, radnika na zahtjev, pripravnika, onih koji rade putem platformi ili preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, isključene iz sustava socijalne zaštite. Štoviše, radnici koji nemaju ugovor u punom radnom vremenu u neograničenom trajanju mogu naići na poteškoće ako žele biti djelotvorno obuhvaćeni socijalnom zaštitom jer možda ne ispunjuju kriterije stjecanja prava na isplatu naknada iz sustava socijalne zaštite na temelju doprinosa. U nekim su državama članicama samozaposleni potpuno isključeni iz formalnog pristupa ključnim sustavima socijalne zaštite, a u drugima im mogu pristupiti na dobrovoljnoj osnovi. Dobrovoljno bi osiguranje moglo biti odgovarajuće rješenje kad je riječ o osiguranju u slučaju nezaposlenosti, što je uže povezano s poduzetničkim rizikom; manje je opravdano kad je riječ o drugim rizicima poput bolesti, koji su uvelike neovisni o statusu na tržištu rada.

(18) Pravila kojima se uređuju prava mogu štetiti nestandardnim radnicima i samozaposlenima. Posebno dohodovni pragovi i vremenski okviri (razdoblja za stjecanje prava, razdoblja čekanja, minimalno razdoblje rada, razdoblje isplate naknade) mogu predstavljati neopravdano veliku prepreku pristupu socijalnoj zaštiti za neke skupine nestandardnih radnika i samozaposlenih. Općenito su utvrđene dvije skupine pitanja: prvo, zbog postojećih razlika među pravilima koja se primjenjuju na standardne zaposlenike i pravilima koja se primjenjuju na osobe zaposlene na nestandardne ugovore ili samozaposlene jedna skupina može biti nepotrebno sankcionirana; drugo, ako bi se ista pravila primjenjivala na sve skupine, osobe koje nisu standardno zaposlene mogle bi biti zakinute za neka prava, a takav sustav možda nije prilagođen ni situaciji u kojoj se nalaze samozaposleni. U oba bi se slučaja pravila možda mogla prilagoditi situaciji u kojoj se nalaze pojedine skupine zadržavajući opće načelo univerzalnosti kako nitko na tržištu rada ne bi ostao neosiguran u slučaju pojave socijalnog rizika. Možda će biti potrebne i posebne mjere kako bi se izbjegle dvostruke uplate, na primjer u slučaju kad netko obavlja pomoćne poslove, a već je u potpunosti osiguran na svojem glavnom poslu.

(19) Kad pojedinci prelaze iz jednog statusa na tržištu rada u drugi, njihova se prava na socijalnu zaštitu ponekad ne mogu sačuvati i prebaciti, na primjer kada prelaze iz statusa zaposlenika u status samozaposlenika ili u nezaposlenost, kada kombiniraju nesamostalan i samostalan rad, osnivaju ili zatvaraju poduzeće. Prijenos prava iz jednog sustava u drugi i njihovo zbrajanje isto su tako nužni kako bi oni koji kombiniraju ili mijenjaju poslove, ili prelaze iz statusa radnika u status samozaposlenog i obrnuto, mogli imati djelotvoran pristup naknadama u sustavima doprinosa i uživati primjerenu zaštitu, ali i kako bi se potaknulo njihovo uključivanje u slučaju dobrovoljnih sustava socijalne zaštite.

(20) Naknade mogu biti neprimjerene, tj. nedovoljne ili nepravodobne za održavanje pristojnog životnog standarda, dostojanstven život i zaštitu od siromaštva. U tom bi se slučaju možda mogla poboljšati primjerenost, no istodobno treba voditi računa o tome da se donesu mjere kojima se olakšava povratak na posao. Pravila kojima se uređuju doprinosi mogu stvoriti nejednake uvjete i naštetiti nekim kategorijama radnika i samozaposlenima. Na primjer, doprinosi za socijalnu zaštitu samozaposlenih mogu uključivati doprinose koji ne ovise o dohotku ili se mogu temeljiti na prošlim dohocima ili pretpostavkama o budućem dohotku. To može dovesti do problema s likvidnošću pojedinaca ako njihov dohodak padne ispod procijenjenog. Štoviše, progresivnost i smanjenja socijalnih doprinosa za skupine s niskim dohotkom mogli bi se ravnomjernije primjenjivati na radnike i samozaposlene, no istodobno se treba osigurati da takve iznimke ne dovedu do nedovoljnog prijavljivanja dohotka.

