



Bruxelles, 31.1.2023.
COM(2023) 43 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU

**o provedbi Preporuke Vijeća
o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti**

SADRŽAJ

SADRŽAJ	1
GLAVNI ZAKLJUČCI	2
1. Uvod.....	4
1.1. Utvrđivanje konteksta	4
1.2. Ciljevi Preporuke	5
1.3. Potpora provedbi.....	6
1.4. Preispitivanje provedbe.....	8
2. Pregled napretka u provedbi Preporuke Vijeća.....	8
2.1. Kratak pregled nacionalnih planova provedbe: raznoliko stanje u pogledu naglaska i razine ambicije.....	8
2.2. Formalno osiguranje	11
2.2.1. Nedostaci.....	11
2.2.2. Mjere politike.....	12
2.3. Djelotvoran obuhvat.....	16
2.3.1. Nedostaci.....	16
2.3.2. Mjere politike.....	18
2.4. Primjerenost	19
2.4.1. Nedostaci.....	20
2.4.2. Mjere politike	21
2.5. Transparentnost.....	23
2.5.1. Pristup informacijama	24
2.5.2. Pojednostavnjenje	26
3. Sažeti pregled napretka	27
3.1. Pozitivni pomaci u pristupu socijalnoj zaštiti za sve	28
3.2. I dalje postoje izazovi	28
4. Zaključci	30
PRILOG: Glavna obilježja nacionalnih planova provedbe u pogledu pristupa socijalnoj zaštiti (i ažurirane informacije).....	31

GLAVNI ZAKLJUČCI

Provedba Preporuke Vijeća o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti tijekom tri godine od njezina donošenja te u kontekstu mjera za ublažavanje socijalnih posljedica pandemije bolesti COVID-19 donijela je neujednačene rezultate u Europi. Provedba Preporuke znatno se razlikuje s obzirom na opću razinu ambicije i, uz nekoliko iznimaka, većina država članica ne rješava sve postojeće nedostatke u pristupu socijalnoj zaštiti. Potrebni su daljnji naponi u provedbi kako bi se uklonili postojeći nedostaci, a zbog društvenih i gospodarskih posljedica ruskog agresivnog rata protiv Ukrajine i posljedičnog produbljenja energetske krize potreba za hitnim djelovanjem još je veća.

Na tržištima rada koja se stalno razvijaju velik je broj onih kojima zbog vrste radnog odnosa ili oblika samozaposlenja nije osiguran dovoljan pristup socijalnoj zaštiti. To predstavlja rizike za dobrobit mnogih takvih pojedinaca i njihovih obitelji, ali i za gospodarstvo i društvo.

Gotovo 40 % zaposlenog stanovništva u EU-u (77 milijuna ljudi) 2021. bilo je zaposleno u nestandardnim oblicima rada, tj. na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme, u nepunom radnom vremenu i/ili samozaposleno, a mnogi u toj skupini suočavaju se sa znatnim nedostacima u obuhvatu socijalne zaštite. U 17 država članica 2022. postojala je najmanje jedna skupina nestandardnih radnika koja nije bila obuhvaćena svim granama socijalne zaštite. Samozaposlene osobe nisu obuhvaćene svim granama u 19 država članica.

Formalno osiguranje

Od 2019. 15 država članica poduzelo je ili planiralo važne reforme da se poboljša sudjelovanje određenih kategorija osoba na tržištu rada u sustavima socijalne zaštite. To su prije svega samozaposlene osobe (osobito one koje nemaju zaposlenike ili su nesamostalne) ili osobe s nestandardnim oblicima ugovora ili koje rade u određenim sektorima (kućanske usluge, kultura) s visokom zastupljenošću nestandardnih oblika rada. Međutim, znatnom broju tih osoba vjerojatno i dalje neće biti osiguran formalni pristup jer mjere ne obuhvaćaju sve nedostatke/grane, a neke se države članice i ne planiraju baviti preostalim nedostacima.

Procjenjuje se da u desetak država članica koje izvješćuju o podacima najmanje 5,6 milijuna nestandardnih radnika i 15,3 milijuna samozaposlenih osoba nema pristup naknadama za nezaposlenost. Nadalje, u državama članicama u kojima je sudjelovanje samozaposlenih osoba u sustavima socijalne zaštite dobrovoljno stope uključivanja u sustave općenito su niske.

Kao najveće poteškoće u rješavanju tih nedostataka države članice navode potrebu za održavanjem fleksibilnosti tržišta rada ili složenost proširenja obuhvata za samozaposlene osobe (osobito osiguranje u slučaju nezaposlenosti i invalidsko osiguranje) i za posebne skupine, kao što su radnici koji rade putem platforme, radnici u kućanstvu i poljoprivrednici.

S druge strane, mjere za smanjenje uporabe nestandardnih oblika ugovora pridonose smanjenju nedostataka u formalnom osiguranju. One uključuju bolje praćenje, smanjenje socijalnih i fiskalnih poticaja za zapošljavanje na temelju ugovora na vrlo kratko vrijeme ili putem lažnog samozapošljavanja, reguliranje rada putem platforme ili reformu radnog prava radi rješavanja pitanja segmentacije, čime se poboljšava pristup socijalnoj zaštiti osiguravanjem odgovarajuće klasifikacije ili stvaranjem jasnijeg regulatornog okruženja za prava na socijalnu zaštitu povezana s različitim radnim statusima.

Djelotvoran obuhvat

Zbog postojećih pravila kojima se uređuju doprinosi i prava osobama koje sudjeluju u sustavima socijalne zaštite može biti onemogućeno da u praksi primaju bilo kakvu naknadu („djelotvoran pristup”). Na primjer, možda ne zadovoljavaju minimalno razdoblje plaćanja doprinosa ili razinu doprinosa. Od 2019. samo je ograničen broj nacionalnih mjera bio usmjeren na rješavanje pitanja djelotvornog pristupa, primjerice tako da je smanjeno razdoblje za stjecanje prava na naknade za nezaposlenost ili zdravstveno osiguranje. U mnogim državama članicama EU-a i dalje postoje znatne razlike u potpori dohotku između osoba koje su prije nezaposlenosti imale „standardno” zaposlenje i drugih osoba. Samozaposlene osobe općenito i dalje rjeđe primaju bilo kakve naknade, a u nekoliko zemalja radnici s ugovorom o radu na određeno vrijeme i radnici koji rade u nepunom radnom vremenu i dalje rjeđe primaju naknade u odnosu na radnike s ugovorom o radu na neodređeno vrijeme ili radnike koji rade u punom radnom vremenu.

Primjerenost

„Primjereni” sustavi socijalne zaštite osiguravaju dostatnu i pravodobnu zamjenu dohotka pojedinaca koji se suočavaju s gubitkom dohotka, čime se održava njihov životni standard te ih se štiti od siromaštva. Otprilike polovina država članica u okviru svojih nacionalnih planova provedbe poduzela je ili najavila mjere za poboljšanje primjerenosti, posebice u pogledu mirovina, i to za samozaposlene osobe, osobe s niskom razinom prava ili osobe s posebnim zanimanjima. Provedene su i mjere za poboljšanje primjerenosti naknada za nezaposlenost povećanjem razdoblja isplate naknade i/ili njezina iznosa. Međutim, i dalje postoje poteškoće. Zaposlenici s ugovorom o radu na određeno vrijeme suočavaju se s većom materijalnom i socijalnom oskudicom u odnosu na zaposlenike s ugovorom o radu na neodređeno vrijeme, jednako kao i radnici koji rade u nepunom radnom vremenu u odnosu na radnike koji rade u punom radnom vremenu. Isto tako, samozaposlene osobe, zaposlenici koji rade u nepunom radnom vremenu i zaposlenici s ugovorom o radu na određeno vrijeme u većoj su mjeri izloženi riziku od financijskog siromaštva u odnosu na osobe u standardnim oblicima zaposlenja.

Transparentnost

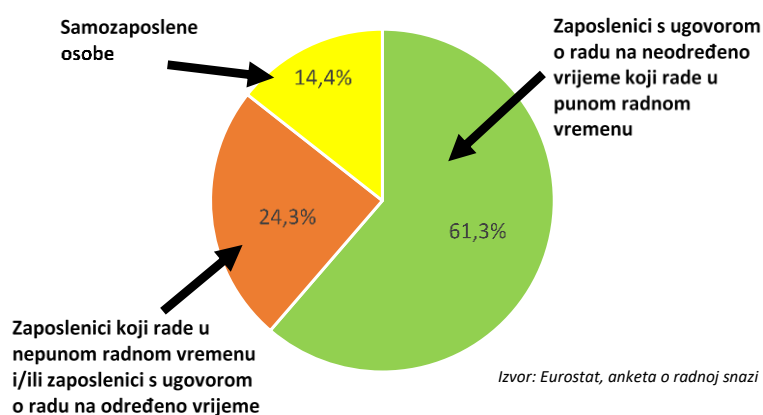
Transparentnost je ključna za poboljšanje pristupa socijalnoj zaštiti. Međutim, pravila o socijalnoj zaštiti ponekad su odviše složena ili nejasna, tako da predmetna populacija možda nije dovoljno svjesna svojih prava i obveza ili načina na koji može ostvariti ta prava i poštovati svoje obveze. Iako to nije primarni fokus nacionalnih planova provedbe, mnoge su zemlje počele digitalizirati pružanje socijalne zaštite i upravljanje njome s pomoću pojednostavnjenih jedinstvenih portala, automatiziranog pristupa nekim naknadama, simulatora mirovina ili unaprijed ispunjenih obrazaca za podnošenje zahtjeva. Međutim, potrebni su dodatni napor u tom smislu, uključujući mjere za smanjenje digitalnog jaza za ranjive osobe, kao što su osobe s niskom razinom pismenosti (digitalna, administrativna i financijska), osobe s invaliditetom i drugi.

1. Uvod

1.1. Utvrđivanje konteksta

Današnja tržišta rada u EU-u uključuju znatan broj samozaposlenih osoba (koje nemaju zaposlenike), osoba čiji poslovi nisu uređeni standardnim ugovorima i osoba s kombinacijom nesamostalnog rada i samozaposlenja ili koje prelaze iz nesamostalnog rada u samozaposlenje i obratno. Gotovo 40 % zaposlenog stanovništva u skupini EU-27 (76,7 milijuna ljudi) 2021. bilo je zaposleno u nestandardnim oblicima rada¹, tj. na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme (23,7 milijuna), u nepunom radnom vremenu (36,4 milijuna) i/ili samozaposleno (26,9 milijuna, uključujući 18,4 milijuna samozaposlenih osoba koje nemaju zaposlenike)² za razliku od zaposlenika s ugovorom o radu na neodređeno vrijeme koji rade u punom radnom vremenu. Iako je ukupni udio osoba u nestandardnim oblicima rada bio stabilan tijekom posljednjeg desetljeća, pri čemu se situacija uvelike razlikovala između i unutar različitih skupina, u državama članicama EU-a sve su zastupljeniji³ neki novi oblici zaposlenja (povremeni radnici, radnici za više poslodavaca, radnici koji rade putem platforme), koji su općenito manje obuhvaćeni socijalnom zaštitom.

Zaposleno stanovništvo prema statusu, skupina EU-27 – 2021.



U EU-u je 2021. 77 milijuna ljudi bilo zaposleno u nestandardnim oblicima rada, odnosno na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme, u nepunom radnom vremenu i/ili samozaposleno. To je otprilike 40 % zaposlenog stanovništva.

Sustavi socijalne zaštite često su i dalje prilagođeni standardnim radnicima (zaposlenici koji rade u punom radnom vremenu, zaposlenici s ugovorom o radu na neodređeno vrijeme, nesamostalni zaposlenici). Kao posljedica toga velik dio radne snage nije dovoljno obuhvaćen socijalnom zaštitom zbog svojeg statusa na tržištu rada ili vrste radnog odnosa. Ti nedostaci predstavljaju rizik za dobrobit zahvaćenih pojedinaca i njihovih obitelji jer se suočavaju s većom ekonomskom neizvjesnošću. Isto tako, ti nedostaci utječu na gospodarstvo

¹ Izvor: Eurostat, anketa o radnoj snazi u EU-u.

² Nadalje, 2017. otprilike 800 000 osoba spadalo je u skupinu „nesamostalnih samozaposlenih osoba”, tj. samozaposlenih osoba bez zaposlenika koje su tijekom zadnjih 12 mjeseci radile samo za jednog klijenta ili za jednog dominantnog klijenta, koji je određivao njihovo radno vrijeme (izvor: modul ankete o radnoj snazi u EU-u o samozapošljavanju).

³ Eurofound (2017.), [Non-standard forms of employment: recent trends and future prospects \(Nestandardni oblici zaposlenja: najnoviji trendovi i budući izgledi\)](#) i Europska komisija, Razvoj na području zapošljavanja i socijalne politike u Europi (2018.), [Access and sustainability of social protection in a changing world of work \(Pristup socijalnoj zaštiti i njezina održivost u svijetu rada koji se mijenja\)](#).

i društvo u smislu domaće potražnje, ulaganja u ljudski kapital i socijalne kohezije. Nedostaci u obuhvatu nestandardnih zaposlenika povećavaju nepravednost unutar društva i produbljuju podjele između generacija, spolova ili društvenih skupina jer se mladi, osobe rođene u inozemstvu i žene rjeđe zapošljavaju na temelju ugovora o radu u punom radnom vremenu u neograničenom trajanju. Stoga bi smanjenje razlika u pristupu socijalnoj zaštiti za nestandardne oblike rada moglo pomoći u smanjenju nejednakosti, uključujući razlike u plaćama i mirovinama na temelju spola.

Prema 12. načelu europskog stupa socijalnih prava „[b]ez obzira na vrstu i trajanje radnog odnosa radnici, a u usporedivim uvjetima i samozaposleni, imaju pravo na primjerenu socijalnu zaštitu”⁴. Kako bi se ta politička ambicija provela u praksi, Vijeće je 2019. donijelo Preporuku o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti⁵.

Komisija je u Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava⁶ istaknula da izvanredne mjere poduzete tijekom pandemije bolesti COVID-19 kako bi se socijalna zaštita proširila na skupine koje su prethodno bile isključene mogu biti izvor nadahnuća za strukturne reforme kojima se poboljšava zaštita nezaposlenih, nestandardnih radnika i samozaposlenih.

