

I

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

PREPORUKE

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

PREPORUKA VIJEĆA

od 8. studenoga 2019.

o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti

(2019/C 387/01)

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. Ugovora o Europskoj uniji ciljevi su Unije, među ostalim, promicanje dobrobiti njezinih naroda i rad na održivom razvoju Europe koji se temelji na visokokonkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka. Unija treba suzbijati socijalnu isključenost i diskriminaciju, promicati socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca, međugeneracijsku solidarnost i zaštitu prava djeteta.
- (2) U skladu s člankom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, Unija treba uzimati 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.
- (3) Člankom 153. stavkom 1. točkom (c) UFEU-a Uniji se omogućuje da podupire i dopunjuje aktivnosti država članica u području socijalne sigurnosti i socijalne zaštite radnika. Unija također može djelovati radi rješavanja izazova koji se odnose na pristup samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti na temelju članka 352. UFEU-a, koji sadržava odredbu kojom se Vijeću omogućuje da usvoji odgovarajuće mjere za postizanje ciljeva utvrđenih Ugovorima ako Ugovorima nisu predviđene potrebne ovlasti.
- (4) Europski parlament, Vijeće i Komisija svečano su proglasili europski stup socijalnih prava 17. studenoga 2017. U 12. načelu europskog stupa socijalnih prava navodi se da bez obzira na vrstu i trajanje radnog odnosa radnici, a u usporedivim uvjetima i samozaposlene osobe, imaju pravo na dostatnu socijalnu zaštitu.
- (5) Socijalni partneri obvezali su se da će i dalje pridonositi Europi koja ispunjava svoje obveze prema svojim radnicima i poduzetnicima.
- (6) U rezoluciji od 19. siječnja 2017. o europskom stupu socijalnih prava Europski parlament naglasio je potrebu za dostatnom socijalnom zaštitom i socijalnim ulaganjima tijekom čitavog života građana, omogućujući svima da u potpunosti sudjeluju u društvu i gospodarstvu i održavaju dostojan životni standard.
- (7) Europski gospodarski i socijalni odbor u svojem mišljenju o komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Pokretanje javne rasprave o europskom stupu socijalnih prava naglasio je potrebu da se svim radnicima osiguraju temeljni standardi rada i dostatna socijalna zaštita.