(21) Zbog trenutačne regulatorne složenosti i nedovoljne transparentnosti u pogledu pravila socijalne zaštite u mnogim državama članicama osobe nisu dovoljno upoznate sa svojim pravima i obvezama te mogućnostima ostvarivanja prava. One mogu pridonijeti i niskoj stopi uključivanja ili slabom sudjelovanju u sustavima socijalne zaštite, posebno u slučaju dobrovoljnog sustava.

(22) Nedostatni statistički podaci o obuhvatu socijalne zaštite razvrstani prema vrsti radnog odnosa, dobi, spolu i državljanstvu mogu ograničiti mogućnosti poboljšanja kapaciteta sustava socijalne zaštite da se prilagode promjenama u svijetu rada i odgovore na njih.

(23) Nedostaci u pristupu socijalnoj zaštiti mogu imati štetne učinke na cijelu Uniju u smislu gospodarskih i fiskalnih posljedica. Od zajedničkog su interesa za sve države članice i mogu biti prepreka postizanju ključnih ciljeva Unije.

(24) Zakonodavstvom Unije već je zajamčeno načelo jednakog postupanja između različitih vrsta radnih odnosa, zabranjena je izravna i neizravna diskriminacija na temelju spola u pitanjima zapošljavanja, rada, socijalne zaštite i pristupa robi i uslugama, osigurana je prenosivost i očuvanje prava u slučaju mobilnosti između država članica i zajamčeni minimalni zahtjevi za stjecanje i očuvanje prava na dopunsku mirovinu preko granica, kao i minimalni zahtjevi u smislu transparentnosti strukovnih sustava. Ovom se Preporukom ne bi trebale dovoditi u pitanje odredbe direktiva i uredbi kojima se već uređuju neka prava na socijalnu zaštitu[30].

(25) U svojoj je sudskoj praksi[31] Sud Europske unije utvrdio kriterije za utvrđivanje statusa radnika. Definicija radnika u točki 7. temelji se na tim kriterijima.

(26) U Preporuci Vijeća 92/442/EEZ[32] utvrđeni su zajednički ciljevi u području socijalne zaštite, a države članice pozvane su da „ispitaju mogućnost uvođenja i/ili razvoja odgovarajuće socijalne zaštite za samozaposlene osobe”. Zahvaljujući tim zajednički definiranim ciljevima postala je moguća otvorena metoda koordinacije u području socijalne zaštite i socijalnog uključivanja, što je ključan instrument za definiranje, provedbu i evaluaciju nacionalnih okvira socijalne zaštite i poticanje uzajamne suradnje država članica u tom području.

---

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

31 Vidjeti presude od 3. srpnja 1986., Deborah Lawrie-Blum, predmet 66/85; 14. listopada 2010., Union Syndicale Solidaires Isère, predmet C-428/09; 9. srpnja 2015., Balkaya, predmet C-229/14; 4. prosinca 2014., FNV Kunsten, predmet C-413/13 i 17. studenoga 2016., Ruhrlandklinik, predmet C-216/15.

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

(27) U okviru europskog semestra Godišnjim se pregledom rasta za 2018. podsjeća da je poboljšanje primjerenosti socijalne zaštite i njezina obuhvata ključno za sprečavanje socijalne isključenosti, dok se u smjernicama za politike zapošljavanja za 2018. države članice pozivaju da moderniziraju sustave socijalne zaštite.

