



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Strasbourg, 2018.3.13.
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS AJÁNLÁSA

a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről

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

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT HÁTTERE

• A javaslat indokai és céljai

A szociális védelemhez való hozzáférés döntő fontosságú a munkaerő gazdasági és szociális biztonsága, valamint a munkahelyeket és fenntartható növekedést teremtő, jól működő munkaerőpiacok szempontjából. Ugyanakkor egyre többen vannak azok, akik munkaviszonyuk típusa vagy önálló vállalkozási formájuk miatt nem férnek hozzá kellő mértékben a szociális védelemhez.

A szociális védelem természetbeni vagy pénzbeli ellátások formájában is megvalósulhat. A szociális védelmet általában vagy olyan szociális támogatási rendszereken keresztül biztosítják, amelyek minden magánszemélynek védelmet nyújtanak (állampolgárságuk/tartózkodási helyük alapján és e rendszerek finanszírozása általános adóbevételekből történik), vagy olyan szociális biztonsági rendszereken keresztül, amelyek a munkaerőpiacon aktív emberek számára nyújtanak védelmet, és amelyek gyakran a munkából származó jövedelemhez kapcsolódó járulékokon alapulnak. A szociális biztonság számos ágazatot foglal magában, amelyek a munkanélküliségtől kezdve a betegségeken át az idős korig különféle szociális kockázatok ellen nyújtanak fedezetet.

A szociális jogok európai pillére¹, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2017. novemberében közösen hirdetett meg, 20 elvet és jogot határozott meg a méltányos és jól működő munkaerőpiacok és jóléti rendszerek támogatására. A pillér 12. elve kifejezetten megállapítja, hogy *„a munkaviszonyuk jellegétől és időtartamától függetlenül a munkavállalók, és hasonló feltételek mellett az önálló vállalkozók is jogosultak a megfelelő szociális védelemre”*. E kezdeményezés célja ezen elv végrehajtása, valamint a pillér egyéb elveinek – például a „biztonságos és rugalmas foglalkoztatás”, a „munkanélküli-járadék”, „az egészségügyi ellátás igénybevételének lehetősége” és az „időskori jövedelem és öregségi nyugdíjak” – végrehajtásához való hozzájárulás. Ez az ajánlás a szociális védelem azon ágazataira vonatkozik, amelyek szorosabban kapcsolódnak a munkaerőpiaci helyzethez vagy a munkaviszony típusához, és főként a munkához kapcsolódó jövedelmeknek bizonyos kockázat felmerülésekor történő elvesztése ellen biztosítanak védelmet.

A jóléti és szociális védelmi rendszerek EU-szerte eltérnek egymástól, tükrözve a különböző nemzeti hagyományokat, politikai preferenciákat és költségvetéseket. Mindazonáltal e rendszerek hasonló, átalakító erejű kihívásokkal szembesülnek. A múltban a munkaviszonyt elsősorban a teljes munkaidős, határozatlan idejű, a munkavállaló és egyetlen munkáltató közötti szerződés jellemezte. Az elmúlt két évtizedben azonban a globalizáció, a technológia, az egyéni preferenciák változásai, valamint a demográfiai változások a munkaerőpiacok jelentős változásaihoz járultak hozzá. Ezek a változások a teljes munkaidőre vagy határozatlan időre szóló munkaszerződéssel járó foglalkoztatástól eltérő foglalkoztatási formák – mint például az ideiglenes foglalkoztatás, a részmunkaidős foglalkoztatás és az alkalmi foglalkoztatás – elterjedéséhez vezettek. Az ilyen foglalkoztatási formák nagyobb rugalmasságot biztosítanak a vállalkozások számára ahhoz, hogy a munkaerő kínálatot üzleti igényeikhez igazítsák, a munkavállalók számára pedig ahhoz, hogy a munkavégzés

¹ COM(2017)251

keretfeltételeit egyéni preferenciáikhoz igazítsák. A szakmai előmenetel egyre kevésbé lineáris: a munkavállalók felváltva dolgoznak különféle foglalkoztatási jogviszonyok keretében, és/vagy ötvözik az alkalmazotti jogviszonyt az önfoglalkoztatással.

Az utóbbi időben a digitalizáció jelentős mértékben növelte a változás ütemét. A vállalatoknak és a vállalkozásoknak gyorsabban kell hozzáigazítaniuk gazdasági tevékenységüket a különböző piacokhoz, hogy új termékciklusokat, illetve idényjellegű tevékenységeket hajtsanak végre, és hogy hatékonyan kezeljék az üzleti volumen és a forgalom ingadozásait. Sok esetben a vállalkozások előnyben részesítik a foglalkoztatás és a szerződések új formáit – például a behívásos munkavégzést, az utalványalapú foglalkoztatást és az időszakos munkavégzést – annak érdekében, hogy reagálni tudjanak ezekre a szükségletekre. Az önfoglalkoztatás vagy a foglalkoztatás egyéb új formái – mint például a platformalapú munkavégzés – szintén új lehetőségeket teremtenek az emberek számára ahhoz, hogy belépjenek a munkaerőpiacra, vagy a munkaerőpiacon maradjanak, illetve hogy a fő munkahelyükön szerzett jövedelmüket kiegészítsék.

Hasonlóképpen és hasonló okokból az elmúlt két évtizedben az önfoglalkoztatás is fejlődésen ment keresztül az Unióban. Fontos változás, hogy a munkaerőpiacok szerkezeti változásainak hatására elmosódtak a határok a munkaerőpiaci státuszok között. A hagyományos „vállalkozók” és „szabad foglalkozásúak” mellett egyre szélesebb körben alkalmazzák az önálló vállalkozói státuszt, egyes esetekben még akkor is, ha de facto alkalmazotti viszonyról van szó.

Amint a munka világa fejlődik – egyre több ember dolgozik önálló vállalkozóként, atipikus munkaszerződéssel, vagy váltogatja, illetve ötvözi a gazdaságilag függő munkavégzést az önfoglalkoztatással – a munkaerő egyre nagyobb része nem rendelkezik elegendő hozzáféréssel a szociális védelemhez munkaerőpiaci státusza vagy munkaviszonyának típusa miatt.

Ezek a hiányosságok nemcsak az érintett magánszemélyek és családjuk jóléte szempontjából jelentenek nagyobb kockázatot és fokozzák a gazdasági bizonytalanságot, hanem a gazdaság és a társadalom szempontjából is, a belső kereslet, a humántőke-beruházás és a társadalmi kohézió tekintetében. A szociális védelemhez való hozzáférés terén fennálló egyenlőtlenségek halmozott hatásaként idővel fennáll majd annak a veszélye, hogy a generációkon belül és azok között újabb egyenlőtlenségek jönnek létre azok között, akik rendelkeznek foglalkoztatási szerződéssel vagy annak megszerzésére képesek és azok között, akik nem. Ezek az egyenlőtlenségek közvetett módon hátrányos megkülönböztetést eredményezhetnek a fiatalokkal, a külföldön születettekkel és a nőkkel szemben, akiket nagyobb valószínűséggel alkalmaznak atipikus szerződésekkel.

A szociális védelemhez való hozzáférésnek a munkaerőpiaci helyzetből és a munkaviszony típusából adódó hiányosságai akadályozhatják az egyik munkaerőpiaci helyzetből a másikba való átmenet lehetőségeinek kihasználását – amennyiben az a jogosultságok elvesztését jelenti – és végső soron csökkenthetik a munkaerő termelékenységének növekedését. Így e hiányosságok a vállalkozói kedvet sem támogatják, valamint a versenyképességet és a fenntartható növekedést is hátráltatják.

Hosszú távon a nemzeti szociális védelmi rendszerek társadalmi és gazdasági fenntarthatósága forog kockán. Az egyre nagyobb munkaerő-csoportok szociális védelemhez való hozzáféréseinek hiányosságai oda fognak vezetni, hogy szociális kockázat esetén végső megoldásként az adófizetők pénzéből finanszírozott védőhálókat kell alkalmazni, miközben a szociális védelemhez hozzájáruló személyek száma arányosan kisebb lesz. Ezek a hiányosságok a foglalkoztatási viszonytal való visszaéléshez is vezethetnek, és tisztességtelen

versenyt eredményezhetnek a szociális védelemhez továbbra is hozzájáruló és a szociális védelemhez nem hozzájáruló vállalkozások között.

A munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáférésére irányuló kezdeményezés célja az olyan önálló vállalkozók és atipikus munkavállalók támogatása, akik munkaszerződésük vagy munkaerőpiaci státuszuk miatt nem részesülnek kellő, a szociális védelmi rendszerek által nyújtott védelemben munkanélküliség, betegség, anyaság, illetve apaság, munkahelyi baleset és foglalkozási megbetegedés, a fogyatékosság és időskor esetén. A kezdeményezés különösen arra hivatott ösztönözni a tagállamokat, hogy:

- lehetővé tegyék a foglalkoztatásban állók és az önálló vállalkozók számára a megfelelő szociális védelmi rendszerekhez való csatlakozást (a formális fedezet hiányosságainak megszüntetése),
- olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek lehetővé teszik az összes foglalkoztatásban álló és önálló vállalkozóként dolgozó személy számára, hogy egy rendszer tagjaként megfelelő jogosultságokat (megfelelő tényleges fedezetet) szerezzenek és azokkal éljenek, és megkönnyítik a szociális védelmi jogosultságok egyik rendszerből a másikba történő átvitelét,
- növeljék a szociális védelmi rendszerek és jogok átláthatóságát.