- (8) Sustavi socijalne zaštite u svojim različitim oblicima temelj su europskog socijalnog modela i socijalnog tržišnog gospodarstva koje dobro funkcionira. Ključna funkcija socijalne zaštite jest zaštititi građane od financijskih posljedica socijalnih rizika poput bolesti, starosti, nesreća na radu i gubitka posla, spriječiti i ublažiti siromaštvo te održati pristojan životni standard. Dobro osmišljeni sustavi socijalne zaštite također mogu olakšati sudjelovanje na tržištu rada doprinosom aktivaciji te podupiranjem povratka na posao i prelaska na tržištu rada pojedinaca koji mijenjaju poslove, počinju ili prestaju raditi, osnivaju poduzeće ili ga zatvaraju. Oni doprinose konkurentnosti i održivom rastu jer potiču ulaganja u ljudski kapital i mogu pomoći da se ljudski resursi preusmjere u nove i dinamične gospodarske sektore. Oni djeluju i kao automatski stabilizatori ujednačavanjem potrošnje tijekom poslovnog ciklusa.
- (9) Socijalna zaštita može se pružati naknadama u naravi ili u novcu. Obično se pruža putem univerzalnih sustava kojima se štite svi pojedinci i koji se financiraju iz općih poreza i/ili putem sustava kojima se štite osobe na tržištu rada, koji se često temelje na doprinosima povezanim s dohotkom od rada tih osoba. Socijalna zaštita obuhvaća nekoliko grana koje pokrivaju niz socijalnih rizika, od starosti do bolesti ili nezaposlenosti. Ova Preporuka odnosi se na grane socijalne zaštite koje su često uže povezane sa sudjelovanjem na tržištu rada i kojima se većinom osigurava zaštita od gubitka dohotka od rada u slučaju pojave određenog rizika. Ova Preporuka ne primjenjuje se na osiguravanje pristupa socijalnoj pomoći i programima minimalnog dohotka. Njome se dopunjuju postojeće smjernice na razini Unije o socijalnim službama i socijalnoj pomoći te o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada, kao što je Preporuka Komisije od 3. listopada 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada.
- (10) U protekla su dva desetljeća globalizacija, tehnološki razvoj, promjene u individualnim preferencijama i starenje stanovništva bili pokretači promjena na tržištima rada Unije, a to će biti i u budućnosti. Zapošljavanje će biti sve raznovrsnije, a karijere sve manje linearne.
- (11) 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, poput rada na zahtjev, rada na osnovi vrijednosnih kupona i rada putem platformi, razvili nedavno i postali važniji od 2000-ih.
- (12) Posebno samozaposlene osobe čine heterogenu skupinu. Većina je pojedinaca dobrovoljno odlučila biti samozaposlena, sa zaposlenicima ili bez njih, preuzimajući rizik koji postajanje poduzetnikom nosi, dok je svaka peta osoba postala samozaposlena osoba jer nije mogla pronaći posao kao zaposlenik.
- (13) Budući da se tržišta rada razvijaju, nužno je također razvijati sustave socijalne zaštite u njihovim različitim oblicima kako bi se osiguralo da europski socijalni model bude otporan na buduće izazove te da se njime društvima i gospodarstvima Unije omogućuje da iskoriste buduću svijet rada na najbolji mogući način. Međutim, u većini država članica pravila kojima se uređuju doprinosi i prava u sustavima socijalne zaštite još se uvelike temelje na ugovorima u punom radnom vremenu u neograničenom trajanju između radnika i jednog poslodavca, dok su druge skupine radnika i samozaposlene osobe obuhvaćene tek marginalno. Dokazi upućuju na to da pojedini nestandardni radnici i pojedine samozaposlene osobe imaju nedovoljan pristup granama socijalne zaštite koje su uže povezane sa sudjelovanjem na tržištu rada. Tek je nekoliko država članica pokrenulo reforme radi prilagođavanja sustava socijalne zaštite promjenjivoj prirodi rada kako bi se bolje zaštitili pogođeni radnici i samozaposlene osobe. U različitim su državama članicama i granama socijalne zaštite poboljšanja bila različita.
- (14) Dugoročno bi nedostaci u pristupu socijalnoj zaštiti mogli ugroziti dobrobit i zdravlje pojedinaca i doprinijeti većoj ekonomskoj nesigurnosti, riziku od siromaštva i nejednakostima. Oni bi također mogli dovesti do nedovoljne razine ulaganja u ljudski kapital, smanjiti povjerenje u institucije i ograničiti gospodarski rast. Takvi nedostaci mogli bi također smanjiti prihode za socijalnu zaštitu ako sve veći broj ljudi ne doprinosi sustavima.
- (15) Može se reći da su radnici i samozaposlene osobe formalno osigurani u određenoj grani socijalne zaštite ako je u važećem zakonodavstvu ili važećem kolektivnom ugovoru utvrđeno da imaju pravo sudjelovati u sustavu socijalne zaštite u toj određenoj grani. Formalno osiguranje može se pružiti u okviru obveznih ili dobrovoljnih sustava. Dobrovoljnim sustavima pojedincima se omogućuje da pristupe sustavu (klauzule o sudjelovanju) ili se njima automatski obuhvaćaju sve osobe koje pripadaju ciljnoj skupini dajući im mogućnost da izađu iz sustava ako to žele (klauzule o izuzimanju). Dokazi upućuju na to dobrovoljni sustavi s klauzulama o izuzimanju imaju višu stopu članstva i stoga pružaju bolju pokrivenost nego dobrovoljni sustavi s klauzulama o sudjelovanju.
- (16) Može se reći da su radnici i samozaposlene osobe djelotvorno obuhvaćeni određenom granom socijalne zaštite ako imaju mogućnost steći dostatne naknade i pristupiti određenoj razini naknada u slučaju nastupa odgovarajućeg rizika. Osobi se može dopustiti formalni pristup, a da stvarno ne može steći i iskoristiti prava na naknade.

