



EVROPSKA  
KOMISIJA

Bruselj, 31.1.2023  
COM(2023) 43 final

## **POROČILO KOMISIJE SVETU**

**o izvajanju Priporočila Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne  
zaščite**

## KAZALO

KAZALO .....	1
KLJUČNE UGOTOVITVE .....	2
1. Uvod.....	4
1.1. Predstavitev razmer .....	4
1.2. Cilji Priporočila.....	5
1.3. Podpora izvajanju.....	6
1.4. Pregled izvajanja .....	8
2. Pregled napredka pri izvajanju Priporočila Sveta .....	8
2.1. Kratek pregled nacionalnih izvedbenih načrtov: neenotnost glede osredotočenosti in ravni cilja.....	8
2.2. Formalno kritje.....	11
2.2.1. Vrzeli.....	11
2.2.2. Ukrepi politike .....	12
2.3. Dejansko kritje .....	15
2.3.1. Vrzeli.....	16
2.3.2. Ukrepi politike .....	17
2.4. Ustreznost .....	19
2.4.1. Vrzeli.....	19
2.4.2. Ukrepi politike .....	21
2.5. Preglednost.....	22
2.5.1. Dostop do informacij .....	23
2.5.2. Poenostavitev .....	25
3. Povzetek napredka .....	27
3.1. Pozitiven razvoj na področju dostopa do socialne zaščite za vse .....	27
3.2. Izzivi ostajajo .....	28
4. Sklepne ugotovitve.....	29
PRILOGA: Glavne značilnosti nacionalnih izvedbenih načrtov o dostopu do socialne zaščite (in posodobitev).....	30

## KLJUČNE UGOTOVITVE

Prizadevanja za izvajanje priporočila Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite v treh letih po sprejetju kažejo mešano sliko, pri čemer je treba upoštevati ukrepe za odpravljanje socialnih posledic pandemije COVID-19 po Evropi. Splošna raven ambicioznosti pri izvajanju Priporočila se precej razlikuje in razen nekaj izjem si večina držav članic ne prizadeva odpraviti vseh obstoječih vrzeli v dostopu do socialne zaščite. Za odpravo obstoječih vrzeli so potrebna nadaljnja prizadevanja za izvajanje, nujnost ukrepanja pa je še toliko večja zaradi socialnih in gospodarskih posledic ruske vojne agresije proti Ukrajini ter s tem povezane poglobljene energetske krize.

Na nenehno spreminjajočih se trgih dela je veliko oseb, ki zaradi vrste delovnega razmerja ali oblike samozaposlitve nimajo zadostnega dostopa do socialne zaščite. To ogroža blaginjo številnih takih posameznikov in njihovih družin, pa tudi gospodarstvo in družbo.

Leta 2021 je bilo skoraj 40 % prebivalstva v EU (77 milijonov oseb) zaposlenega v nestandardnih oblikah dela, tj. s pogodbami za določen čas, s krajšim delovnim časom in/ali kot samozaposlene osebe, številni v tej skupini pa se soočajo s precejšnjimi vrzeli v obsegu socialne zaščite. Leta 2022 je bila v 17 državah članicah vsaj ena skupina nestandardnih delavcev, ki ni bila vključena v vsa področja socialne zaščite. Samozaposlene osebe niso bile vključene v vsa področja v 19 državah članicah.

### **Formalno kritje**

Od leta 2019 je 15 držav članic začelo ali načrtuje pomembne reforme za izboljšanje vključenosti v sisteme socialne zaščite za posebne kategorije oseb na trgu dela. Te zadevajo zlasti samozaposlene osebe (predvsem samozaposlene osebe, ki poleg sebe ne zaposlujejo drugih oseb, in odvisne samozaposlene osebe) ali osebe z nestandardnimi oblikami pogodb ali zaposlene v posebnih sektorjih (storitve na domu, kultura), v katerih prevladujejo nestandardne oblike dela. Vendar je verjetno, da precejšnje število teh oseb še naprej ne bo imelo formalnega dostopa do socialne zaščite, saj se z ukrepi ne obravnavajo vse vrzeli/področja, nekatere države članice pa ne nameravajo obravnavati preostalih vrzeli.

Ocenjuje se, da v 12 državah članicah, ki sporočajo podatke, vsaj 5,6 milijona nestandardnih delavcev in 15,3 milijona samozaposlenih oseb nima dostopa do dajatev za brezposelnost. Poleg tega je v državah članicah, kjer je vključenost samozaposlenih oseb v sisteme socialne zaščite prostovoljna, stopnja uporabe sistemov na splošno nizka.

Ključni izzivi pri odpravljanju teh vrzeli, o katerih poročajo države članice, vključujejo nujnost ohranitve prožnosti trga dela ali zapletenost razširitve kritja za samozaposlene osebe (zlasti zavarovanje za primer brezposelnosti in invalidnosti) ter za posebne skupine, kot so platformni delavci, delavci v gospodinjstvu in kmetje.

Po drugi strani pa ukrepi za zmanjšanje uporabe nestandardnih oblik pogodb prispevajo k zmanjšanju vrzeli v formalnem kritju. Ti ukrepi vključujejo boljše spremljanje, zmanjšanje socialnih in davčnih spodbud za zaposlovanje na podlagi pogodb o zaposlitvi za zelo kratek čas ali lažno samozaposlovanje, ureditev platformnega dela ali reformo delovnega prava za odpravo segmentacije, vse to pa izboljšuje dostop do socialne zaščite z zagotavljanjem pravilne

razvrstitve ali ustvarjanjem jasnejšega regulativnega okolja glede pravic do socialne zaščite, povezanih z različnimi zaposlitvenimi statusi.

## **Dejansko kritje**

Veljavna pravila, ki urejajo prispevke in pravice, lahko osebam, ki so vključene v sisteme socialne zaščite, preprečijo, da bi v praksi prejele kakršno koli dajatev („dejanski dostop“). Tako morda ne dosegajo minimalnega trajanja ali višine prispevkov. Od leta 2019 je bilo vprašanje dejanskega dostopa obravnavano le z omejenim številom nacionalnih ukrepov, na primer s skrajšanjem upoštevne obdobja za dajatve za brezposelnost ali zdravstveno varstvo. Razlike v dohodkovni podpori med osebami, ki so pred izgubo zaposlitve imele „standardno“ zaposlitev, v primerjavi z drugimi so v številnih državah članicah EU še vedno velike. Na splošno je še vedno manj verjetno, da bodo samozaposlene osebe prejemale kakršne koli dajatve, v več državah pa je še vedno manj verjetno, da bodo dajatve prejemali zaposleni za določen čas in delavci s krajšim delovnim časom kot tisti s pogodbo za nedoločen ali polni delovni čas.

## **Ustreznost**

„Ustrezni“ sistemi socialne zaščite zagotavljajo zadostno in pravočasno nadomestilo dohodka za posameznike, ki se soočajo z izgubo dohodka, ohranjajo njihov življenjski standard in jih varujejo pred revščino. Približno polovica držav članic je v svojih nacionalnih izvedbenih načrtih sprejela ali napovedala ukrepe za izboljšanje ustreznosti, zlasti v zvezi s pokojniki, za samozaposlene osebe, osebe z manj pravicami ali specifične poklice. Uvedeni so bili tudi ukrepi za izboljšanje ustreznosti dajatev za brezposelnost s podaljšanjem njihovega trajanja in/ali zvišanjem zneska. Vendar izzivi ostajajo. Zaposleni za določen čas se soočajo z večjo materialno in socialno prikrajšanostjo v primerjavi z zaposlenimi za nedoločen čas, prav tako pa zaposleni s krajšim delovnim časom v primerjavi z delavci s polnim delovnim časom. Samozaposleni, zaposleni s krajšim delovnim časom in zaposleni za določen čas so prav tako bolj izpostavljeni tveganju denarne revščine v primerjavi s tistimi, ki so zaposleni v standardnih oblikah zaposlitve.

## **Preglednost**

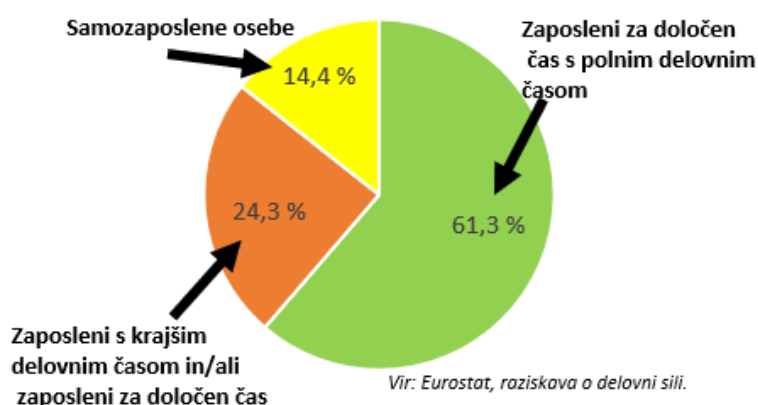
Preglednost je ključna za izboljšanje dostopa do socialne zaščite. Vendar so pravila o socialni zaščiti včasih preveč zapletena ali nejasna, zato se ljudje morda ne zavedajo ustrezno svojih pravic in obveznosti ali tega, kako te pravice uveljavljati in izpolnjevati svoje obveznosti. Čeprav to ni glavni poudarek nacionalnih izvedbenih načrtov, so številne države začele digitalizirati upravljanje in zagotavljanje socialne zaščite s poenostavljenimi portali „vse na enem mestu“, avtomatiziranim dostopom do nekaterih dajatev, simulatorji pokojnin ali predhodno izpolnjenimi obrazci vlog. Še vedno pa so v zvezi s tem potrebna večja prizadevanja, vključno z ukrepi za odpravo digitalnega razkoraka med ranljivimi osebami, kot so osebe z nizko stopnjo pismenosti (digitalne, upravne in finančne), invalidi in drugi.

# 1. Uvod

## 1.1. Predstavitev razmer

Dandanes je na trgih dela EU veliko oseb, ki so samozaposlene (in ki poleg sebe ne zaposlujejo drugih oseb), zaposlene na delovnih mestih, ki jih ne urejajo standardne pogodbe, ki združujejo odvisno zaposlitev in samozaposlitev ali med njima prehajajo. Leta 2021 je bilo v EU27 skoraj 40 % prebivalstva (76,7 milijona oseb) zaposlenega v nestandardnih oblikah dela<sup>1</sup>, tj. s pogodbo za določen čas (23,7 milijona), s krajšim delovnim časom (36,4 milijona) in/ali samozaposlenih (26,9 milijona, vključno z 18,4 milijona samozaposlenih, ki poleg sebe ne zaposlujejo drugih oseb)<sup>2</sup>, v primerjavi s pogodbami za nedoločen čas za polni delovni čas. Medtem ko je bil skupni delež oseb v nestandardnih oblikah dela v zadnjem desetletju stabilen, razmere med posameznimi skupinami in znotraj njih pa se zelo razlikujejo, so v državah članicah EU vse bolj razširjene nekatere nove oblike zaposlitve (priložnostni delavci, portfeljni delavci, platformni delavci)<sup>3</sup>, ki so na splošno manj vključene v socialno zaščito.

Delovno aktivno prebivalstvo glede na status, EU27 – 2021



Leta 2021 je bilo v EU **77** milijonov oseb zaposlenih v nestandardnih oblikah dela, tj. s pogodbo za določen čas, s krajšim delovnim časom in/ali kot samozaposleni. Predstavljajo približno 40 % vseh zaposlenih prebivalcev.

Sistemi socialne zaščite so pogosto še vedno zasnovani za standardne delavce (zaposleni za polni delovni čas, zaposleni za nedoločen čas, odvisni zaposleni). Zato velik del delovne sile zaradi svojega statusa na trgu dela ali vrste delovnega razmerja ni v zadostni meri vključen v socialno zaščito. Te vrzeli ogrožajo blaginjo prizadetih posameznikov in njihovih družin, ki se soočajo z večjo ekonomsko negotovostjo. Prav tako vplivajo na gospodarstvo in družbo v smislu domačega povpraševanja, naložb v človeški kapital in socialne kohezije. Vrzeli v kritju

<sup>1</sup> Vir: Eurostat, raziskava o delovni sili EU.

<sup>2</sup> Poleg tega je bilo leta 2017 približno 800 000 oseb „odvisnih samozaposlenih“, tj. samozaposlenih brez zaposlenih, ki so v zadnjih 12 mesecih delali samo za eno stranko ali za eno prevladujočo stranko, ki jim je določala delovni čas (vir: modul o samozaposlitvi raziskave o delovni sili EU).

<sup>3</sup> Eurofound (2017), [Non-standard forms of employment: recent trends and future prospects](#) (Nestandardne oblike zaposlitve: najnovejši trendi in obeti za prihodnost) ter razvoj na področju zaposlovanja in socialnih zadev (Evropska komisija, 2018), [Access and sustainability of social protection in a changing world of work](#) (Dostopnost in vzdržnost socialne zaščite v spreminjajočem se svetu dela).

nestandardnih zaposlitev prispevajo k nepravičnosti v družbi in povečujejo razlike med generacijami, spoloma ali družbenimi skupinami, saj se mladi, osebe, rojene v tujini, in ženske redkeje zaposlujejo za nedoločen čas s polnim delovnim časom. Zmanjšanje vrzeli v dostopu do socialne zaščite za nestandardne oblike dela bi tako lahko pripomoglo k zmanjšanju neenakosti, vključno z razlikami v plačah in pokojninah med spoloma.

V skladu z načelom 12 evropskega stebra socialnih pravic „[imajo] ne glede na vrsto ali trajanje zaposlitvenega razmerja [...] delavci ter v primerljivih pogojih tudi samozaposleni pravico do primerne socialne zaščite“<sup>4</sup>. Za uresničitev te politične ambicije je Svet leta 2019 sprejel priporočilo o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite<sup>5</sup>.