Ez a kezdeményezés a szociális méltányossági csomag része, az Európai Munkaügyi Hatóság létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslattal², valamint a szociális jogok európai pillére végrehajtásának nyomon követéséről szóló közleménnyel³ együtt

Ezen ajánlásjavaslathoz szorosan kapcsolódnak, és azt kiegészítik a szociális jogok európai pillérének végrehajtásához hozzájáruló egyéb kezdeményezések, nevezetesen az Európai Unión belüli átlátható és kiszámítható munkakörülményekről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló bizottsági javaslat (lásd alább a meglévő politikákkal való összhangról szóló részt).

Ez az ajánlás az ILO szociális védelmi minimumra vonatkozó ajánlásán⁴ alapul – amely iránymutatást nyújt az országok számára abban hogy miként tudják kiterjeszteni a szociális védelmi fedezetet azáltal, hogy előnyben részesítik a minden rászoruló számára hozzáférhető, nemzeti szinten meghatározott szociális védelmi minimum létrehozását – és kiegészíti azt.

Az ajánlás középpontjában álló kihívás nagyon sok embert érint az EU-ban. Az önfoglalkoztatás és az atipikus foglalkoztatási formák együttesen a munkaerőpiac jelentős hányadát teszik ki. 2016-ban az EU-ban a munkavállalók 14 %-a önálló vállalkozó, 8 %-a teljes munkaidőben foglalkoztatott ideiglenes alkalmazott, 4 %-a részmunkaidőben foglalkoztatott ideiglenes alkalmazott, 13 %-a részmunkaidőben foglalkoztatott állandó alkalmazott volt, 60 %-a pedig teljes munkaidős, határozatlan idejű szerződéssel rendelkezett.

Az atipikus munka és az önfoglalkoztatás előfordulási gyakorisága a tagállamok, a régiók, az ágazatok és a generációk között nagy eltéréseket mutat. A 20 és 30 év közötti, ideiglenes szerződéses megállapodások vagy „más szerződés alapján vagy szerződés nélkül” dolgozó fiatalabb munkavállalók aránya kétszer annyi, mint a többi korcsoportban. A nemek közötti

² COM(2018)131

³ COM(2018)130

⁴ Az ILO 2012. évi, szociális védelmi minimumokról szóló ajánlása (N. 202).

megoszlás is nyilvánvaló: az önálló vállalkozók körében a férfiak, a határozott idejű és/vagy részmunkaidős helyzetekben pedig a nők vannak túlnyomó többségben.

Az önálló vállalkozók is heterogén csoportot alkotnak. A legtöbb személy önkéntes alapon dönt úgy, hogy alkalmazottakkal rendelkező vagy alkalmazottak nélküli önálló vállalkozó lesz, vállalva a vállalkozóvá válás kockázatát, míg mintegy 20 %-uk azért válik önálló vállalkozóvá, mert munkavállalóként nem talál állást. Néhányan élvezik a jó minőségű állást és az autonómiát; mások, – kevesebb mint az önálló vállalkozók 10 %-a – a gazdasági függőséget és a pénzügyi sebezhetőséget tapasztalják meg. Az EU-ban évente újonnan létrehozott vállalkozások közül az önálló vállalkozók által létrehozott vállalkozások aránya 15 % és 100 % között van azokban a tagállamokban, ahol az adatok lehetővé tették az elemzés elvégzését⁵. Az önálló vállalkozók által létrehozott újonnan alapított vállalkozások esetében a túlélési ráta jellemzően 30 % és 60 % között van az első öt évet követően.

Ezen túlmenően egyre többen halmoznak egymással párhuzamosan több munkaszerződést, vagy ötvözik az alkalmazotti jogviszonyt az önfoglalkoztatással. Bizonyos esetekben az azonosítható fő jövedelemforrást marginális/kiegészítő jellegű, kisebb tevékenységek egészítik ki; más esetekben a teljes jövedelem több tevékenységből adódik össze, a fő jövedelemforrás azonban nem azonosítható.

Számos országban az önálló vállalkozókat soha nem vonták be teljes mértékben a szociális védelmi rendszerekbe. 2017-ben az önálló vállalkozóknak tizenegy tagállamban nem volt hozzáférésük a munkanélküliség elleni védelemhez. Tíz tagállamban nem részesültek biztosításban a munkahelyi balesetekkel és sérülésekkel szemben, és három tagállamban nem részesültek betegségi ellátásban. Azokban az országokban, ahol az önálló vállalkozók számára önkéntes fedezetet biztosítanak, az igénybevételi arány alacsony, 1 % és 20 % között mozog. Ezzel szemben az atipikus foglalkoztatási formákban dolgozók általában ugyanolyan kötelező hozzáféréssel rendelkeznek a szociális védelmi rendszerekhez, mint a szabványos szerződésekkel rendelkezők, néhány fontos munkavállalói kategória – például az alkalmi- és idegymunkások, a tanuló-szerződéses tanulók, a behívásos munkavállalók, valamint a munkaerő-kölcsönzés keretében kötött szerződésekkel, illetve az országspecifikus szerződésekkel rendelkezők – kivétel.

Egyes atipikus munkavállalók és egyes önálló vállalkozók – a járulékokkal és a jogosultságokkal kapcsolatos szabályok (a jogosultságszerzés érdekében beszámítható időszakokra vonatkozó minimum, a munkában töltött időre vonatkozó minimumok, a hosszú várakozási idő vagy az ellátás folyósításának rövideisége), az alapul vett jövedelem értékelése, vagy az ellátások elégtelensége miatt – akadályokba ütköznek abban, hogy megszerezzék a megfelelő ellátásra való jogosultságot és azzal élhessenek.

Továbbá, bár a legtöbb tagállam általános tájékoztatást nyújt a szociális védelmi rendszerekben való részvétellel kapcsolatos jogokról és kötelezettségekről, mindössze a tagállamok fele nyújt tájékoztatást az egyén jogairól és kötelezettségeiről. A személyre szabott információkhoz való hozzáférés lehetővé tenné az emberek számára, hogy megismerjék az életpályájuk során szerzett jogosultságaikat, és lehetővé tenné számukra a megalapozott döntések meghozatalát.

⁵ Belgium, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Írország, Litvánia, Luxembourg, Málta, Lengyelország és az Egyesült Királyság.

- **Összhang a szabályozási terület jelenlegi rendelkezéseivel**

Az ajánlás összhangban áll a szociális védelem területére vonatkozó meglévő szakpolitikákkal, és azokra épít.

Különösen a szociális védelemhez való hozzáférésre vonatkozó, az európai szemeszter és a szociális területen alkalmazott nyitott koordinációs módszer keretében nyújtott meglévő iránymutatás⁶ konszenzust alakított ki a tagállamok és az uniós intézmények között abban a tekintetben, hogy korszerűsíteni kell a szociális védelmi rendszereket⁷. Ezzel összefüggésben szakpolitikai iránymutatást dolgoztak ki a szociális védelem kulcsfontosságú területein (nyugdíjak, munkanélküliségi biztosítás stb.). Ezért a jelen kezdeményezés kiegészítené a szociális védelem terén folytatott folyamatos együttműködést azáltal, hogy megvizsgálja az önálló vállalkozók és az atipikus munkavállalók helyzetét a szociális védelem különböző területein.

Az évek során a nem szokványos foglalkoztatási területeken a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről szóló irányelv⁸ és a szociális partnerek közötti tárgyalások nyomán született megállapodások révén kialakult a jogok védelemére vonatkozó uniós jogi keret, amely a részmunkaidős foglalkoztatásról, illetve a határozott idejű foglalkoztatásról szóló irányelvek⁹ útján meg is valósult. Azonban mivel az irányelvek a foglalkoztatási feltételekre vonatkoznak, a szociális védelemre gyakorolt hatásuk igen korlátozott. Az irányelvek olyan szociális védelmi jogokra vonatkoznak, amelyek szorosan kötődnek a foglalkoztatási feltételekhez, és a díjazás részének minősülnek, mint például a foglalkoztatói nyugdíjak¹⁰, az anyasági ellátás és a táppénz. A bíróság azonban ítélkezési gyakorlatában egyértelművé tette, hogy az irányelvek nem vonatkoznak a kötelező szociális védelmi rendszerekre¹¹. Megállapodásaik¹² preambulumbekzdéseiben a szociális partnerek felhívják a tagállamokat annak biztosítására, hogy a szociális védelmi rendszerekre vonatkozó megállapodások igazodjanak a változó, rugalmas munkavégzési formákhoz. Ezek a preambulumbekzdések jogilag nem kötelező erejűek, és bár a tagállamok több alkalommal kifejezték elkötelezettségüket a szociális védelem foglalkoztatásbarát jellegének javítása

⁶ A Tanács ajánlása (1992. július 27.) a szociális védelmi célkitűzések és szakpolitikák konvergenciájáról (92/442/EGK), HL L 245., 1992.8.26., 49. o., a Bizottság ajánlása (2008. október 3.) a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadásának elősegítéséről (C(2008) 5737), HL L 307., 2008.11.18., 11. o., a Bizottság „Szociális beruházás a növekedés és a kohézió érdekében, többek között a 2014–2020-as időszakra szóló Európai Szociális Alapon keresztül” című közleménye, COM(2013)83, Megújított elkötelezettség a szociális Európa iránt: A szociális védelem és társadalmi befogadás területén alkalmazott nyitott koordinációs módszer megerősítése, COM(2008) 418 végleges, a Tanács (EU) 2015/1848 határozata (2015. október 5.) a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó 2015. évi iránymutatásokról, HL L 268., 2015.10.15., 28. o., országspecifikus ajánlások.

⁷ A Bizottság „A szociális védelem korszerűsítése és javítása az Európai Unióban” című közleménye, COM (97) 102 végleges, 1997. március 12.

⁸ Munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzés, elérhető [online](#).