- (17) Socijalna zaštita smatra se dostatnom ako pojedincima omogućuje da održavaju pristojan životni standard, da na razuman način nadoknade gubitak dohotka i žive dostojanstveno te ako ih štiti od siromaštva i istodobno doprinosi, prema potrebi, aktivaciji i olakšava povratak na posao. Pri procjeni dostatnosti sustava socijalne zaštite države članice potrebno je uzeti u obzir taj sustav u cjelini, što znači da je potrebno razmotriti sve naknade za socijalnu zaštitu u toj državi članici.
- (18) U pojedinim su državama članicama određene kategorije radnika, poput radnika u skraćenom nepunom radnom vremenu, sezonskih radnika, radnika na zahtjev, radnika koji rade putem platformi i radnika ili pripravnika koji rade 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 kada žele biti djelotvorno obuhvaćeni socijalnom zaštitom jer možda ne ispunjavaju kriterije za stjecanje prava na isplatu naknada iz sustava socijalne zaštite koji se temelje na doprinosima. U pojedinim su državama članicama samozaposlene osobe potpuno isključene iz formalnog pristupa ključnim sustavima socijalne zaštite; u drugim državama članicama mogu im pristupiti na dobrovoljnoj osnovi. Dobrovoljno osiguranje moglo bi biti odgovarajuće rješenje kada je riječ o osiguranju u slučaju nezaposlenosti, što je uže povezano s poduzetničkim rizikom; dobrovoljno osiguranje manje je opravdano kada je riječ o drugim rizicima, poput bolesti, koji uglavnom nisu povezani sa statusom pojedine osobe na tržištu rada.
- (19) Pravila kojima se uređuju prava mogla bi biti na štetu nestandardnih radnika i samozaposlenih osoba. Posebno dohodovni pragovi i vremenski okviri (razdoblja za stjecanje prava, razdoblja čekanja, minimalna razdoblja rada, razdoblje isplate naknade) mogu predstavljati neopravdano veliku prepreku za pristup socijalnoj zaštiti za pojedine skupine nestandardnih radnika i za samozaposlene osobe. Općenito su utvrđene dvije skupine pitanja: prvo, zbog postojećih razlika između pravila koja se primjenjuju na standardne zaposlenike i onih koja se primjenjuju na osobe s nestandardnim zaposlenjem ili na samozaposlene osobe jedna skupina mogla bi biti nepotrebno sankcionirana; drugo, primjena istih pravila na sve skupine mogla bi dovesti do toga da osobe bez standardnog zaposlenja budu zakinute i mogla bi biti neprilagođena situaciji samozaposlenih osoba. U oba slučaja postoji prostor za bolju prilagodbu pravila situaciji specifičnih skupina zadržavajući pritom opće načelo univerzalnosti kako nitko na tržištu rada ne bi ostao neosiguran u slučaju nastupa socijalnog rizika. Možda će biti potrebne posebne mjere kako bi se izbjeglo da osobe uplaćuju u sustave koji se preklapaju, na primjer u slučaju kada obavljaju pomoćne poslove, a već su u potpunosti osigurane na svojem glavnom poslu.
- (20) Kada pojedinci prelaze iz jednog statusa na tržištu rada u drugi, njihova se prava na socijalnu zaštitu ponekad ne mogu očuvati, akumulirati i/ili prenijeti, na primjer kada prelaze iz statusa zaposlenika u status samozaposlene osobe ili u status nezaposlene osobe, kada kombiniraju nesamostalan i samostalan rad i osnivaju ili zatvaraju poduzeće. Međutim, očuvanje, akumuliranje i/ili prenosivost prava iz jednog sustava u drugi ključni su za omogućivanje osobama koje kombiniraju ili mijenjaju poslove, ili prelaze iz statusa radnika u status samozaposlene osobe ili obrnuto, djelotvornog pristupa naknadama u sustavima socijalne zaštite koji se temelje na doprinosima i uživanje dostatnog osiguranja te za poticanje njihova sudjelovanja u slučaju dobrovoljnih sustava socijalne zaštite.
- (21) U pojedinim slučajevima naknade mogu biti nedostatne, tj. nedovoljne ili nepravodobne. One pojedincima možda ne omogućuju održavanje pristojnog životnog standarda ili dostojanstven život te možda ne omogućuju zaštitu pojedinaca od siromaštva. U takvim bi slučajevima mogao postojati prostor za poboljšanje dostatnosti, no istodobno treba voditi računa o potrebi omogućavanja mjera kojima se olakšava povratak na posao. Pravila kojima se uređuju doprinosi mogu narušiti jednake uvjete i biti na štetu pojedinih kategorija radnika i na štetu samozaposlenih osoba. Na primjer, doprinosi za socijalnu zaštitu za samozaposlene osobe mogu uključivati doprinose koji ne ovise o dohotku ili se mogu utvrđivati na temelju prošlog dohotka ili pretpostavki o budućem dohotku. To za pojedinca može dovesti do problema s likvidnošću ako njegov dohodak padne ispod procijenjenog dohotka. Ako država članica odluči odrediti dohodovni prag ispod kojeg dotični radnik ili dotična samozaposlena osoba ne podliježe obvezi plaćanja doprinosa za osiguranje, smanjenja i druge mjere progresivnosti trebali bi se primjenjivati, prema potrebi, jednako na radnike i samozaposlene osobe, ali oni ne bi trebali dovesti do prijavljivanja prihoda koji je niži od ostvarenog prihoda. Općenito, smanjenja i druge mjere progresivnosti mogu se također upotrebljavati za promicanje prelazaka na manje nesigurne oblike zapošljavanja i za rješavanje problema segmentacije.
- (22) Trenutačna regulatorna složenost i trenutačna nedovoljna transparentnost u pogledu pravila socijalne zaštite u mnogim državama članicama mogu imati za posljedicu da su osobe nedovoljno upoznate sa svojim pravima i obvezama te načinima na koje mogu ostvarivati svoja prava i ispunjavati svoje obveze. To bi moglo doprinijeti i niskoj stopi uključivanja ili slabom sudjelovanju u sustavima socijalne zaštite, posebno u slučaju dobrovoljnih sustava. Transparentnost se može postići na različite načine, na primjer, slanjem ažuriranih obavijesti o pojedinačnim pravima, uspostavom internetskih alata za simulaciju prava na naknade i uspostavom jedinstvenih informacijskih centara na internetu i izvan interneta ili osobnih računa na internetu i izvan interneta. Digitalizacijom se posebno može doprinijeti poboljšanju transparentnosti za pojedince.
- (23) Nepostojanje statističkih podataka o obuhvatu socijalne zaštite razvrstanih prema vrsti radnog odnosa, dobi, spolu i državljanstvu može ograničiti mogućnosti za poboljšanje sposobnosti sustava socijalne zaštite da se prilagode promjenama u svijetu rada i odgovore na njih.