Komisija je v akcijskem načrtu za evropski stebel socialnih pravic<sup>6</sup> poudarila, da so lahko izredni ukrepi, sprejeti med pandemijo COVID-19 za razširitev socialne zaščite na prej izključene skupine, vir navdiha za strukturne reforme, s katerimi bi se izboljšala zaščita brezposelnih, nestandardnih delavcev in samozaposlenih.

Digitalni prehod, ki ga je pospešila pandemija COVID-19, preoblikuje gospodarstvo EU in njene trge dela, tudi zaradi širitve digitalnih platform dela<sup>7</sup>. Platformno delo sicer lahko zagotavlja priložnosti za lažji dostop do trga dela ali pridobivanje dodatnega dohodka s sekundarno dejavnostjo, vendar prinaša tudi izzive, med drugim na področju socialne zaščite.

Poleg nujnosti pravičnega upravljanja zelenega prehoda se je v začetku leta 2022 pojavil nov izziv: gospodarsko in geopolitično okolje, ki je posledica ruske vojne agresije proti Ukrajini ter je povzročilo višje cene energije in primarnih proizvodov, inflacijske pritiske, pa tudi vse večjo gospodarsko negotovost. To lahko že tako ranljiva gospodinjstva pahne v revščino. Sistemi socialne zaščite naj bi imeli ključno vlogo pri preprečevanju in odpravljanju teh posledic, in sicer s krepitvijo obstoječih mrež socialne varnosti in podporo najranljivejšim.

## 1.2. Cilji Priporočila

**Namen Priporočila Sveta je zagotoviti, da imajo vsi delavci in samozaposlene osebe formalen dostop do učinkovite, ustrezne in pregledne socialne zaščite ter prispevajo k njej, in sicer v zvezi s šestimi področji socialne zaščite:** dajatve za brezposelnost, dajatve za bolezen ali pravice iz zdravstvenega varstva, dajatve za materinstvo in dajatve za očetovstvo, dajatve za invalidnost, dajatve za starost in za preživele družinske člane ter dajatve, ki krijejo nesreče pri delu in poklicne bolezni.

---

<sup>4</sup> Za namene Priporočila Sveta in tega poročila se izraz „nestandardni delavci“ nanaša na „zaposlene“ na podlagi nestandardnih pogodb (za določen ali krajši delovni čas), medtem ko izraz „osebe v nestandardnih oblikah dela“ vključuje delavce na podlagi nestandardnih pogodb in samozaposlene osebe.

<sup>5</sup> [2019/C 387/01](#).

<sup>6</sup> COM(2021) 102 final.

<sup>7</sup> Po podatkih, na katerih je temeljil [predlog Komisije za direktivo](#) iz leta 2021, 28 milijonov oseb v EU dela prek digitalnih platform dela, od 1,7 do 4,1 milijona pa bi jih bilo mogoče v skladu z Direktivo prerazvrstiti med delavce.



V odstavku 19 Priporočila Sveta so države članice pozvane, da začnejo izvajati načela iz tega priporočila čim prej in predložijo načrt, ki določa zadevne ukrepe, sprejete na nacionalni ravni do 15. maja 2021. Do decembra 2022 so tak nacionalni izvedbeni načrt predložile vse države članice razen Luksemburga<sup>8</sup>. O nacionalnih izvedbenih načrtih so decembra 2021 v okviru evropskega semestra razpravljali ministri Sveta EPSCO (zaposlovanje, socialna politika, zdravje in varstvo potrošnikov), maja 2022 pa Odbor za socialno zaščito. Maja 2022 so bila opravljena tudi posebna posvetovanja z organizacijami evropskih socialnih partnerjev.

### 1.3. Podpora izvajanju

Komisija je od sprejetja Priporočila Sveta sprejela posebne ukrepe za podporo izvajanju Priporočila.

Komisija je sodelovala s podskupino za kazalnike pri Odboru za socialno zaščito, da bi pripravila okvir za spremljanje za ocenjevanje napredka pri doseganju ključnih ciljev Priporočila. Odbor za socialno zaščito je prvo različico okvira potrdil oktobra 2020<sup>9</sup>, od takrat pa Komisija podpira metodološke izboljšave in letne posodobitve okvira za spremljanje<sup>10</sup>. Okvir za spremljanje vključuje kazalnike za merjenje formalnega kritja, dejanskega kritja in ustreznosti dajatev za vse vrste delavcev na ustreznih področjih socialne zaščite. Vključuje tudi kazalnike trga dela za merjenje raznolikosti statusov na trgu dela in kazalnike o pravilih, ki urejajo pravice in prispevke.

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

<sup>9</sup> Okvir za spremljanje dostopa do socialne zaščite za delavce in samozaposlene osebe.

<sup>10</sup> Posodobitev okvira za spremljanje iz leta 2021. Upoštevati je treba, da si za njegovo izboljšanje prizadeva tudi Skupno raziskovalno središče, npr. Antón & Grande (2022), *Monitoring the effective coverage and adequacy of social protection in the EU* (Spremljanje dejanskega kritja in ustreznosti socialne zaščite v EU).

**Kljub temu so potrebne nadaljnje izboljšave pri spremljanju dostopa do socialne zaščite v državah članicah EU.** Trenutni podatki, ki so na voljo na ravni EU, na primer ne omogočajo neposrednega merjenja povezave med uresničitvijo tveganja in prejemanjem dajatve, razen za dajatve za brezposelnost in starost. Čeprav je bil dosežen napredek pri količinski opredelitvi vrzeli v formalnem kritju, ti podatki prav tako niso na voljo za vse države, podatki, ki so na voljo, pa niso v celoti primerljivi. Nazadnje, na več področjih je treba doseči postopen napredek. Bolje je treba na primer razumeti ekonomski in socialni položaj samozaposlenih oseb (zlasti njihove dohodke), pri tem pa je treba upoštevati različne ravni prispevkov za socialno varnost.

**Komisija je na področju politike spodbujala poglobljene izmenjave o izvajanju različnih razsežnosti iz Priporočila, pri čemer je povezala predstavnike držav članic, socialne partnerje in deležnike**<sup>11</sup>. Evropska komisija spremlja vprašanja socialne zaščite tudi v okviru evropskega semestra. Leta 2020 je za ublažitev socialnega učinka pandemije COVID-19 devetim državam članicam priporočila, naj izboljšajo kritje iz socialne zaščite za nestandardne delavce in samozaposlene osebe (EE, ES, IT, CY, LT, NL, PL, PT, SI), leta 2022 pa so štiri države članice prejele priporočila za posamezne države na področjih, ki jih zajema priporočilo Sveta iz leta 2019 (EE, HU, NL in PL). Poleg tega orodje za spremljanje za prikaz uspešnosti socialne zaščite<sup>12</sup> vsako leto izpostavi države članice s ključnim socialnim izzivom v zvezi z dostopom do socialne zaščite<sup>13</sup>.

Poleg tega po analizi Komisije dve tretjini načrtov za okrevanje in odpornost vključujeta reforme ali naložbe, namenjene izboljšanju dostopa do socialne zaščite (večinoma se osredotočajo na poenostavitev dostopa z digitalnimi naložbami ter izboljšanje ustreznosti dajatev za brezposelnost in starost)<sup>14</sup>.

Dve tretjini načrtov za okrevanje in odpornost vključujeta reforme ali naložbe, namenjene izboljšanju dostopa do socialne zaščite.

**Poleg tega je Komisija od leta 2019 začela izvajati več povezanih pobud,** na primer za izboljšanje pokritosti z minimalnimi plačami in njihove ustreznosti<sup>15</sup> ter minimalnega dohodka<sup>16</sup>, za izboljšanje položaja platformnih delavcev<sup>17</sup> in za obravnavo socialnih učinkov zelenega prehoda, zlasti za delavce, ki potrebujejo podporo pri prehodu med zaposlitvami in dohodkovno podporo<sup>18</sup>. Direktiva o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih prav tako zagotavlja, da delavci v EU že v zgodnji fazi dobijo bistvene informacije o svojih pogodbah,

<sup>11</sup> Te vključujejo vrsto dogodkov vzajemnega učenja (glej [poročilo](#), objavljeno leta 2020) in dogodek na visoki ravni v zvezi s socialno zaščito za samozaposlene osebe junija 2022.

<sup>12</sup> Orodje za spremljanje, razvito z Odborom za socialno zaščito, za ugotavljanje letnih ključnih socialnih trendov v EU.

<sup>13</sup> V [letnem poročilu](#) Odbora za socialno zaščito za leto 2022 je bilo naslednjih osem držav članic navedenih kot države s „ključnim socialnim izzivom“ na področju dostopa do socialne zaščite: EL, ES, IT, NL, PL, PT, RO in SK.

<sup>14</sup> Glej tudi tematsko analizo preglednice kazalnikov okrevanja in odpornosti glede [socialne zaščite](#).

<sup>15</sup> Direktiva (EU) 2022/2041.

<sup>16</sup> COM(2022) 490 final.

<sup>17</sup> COM(2021) 762 final.

<sup>18</sup> COM(2021) 801 final.



zlasti o socialni varnosti<sup>19</sup>. Te pobude so tesno povezane z zagotavljanjem, da imajo vse osebe, ne glede na obliko dela, dostop do ustrezne socialne zaščite pred ekonomskimi tveganji in da vsi prispevajo tudi k njenemu financiranju, kot se zagovarja tudi na svetovni ravni<sup>20</sup>.

#### 1.4. Pregled izvajanja

**Komisija je v Priporočilu Sveta pozvana, naj pregleda napredek pri izvajanju in o tem poroča Svetu.** Analiza v sedanjem poročilu temelji na okviru spremljanja, pripravljenem skupaj z Odborom za socialno zaščito, da bi se ocenil napredek pri doseganju ključnih ciljev Priporočila ter nedavnih ukrepov in reform, ki so jih sprejele ali napovedale države članice, kot je razvidno iz njihovih nacionalnih izvedbenih načrtov, evropskega semestra ali načrtov za okrevanje in odpornost. Poročilo temelji tudi na tematskem poročilu Evropske mreže za socialno politiko o razsežnosti preglednosti<sup>21</sup>, tematskih razpravah v Odboru za socialno zaščito, izmenjavah s socialnimi partnerji in ugotovitvah v okviru dogodkov vzajemnega učenja, ki jih je organizirala Komisija.

**V poročilu je pregledan napredek v zvezi s štirimi razsežnostmi iz Priporočila (formalno kritje, dejansko kritje, ustreznost in preglednost) ter v zvezi z delavci v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlenimi osebami.** Osredotoča se na ukrepe in reforme, ki so bili izvedeni od sprejetja Priporočila Sveta ali so načrtovani. Ker imajo delavci v standardnih oblikah zaposlitve dostop do večine področij socialne zaščite v večini držav članic EU, se poročilo osredotoča predvsem na odpravljanje vrzeli za samozaposlene osebe in delavce z nestandardnimi pogodbami. V poročilu so, kjer je mogoče, uporabljeni podatki za merjenje napredka od sprejetja Priporočila jeseni 2019, čeprav za nekatere kazalnike zadnji razpoložljivi statistični podatki segajo v obdobje 2020–2021<sup>22</sup>.

## 2. Pregled napredka pri izvajanju Priporočila Sveta

### 2.1. Kratek pregled nacionalnih izvedbenih načrtov: neenotnost glede osredotočenosti in ravni cilja

Pregled<sup>23</sup> 26 nacionalnih izvedbenih načrtov kaže, da se **skoraj vsi nacionalni izvedbeni načrti implicitno ali eksplicitno nanašajo na obstoječe/preostale vrzeli v dostopu do socialne zaščite na nacionalni ravni. Samo v polovici držav članic pa so zajete vse skupine**

---

<sup>19</sup> Direktiva (EU) 2019/1152. Glej tudi Direktivo (EU) 2016/2102 o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij organov javnega sektorja.

<sup>20</sup> [Priporočilo](#) MOD o minimalnih ravneh socialne zaščite iz leta 2012 in [globalni poziv](#) k ukrepanju za okrevanje, ki je osredotočeno na človeka, iz leta 2021.

<sup>21</sup> Spasova, S., in drugi (2023), *Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification* (Preglednejši dostop do socialne zaščite za delavce in samozaposlene z obveščanjem in poenostavitvijo), Evropska mreža za socialno politiko, Urad za publikacije Evropske unije.

<sup>22</sup> Informacije o formalnem kritju ali v zvezi s prispevki in pravicami (vzajemni informacijski sistem o socialni zaščiti – MISSOC) so na voljo za začetek leta 2022, za druge kazalnike (npr. EU-SILC) pa se podatki nanašajo na leto 2021 (in torej na dohodek za leto 2020).

<sup>23</sup> Prvi pregled 21 nacionalnih izvedbenih načrtov, predloženih do septembra 2021, je bil objavljen v [letnem poročilu Odbora za socialno zaščito za leto 2021](#) in v [skupnem poročilu o zaposlovanju za leto 2022](#).

**in vrste vrzeli.** Poleg tega so nacionalni izvedbeni načrti zelo osredotočeni na stanje v smislu formalnega kritja, medtem ko so druge razsežnosti dostopa do socialne zaščite slabše zajete, kljub obstoječim kazalnikom za spremljanje dejanskega dostopa ali ustreznosti, dogovorjenim na ravni EU. Pomembno je, da nekatere države članice menijo, da so že izvedle vse (BG, SE) ali skoraj vse (CZ, FR, HU, AT, PL) določbe Priporočila, glej tudi preglednico v Prilogi.

Večina nacionalnih izvedbenih načrtov (22 od 26 predloženih)<sup>24</sup> se nanaša na posebne ukrepe ali nove zaveze na nacionalni ravni za izvajanje Priporočila. Vendar **se obseg in področje uporabe ukrepov ter njihov časovni okvir (že sprejeti ali načrtovani) med državami precej razlikujejo**<sup>25</sup>: v desetih nacionalnih izvedbenih načrtih je poudarek na enem glavnem ukrepu politike in/ali zakonodajnem ukrepu, enajst jih vključuje sklop od treh do osmih ukrepov, načrt Belgije pa ima več kot trideset ukrepov.