Digitalna tranzicija, ubrzana pandemijom bolesti COVID-19, preoblikuje gospodarstvo EU-a i njegova tržišta rada, ne samo širenjem digitalnih radnih platformi⁷. Iako rad putem platformi može omogućiti jednostavniji pristup tržištu rada ili ostvarivanje dodatnog dohotka od sekundarne djelatnosti, on donosi i probleme, među ostalim u pogledu socijalne zaštite.

Osim što je i dalje nužno raditi na pravednom upravljanju zelenom tranzicijom, 2022. pojavio se novi niz problema: gospodarske i geopolitičke okolnosti prouzročene ruskim agresivnim ratom protiv Ukrajine dovele su do povećanja cijena energije i robe, inflacijskih pritisaka i sve veće gospodarske neizvjesnosti. To bi kućanstva koja su ionako u teškoj situaciji moglo gurnuti u još veće siromaštvo. Sustavi socijalne zaštite imaju važnu ulogu u sprečavanju i ublažavanju tih posljedica: trebaju ojačati postojeće socijalne sigurnosne mreže i pružiti potporu najranjivijima.

1.2. Ciljevi Preporuke

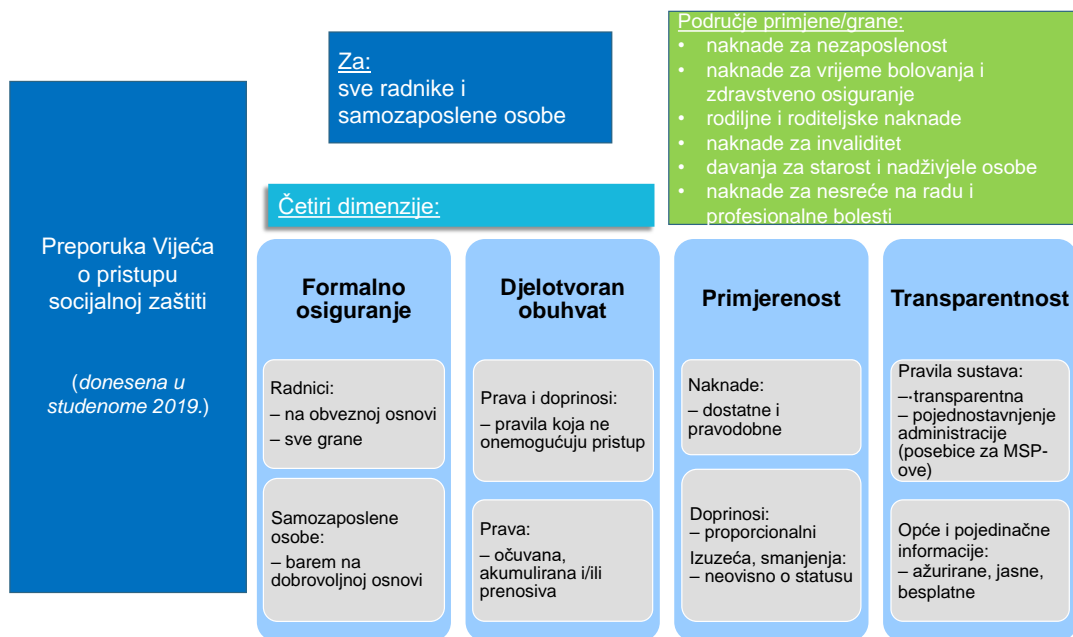
Cilj je Preporuke Vijeća osigurati da svi radnici i samozaposlene osobe imaju formalni pristup i doprinose djelotvornoj, primjerenom i transparentnoj socijalnoj zaštiti u šest grana socijalne zaštite: naknade za nezaposlenost, naknade za vrijeme bolovanja i zdravstveno osiguranje, roditeljske i roditeljske naknade, naknade za invaliditet, davanja za starost i nadživjele osobe te naknade za nesreće na radu i profesionalne bolesti.

⁴ Za potrebe Preporuke Vijeća i ovog izvješća, „nestandardni radnici” odnose se na „zaposlenike” zaposlene na temelju nestandardnih ugovora (privremeni rad, rad u nepunom radnom vremenu), a „osobe u nestandardnim oblicima rada” uključuju i radnike zaposlene na temelju nestandardnih ugovora i samozaposlene osobe.

⁵ [2019/C 387/01](#).

⁶ COM(2021) 102 final.

⁷ Prema podacima korištenima za [Komisijin Prijedlog direktive](#) iz 2021. 28 milijuna ljudi u EU-u radi putem digitalnih radnih platformi, a 1,7–4,1 milijun ljudi na temelju te direktive mogao bi biti reklasificiran kao radnici.



U točki 19. Preporuke Vijeća države članice pozivaju se da što prije provedu načela utvrđena u Preporuci i da do 15. svibnja 2021. podnesu plan u kojem su utvrđene odgovarajuće mjere koje treba poduzeti na nacionalnoj razini. Zaključno s prosincem 2022. sve države članice osim Luksemburga dostavile su takav nacionalni plan provedbe⁸. Vijeće ministara za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravstvo i pitanja potrošača raspravljalo je o nacionalnim planovima provedbe u prosincu 2021. u okviru europskog semestra i u svibnju 2022. u okviru Odbora za socijalnu zaštitu. U svibnju 2022. provedeno je i posebno savjetovanje s europskim organizacijama socijalnih partnera.

1.3. Potpora provedbi

Od donošenja Preporuke Vijeća Komisija je poduzela posebne mjere za potporu provedbi Preporuke.

Komisija je surađivala s podskupinom za pokazatelje SPC-a **kako bi izradila okvir za praćenje za potrebe procjene napretka prema ostvarivanju ključnih ciljeva Preporuke**. Odbor za socijalnu zaštitu prvu je verziju okvira odobrio u listopadu 2020.⁹ i Komisija otad podupire metodološka poboljšanja i godišnja ažuriranja okvira za praćenje¹⁰. Okvir za praćenje uključuje pokazatelje za mjerenje formalnog osiguranja, djelotvornog obuhvata i primjerenosti naknada za sve vrste radnika u okviru relevantnih grana socijalne zaštite. Uključuje i pokazatelje tržišta rada za mjerenje raznolikosti statusa na tržištu rada i pokazatelje o pravilima kojima se uređuju prava i doprinosi.

Međutim, potrebna su daljnja poboljšanja u praćenju pristupa socijalnoj zaštiti u državama članicama EU-a. Na primjer, trenutni podaci dostupni na razini EU-a ne

⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=en>

⁹ *Monitoring framework on access to social protection for workers and the self-employed* (Okvir za praćenje pristupa radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti).

¹⁰ *Ažurirana verzija* okvira za praćenje iz 2021. Napomena: i Zajednički istraživački centar radi na njegovu poboljšanju; npr. Antón i Grande (2022.), *Monitoring the effective coverage and adequacy of social protection in the EU* (Praćenje djelotvornog obuhvata i primjerenosti socijalne zaštite u EU-u).

omogućuju izravno mjerenje odnosa između pojave rizika i primanja naknade, osim za naknade za nezaposlenost i davanja povezana sa starijom dobi. Nadalje, iako je postignut napredak u kvantificiranju nedostataka u formalnom osiguranju, ti podaci nisu dostupni za sve zemlje, a podaci koji su dostupni nisu u potpunosti usporedivi. Naposljetku, u nekoliko je područja potreban postupan napredak. Na primjer, potrebno je bolje razumjeti ekonomsku i socijalnu situaciju samozaposlenih osoba (osobito njihov dohodak), uzimajući u obzir različite razine doprinosa za socijalno osiguranje.

Kad je riječ o politici, Komisija je poticala detaljnu razmjenu informacija o provedbi različitih dimenzija Preporuke okupljajući predstavnike država članica, socijalne partnere i dionike¹¹. Europska komisija prati pitanja socijalne zaštite i u okviru europskog semestra. Kako bi ublažila socijalne posljedice pandemije bolesti COVID-19, Komisija je 2020. preporučila da devet država članica (EE, ES, IT, CY, LT, NL, PL, PT, SI) poboljša obuhvat nestandardnih radnika i samozaposlenih osoba socijalnom zaštitom, a 2022. četiri su države članice (EE, HU, NL i PL) primile posebnu preporuku u vezi s područjima obuhvaćenima Preporukom Vijeća iz 2019. Osim toga, Odbor za socijalnu zaštitu¹² koristi svoj instrument za praćenje kako bi svake godine utvrdio koje države članice imaju znatnijih problema u pogledu pristupa socijalnoj zaštiti¹³.

Osim toga, analiza Komisije pokazuje da dvije trećine planova za oporavak i otpornost uključuje reforme ili ulaganja usmjerene na poboljšanje pristupa socijalnoj zaštiti (uglavnom su usmjereni na pojednostavnjenje pristupa s pomoću digitalnih ulaganja i poboljšanje primjerenosti naknada za nezaposlenost i davanja za starost)¹⁴.

Dvije trećine planova za oporavak i otpornost uključuje reforme ili ulaganja usmjerene na poboljšanje pristupa socijalnoj zaštiti.

Nadalje, Komisija je od 2019. pokrenula nekoliko povezanih inicijativa, primjerice za poboljšanje obuhvata i primjerenosti minimalnih plaća¹⁵ i minimalnog dohotka¹⁶, poboljšanje situacije radnika koji rade putem platforme¹⁷ i ublažavanje socijalnih posljedica zelene tranzicije, posebice za radnike kojima je potrebna potpora pri promjeni radnog mjesta i potpora dohotku¹⁸. Isto tako, Direktivom o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima osigurava se da se radnicima u EU-u u ranoj fazi daju bitne informacije o njihovim ugovorima, posebice o socijalnoj sigurnosti¹⁹. Tim je inicijativama zajednički cilj osigurati da svi ljudi, bez obzira na

¹¹ To uključuje niz događanja posvećenih uzajamnom učenju (vidjeti [izvješće](#) objavljeno 2020.) i događanje na visokoj razini o socijalnoj zaštiti za samozaposlene osobe održano u lipnju 2022.

¹² Instrument za praćenje razvijen u suradnji s Odborom za socijalnu zaštitu radi utvrđivanja ključnih godišnjih socijalnih trendova u EU-u.

¹³ U [Godišnjem izvješću](#) Odbora za socijalnu zaštitu za 2022. navedeno je da u sljedećih osam država članica postoji „znatan socijalni izazov” u području pristupa socijalnoj zaštiti: EL, ES, IT, NL, PL, PT, RO i SK.

¹⁴ Vidjeti i tematsku analizu tablice pokazatelja za oporavak i otpornost u pogledu [socijalne zaštite](#).

¹⁵ Direktiva (EU) 2022/2041.

¹⁶ COM(2022) 490 final.

¹⁷ COM(2021) 762 final.

¹⁸ COM(2021) 801 final.

¹⁹ Direktiva (EU) 2019/1152. Vidjeti i Direktivu (EU) 2016/2102 o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora.

oblik rada, imaju pristup odgovarajućoj socijalnoj zaštiti od ekonomskih rizika i da ujedno pridonose financiranju te socijalne zaštite, kako se zagovara i na globalnoj razini²⁰.

1.4. Preispitivanje provedbe

U Preporuci Vijeća Komisiju se poziva da preispita napredak u provedbi Preporuke i da o rezultatima izvjesti Vijeće. Analiza ovog izvješća temelji se na okviru za praćenje koji je izrađen u suradnji s Odborom za socijalnu zaštitu radi procjene napretka prema ostvarivanju ključnih ciljeva Preporuke te najnovijim mjerama i reformama koje su države članice poduzele ili najavile sadržanima u njihovim nacionalnim planovima provedbe, europskom semestru ili planovima za oporavak i otpornost. Nadalje, izvješće se temelji na tematskom izvješću Europske mreže za socijalnu politiku o dimenziji transparentnosti²¹, tematskim raspravama u Odboru za socijalnu zaštitu, razmjenama sa socijalnim partnerima i zaključcima s događanja posvećenih uzajamnom učenju koje je organizirala Komisija.

Izvješće donosi pregled napretka s obzirom na četiri dimenzije Preporuke (formalno osiguranje, djelotvoran obuhvat, primjerenost i transparentnost) te u pogledu radnika u nestandardnim oblicima zaposlenja i samozaposlenih osoba. Usmjereno je na mjere i reforme koje su poduzete od donošenja Preporuke Vijeća ili koje su planirane. Budući da radnici u standardnim oblicima zaposlenja imaju pristup većini grana socijalne zaštite u većini država članica EU-a, izvješće je uglavnom usmjereno na otklanjanje nedostataka za samozaposlene osobe i radnike s nestandardnim ugovorima. Ako je to bilo moguće, u izvješću su korišteni podaci za mjerenje napretka od donošenja Preporuke u jesen 2019., iako najnoviji dostupni statistički podaci za neke pokazatelje potječu iz razdoblja 2020.–2021.²²

2. Pregled napretka u provedbi Preporuke Vijeća

2.1. Kratak pregled nacionalnih planova provedbe: raznoliko stanje u pogledu naglaska i razine ambicije

Pregled²³ 26 nacionalnih planova provedbe pokazuje da se **gotovo u svim nacionalnim planovima provedbe implicitno ili izričito navode postojeći/preostali nedostaci u pristupu socijalnoj zaštiti na nacionalnoj razini. Međutim, samo u polovini država članica obuhvaćene su sve skupine i vrste nedostataka.** Nadalje, u nacionalnim planovima provedbe stavlja se velik naglasak na situaciju u pogledu formalnog osiguranja, dok su druge dimenzije pristupa socijalnoj zaštiti obuhvaćene u manjoj mjeri unatoč postojećim pokazateljima za

²⁰ [Preporuka](#) Međunarodne organizacije rada iz 2012. o najnižim razinama socijalne zaštite i [Globalni poziv](#) na djelovanje iz 2021. radi oporavka usmjerenog na ljude.

²¹ Spasova, S. i dr. (2023.), *Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification* (Informiranjem i pojednostavnjenjem do transparentnijeg pristupa radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti), Europska mreža za socijalnu politiku, Ured za publikacije EU-a.

²² Informacije o formalnom osiguranju ili informacije povezane s doprinosima i pravima (MISSOC) dostupne su za početak 2022., a podaci za druge pokazatelje (npr. istraživanje EU-a o dohotku i životnim uvjetima (EU-SILC)) odnose se na 2021. (odnosno na dohodak 2020.).