(28) U svojoj je Preporuci o najnižim razinama socijalne zaštite 2012. Međunarodna organizacija rada svojim članovima preporučila da u skladu s nacionalnim prilikama, što je prije moguće, uspostave i održavaju najniže razine socijalne zaštite koje sadržavaju temeljna jamstva socijalne zaštite.

(29) Komisija je provela savjetovanje u dvije faze sa socijalnim partnerima[33] o pristupu osoba u svim oblicima zapošljavanja socijalnoj zaštiti u skladu s člankom 154. stavkom 2. UFEU-a. Postupak iz članka 154. stavka 2. UFEU-a nije kao takav primjenjiv na djelovanje na razini Unije za rješavanje izazova povezanih sa samozaposlenima na temelju članka 352. UFEU-a. Komisija je pozvala socijalne partnere da podijele svoja mišljenja o osobama koje su samozaposlene na dobrovoljnoj osnovi.

(30) Komisija je provela i javno savjetovanje kako bi prikupila mišljenja različitih dionika i građana, a prikupila je i dokaze za procjenu socioekonomskih učinaka Preporuke[34].

(31) Provedba ove Preporuke ne bi se trebala upotrebljavati za smanjenje postojećih prava utvrđenih postojećim zakonodavstvom Unije u tom području niti bi trebala predstavljati valjane temelje za smanjenje opće razine zaštite koja se dodjeljuje radnicima u području obuhvaćenom ovom Preporukom.

(32) U ovoj bi se Preporuci trebalo izbjegavati nametanje administrativnih, financijskih ili pravnih ograničenja kojima bi se otežalo osnivanje i razvoj malih i srednjih poduzeća (MSP). Stoga se pozivaju države članice da procijene učinak svojih reformi na MSP-ove kako bi osigurale da taj učinak ne bude nerazmjeran, a posebnu je pažnju potrebno posvetiti mikropoduzećima i administrativnom opterećenju, te da objave rezultate takvih procjena.

(33) Ovom se Preporukom ne bi trebala dodatno pogoršati likvidnost trgovačkih društava, posebno MSP-ova, u slučaju da zbog zakašnjelih isplata javna tijela negativno utječu na njihovu financijsku situaciju.

(34) U izradu reformi države članice mogu uključiti dionike, među ostalim socijalne partnere. Ovom se Preporukom ne bi trebala ograničiti autonomija socijalnih partnera ako su oni odgovorni za uspostavu sustava socijalne zaštite i upravljanje njima.

(35) Ovom se Preporukom ne bi trebale dovoditi u pitanje ovlasti država članica da organiziraju svoje sustave socijalne zaštite. Isključiva nadležnost država članica s obzirom na organizaciju njihovih sustava socijalne zaštite obuhvaća, među ostalim, odluke o uspostavljanju tih sustava i s njima povezanih ustanova, o njihovu financiranju i upravljanju njima, kao i o sadržaju i načinu isporuke naknada, razini doprinosa i uvjetima pristupa. Ovom se Preporukom ne bi trebale sprečavati države članice u zadržavanju ili donošenju naprednijih odredbi o socijalnoj zaštiti od onih koje se ovdje preporučuju.

---

33 C(2017) 7773.

34 SWD(2018) 70.

(36) Ovom se Preporukom trebaju propisno poštovati, učvršćivati i jačati temeljna prava, posebno ona utvrđena člancima 29. i 34. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

(37) Financijska održivost sustava socijalne zaštite nužna je za otpornost, učinkovitost i djelotvornost sustava. Provedba ove Preporuke ne bi trebala znatno utjecati na financijsku ravnotežu sustava socijalne zaštite država članica,

DONIJELO JE OVU PREPORUKU:

Cilj i područje primjene

1. Ovom se Preporukom svim radnicima i samozaposlenima u državama članicama želi omogućiti pristup primjerenoj socijalnoj zaštiti.

2. Cilj je ove Preporuke uspostava minimalnih standarda u području socijalne zaštite radnika i samozaposlenih. Socijalna se zaštita može pružati kombinacijom sustava, uključujući javne, strukovne ili privatne sustave i može uključivati doprinose u skladu s temeljnim načelima nacionalnih sustava socijalne zaštite. Države članice nadležne su za definiranje razina doprinosa i odlučivanje o odgovarajućoj kombinaciji sustava u skladu s člankom 153. stavkom 4. UFEU-a.