- (24) Nedostaci u pristupu socijalnoj zaštiti mogu imati štetne učinke u cijeloj Uniji, u smislu gospodarskih i fiskalnih posljedica. Od zajedničkog su interesa za države članice i mogu biti prepreke postizanju ključnih ciljeva Unije.
- (25) Zakonodavstvom Unije već je osigurano načelo jednakog postupanja među različitim vrstama radnih odnosa, zabranjena je svaka izravna ili 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 su minimalni zahtjevi za stjecanje i očuvanje prava na dopunsku mirovinu preko granica, kao i minimalni zahtjevi u smislu transparentnosti strukovnih sustava. Ovom Preporukom ne dovode se u pitanje odredbe postojećeg prava Unije o pravima socijalne zaštite, a posebno Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁾, direktive 2006/54/EZ ⁽²⁾, 2008/94/EZ ⁽³⁾, 2008/104/EZ ⁽⁴⁾, 2010/41/EU ⁽⁵⁾, (EU) 2016/2341 ⁽⁶⁾, (EU) 2019/1152 ⁽⁷⁾ i (EU) 2019/1158 ⁽⁸⁾ Europskog parlamenta i Vijeća te direktive Vijeća 79/7/EEZ ⁽⁹⁾, 93/103/EZ ⁽¹⁰⁾, 97/81/EZ ⁽¹¹⁾, 1999/70/EZ ⁽¹²⁾, 2004/113/EZ ⁽¹³⁾ i 2010/18/EU ⁽¹⁴⁾.
- (26) U Preporuci Vijeća 92/442/EEZ ⁽¹⁵⁾ utvrđeni su zajednički ciljevi u području socijalne zaštite, a države članice pozvane su da ispituju mogućnost uvođenja i/ili razvoja odgovarajuće socijalne zaštite za samozaposlene osobe. Zahvaljujući tim zajednički definiranim ciljevima postala je moguća otvorena metoda koordinacije za socijalnu zaštitu i socijalno uključivanje, što je ključan instrument za potporu definiranju, provedbi i evaluaciji nacionalnih okvira socijalne zaštite i za poticanje uzajamne suradnje među državama članicama u tom području.
- (27) U okviru europskog semestra Godišnjim pregledom rasta za 2018. podsjeća se da je poboljšanje dostatnosti i obuhvata socijalne zaštite ključno za sprečavanje socijalne isključenosti, dok se u smjernicama za politike zapošljavanja utvrđenima u Odluci Vijeća (EU) 2018/1215 ⁽¹⁶⁾ države članice poziva da moderniziraju sustave socijalne zaštite.
- (28) U Preporuci o minimalnim razinama socijalne zaštite iz 2012. (br. 202) Međunarodna organizacija rada preporučila je svojim članicama da u skladu s nacionalnim prilikama što je prije moguće uspostave i održavaju svoje minimalne razine socijalne zaštite koje sadržavaju temeljna jamstva socijalne sigurnosti.