⁹ A határozott idejű foglalkoztatásról szóló 1999/70/EK irányelv elérhető [online](#); a részmunkaidős foglalkoztatásról szóló 97/81/EK irányelv elérhető [online](#);

¹⁰ Lásd a C-396/08 és 395/08. sz., Bruno és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 41. pontját, elérhető [online](#).

¹¹ (lásd ugyanott) és a C-385/11. sz. Moreno kontra INSS ügyet, elérhető [online](#).

¹² Az iparági szervezetek (ESZSZ, UNICE és CEEP) által kötött keretmegállapodás (1999. március 18.) a határozott ideig tartó munkaviszonyról, Az iparági szervezetek (UNICE, CEEP és ESZSZ) által kötött keretmegállapodás (1997. június 6.) a részmunkaidős foglalkoztatásról.

mellett, a közelmúltban végzett felülvizsgálat arra utal, hogy számos tagállamban még mindig bőven van mit javítani¹³.

A nemek közötti egyenlőség területén számos irányelv rendelkezik a munka és a magánélet egyensúlyával kapcsolatos jogokról. Az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2010/41/EU irányelv¹⁴ lehetőséget biztosít arra, hogy a nőknek (beleértve az önálló vállalkozók házastársait is) legalább 14 hétre megadják a szülési szabadsághoz és az anyasági ellátáshoz való jogot. Mivel ez az irányelv a tagállamokra bízta annak eldöntését, hogy az ellátáshoz való jog biztosítására kötelező vagy önkéntes alapon kerül-e sor, az ellátások mértéke és a támogathatósági feltételek tagállamonként igen eltérőek. A Bizottságnak a szülők és gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúly megteremtéséről szóló irányelvre irányuló javaslata¹⁵ minden munkaszerződéssel vagy munkaviszonnyal rendelkező munkavállaló számára – beleértve az atipikus munkavállalókat is – biztosítja az anyasági és szülői ellátásra, valamint a gondozói ellátásra vonatkozó fedezetet.

A hordozhatóság tekintetében az uniós jog nem írja elő a foglalkoztatói nyugdíjjogosultságok átvitelének biztosítását, de a kiegészítő nyugdíjjogosultságok hordozhatóságáról szóló 2014/50/EU irányelv¹⁶ arra ösztönzi a tagállamokat, hogy azt javítsák, és valójában valamennyi tagállam úgy döntött, hogy minden foglalkoztatói nyugdíjrendszerből kilépő munkavállalót jogilag ugyanúgy kezel (az irányelv nem alkalmazandó az önálló vállalkozók esetében).

Emellett számos közelmúltbeli uniós kezdeményezés hozzá fog járulni az átláthatóság problémájának megoldásához. Először a foglalkoztatói nyugdíjakkal összefüggésben az öregségi ellátások kerülnek sorra. Ezt a tagállamok közötti munkavállalói mobilitásnak a kiegészítő nyugdíjjogosultságok megszerzésének és megtartásának javításával történő növelésére vonatkozó minimumkövetelményekről szóló irányelv¹⁷ („hordozhatósági irányelv”), valamint a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről szóló átdolgozott irányelv¹⁸ (IORP-irányelv) révén kezelik. Mindkét irányelv javítja a nyugdíjrendszerekkel kapcsolatos tájékoztatást. A hordozhatósági irányelv hatálya kiterjed a nyugdíjjogosultságnak a munkaviszony megszűnése esetén történő védelemére is¹⁹. A két irányelvet 2018. május 21-ig, illetve 2019. január 13-ig kell átültetni a nemzeti jogba.

Másrészt a Bizottságnak az Európai Unión belüli átlátható és kiszámítható munkakörülményekről szóló irányelvre vonatkozó javaslata²⁰ részben meg fogja oldani az átláthatóság hiányát a munkavállalók szociális védelmének egyéb területein, azonban az

¹³ ESPN (2017), tematikus jelentések az önálló vállalkozói tevékenységet végző, illetve atipikus szerződésekkel dolgozó személyek szociális védelemhez való hozzáféréséről.

¹⁴ [Online](#) elérhető a következő címen:

¹⁵ COM(2017)253/884003.

¹⁶ A részletek a 8. mellékletben találhatók.

¹⁷ 2014/50/EU irányelv a munkavállalók mobilitásának a kiegészítő nyugdíjjogosultságok megszerzésének és megtartásának javításával történő növelésére vonatkozó minimumkövetelményekről. A 6. cikk előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nyugdíjrendszer aktív tagjai kérelmükre tájékoztatást kaphassanak arról, hogy a munkaviszony megszűnése milyen következményekkel járna kiegészítő nyugdíjjogosultságaikra nézve.

¹⁸ (EU) 2016/2341 irányelv a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről

¹⁹ Az (EU) 2016/2341 irányelvnek a nyugdíjkonstrukcióval kapcsolatos általános tájékoztatásról szóló 37. cikke (1) bekezdésének j) pontja rendelkezik a hordozhatóságról. Amennyiben egy tag jogosult nyugdíjjogosultságának átvételére, további információkat kell biztosítani számára az ilyen átvételre vonatkozó rendelkezésekről.

²⁰ COM(2017) 797 final, elérhető [online](#).

irányelv hatálya nem terjed ki az önálló vállalkozókra. A javaslat szerint a munkavállalók tájékoztatást fognak kapni a munkaviszonyhoz kapcsolódó társadalombiztosítási járulékokat megkapó társadalombiztosítási szerv(ek)ről, valamint a munkáltató által biztosított bármilyen szociális biztonsággal kapcsolatos védelemről. A javasolt irányelv azonban nem határozza meg, hogy a munkavállalóknak kell-e rendelkezniük a szociális védelemhez való hozzáféréssel. Csak arra szorítkozik, hogy biztosítsa, hogy a szerzett jogokra vonatkozó információk az alkalmazottak rendelkezésére álljanak.

- **Összhang az Unió egyéb szakpolitikáival**

A kezdeményezés összhangban van az igazságosabb és mélyebb gazdasági és monetáris unióval kapcsolatos politikai prioritással. Az uniós gazdaság egészének javát szolgálhatja a munkaerőpiaci dinamizmusra gyakorolt pozitív hatásai, valamint a gazdasági bizonytalanság és szociális költségek csökkenése révén. A finanszírozási döntésektől függően a vállalatok növekedést tapasztalhatnak a termelési ingadozások kezelésének költségei terén az atipikus foglalkoztatás és az önfoglalkoztatás bizonyos mértékű költségnövekedésének megfelelően. Ugyanakkor profitálhatnak is a foglalkoztatás újonnan védelemben részesített formákban munkát vállaló magánszemélyek termelékenységének lehetséges növekedéséből, valamint a tisztességesebb versenyből.

Az állami szociális védelmi rendszerek keretében korábban nem fedezett csoportok számára nyújtott előnyök a közkiadások emelkedéséhez vezethetnek. A kezdeti költségvetési költségeket mindazonáltal csökkenthetik a társadalombiztosítási járulékok növekedése és a háztartások fogyasztásához kapcsolódó adóbevételek, tekintettel a háztartások rendelkezésre álló jövedelmére gyakorolt pozitív hatásra, különösen a szegényebb háztartások esetében. Továbbá azokban az esetekben, ahol a korábban nem fedezett csoportok jelenleg végső lehetőségként olyan biztonsági hálókra támaszkodnak, mint a szociális ellátás, csökkenthetik a költségvetés más részeire fordított kiadások. A személyre szabott információk biztosításával kapcsolatban szintén felmerülhetnek bizonyos költségek. Ezek a költségek azonban jelentősen alacsonyabbnak tekinthetők akár az egyén esetében az élete során várható haszonnál, akár a szociális védelmi rendszerek esetében a közép- és hosszú távon várható haszonnál.

A kezdeményezés összhangban áll a Bizottságnak „A közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend” című közleményével, amely hangsúlyozta, hogy azt, hogy egy platform és az alapul szolgáló szolgáltatás nyújtója között munkáltatói viszony áll-e fenn, eseti alapon kell megválaszolni, annak együttes figyelembevételével, hogy a szolgáltatás nyújtója a tevékenység kiválasztását, a díjazást és a munkakörülményeket meghatározó platform irányítása alatt tevékenykedik-e; hogy a szolgáltatás nyújtója kap-e díjazást; valamint a munka jellegének figyelembevételével²¹;

2. JOGALAP, SZUBSZIDIARITÁS ÉS ARÁNYOSSÁG

- **Jogalap**

A munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréseire irányuló kezdeményezés támogatja az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkében elismert alábbi célkitűzéseket: népei jólétének előmozdítása, Európa fenntartható fejlődése, amelynek célja a teljes foglalkoztatottság és a társadalmi haladás, ugyanakkor a társadalmi igazságosság és a szociális védelem, a nemek közötti egyenlőség és a nemzedékek közötti szolidaritás

²¹ COM(2016)356

előmozdítása. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 9. cikke értelmében politikai és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió figyelembe veszi a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítására, a megfelelő szociális védelem biztosítására, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre, valamint az oktatás, a képzés és az emberi egészség védelmének magas szintjére vonatkozó követelményeket.

A tanácsi ajánlás az EUMSZ 292. cikkén alapul, összefüggésben a 153. cikk (1) bekezdésének c) pontjával és a 153. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdésével, valamint az EUMSZ 352. cikkével.