Ukrepi iz nacionalnih izvedbenih načrtov pokrivajo številna področja socialne zaščite, tri najpogosteje zajeta področja pa so pokojnine ter dajatve za brezposelnost in bolezni, medtem ko so druga področja (materinstvo in očetovstvo, nesreče pri delu in poklicne bolezni, zdravstveno varstvo in invalidnost) redkeje obravnavana.

#### **Okvir 1: Pandemija COVID-19 in vpliv na sisteme socialne zaščite**

**Pandemija COVID-19 je pokazala ključno vlogo socialne zaščite pri zagotavljanju varnostne mreže v času krize,** hkrati pa je razkrila vrzeli v dostopu in številne države članice prisilila, da so začasno razširile socialno zaščito na prej nekrita skupine. Glede na prekrivanje sanitarne krize z obdobjem izvajanja Priporočila ni presenetljivo, da se 24 od 26 nacionalnih načrtov nanaša na ukrepe, sprejete kot odziv na pandemijo, trije načrti pa se nanašajo izključno na take ukrepe. Vendar se samo osem nacionalnih načrtov nanaša na ukrepe, ki so postali trajni, pri tem pa je poudarek predvsem na izboljšanju kritja samozaposlenih oseb ali delavcev v posebnih sektorjih, kot je kulturni sektor.

Pandemija COVID-19 je v nekaterih primerih pospešila tudi digitalizacijo socialnih storitev, vključno s širšo in poenostavljeno uporabo elektronskih obrazcev, svetovanjem na daljavo in boljšo interoperabilnostjo podatkov med različnimi javnimi organi.

**Glede časovnega okvira se 13 držav članic sklicuje na ukrepe, sprejete od leta 2019,** 18 držav članic pa na ukrepe v pripravi ali „načrtovane v prihodnosti“. Nekatere države članice se sklicujejo tudi na ukrepe, sprejete pred sprejetjem Priporočila.

V zvezi s ciljnim skupinami so nekateri ukrepi namenjeni vsem zaposlenim osebam, **večina pa jih obravnava tudi položaj posebnih skupin:** ukrepe izključno za samozaposlene osebe navaja 17 držav članic, ukrepe za delavce z nestandardnimi pogodbami pa 11 držav članic.

Nacionalni izvedbeni načrti nekaterih držav članic (npr. Belgije, Estonije in Cipra) vključujejo podrobne informacije o vsakem načrtovanem ukrepu v smislu področja, ciljne skupine, pričakovanega učinka, časovnega okvira, proračuna, izvajalskega organa in načrta za

<sup>24</sup> Nacionalni izvedbeni načrti iz BG, HU, SE in SK se niso nanašali na takšne ukrepe.

<sup>25</sup> Ob upoštevanju samo strukturnih ukrepov in torej brez začasnih ukrepov, sprejetih kot odziv na krizo zaradi COVID-19.

spremljanje/ocenjevanje. V nacionalnih izvedbenih načrtih nekaterih drugih držav niso podrobno navedeni ukrepi, napovedani za prihodnost.

**Vključenost socialnih partnerjev v pripravo nacionalnega izvedbenega načrta ali nekaterih ukrepov je navedena le v omejenem številu nacionalnih izvedbenih načrtov.** Drugi deležniki, kot so organizacije civilne družbe, so komaj omenjeni. Organizacije socialnih partnerjev EU so navedle<sup>26</sup>, da so bile vključene zelo malo ali zelo pozno v postopku, in pozvale k tesnejši vključitvi v oblikovanje in izvajanje ukrepov za izboljšanje dostopa do socialne zaščite za nestandardne delavce in samozaposlene osebe.

Poleg izboljšanja dostopa do socialne zaščite so bili v nekaterih nacionalnih izvedbenih načrtih držav članic navedeni tudi **ukrepi za zmanjšanje pretirane uporabe nestandardnih oblik dela.** Nizozemska na primer sprejema ukrepe za zmanjšanje socialnih in davčnih spodbud za samozaposlitev oseb (ki poleg sebe ne zaposlujejo drugih oseb) ali zaposlovanje za določen čas v podjetjih; Nemčija in Poljska sta sprejeli ukrepe za boljše spremljanje statusa kritja oseb z nestandardnimi pogodbami.

Priporočilo tudi spodbuja države članice, naj izboljšajo razpoložljivost nacionalnih statističnih podatkov o dostopu do socialne zaščite, vendar le nekaj držav članic (pet od šestindvajsetih, glej prilogo) kljub razmeroma omejeni razpoložljivosti kvantitativnih podatkov na tem področju načrtuje posebne ukrepe. Številne države članice sicer imajo podatke, večinoma iz upravnih virov, vendar ti niso vedno razčlenjeni glede na vrsto delovnega razmerja, spol ali starost, prizadevanja za oceno stopnje kritja z različnimi področji socialne zaščite pa so omejena<sup>27</sup>. Poleg tega se razpoložljivi podatki ne uporabljajo sistematično pri oblikovanju politik. V nacionalnih izvedbenih načrtih in v prispevkih socialnih partnerjev na posvetovanjih niso bila izpostavljena konkretna vprašanja glede vpliva izvedbenih ukrepov na mala in srednja podjetja. So pa organizacije delodajalcev navedle, da bi moral biti dostop samozaposlenih oseb do najpomembnejših področij osnovne socialne zaščite z razumnimi stroški vodilno načelo, medtem ko bi moral dostop do naprednejše zaščite ostati neobvezen.

Ukrepi, navedeni v nacionalnih izvedbenih načrtih, bi lahko bili **bolje povezani z ukrepi politike v okviru** načrtov za okrevanje in odpornost ter nadaljnji ukrepi v okviru evropskega semestra. Tako bi se povečal njihov učinek. Večina nacionalnih izvedbenih načrtov na primer ne omenja ukrepov, povezanih z izboljšanjem preglednosti sistemov socialne zaščite, medtem ko se veliko načrtov za okrevanje in odpornost osredotoča na digitalizacijo na področju socialne zaščite s ciljem zagotoviti boljši dostop do storitev socialne varnosti, poenostaviti postopke ter ljudem in podjetjem ponuditi preproste in učinkovite digitalne rešitve. Poleg tega lahko države članice uporabijo tudi Instrument za tehnično podporo, da bi podprle izvajanje strukturnih reform na nacionalni ravni.

---

<sup>26</sup> Posvetovanje s socialnimi partnerji EU (maj 2022) o izvajanju Priporočila.

<sup>27</sup> Na podlagi razprave v podskupini za kazalnike pri Odboru za socialno zaščito, oktober 2022.

## 2.2. Formalno kritje

Delavci in samozaposlene osebe se „štejejo za formalno krite na posameznem področju socialne zaščite, če obstoječa zakonodaja ali kolektivna pogodba določa, da so upravičeni do udeležbe v sistemu socialne zaščite na določenem področju. Formalno kritje se lahko zagotovi prek obveznih ali prostovoljnih sistemov“ (Priporočilo Sveta, uvodna izjava 15).

Države članice so bile pozvane, naj izboljšajo formalno kritje (za vsa področja, navedena v Priporočilu) in ga razširijo: (a) obvezno na vse delavce, ne glede na vrsto delovnega razmerja; (b) vsaj prostovoljno, in kadar je to primerno, obvezno na samozaposlene osebe.

### 2.2.1. Vrzeli

**Prikaz formalnega kritja<sup>28</sup> na podlagi okvira spremljanja kaže, da v državah članicah EU kljub določenemu napredku od leta 2019 še vedno obstajajo velike vrzeli za nestandardne delavce in samozaposlene osebe<sup>29</sup>.**

Leta 2022 se v 17 državah članicah<sup>30</sup> vsaj ena skupina nestandardnih delavcev sooča s formalnimi vrzeli na vsaj enem od ustreznih področij socialne zaščite. Področja socialne varnosti z največ vrzeli so brezposelnost (13 držav članic), bolezen (11) in dajatve za materinstvo (9). Prizadete kategorije vključujejo priložnostne delavce ali delavce s poenostavljenimi kratkoročnimi pogodbami o zaposlitvi za določen čas, sezonske delavce in delavce z drugimi delovnimi pogodbami, specifičnimi za posamezno državo<sup>31</sup>. V petih državah članicah<sup>32</sup> se vrzeli nanašajo samo na posebno skupino „vajencev in pripravnikov“ (in pogosto na podskupino v tej kategoriji)<sup>33</sup>. Poleg tega je v približno polovici držav članic dostop nestandardnih delavcev do vsaj enega področja socialne zaščite le prostovoljen, pogosto s sistemi možnosti vključitve, zlasti za dajatve za brezposelnost, starost, invalidnost, bolezen in materinstvo.

Na podlagi podatkov, ki so na voljo v omejenem številu držav članic, se ocenjuje<sup>34</sup>, da približno 5,6 milijona nestandardnih delavcev nima dostopa do dajatev za brezposelnost (v 11 državah članicah), 366 000 jih nima dostopa do dajatev za bolezen (v šestih državah članicah), 413 000

---

<sup>28</sup> Zbiranje podatkov o formalnem kritju (Odbor za socialno zaščito), zadnja posodobitev: pomlad 2022.

<sup>29</sup> Glede na reforme formalnega kritja, ki se izvajajo ali so napovedane (glej okvir 2), naj bi se število vrzeli, ugotovljenih v tej skupini, v naslednjih nekaj letih nekoliko zmanjšalo.

<sup>30</sup> CZ, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI in SK. Opomba: to odraža stanje spomladi 2022. Od oktobra 2022 so preostalo formalno vrzel zapolnili v Španiji, saj imajo delavci v gospodinjstvu dostop do dajatev za brezposelnost.

<sup>31</sup> To vključuje „malo delo“ v Nemčiji, (nekatero) „civilnopravne pogodbe“ (tj. kategorijo netipičnih pogodb, ki se uporabljajo za sklepanje pogodb o delu) na Poljskem, „pogodbe o opravljanju dela“ na Češkem, pogodbe o delu z nerednim dohodkom na Slovaškem itd.

<sup>32</sup> DK, EL, FR, IT in NL.

<sup>33</sup> To se ujema s predhodnimi rezultati pregleda izvajanja [Priporočila Sveta o okviru za kakovost pripravništva](#).

<sup>34</sup> Na podlagi združevanja nacionalnih ocen, ki temeljijo na različnih virih in metodah ter ne zajemajo vseh držav članic z vrzeljo.

pa do dajatev za materinstvo (v petih državah članicah). Te številke je treba jasno obravnavati kot spodnje ocene, saj vse države članice ne poročajo o takšnih vrzelih, če obstajajo.

**Posebej glede samozaposlenih oseb obstajajo formalne vrzeli na vsaj enem od področij socialne zaščite v 19 državah članicah (leta 2022).** Najbolj prizadeta področja so dajatve za brezposelnost (13 držav članic), sledijo dajatve za nesreče pri delu in poklicne bolezni (9), dajatve za očetovstvo (5) in dajatve za bolezen (3). Čeprav je to v skladu s Priporočilom, pa dejstvo, da je dostop za samozaposlene osebe prostovoljen na vsaj enem področju v 19 državah članicah<sup>35</sup>, večinoma prek sistemov možnosti vključitve, na splošno povzroča nizke stopnje uporabe teh sistemov<sup>36</sup>. V nekaterih državah članicah je to mogoče pojasniti s kratkim časom, ki ga imajo ljudje na voljo za odločitev, ali se bodo vključili v prostovoljne sisteme, skupaj z dolgimi obdobji vezave.

Leta 2022 samozaposlene osebe v **19** državah članicah in nekateri nestandardni delavci v **17** državah članicah niso bili kriti na vsaj enem področju socialne zaščite.

## 2.2.2. Ukrepi politike

**Večina nacionalnih izvedbenih načrtov potrjuje zgoraj opisane vrzeli v formalnem kritju in večina držav članic je predstavila ukrepe, ki so bili/bodo sprejeti za njihovo odpravo.** Vendar je bilo veliko teh ukrepov sprejetih kot odziv na krizo zaradi COVID-19, da bi dostop začasno in izjemoma razširili na posebne kategorije delavcev, ki prej niso bili (ali so bili le delno) zajeti (delavci s prekarnimi pogodbami, delavci v gospodinjstvu in samozaposlene osebe) ali ki delajo v posebnih sektorjih/poklicih (kulturni sektor, zdravstveni delavci itd.)<sup>37</sup>.

V nekaj več kot polovici držav članic (15) so ukrepi, sprejeti ali napovedani od leta 2019 glede formalnega kritja, strukturne reforme za trajno odpravo vrzeli na področjih, ki so zajeta v Priporočilu<sup>38</sup>. **Najpogosteje se nanašajo na odpravo vrzeli v formalnem kritju za samozaposlene osebe**, kar je mogoče pojasniti z velikim številom držav članic, v katerih so te osebe še vedno izključene iz dostopa do več področij. Manj pozornosti se namenja drugim nestandardnim oblikam dela (npr. pogodbam za določen čas/s krajšim delovnim časom).

<sup>35</sup> Zlasti za dajatve za bolezen, starost in za preživele družinske člane ter dajatve za materinstvo.

<sup>36</sup> Glej [posodobitev](#) okvira za spremljanje iz leta 2021 in Schoukens (2022), [Improving access to social protection for the self-employed in the EU](#) (Izboljšanje dostopa do socialne zaščite za samozaposlene osebe v EU).

<sup>37</sup> Glej podrobnosti za druge države v [skupnem poročilu o zaposlovanju za leto 2022](#), predlogu [skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2023](#) in poročilu Evropske mreže za socialno politiko (2021), *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis* (Odzivi politike socialne zaščite in vključevanja na krizo zaradi COVID-19).

<sup>38</sup> V nekaterih državah so bile pravice razširjene na vse zaposlene, na primer pravica do očetovskega dopusta (v BG in HR), v skladu z direktivo o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja iz leta 2019. Ti ukrepi v tem poročilu niso izrecno obravnavani.