⁽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.).

⁽²⁾ 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.).

⁽³⁾ 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.).

⁽⁴⁾ 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.).

⁽⁵⁾ 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.).

⁽⁶⁾ 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.).

⁽⁷⁾ Direktiva (EU) 2019/1152 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji (SL L 186, 11.7.2019., str. 105.).

⁽⁸⁾ Direktiva (EU) 2019/1158 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2010/18/EU (SL L 188, 12.7.2019., str. 79.).

⁽⁹⁾ Direktiva Vijeća 79/7/EEZ od 19. prosinca 1978. o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti (SL L 6, 10.1.1979., str. 24.).

⁽¹⁰⁾ 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.).

⁽¹¹⁾ 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 (SL L 14, 20.1.1998., str. 9.).

⁽¹²⁾ 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.).

⁽¹³⁾ 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.).

⁽¹⁴⁾ 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.).

⁽¹⁵⁾ Preporuka Vijeća 92/442/EEZ od 27. srpnja 1992. o približavanju ciljeva i politika socijalne zaštite (SL L 245, 26.8.1992., str. 49.).

⁽¹⁶⁾ Odluka Vijeća (EU) 2018/1215 od 16. srpnja 2018. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica (SL L 224, 5.9.2018., str. 4.).

- (29) Komisija je u skladu s člankom 154. UFEU-a provela savjetovanje u dvije faze sa socijalnim partnerima o mogućem djelovanju kojim se nastoje riješiti izazovi pristupa socijalnoj zaštiti za osobe u svim oblicima zapošljavanja. Postupak utvrđen u članku 154. stavku 2. UFEU-a sam po sebi nije primjenjiv na djelovanje Unije radi rješavanja izazova povezanih sa samozaposlenim osobama na temelju članka 352. UFEU-a. Komisija je pozvala socijalne partnere da na dobrovoljnoj osnovi podijele svoja mišljenja u pogledu osoba koje su samozaposlene.
- (30) Komisija je također provela javno savjetovanje kako bi prikupila mišljenja različitih dionika i građana te je prikupila dokaze za procjenu socioekonomskih učinaka ove Preporuke.
- (31) Ova Preporuke ne bi se trebala provoditi na način da se smanjuju prava utvrđena u postojećem pravu Unije u ovom području niti bi ta provedba trebala predstavljati valjane razloge za smanjenje opće razine zaštite koja se dodjeljuje radnicima u području obuhvaćenom ovom Preporukom.
- (32) U ovoj Preporuci trebalo bi izbjegavati nametanje administrativnih, finansijskih ili pravnih ograničenja na način kojim bi se otežali osnivanje ili razvoj malih i srednjih poduzeća (MSP-ovi). Stoga se države članice poziva da procijene učinak svojih reformi na MSP-ove kako bi osigurale da učinak na MSP-ove ne bude neproporcionalan, a posebnu je pozornost 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 kada zakašnjele isplate javnih tijela negativno utječu na njihovu finansijsku situaciju.
- (34) U osmišljavanje reformi države članice mogu uključiti dionike, među ostalim socijalne partnere.
- (35) Ovom Preporukom ne dovode se u pitanje ovlasti država članica da organiziraju svoje sustave socijalne zaštite. Isključiva nadležnost država članica s obzirom na organizaciju njihovih sustava socijalne zaštite obuhvaća, među ostalim, odluke o uspostavi i financiranju tih sustava i s njima povezanih institucija te o upravljanju njima, kao i o razini, sadržaju i dodjeli naknada, razini doprinosa i uvjetima pristupa. Uzimajući u obzir razlike među nacionalnim sustavima, ovom se Preporukom države članice ne sprečava u zadržavanju ili donošenju naprednijih odredaba o socijalnoj zaštiti od onih koje se u njoj preporučuju.
- (36) Ovom Preporukom poštuju se temeljna prava i načela priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima. Ovom se Preporukom posebno nastoji promicati primjena članka 34. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.
- (37) Financijska održivost sustava socijalne zaštite ključna je za otpornost, učinkovitost i djelotvornost takvih sustava. Provedba ove Preporuke ne bi trebala znatno utjecati na finansijsku ravnotežu sustava socijalne zaštite država članica,