Az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdésének c) pontja és (2) bekezdése lehetővé teszi az uniós jogalkotó számára, hogy intézkedéseket fogadjon el a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme érdekében, amíg elkerüli, hogy i. előírjon olyan közigazgatási, pénzügyi vagy jogi korlátozásokat, amelyek gátolnák a kis- és középvállalkozások alapítását és fejlődését, ii. nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy szociális biztonsági rendszerük alapelveit meghatározzák, iii. nem érinti jelentősen e rendszerek pénzügyi egyensúlyát; Ez a jogalap felhasználható az atipikus munkaviszonyban álló személyek szociális védelemhez való hozzáféréseivel kapcsolatos kihívások kezelésére. A Tanácsnak egyhangúlag kell döntést hoznia.

Az EUMSZ 352. cikke jogalapul szolgálhat egy olyan kezdeményezéshez, amely az önálló vállalkozói tevékenység különböző formáiban élő személyek szociális védelemhez való hozzáféréseivel kapcsolatos kihívásaira vonatkozik. Ebben az esetben a Tanácsnak szintén egyhangúlag kell döntést hoznia.

- **Szubszidiaritás (nem kizárólagos hatáskör esetén)**

A foglalkoztatási és szociális védelmi politika továbbra is elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozik.

Széles körben elterjedt a tagállamok között az a probléma, hogy a munkaerőpiacon egyre több ember nem fér hozzá megfelelő módon a szociális védelemhez és ez negatív következményekkel jár a társadalmi kohézió, a munkaerőpiaci dinamizmus és a fenntartható növekedés terén. Bár a tagállamok számos területen reformokat fogadtak el vagy nemzeti vitákat folytatnak, a bizonyítékok azt mutatják, hogy ezek a reformok – bár a megfelelő irányba haladnak – nem átfogóak és szisztematikusak, tehát nem szüntetik meg a szociális védelemhez való hozzáférés hiányosságait valamennyi csoport és valamennyi ágazat vonatkozásában. A jelenlegi vitákból az sem következik, hogy minden tagállam feltétlenül fellépést tervez. Előfordulhat, hogy egyes tagállamok vonakodnak önállóan szabályozni ezt a területet, mivel attól félnek, hogy az ilyen intézkedések hátrányosan érinthetik saját vállalkozásaikat a más tagállamok vállalkozásaihoz képest.

Az uniós fellépés további nemzeti reformok kiindulópontja lehet, és biztosíthatja, hogy az előrehaladás ne legyen részleges vagy egyenetlen, hanem biztosítva legyen az egyes csoportok, szociális védelmi ágazatok és tagállamok számára. Az uniós fellépés révén elkerülhető a „lefelé irányuló verseny”, és biztosítható, hogy az összes tagállam egyszerre ugyanabba az irányba haladjon, elősegítve a felfelé irányuló konvergenciát a tagállamokon belül és azok között, ami az uniós gazdaság egészének javát szolgálja.

Az uniós fellépés csökkentheti továbbá azokat az akadályokat, amelyeket a probléma az Unió céljainak elérése során okoz. A szociális védelemhez való hozzáférés terén a munkaviszonyok típusai vagy a munkaerőpiaci helyzet típusai közötti különbségek hátrányosak lehetnek az EU azon alapvető célkitűzésére, hogy előmozdítsa a teljes foglalkoztatást, mivel akadályozzák a munkaerő-mobilitást, többek között a magasabb termelékenységű ágazatok felé. Eltántoríthatja a munkavállalókat attól, hogy bizonyos típusú foglalkozásokat elvállaljanak,

vagy elrettenheti az embereket az önfoglalkoztatással összefüggő kockázatok vállalásától, ezáltal akadályozhatja a vállalkozói készséget és az innovációt. A probléma akadályt jelenthet az Unió számára a munkahelyek minőségével, valamint a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemmel kapcsolatos célkitűzéseinek elérésében is.

A szilárd munkaerőpiaci intézményekhez való közelítés fokozása révén az uniós fellépés elősegítheti a rugalmasan reagáló gazdasági szerkezet létrehozását és a társadalmi kohézió erősítését az Unióban.

Az ezen ajánlásban javasolt intézkedések célja, hogy megszüntessék vagy csökkentsék azokat a tényezőket, amelyek megakadályozzák, hogy a szociális védelmi rendszerek megfelelő szociális védelmet biztosítsanak az emberek számára függetlenül attól, hogy milyen munkaviszonnyal vagy munkaerőpiaci helyzettel rendelkeznek, tiszteletben tartva ugyanakkor a tagállamoknak a szociális védelmi rendszereik kialakításával kapcsolatos hatásköreit. Számos döntés a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik, különösen az alábbi területeken: i. a biztosított védelem szintje, ii. az, hogy a meglévő rendszeren belül, vagy új rendszerek létrehozása révén terjesszék-e ki a fedezetet, iii. a védelem finanszírozásának módja és iv. az alkalmazott (állami, foglalkozási vagy magán) rendszerek kombinálása. Ezek a kérdések nem tartoznak a jelenlegi kezdeményezés hatálya alá. Tekintettel az Unióban létező szociális védelmi rendszerek sokféleségére, a tagállamok vannak a legjobb helyzetben ahhoz, hogy döntsenek ezekről a dimenziókról a leghatékonyabb védelem leghatékonyabb módon történő biztosítása érdekében.

- **Arányosság**

A javaslat teljes mértékben tiszteletben tartja az arányosság elvét, mivel hatálya a szociális védelemhez való hozzáférés minimumszintjének biztosítására korlátozódik.

Továbbá a javaslat lehetőséget biztosít az uniós tagállamoknak arra, hogy az érintett területen előnyösebb intézkedéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be, valamint hogy figyelembe vegyenek bizonyos, a nemzeti helyzetből adódó sajátosságokat. Így a tényleges végrehajtási intézkedések megválasztása tekintetében rugalmasságot biztosít.

Az arányosság az eszköz kiválasztásának irányításában is kulcsfontosságú szerepet tölt be (lásd az alábbi szakaszt).

Amint az a hatásvizsgálat 7. mellékletében is szerepel, több tagállam nemzeti szintű vitákat kezdeményezett és reformokat hajtott végre. Ez az ajánlás továbbra is támogatja az említett nemzeti szintű erőfeszítéseket azáltal, hogy az egész Unió területén gyűjtött bevált gyakorlatokra, tapasztalatokra és bizonyítékokra épít, és előmozdítja az adatgyűjtés hiányosságainak kezelésére irányuló intézkedéseket.

Miként arra a hatásvizsgálat kitér (5. és 6. fejezet), a rendelkezésre álló mennyiségi becslések szerint a formális és a tényleges fedezet kiterjesztésével, valamint az átláthatóság javításával járó költségek észszerűnek és indokoltnak tekinthetők a biztonságosabb foglalkoztatás, a termelékenység növekedése és a társadalmi kohézió terén elért és hosszabb távú kedvező hatások tükrében, amelyek összhangban vannak az EU átfogóbb szociális törekvéseivel.

- **A jogi aktus típusának megválasztása**

A kezdeményezés előnyben részesített eszköze a tanácsi ajánlás, amely iránymutatást nyújt a tagállamok számára arról, hogy miként lehetne minden munkavállaló és önálló vállalkozó számára elérni a szociális védelemhez való hozzáférést.

A Bizottság úgy véli, hogy jelen pillanatban egy tanácsi ajánlás a leginkább arányos megközelítés a szociális védelemhez való hozzáféréssel kapcsolatos kihívások kezelését célzó

uniós fellépésre vonatkozóan. Az ajánlás a kötelező erejű eredményeket előíró irányelvhez képest lehetővé teszi, hogy az Unió és a tagállamok továbbra is együtt dolgozzanak a probléma különböző dimenzióinak megoldásán és előre tudják jelezni a helyzet alakulását, beleértve a nemzeti szintű hatásokat is, valamint az esetleges tovagyrúzó hatásokat a belső piacon a nemzeti reformok ösztönzése és irányítása, valamint annak biztosítása érdekében, hogy az előrehaladás ne legyen részleges vagy egyenlőtlen a célcsoportok és a szociális védelmi ágazatok tekintetében. Az ajánlás összhangban van az uniós szintű fellépés szükségességével, ugyanakkor figyelembe veszi, hogy ebben a szakaszban még nem alakult ki politikai konszenzus a reformok irányát illetően. Az érdekelt felekkel folytatott konzultáció (lásd alább) valóban jelentős eltéréseket tükröz a legjobb eszköz, valamint a reformok iránya tekintetében. Ezenkívül támogathatja a helyzet uniós szintű nyomon követéséhez szükséges statisztikai és tudásalapú megerősítésére irányuló erőfeszítéseket.

Az ajánlás legfontosabb hozzáadott értéke ezért az, hogy lendületet ad a nemzeti viták és reformok támogatásának és kiegészítésének, iránymutatást nyújt a tagállamok erőfeszítéseire, és konszenzust hoz létre a legjobb reformopciókkal kapcsolatban, amelyek az EU és tagállamai álláspontját is befolyásolnák valamennyi releváns nemzetközi fórumon. A tanácsi ajánlás azt is lehetővé teszi az EU számára, hogy a kiindulási helytől, a nemzeti történelemtől és gyakorlatoktól függően rugalmasságot biztosítson a tagállamok számára a célok elérésének módját illetően.

Ugyanakkor egy önálló tanácsi ajánlásnak jelentős hozzáadott értéke van ahhoz képest, ha a kérdést csak olyan meglévő folyamatokon keresztül kezelnék, mint az európai szemeszter vagy a szociális téren alkalmazott nyitott koordinációs módszer. Célzott megközelítésre van szükség a szükséges politikai láthatóság, a tudatosság növelése és a lendület ösztönzése érdekében. Ugyanakkor valamennyi tagállam koherens és némileg összehangolt erőfeszítéseire is szükség van, hogy el lehessen oszlatni az esetleges eleinte jelentkező hátrányokkal kapcsolatos kételyeket.