## Preglednica 1: Strukturne reforme na področju formalnega kritja od leta 2019

	Strukturne reforme v 15 državah članicah:			Brez strukturnih reform (v 12 državah članicah)
Ciljne skupine	Za samozaposlene osebe	Za nestandardne zaposlene	Za obe skupini	
Države članice	<i>EL, FR, IT, LT, MT, NL</i>	<i>ES, PL, PT</i>	<i>BE, EE, IE, CY, LU, RO</i>	<i>AT, BG, CZ, DK, DE, HR, LV, HU, SI, SK, FI in SE</i>

Vir: nacionalni izvedbeni načrti in najnovjši podatki Odbora za socialno zaščito. Opomba: države, zapisane v ležeči pisavi: predlagane ali napovedane reforme, ki še niso bile sprejete.

Med reformami za samozaposlene osebe so bile nekatere že izvedene, številne so v pripravi, druge pa so načrtovane za prihodnost (glej okvir 2).

### Okvir 2: Socialna zaščita za samozaposlene osebe

Medtem ko je skupni delež samozaposlenih oseb med delovno silo v zadnjih 25 letih ostal stabilen (približno 14 % delovne sile), se delež tistih, ki nimajo zaposlenih, povečuje (približno 68,3 % od 27 milijonov samozaposlenih oseb v EU)<sup>39</sup>. Razpoložljivi podatki za sedem držav članic (BE, DE, IT, LU, NL, PL in SE) kažejo visoke stopnje revščine zaposlenih med samozaposlenimi osebami brez zaposlenih<sup>40</sup>. Ta trend povečuje potrebo po zagotavljanju dostopa do socialne zaščite za samozaposlene osebe.

V 12 državah članicah, ki so predložile podatke<sup>41</sup>, 15,3 milijona samozaposlenih oseb nima dostopa do dajatev za brezposelnost, 3,9 milijona jih nima dostopa do dajatev za nesreče pri delu in poklicne bolezni (v devetih državah članicah), 5,3 milijona pa do dajatev za bolezen (v treh državah članicah).

Kot je prikazano v nadaljevanju, več strukturnih reform kaže, da je te vrzeli mogoče odpraviti, in so lahko navdih za druge države, ki se še vedno soočajo s takšnimi vrzeli.

**Irska** je novembra 2019 uvedla novo shemo dajatev za iskalce zaposlitve za tiste, ki so bili samozaposleni. **Francija** je samozaposlenim osebam od leta 2019 pod določenimi pogoji (sodno odrejeno prenehanje ali postopek v primeru insolventnosti) odobrila dostop do nadomestila za dohodek, leta 2022 pa je omilila pogoje za uveljavljanje dajatve. Od konca leta 2020 je dajatve za bolezen razširila tudi na svobodne poklice (*professions libérales*). Na **Malti** so samozaposlene osebe pod določenimi pogoji od začetka leta 2019 upravičene do dajatev za brezposelnost. **Italija** je v okviru uredbe o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja (junij 2022) uvedla pravico do dnevnega nadomestila za samozaposlene ženske pred porodom (če pride do zapletov) in pravico do starševskega dopusta za samozaposlene očete.

**Ciper** reformira sistem socialnega zavarovanja, da bi kritje razširil na samozaposlene osebe in nestandardne oblike zaposlitve (začetek veljavnosti je predviden za leto 2023). Vlada v **Luksemburgu** je predlagala uvedbo dajatev za očetovstvo za samozaposlene očete. **Estonija** širi kritje zavarovanja za primer brezposelnosti na samozaposlene osebe, imetnike poslovnih računov ter člane organov upravljanja in nadzora. Prizadeva si tudi za

<sup>39</sup> Eurostat, raziskava o delovni sili.

<sup>40</sup> Eurostat, EU-SILC 2019, uporabljen v projektu EU [Working Yet Poor](#) (Revni kljub delu).

<sup>41</sup> Zbiranje podatkov o formalnem kritju (EK-Odbor za socialno zaščito), zadnja posodobitev: pomlad 2022.

razširitev zdravstvenega varstva na osebe, ki niso zavarovane ali imajo prekinjeno zavarovanje. **Nizozemska** se pripravlja na uvedbo obveznega invalidskega zavarovanja za samozaposlene (predvidoma do leta 2026).

Nacionalni izvedbeni načrti vključujejo tudi zaveze za prihodnost. **Romunija** na primer načrtuje razširitev očetovskega dopusta na samozaposlene osebe, **Belgija** preučuje, kako bi zaščita pred izgubo dohodka za samozaposlene osebe („premostitvena pravica“) postala trajna, **Grčija** načrtuje razširitev dostopa do dajatev za bolezen na samozaposlene osebe, **Litva** preučuje vključitev vseh samozaposlenih oseb v sistem zavarovanja za primer brezposelnosti, **Nizozemska** poskuša samozaposlenim osebam zagotoviti dostop do kolektivnih pokojninskih sistemov.

V zvezi z **nestandardnimi delavci** dosedanje reforme vključujejo: dostop do dajatev za brezposelnost, za katere se plačujejo prispevki, za delavce v gospodinjstvu v Španiji (od oktobra 2022), nov status in poseben sklad socialne varnosti za delavce v kulturnem sektorju na Portugalskem (od oktobra 2022 – zaposleni s pogodbami o zaposlitvi za zelo kratek čas so zavarovani za večino tveganj in so upravičeni do novega nadomestila za prekinitvev umetniške dejavnosti). Poleg tega številne države članice vzporedno s podpornimi ukrepi na ravni EU<sup>42</sup> sprejemajo ukrepe za izboljšanje statusa in delovnih pogojev **umetnikov ter kulturnih in ustvarjalnih delavcev**, saj je za ta sektor značilno, da v njem prevladujejo nestandardne oblike dela<sup>43</sup>.

**Druge reforme so v pripravi.** Poljska je ob podpori mehanizma za okrevanje in odpornost konec leta 2021 začela reformo za razširitev obveznega zavarovanja in izboljšanje kritja. Zadeva zlasti civilnopravne pogodbe z določbami, katerih namen je zagotoviti, da je v kritje vključeno starostno/pokojninsko in nezgodno zavarovanje. Druge reforme vključujejo: vladni predlog zakona na Irskem, ki zagotavlja minimalno raven zaščite (dajatve za bolezen) za nizko plačane zaposlene, ki morda niso upravičeni do sistema v podjetju, v Luksemburgu predlog za univerzalno zdravstveno varstvo (oktober 2021), da bi zagotovili vključitev v zdravstveno zavarovanje za nevključene ranljive osebe.

Romunija namerava sezonskim in dnevnim delavcem ter platformnim delavcem zagotoviti formalni dostop do vseh področij socialne varnosti, Belgija pa ocenjuje načine za izboljšanje formalnega kritja za platformne delavce (dajatve za brezposelnost in nesreče pri delu) in za posebne kategorije delavcev (npr. varuhi predšolskih otrok). Češka ne namerava spremeniti „pogodb o opravljanju dela“ v delovno razmerje, namerava pa spremeniti merila za dostop do zavarovanja ter izboljšati dostop do kritja za bolezen in z njo povezana tveganja (vključno z materinstvom) za nestandardne delavce.

**Druge države članice so poročale, da ne nameravajo zagotoviti (polnega) dostopa nekaterim skupinam, ki trenutno niso zajete, zlasti samozaposlenim osebam.** Razlogi za tak pristop so: stroški, ki bi jih to vključevalo, pomisleki glede vpliva na prožnost trga dela ali zapletenost zagotavljanja polnega kritja za samozaposlene osebe (zlasti za zavarovanje za primer brezposelnosti, bolezn ali invalidsko zavarovanje). V nekaterih primerih je razlog za

<sup>42</sup> Delovni načrt EU za področje kulture 2023–2026; [Resolucija Evropskega parlamenta](#) o položaju umetnikov in okrevanju kulturnega sektorja v EU; [študija iz leta 2020](#), ki jo je objavila Komisija, o statusu in delovnih pogojih umetnikov ter kulturnih in ustvarjalnih delavcev.

<sup>43</sup> V Belgiji se razpravlja o reformi statusa umetnikov, na Irskem pa poteka poskusno izvajanje sheme zajamčenega temeljnega dohodka za umetnike. Češka, Španija, Grčija in Romunija so s tem povezane reforme vključile v svoje načrte za okrevanje in odpornost.

to, da se ne sprejmejo ukrepi za odpravo formalne vrzeli, majhnost skupin, ki niso zajete, ali dejstvo, da se nekatera tveganja lahko krijejo iz drugih področij ali iz zavarovanja, povezanega z glavno zaposlitvijo osebe (kadar vrzel vpliva na nekatere dodatne obrobne pogodbe).

**Socialni partnerji so izrazili različna stališča glede vprašanja formalnega kritja, zlasti za samozaposlene osebe.** Organizacije delodajalcev so trdile, da bi „obvezno in polno kritje iz vseh šestih področij socialne zaščite ter prispevki zanje razvrednotili sam pojem samozaposlitve“ in da mora biti omogočena „določena izbira med različnimi področji socialne zaščite in višino ustreznih prispevkov“<sup>44</sup>. Po drugi strani so organizacije delavcev pozvale vlade, naj zagotovijo obvezno vključitev samozaposlenih oseb v vsa področja in obravnavajo vprašanje „navidezne samozaposlitve“<sup>45</sup>.

**V zadnjih nekaj letih so bili delovni pogoji platformnih delavcev v središču razprav o socialni politiki,** s posebnim poudarkom na njihovem zaposlitvenem statusu (samozaposleni ali zaposleni) in njegovem vplivu na kritje iz socialne zaščite.

Dostop platformnih delavcev do socialne zaščite je obravnavan v 11 nacionalnih izvedbenih načrtih (BE, DE, EE, FR, HR, IT, CY, LT, PT, RO in SI), pri čemer večina od njih meni, da je to izziv. **Pet držav članic (BE, IT, CY, RO in SI) je v svoje nacionalne izvedbene načrte vključilo konkretne ukrepe,** štiri države članice pa na splošno opozarjajo na potrebo po ukrepanju na tem področju v prihodnosti (DE, EE, LT in PT). Ciper na primer platformne delavce uvršča v skupino oseb z nestandardnimi pogodbami, na katere je treba z reformo socialnega zavarovanja razširiti dostop do dajatev (brezposelnost, nesreče pri delu); Belgija in Romunija napovedujeta zakonodajne spremembe za zagotovitev ustrezne socialne zaščite platformnih delavcev, vključno s samozaposlenimi osebami (glej tudi zgoraj).

Poleg tega so nekatere države članice (Grčija, Španija, Francija) po predložitvi svojih nacionalnih izvedbenih načrtov sprejele nadaljnje ukrepe za platformne delavce, tudi v okviru svojih načrtov za okrevanje in odpornost. Portugalska je napovedala nadaljnje ukrepe, druge (Nemčija, Hrvaška, Luksemburg in Nizozemska) pa trenutno razpravljajo o morebitnih spremembah ustrezne zakonodaje.

### 2.3. Dejansko kritje

**Čeprav je formalno kritje nujen pogoj za dostop do sistemov socialne zaščite, morda ne zadostuje, če ni zagotovljeno dejansko kritje za vse delavce, ne glede na vrsto delovnega razmerja, in za samozaposlene osebe.** V skladu s Priporočilom Sveta „dejansko kritje“ skupine pomeni, da imajo na posameznem področju socialne zaščite posamezniki iz skupine možnost pridobiti pravice do dajatev ter v primeru uresničitve tveganja dostopati do določene ravni dajatev. To je mogoče doseči s prilagoditvijo pravil, ki urejajo prispevke in pravice, tako da lahko posamezniki pridobijo pravice do dajatev in dostopajo do njih ne glede na vrsto njihovega delovnega razmerja ali statusa na trgu dela. Dejansko kritje pomeni tudi, da se

<sup>44</sup> [Izjava evropskih medpanožnih delodajalcev](#) o okviru za spremljanje dostopa do socialne zaščite za delavce in samozaposlene osebe, marec 2021.

<sup>45</sup> Izjave organizacije ETUC na posvetovanju s socialnimi partnerji EU (maj 2022) in na dogodku Evropske komisije junija 2022 o izboljšanju dostopa do socialne zaščite za samozaposlene osebe.




pravice ohranjajo, pridobijo in/ali prenašajo med vsemi vrstami zaposlitvenih in samozaposlitvenih statusov, postopno in med različnimi sistemi znotraj določenega področja.

### 2.3.1. Vrzeli

V okviru spremljanja se dejansko kritje oceni z uporabo stopnje prejemanja socialnih dajatev (na ravni posameznika) s strani delovno sposobnih posameznikov, ki jim grozi revščina pred socialnimi transferji, v različnih statusih aktivnosti<sup>46</sup>. **Od leta 2021 se kritje s socialnimi dajatvami v EU27 zelo razlikuje po statusih aktivnosti<sup>47</sup>.**

- V EU so v povprečju delavci za določen čas pogosteje prejeli dajatve kot tisti s pogodbenimi za nedoločen čas<sup>48</sup> (47,9 % oziroma 39,1 %), delavci s krajšim delovnim časom pa pogosteje kot tisti s polnim delovnim časom (43,3 % oziroma 37,9 %), saj njihov neugoden socialni položaj zahteva večjo podporo iz socialnih transferjev. Vendar se to ne dogaja v vseh državah članicah. Poleg tega so samozaposleni še vedno tisti status aktivnosti<sup>49</sup>, za katerega je najmanj verjetno, da prejema dajatve, kadar mu grozi revščina (31,2 % v primerjavi z 41,8 % za vse vrste zaposlenih v EU27), in to v večini držav članic kljub izjemnim ukrepom za dohodkovno podporo v obdobju pandemije COVID-19, ko se je njihova stopnja prejemanja dajatev skoraj potrojila.
- Na splošno je bilo v 14 državah članicah bolj verjetno, da bodo dajatve prejemale osebe s standardnimi oblikami zaposlitve (zaposleni za nedoločen in polni delovni čas) kot vse druge zaposlene osebe (osebe s krajšim delovnim časom, zaposleni za določen čas in samozaposlene osebe), v štirih državah članicah pa je bila razlika večja od 10 odstotnih točk<sup>50</sup>. V šestih državah članicah<sup>51</sup> je približno 10 % ali manj zaposlenih za „določen čas s polnim delovnim časom“ prejelo socialne dajatve.
- Med brezposelnimi je leta 2021 nekaj več kot polovica (52,7 %) prejela (kakršne koli) socialne dajatve. V Bolgariji, Grčiji, na Hrvaškem, Poljskem, v Romuniji in na Slovaškem pa je bila ta stopnja nižja od 25 %. Med vsemi registriranimi kratkotrajno brezposelnimi (brez zaposlitve manj kot eno leto) jih je leta 2021 v EU 57,3 % prejelo dajatve/pomoč za brezposelnost<sup>52</sup>, v šestih



Več kot 40 %  
brezposelnih oseb (manj  
kot eno leto) v EU leta  
2021 ni prejelo  
nobnih dajatev za  
brezposelnost.