²³ Prvi pregled 21 nacionalnog plana provedbe, koji su dostavljeni do rujna 2021., objavljen je u [Godišnjem izvješću Odbora za socijalnu zaštitu za 2021.](#) i [Zajedničkom izvješću o zapošljavanju za 2022.](#)

praćenje djelotvornog pristupa ili primjerenosti dogovorenima na razini EU-a. Važno je napomenuti da neke države članice smatraju da su već provele sve (BG, SE) ili gotovo sve odredbe Preporuke (CZ, FR, HU, AT, PL); vidjeti i tablicu u Prilogu.

U većini nacionalnih planova provedbe (22 od 26 dostavljenih)²⁴ navode se određene poduzete mjere ili nove obveze na nacionalnoj razini za provedbu Preporuke. Međutim, **opseg i područje primjene mjera te vrijeme njihove provedbe (jesu li već poduzete ili su planirane) znatno se razlikuju** među zemljama²⁵: 10 nacionalnih planova provedbe usmjereno je na jednu glavnu mjeru politike i/ili zakonodavnu mjeru, 11 nacionalnih planova provedbe uključuje skup od 3 do 8 mjera, a belgijski nacionalni plan provedbe sadržava više od 30 mjera.

Mjere u nacionalnim planovima provedbe obuhvaćaju širok raspon grana socijalne zaštite, ali tri su najčešće obuhvaćene grane mirovine, naknade za nezaposlenost i naknade za vrijeme bolovanja, dok su ostale grane (rodiljne i roditeljske naknade, naknade za nesreće na radu i profesionalne bolesti, naknade za zdravstveno osiguranje i naknade za invaliditet) obuhvaćene u manjoj mjeri.

Okvir 1.: Pandemija bolesti COVID-19 i njezin utjecaj na sustave socijalne zaštite

Pandemija bolesti COVID-19 pokazala je da socijalna zaštita ima ključnu ulogu u pružanju sigurnosne mreže u vrijeme krize te je, s druge strane, razotkrila nedostatke u pristupu i natjerala mnoge države članice da privremeno prošire socijalnu zaštitu na skupine koje prethodno nisu bile obuhvaćene. S obzirom na preklapanje sanitarne krize s razdobljem provedbe Preporuke, ne čudi da se u 24 od 26 nacionalnih planova navode mjere poduzete kao odgovor na pandemiju, pri čemu se u tri plana navode isključivo takve mjere. Međutim, u samo 8 nacionalnih planova navode se mjere koje su postale trajne, koje su uglavnom usmjerene na poboljšanje obuhvata za samozaposlene ili radnike u određenim sektorima, kao što je kulturni sektor.

Pandemija bolesti COVID-19 u nekim je slučajevima ujedno ubrzala digitalizaciju socijalnih usluga, uključujući širu i pojednostavnjenu upotrebu elektroničkih obrazaca, savjetovanje na daljinu i bolju interoperabilnost podataka među različitim javnim tijelima.

Kad je riječ o vremenu provedbe, 13 država članica navodi mjere poduzete od 2019., a 18 država članica navodi mjere koje su u pripremi ili mjere „planirane za budućnost”. Neke države članice navode i mjere poduzete prije donošenja Preporuke.

Kad je riječ o ciljnim skupinama, iako su neke mjere usmjerene na sve zaposlene osobe, **većina ih se bavi i stanjem određenih skupina:** 17 država članica navodi posebne mjere za samozaposlene osobe, a 11 država članica mjere za radnike s nestandardnim ugovorima.

Nacionalni planovi provedbe nekih država članica (kao što su Belgija, Estonija i Cipar) uključuju detaljne informacije o svakoj planiranoj mjeri u pogledu grane, ciljne skupine, očekivanog učinka, vremenskog okvira, proračuna, provedbenog tijela i plana za

²⁴ U nacionalnim planovima provedbe zemalja BG, HU, SE i SK ne navode se takve mjere.

²⁵ Uzimajući u obzir samo strukturne mjere i stoga ne uključujući privremene mjere poduzete kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19.

praćenje/evaluaciju. Nacionalni planovi provedbe nekih drugih zemalja ne sadržavaju pojedinosti o mjerama najavljenima za budućnost.

Samo u ograničenom broju nacionalnih planova provedbe navodi se uključivanje socijalnih partnera u izradu nacionalnog plana provedbe ili nekih mjera. Drugi dionici, kao što su organizacije civilnog društva, gotovo se ne spominju. Organizacije socijalnih partnera EU-a navele su²⁶ da su sudjelovale vrlo malo ili vrlo kasno u postupku te su zatražile da budu u većoj mjeri uključene u oblikovanje i provedbu mjera za poboljšanje pristupa socijalnoj zaštiti za nestandardne radnike i samozaposlene osobe.

Osim mjera za poboljšanje pristupa socijalnoj zaštiti, u nacionalnim planovima provedbe nekih država članica navode se i **mjere usmjerene na smanjenje prekomjerne uporabe nestandardnih oblika rada.** Na primjer, Nizozemska poduzima korake kako bi smanjila socijalne i fiskalne poticaje za samozaposlene osobe (koje nemaju zaposlenike) ili za zapošljavanje na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme u poduzećima, a Njemačka i Poljska poduzele su mjere za bolje praćenje statusa osoba s nestandardnim ugovorima u pogledu obuhvata socijalnom zaštitom.

U Preporuci se države članice potiče i da poboljšaju dostupnost nacionalnih statističkih podataka o pristupu socijalnoj zaštiti, ali samo nekoliko država članica (pet od 26; vidjeti Prilog) planira provesti posebne mjere, unatoč relativno ograničenoj dostupnosti kvantitativnih podataka u tom području. Iako mnoge države članice raspolažu s podacima, uglavnom iz administrativnih izvora, ti podaci nisu u svakom slučaju raščlanjeni prema vrsti radnog odnosa, spolu ili dobi te je bilo malo pokušaja da se procijene stope obuhvata različitih grana socijalne zaštite²⁷. Nadalje, dostupni podaci ne upotrebljavaju se sustavno u oblikovanju politika. Posebna pitanja u vezi s učinkom provedbenih mjera na mala i srednja poduzeća nisu istaknuta ni u nacionalnim planovima provedbe niti su ih istaknuli socijalni partneri u svojim doprinosima u okviru savjetovanja. Međutim, organizacije poslodavaca navele su da bi pristup samozaposlenih osoba najvažnijim granama osnovne socijalne zaštite po razumnom trošku trebao biti vodeće načelo, dok bi pristup većoj zaštiti trebao ostati neobavezan.

Mjerama navedenima u nacionalnim planovima provedbe mogla bi koristiti **bolja povezanost s mjerama politike u okviru** planova za oporavak i otpornost te popratnim mjerama u kontekstu europskog semestra. Time bi se ostvario njihov najveći učinak. Na primjer, u većini nacionalnih planova provedbe ne spominju se mjere koje se odnose na poboljšanje transparentnosti sustava socijalne zaštite, dok je velik broj planova za oporavak i otpornost usmjeren na digitalizaciju socijalne zaštite radi osiguravanja boljeg pristupa uslugama socijalnog osiguranja, pojednostavnjenja postupaka i pružanja jednostavnih i djelotvornih digitalnih rješenja za pojedince i poduzeća. Nadalje, države članice mogle bi aktivirati i Instrument za tehničku potporu kako bi ubrzale nacionalnu provedbu strukturnih reformi.

²⁶ Savjetovanje sa socijalnim partnerima EU-a (svibanj 2022.) o provedbi Preporuke.

²⁷ Na temelju rasprave u podskupini za pokazatelje SPC-a, listopad 2022.

2.2. Formalno osiguranje

Smatra se da su radnici i samozaposlene osobe „**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” (Preporuka Vijeća, uvodna izjava 15.)

Države članice pozvane su da poboljšaju formalno osiguranje (za sve grane navedene u Preporuci) i prošire ga 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.

2.2.1. Nedostaci

Mapiranje formalnog osiguranja²⁸ u sklopu okvira za praćenje pokazuje da, unatoč određenom napretku od 2019., i dalje postoje znatni nedostaci u državama članicama EU-a i za nestandardne radnike i za samozaposlene osobe.²⁹

Najmanje jedna skupina nestandardnih radnika u 17 država članica³⁰ 2022. suočavala se s formalnim nedostacima barem u jednoj relevantnoj grani socijalne zaštite. Grane socijalnog osiguranja s najviše nedostataka jesu naknade za nezaposlenost (13 država članica), naknade za vrijeme bolovanja (11 država članica) i rodiljne naknade (9 država članica). Zahvaćene kategorije uključuju povremene radnike ili radnike zaposlene na temelju pojednostavnjenog, kratkoročnog ugovora na određeno vrijeme, sezonske radnike i radnike zaposlene na temelju drugih ugovora o radu specifičnih za pojedine države³¹. U pet država članica³² nedostaci se odnose samo na određenu skupinu „naučnika i pripravnika” (i često na određenu podskupinu u toj kategoriji)³³. Osim toga, otprilike u polovini država članica pristup nestandardnih radnika barem jednoj grani socijalne zaštite isključivo je dobrovoljan, često putem „sustava dobrovoljnog sudjelovanja”, posebice kad je riječ o naknadama za nezaposlenost, davanjima za starost, naknadama za invaliditet, naknadama za vrijeme bolovanja i rodiljnim naknadama.

Na temelju podataka dostupnih u ograničenom broju država članica procjenjuje se³⁴ da otprilike 5,6 milijuna nestandardnih radnika nema pristup naknadama za nezaposlenost (u 11

²⁸ Prikupljeni podaci o formalnom osiguranju (Odbor za socijalnu zaštitu); najnoviji ažurirani podaci: proljeće 2022.

²⁹ S obzirom na reforme formalnog osiguranja koje su u tijeku ili su najavljene (vidjeti okvir 2) čini se da će se nedostaci utvrđeni u ovom odjeljku neznatno smanjiti u sljedećih nekoliko godina.

³⁰ CZ, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI i SK. Napomena: to se odnosi na stanje zaključno s proljećem 2022. Španjolska je u listopadu 2022. otklonila posljednji formalni nedostatak osiguranjem pristupa radnika u kućanstvu naknadama za nezaposlenost.

³¹ To uključuje „mini-poslove” u Njemačkoj, (neke) „građanskopravne ugovore” (tj. kategorija netipičnih ugovora koji se upotrebljavaju za ugovaranje rada) u Poljskoj, „ugovore o obavljanju posla” u Češkoj, ugovore o radu s neredovitim dohotkom u Slovačkoj itd.

³² DK, EL, FR, IT i NL.

³³ To je odraz preliminarnih rezultata pregleda provedbe [Preporuke Vijeća o kvalitativnom okviru za pripravnništvo](#).

³⁴ Na temelju objedinjenih nacionalnih procjena koje se zasnivaju na različitim izvorima i metodama i ne obuhvaćajući sve države članice s nedostatkom.

država članica), pri čemu njih 366 000 nema pristup naknadama za vrijeme bolovanja (u šest država članica), a njih 413 000 nema pristup roditeljskim naknadama (u pet država članica). Jasno je da te brojke treba smatrati procjenama na donjoj granici jer ne prijavljuju sve države članice takve nedostatke.

Kad je riječ isključivo o samozaposlenim osobama, u 19 država članica formalni nedostaci postoje u barem jednoj grani socijalne zaštite (podaci za 2022.). Grane u kojima ima najviše nedostataka jesu naknade za nezaposlenost (13 država članica), zatim naknade za nesreće na radu i profesionalne bolesti (9 država članica), roditeljske naknade (pet država članica) i naknade za vrijeme bolovanja (tri države članice). U 19 država članica pristup za samozaposlene osobe dobrovoljan je barem u jednoj grani³⁵, uglavnom putem sustava dobrovoljnog sudjelovanja, i iako je to u skladu s Preporukom, stope uključivanja u takve sustave općenito su niske³⁶. U nekim državama članicama mogući razlozi za to su kratko vrijeme u kojem je potrebno donijeti odluku o uključivanju u dobrovoljne sustave i duga obvezujuća razdoblja.

Samozaposlene osobe u 19 država članica i neki nestandardni radnici u 17 država članica 2022. nisu bili obuhvaćeni barem jednom granom socijalne zaštite.

2.2.2. Mjere politike

U većini nacionalnih planova provedbe potvrđeni su prethodno opisani nedostaci u formalnom osiguranju i većina država članica predstavila je poduzete mjere (i one koje treba poduzeti) kako bi se oni otklonili. Međutim, mnoge od tih mjera poduzete su kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 kako bi se pristup privremeno i iznimno proširio na određene kategorije radnika koji prethodno nisu bili (ili su bili samo djelomično) obuhvaćeni (radnici s nesigurnim ugovorima, radnici u kućanstvu i samozaposlene osobe) ili koji rade u određenim sektorima/zanimanjima (kulturni sektor, zdravstveni radnici itd.)³⁷.

U nešto više od polovine država članica (15) mjere u vezi s formalnim osiguranjem koje su poduzete ili najavljene od 2019. strukturne su reforme kojima se nastoje trajno otkloniti nedostaci u granama obuhvaćenima Preporukom³⁸. **One se najčešće odnose na otklanjanje nedostataka u formalnom osiguranju za samozaposlene osobe**, i to zato što u velikom broju država članica samozaposlenim osobama i dalje nije osiguran pristup nizu grana. Drugim nestandardnim oblicima rada (npr. ugovori o radu na određeno vrijeme/u nepunom radnom vremenu) posvećuje se manje pozornosti.

³⁵ Posebice za naknade za vrijeme bolovanja, davanja za starost i nadživjele osobe te roditeljske naknade.

³⁶ Vidjeti [ažurirani](#) okvir za praćenje iz 2021. i Schoukens (2022.), [Improving access to social protection for the self-employed in the EU](#) (Poboljšanje pristupa samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti u EU-u).

³⁷ Pojednostosti za druge zemlje vidjeti u: [Zajedničko izvješće o zapošljavanju za 2022.](#), Prijedlog [zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023.](#) i Europska mreža za socijalnu politiku (2021.), *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis* (Odgovori politike u području socijalne zaštite i uključivanja na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19).