Az ajánlás végrehajtásához és nyomon követéséhez nyújtott uniós támogatást teljes mértékben be lehet építeni az európai szemeszter, valamint a szociális védelemmel és a társadalmi befogadással kapcsolatos nyitott koordinációs módszer folyamatban lévő intézkedéseibe. Az ajánlás alkalmazását számos kísérő intézkedés segítheti elő, különösen a kölcsönös tanulási programok, valamint a tagállamokban a kísérletek és reformok támogatására nyújtott finanszírozás.

3. AZ UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSEK, AZ ÉRDEKELT FELEKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓK ÉS A HATÁSVIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI

- A jelenleg hatályban lévő jogszabályok utólagos értékelése / célravezetőségi vizsgálata**

A Bizottság még nem tette közzé az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2010/41/EU irányelv, a munkavállalók mobilitásának a kiegészítő nyugdíjjogosultságok megszerzésének és megtartásának javításával történő növelésére vonatkozó minimumkövetelményekről szóló 2014/50/EU irányelv („hordozhatósági irányelv”) és a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről szóló 2016/2341/EU irányelv (IORP-irányelv) értékelését. Egy független szakértői értékelés azonban arra a következtetésre jutott, hogy az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének

alkalmazásáról szóló 2010/41/EU irányelv nem járt sikerrel abban, hogy az önálló vállalkozók jobb anyasági és szociális ellátásokban részesüljenek²².

Ezenkívül az Európai Unió belüli átlátható és kiszámítható munkakörülményekről szóló irányelvre irányuló bizottsági javaslat²³ az írásbeli tájékoztatási kötelezettségről szóló 91/533/EGK irányelv bizottsági REFIT-értékelésén alapul.

- **Az érdekelt felekkel folytatott konzultációk**

2017 folyamán és 2018 elején több érdekelt féllel is folyt konzultáció annak érdekében, hogy a kezdeményezés megalapozott legyen. Ez magában foglalta az EUMSZ 154. cikkében előírt, az európai szociális partnerekkel folytatott kétlépcsős konzultációs eljárást, a legfontosabb érdekelt felekkel folytatott nyilvános konzultációt, valamint a szociális védelemmel foglalkozó bizottságon belül a tagállamok képviselőivel folytatott célzott meghallgatásokat.

A konzultációk rámutattak arra, hogy a különböző érdekelt felek nézetei eltérnek egymástól.

Nagyrészt valamennyi érdekelt fél egyetértett abban, hogy az atipikus foglalkoztatási formákban dolgozó munkavállalók és az önálló vállalkozók számára problémát jelent a szociális védelemhez való hozzáférés.

A lefolytatott konzultációk azt mutatták, hogy az alkalmazandó legjobb eszközre vonatkozóan nincs általános konszenzus. Mindenekelőtt a szociális védelemmel foglalkozó bizottságban folytatott megbeszélések során a tagállamoktól érkező visszajelzések, valamint a nyilvános konzultáció keretében benyújtott állásfoglalások azt jelezték, hogy hiányzik a jogalkotási javaslat általános tagállami támogatása az összes bemutatott célkitűzés tekintetében. Az Európai Parlament a szociális jogok európai pilléréről szóló állásfoglalásában (2016/2095(INI)) szintén szorgalmazott egy olyan ajánlást, amely lehetővé tenné valamennyi foglalkoztatási formában és önálló vállalkozásban dolgozó ember számára a társadalombiztosításhoz való jogosultságok felhalmozását. A szociális partnerek eltérő véleményeket fogalmaztak meg. A szakszervezetek úgy vélik, hogy javítani kell az uniós jogszabályokat, ugyanakkor úgy vélik, hogy ezek nem áthatják alá a meglévő uniós vívmányokat, és nem csökkenthetik sem a meglévő nemzeti szabványokat, sem pedig a jogharmonizációt. Ezzel szemben az egyes munkaadói szervezetek úgy vélik, hogy a nyitott koordinációs módszer és az európai szemeszter folyamata, beleértve a referenciaértékeket is, megfelelő eszközök lennének a kölcsönös tanulás és a bevált gyakorlatok cseréjének megkönnyítéséhez.

Valamennyi szakszervezet a szabványos munkavállalókéval ekvivalens kötelező formális fedezetet részesíti előnyben, figyelembe véve azonban a nemzeti hagyományokat is. A munkáltatók különböző nézeteket fogalmaztak meg a fedezettel kapcsolatban. Néhányan egyetértenek abban, hogy a szociális védelmet kötelezővé kell tenni, ugyanakkor a munkavállalók számára biztosítani kell a jogot a fedezet (állami vagy magán) formájának megválasztására, és az önálló vállalkozók választási szabadságát különösen ki kell emelni. Más munkáltatók a foglalkoztatás formáinak sokféleségét és az önálló vállalkozók körében jellemző heterogenitást figyelembe véve az önkéntes formális fedezetet részesítik előnyben. Valamennyi szociális partner egyetértett abban, hogy nagyobb átláthatóságra van szükség.

²² Barnard C. és Blackham A. (2015), „Az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2010/41 irányelv végrehajtása”, a nemek közötti egyenlőség területén működő jogi szakértők európai hálózatának az Európai Bizottság igazságügyi főigazgatósága által megrendelt jelentése.

²³ COM(2017) 797 final, elérhető [online](#).

Míg a szakszervezetek a teljes mértékű átvihetőséget szorgalmazzák, a munkáltatók ezt a minimális szociális védelmi jogokra szeretnék korlátozni, és hangsúlyozzák, hogy nem járhat további járulékos terhekkel vagy költségekkel.

A szakpolitikai lehetőségekkel és a jogi eszközzel kapcsolatos választások egyensúlyt teremtenek a különböző érdekelt felek véleményei között.

- **Szakértői vélemények beszerzése és felhasználása**

A hatásvizsgálat a tagállamok szakpolitikáinak alapos feltérképezésére, a szakirodalom áttekintésére, a jelenlegi tendenciák összehasonlítható adatokból származó elemzésére, valamint a szociális partnerekkel folytatott konzultáció és a nyilvános konzultáció eredményeire támaszkodik. A társadalmi és gazdasági hatások becslése több mikrogazdasági szimulációt tartalmaz, a várható társadalmi hatások és az állami költségvetésekre gyakorolt hatás számszerűsítésével, valamint olyan minőségi meghatározással, amely lehetővé teszi a viselkedési reakciók és attitűdök (célzott felmérés révén történő), valamint az országspecifikus összefüggések (esettanulmányokon keresztül történő) jobb megértését.

- **Hatásvizsgálat**

A Bizottság a minőségi jogalkotásra vonatkozó politikájával összhangban hatásvizsgálatot végzett a lehetséges szakpolitikai és irányítási alternatívákról. Ezt a munkát a Bizottságon belül szolgálatközi irányítócsoporthoz²⁴ keresztül folytatott strukturált konzultáció segítette. A hatásvizsgálatot 2018. február 7-én vitatták meg a Szabályozói Ellenőrzési Testülettel. 2018. február 9-én a Szabályozói Ellenőrzési Testület kedvező véleményt fogalmazott meg fenntartásokkal, amelyekkel kapcsolatban további indokokkal támasztották alá az ajánlás választását, és további pontosítással és alátámasztással szolgáltak a kezdeményezés hatókörének, valamint várt előnyeinek és gazdasági hatásainak tekintetében²⁵.

A hatásvizsgálat különböző szakpolitikai alternatívákat vizsgált meg, amelyek ötvözik a kezdeményezés célkitűzéseivel kapcsolatos intézkedéseket. A hatásvizsgálat keretében előnyben részesített szakpolitikai alternatíva:

- Valamennyi még nem biztosított atipikus foglalkoztatási formában dolgozó munkavállaló számára kötelező, az önálló vállalkozók számára pedig önkéntes fedezetet kell biztosítani;
- Az időhatárok módosítása; A felhalmozott jogosultságok kötelező érvényű hordozhatósága; az időszakok összesítése;
- Általános és személyre szabott információk biztosítása.

Ez nagy hatékonyságot eredményezne a védelem tekintetében, és ezáltal kifejezetten pozitív társadalmi hatásokkal járna, ideértve a jövedelmi bizonytalanság és a szegénység csökkentését is, miközben a hatóságok és a munkáltatók számára ennek megfelelő költségeket vonna maga után. A differenciált megközelítés teljes mértékben figyelembe veszi az önfoglalkoztatás jellegét, ugyanakkor tükrözi az érintett csoporton belüli jelentős heterogenitást. Az átláthatóság javítására szolgáló általános és személyre szabott információk biztosítása

²⁴ Ugyancsak közreműködött a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (DG GROW), az Egészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Főigazgatóság (DG SANTE), a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság (DG ECFIN), az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság (DG TAXUD), a Jogérvényesítési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság (DG JUST) és a Jogi Szolgálat.

²⁵ Lásd a hatásvizsgálat I. mellékletét.

ösztönözheti az önkéntes bejelentkezést, ami viszonylag alacsony költséggel jár a hatóságok számára.