<sup>46</sup> Odraža obseg, v katerem sistemi socialne zaščite dosežejo skupine, ki jim grozi revščina pred socialnimi transferji (kar bi lahko veljalo za približek tveganj, ki spadajo na področje uporabe Priporočila). Čeprav bi bil idealen kazalnik kritja delež oseb, ki prejema dajatve za vsako vrsto tveganja glede na prejšnji status na trgu dela, je v sedanjih raziskavah na ravni EU težko zajeti prebivalstvo, za katero se tveganje uresniči.

<sup>47</sup> Vsi kazalniki o učinkovitem dostopu in ustreznosti temeljijo na podatkih Eurostata, EU-SILC (2021), razen če je navedeno drugače.

<sup>48</sup> V osmih državah članicah (BE, BG, EE, ES, IT, CY, LV in MT) je bilo obratno.

<sup>49</sup> Pri družinskih delavcih je bilo še manj verjetno, da bodo kriti s socialnimi dajatvami, čeprav so vrednosti za to kategorijo statistično zanesljive le v nekaj državah članicah.

<sup>50</sup> BG, LV, LT in SI.

<sup>51</sup> EL, HR, HU, PL, PT in RO.

<sup>52</sup> Eurostat, anketa o delovni sili v EU, [lfsa\\_ugadra](#).

državah članicah pa manj kot 50 %<sup>53</sup> in le tretjina ali manj na Hrvaškem, Poljskem in Slovaškem.

V zvezi z dohodkovnimi transferji po izgubi zaslužka (običajno dajatve za brezposelnost) nedavna raziskava OECD<sup>54</sup> kaže, da so v državah članicah EU razlike v dohodkovni podpori med osebami, ki so bile pred izgubo zaposlitve „standardno“ zaposlene, in drugimi pogosto precejšnje. To je predvsem posledica omejene razpoložljivosti dohodkovne podpore za tiste, ki so se v preteklosti samozaposlili in so pogosto izključeni iz dajatev za brezposelnost, povezanih z zaslužkom. V Italiji in na Portugalskem je bilo na primer pri „standardnih delavcih“ za 50 % bolj verjetno, da bodo po izgubi zaposlitve prejeli dohodkovno podporo, kot pri drugih delavcih, velike razlike pa so bile tudi v Estoniji, Latviji, Litvi in na Poljskem (20–30 % večja verjetnost).

**Ljudje z nestandardnimi oblikami zaposlitve so bolj verjetno prikrajšani za učinkovit dostop do socialne zaščite, ko jo potrebujejo.** Veljavna pravila, ki urejajo prispevke in pravice, lahko nestandardnim delavcem in samozaposlenim osebam dejansko otežijo

Leta 2022 je bilo upošteveno obdobje za dajatve za brezposelnost v 14 državah članicah vsaj

**eno leto.** Za dajatve za bolezen je doseglo

**6 mesecev** ali več v 10 državah članicah.

učinkovit dostop do dajatev. Leta 2022 je na primer upošteveno obdobje za dajatve za brezposelnost v 12 državah članicah znašalo eno leto, v dveh državah članicah pa celo dve leti<sup>55</sup>. Takšna merila, ki so pogosto namenjena varovanju finančne vzdržnosti sistema, številnim osebami z začasnimi pogodbami in/ali prekarnimi poklicnimi potmi onemogočajo prejemanje dajatev, čeprav so vplačevali prispevke in jim grozi revščina. To velja tudi za dajatve za bolezen, pri katerih so upoštevana obdobja v desetih državah članicah dolga šest mesecev ali več za zaposlene, v petih državah članicah pa so daljša za samozaposlene kot za zaposlene. V tretjini držav članic prispevne dajatve za materinstvo niso na voljo tistim, ki niso bile zaposlene vsaj osem mesecev.

### 2.3.2. Ukrepi politike

**Izziv učinkovitega dostopa, s katerim se soočajo delavci z nestandardnimi pogodbami, zlasti s pogodbami za zelo kratek čas, in samozaposlene osebe, se prepoznava v številnih nacionalnih izvedbenih načrtih. Vendar je število izvedenih ali predlaganih strukturnih reform omejeno.** Poleg tega je bil v nacionalnih izvedbenih načrtih zelo majhen poudarek na tem, kako izboljšati prenosljivost pravic iz enega sistema ali delovnega statusa v drugega.

Evropske organizacije delavcev so izrazile zaskrbljenost, da v večini nacionalnih izvedbenih načrtov težave z dejanskim dostopom (zlasti stroga pravila o upravičenosti, ki tistim, ki potrebujejo pomoč, preprečujejo dostop do dajatev) niso obravnavane v zadostnem obsegu.

<sup>53</sup> BG, CZ, EL, ES, CY in SI.

<sup>54</sup> 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](#) (Dejanske vrzeli v socialni zaščiti za standardne in nestandardne delavce: pristop za spremljanje dostopnosti in ravni dohodkovne podpore).

<sup>55</sup> Vir: vzajemni informacijski sistem o socialni zaščiti (1. januar 2022).

Evropske organizacije delodajalcev trdijo, da je treba socialno zaščito povezati s prispevki za zaposlovanje in okrepiti spodbude za delo<sup>56</sup>.

**Več držav članic v svojih nacionalnih izvedbenih načrtih trdi, da so sedanja pravila, ki urejajo pravice, ustrezna in da morajo biti dobe plačevanja prispevkov dovolj dolge,** da se zagotovijo spodbude za delo ter „ohrani vzdržnost sistema in izvedejo zaščitni ukrepi za preprečevanje zlorab“. To kaže, da sprememba pravil o prispevkih in pravicah ostaja zahtevno vprašanje politike, ki zahteva oceno učinka, politično soglasje in sodelovanje vseh deležnikov.

**Večina sporočenih ukrepov je bila sprejeta izjemoma in začasno kot odziv na pandemijo COVID-19.** Pogoji za upravičenost do dajatev za brezposelnost so v več državah postali ohlapnejši. Italija in Litva sta na primer razširili kategorije potencialnih upravičencev, Finska pa je začasno odpuščenim osebam omogočila dostop do dajatev za brezposelnost. Latvija je uvedla začasno dajatev za pomoč v primeru brezposelnosti za tiste, ki so jim pravice potekle, in za mlade brezposelne diplomante. Nemčija je sprejela sveženj za socialno zaščito, ki je iskalcem zaposlitve omogočil lažji dostop do osnovnih dajatev socialne varnosti.

**Med pandemijo COVID-19 je bilo sprejetih več ukrepov za lažji dostop do dajatev za brezposelnost ali shem dohodkovne podpore za samozaposlene osebe.** Nizozemska je na primer sprejela več svežnjev za začasno dohodkovno podporo, Belgija je „premostitveno pravico“ (nadomestilo v primeru stečaja) razširila na samozaposlene osebe, Španija pa je samozaposlene podprla s posebnimi dajatvami in oprostitvami plačila prispevkov. Številne države članice<sup>57</sup> so se osredotočile na olajšanje dostopa do dajatev za brezposelnost ali druge dohodkovne podpore za umetnike, saj večina od njih sicer ne bi mogla izpolniti standardnih pogojev za upravičenost. Nemčija je sprejela ukrepe za ohranitev zavarovalnega kritja za samozaposlene umetnike s subvencioniranjem njihovih prispevkov. V več državah članicah so bili sprejeti tudičasni ukrepi za olajšanje učinkovitega dostopa do drugih področij (kot so zdravstveno varstvo in dajatve za bolezen)<sup>58</sup>.

Izvedenih je bilo tudi omejeno število strukturnih reform, zlasti v zvezi z dostopom do dajatev za brezposelnost in drugih shem dohodkovne podpore (glej okvir 3 v nadaljevanju).

### **Okvir 3: (Izbrane) reforme, povezane z dejanskim kritjem**

**Španija** reformira sistem pomoči za brezposelnost, da bi zapolnila nekatere vrzeli v kritju, podaljšala najdaljše trajanje in poenostavila sistem. Od marca 2022 omogoča tudi dostop do subvencij za brezposelnost, za katere se ne plačujejo prispevki, za zaposlene, starejše od 52 let, ki imajo nestalne pogodbe za določen čas.

**Italija** je leta 2019 znižala prispevke, ki se zahtevajo za upravičenost do dajatev za brezposelnost za delavce s pogodbami za kratek čas in platformne delavce. Poleg tega je leta 2022 izboljšala dostop do dajatev za brezposelnost za nestandardne delavce; tako je na primer najdaljše obdobje, za katero se lahko izplačuje dajatev v primeru neprostovoljnega odpusta za delavce z netipičnimi pogodbami (nadomestilo DIS-COLL), podaljšala na

<sup>56</sup> Izjava združenja Business Europe med posvetovanjem s socialnimi partnerji EU (maj 2022) in [izjava evropskih medpanožnih delodajalcev](#) iz marca 2021.

<sup>57</sup> DE, EE, ES, FR, LU in AT.

<sup>58</sup> Glej poročilo Evropske mreže za socialno politiko (2021).

12 mesecev in uvedla izdatnejše sheme zjamčenih plač (ki zajemajo začasno ustavitev ali zmanjšanje dejavnosti) ter omogočila dostop do njih tistim, ki prej niso bili vključeni, vključno z vajenci in delavci v gospodinjstvu.

Ciper je leta 2020 odpravil (triletno)upoštevno obdobje za pravice iz zdravstvenega varstva.

**Litva** je v obdobju 2021–2022 pripravljala reformo zavarovanja za primer brezposelnosti (*ki še ni bila sprejeta*), da bi skrajšala minimalno dobo plačevanja prispevkov (z 12 na devet mesecev), omogočila samozaposlenim osebam dostop do zavarovanja in prilagodila prispevne stopnje.

**V nekaterih državah so bili sprejeti ukrepi, ki potencialno zaostrujejo dostop do socialne zaščite**<sup>59</sup>: v Romuniji se je leta 2020 upošteveno obdobje za dajatve za bolezen podaljšalo z enega na šest mesecev (za zaposlene in samozaposlene osebe). Francija je leta 2021 spremenila merila upravičenosti in izračun dajatev za dajatve za brezposelnost ter zvišala minimalne zahteve glede prispevkov. Slovenija je leta 2020 podaljšala upošteveno obdobje za dajatve za brezposelnost (z devet na deset mesecev) in uvedla enomesečno čakalno dobo za izplačilo dajatev za bolezen.

## 2.4. Ustreznost

V skladu z opredelitvijo iz Priporočila Sveta **ustrezni sistemi socialne zaščite omogočajo „ohranjanje dostojnega življenjskega standarda in zagotavljajo ustrezno nadomestitev izgube dohodka, vedno pa preprečujejo, da bi člani sistema zapadli v revščino“**. Da bi to dosegli, se državam članicam „priporoča, naj zagotovijo, da so prispevki za socialno zaščito sorazmerni z zmožnostjo prispevanja delavcev in samozaposlenih oseb“ ter „da izračun prispevkov za socialno zaščito in s tem povezane pravice samozaposlenih oseb temeljijo na objektivni in pregledni oceni njihove dohodkovne osnove“. Za oceno ustreznosti dajatev okvir spremljanja vključuje kazalnike za merjenje razširjenosti revščine ter materialne in socialne prikrajšanosti, pa tudi učinek socialnih transferjev na zmanjšanje revščine.

### 2.4.1. Vrzeli

**Stopnje materialne in socialne prikrajšanosti so višje pri zaposlenih za določen čas kot pri zaposlenih za nedoločen čas in pri delavcih s krajšim delovnim časom v primerjavi z delavci s polnim delovnim časom. Samozaposlene osebe in zaposlene za določen čas tudi bolj ogroža revščina kot tiste v standardnih oblikah zaposlitve.**

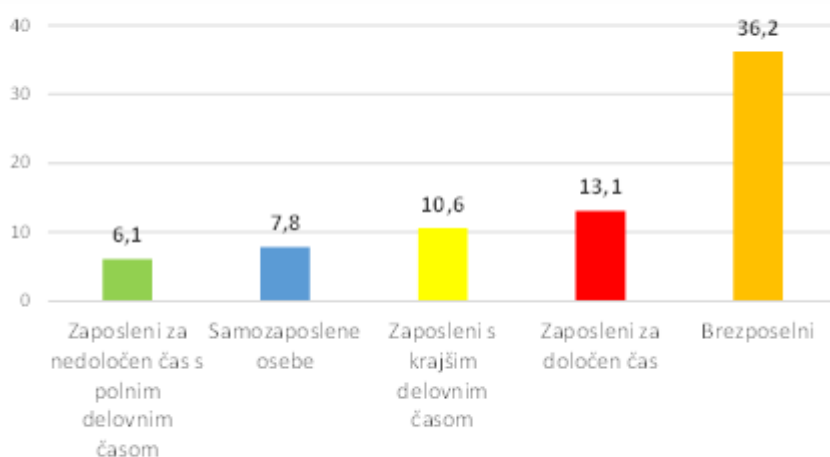
Kot je razvidno iz spodnjega grafa, imajo brezposelni najvišjo povprečno stopnjo materialne in socialne prikrajšanosti (36,2 % v EU leta 2021), sledijo jim zaposleni za določen čas (13,1 % v primerjavi s 6,4 % za zaposlene za nedoločen čas)<sup>60</sup>. Tudi zaposleni s krajšim delovnim časom se soočajo z višjimi stopnjami prikrajšanosti (10,6 %) kot zaposleni s polnim delovnim

<sup>59</sup> Vir: vzajemni informacijski sistem o socialni zaščiti.