³⁸ U nekim su zemljama prava proširena u svim područjima za sve zaposlenike, primjerice pravo na očinski dopust (u BG i HR) u skladu s Direktivom o ravnoteži između poslovnog i privatnog života iz 2019. Te mjere nisu posebno razmotrene u ovom izvješću.

Tablica 1.: Strukturne reforme formalnog osiguranja od 2019.

Ciljne skupine	Strukturne reforme u 15 država članica:			Države članice u kojima nisu provedene strukturne reforme (12 država članica)
	za samozaposlene osobe	za nestandardne zaposlenike	za obje skupine	
Države članice	<i>EL, FR, IT, LT, MT, NL</i>	<i>ES, PL, PT</i>	<i>BE, EE, IE, CY, LU, RO</i>	AT, BG, CZ, DK, DE, HR, LV, HU, SI, SK, FI i SE

Izvor: Nacionalni planovi provedbe i ažurirane informacije Odbora za socijalnu zaštitu. Napomena: zemlje istaknute u kurzivu: reforme su predložene ili najavljene, ali još nisu donesene.

Kad je riječ o reformama za samozaposlene osobe, neke su već provedene, mnoge su „u pripremi”, a druge su planirane za budućnost (vidjeti okvir 2).

Okvir 2.: Socijalna zaštita za samozaposlene osobe

Iako je ukupni udio samozaposlenih u radnoj snazi zadnjih 25 godina stabilan (otprilike 14 % radne snage), povećava se udio samozaposlenih osoba bez zaposlenika (otprilike 68,3 % od 27 milijuna samozaposlenih osoba u EU-u)³⁹. Dostupni podaci za sedam država članica (BE, DE, IT, LU, NL, PL i SE) ukazuju na visoke stope siromaštva među samozaposlenim osobama koje nemaju zaposlenike⁴⁰. Zbog takvog trenda povećava se potreba da se samozaposlenim osobama osigura pristup socijalnoj zaštiti.

U skupini samozaposlenih osoba u 12 država članica koje izvješćuju o podacima⁴¹ 15,3 milijuna osoba nema pristup naknadama za nezaposlenost, 3,9 milijuna osoba nema pristup naknadama za nesreće na radu i profesionalne bolesti (u devet država članica), a 5,3 milijuna osoba nema pristup naknadama za vrijeme bolovanja (u tri države članice).

Kako je prikazano u nastavku, niz strukturnih reformi pokazuje da je moguće otkloniti te nedostatke i mogao bi biti nadahnuće drugim zemljama koje se još uvijek suočavaju s takvim nedostacima.

Irska je u studenome 2019. uvela novi program naknada za tražitelje zaposlenja namijenjen onima koji su bili samozaposleni. **Francuska** je od 2019. samozaposlenim osobama omogućila pristup doplatku koji zamjenjuje dohodak pod određenim uvjetima (sudski raskid ili stečajni postupak), a 2022. je ublažila uvjete za traženje te naknade. Od kraja 2020. Francuska je ujedno proširila naknade za vrijeme bolovanja na slobodna zanimanja (*professions libérales*). Od početka 2019. samozaposlene osobe u **Malti** pod određenim uvjetima imaju pravo na naknade za nezaposlenost. U okviru uredbe o ravnoteži između poslovnog i privatnog života (lipanj 2022.) **Italija** je uvela pravo na dnevnu naknadu za samozaposlene žene prije poroda (u slučaju komplikacija) i pravo na roditeljski dopust za samozaposlene očeve.

³⁹ Eurostat, anketa o radnoj snazi.

⁴⁰ Eurostat, podaci iz istraživanja EU-SILC za 2019. korišteni u projektu EU-a „[Working, Yet Poor](#)” (Zaposleni, ali ipak siromašni).

⁴¹ Prikupljeni podaci o formalnom osiguranju (Europska komisija i Odbor za socijalnu zaštitu); najnoviji ažurirani podaci: proljeće 2022.

Cipar provodi reformu sustava socijalnog osiguranja kako bi proširio obuhvat na samozaposlene osobe i nestandardne oblike zaposlenja (predviđeno je da će te odredbe stupiti na snagu 2023.). **Luksemburška** vlada predložila je uvođenje roditeljskih naknada za samozaposlene očeve. **Estonija** proširuje obuhvaćenost osiguranjem u slučaju nezaposlenosti na samozaposlene osobe, vlasnike poslovnih računa i članove upravljačkih i kontrolnih tijela. Radi i na proširenju zdravstvenog osiguranja na osobe koje nisu osigurane ili imaju povremeno osiguranje. **Nizozemska** priprema uvođenje obveznog invalidskog osiguranja za samozaposlene osobe (treba biti dovršeno do 2026.).

Nacionalni planovi provedbe uključuju i obveze za budućnost. Na primjer, **Rumunjska** planira proširiti očinski dopust na samozaposlene osobe, **Belgija** razmatra kako se može osigurati trajna zaštita samozaposlenih osoba od gubitka dohotka („pravo na privremenu pomoć za premošćivanje“), **Grčka** planira proširiti pristup naknadama za vrijeme bolovanja na samozaposlene osobe, **Litva** razmatra uključivanje svih samozaposlenih osoba u sustav osiguranja u slučaju nezaposlenosti, a **Nizozemska** eksperimentira s omogućivanjem pristupa samozaposlenih osoba kolektivnim mirovinskim sustavima.

Za **nestandardne radnike** dosadašnje reforme uključuju: pristup radnika u kućanstvu u Španjolskoj doprinosnim naknadama za nezaposlenost (od listopada 2022.) i novi status i poseban fond socijalnog osiguranja za djelatnike u kulturnom sektoru u Portugalu (od listopada 2022. – zaposlenici s ugovorima na vrlo kratko vrijeme obuhvaćeni su za većinu rizika i imaju pravo na novu naknadu za suspenziju umjetničke djelatnosti). Nadalje, uz istodobne potporne mjere na razini EU-a⁴², brojne države članice poduzimaju mjere za poboljšanje statusa i uvjeta rada **umjetnika i kulturnih i kreativnih djelatnika**, koji djeluju u sektoru u kojem prevladavaju nestandardni oblici rada⁴³.

U pripremi su druge reforme. Uz potporu Mehanizma za oporavak i otpornost Poljska je krajem 2021. pokrenula reformu za proširenje obveznog osiguranja i poboljšanje obuhvata. Reforma se posebno odnosi na građanskopravne ugovore, odnosno na uvođenje odredaba kojima se nastoji osigurati da ti ugovori uključuju starosno/mirovinsko osiguranje i osiguranje za slučaj nesreće. Među drugim su reformama: vladin prijedlog zakona u Irskoj kojim se slabo plaćenim zaposlenicima koji možda ne ispunjavaju uvjete za program osiguranja svojeg poduzeća pruža minimalna razina zaštite (naknade za vrijeme bolovanja) i prijedlog za univerzalnu obuhvaćenost zdravstvenim osiguranjem u Luksemburgu (listopad 2021.) kako bi se omogućilo uključivanje neuključenih ranjivih osoba u sustav zdravstvenog osiguranja.

Naposljetku, Rumunjska planira osigurati da sezonski i dnevni radnici te radnici koji rade putem platforme imaju formalni pristup svim granama socijalnog osiguranja, a Belgija razmatra kako može poboljšati formalno osiguranje za radnike koji rade putem platforme (naknade za nezaposlenost i nesreće na radu) i za posebne kategorije radnika (npr. osobe koje čuvaju djecu). Češka ne namjerava odrediti da njezini „ugovori o obavljanju posla” čine radni odnos, ali planira izmijeniti kriterije za pristup osiguranju i poboljšati pristup nestandardnih radnika osiguranju za vrijeme bolovanja i za povezane rizike (uključujući roditeljske naknade).

⁴² Plan rada EU-a za kulturu za razdoblje 2023.–2026., [Rezolucija Europskog parlamenta](#) o položaju umjetnika i kulturnom oporavku u EU-u, [Studija iz 2020.](#) o statusu i uvjetima rada umjetnika i kulturnih i kreativnih djelatnika koju je izdala Komisija.

⁴³ U Belgiji se raspravlja o reformi statusa umjetnika, a Irska provodi pilot-program jamstva osnovnog dohotka za umjetnike. Češka, Španjolska, Grčka i Rumunjska uključile su povezane reforme u svoje planove za oporavak i otpornost.

Druge države članice izvijestile su da ne namjeravaju omogućiti (potpuni) pristup određenim skupinama koje trenutačno nisu obuhvaćene, posebice samozaposlenim osobama. Među razlozima takvog pristupa su: uključeni troškovi, zabrinutost kako će se to odraziti na fleksibilnost tržišta rada ili složenost potpunog obuhvata samozaposlenih osoba (posebice za osiguranje za slučaj nezaposlenosti, osiguranje za vrijeme bolovanja ili invalidsko osiguranje). U nekim se slučajevima mjere za otklanjanje formalnog nedostatka ne poduzimaju jer se nedostatak odnosi na male neobuhvaćene skupine ili zbog činjenice da neki rizici mogu biti obuhvaćeni drugim granama ili osiguranjem povezanim s glavnim poslom osobe (ako nedostatak utječe na neke dodatne marginalne ugovore).

Socijalni partneri izrazili su različita stajališta o pitanju formalnog osiguranja, posebice za samozaposlene osobe. Organizacije poslodavaca ustvrdile su da bi „obvezan i potpun obuhvat, uključujući doprinose, u svih šest grana socijalne zaštite podrazumijevao izmjenu samog koncepta samozapošljavanja” i da „mora postojati mogućnost određenog izbora između različitih grana socijalne zaštite te razina relevantnih doprinosa”⁴⁴. S druge strane, organizacije radnika pozvale su vlade da osiguraju obvezan obuhvat samozaposlenih osoba u svim granama i da riješe problem „lažnog samozapošljavanja”⁴⁵.

Glavna tema rasprava o socijalnoj politici u posljednjih nekoliko godina bili su radni uvjeti radnika koji rade putem platforme, a posebno njihov radni status (samozaposlena osoba ili zaposlenik) i njegov učinak na obuhvaćenost socijalnom zaštitom.

Pristup radnika koji rade putem platforme socijalnoj zaštiti razmotren je u 11 nacionalnih planova provedbe (BE, DE, EE, FR, HR, IT, CY, LT, PT, RO i SI) te se u većini njih to pitanje smatra problematičnim. **Pet država članica (BE, IT, CY, RO i SI) uključilo je konkretne mjere u svoje nacionalne planove provedbe,** a četiri države članice općenito su ukazale na potrebu za poduzimanjem mjera u tom području u budućnosti (DE, EE, LT i PT). Na primjer, Cipar ubraja radnike koji rade putem platforme u skupinu onih s nestandardnim ugovorima kojima bi pristup naknadama (za nezaposlenost i nesreće na radu) trebalo proširiti u okviru reforme socijalnog osiguranja, a Belgija i Rumunjska najavljuju zakonodavne promjene kako bi osigurale odgovarajuću socijalnu zaštitu za radnike koji rade putem platforme, uključujući samozaposlene osobe (vidjeti i prethodno navedeno).

Nadalje, neke su države članice (Grčka, Španjolska, Francuska) nakon podnošenja svojih nacionalnih planova provedbe poduzele daljnje mjere za radnike koji rade putem platforme, među ostalim i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Portugal je najavio daljnje mjere, a druge države članice (Njemačka, Hrvatska, Luksemburg i Nizozemska) trenutačno raspravljaju o mogućim promjenama relevantnog zakonodavstva.

⁴⁴ [Izjava europskih poslodavaca](#) na međuindustrijskoj razini o okviru za praćenje pristupa radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti, ožujak 2021.

⁴⁵ Izjave Europske konfederacije sindikata u okviru savjetovanja sa socijalnim partnerima EU-a (svibanj 2022.) i na događanju Europske komisije održanom u lipnju 2022. o poboljšanju pristupa samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti.

2.3. Djelotvoran obuhvat

Iako je formalno osiguranje nužan uvjet za pristup sustavima socijalne zaštite, ono može biti nedovoljno ako nije osiguran djelotvoran obuhvat za sve radnike, bez obzira na vrstu radnog odnosa, i za samozaposlene. Prema Preporuci Vijeća „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”. Djelotvoran obuhvat može se postići prilagodbom pravila kojima se uređuju doprinosi i prava tako da pojedinci mogu steći naknade i pristupiti im bez obzira na vrstu radnog odnosa ili status na tržištu rada. Naposljetku, djelotvoran obuhvat znači i da se prava tijekom vremena i između različitih sustava unutar određene grane mogu sačuvati, akumulirati i/ili prenijeti neovisno o vrsti statusa zaposlenja ili samozaposlenja.

2.3.1. Nedostaci

U okviru za praćenje djelotvoran obuhvat procjenjuje se primjenom stope primanja socijalnih naknada (na pojedinačnoj razini) radno sposobnih pojedinaca izloženih riziku od siromaštva prije socijalnih transfera u različitim statusima aktivnosti⁴⁶. **Od 2021. obuhvat socijalnih naknada u različitim statusima aktivnosti uvelike se razlikovao u skupini EU-27⁴⁷.**

- Radnici s ugovorom o radu na određeno vrijeme u EU-u u prosjeku su češće primali naknade nego radnici s ugovorom o radu na neodređeno vrijeme⁴⁸ (47,9 % naspram 39,1 %), a radnici koji rade u nepunom radnom vremenu češće nego oni koji rade u punom radnom vremenu (43,3 % naspram 37,9 %) jer im je zbog njihove nepovoljne socijalne situacije potrebna veća potpora u okviru socijalnih transfera. Međutim, to nije slučaj u svim državama članicama. Nadalje, status samozaposlene osobe i dalje je status aktivnosti za koji je najmanje vjerojatno⁴⁹ da će omogućiti primanje naknada u slučaju rizika od siromaštva (31,2 %, u odnosu na 41,8 % za sve vrste zaposlenika u skupini EU-27), a to je bio slučaj u većini država članica unatoč izvanrednim mjerama potpore dohotku tijekom razdoblja pandemije bolesti COVID-19 kad se stopa primanja naknada samozaposlenih osoba gotovo utrostručila.
- U 14 država članica osobe u standardnim oblicima zaposlenja (radnici s ugovorom o radu na neodređeno vrijeme i u punom radnom vremenu) općenito su češće primale naknade nego sve ostale zaposlene osobe (radnici koji rade u nepunom radnom vremenu, zaposlenici s ugovorom o radu na određeno vrijeme i samozaposlene osobe),

⁴⁶ On pokazuje koliko su skupine izložene riziku od siromaštva uključene u sustave socijalne zaštite prije socijalnih transfera (što bi se moglo smatrati zamjenom za rizike obuhvaćene područjem primjene Preporuke). Iako bi idealan pokazatelj obuhvata bio udio osoba koje primaju naknade za svaku vrstu rizika na temelju prethodnog statusa na tržištu rada, u anketama koje se trenutačno provode u EU-u teško je obuhvatiti populaciju za koju je nastupio rizik.