DONIJELO JE OVU PREPORUKU:

Cilj i područje primjene

1. Državama članicama preporučuje se:
 - 1.1 da svim radnicima i samozaposlenim osobama u državama članicama omoguće pristup dostatnoj socijalnoj zaštiti, u skladu s ovom Preporukom i ne dovodeći u pitanje ovlasti država članica da organiziraju svoje sustave socijalne zaštite;
 - 1.2 da uspostave minimalne standarde u području socijalne zaštite radnika i samozaposlenih osoba, u skladu s ovom Preporukom. Socijalna zaštita može se pružati kombinacijom sustava, bilo javno organiziranih sustava ili sustava čija je organizacija prenesena na socijalne partnere ili druge subjekte, u skladu s temeljnim načelima nacionalnih sustava socijalne zaštite. Proizvodi privatnog osiguranja nisu obuhvaćeni područjem primjene ove Preporuke. U skladu s člankom 153. stavkom 4. UFEU-a države članice imaju pravo definirati razinu doprinosa i odlučiti o tome koja je kombinacija sustava odgovarajuća.
2. Ovom Preporukom obuhvaća se pravo na sudjelovanje u sustavu, kao i na stjecanje i ostvarivanje prava. Državama članicama posebno se preporučuje da osiguraju sljedeće za sve radnike i samozaposlene osobe:
 - (a) formalno osiguranje;
 - (b) djelotvoran obuhvat;

- (c) dostatnost;
 - (d) transparentnost.
3. Ova Preporuka primjenjuje se na
- 3.1. radnike i samozaposlene osobe, uključujući osobe koje prelaze iz jednog od tih statusa u drugi ili koje imaju oba navedena statusa, kao i osobe koje prestanu raditi zbog pojave jednog od rizika obuhvaćenih socijalnom zaštitom;
 - 3.2. 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) davanja za starost i davanja za nadživjele osobe;
 - (f) naknade za nesreće na radu i profesionalne bolesti.
4. Ova Preporuka ne primjenjuje se na osiguravanje pristupa socijalnoj pomoći i programima minimalnog dohotka.
5. Iako se uviđa da bi se na radnike i samozaposlene osobe mogla primjenjivati različita pravila, na sve radnike i samozaposlene osobe primjenjuju se načela formalnog osiguranja, djelotvornog obuhvata, dostatnosti i transparentnosti definirana u ovoj Preporuci.
6. Ovom Preporukom ne sprečava se države članice u zadržavanju ili donošenju naprednijih odredaba o socijalnoj zaštiti od onih koje su utvrđene u ovoj Preporuci. Ovom Preporukom ne ograničava se autonomija socijalnih partnera ako su oni odgovorni za uspostavu sustava socijalne zaštite i upravljanje njima.