<sup>60</sup> Eurostat, EU-SILC, 2021 (starostna skupina od 16 do 64 let).

časom (6,7 %). Visoke stopnje tveganja revščine so med samozaposlenimi osebami (21,4 %), zaposlenimi s pogodbo za določen čas (17,2 %) in delavci s krajšim delovnim časom (15,5 %).

### Materialna in socialna prikrajšanost, EU27 –2021 (%)



Vir: Eurostat, EU-SILC, starostna skupina od 16 do 64 let.

**V številnih državah članicah imajo socialni transferji ključno vlogo pri omejevanju revščine, pri čemer imajo, kot je mogoče pričakovati, večji učinek med delavci v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlenimi osebami kot med delavci v standardnih oblikah zaposlitve.** Leta 2021 je bila na primer stopnja tveganja revščine med zaposlenimi za določen čas po socialnih transferjih za 30,0 % nižja kot pred njimi. Učinek je velik tudi pri osebah, ki delajo s krajšim delovnim časom (27,4 %), in samozaposlenih osebah (29,2 %).

Najnovejši kazalniki ustreznosti kažejo, da se bodo stopnje socialne in materialne prikrajšanosti za vse kategorije po stalnem upadanju med letoma 2014 in 2020 izenačile, zlasti med brezposelnimi in samozaposlenimi osebami. Poleg tega je stopnja tveganja revščine (po socialnih transferjih) še vedno več kot štirikrat višja pri samozaposlenih osebah kot pri standardnih delavcih in več kot 3,5-krat višja pri zaposlenih za določen čas kot pri standardnih delavcih.

Najnovejši podatki so iz leta 2021 in se na splošno nanašajo na dohodkovni položaj v letu 2020. Ugotavlja se, da so sistemi socialne zaščite po zaslugi zelo močnih odzivov politike (vključno s povečanim obsegom kritja, izrednimi podpornimi ukrepi in izdatki) pomagali ljudem prebroditi krizo zaradi COVID-19 brez znatnejšega povečanja tveganja revščine ali dohodkovnih neenakosti. Vendar se zaradi še ene krize, ki jo povzročajo razmere v Ukrajini, že začenjajo kazati velike gospodarske in socialne posledice, zlasti v obliki inflacije in naraščajoče energijske revščine. Glede na zaostanke v razpoložljivosti podatkov je še prezgodaj, da bi lahko ocenili razsežnost vpliva teh kriz.

#### 2.4.2. Ukrepi politike

Področje ustreznosti je v določenem obsegu obravnavano v nacionalnih izvedbenih načrtih (16 držav članic je predstavilo ukrepe za izboljšanje ustreznosti). **Le malo držav članic se osredotoča na raven ustreznosti socialne zaščite za delavce z nestandardnimi zaposlitvami. Vendar pa jih je veliko sprejelo ali namerava sprejeti ukrepe za izboljšanje ustreznosti, ki se osredotočajo na pokojnine za samozaposlene osebe ali posebne kategorije zaposlenih.** Nekateri ukrepi se uvajajo tudi za izboljšanje ustreznosti dajatev za brezposelnost.

**Od obsega, v katerem različne kategorije samozaposlenih oseb in delavcev v nestandardnih oblikah zaposlitve prispevajo za pokojnine, bo odvisno, kakšne bodo njihove prihodnje dajatve.** Za samozaposlene osebe so nihanja v delu in zaslužku izziv pri rednem plačevanju prispevkov. Španija in Latvija sta se odločili prilagoditi metodo za izračun prispevkov za samozaposlene osebe, da bi podprli ustreznost prihodnjih pokojnin, Belgija pa načrtuje uskladitev pokojninskih sistemov samozaposlenih in zaposlenih ter prilagoditev prispevkov samozaposlenih, da bi bolje odražali njihovo zmožnost prispevanja. Iz istega razloga in za spodbujanje udeležbe v sistemu je tudi Portugalska znižala prispevne stopnje in zdaj vsako četrletje izračunava osnovo za prispevke na podlagi dohodka, doseženega v prejšnjem četrletju. Avstrija in Estonija sta sprejeli ukrepe za povečanje ustreznosti pokojnin, zlasti za tiste z majhnimi pravicami, enako pa je storila Nemčija, kjer bodo glavne upravičenke ženske. Češka je predložila pokojninsko reformo za izboljšanje pravičnosti pokojninskega sistema (npr. z odpravo razlik med spoloma). Francija je leta 2021 sprejela zakonodajne ukrepe za zvišanje ravni pokojnin za pomočnike kmetov, Finska pa je leta 2022 spremenila pokojninsko zavarovanje za samozaposlene osebe<sup>61</sup>.

**Povečanje stopnje kritja ali trajanja dajatev za brezposelnost pomaga izboljšati njihovo ustreznost,** Estonija in Litva pa sta sprejeli ukrepe v zvezi s tem. Tudi Belgija je zvišala najnižjo raven dajatev za brezposelnost, skupaj z drugimi minimalnimi dajatvami za socialno varnost in pomoč. Zlasti na tem področju so bili številni ukrepi sprejeti kot odziv politike na pandemijo COVID-19. Za ponazoritev: trajanje dajatev za brezposelnost je bilo začasno podaljšano v obdobju 2020–2021 (in v nekaterih primerih v letu 2022) v Bolgariji, na Danskem, v Nemčiji, Grčiji, Španiji, na Portugalskem, v Romuniji, na Slovaškem in Švedskem. V Belgiji, Franciji in Italiji je bilo začasno ustavljeno postopno zmanjševanje dajatev v določenem obdobju („degresivnost“), medtem ko se je njihova raven začasno zvišala na Irskem, v Luksemburgu (za delno brezposelne osebe), na Malti (z doplačilom) in trajno v nekaterih državah (Belgija, Bolgarija, Estonija, delno na Portugalskem). Medtem ko je večina teh ukrepov zdaj ukinjena ali bo ukinjena, so se nekatere države članice odločile, da jih bodo uveljavile kot strukturne ukrepe. Zlasti za kulturni sektor je več držav članic sprejelo nove ukrepe. Omejeno število ukrepov se je osredotočilo na ustreznost še na drugih področjih, ne le na področju pokojnin ali brezposelnosti. Nekaj primerov je mogoče najti v belgijskem nacionalnem izvedbenem načrtu (bolezen, invalidnost) in malteškem nacionalnem izvedbenem

---

<sup>61</sup> Ukrepi, sprejeti po predložitvi nacionalnega izvedbenega načrta.

načrtu (na področju zdravstvenega varstva bo zdravljenje novih kroničnih bolezni od leta 2023 brezplačno).

#### Okvir 4: Vrzeli v socialni zaščiti, ki vplivajo na mlade<sup>62</sup>

Razlike v dostopu do socialne zaščite za delavce in samozaposlene osebe so še zlasti izrazite pri nekaterih kategorijah, na primer pri **mladih**. Leta 2021 je bilo za mlade (16–29 let), ki so bili brezposelni in jim je grozila revščina (pred socialnimi transferji), veliko manj verjetno (38 %) kot za 30–64-letnike (57 %), da bodo prejeli socialne dajatve v EU.

V polovici držav članic je manj kot **30**  
% mladih med tem, ko so bili  
brezposelni in jih je ogrožala revščina,  
prejemalo kakršno koli socialno pomoč  
(2021).

Nedavno poročilo potrjuje, da mladi delavci pogosto nimajo formalnega dostopa do dajatev za brezposelnost, bolezen ali materinstvo<sup>63</sup>. V večini primerov te vrzeli niso neposredno pogojene s pravili glede na starost. Pogostejše so posledica neobstoja formalnega kritja za posebne kategorije (pripravniki, vajenci, priložnostni delavci, platformni delavci, odvisni samozaposleni), v katerih je veliko mladih, ali vprašanj dejanskega kritja (zlasti kadar so zaradi pravil – minimalno upoštevno obdobje ali omejitve glede minimalnih plačanih prispevkov ali delovnih ur – mladi s kratko zaposlitveno zgodovino in prekarnimi pogodbami dejansko izključeni iz dajatev socialne zaščite). Mladi delavci na primer težje izpolnjujejo pogoje za upravičenost do dajatev za brezposelnost, ko izgubijo službo. Enako velja za dajatve za bolezni. Zanimivo je, da Avstrija, Belgija in Slovenija za mlade uporabljajo krajše minimalne dobe plačevanja prispevkov. Tako je tudi v Španiji pri dajatvah za materinstvo.

Čeprav le malo nacionalnih izvedbenih načrtov vključuje reforme v zvezi z mladimi, obstajajo nekatere izjeme: sprememba zakona o socialnem zavarovanju študentov in pripravnikov v **Grčiji** ter reforma materinskega dopusta za študentke na **Hrvaškem**. Poleg tega so bili nekateri ukrepi kot odziv na krizo zaradi COVID-19 osredotočeni na mlade, npr. študente. **Avstrija** je poleg dajatev za brezposelnost uvedla dodatek za usposabljanje in razširila sklad za osebe v težkem finančnem položaju na študente. **Belgija** je uvedla nadomestila za brezposelnost za študente, ki so zaradi pandemije izgubili službo, **Latvija** pa je uvedla začasno dajatev za brezposelnost za mlade diplomante, ki so registrirani kot brezposelni.

Poleg tega so nekateri splošni ukrepi (ki niso namenjeni izključno mladim) kljub temu še posebno pomembni za mlade zaradi njihovega posebnega položaja (npr. kot delavci s pogodbo za določen čas ali platformni delavci). Primeri vključujejo: zgoraj navedene reforme, ki obravnavajo formalno kritje za nestandardne delavce (ali učinkovit dostop), razširitev zdravstvenega zavarovanja v **Estoniji** na vse prebivalce, vključno s študenti, in začasno podporo v **Španiji** (med pandemijo COVID-19) delavcem s pogodbo za določen čas, ki jim omogoča lažji dostop do dajatev za brezposelnost, za katere se plačujejo prispevki.

## 2.5. Preglednost

Preglednost je četrta razsežnost, obravnavana v Priporočilu Sveta<sup>64</sup>. **Preglednost je ključnega pomena za zagotavljanje dostopa do socialne zaščite za delavce in samozaposlene osebe.**

<sup>62</sup> Glej tudi povzetek tematske razprave Odbora za socialno zaščito aprila 2022 o dostopu mladih v [letnem poročilu](#) Odbora za socialno zaščito za leto 2022.

<sup>63</sup> Ghailani, D., in drugi (2021), „Access to social protection for young people. An analysis of policies in 35 countries“ (Dostop do socialne zaščite za mlade. Analiza politik v 35 državah), Evropska mreža za socialno politiko.

<sup>64</sup> Državam članicam se priporoča, naj zagotovijo „preglednost pogojev in pravil za vse sisteme socialne zaščite“ in „dostop posameznikov do posodobljenih, celovitih, dostopnih, uporabniku prijaznih in jasno razumljivih informacij“ (odstavek 15) ter naj „po potrebi poenostavijo upravne zahteve sistemov socialne zaščite“ (odstavek 16).

**Ljudje morda niso dovolj seznanjeni s svojimi pravicami in obveznostmi ter različnimi načini uveljavljanja teh pravic in izpolnjevanja obveznosti.** Pravila so lahko preveč zapletena ali premalo jasna. To lahko odvrta od vključevanja v sisteme socialne zaščite in prispeva k nizki stopnji koriščenja nekaterih socialnih dajatev. To lahko bolj prizadene samozaposlene osebe in osebe v nestandardnih oblikah dela, saj zanje pogosto veljajo posebna pravila in bolj zapleteni postopki, kot je navedeno zgoraj. Poleg tega ti kategoriji pogosto nimata organizacij, ki bi zastopale njune interese, kot to za druge kategorije počnejo socialni partnerji.

Velika raznolikost sistemov socialne zaščite med državami članicami pojasnjuje tudi različne pristope k preglednosti sistemov socialne zaščite in dajatev. Nekatere države imajo na primer zelo splošne sisteme, ki ustrezajo (skoraj) vsem, medtem ko so druge šele začele prehod z vrste zelo specifičnih sistemov zaščite na bolj splošne. Druga izrazita razlika je, da so nekatere začele digitalni prehod že dolgo nazaj, medtem ko je druge k temu spodbudila pandemija COVID-19. Nekatere države članice v svojih nacionalnih izvedbenih načrtih navajajo, da so pravila o dostopu do socialne zaščite že jasna in pregledna ter da so informacije dostopne (npr. BE, EE, FR, HR, MT, SE), nekatere pa poudarjajo tudi pomen ohranjanja/izboljšanja tega (BE, MT, NL, SE). V nekaterih državah je dostop do informacij (vključno z informacijami o šestih področjih socialne zaščite) zapisan v zakonodaji (npr. BE, CZ, EE, LV, RO, SI, SK). Nekatere so preglednost in poenostavitev vključile kot cilja v svoj načrt za okrevanje in odpornost, kot v primeru načrtovane reforme sistema socialnega zavarovanja ter prestrukturiranja in digitalizacije storitev socialnega zavarovanja na Cipru<sup>65</sup>. **Na splošno pa preglednost ni dobro upoštevana v nacionalnih izvedbenih načrtih, vendar je bila v EU izvedena ali se še uvaja vrsta reform in ukrepov za podporo dostopu do jasnih in posodobljenih informacij in ozaveščenosti o socialnih pravicah ter za poenostavitev postopkov, v številnih primerih tudi v okviru načrtov za okrevanje in odpornost.**

#### 2.5.1. Dostop do informacij

Dostop do informacij o socialni zaščiti je potreben, da se ljudje začnejo zavedati svojih pravic in obveznosti. Zagotavljanje informacij je lahko „pasivno“, na primer v obliki informativnih brošur ali spletnih portalov, ali bolj „aktivno“, predvsem s splošnimi ali ciljno usmerjenimi kampanjami ozaveščanja.