⁴⁷ Osim ako je drukčije navedeno, svi pokazatelji o djelotvornom pristupu i primjerenosti temelje se na podacima Eurostata, odnosno istraživanju EU-SILC (2021.).

⁴⁸ U osam država članica (BE, BG, EE, ES, IT, CY, LV i MT) bilo je obratno.

⁴⁹ Za radnike koji su članovi obitelji još je manje vjerojatno da će biti obuhvaćeni socijalnim naknadama, iako su vrijednosti za tu kategoriju statistički pouzdane samo u nekoliko država članica.

a u četiri države članice ta je razlika bila veća od 10 postotnih bodova⁵⁰. U šest država članica⁵¹ socijalne naknade primalo je otprilike 10 % ili manje zaposlenih na određeno vrijeme u nepunom radnom vremenu.

- Kad je riječ o nezaposlenim osobama, neznatno više od polovine njih (52,7 %) primalo je (bilo kakve) socijalne naknade 2021. Međutim, stopa je bila niža od 25 % u Bugarskoj, Grčkoj, Hrvatskoj, Poljskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj. Od svih registriranih kratkotrajno nezaposlenih osoba (koje su bile bez zaposlenja manje od godinu dana) naknade/pomoć za nezaposlenost⁵² 2021. primilo je njih 57,3 % u EU-u, ali manje od 50 % u šest država članica⁵³ i samo jedna trećina ili manje u Hrvatskoj, Poljskoj i Slovačkoj.

Više od 40 % nezaposlenih osoba (koje su bile nezaposlene manje od godinu dana) u EU-u 2021. nije primilo nikakve naknade za nezaposlenost.

Kad je riječ o transferima dohotka nakon gubitka zarade (obično naknade za nezaposlenost), najnovija istraživanja OECD-a⁵⁴ pokazuju da u državama članicama EU-a često postoje znatne razlike u potpori dohotku između osoba koje su prije nezaposlenosti imale „standardno” zaposlenje i ostalih osoba. Razlog tome je uglavnom ograničena dostupnost potpore dohotku za osobe s poviješću samozapošljavanja, koje su često isključene iz naknada za nezaposlenost povezanih sa zaradom. Na primjer, u Italiji i Portugalu vjerojatnost dobivanja potpore dohotku nakon gubitka zaposlenja bila je veća za 50 % u skupini „standardnih radnika” u odnosu na druge radnike, a razlike su bile velike i u Estoniji, Latviji, Litvi i Poljskoj (20–30 % veća vjerojatnost).

Osobe u nestandardnim oblicima zaposlenja manje će vjerojatno imati djelotvoran pristup potrebnim naknadama. Postojeća pravila kojima se uređuju doprinosi i prava mogu otežati djelotvoran pristup nestandardnih radnika i samozaposlenih osoba naknadama. Na primjer, 2022. razdoblje za stjecanje prava na naknade za nezaposlenost iznosilo je godinu dana u 12 država članica i čak dvije godine u dvjema državama članicama⁵⁵.

Razdoblje za stjecanje prava na naknade za nezaposlenost 2022. iznosilo je najmanje **jednu godinu** u 14 država članica. Kad je riječ o naknadama za vrijeme bolovanja, razdoblje za stjecanje prava iznosilo je **6 ili više mjeseci** u 10 država članica.

Zbog takvih kriterija, kojima se često nastoji očuvati financijska održivost sustava, određeni broj osoba s ugovorima o radu na određeno vrijeme i/ili nesigurnim radnim mjestima isključen je iz sustava primanja naknada, čak i ako su plaćale doprinose i izložene su riziku od siromaštva. To je slučaj i kad je riječ o naknadama za vrijeme bolovanja, za koje u 10 država članica razdoblje za stjecanje prava traje šest ili više mjeseci za zaposlenike, a u pet država

⁵⁰ BG, LV, LT i SI.

⁵¹ EL, HR, HU, PL, PT i RO.

⁵² Eurostat, EU-LFS, [lfsa_ugadra](#).

⁵³ BG, CZ, EL, ES, CY i SI.

⁵⁴ OECD (2022.), [De-facto gaps in social protection for standard and non-standard workers: An approach for monitoring the accessibility and levels of income support \(Nedostaci u socijalnoj zaštiti standardnih i nestandardnih radnika u praksi: pristup praćenju dostupnosti i razina potpore dohotku\)](#).

⁵⁵ Izvor: MISSOC (1. siječnja 2022.).

članica je za samozaposlene osobe dulje nego za zaposlenike. Naposljetku, u trećini država članica doprinosne naknade za roditelje nisu dostupne ženama koje nisu bile zaposlene najmanje 8 mjeseci.

2.3.2. Mjere politike

Problem u pogledu djelotvornog pristupa s kojim se suočavaju radnici s nestandardnim ugovorima, posebice ugovorima na vrlo kratko vrijeme, te samozaposlene osobe prepoznat je u mnogim nacionalnim planovima provedbe. Međutim, broj strukturnih reformi koje su provedene ili predložene ograničen je. Nadalje, u nacionalnim planovima provedbe u vrlo se maloj mjeri razmatralo pitanje načina na koje se može poboljšati prijenos prava iz jednog sustava ili statusa zaposlenja u drugi.

Europske organizacije radnika izrazile su zabrinutost zbog toga što se u većini nacionalnih planova provedbe nedovoljno razmatraju problemi u pogledu djelotvornog pristupa (posebice stroga pravila o ispunjavanju uvjeta koja onemogućuju pristup naknadama onima koje su te naknade potrebne). Europske organizacije poslodavaca tvrde da socijalnu zaštitu treba povezati s doprinosima za zapošljavanje i da treba ojačati poticaje za rad⁵⁶.

Nekoliko država članica u svojim je nacionalnim planovima provedbe ustvrdilo da su trenutačna pravila kojima se uređuju prava primjerena i da razdoblja plaćanja doprinosa moraju biti dovoljno duga kako bi se poticao rad i kako bi se „očuvala održivost sustava i provodile zaštitne mjere za sprečavanje njegove zlouporabe”. To pokazuje da je izmjena pravila o doprinosima i pravima i dalje osjetljivo političko pitanje koje zahtijeva procjenu učinka, politički konsenzus i uključenost svih dionika.

Većina mjera o kojima je izviješteno bile su izvanredne i privremene mjere kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19. Uvjeti za ostvarivanje prava na naknade za nezaposlenost ublaženi su u nekoliko zemalja. Na primjer, Italija i Litva proširile su kategorije potencijalnih korisnika, a Finska je onima koji su privremeno otpušteni s posla omogućila pristup naknadama za nezaposlenost. Latvija je uvela privremenu pomoć za nezaposlene čija su prava istekla i za nezaposlene mlade s diplomom. Njemačka je donijela paket socijalne zaštite koji je tražiteljima zaposlenja omogućio lakši pristup osnovnim socijalnim naknadama.

Tijekom pandemije bolesti COVID-19 poduzet je niz mjera kako bi se samozaposlenima olakšao pristup naknadama za nezaposlenost ili programima potpore dohotku. Na primjer, Nizozemska je donijela nekoliko privremenih paketa potpore dohotku, Belgija je proširila „pravo na privremenu pomoć za premošćivanje” (naknada u slučajevima bankrota) na samozaposlene osobe, a Španjolska je osigurala samozaposlenim osobama posebne naknade i izuzeća od plaćanja doprinosa. Nekoliko država članica⁵⁷ usredotočilo se na olakšavanje pristupa umjetnika naknadama za nezaposlenost ili drugoj potpori dohotku jer većina njih inače ne bi mogla ispuniti standardne uvjete za ostvarivanje prava na takvu potporu. Njemačka je poduzela mjere za održavanje obuhvaćenosti samozaposlenih umjetnika osiguranjem tako što

⁵⁶ Izjava udruženja europskih poduzeća tijekom savjetovanja sa socijalnim partnerima EU-a (svibanj 2022.) i [Izjava europskih poslodavaca](#) na međuindustrijskoj razini iz ožujka 2021.

⁵⁷ DE, EE, ES, FR, LU i AT.

je subvencionirala njihove doprinose. Nekoliko država članica poduzelo je i privremene mjere za olakšavanje djelotvornog pristupa drugim granama (kao što su zdravstveno osiguranje i naknade za vrijeme bolovanja)⁵⁸.

Proveden je i ograničen broj strukturnih reformi, posebno u pogledu pristupa naknadama za nezaposlenost i drugim programima potpore dohotku (vidjeti okvir 3 u nastavku).

Okvir 3.: (Odabrane) reforme koje se odnose na djelotvoran obuhvat

Španjolska provodi reformu sustava pomoći za nezaposlene kako bi uklonila neke nedostatke u obuhvatu, produljila maksimalno trajanje pomoći i pojednostavnila sustav. Osim toga, od ožujka 2022. zaposlenicima starijima od 52 godine s ugovorom na određeno vrijeme koji rade u diskontinuitetu omogućila je pristup nedoprinostnim subvencijama za nezaposlenost.

Italija je 2019. smanjila doprinose potrebne za stjecanje prava na naknade za nezaposlenost za radnike s kratkoročnim ugovorima i radnike koji rade putem platforme. Nadalje, 2022. poboljšala je pristup nestandardnih radnika naknadama za nezaposlenost. Na primjer, produljila je maksimalno razdoblje u kojem se može isplaćivati naknada radnicima s netipičnim ugovorom u slučajevima prisilnog otpuštanja (naknada DIS-COLL) na 12 mjeseci i uvela je izdašnije sustave jamstva plaća (koji obuhvaćaju suspenziju ili smanjenje aktivnosti) te je onima koji prethodno nisu bili obuhvaćeni, uključujući naučnike i radnike u kućanstvu, omogućila da im pristupe.

Cipar je 2020. ukinuo (trogodišnje) razdoblje za stjecanje prava na naknade za zdravstveno osiguranje.

Litva je u razdoblju 2021.–2022. pripremala reformu osiguranja u slučaju nezaposlenosti (*koja tek treba biti donesena*) kako bi smanjila minimalno razdoblje plaćanja doprinosa (s 12 na 9 mjeseci), omogućila pristup samozaposlenih osoba osiguranju i prilagodila stope doprinosa.

U nekim su zemljama poduzete mjere koje bi mogle postrožiti pristup socijalnoj zaštiti⁵⁹: u Rumunjskoj je 2020. razdoblje za stjecanje prava na naknade za vrijeme bolovanja povećano s mjesec dana na šest mjeseci (za zaposlene i samozaposlene osobe). Francuska je 2021. izmijenila kriterije prihvatljivosti i izračun naknada za nezaposlenost tako što je povećala zahtjeve za minimalne doprinose. Slovenija je 2020. povećala razdoblje za stjecanje prava na naknade za nezaposlenost (s 9 na 10 mjeseci) i uvela je jednomjesečno razdoblje čekanja za isplatu naknada za vrijeme bolovanja.

2.4. Primjerenost

U Preporuci Vijeća **primjereni sustavi socijalne zaštite definirani su kao sustavi s pomoću kojih se „održava pristojan životni standard i pruža odgovarajući zamjenski dohodak te se pritom [...] članove [sustava] uvijek štiti od siromaštva”**. Kako bi se to postiglo, državama članicama preporučuje se da osiguraju da doprinosi za socijalnu zaštitu budu proporcionalni sposobnosti radnika i samozaposlenih osoba za plaćanje doprinosa” i da se „izračun doprinosâ za socijalnu zaštitu i pravâ samozaposlenih osoba temelji na objektivnoj i transparentnoj procjeni njihova dohotka”. Kako bi se procijenila primjerenost naknada, okvir za praćenje uključuje pokazatelje za mjerenje prevalencije siromaštva te materijalne i socijalne oskudice, kao i učinka socijalnih transfera na smanjenje siromaštva.

⁵⁸ Vidjeti: Europska mreža za socijalnu politiku (2021.).

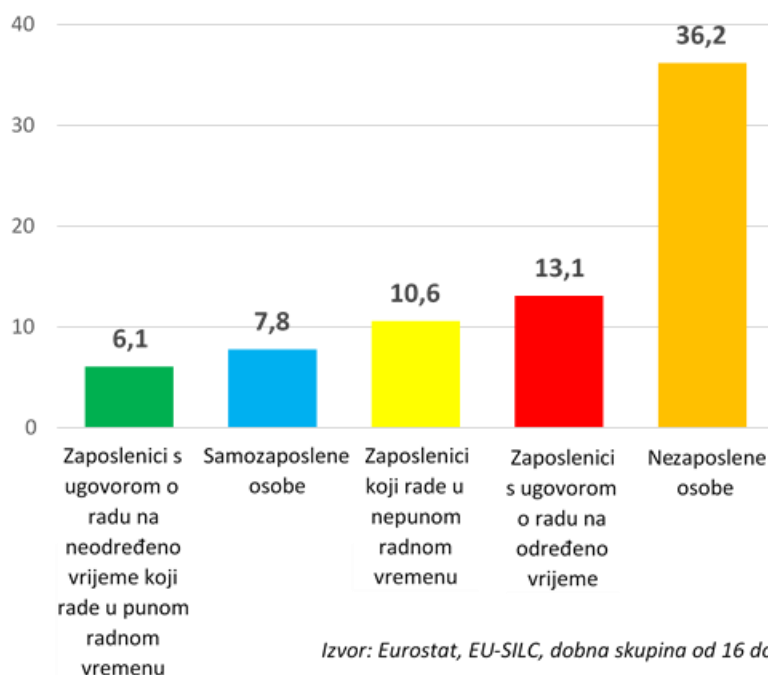
⁵⁹ Izvor: MISSOC.