Definicije

7. Za potrebe ove Preporuke primjenjuju se sljedeće definicije:
- (a) „vrsta radnog odnosa” znači jedna od raznih vrsta odnosa između radnika i poslodavca, koja se može razlikovati ovisno o trajanju zaposlenja, broju radnih sati ili drugim uvjetima radnog odnosa;
 - (b) „status na tržištu rada” znači status osobe koja radi u okviru radnog odnosa (radnik) ili status osobe koja radi za sebe (samozaposlena osoba);
 - (c) „sustav socijalne zaštite” znači poseban okvir pravila za pružanje naknada korisnicima koji na njih imaju pravo kojim se utvrđuju osobno područje primjene programa, uvjeti za ostvarivanje prava, vrste, iznosi, trajanje i druge karakteristike naknada, kao i financiranje (doprinosi, opće oporezivanje, drugi izvori financiranja) te upravljanje programom;
 - (d) „naknada” znači transfer u novcu ili naravi koji provodi javni ili privatni subjekt u korist osobe koja ima pravo primiti naknadu u okviru sustava socijalne zaštite;
 - (e) „formalno osiguranje” skupine znači stanje u određenoj grani socijalne zaštite (npr. starost, zaštita u slučaju nezaposlenosti, zaštita u slučaju rodiljnog ili roditeljskog dopusta) u kojem je u važećem zakonodavstvu ili važećem kolektivnom ugovoru utvrđeno da pojedinci u pojedinoj skupini imaju pravo sudjelovati u sustavu socijalne zaštite kojim je obuhvaćena određena grana;
 - (f) „djelotvoran obuhvat” skupine znači stanje u određenoj grani socijalne zaštite u kojem pojedinci u pojedinoj skupini imaju mogućnost steći naknade i pristupiti određenoj razini naknada u slučaju nastupa odgovarajućeg rizika;
 - (g) „očuvanje prava” znači da se prava koja su već stečena u okviru prošlih radnih iskustava ne gube, čak i ako su stečena u sustavima s različitim pravilima ili u različitim radnim odnosima;
 - (h) „akumuliranje prava” odnosi se na mogućnost zbrajanja svih prava i uključuje uračunavanje razdoblja za stjecanje prava u prethodnom statusu na tržištu rada (ili u statusima na tržištu rada koji istodobno postoje) u razdoblja za stjecanje prava u novom statusu;
 - (i) „prenosivost” znači mogućnost prijenosa akumuliranih prava u drugi sustav;

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

Formalno osiguranje

8. Državama članicama preporučuje se da svim radnicima i samozaposlenim osobama osiguraju pristup dostatnoj socijalnoj zaštiti u odnosu na sve grane navedene u točki 3.2. ove Preporuke. S obzirom na nacionalne okolnosti preporučuje se da se taj cilj ostvari poboljšanjem formalnog osiguranja i njegovim proširenjem na:
- (a) sve radnike, bez obzira na vrstu radnog odnosa, na obveznoj osnovi;
 - (b) samozaposlene osobe, barem na dobrovoljnoj osnovi i prema potrebi na obveznoj osnovi.

Djelotvoran obuhvat

9. Državama članicama preporučuje se da osiguraju djelotvoran obuhvat za sve radnike, bez obzira na vrstu radnog odnosa, i za samozaposlene osobe pod uvjetima utvrđenima u točki 8., vodeći pritom računa o održivosti sustava i provodeći zaštitne mjere kako bi se izbjegle zlouporabe. U tu svrhu:
- (a) pravila kojima se uređuju doprinosi (npr. razdoblja za stjecanje prava, minimalno razdoblje rada) i prava (npr. razdoblja čekanja, pravila izračuna i razdoblje isplate naknada) ne bi trebala pojedincima onemogućavati stjecanje naknada ili pristup naknadama zbog vrste njihova radnog odnosa ili statusa na tržištu rada;
 - (b) razlike u pravilima kojima se uređuju sustavi s obzirom na statusu na tržištu rada ili vrste radnog odnosa trebale bi biti proporcionalne i odražavati specifičnu situaciju korisnikâ.
10. U skladu s nacionalnim okolnostima državama članicama preporučuje se da osiguraju da se prava, bez obzira na to jesu li stečena u okviru obveznih ili dobrovoljnih sustava, mogu očuvati, akumulirati i/ili prenijeti u svim vrstama zapošljavanja i statusima samozapošljavanja i u svim gospodarskim sektorima, tijekom čitave karijere dotične osobe ili tijekom određenog referentnog razdoblja te među različitim sustavima unutar određene grane socijalne zaštite.