3. Ova Preporuka obuhvaća pravo na sudjelovanje u sustavu, kao i na stjecanje i iskorištavanje prava. Cilj joj je posebno osigurati sljedeće za sve radnike i samozaposlene:

   (a) formalno osiguranje socijalne zaštite;

   (b) djelotvoran obuhvat, primjerenost i prijenos socijalne zaštite;

   (c) transparentnost prava na socijalnu zaštitu.

4. Ova se Preporuka primjenjuje na radnike i samozaposlene, uključujući osobe koje prelaze između ta dva statusa ili koje imaju oba statusa, kao i osobe koje prestanu raditi zbog pojave jednog od rizika obuhvaćenih socijalnom zaštitom.

5. Ova se Preporuka primjenjuje na sljedeće grane socijalne zaštite u mjeri u kojoj se one pružaju u državama članicama:

   (a) naknade za nezaposlene;

   (b) naknade za vrijeme bolovanja i zdravstveno osiguranje;

   (c) naknade za rodiljni i roditeljski dopust;

   (d) naknade za invalidnost;

   (e) starosne naknade;

   (f) naknade za nesreće na radu i profesionalne bolesti.

6. Načela pristupačnosti, prijenosa, primjerenosti i transparentnosti definirana u ovoj Preporuci primjenjuju se na sve radnike i samozaposlene, pri čemu se uviđa da se na radnike i samozaposlene mogu primjenjivati različita pravila.

Definicije

7. Za potrebe ove Preporuke primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) „radnik” znači fizička osoba koja u zamjenu za naknadu tijekom određenog razdoblja obavlja usluge u korist i pod rukovodstvom druge osobe;

(b) „radni odnos” znači radni odnos između radnika i poslodavca ili poslodavaca;

(c) „vrsta radnog odnosa” znači jedna od raznih vrsta odnosa između radnika i poslodavca ili poslodavaca, koja se može razlikovati ovisno o trajanju zaposlenja, broju radnih sati ili drugim uvjetima radnog odnosa;

(d) „status na tržištu rada” znači status osobe u radnom odnosu (radnik) ili status osobe koja radi za sebe (samozaposlena osoba);

(e) „sustav socijalne zaštite” znači poseban okvir pravila za pružanje naknada korisnicima koji na njih imaju pravo. U takvim se pravilima utvrđuju osobno područje primjene programa, uvjeti za ostvarenje prava, vrste, iznosi, trajanje i druge karakteristike naknada, kao i financiranje (doprinosi, opće oporezivanje, drugi izvori financiranja) te upravljanje programom. Grane socijalne zaštite navedene u stavku 5. ove Preporuke definirane su u skladu s Uredbom (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća;

(f) „naknada” znači transfer gotovine koji vrši javni ili privatni subjekt u korist nekoga tko na nju ima pravo u okviru sustava socijalne zaštite;

(g) „formalno osiguranje” skupine znači stanje u određenoj grani socijalne zaštite (npr. starost, zaštita u slučaju nezaposlenosti, zaštita u slučaju rodiljnog ili roditeljskog dopusta) ako je u važećem zakonodavstvu ili kolektivnom ugovoru utvrđeno da pojedinci u toj skupini imaju pravo sudjelovati u sustavu socijalne zaštite kojom je obuhvaćena određena grana;

(h) „djelotvoran obuhvat” skupine znači stanje u određenoj grani socijalne zaštite pri čemu pojedinci u toj skupini imaju mogućnost steći naknade i sposobnost pristupiti određenoj razini naknada u slučaju pojave odgovarajućeg rizika;

(i) „razdoblje isplate naknade” znači vremensko razdoblje tijekom kojeg osiguranik ili uzdržavani članovi njegove obitelji mogu iskoristiti naknade iz sustava socijalne zaštite;