2.4.1. Nedostaci

Stope materijalne i socijalne oskudice veće su u skupini privremenih zaposlenika nego u skupini zaposlenika s ugovorima na neodređeno vrijeme, kao i u skupini radnika koji rade u nepunom radnom vremenu u usporedbi s radnicima koji rade u punom radnom vremenu. Isto tako, samozaposlene osobe i zaposlenici s ugovorom o radu na određeno vrijeme u većoj su mjeri izloženi riziku od siromaštva nego osobe u standardnim oblicima zaposlenja.

Kako pokazuje grafikon u nastavku, stope materijalne i socijalne oskudice u prosjeku su najveće u skupini nezaposlenih osoba (36,2 % u EU-u 2021.), a slijede ih privremeno zaposleni (13,1 %, u odnosu na 6,4 % za zaposlenike s ugovorom na neodređeno vrijeme)⁶⁰. Isto tako, zaposlenici koji rade u nepunom radnom vremenu suočavaju se s višim stopama oskudice (10,6 %) u odnosu na zaposlenike koji rade u punom radnom vremenu (6,7 %). Visoke stope rizika od siromaštva (AROP) zabilježene se među samozaposlenim osobama (21,4 %), privremenim zaposlenicima (17,2 %) i zaposlenicima koji rade u nepunom radnom vremenu (15,5 %).

Materijalna i socijalna oskudica, skupina EU-27 – 2021. (u %)



U mnogim državama članicama socijalni transferi imaju ključnu ulogu u ograničavanju siromaštva i, kao što bi se moglo očekivati, imaju veći učinak među radnicima u nestandardnim oblicima zaposlenja i samozaposlenim osobama nego među onima u standardnim oblicima zaposlenja. Na primjer, 2021. stopa rizika od siromaštva među zaposlenicima s ugovorom o radu na određeno vrijeme bila je 30,0 % niža nakon socijalnih

⁶⁰ Eurostat, EU-SILC, 2021. (dobna skupina od 16 do 64 godine).

transfera. Učinak je velik i u skupini zaposlenika koji rade u nepunom radnom vremenu (27,4 %) i u skupini samozaposlenih osoba (29,2 %).

Najnoviji pokazatelji primjerenosti ukazuju na izjednačavanje stopa socijalne i materijalne oskudice za sve kategorije nakon stalnog pada u razdoblju od 2014. do 2020., posebno među nezaposlenim i samozaposlenim osobama. Nadalje, stopa rizika od siromaštva (nakon socijalnih transfera) i dalje je više nego četverostruko veća u skupini samozaposlenih osoba nego u skupini standardnih radnika te više od tri i pol puta veća u skupini zaposlenika s ugovorom o radu na određeno vrijeme nego u skupini standardnih radnika.

Najnovije brojke su iz 2021. i općenito se odnose na stanje dohotka 2020. Sustavi socijalne zaštite nesumnjivo su pomogli ljudima da prebrode krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 bez znatnog povećanja rizika od siromaštva ili dohodovne nejednakosti, i to zahvaljujući vrlo intenzivnim mjerama politike (uključujući povećani obuhvat, izvanredne mjere potpore i izdatke). Međutim, još je jedna kriza, izazvana situacijom u Ukrajini, počela snažno utjecati na gospodarstvo i socijalne prilike, posebice zbog inflacije i sve većeg energetskeg siromaštva. Zbog nedovoljne dostupnosti podataka još je prerano za mjerenje razmjera posljedica tih kriza.

2.4.2. Mjere politike

U nacionalnim planovima provedbe područje primjerenosti razmotreno je u određenoj mjeri (16 država članica predstavilo je mjere usmjerene na poboljšanje primjerenosti). **Malo država članica stavlja naglasak na razinu primjerenosti socijalne zaštite za radnike s nestandardnim zaposlenjem. Međutim, mnoge države članice donijele su ili planiraju donijeti mjere za poboljšanje primjerenosti, posebno mirovina, za samozaposlene osobe ili posebne kategorije zaposlenika.** Uvode se i neke mjere za poboljšanje primjerenosti naknada za nezaposlenost.

Buduće naknade različitih kategorija samozaposlenih osoba i radnika u nestandardnim oblicima zaposlenja ovisit će o iznosu njihovih doprinosa za mirovine. Kad je riječ o samozaposlenima, fluktuacije u njihovu radu i zaradi otežavaju im redovno plaćanje doprinosa. Španjolska i Latvija odlučile su prilagoditi način izračuna doprinosa za samozaposlene osobe kako bi buduće mirovine bile primjerenije, dok Belgija planira uskladiti mirovinske sustave samozaposlenih i zaposlenih osoba te prilagoditi doprinose samozaposlenih osoba kako bi bolje odražavali njihov kapacitet za davanje doprinosa. Iz istog razloga i kako bi potaknuo sudjelovanje u sustavu, i Portugal je smanjio stope doprinosa te sad osnovicu doprinosa izračunava na tromjesečnoj osnovi, na temelju dohotka ostvarenog u prethodnom tromjesečju. Austrija i Estonija poduzele su mjere za povećanje primjerenosti mirovina, posebice za osobe s niskom razinom prava, kao što je učinila i Njemačka, u čijem će sustavu žene biti glavni korisnici. Češka je predložila mirovinsku reformu kako bi poboljšala pravednost mirovinskog sustava (npr. smanjenjem razlike u mirovinama na temelju spola). Francuska je 2021. donijela

zakonodavne mjere usmjerene na povećanje razine mirovina za pomoćnike poljoprivrednika, a Finska je 2022. izmijenila mirovinsko osiguranje za samozaposlene osobe⁶¹.

Povećanje stope obuhvata ili razdoblja isplate naknada za nezaposlenost pridonosi poboljšanju njihove primjerenosti, a Estonija i Litva poduzele su mjere u tom smjeru. I Belgija je povećala minimalnu razinu naknada za nezaposlenost, kao i drugih minimalnih naknada za socijalno osiguranje i pomoć. Osobito u tom području poduzete su mnoge mjere kao odgovor politike na pandemiju bolesti COVID-19. Primjerice, u razdoblju 2020.–2021. (i 2022. u nekim slučajevima) razdoblje isplate naknada za nezaposlenost privremeno je produljeno u Bugarskoj, Danskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Španjolskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj i Švedskoj. Belgija, Francuska i Italija obustavile su postupno smanjivanje naknada tijekom vremena („degresivnost”), a razina naknada privremeno je povećana u Irskoj, Luksemburgu (za one koji su djelomično nezaposleni) i Malti (uz dodatak), dok je u nekim zemljama (Belgija, Bugarska, Estonija, Portugal (u Portugalu samo djelomično)) trajno povećana. Iako je većina tih mjera sad ukinuta ili će biti ukinuta, neke države članice odlučile su da one budu strukturne mjere. U nekoliko država članica poduzete su nove mjere usmjerene posebno na kulturni sektor. Ograničen broj mjera bio je usmjeren na primjerenost u granama koje se ne odnose na mirovine ili nezaposlenost. Neki primjeri mogu se pronaći u belgijskom nacionalnom planu provedbe (bolovanje, invaliditet) i u malteškom nacionalnom planu provedbe (u zdravstvu će liječenje novih kroničnih stanja biti besplatno od 2023.).

Okvir 4.: Nedostaci u socijalnoj zaštiti koji utječu na mlade⁶²

Nedostaci u pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti posebno su izraženi u pojedinim kategorijama, primjerice kod **mladih**. Socijalne naknade u EU-u 2021. mnogo su rjeđe (38 %) primali mladi (u dobi od 16 do 29 godina) koji su bili nezaposleni i izloženi riziku od siromaštva (prije socijalnih transfera) nego osobe u dobi od 30 do 64 godine (57 %).

U polovini država članica manje od 30 % mladih primalo je bilo kakve socijalne naknade dok su bili nezaposleni i izloženi riziku od siromaštva (2021.).

Najnovije izvješće potvrđuje da mladi radnici često nemaju formalni pristup naknadama za nezaposlenost, naknadama za vrijeme bolovanja ili roditeljskim naknadama⁶³. U većini slučajeva ti nedostaci nisu izravno povezani s pravilima koja se odnose na dob, nego su uzrokovani nedostatkom formalnog osiguranja za određene kategorije (pripravnici, naučnici, povremeni radnici, radnici koji rade putem platforme, nesamostalne samozaposlene osobe) u kojima ima mnogo mladih ili nedostacima u djelotvornom obuhvatu (posebice u slučaju pravila (minimalno razdoblje za stjecanje prava ili ograničenja u pogledu minimalnih plaćenih doprinosa ili radnih sati) kojima se mlade s kratkim stažem zaposlenja i nesigurnim ugovorima u praksi isključuje iz sustava primanja socijalnih naknada). Na primjer, mladim radnicima teže je ispuniti zahtjeve za ostvarivanje prava na naknade za nezaposlenost kad izgube posao. Isto vrijedi i za naknade za vrijeme bolovanja. Zanimljivo je da Austrija, Belgija i Slovenija primjenjuju kraća minimalna razdoblja plaćanja doprinosa za mlade. I Španjolska primjenjuje takvu politiku, ali za roditeljske naknade.

⁶¹ Mjere donesene nakon dostavljanja nacionalnog plana provedbe.

⁶² Vidjeti i sažetak tematske rasprave Odbora za socijalnu zaštitu iz travnja 2022. o pristupu mladima u [Godišnjem izvješću](#) Odbora za socijalnu zaštitu za 2022.

⁶³ Ghailani, D. i dr. (2021.), *Access to social protection for young people. An analysis of policies in 35 countries* (Pristup mladima socijalnoj zaštiti. Analiza politika u 35 zemalja), Europska mreža za socijalnu politiku.

Iako malo nacionalnih planova provedbe uključuje reforme koje su posebno usmjerene na mlade, postoje neke iznimke: izmjena zakona o socijalnom osiguranju studenata i pripravnika u **Grčkoj** i reforma roditeljnog dopusta za studente u **Hrvatskoj**. Nadalje, neke mjere uvedene kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 bile su usmjerene na mlade, npr. studente. **Austrija** je kao dodatak naknadi za nezaposlenost uvela bonus za osposobljavanje te je fond za pomoć u slučaju teškoća proširila na studente. **Belgija** je uvela naknade za nezaposlenost namijenjene studentima koji su ostali bez posla zbog pandemije, a **Latvija** je uvela privremenu naknadu za nezaposlenost za mlade s diplomom koji su registrirani kao nezaposlene osobe.

Nadalje, **neke opće mjere (koje nisu posebno usmjerene na mlade) ipak su osobito relevantne za mlade** zbog njihove specifične situacije (na primjer, mladi koji su zaposlenici s ugovorom o radu na određeno vrijeme ili radnici koji rade putem platforme). Neki su od primjera prethodno navedene reforme koje se odnose na formalno osiguranje nestandardnih radnika (ili djelotvoran pristup), proširenje zdravstvenog osiguranja u **Estoniji** na sve stanovnike, uključujući studente, i privremena potpora u **Španjolskoj** (tijekom pandemije bolesti COVID-19) za radnike s ugovorom o radu na određeno vrijeme, koja im je omogućila lakši pristup doprinosnim naknadama za nezaposlenost.

2.5. Transparentnost

Transparentnost je četvrta dimenzija koja se razmatra u Preporuci Vijeća⁶⁴. **Transparentnost je ključna za jamčenje pristupa radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti. Pojedinci nisu uvijek dovoljno upoznati sa svojim pravima i obvezama ni s različitim načinima da ostvare ta prava i poštuju svoje obveze.** Pravila su ponekad odviše složena ili nedovoljno jasna, a to ih može odvratiti od sudjelovanja u sustavima socijalne zaštite i pridonijeti niskoj stopi korištenja nekih socijalnih naknada. Samozaposlene osobe i osobe u nestandardnim oblicima rada vjerojatno su tome izloženije jer, kako je prethodno navedeno, često podliježu posebnim pravilima i složenijim postupcima. Osim toga, za te kategorije često nedostaju organizacije koje bi zastupale njihove interese, kao što to čine socijalni partneri za druge kategorije.

Zbog vrlo raznolikih sustava socijalne zaštite među državama članicama postoje i različiti pristupi transparentnosti sustava socijalne zaštite i naknada. Na primjer, neke zemlje imaju vrlo općenite sustave prikladne za (gotovo) sve, dok su druge zemlje tek započele prelazak sa skupa vrlo specifičnih sustava zaštite na općenitije sustave. Još jedna znatna razlika u tome je što su neke zemlje davno započele digitalnu tranziciju, dok je druge na to potaknula pandemija bolesti COVID-19. Neke države članice u svojim nacionalnim planovima provedbe navode da su pravila o pristupu socijalnoj zaštiti već jasna i transparentna te da su informacije dostupne (npr. BE, EE, FR, HR, MT, SE), a neke ujedno ističu važnost održavanja/poboljšanja postojećeg sustava (BE, MT, NL, SE). U nekim je zemljama pristup informacijama (uključujući informacije o šest grana socijalne zaštite) ugrađen u zakonodavstvo (npr. BE, CZ, EE, LV, RO, SI, SK). Neke su zemlje uključile transparentnost i pojednostavnjenje kao ciljeve u svoj plan za oporavak i otpornost, kao primjerice Cipar u okviru planirane reforme sustava socijalnog osiguranja te planiranog restrukturiranja i digitalizacije usluga socijalnog osiguranja⁶⁵.

⁶⁴ U njoj se preporučuje da države članice 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” (točka 15.) te da „prema potrebi pojednostavne administrativne zahtjeve sustava socijalne zaštite” (točka 16.).

⁶⁵ Reforme usmjerene na povećanje transparentnosti predstavljene su u 12 planova za oporavak i otpornost (BE, CZ, DE, EL, HR, CY, IT, LT, PT, RO, SI, SK), posebno u odjeljcima posvećenima digitalizaciji.

Međutim, o transparentnosti općenito nema previše riječi u nacionalnim planovima provedbe, ali je u EU-u proveden ili se provodi niz reformi i mjera koje trebaju osigurati pristup jasnim i ažurnim informacijama i bolje informiranje o socijalnim pravima te pojednostavnjenje postupaka, u mnogim slučajevima i u okviru planova za oporavak i otpornost.

2.5.1. Pristup informacijama

Pristup informacijama o socijalnoj zaštiti potreban je kako bi predmetna populacija postala svjesna svojih postojećih prava i obveza. Pružanje informacija može biti „pasivno”, primjerice u obliku informativnih brošura ili internetskih portala, ili „aktivnije”, uglavnom putem općih ili ciljanih kampanja za informiranje.