Mindazonáltal az a döntés született, hogy ennek a javaslatnak kifinomultabb megközelítést kell alkalmaznia az önálló vállalkozók számára biztosított formális fedezet tekintetében, amely nevezetesen a szociális védelmi ágazatok közötti további különbségtételen alapul, hogy azok jobban tükrözzék az önálló vállalkozói tevékenység jellegét. A munkanélküliségi kockázat tekintetében – amelynek az önfoglalkoztatás esetében nehezebb az értékelése és az ellenőrzése, és amely szorosabban kapcsolódik a vállalkozói kockázathoz – a javaslat nagyobb rugalmasságot biztosít a tagállamok számára a rendszer kialakítása során azáltal, hogy lehetővé teszi számukra, hogy a fedezetet önkéntes alapon terjesszék ki az önálló vállalkozókra. Ez az önálló vállalkozók sokféleségét is tükrözi, és tiszteletben tartja a választás szabadságát. Az olyan egyéb kockázatok esetében, mint az öregség, a rokkantság, a betegség és az anyaság, mind az önálló vállalkozók, mind a munkavállalók számára a kötelező fedezet ajánlott. Ezeket a kockázatokat kevésbé nehéz értékelni, mint a munkanélküliséggel járó kockázatokat, és ezek a kockázatok a két csoport esetében nagyobb hasonlósággal bírnak; ezért nehezebb a munkaerőpiaci státusz alapján történő differenciált megközelítés igazolása. Az önálló vállalkozói tevékenységet folytató személyekre vonatkozó differenciált megközelítés valószínűleg növeli az uniós fellépés hatékonyságát. Azon tagállamok esetében, amelyekben az önálló vállalkozók számára önkéntes rendszerek léteznek, alacsony (kevesebb mint 1 %-tól 20 %-ig terjedő) részvételi arány figyelhető meg, ami az egyéni rövidlátó magatartással és preferenciákkal, a tudatosság hiányával és a pénzügyi visszatartó tényezőkkel magyarázható. A kötelező megközelítés szerinti magasabbnak bizonyuló részvételi arányok várhatóan magasabb szintű szociális ellátáshoz vezetnek – beleértve a jövedelmi bizonytalanság és a szegénység csökkenését is –, mint az önkéntes megközelítés. Az önálló vállalkozók számára kötelező fedezet előírása reális lehetőség, mivel a hatásvizsgálatban bemutatott feltérképezés azt mutatja, hogy e csoport tekintetében legalább néhány tagállamban kötelező rendszerek működnek minden egyes szociális védelmi ágazat vonatkozásában. A javaslat tehát összhangban van a tagállamokban fennálló helyzettel, és magas szintű törekvéseket határoz meg a formális fedezet tekintetében. Így még eredményesebb lehet a differenciált szociális védelmi jogokat kiaknázó, például a színlelt önfoglalkoztatásban tükröződő tisztességtelen verseny ösztönzésének csökkentésében.

A kezdeményezés tárgyi hatálya szintén kiigazításra került a hatásvizsgálatnak megfelelően, hogy magában foglalja az egészségügyi ellátást is. Az egészségügyi ellátás olyan különleges terület, amelyen keverednek a szociális segítségnyújtásra vonatkozó (valamennyi polgár/törvényesen ott tartózkodó személy számára biztosított) rendelkezések a társadalombiztosítási járulékokkal kapcsolatos egészségbiztosítással. Néhány országban az atipikus munkavállalók és az önálló vállalkozók munkaviszonyuk vagy munkaerőpiaci helyzetük miatt hiányosságokkal szembesülhetnek az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés terén. Ezért a szociális jogok európai pillérének és a pillér egészségügyi ellátásra vonatkozó elvének megfelelően a kezdeményezésnek fel kell szólítania a tagállamokat arra, hogy valamennyi munkavállaló és önálló vállalkozó részére biztosítsák az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést.

Összességében, ha az ajánlásban javasolt intézkedéseket a tagállamok teljes mértékben végrehajtják, az atipikus munkavállalók és az önálló vállalkozók – akik együttesen a foglalkoztatott népesség 39 % képviselik – jobb védelemben részesülhetnek. Ez várhatóan maga után vonja, hogy a kockázat individualizációja, a jövedelmi bizonytalanságok és különösen a szegénység kockázatának mértéke ezekben a csoportokban a szabványos munkavállalókéhoz közelebbi szintre csökken. Jelenleg az atipikus munkavállalók körében sokkal nagyobb a szegénység kockázata (2016-ban 16 %, míg a standard munkavállalók

esetében 6 % volt) az alacsony jövedelem és a fedezet terén mutatkozó hiányosságok miatt. Hasonlóképpen az EU-ban a szociális védelmi rendszerek átlagosan sokkal kisebb szerepet játszanak az önálló vállalkozók szegénységi kockázatának csökkentésében, mint a munkavállalók esetében.

A szociális védelemhez való hozzáférés terén mutatkozó különbségek csökkentése várhatóan a szerződéstípusok és a munkaerőpiaci helyzetek közötti átmenetet is elősegíti majd és fellendíti a munkaerőpiac dinamizmusát. A szociális védelmi járulékfizetés alól mentesített szerződésekre való túlzott támaszkodás lehetőségének csökkentése azt célozza, hogy egyenlő feltételek alakuljanak ki a vállalkozások számára. Annak a tendenciának a megállításával, hogy a magánszemélyek egyre nagyobb hányada szorul ki a szociális védelmi rendszerekből, elkerülhető, hogy a rendszerek szerepe gyengüljön többek között a munkaerőpiacokon is, hogy stabilizálódjanak a gazdasági ciklusok, és mindez pozitív hatást gyakorolhat költségvetési fenntarthatóságukra.

A vállalkozások számára előnyös lenne a tisztességtelen verseny csökkentése, a foglalkoztatás és az önfoglalkoztatás újonnan védelemben részesített formáiban dolgozó magánszemélyek termelékenységének növelése, valamint a munkaerőpiac dinamizmusára gyakorolt pozitív hatás. A finanszírozási döntésektől függően a vállalkozások növekedést tapasztalhatnak a termelési ingadozások kezelésének költségei terén az atipikus foglalkoztatás és az önálló vállalkozókkal folytatott munkavégzés bizonyos mértékű költségnövekedésével összhangban.

A költségek szintje és megoszlása az állami költségvetések, a biztosítótársaságok, a munkavállalók, az önálló vállalkozók és az adófizetők között nagymértékben függ a szubszidiaritási okokból a tagállamok által meghozott kulcsfontosságú döntésektől, többek között a rendszerek megszervezésétől, azok finanszírozásától és a biztosított védelem szintjétől. A közvetlen költségek főként az ellátások biztosításához kapcsolódnak, – ezt példázzák a munkanélküli és a betegségi ellátásoknak az önálló vállalkozókra történő kiterjesztésére vonatkozó példaértékű szimulációk – amelyek olyan korlátozott költségekre utalnak, amelyek többek között az országban dolgozó önálló vállalkozók számával, a munkanélküliség kockázatával, valamint a rendszer nagylelkűségével hozhatók összefüggésbe. A közvetett költségek a fokozott szociális védelmi fedezetre válaszul bekövetkező viselkedésszerű változásokból eredhetnek.

Fontos megjegyezni, hogy a szociális védelem különböző területeinek egyidejű kezelésére irányuló kezdeményezés alkalmazási körének szélessége – a szociális biztonsági rendszerek szervezetszervezésének tagállamok közötti különbségei, valamint a korlátozottan rendelkezésre álló adatok – komolyan csökkenti annak lehetőségét, hogy a hatásvizsgálat átfogó képet adjon. A számszerűsítés korlátozott jellege szintén tükrözi azt a bizonytalanságot, amely a szociális védelmi rendszerek védelmi szintjére, kialakítására és finanszírozására vonatkozó kulcsfontosságú, szubszidiaritási okokból a tagállamokra hagyott döntésekhez kapcsolódik.

- **Célravezető szabályozás és egyszerűsítés**

A fokozott védelemből eredő legfontosabb várható hatások a kockázat kölcsönös megosztása, a jövedelem biztonságának növekedése, amely kevesebb bizonytalanságot és szegénységet eredményez az egyének számára. A kezdeményezés várhatóan hozzájárul a munkaerőpiac dinamizmusának fokozásához, valamint a források jobb elosztásához, és megerősíti a szociális védelem automatikus stabilizátorként betöltött jól megalapozott, kulcsfontosságú szerepét, csökkentve ezáltal az üzleti ciklus ingadozásait. A vállalkozások a jól működő munkaerőpiac és az ellenálló gazdasági struktúrák előnyeit is élvezhetik majd.

A vállalkozások profitálhatnak az újonnan védelemben részesített foglalkoztatási formákban lévő magánszemélyek termelékenységének növekedéséből, a tisztességtelen verseny csökkenéséből, valamint a szociális védelmi rendszereknek a munkaerőpiacokra gyakorolt pozitív hatásaiból is. A finanszírozási döntésektől függően a vállalatok várhatóan növekedést fognak tapasztalni a termelési ingadozások kezelésének költségei terén az atipikus foglalkoztatáshoz és az önfoglalkoztatáshoz kapcsolódó bizonyos mértékű munkaerőköltség-növekedéssel összhangban.

A kezdeményezés valamennyi munkáltatóra vonatkozik. Azonban különösen az atipikus alkalmazottak valamennyi munkáltatóját és – kisebb mértékben – az önálló vállalkozókkal dolgozó vállalkozásokat érinti. A hatásvizsgálatban bemutatott adatok lehetővé teszik annak meghatározását, hogy a vállalatok milyen mértékben használják ezeket a szerződéstípusokat. Az alkalmazottakkal rendelkező, vagy alkalmazottak nélküli önálló vállalkozó főként mikrovállalkozásokkal (1-9 alkalmazottal), és sokkal kevésbé a kkv-kkal és a nagyvállalatokkal dolgozik. A mikrovállalkozások mentesítése tehát indokolatlanul csökkentené a kezdeményezés hatékonyságát. Atipikus alkalmazottak főként a közigazgatásban (28 %) és a kkv-kben dolgoznak, valamint kisebb mértékben nagy- és mikrovállalkozásokban is.