Kot je navedeno v uvodni izjavi 22 Priporočila Sveta, „[d]igitalizacija lahko na primer prispeva k izboljšanju preglednosti za posameznike“, **digitalno zagotavljanje informacij pa je dejansko ključni del prizadevanj držav članic za izboljšanje dostopa.** Čeprav so prakse še vedno zelo različne, v vseh državah članicah zdaj obstajajo tako imenovani portali,

---

<sup>65</sup> Reforme za povečanje preglednosti so predstavljene v 12 načrtih za okrevanje in odpornost (BE, CZ, DE, EL, HR, CY, IT, LT, PT, RO, SI, SK), zlasti v delih, namenjenih digitalizaciji.



ki so splošni/vladni ali integrirani portali socialne varnosti na enem mestu ali portali za posamezna področja socialne zaščite<sup>66</sup>.

Kadar so na voljo informacije o različnih delovnih statusih, je na splošno posebna pozornost (v različnem obsegu) namenjena položaju samozaposlenih oseb (delno odvisno od tega, ali imajo samozaposlene osebe formalen dostop do različnih področij socialne varnosti in ali pod enakimi ali drugačnimi pogoji kot druge kategorije). Vendar v več državah članicah obstajajo informacijske vrzeli in pomanjkljivosti, ki se nanašajo zlasti na nestandardne delavce (njihove podskupine) in samozaposlene osebe, za katere so podrobne informacije lahko zagotovljene ali pa tudi ne (zlasti na splošnih vladnih spletnih mestih): informacije, prilagojene samozaposlenim osebam in osebam v nestandardnih oblikah zaposlitve, so na splošno še vedno omejene (Romunija) ali različne kategorije niso dobro razmejene (Ciper) ali pa manjkajo informacije o nekaterih sistemih, na primer informacije o prostovoljnih sistemih (Avstrija)<sup>67</sup>. Na splošno so v **17 državah članicah** (BE, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, HR, CY, LT, NL, AT, RO, SI, SK, FI, SE) kot težava izrecno navedene vrzeli in pomanjkljivosti v informacijah, ki jih dajejo na voljo javne uprave in/ali (javni ali zasebni) ponudniki, vključeni na različnih področjih socialne zaščite<sup>68</sup>. Druga možna pomanjkljivost se nanaša na zastarela spletna mesta, ki so bila ustvarjena zaradi posebnih programov/projektov, ki so jih sprožili določeni dogodki (kot je kriza zaradi COVID-19), in so bila financirana začasno, vendar se pozneje niso vzdrževala in posodabljala.

**Najbolj razvite posamezniku prilagojene informacije so na voljo o dajatvah za starost, pogosto prek spletnih kalkulatorjev.** Dejansko 21 držav članic poroča, da zagotavljajo pokojninske kalkulatorje (ali simulatorje), ki so neposredno dostopni državljanom, da jih lahko uporabijo za oceno prihodnjih pokojninskih pravic na podlagi dejanskih prispevkov in dob (BE, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, NL, PL, PT, SI, SK, FI, SE)<sup>69</sup>. Vendar se zdi, da se informacije v zvezi s poklicnimi pokojninskimi sistemi in prostovoljnimi sistemi med državami članicami zelo razlikujejo, in tudi na bolj naprednem področju dajatev za starost ni jasno, ali je na voljo dovolj informacij za tiste, ki opravljajo nestandardne oblike dela.

Večja digitalizacija ter prehod s fizičnih storitev na spletne in digitalne storitve lahko povzročita težave pri dostopu do informacij, zlasti za ranljive skupine (npr. osebe z nizko ravno digitalnih spretnosti, osebe z okvarami vida/sluha, starejše osebe ali brezdomce)<sup>70</sup>. Hkrati je veliko spletnih mest, ki zagotavljajo informacije o socialni zaščiti, dostopnih ljudem z okvarami vida (npr. BE, DK, EE, IE, EL, LT, LU, SI) ali sluha (npr. CZ, DK, EE, IE, EL,

---

<sup>66</sup> Več podrobnosti o stanju in ukrepih na področju preglednosti v različnih državah članicah je na voljo v posebnem poročilu Evropske mreže za socialno politiko: Spasova in drugi (v pripravi).

<sup>67</sup> Prav tam.

<sup>68</sup> Prav tam.

<sup>69</sup> O takšnih kalkulatorjih za dajatve za bolezen so poročale le tri države članice, za dajatve za invalidnost pa samo Belgija.

<sup>70</sup> V nedavnem poročilu Evropske mreže za socialno politiko je opozorjeno na težave v zvezi z dostopom do digitalnih informacij o dajatvah socialne zaščite za posebne skupine (BE, DK, EE, EL, ES, FR, LV, LT, RO), med drugim za osebe z nizko stopnjo digitalne pismenosti (DK, EL, LT), brezdomce (DK), osebe s kognitivnimi ali telesnimi okvarami (zlasti z okvarami vida) (DK, EE, LT, RO) in starejše (EE, LV).

HR, LT, LU, RO, SI)<sup>71</sup>. V nekaterih primerih potekajo reforme za zagotovitev dostopnosti informacij o dajatvah socialne zaščite, medtem ko so na primer na Švedskem informacije na spletnih mestih že na voljo v obliki, primerni za osebe z različnimi invalidnostmi, in sicer v enostavni švedščini ali znakovnem jeziku. Švedski organi morajo zagotoviti tudi brezplačne tolmače. Na Finskem zavod za socialno zavarovanje od leta 2019 širi svoje spletne storitve v znakovnem jeziku in ponuja storitev tolmačenja za osebe z invalidnostmi.

Fizične pisarne imajo lahko pomembno vlogo pri izboljšanju dostopnosti za osebe z invalidnostmi in osebe z nizko digitalno pismenostjo. Vendar so se v številnih državah možnosti fizičnega dostopa do informacij močno zmanjšale, kar je pogosto pospešila kriza zaradi COVID-19. Nekatero državo članico (kot so BE, EE in IT) so poročale o programih za izboljšanje digitalne pismenosti in odpravljanje digitalnega razkoraka. Omeniti je treba tudi, da nekatere države, ki so med digitalno najnaprednejšimi, že (ponovno) razvijajo fizični dostop ali ustanovljajo storitvene centre „vse na enem mestu“ (EE, LV). V Estoniji je bila leta 2020 uvedena storitev dostave pokojninskih dajatev na dom, od začetka leta 2022 pa je na voljo po znižani ceni.

Glede na zapletenost sistemov in postopkov za dostop do socialnih dajatev **je še en ključni vidik dostopa do informacij ozaveščanje** ljudi o njihovih pravicah in obveznostih ter o pomenu vključenosti v sisteme socialne zaščite. Za obdobje 2017–2021 je 14 držav članic poročalo o kampanjah ozaveščanja o sistemih/dajatvah socialne varnosti „na splošno“ ali o informacijah o več dajatvah, da bi obravnavali te izzive. V več državah so bile izvedene kampanje za ozaveščanje javnosti o pogojih za dostop do dajatev socialne varnosti v smislu socialnih prispevkov in o pomenu redne zaposlitve, kar je zlasti pomembno za samozaposlene osebe in osebe v nestandardnih oblikah zaposlitve. Na Finskem na primer skladi za brezposelnost in sindikati redno izvajajo informacijske kampanje, katerih cilj je prepričati delavce, naj se vključijo v sklade za brezposelnost, da bodo bolje zaščiteni pred izgubo dohodka v primeru brezposelnosti. V večini držav članic so potekale tudi kampanje o posameznih področjih socialne zaščite. Posebej zanimive so kampanje o dajatvah za starost, namenjene nestandardnim delavcem in samozaposlenim osebam (CZ, DE, HR, HU), ter kampanje o prihodnjem dostopu do dajatev in njihovi ustreznosti (CZ, EL, LT, HU, MT, NL, PL, FI).

#### 2.5.2. Poenostavitev

Preglednost je mogoče izboljšati z različnimi vrstami poenostavitve: poenostavitev formalnih pravil sistema socialne zaščite (obravnavano zgoraj), same upravne strukture (institucije) ali poenostavitev postopka oddaje vloge/prejema za dostop do dajatev. **Več držav članic je izvedlo ali načrtovalo reforme za poenostavitev splošnih ali posebnih sistemov, s čimer so za kategorije delavcev v nestandardnih oblikah zaposlitve ali samozaposlene osebe razširile ali izboljšale dostop do več vrst dajatev.** Avstrija in Portugalska sta uvedli jasnejša pravila za dostop (kategorij) samozaposlenih oseb. Drugi ukrepi za poenostavitev, ki se

---

<sup>71</sup> Spasova in drugi (v pripravi).

sprejemajo, vključujejo „načelo enkratnega zbiranja podatkov“<sup>72</sup> (BE, IE, EL, ES, LV, LU, PL), vzpostavitev ali izboljšanje portalov socialne varnosti „vse na enem mestu“ (IE, LV, HU, MT, NL, SI, SK, SE) in (delno) avtomatizacijo izmenjave podatkov (DE, EL)<sup>73</sup>.

Druga kategorija reform se nanaša na poenostavitev postopkov za oddajo vlog. Te reforme vključujejo ukrepe, kot so uvedba spletnih portalov z integriranimi funkcijami za uporabnike in izmenjavo podatkov med različnimi institucijami (BG, CZ, IT, LV, LT, MT, NL, FI), pa tudi spletne in predhodno izpolnjene vloge v postopkih za oddajo vlog (DE, IT, SK) ali samodejno dodeljevanje dajatev upravičenim osebam na določenih področjih.

#### **Okvir 5: (Izbrane) reforme/ukrepi za preglednost**

**Belgija:** zvezni vladni sporazum za obdobje 2020–2024 vsebuje zavezo o razvoju obstoječega spletnega mesta *mypension.be*, ki bo vključevalo spletne račune, instrumente za izračun in samodejno dodeljevanje pravic do dajatev. Poleg tega je v belgijskem nacionalnem izvedbenem načrtu omenjena vzpostavitev novih spletnih mest z enakimi funkcijami kot *mypension* za dajatve za brezposelnost in dajatve v zvezi z nesrečami pri delu. Od marca 2020 se osebe, ki bi lahko bile upravičene do povišanega povračila stroškov zdravstvenega varstva, opredelijo samodejno.

**Češka:** češka uprava za socialno varnost je leta 2022 začela kampanjo ozaveščanja o digitalnem dostopu do starostnih pokojnin. Druge kampanje ozaveščanja vključujejo ciljno usmerjene dejavnosti obveščanja prihodnjih upravičencev o ustreznosti njihovih dajatev za starost. Češko ministrstvo za delo in socialne zadeve od leta 2016 samozaposlenim osebam pošilja pisma o morebitnih posledicah plačevanja minimalnih premij za ustreznost dajatev in jim svetuje o možnih načinih preprečevanja revščine v starosti.

**Nemčija:** zakon o digitalnem pregledu pokojnin (11. februar 2021) predvideva digitalni pokojninski portal, ki bo zagotavljal informacije o pokojninskih pravicah. Portal se bo uvajal postopoma, v celoti pa bo začel delovati jeseni 2023.

**Grčija:** izvedene so bile dejavnosti informiranja za ozaveščanje o razlikah v pokojninah med spoloma ter povečanje ozaveščenosti žensk o povezavi med višino pokojnine in prispevki. Poleg tega je bila decembra 2020 vzpostavljena spletna platforma, sprva namenjena zagotavljanju storitev svetovanja na daljavo za brezposelne v času krize zaradi COVID-19, ki je zaradi svoje uspešnosti postala trajna.

**Italija:** storitev predhodno izpolnjenih vlog za pokojnine za preživele družinske člane v celoti deluje od oktobra 2021. Kadar koli se starostna pokojnina po smrti upokojenca prekine, se storitev samodejno aktivira, zakonec pa je o postopku obveščen z besedilnim sporočilom.

**Latvija:** Projekt „Enotna spletna platforma za vladne in lokalne organe“ (2018) združuje informacijska spletišča v enotno platformo, ki naj bi bila dokončana do leta 2025. Latvija razvija tudi univerzalni podatkovni portal SSIA (državna agencija za socialno zavarovanje), ki zbira informacije in zagotavlja prilagojene informacije.

**Malta:** prav tako je bil nekoliko avtomatiziran postopek za kritje na področju zdravstvenega varstva starejših. Od leta 2022 bodo osebe, stare 80 let ali več, ki prejemale dodatno nadomestilo zaradi nizkih dohodkov, samodejno (brez preverjanja premoženjskega stanja) upravičene do brezplačne zdravstvene pomoči.

**Portugalska:** v okviru storitve „socialna varnost na spletu“ so na voljo nove informacijske funkcije, na primer vpogled v zgodovino prispevkov in dajatev posamezne osebe, elektronsko vlaganje vlog za pokojnino in napovedi pokojnin prek spletnega simulatorja ter posebna storitev plačevanja prispevkov samozaposlenih oseb prek bankomata. Maja 2021 je začel delovati nov portal socialne varnosti (enostavnejši, skladen s standardi dostopnosti in varnejši).

<sup>72</sup> „Načelo enkratnega zbiranja podatkov“ pomeni vzpostavitev celovitih digitalnih struktur „vse na enem mestu“ za zbiranje podatkov več organov na enem mestu in njihovo izmenjavo (digitalni registri/podatkovne zbirke, kartice socialne varnosti itd.).

<sup>73</sup> Večja/obsežna digitalizacija lahko sproži številna vprašanja v zvezi z varstvom osebnih podatkov in zasebnostjo. Tri države so poročale o nedavnih ali načrtovanih reformah, katerih cilj je obravnavanje teh vprašanj (DK, IE, NL).

**Romunija:** postopek oddaje vloge za dajatve za invalidnost je bil poenostavljen z enotno kontaktno točko, platformo, ki zagotavlja informacije o dajatvah in navodila za oddajo vloge. Zavarovanci jo lahko uporabijo tudi za vložitev vloge za dajatve. Med pandemijo COVID-19 je bila okrepljena možnost elektronske predložitve dokumentov.