Kako je istaknuto u uvodnoj izjavi 22. Preporuke Vijeća, „**[d]igitalizacijom se posebno može doprinijeti poboljšanju transparentnosti za pojedince**”, a **digitalno pružanje informacija doista je ključan dio nastojanja država članica da poboljšaju pristup**. Iako su prakse i dalje vrlo raznolike, takozvani portali sad postoje u svim državama članicama, ili kao jedinstveni opći/državni ili integrirani portali za socijalno osiguranje ili kao portali za posebne grane socijalne zaštite⁶⁶.

Ako se pružaju informacije za različite radne statuse, općenito se posebna pozornost posvećuje (u različitoj mjeri) situaciji samozaposlenih osoba (djelomično ovisno o tome imaju li samozaposlene osobe formalni pristup različitim granama socijalnog osiguranja te imaju li ga pod istim ili različitim uvjetima u odnosu na druge kategorije). Međutim, u nekoliko država članica postoje propusti i nedostaci u informacijama koji posebno utječu na (podskupine) nestandardnih radnika i samozaposlene osobe, za koje detaljne informacije nisu uvijek pružene (posebice na općim stranicama državne uprave): informacije prilagođene samozaposlenim osobama i osobama u nestandardnim oblicima zaposlenja i dalje su općenito ograničene (Rumunjska) ili ne postoje jasne razlike između različitih kategorija (Cipar) ili nedostaju informacije o određenim sustavima, primjerice informacije o dobrovoljnim sustavima (Austrija)⁶⁷. Općenitije, **razlike i nedostaci u informacijama koje na raspolaganje stavljaju javna uprava i/ili (javni ili privatni) pružatelji usluga uključeni u razne grane socijalne zaštite izričito su navedeni kao problem u 17 država članica** (BE, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, HR, CY, LT, NL, AT, RO, SI, SK, FI, SE)⁶⁸. Drugi mogući nedostatak odnosi se na zastarjele internetske stranice, koje su izrađene u okviru posebnih programa/projekata, potaknute određenim događajima (kao što je kriza uzrokovana bolešću COVID-19) i financirane na privremenoj osnovi, a poslije se ne održavaju niti ažuriraju.

Najpodrobnije dostupne personalizirane informacije odnose se na davanja za starost, a često su dostupne putem internetskih kalkulatora. O pružanju kalkulatora (ili simulatora)

⁶⁶ Više pojedinosti o trenutačnom stanju i mjerama u različitim državama članicama u pogledu transparentnosti dostupno je u posebnom izvješću Europske mreže za socijalnu politiku: Spasova i dr. (u pripremi).

⁶⁷ Isto.

⁶⁸ Isto.

mirovine kojima građani mogu izravno pristupiti i koristiti se njima za dobivanje procjena budućih mirovinskih prava na temelju stvarnih doprinosa i razdoblja uplate izvijestila je 21 država članica (BE, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, NL, PL, PT, SI, SK, FI, SE)⁶⁹. Međutim, čini se da se informacije koje se odnose na sustave strukovnog mirovinskog osiguranja i dobrovoljne sustave uvelike razlikuju među državama članicama i, čak i u naprednijem području davanja za starost, nije jasno postoje li dostatne informacije za osobe u nestandardnim oblicima rada.

Povećana digitalizacija i prelazak s fizičkih usluga na internetske i digitalne usluge mogu otežati pristup informacijama, posebno za ranjive skupine (npr. osobe s niskom razinom digitalnih vještina, osobe s oštećenjem vida/sluha, starije osobe ili beskućnici)⁷⁰. S druge strane, mnogim internetskim stranicama na kojima se pružaju informacije o socijalnoj zaštiti mogu pristupiti i osobe s oštećenjem vida (npr. BE, DK, EE, IE, EL, LT, LU, SI) ili osobe s oštećenjem sluha (npr. CZ, DK, EE, IE, EL, HR, LT, LU, RO, SI)⁷¹. U nekim slučajevima u tijeku su reforme za osiguravanje pristupačnosti informacija o naknadama za socijalnu zaštitu, dok su u Švedskoj, na primjer, informacije na internetskim stranicama već dostupne u obliku prikladnom za osobe s različitim oblicima invaliditeta na jednostavnom švedskom jeziku ili znakovnom jeziku. Isto tako, švedska tijela moraju osigurati besplatne tumače. Zavod za socijalno osiguranje u Finskoj od 2019. proširuje svoje internetske usluge na znakovnom jeziku i nudi uslugu tumača za osobe s invaliditetom.

Fizički uredi mogu imati važnu ulogu u poboljšanju pristupačnosti za osobe s invaliditetom i niskom razinom digitalne pismenosti. Međutim, u mnogim zemljama došlo je do znatnog smanjenja mogućnosti fizičkog pristupa informacijama, što je često ubrzala kriza uzrokovana bolešću COVID-19. U nekim državama članicama (kao što su BE, EE i IT) postoje programi za poboljšanje digitalne pismenosti i smanjenje digitalnog jaza. Važno je napomenuti i da neke zemlje koje su među digitalno najnaprednijima već razvijaju (ili poboljšavaju) mogućnosti fizičkog pristupa ili stvaraju jedinstvene uslužne centre (EE, LV). U Estoniji je 2020. postala dostupna usluga dostave mirovina na kućnu adresu, po sniženoj cijeni od početka 2022.

S obzirom na složenost sustava i postupaka za pristup socijalnim naknadama **informiranje** ljudi o njihovim pravima i obvezama te o važnosti uključenosti u sustave socijalne zaštite **još je jedan ključan aspekt pristupa informacijama**. Za razdoblje 2017.–2021. 14 država članica izvijestilo je o kampanjama informiranja o sustavima socijalnog osiguranja/socijalnim naknadama općenito ili informiranja o nekoliko naknada koje su provedene kako bi se prevladale te poteškoće. U nekoliko zemalja provedene su kampanje za informiranje javnosti o uvjetima za pristup naknadama u okviru socijalnog osiguranja, u smislu socijalnih doprinosa i važnosti redovitog zaposlenja, što je posebno važno za samozaposlene i osobe u nestandardnim oblicima zaposlenja. U Finskoj, na primjer, fondovi za nezaposlene i sindikati

⁶⁹ Utvrđeno je da takvi kalkulatori za naknade za vrijeme bolovanja postoje samo u tri države članice, dok kalkulatori za naknade za invaliditet postoje samo u Belgiji.

⁷⁰ Najnovije izvješće Europske mreže za socijalnu politiku ukazuje na probleme u vezi s pristupom određenih skupina digitalnim informacijama o naknadama za socijalnu zaštitu (BE, DK, EE, EL, ES, FR, LV, LT, RO), uključujući osobe s niskom razinom digitalne pismenosti (DK, EL, LT), beskućnike (DK), osobe s kognitivnim ili tjelesnim oštećenjima (osobito s oštećenjem vida) (DK, EE, LT, RO) i starije osobe (EE, LV).

⁷¹ Spasova i dr. (u pripremi).

redovito provode informativne kampanje kojima se nastoji uvjeriti radnike da se pridruže fondovima za nezaposlene kako bi bili bolje zaštićeni od gubitka dohotka u slučaju nezaposlenosti. U većini država članica provedene su i kampanje o određenim granama socijalne zaštite. Posebno su zanimljive kampanje o davanjima za starost usmjerene na nestandardne radnike i samozaposlene osobe (CZ, DE, HR, HU) i kampanje o budućem pristupu naknadama i njihovoj primjerenosti (CZ, EL, LT, HU, MT, NL, PL, FI).

2.5.2. Pojednostavnjenje

Transparentnost se može poboljšati različitim pojednostavnjenjima: pojednostavnjenjem formalnih pravila sustava socijalne zaštite (prethodno navedeno), same strukture administracije (institucija) ili postupka podnošenja zahtjeva za pristup naknadama, odnosno primanja naknada. **Nekoliko država članica poduzelo je ili planira poduzeti reforme za pojednostavnjenje općih ili posebnih sustava kako bi se proširio ili poboljšao pristup kategorija radnika u nestandardnim oblicima zaposlenja ili samozaposlenih osoba većem broju različitih naknada.** Austrija i Portugal uveli su jasnija pravila o pristupu za (kategorije) samozaposlenih osoba. Druge mjere pojednostavnjenja koje se donose uključuju uvođenje načela „samo jednom”⁷² pri prikupljanju podataka (BE, IE, EL, ES, LV, LU, PL), stvaranje ili poboljšanje jedinstvenih portala za socijalno osiguranje (IE, LV, HU, MT, NL, SI, SK, SE) i (djelomičnu) automatizaciju razmjene podataka (DE, EL)⁷³.

Druga kategorija reformi odnosi se na pojednostavnjenje postupaka podnošenja zahtjeva. One uključuju mjere kao što su pokretanje internetskih portala s integriranim funkcijama za korisnike i dijeljenje podataka među različitim institucijama (BG, CZ, IT, LV, LT, MT, NL, FI), ali i postupke putem interneta i postupke s unaprijed ispunjenim zahtjevima (DE, IT, SK) ili automatsko dodjeljivanje naknada osobama koje ispunjavaju uvjete u određenim granama.

Okvir 5: (Odabrane) reforme/mjere za transparentnost

Belgija: Sporazum savezne vlade za razdoblje 2020.–2024. sadržava obvezu dorade postojećih internetskih stranica mypension.be kako bi uključivale internetske račune, instrumente za izračun i automatsko dodjeljivanje prava na naknade. Nadalje, u belgijskom nacionalnom planu provedbe spominje se uspostava novih internetskih stranica koje bi imale iste funkcije kao internetske stranice mypension.be, ali za naknade za nezaposlenost i naknade povezane s nesrećama na radu. Od ožujka 2020. automatski se utvrđuju osobe koje bi mogle ispunjavati uvjete za povećanu naknadu troškova zdravstvene skrbi.

Češka: Češka uprava za socijalno osiguranje 2022. pokrenula je kampanju informiranja o digitalnom pristupu starosnim mirovinama. Druge kampanje informiranja uključuju ciljane aktivnosti informiranja budućih korisnika o primjerenosti njihovih davanja za starost. Od 2016. češko Ministarstvo rada i socijalne politike šalje pisma samozaposlenim osobama o potencijalnim posljedicama plaćanja minimalnih premija za primjerenu naknadu i savjetuje ih o mogućim načinima izbjegavanja siromaštva u starosti.

⁷² Načelo „samo jednom” pri prikupljanju podataka znači uspostavu sveobuhvatnih digitalnih jedinstvenih struktura za prikupljanje podataka od nekoliko tijela na jednom mjestu i njihovu razmjenu (digitalni registri/baze podataka, kartice socijalnog osiguranja...).

⁷³ Povećana/opsežna digitalizacija može otvoriti brojna pitanja u pogledu zaštite osobnih podataka i privatnosti. Tri zemlje izvijestile su o nedavnim ili planiranim reformama kojima se nastoje riješiti ti problemi (DK, IE, NL).

Njemačka: u Zakonu o digitalnom pregledu mirovinskih prava (11. veljače 2021.) predviđen je digitalni mirovinski portal, u okviru kojeg će se pojedince informirati o mirovinskim pravima. Portal će se postupno uvoditi, a završetak uvođenja očekuje se u jesen 2023.

Grčka: provedene su ciljane informativne aktivnosti o razlici u mirovinama na temelju spola kako bi žene postale svjesnije povezanosti visine mirovina i doprinosa. Nadalje, u prosincu 2020. pokrenuta je internetska platforma radi pružanja usluga savjetovanja na daljinu nezaposlenim osobama tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19, koja je nakon što se pokazala uspješnom postala trajna.

Italija: od listopada 2021. u potpunosti je operativna usluga unaprijed ispunjenih zahtjeva za mirovine za nadživjele osobe. Kad nastupi obustava isplate starosne mirovine nakon smrti umirovljenika, ta se usluga automatski aktivira, a supružnik dobiva obavijest o tom postupku putem SMS poruke.

Latvija: u okviru projekta „Jedinstvena internetska platforma za državnu i lokalnu samoupravu” (2018.) informativne internetske stranice objedinjuju se u jednu platformu, koja bi trebala biti dovršena do 2025. Latvija razvija i univerzalnu nadzornu ploču podataka Državne agencije za socijalno osiguranje, koja će omogućiti usporedbu informacija i pružati personalizirane informacije.

Malta: i ovdje je provedena određena automatizacija postupka zdravstvenog osiguranja starijih osoba. Od 2022. osobe u dobi od 80 ili više godina koje primaju dodatnu naknadu zbog niskog dohotka automatski će (bez potrebe za provjerom imovinskog stanja) steći pravo na besplatnu medicinsku pomoć.

Portugal: putem usluge „Socijalno osiguranje na internetu” dostupne su nove značajke informacijske tehnologije, primjerice za savjetovanje o povijesti doprinosa i naknada osobe, elektroničko podnošenje zahtjeva za mirovinu i predviđanje iznosa mirovine putem internetskog simulatora te posebnu uslugu plaćanja doprinosa za samozaposlene osobe putem bankomata. U svibnju 2021. pokrenut je novi portal za socijalno osiguranje (jednostavniji, u skladu sa standardima pristupačnosti i sigurniji).

Rumunjska: putem jedinstvene kontaktne točke, odnosno platforme u okviru koje se pružaju informacije o naknadama i smjernice za podnošenje zahtjeva, pojednostavnjen je postupak podnošenja zahtjeva za naknade za invaliditet. Osigurane osobe mogu se koristiti njome i kako bi podnijele zahtjeve za naknade. Tijekom pandemije bolesti COVID-19 pojačana je mogućnost elektroničkog podnošenja dokumenata.

Reforme/mjere usmjerene na samozaposlene osobe

Bugarska: povećana je interoperabilnost baza podataka za praćenje i isplatu naknada za zdravstveno osiguranje te korisnici više ne moraju prikupljati i čuvati dokumente kojima se dokazuje plaćanje naknada za zdravstveno osiguranje i davanja za starost. Relevantne informacije generiraju integrirani informacijski sustavi koji povezuju upravu za socijalno osiguranje, zdravstvenu upravu i poreznu upravu.