(j) „razdoblje za stjecanje prava” znači razdoblje članstva u sustavu, koje se propisuje nacionalnim pravom ili pravilima sustava, radi ostvarivanja prava na akumulirana prava na socijalnu zaštitu;

(k) „minimalno razdoblje rada” znači da osoba treba odraditi minimalan broj sati/mjeseci/godina prije nego što može imati pravo na naknadu u slučaju pojave rizika;

(l) „gospodarski sektori” znači sektori gospodarstva, grupirani prema vrsti proizvoda koji proizvode ili usluge koju pružaju;

(m) „prijenos” znači mogućnost i. prijenosa akumuliranih prava u drugi sustav; ii. uračunavanja razdoblja za stjecanje prava u prethodnom

statusu na tržištu rada (ili u povezanim statusima na tržištu rada) u razdoblja za stjecanje prava u novom statusu;

(n) „transparentnost” znači pružanje dostupnih, pristupačnih, sveobuhvatnih i lako razumljivih informacija javnosti, potencijalnim članovima sustava, članovima sustava i korisnicima o pravilima sustava i/ili pojedinačnim pravima i obvezama.

Formalno osiguranje

8. Države članice trebaju osigurati da radnici imaju pristup socijalnoj zaštiti proširivanjem formalnog osiguranja na obveznoj osnovi na sve radnike, bez obzira na vrstu radnog odnosa.

9. Države članice trebaju osigurati da samozaposleni imaju pristup socijalnoj zaštiti proširivanjem njihova formalnog osiguranja:

(a) na obveznoj osnovi za naknade za vrijeme bolovanja i zdravstveno osiguranje, naknade za rodiljni i roditeljski dopust, starosne naknade i naknade za invalidnost, kao i za naknade za nesreće na radu i profesionalne bolesti;

(b) na dobrovoljnoj osnovi za naknade za nezaposlene.

Djelotvoran obuhvat i prijenos

10. Države članice trebaju osigurati djelotvoran obuhvat svih radnika, bez obzira na vrstu radnog odnosa, i samozaposlenih pod uvjetima utvrđenima u stavcima 7. i 8., istodobno vodeći računa o održivosti sustava i provodeći zaštitne mjere kako bi se izbjegla zlouporaba. U tu svrhu:

(a) pravila kojima se uređuju doprinosi (npr. razdoblja za stjecanje prava, minimalno razdoblje rada) i pravila kojima se uređuju prava (npr. razdoblja čekanja, pravila izračuna i trajanje) ne bi trebala onemogućavati stjecanje naknada i pristup njima zbog vrste radnog odnosa ili statusa na tržištu rada;

(b) razlike u pravilima kojima se uređuju sustavi među statusima na tržištu rada ili vrstama radnog odnosa trebale bi biti proporcionalne i odražavati specifičnu situaciju u kojoj se nalaze korisnici.

11. U skladu s nacionalnim aranžmanima u pogledu socijalnog dijaloga države članice trebale bi osigurati da se prava, bez obzira na to jesu li stečena u okviru obveznih ili dobrovoljnih sustava, mogu akumulirati, sačuvati i prenijeti neovisno o vrsti statusa zapošljavanja ili samozapošljavanja ili o gospodarskom sektoru. To može uključivati:

(a) objedinjavanje svih doprinosa i očuvanje svih prava akumuliranih tijekom karijere ili određenog referentnog razdoblja;

(b) omogućivanje prijenosa svih prava u različite sustave unutar odgovarajuće grane socijalne zaštite.

Primjerenost

12. Ako se radnici i samozaposleni suoče s rizikom koji je osiguran u okviru sustava socijalne zaštite, države članice trebaju osigurati da sustavi pružaju odgovarajuću razinu zaštite svojim članovima, tj. dovoljnu i pravodobnu za održavanje pristojnog životnog standarda i odgovarajuću nadoknadu dohotka, a potrebno je uvijek voditi računa i da se ti članovi zaštite od siromaštva.