- **Alapjogok**

Az alapvető jogok tekintetében nem állapítottak meg negatív hatást. Ezzel szemben a kezdeményezés az alapvető jogok európai chartájának 34. cikkével összhangban azt a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot támogatja, amely olyan esetekben biztosít védelmet, mint az anyaság, a betegség, az ipari balesetek, a függőség vagy az idős kor, valamint a munkahelyek megszűnése.

4. KÖLTSÉGVETÉSI VONZATOK

Ennek az ajánlásnak nincsenek pénzügyi kihatásai az EU költségvetésére.

5. EGYÉB ELEMEK

- **Végrehajtási tervek, valamint a nyomon követés, az értékelés és a jelentéstétel szabályai**

A Bizottság nyomon fogja követni a tagállamok általi végrehajtást, és az érintett érdekelt felekkel folytatott konzultációt követően, a tagállamokkal együttműködve felülvizsgálja az ajánlást, a teljes körű végrehajtást követően megfelelően hosszú időt hagyva a kezdeményezés hatásainak értékelésére. Az ajánlás eredményessége a meglévő és az új adatok, valamint a tagállami jelentésekből származó információk alapján mérhető.

E hatásvizsgálat céljából sor került a szociális védelem terén meglévő hiányosságok feltérképezésére (lásd a 6. mellékletet), amelyet néhány év múlva meg kell majd ismételni. Az előzetes és az utólagos feltérképezés összehasonlítása képet fog adni a szociális védelmi rendszerek fejlődéséről, az általuk biztosított fedezetekről és a jogosultsági feltételeiről.

Ugyanakkor a probléma elemzésének egyik jelenlegi korlátja a megfelelő statisztikai alap hiánya, amely lehetővé tenné az érintett csoportok méretének számszerűsítését. Ennélfogva a statisztikai jelentéstételi kötelezettségeket is bele kell foglalni az ajánlásba. Ez arra ösztönzi majd a tagállamokat, hogy megbízható statisztikákat gyűjtsenek és tegyenek közzé a szociális védelemhez való hozzáférésről a munkaerőpiaci jogállás (önálló vállalkozók/munkavállalók), a munkaviszony típusa (ideiglenes/állandó, részmunkaidős/teljes munkaidős, új

foglalkoztatási formák/hagyományos foglalkoztatás), a nem, az életkor és az állampolgárság szerinti bontásban.

Ezen túlmenően megerősített együttműködés jön létre az Eurostattal az e területnek megfelelő mutatók létrehozása érdekében. Bár hosszú idősorok nem fognak rendelkezésre állni, az ajánlás közzététele óta a formai fedezet, a tényleges fedezet és az átláthatóság irányába elért haladást feltételezhetően nyomon lehet majd követni. Már megkezdődött a mutatók javítására irányuló munka, amelyek elérhetők lehetnek, mire a tagállamok megkezdik az ajánlás végrehajtását.

Ezen túlmenően az Európai Bizottság a szociális védelemmel foglalkozó bizottság keretében a szociális védelem összehasonlító teljesítményértékelési keretének létrehozása érdekében fog tevékenykedni.

- **Magyarázó dokumentumok (irányelvek esetén)**

Tárgytalan.

- **A javaslat egyes rendelkezéseinek részletes magyarázata**

Az 1–6. pont tartalmazza az ajánlás tárgyát és célkitűzéseit. Ezek a pontok meghatározzák továbbá az ajánlás személyi hatályát (mely magánszemélyeknek kell fedezetet biztosítani), valamint tárgyi hatályát (a szociális védelem mely ágazatait érinti).

A 7. pont a javaslat céljára alkalmazandó fogalommeghatározásokat tartalmazza.

A 8. és a 9. pont azt ajánlja a tagállamoknak, hogy a formai fedezetet terjesszék ki valamennyi munkavállalóra – a munkaviszonyuk típusától és időtartamától függetlenül –, valamint az önálló vállalkozókra is.

A 10. pont azt ajánlja a tagállamoknak, hogy a járulékokra és a jogosultságokra vonatkozó szabályokat felülvizsgálva a munkaviszony típusától és a munkaerőpiaci jogállástól függetlenül biztosítsák a tényleges fedezetet. A 11. pont bevezeti a jogosultságok hordozhatóságának elvét, amely minden bizonnyal hozzá fog járulni a tényleges fedezet kialakulásához.

A 12–15. pont arra ösztönzi a tagállamokat, hogy megfelelő szociális védelmet biztosítsanak, valamint hogy a rendszereket igazítsák jobban hozzá a kedvezményezettek helyzetéhez.

A 16. és 17. pont bevezeti az átláthatóság elvét azáltal, hogy a tagállamokat a szociális védelemmel összefüggő jogokra és kötelezettségekre vonatkozó információkhoz való hozzáférés javítására, valamint az adminisztratív követelmények egyszerűsítésére ösztönzi.

A 18–23. pont megállapítja az ajánlásban meghatározott elvek végrehajtására és az adatok rendszeres közzétételére a tagállamok rendelkezésére álló maximális időtartamot. A Tanács felkéri a Bizottságot arra, hogy az ajánlás közzétételét követő egy éven belül terjesszen elő összehasonlító teljesítményértékelési keretre vonatkozó javaslatot, három éven belül vizsgálja felül az ajánlás végrehajtását, valamint finanszírozás és az egymástól való tanulást célzó eszmecserék révén támogassa a tagállamokat.

Javaslat

A TANÁCS AJÁNLÁSA

a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 292. cikkére, összefüggésben 153. és 352. cikkével,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

mivel:

- (1) Az EUSZ 3. cikke értelmében az Unió célja többek között az, hogy előmozdítsa népei jólétét, valamint Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodjon, amely magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul. Az Unió küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a generációk közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét.
- (2) Az EUMSZ 9. cikke értelmében politikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió figyelembe veszi a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítására, a megfelelő szociális védelem biztosítására, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre, valamint az oktatás, a képzés és az emberi egészség védelmének magas szintjére vonatkozó követelményeket.
- (3) Az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdésének c) pontja lehetővé teszi az Unió számára, hogy támogassa és kiegészítse a tagállamoknak a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme terén folytatott tevékenységeit. Az Unió az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréssel kapcsolatos problémák megoldása érdekében is felléphet az EUMSZ 352. cikke alapján, amelynek rendelkezése lehetővé teszi az Unió számára, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyikének megvalósításához szükséges jogi aktust fogadjon el, amennyiben a Szerződések nem biztosítják a célkitűzés megvalósításához szükséges hatáskört.
- (4) Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2017. november 17-i intézményközi nyilatkozatában²⁶ ünnepélyesen kihirdette a szociális jogok európai pillérét. A pillér 12. elve megállapítja, hogy munkaviszonyuk jellegétől és időtartamától függetlenül a munkavállalók, és hasonló feltételek mellett az önálló vállalkozók is jogosultak a megfelelő szociális védelemre.

²⁶

HL C 428., 2017.12.13., 10. o.

- (5) A szociális partnerek elkötelezték magukat amellett, hogy továbbra is hozzájárulnak a munkavállalók és a vállalkozások szempontjából eredményesen működő Európa megteremtéséhez²⁷.
- (6) A szociális jogok európai pilléréről szóló állásfoglalásában²⁸ az Európai Parlament kiemelte, hogy az embereknek egész életük során megfelelő szociális védelemre és szociális beruházásokra van szükségük, ami lehetővé teszi mindenki számára, hogy teljes körűen részt vegyen a társadalomban és a gazdaságban, és tisztességes életszínvonalat tartson fenn. A szociális jogok európai pilléréről szóló véleményében az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság hangsúlyozta, hogy biztosítani kell, hogy az alapvető munkaügyi normák és a megfelelő szociális védelem valamennyi munkavállalóra kiterjedjenek.
- (7) A szociális védelmi rendszerek az uniós szociális modell és a jól működő szociális piacgazdaság sarokkövét képezik. A szociális védelem kulcsfontosságú funkciója, hogy megvédje az embereket az olyan társadalmi kockázatok pénzügyi következményeitől, mint a betegség, az idős kor, a munkahelyi balesetek vagy a munkahely elvesztése, megelőzze és enyhítse a szegénységet, valamint tisztességes életszínvonalat tartson fenn. A jól megtervezett szociális védelmi rendszerek a munkaerőpiacon való részvételt is elősegíthetik azáltal, hogy támogatják az olyan magánszemélyek munkaerőpiaci átmenetét, akik munkahelyet váltanak, elhelyezkednek vagy felmondanak, illetve vállalkozást indítanak vagy számolnak fel. Hozzájárulnak a versenyképességhez és a fenntartható növekedéshez, mivel támogatják a humántőkébe való beruházást, és mivel elősegíthetik az emberi erőforrásoknak a gazdaság feltörekvő és dinamikus ágazataiba való átcsoportosítását. Emellett az automatikus stabilizátor szerepét is betöltik a fogyasztásnak a konjunktúraciklusok során történő kiegyenlítése révén.
- (8) A szociális védelem természetbeni vagy pénzbeli ellátások formájában is megvalósulhat. Általában olyan szociális ellátórendszereken keresztül biztosítják, amelyek minden magánszemélynek védelmet nyújtanak (állampolgárságuk vagy tartózkodási helyük alapján, és amelyek finanszírozása az általános adóbevételből származik), valamint olyan szociális biztonsági rendszerek révén, amelyek a munkaerőpiacon lévőket védik, és gyakran a munkából származó jövedelmükhöz kapcsolódó járulékokon alapulnak. A szociális védelem számos ágazatot foglal magában, amelyek a munkanélküliségtől kezdve a betegségeken át az idős korig különféle szociális kockázatokhoz kapcsolódnak. Ez az ajánlás a szociális védelem azon ágazataira vonatkozik, amelyek szorosabban kapcsolódnak a munkaerőpiaci jogálláshoz vagy a munkaviszony típusához, és főként a munkához kapcsolódó jövedelmeknek bizonyos kockázat felmerülésekor történő elvesztése ellen biztosítanak védelmet. Az ajánlás kiegészíti a szociális szolgáltatásokra és támogatásra vonatkozó meglévő uniós szintű iránymutatást, tágabb értelemben pedig a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadására vonatkozó iránymutatást²⁹.
- (9) Az elmúlt két évtizedben a globalizáció, a technológiai fejlődés, az egyéni preferenciák változásai és a népesség elöregedése határozta meg az európai munkaerőpiacok változásait, és ez a jövőben is folytatódni fog. A foglalkoztatás

²⁷ A szociális partnerek 2017. március 24-i együttes nyilatkozata.