Dostatnost

11. Ako se za radnike i samozaposlene osobe pojavi rizik od kojeg su osigurani u okviru sustava socijalne zaštite, državama članicama preporučuje se da osiguraju da se sustavima pravodobno i u skladu s nacionalnim okolnostima pruža dostatna razina zaštite njihovim članovima, pri čemu se održava pristojan životni standard i pruža odgovarajući zamjenski dohodak te se pritom te članove uvijek štiti od siromaštva. Pri procjeni dostatnost potrebno je uzeti u obzir sustav socijalne zaštite države članice u cjelini.
12. Državama članicama preporučuje se da osiguraju da doprinosi za socijalnu zaštitu budu proporcionalni sposobnosti radnika i samozaposlenih osoba za plaćanje doprinosa.
13. S obzirom na nacionalne okolnosti i prema potrebi, državama članicama preporučuje se da osiguraju da se sva izuzeća ili smanjenja u pogledu socijalnih doprinosa predviđena nacionalnim zakonodavstvom, uključujući ona za skupine s niskim dohotkom, primjenjuju na sve vrste radnih odnosa i statusa na tržištu rada.
14. Državama članicama preporučuje se da osiguraju da se izračun doprinosâ za socijalnu zaštitu i pravâ samozaposlenih osoba temelji na objektivnoj i transparentnoj procjeni njihova dohotka, uzimajući u obzir fluktuacije u njihovu dohotku, te da odražava njihova stvarna primanja.

Transparentnost

15. Državama članicama preporučuje se da osiguraju da uvjeti i pravila za sve sustave socijalne zaštite budu transparentni i da pojedinci imaju besplatan pristup informacijama o svojim pojedinačnim pravima i obvezama koje su ažurirane, sveobuhvatne, pristupačne, prilagođene korisnicima i lako razumljive.
16. Državama članicama preporučuje se da prema potrebi pojednostavne administrativne zahtjeve sustavâ socijalne zaštite za radnike, samozaposlene osobe i poslodavce, posebno za mikropoduzeća, mala i srednja poduzeća.

Provedba, izvješćivanje i evaluacija

17. Države članice i Komisija trebale bi surađivati na poboljšanju opsega i relevantnosti prikupljanja podataka o radnoj snazi i pristupu socijalnoj zaštiti na razini Unije, radi pružanja doprinosa oblikovanju politika o socijalnoj zaštiti u vezi s novim oblicima rada. U tom kontekstu državama članicama preporučuje se da prikupljaju i, kada je to moguće, objave pouzdane nacionalne statističke podatke o pristupu različitim oblicima socijalne zaštite, primjerice razvrstane prema statusu na tržištu rada (samozaposlen/zaposlenik), vrsti radnog odnosa (privremeni ili stalni, u nepunom ili punom radnom vremenu, novi oblici rada ili standardno zaposlenje), spolu i dobi do 15. studenoga 2021.
18. Komisija bi zajedno s Odborom za socijalnu zaštitu trebala do 15. studenoga 2020. uspostaviti okvir za praćenje i razviti dogovorene zajedničke kvantitativne i kvalitativne pokazatelje za procjenu provedbe ove Preporuke, kojima se omogućuje njezino preispitivanje.
19. Državama članicama preporučuje se da provedu načela utvrđena u ovoj Preporuci što je prije moguće i do 15. svibnja 2021. dostave plan u kojem se utvrđuju odgovarajuće mjere koje se moraju poduzeti na nacionalnoj razini. O napretku ostvarenom u provedbi tih planova trebalo bi raspraviti u kontekstu multilateralnih mehanizama nadzora u skladu s europskim semestrom i otvorenom metodom koordinacije za socijalnu zaštitu i socijalno uključivanje.
20. Komisija bi u suradnji s državama članicama i nakon savjetovanja s dotičnim dionicima trebala preispitati napredak u provedbi ove Preporuke, uzimajući u obzir i učinak na MSP-ove, te izvjestiti Vijeće do 15. studenoga 2022. Na temelju rezultata preispitivanja Komisija može razmotriti podnošenje daljnjih prijedloga.
21. Komisija bi trebala osigurati da provedba ove Preporuke bude poduprta djelovanjima koja se financiraju iz relevantnih programa Unije.
22. Komisija bi trebala olakšati uzajamno učenje i razmjenu najboljih praksi među državama članicama i s dionicima.

Sastavljeno u Bruxellesu 8. studenoga 2019.

Za Vijeće
Predsjednica
L. ANDERSSON