13. Države članice trebaju osigurati da su doprinosi socijalnoj zaštiti proporcionalni sposobnosti radnika i samozaposlenih za davanje doprinosa.

14. Države članice trebaju osigurati da se na skupine s niskim dohotkom primjenjuju sva izuzeća od plaćanja ili smanjenja socijalnih doprinosa, bez obzira na vrstu radnog odnosa i status na tržištu rada.

15. Države članice trebaju osigurati da se doprinosi za socijalnu zaštitu i prava samozaposlenih temelje na objektivnoj i transparentnoj procjeni njihova dohotka, uključujući uzimanjem u obzir fluktuacija u njihovu dohotku, te da odražavaju njihova stvarna primanja.

Transparentnost

16. Države članice trebaju osigurati da su uvjeti i pravila svih socijalnih sustava transparentni i da se pojedincima pružaju informacije o pojedinačnim pravima i obvezama koje su redovito ažurirane, sveobuhvatne, pristupačne i lako razumljive, besplatne i prilagođene korisnicima, na primjer na sljedeće načine:

    (a) slanjem redovitih ažuriranih obavijesti o pojedinačnim pravima;

    (b) uspostavom internetskih alata za simulaciju prava na naknade;

    (c) uspostavom jedinstvenih informativnih centara na internetu i izvan njega ili osobnih računa.

17. Države članice trebaju pojednostavniti administrativne zahtjeve sustava socijalne zaštite koji se primjenjuju na radnike, samozaposlene i poslodavce, posebno mikropoduzeća i MSP-ove.

Provedba, izvješćivanje i evaluacija

18. Države članice i Komisija trebaju surađivati na poboljšavanju opsega i važnosti prikupljanja podataka o radnoj snazi i pristupu socijalnoj zaštiti na razini Unije, posebno radi oblikovanja politika o socijalnoj zaštiti novih oblika rada. U tom kontekstu države članice trebale bi prikupljati i objavljivati pouzdane nacionalne statističke podatke o pristupu različitim oblicima socijalne zaštite razvrstane prema statusu na tržištu rada (samozaposlen/zaposlen), vrsti radnog odnosa (privremeni/stalni, u nepunom/punom radnom vremenu, novi oblici rada/standardno zapošljavanje), spolu, dobi i državljanstvu do [UMETNUTI datum 18 mjeseci nakon objave Preporuke].

19. Komisija bi trebala zajedno s Odborom za socijalnu zaštitu uspostaviti okvir mjerila i razviti zajedničke kvantitativne i kvalitativne pokazatelje za praćenje provedbe Preporuke do [UMETNUTI datum 12 mjeseci nakon objave Preporuke] te omogućiti njezinu evaluaciju.

20. Države članice trebale bi provesti načela utvrđena u ovoj Preporuci što je prije moguće i dostaviti akcijske planove u kojima izvješćuju o odgovarajućim mjerama poduzetima na nacionalnoj razini do [UMETNUTI datum 12 mjeseci nakon objave Preporuke]. Napredak u provedbi akcijskih planova treba pratiti u kontekstu multilateralnih mehanizama nadzora u skladu s europskim semestrom i otvorenom metodom koordinacije u području socijalnog uključivanja i socijalne zaštite.

21. Komisija bi trebala u suradnji s državama članicama i nakon savjetovanja s dotičnim dionicima ocijeniti napredak u provedbi ove Preporuke uzimajući u obzir i učinak na MSP-ove te izvijestiti Vijeće do [UMETNUTI datum tri godine nakon objave Preporuke]. Na temelju rezultata preispitivanja Komisija može razmotriti podnošenje daljnjih prijedloga.

22. Komisija bi trebala osigurati da je provedba ove Preporuke popraćena djelovanjima koja se financiraju iz relevantnih programa Unije.

23. Komisija bi trebala olakšati uzajamno učenje i razmjenu najboljih praksi među državama članicama i dionicima.

Sastavljeno u Strasbourgu,

Za Vijeće
Predsjednik