Estonija: postupci za samozaposlene osobe dodatno su pojednostavnjeni uvođenjem politike poduzetničkog računa 2019. Na taj se način prate dohodak i porezi samozaposlenih osoba, a banka koja vodi račun proslijeđuje točne iznose Zavodu za zdravstveno osiguranje i Zavodu za mirovinsko osiguranje.

Slovenija: informacijski sustav centara za socijalni rad 2023. počeo će automatski prikupljati podatke o plaćanju socijalnih doprinosa za samozaposlene osobe i poljoprivrednike.

3. Sažeti pregled napretka

Razdoblje provedbe Preporuke Vijeća podudaralo se s razdobljem pandemije. U razdoblju 2020.–2021. politike su uvelike bile usmjerene na izvanredne mjere za ublažavanje društvenih i ekonomskih posljedica pandemije, a manje se radilo na sustavnim reformama za prilagodbu grana socijalne zaštite novim okolnostima na tržištu rada koje se i dalje mijenjaju. Izvanredne mjere pomogle su da se socijalna zaštita proširi na skupine koje njome prethodno nisu bile obuhvaćene ili su bile djelomično obuhvaćene, ali uglavnom privremeno. Kriza je istodobno ukazala i na neke temeljne strukturne nedostatke i potrebu da se oni otklone, ali samo su neke zemlje nastavile sa strukturnim reformama.

3.1. Pozitivni pomaci u pristupu socijalnoj zaštiti za sve

Mjere provedene od 2019. ili mjere koje su najavljene za budućnost uključuju niz izmjena zakonodavstva (ili praksi) koje brojnim radnicima i samozaposlenim osobama olakšavaju (ili će olakšati) konkretan pristup ključnim granama socijalne zaštite obuhvaćenima Preporukom Vijeća. Bit će važno pomno pratiti njihovu provedbu i učinke te pratiti mjere koje još nisu donesene.

Mnoge reforme usmjerene su na područje formalnog osiguranja, posebno na proširenje i poboljšanje socijalne zaštite za **samozaposlene osobe** (posebice samozaposlene osobe koje nemaju zaposlenike i nesamostalne samozaposlene osobe), pri čemu je u većini slučajeva riječ o prelasku iz „potpunog neobuhvata” u „obvezan obuhvat”. Provedene su ili se planiraju i reforme za poboljšanje formalnog osiguranja radnika s određenim oblicima ugovora ili u određenim sektorima. U osam država članica izvanredne mjere koje su uvedene tijekom pandemije bolesti COVID-19 kako bi se osigurala sigurnosna mreža za osobe koje nisu formalno obuhvaćene dovele su do sustavnih promjena u formalnom pristupu.

Bilo je i nekih pozitivnih pomaka u djelotvornosti pristupa. Na primjer, skraćeno je minimalno razdoblje plaćanja doprinosa za naknade za nezaposlenost. **Pomaci su zabilježeni i kad je riječ o primjerenosti, uglavnom u vezi s davanjima za starost za samozaposlene osobe ili osobe s niskom razinom prava**, i, u manjoj mjeri, s naknadama za nezaposlenost. Kad je riječ o **transparentnosti**, dostupne informacije pokazuju da u državama članicama EU-a postoje mnoge dobre prakse, ali i da je potreban daljnji napredak.

3.2. I dalje postoje izazovi

Nacionalni planovi provedbe znatno se razlikuju u pogledu opće razine ambicije, posebice u pogledu opsega, broja i vremena provedbe mjera (poduzete ili najavljene). Osim nekoliko iznimaka većina nacionalnih planova provedbe nije usmjerena na rješavanje svih nedostataka u obuhvatu utvrđenih u okviru za praćenje ili u kontekstu europskog semestra.

Treba uzeti u obzir i da je **polazište vrlo različito** u 27 država članica EU-a. Naime, nacionalni planovi provedbe nekih od najnaprednijih socijalnih država s univerzalnim i izdašnim sustavima socijalne sigurnosti sadržavaju relativno malo obveza provedbe novih strukturnih reformi. S druge strane, zabrinjavajuće je što neke države članice u kojima nestandardni radnici i samozaposlene osobe još uvijek nisu (odgovarajuće) obuhvaćeni nisu donijele ambiciozne planove reformi. Osim toga, nekoliko država članica smatra da činjenica da su svi radnici i samozaposlene osobe formalno osigurani u okviru sustava socijalne zaštite znači da one ispunjavaju zahtjeve iz odredaba Preporuke, pri čemu zanemaruju pitanja djelotvornog pristupa, primjerenosti i transparentnosti.

Iako je niz mjera usmjeren na poboljšanje formalnog osiguranja samozaposlenih osoba, **manji broj mjera odnosi se na osobe s nestandardnim oblicima ugovora**. Za obje te skupine i dalje postoje znatni nedostaci u formalnom osiguranju i djelotvornom obuhvatu, koji će vjerojatno i dalje postojati ako se ne provedu daljnje reforme.

Među izazovima u provedbi, **koje su prepoznale i mnoge države članice, jesu** složenost poboljšanja formalnog osiguranja za samozaposlene osobe, rješavanje situacije specifičnih skupina nestandardnih radnika, kao što su radnici koji rade putem platforme, radnici u kućanstvu i poljoprivrednici te teškoće u postizanju ravnoteže između osiguravanja djelotvornijeg pristupa naknadama i financiranja sustava.

Događanje na visokoj razini o **socijalnoj zaštiti samozaposlenih osoba** koje je održano u lipnju 2022. pokazalo je da se mnoge države članice snažno zanimaju za rješavanje tog pitanja i da postoji potreba za daljnjim uzajamnim učenjem o tome kako riješiti problem nedostataka koji utječu na formalno osiguranje i djelotvoran pristup primjerenoj socijalnoj zaštiti.

Naposljetku, primjerena i uključiva socijalna zaštita zahtijeva snažnu javnu potporu i uključenost svih aktera. Međutim, **nema dokaza da su socijalni partneri**, a još manje organizacije civilnog društva, **aktivno sudjelovali** u pripremi nacionalnih planova provedbe. Europske organizacije socijalnih partnera istaknule su da ih najviše zabrinjava taj nedostatak uključenosti.

4. Zaključci

Preporuka Vijeća imala je važnu ulogu u poticanju uvođenja izmjena dugogodišnjih nacionalnih sustava socijalne zaštite kako bi se uklonili postojeći (ili sve veći) nedostaci. Utjecala je na pridavanje veće pozornosti pitanjima obuhvata, primjerenosti i informacija o socijalnoj zaštiti za radnike i samozaposlene osobe u mnogim državama članicama. Nadalje, niz provedbenih mjera sastavni je dio nacionalnih programa reformi u kontekstu europskog semestra i planova za oporavak i otpornost. Međutim, u provedbi i dalje postoje mnoge poteškoće.

S obzirom na daljnje ubrzano širenje oblika zaposlenja koji su općenito manje obuhvaćeni socijalnom zaštitom i nužnost upravljanja digitalnom i zelenom tranzicijom na pravedan način, **Preporuka je važnija nego ikad kako bi se osigurala** primjerenost sustava **socijalne zaštite** za ublažavanje posljedica ekonomskih šokova na velik dio aktivnog stanovništva. Poboljšanje pristupa socijalnoj zaštiti podrazumijeva i veće doprinose javnim proračunima, čime se doprinosi financijskoj i političkoj održivosti sustava socijalne zaštite.

Provedba Preporuke Vijeća treba se temeljiti na širim socioekonomskim politikama na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Važno je napomenuti da su neke države članice Preporuku i s njom povezani postupak provedbe nacionalnog plana doživjele kao priliku za razmatranje, provedbu ili pripremu općih reformi sustava socijalne zaštite koje nisu obuhvaćene posebnim mjerama u područjima kojima se bavi Preporuka radi prilagodbe tih sustava tržištu rada i društvenim okolnostima koji se mijenjaju, uključujući pojavu rada putem platforme.

Zanimljivo je da su **brojne države članice posljednjih nekoliko godina ujedno poduzele korake kako bi smanjile upotrebu nestandardnih oblika ugovora**, i to uvođenjem boljeg praćenja takvih oblika ugovora, smanjenjem socijalnih i fiskalnih poticaja za zapošljavanje na temelju ugovora na vrlo kratko vrijeme ili na temelju lažnog samozapošljavanja i reformiranjem radnog prava radi rješavanja pitanja segmentacije. Te su mjere važne jer dopunjuju mjere koje osobama u nestandardnim oblicima rada pružaju bolji obuhvat, kako je opisano u izvješću, te ih treba nastaviti provoditi.

Trendove u pristupu socijalnoj zaštiti razmatrala je skupina na visokoj razini za budućnost socijalne zaštite i socijalne države u EU-u. U ovom su izvješću utvrđeni različiti nedostaci u provedbi. Rad na uklanjanju tih nedostataka bit će dio odgovora na pozive upućene na Konferenciji o budućnosti Europe za „jačim socijalnim politikama” i „potpunom provedbom” europskog stupa socijalnih prava u području socijalne zaštite i socijalnog uključivanja.

Prilagodba sustava kako bi se osigurao bolji pristup socijalnoj zaštiti za sve dugoročan je proces koji uključuje socijalne partnere i druge relevantne nacionalne organizacije. U određenom broju država članica poduzeti su neki koraci i to je pozitivno, ali treba raditi na preostalim nedostacima u pristupu socijalnoj zaštiti. **Izvješće Komisije trebalo bi potaknuti rasprave o tome kako otkloniti preostale poteškoće i kako bi EU mogao pomoći u tome.**

PRILOG: Glavna obilježja nacionalnih planova provedbe u pogledu pristupa socijalnoj zaštiti (i ažurirane informacije)⁷⁴

[D: da, N: ne]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Ukupno (da)
1. Nacionalni plan provedbe uključuje dijagnostički pregled nedostataka u pristupu socijalnoj zaštiti	D	D	D	D	D	D	N	D	D	D	D	N	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	N	23/26
2. Država članica u nacionalnom planu provedbe navodi da već ispunjava većinu/sve zahtjeve iz odredaba Preporuke	D	N	D	N	D	N	N	N	N	N	D	N	N	D	N	N	N	N	N	N	D	N	N	D	N	N	7/26
3. Nacionalni plan provedbe uključuje mjere/reforme za poboljšanje formalnog osiguranja	N	D (P)	D (P)	D (P)	N	N	N	D (P)	D (U)	N	D (U)	D (P)	D (P)	N	D (U)	D (U)	D (P)	N	D (U)	D (P)	D (P)	D (U)	D (P)	N	N	N	16/26
4. Nacionalni plan provedbe uključuje mjere/reforme za poboljšanje djelotvornog obuhvata	N	D (U)	N	D (U)	N	N	N	N	D (P)	N	D (U)	N	N	N	N	D (U)	D (P)	N	D (U)	N	N	D (U)	N	N	D (P)	N	9/26
5. Nacionalni plan provedbe uključuje mjere/reforme za poboljšanje primjerenosti	D (P)	D (U)	D (U)	D (U)	N	D (P)	D (P)	D (U)	N	D (P)	D (U)	N	N	D (U)	N	N	N	D (U)	D (U)	D (P)	N	D (U)	N	N	N	N	14/26
6. Nacionalni plan provedbe uključuje mjere/reforme za poboljšanje transparentnosti	N	D (P)	D (U)	D (P)	D (U)	D (P)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	D (U)	N	N	N	N	6/26
7. Mjere/reforme odnose se na sve ili većinu nedostataka u pristupu socijalnoj zaštiti*	N	D	N	N	N	N	D~	D	N	D~	D	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	D~	N	N	6/26

⁷⁴ Delegati Odbora za socijalnu zaštitu pozvali su države članice da Komisiji (tijekom ljeta 2022.) dostave ažurirane informacije o svojim mjerama i reformama u pogledu pristupa socijalnoj zaštiti.

[D: da, N: ne]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Ukupno (da)
8. Nacionalni plan provedbe odnosi se na mjere poduzete kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19	D	D	N	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	N	D	24/26
9. Nacionalni plan provedbe odnosi se samo/uglavnom na mjere poduzete kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19	N	N	N	N	N	N	D	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	D	N	D	3/26
10. Nacionalni plan provedbe odnosi se na mjere poduzete tijekom pandemije bolesti COVID-19 koje su postale trajne	D	D	N	N	N	D	N	N	D	N	D	N	N	N	N	D	D	N	N	N	N	N	N	N	N	D	8/26
11. Nacionalni plan provedbe uključuje posebne mjere za mlade	D	D	N	N	N	N	D	N	N	N	D	D	D	N	D	N	N	D	N	N	N	N	N	N	N	N	8/26
12. Nacionalni plan provedbe uključuje posebne mjere za radnike koji rade putem platforme	N	D	N	D	N	N	N	N	D+	N	N	N	D+	N	N	D	N	N	N	N	N	D+	D	N	D	N	8/26
13. Nacionalni plan provedbe uključuje mjere za poboljšanje statističkih podataka na nacionalnoj razini	N	D	N	N	N	N	D	N	N	D	N	N	N	N	N	N	N	N	D	N	D	N	N	N	N	N	5/26
14. U nacionalnom planu provedbe izričito se navodi da je pri njegovoj pripremi ili pripremi pojedinih mjera koje on uključuje provedeno savjetovanje sa socijalnim partnerima	N	D	N	N	D	N	N	D	N	D	D	N	N	N	D	D	N	N	N	D	N	N	D	N	N	N	9/26
15. Plan za oporavak i otpornost uključuje reforme/ulaganja za poboljšanje pristupa socijalnoj zaštiti	D	D	N	D	D	D	N	D	D	N	N	D	D	-	N	D	D	N	D	D	D	D	D	N	D	D	18/25

Izvori: nacionalni planovi provedbe i planovi za oporavak i otpornost. Napomena: Obuhvaćeno je samo 26 država članica jer, zaključno s prosincem 2022., Luksemburg nije dostavio svoj nacionalni plan provedbe. Napomena: *nedostaci mjereni prema pokazateljima na temelju okvira Europske komisije/Odbora za socijalnu zaštitu za praćenje pristupa socijalnoj zaštiti; (U) = uvedeno, (P) = planirano, D~: za te države članice postoje samo ograničeni nedostaci koje treba otkloniti (prema pokazateljima okvira za praćenje pristupa socijalnoj zaštiti), D+: za te države članice ne postoje posebne mjere u nacionalnom planu provedbe, ali postoje u nacionalnom planu za oporavak i otpornost.