#### **Namenjeni samozaposlenim osebam**

**Bolgarija:** povečala se je interoperabilnost podatkovnih zbirk za spremljanje in plačevanje dajatev za zdravstveno varstvo; uporabnikom ni več treba zbirati in hraniti dokumentov, ki dokazujejo plačilo dajatev za zdravstveno varstvo in starost. Zadevne informacije ustvarjajo integrirani informacijski sistemi, ki povezujejo upravo za socialno varnost, zdravstveno in davčno upravo.

**Estonija:** postopki za samozaposlene osebe so bili z uvedbo politike podjetniškega računa v letu 2019 dodatno poenostavljeni. Ta spremlja dohodke in davke samozaposlenih oseb, banka, ki vodi račun, pa posreduje točne zneske skladu za zdravstveno in pokojninsko zavarovanje.

**Slovenija:** leta 2023 bo informacijski sistem centrov za socialno delo začel samodejno zbirati podatke o plačilu socialnih prispevkov za samozaposlene osebe in kmete.

### **3. Povzetek napredka**

**Obdobje izvajanja Priporočila Sveta je sovpadalo s pandemijo. V obdobju 2020–2021 je bila pozornost politike večinoma osredotočena na nujne ukrepe za odpravo njenih socialnih in gospodarskih posledic;** manj prizadevanj je bilo namenjenih sistemskim reformam za prilagoditev področij socialne zaščite novim in še vedno spreminjajočim se razmeram na trgu dela. Nujni ukrepi so pomagali razširiti socialno zaščito na skupine, ki prej niso bile zajete ali pa so bile delno zajete, vendar večinoma začasno. Hkrati je kriza poudarila tudi nekatere globoke strukturne vrzeli in potrebo po njihovem odpravljanju, vendar si je le nekaj držav prizadevalo za strukturne reforme.

#### **3.1. Pozitiven razvoj na področju dostopa do socialne zaščite za vse**

Ukrepi, ki se izvajajo od leta 2019 ali so napovedani za prihodnost, vključujejo več sprememb zakonodaje (ali praks), ki številnim delavcem in samozaposlenim osebam olajšujejo (ali jim bodo olajšale) konkreten dostop do ključnih področij socialne zaščite, zajetih v Priporočilu Sveta. Pomembno bo pozorno spremljati njihovo izvajanje in učinke ter nadalje ukrepati v zvezi s tistimi, ki še niso bili sprejeti.

**Številne reforme so osredotočene na področje formalnega kritja,** pri čemer je poudarek na razširitvi in izboljšanju socialne zaščite za **samozaposlene osebe** (zlasti samozaposlene osebe brez zaposlenih in odvisne samozaposlene osebe), v večini primerov pa napredujejo od „brez kritja“ k „obveznemu kritju“. Izvedene ali načrtovane so bile tudi reforme za izboljšanje formalnega kritja za delavce s posebnimi oblikami pogodb ali v točno določenih sektorjih. V osmih državah članicah so izredni ukrepi, ki so bili uporabljeni med pandemijo COVID-19, da bi zagotovili varnostno mrežo za tiste, ki niso formalno kriti, sprožili sistemske spremembe na področju formalnega dostopa.

**Nekaj pozitivnih premikov je bilo tudi na področju učinkovitega dostopa,** na primer skrajšanje trajanja minimalnih zahtevanih prispevkov za dajatve za brezposelnost, in **na področju ustreznosti, kjer so se večinoma nanašali na dajatve za starost za samozaposlene osebe ali tiste z majhnimi pravicami,** v manjšem obsegu pa na dajatve za brezposelnost. V

zvezi s **preglednostjo** razpoložljive informacije kažejo številne obstoječe dobre prakse v državah članicah EU in tudi potrebo po nadaljnjem napredku.

### 3.2. Izzivi ostajajo

**Splošna raven ambicioznosti se med nacionalnimi izvedbenimi načrti precej razlikuje**, zlasti glede obsega, števila in časovnega okvira ukrepov (sprejetih ali napovedanih). Z nekaj izjemami cilj večine od njih ni odpraviti vse vrzeli v kritju, ugotovljene v okviru spremljanja ali v okviru evropskega semestra.

Upoštevati je treba tudi, da **je izhodišče** v 27 državah članicah EU **zelo različno**. Natančneje, nacionalni izvedbeni načrti nekaterih najnaprednejših držav blaginje z univerzalnimi in ugodnimi sistemi socialne varnosti vključujejo razmeroma malo zavez za nove strukturne reforme. Nasprotno pa je skrb vzbujajoče, da nekatere države članice, v katerih nestandardni delavci in samozaposlene osebe še vedno niso (ustrezno) kriti, niso predložile ambicioznih načrtov reform. Poleg tega nekaj držav članic meni, da izpolnjujejo določbe Priporočila takoj, ko so vsi delavci in samozaposleni formalno kriti s sistemi socialne zaščite, pri tem pa ne upoštevajo dejanskega dostopa, ustreznosti in preglednosti.

Medtem ko je več ukrepov namenjenih izboljšanju formalnega kritja samozaposlenih oseb, pa **je tistim z nestandardnimi oblikami pogodb namenjenih manj ukrepov**. Pri obeh skupinah ostajajo precejšnje vrzeli v formalnem in dejanskem kritju, brez nadaljnjih reform pa se bodo verjetno še nadaljevale.

**Izzivi pri izvajanju, ki jih priznavajo tudi številne države članice, vključujejo:** zapletenost izboljšanja formalnega kritja za samozaposlene, obravnavanje položaja posebnih skupin nestandardnih delavcev, kot so platformni delavci, delavci v gospodinjstvu in kmetje, zahtevno ravnovesje med zagotavljanjem učinkovitejšega dostopa do dajatev in financiranjem sistema.

Dogodek na visoki ravni o **socialni zaščiti samozaposlenih** junija 2022 je pokazal velik interes številnih držav članic za obravnavanje tega vprašanja in potrebo po nadaljnjem vzajemnem učenju o tem, kako odpraviti vrzeli, ki vplivajo na formalni in dejanski dostop do ustrezne socialne zaščite.

Ustrezna in vključujoča socialna zaščita zahteva močno javno podporo in vključenost vseh akterjev. Vendar **ni dokazov, da bi bili socialni partnerji** in še manj organizacije civilne družbe **tesno vključeni** v pripravo nacionalnih izvedbenih načrtov. Evropske organizacije socialnih partnerjev so to pomanjkanje vključenosti poudarile kot ključen pomislek.

## 4. Sklepne ugotovitve

**Priporočilo Sveta je imelo pomembno vlogo pri ustvarjanju zagona** za uvajanje sprememb v že dolgo uveljavljene nacionalne sisteme socialne zaščite, da bi odpravili obstoječe (ali vse večje) vrzeli. V številnih državah članicah je povečalo prepoznavnost vprašanj kritja, ustreznosti in obveščenosti o socialni zaščiti delavcev in samozaposlenih oseb. Poleg tega je več izvedbenih ukrepov sestavni del nacionalnih programov reform v okviru evropskega semestra ter načrtov za okrevanje in odpornost. Vendar pa ostajajo številni izzivi pri izvajanju.

Zaradi nadaljnjega pospešenega širjenja oblik zaposlovanja, ki so na splošno manj krite s socialno zaščito, ter nujnosti pravičnega upravljanja digitalnega in zelenega prehoda je **Priporočilo bolj kot kdaj koli prej pomembno za zagotavljanje, da so sistemi socialne zaščite** primerni za zaščito velikega dela aktivnega prebivalstva pred gospodarskimi pretresi. Izboljšanje dostopa do socialne zaščite pomeni tudi večje prispevke v javne proračune, kar prispeva k finančni in politični vzdržnosti sistemov socialne zaščite.

**Izvajanje Priporočila Sveta mora biti vpeto v širše socialno-ekonomske politike na ravni EU in tudi nacionalni ravni.** Pomembno je, da so nekatere države članice izkoristile Priporočilo in s tem povezan postopek nacionalnega izvedbenega načrta kot priložnost za razmislek o splošnih reformah sistemov socialne zaščite, izvedbo ali pripravo teh reform, s katerimi so jih prilagodile spreminjajočim se razmeram na trgu dela in v družbi, vključno s pojavom platformnega dela, poleg posebnih ukrepov na področjih iz Priporočila.

Zanimivo je, da je več držav članic v zadnjih nekaj letih sprejelo tudi ukrepe za zmanjšanje uporabe nestandardnih oblik pogodb, in sicer z njihovim boljšim spremljanjem, zmanjšanjem socialnih in davčnih spodbud za zaposlovanje na podlagi pogodb za zelo kratek čas ali lažnega samozaposlovanja ter reformo delovnega prava za obravnavo segmentacije. Ti ukrepi so pomembni, saj dopolnjujejo ukrepe, ki zagotavljajo boljše kritje oseb z nestandardnimi oblikami dela, kot je opisano v poročilu, in je treba z njimi nadaljevati.

Razvoj na področju dostopa do socialne zaščite je bil podlaga za razmisleke skupine na visoki ravni o prihodnosti socialne zaščite in države blaginje v EU. Odpravljanje vrzeli pri izvajanju, ugotovljenih v tem poročilu, bo prispevalo tudi k odzivu na pozive Konference o prihodnosti Evrope k „močnejšim socialnim politikam“ in „polnemu izvajanju“ evropskega stebra socialnih pravic na področju socialne zaščite in vključevanja.

**Prilagajanje sistemov za zagotavljanje boljšega dostopa do socialne zaščite za vse je dolgoročen postopek**, ki vključuje socialne partnerje in druge ustrezne nacionalne organizacije. Pozitivno je, da so bili v več državah članicah sprejeti nekateri ukrepi, vendar je treba odpraviti še preostale vrzeli pri dostopu do socialne zaščite. **Poročilo Komisije bi moralo spodbuditi razprave o tem, kako obravnavati preostale izzive in kako bi lahko EU podprla ta prizadevanja.**

**PRILOGA: Glavne značilnosti nacionalnih izvedbenih načrtov o dostopu do socialne zaščite (in posodobitev)<sup>74</sup>**

[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	Skupaj (da)	
1. Nacionalni izvedbeni načrt vključuje <b>opredelitev vrzeli</b> v dostopu do socialne zaščite	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 v nacionalnem izvedbenem načrtu navaja, da že <b>izpolnjuje</b> večino določb/vse določbe Priporočila	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 izvedbeni načrt vključuje ukrepe/reforme za izboljšanje <b>formalnega kritja</b>	N	D (P)	D (P)	D (P)	N	N	N	D (P)	D (S)	N	D (S)	D (P)	D (P)	N	D (S)	D (S)	D (P)	N	D (S)	D (P)	D (P)	D (S)	D (P)	N	N	N	16/26	
4. Nacionalni izvedbeni načrt vključuje ukrepe/reforme za izboljšanje <b>dejanskega kritja</b>	N	D (S)	N	D (S)	N	N	N	N	D (P)	N	D (S)	N	N	N	N	D (S)	D (P)	N	D (S)	N	N	D (S)	N	N	D (P)	N	9/26	
5. Nacionalni izvedbeni načrt vključuje ukrepe/reforme za izboljšanje <b>ustreznosti</b>	D (P)	D (S)	D (S)	D (S)	N	D (P)	D (P)	D (S)	N	D (P)	D (S)	N	N	D (S)	N	N	N	D (S)	D (S)	D (P)	N	D (S)	N	N	N	N	14/26	
6. Nacionalni izvedbeni načrt vključuje ukrepe/reforme za izboljšanje <b>preglednosti</b>	N	D (P)	D (S)	D (P)	D (S)	D (P)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	D (S)	N	N	N	N	6/26	
7. Ukrepi/reforme <b>obravnavajo vse ali večino vrzeli</b> v dostopu do socialne zaščite*	N	D	N	N	N	N	D~	D	N	D~	D	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	D~	N	N	6/26

<sup>74</sup> Delegati Odbora za socialno zaščito so države članice pozvali, naj Komisiji (poleti 2022) predložijo posodobljene ukrepe in reforme na področju dostopa do socialne zaščite.

[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	Skupaj (da)	
8. Nacionalni izvedbeni načrt se nanaša na ukrepe, sprejete kot odziv na pandemijo 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 izvedbeni načrt se nanaša <b>izključno/večinoma</b> na ukrepe, sprejete kot odziv na pandemijo 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	N	D	N	D	3/26
10. Nacionalni izvedbeni načrt se nanaša na ukrepe, sprejete med pandemijo COVID-19, ki so postali <b>trajni</b>	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	N	D	8/26
11. Nacionalni izvedbeni načrt vključuje posebne ukrepe za <b>mlade</b>	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	N	8/26
12. Nacionalni izvedbeni načrt vključuje posebne ukrepe za <b>platformne</b> delavce	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	N	8/26
13. Nacionalni izvedbeni načrt vključuje ukrepe za izboljšanje <b>statistike</b> na nacionalni ravni	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	N	5/26
14. Nacionalni izvedbeni načrt izrecno navaja <b>posvetovanje s socialnimi partnerji</b> pri pripravi nacionalnega izvedbenega načrta ali nekaterih njegovih ukrepov	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	N	9/26
15. Načrt za okrevanje in odpornost vključuje <b>reforme/naložbe</b> za izboljšanje dostopa do socialne zaščite	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	

*Viri:* nacionalni izvedbeni načrti ter načrti za okrevanje in odpornost. Opomba: zajetih je samo 26 držav članic, saj Luksemburg do decembra 2022 ni predložil svojega nacionalnega izvedbenega načrta. Opomba: \*vrzeli, merjene s kazalniki okvira EK/Odbora za socialno zaščito za spremljanje dostopa do socialne zaščite; (S)= sprejeto; (P)= načrtovano; D~: za te države članice obstajajo le omejene vrzeli, ki jih je treba odpraviti (glede na kazalnike okvira za spremljanje dostopa do socialne zaščite); D+: za te države članice v nacionalnem izvedbenem načrtu ni posebnih ukrepov, so pa v nacionalnem načrtu za okrevanje in odpornost.