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

²⁹ A Bizottság ajánlása (2008. október 3.) a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadásának elősegítéséről (2008/867/EK).

egyre változatosabbá válik, a szakmai életpályák pedig egyre kevésbé lesznek lineárisak.

- (10) Az Unió munkaerőpiacain a határozatlan idejű, teljes munkaidős munkaszerződések mellett különféle munkaviszonyok és önfoglalkoztatási formák léteznek. Némelyikük már régóta ismert a munkaerőpiacon (pl. a határozott idejű szerződés alapján történő munkavégzés, a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzés, a részmunkaidős munkavégzés, a háztartási munka vagy a szakmai gyakorlat), míg mások a közelmúltban alakultak ki, és a 2000-es évek óta megnőtt a jelentőségük: ilyenek a behívásos munkavégzés, az utalványalapú foglalkoztatás, a platformalapú munkavégzés stb.
- (11) Különösen az önálló vállalkozók alkotnak heterogén csoportot. A legtöbben önként döntenek úgy, hogy alkalmazottakkal rendelkező vagy alkalmazottak nélküli önálló vállalkozók lesznek, vállalva a vállalkozóvá válás kockázatát, míg minden ötödik önfoglalkoztató azért válik önálló vállalkozóvá, mert munkavállalóként nem talál állást.
- (12) A munkaerőpiacok fejlődésével párhuzamosan a szociális védelmi rendszereket is fejleszteni kell annak érdekében, hogy az európai szociális modell kiállja a jövő próbáját, és lehetővé tegye az uniós társadalmak és gazdaságok számára, hogy a jövőben a lehető legtöbbet hozzák ki a munka világából. A legtöbb tagállamban azonban a szociális védelmi rendszerek járulékaira és jogosultságaira vonatkozó szabályok még mindig jórészt a munkavállaló és egyetlen munkáltató közötti teljes munkaidős, határozatlan idejű szerződéseken alapulnak, míg a munkavállalók más csoportjaira és az önálló vállalkozókra csak kismértékben terjednek ki. A bizonyítékok azt mutatják, hogy egyes atipikus munkavállalók és egyes önálló vállalkozók nem rendelkeznek elegendő hozzáféréssel a szociális védelem azon ágazataihoz, amelyek szorosabban kapcsolódnak a munkaerőpiaci jogálláshoz vagy a munkaviszony típusához. Csupán néhány tagállam hajtott végre olyan reformokat, amelyek célja a szociális védelmi rendszereknek a munka változó jellegéhez való hozzáigazítása az érintett munkavállalók és az önálló vállalkozók védelmének javítása érdekében. Az egyes országok és a szociális védelem ágazatai között egyenetlen a fejlődés.
- (13) Hosszú távon a szociális védelemhez való hozzáférés hiányosságai veszélyeztethetik az egyének jólétét és egészségét, hozzájárulnak a gazdasági bizonytalanságnak, a szegénység kockázatának és az egyenlőtlenségek növekedéséhez, továbbá a humántőke-beruházás optimális szintjétől való elmaradáshoz vezethetnek, csökkentik az intézményekbe vetett bizalmat és korlátozzák az inkluzív gazdasági növekedést.
- (14) A munkavállalók és az önálló vállalkozók esetében akkor lehet úgy tekinteni, hogy egy meghatározott szociális védelmi ág *formai fedezetében* részesülnek, ha a hatályos jogszabályok vagy kollektív szerződés kimondja, hogy jogosultak részt venni az adott ágazat szociális védelmi rendszerében. A formai fedezetet kötelező vagy önkéntes rendszerek révén lehet biztosítani. Az utóbbiak vagy lehetőséget biztosítanak az egyének számára a rendszerhez való csatlakozásra (részvételi záradék), vagy eleve fedezetet nyújtanak a célcsoport minden tagja számára, és biztosítják számukra a lehetőséget, hogy – amennyiben úgy kívánják – kilépjenek a rendszerből (kívülmaradási záradék). A bizonyítékok azt mutatják, hogy a kívülmaradási záradékkal működő önkéntes rendszerekben magasabb a részvételi arány, és így jobb fedezetet biztosítanak.

- (15) A munkavállalók és az önálló vállalkozók esetében akkor lehet úgy tekinteni, hogy egy meghatározott szociális védelmi ágazat *tényleges fedezetében* részesülnek, ha lehetőségük van arra, hogy megfelelő ellátásokra szerezzenek jogot, a vonatkozó kockázat bekövetkezése esetén pedig igénybe is tudják venni a megfelelő mértékű ellátásokat. Egy magánszemély kaphat formális hozzáférést anélkül, hogy *de facto* megszerezhetné vagy igénybe vehetné az ellátásokra vonatkozó jogosultságot.
- (16) A szociális védelem akkor tekinthető *megfelelőnek*, ha lehetővé teszi a magánszemélyek számára, hogy tisztességes életszínvonalat tartsanak fenn, észszerű mértékben pótolja kieső jövedelmüket, lehetővé teszi számukra, hogy méltósággal élhető életet éljenek, és megakadályozza, hogy elszegényedjenek.
- (17) Egyes tagállamokban a munkavállalók bizonyos kategóriái, például a rövid időre szóló szerződés alapján foglalkoztatott részmunkaidős munkavállalók, az idegymunkások, a behívásos munkavállalók, a platform-munkavállalók, valamint a munkaerő-kölcsönzés keretében vagy szakmai gyakorlaton foglalkoztatott munkavállalók, nem tartoznak a szociális védelmi rendszerek hatálya alá. Ezenkívül azok a munkavállalók, akik nem teljes munkaidős, határozatlan idejű szerződéssel rendelkeznek, nehézségekkel szembesülhetnek a szociális védelem *tényleges fedezetének* érvényesítése terén, mivel előfordulhat, hogy nem teljesítik a jogosultsági kritériumokat ahhoz, hogy járulékalapú szociális védelmi rendszerekből ellátásokban részesüljenek. Egyes tagállamokban az önálló vállalkozók teljes mértékben ki vannak zárva a kulcsfontosságú szociális védelmi rendszerekhez való formális hozzáféréstől, más tagállamokban önkéntes alapon csatlakozhatnak azokhoz. Az önkéntes fedezet megfelelő megoldás lehet a munkanélküliségi biztosítás esetében, amely szorosabban kapcsolódik a vállalkozói kockázathoz, ugyanakkor kevésbé indokolható egyéb kockázatok esetében (mint a betegség), amelyek lényegében függetlenek a munkaerőpiaci jogállásuktól.
- (18) Előfordulhat, hogy a jogosultságokra vonatkozó szabályok hátrányosak az atipikus munkavállalók és az önálló vállalkozók számára. Az atipikus munkavállalók és az önálló vállalkozók egyes csoportjai számára különösen a jövedelemre és az időtartamokra vonatkozó küszöbértékek (a jogosultság megszerzése érdekében beszámítható időszakok, a várakozási idők, a munkában töltött időre vonatkozó minimumok, az ellátások folyósításának időtartama) jelenthetnek indokolatlanul nagy akadályt a szociális védelemhez való hozzáférés tekintetében. Általánosságban két problémakört azonosítottak: egyrészt a hagyományos formában foglalkoztatott munkavállalókra, illetve az atipikus munkavállalókra és az önálló vállalkozókra vonatkozó szabályok közötti különbségek szükségtelenül szankcionálják az egyik csoportot; másrészt valamennyi csoport esetében ugyanazokat a szabályokat alkalmazva lehetséges, hogy az eredmények rosszabbak lesznek az atipikus formában foglalkoztatott személyek számára, és nem alkalmazkodnak az önálló vállalkozók helyzetéhez. Mindkét esetben lehetőség van arra, hogy a szabályokat jobban hozzáigazítsák az egyes csoportok helyzetéhez, mindeközben fenntartva az egyetemesség általános elvét, hogy valamely szociális kockázat bekövetkezésekor a munkaerőpiacon senki ne maradjon ellátás nélkül. Különleges intézkedésekre lehet szükség annak elkerülése érdekében, hogy az emberek egymást átfedő rendszerekbe fizessenek járulékokat, például amikor kiegészítő tevékenységet végeznek, miközben fő munkahelyük révén már teljes fedezet illeti meg őket.
- (19) A magánszemélyek nem mindig őrizhetik meg és vihetik magukkal a szociális védelemhez fűződő jogait, amikor különböző munkaerőpiaci jogállások között váltanak, például foglalkoztatásból önfoglalkoztatásba vagy munkanélküliségbe

lépnek át, az alkalmazottként való foglalkoztatást az önálló vállalkozással ötvözik, vállalkozást indítanak vagy szüntetnek meg. A jogok rendszerek közötti hordozhatósága és összesítése is döntő fontosságú annak érdekében, hogy azok a munkavállalók, akik több munkahelyen is dolgoznak vagy munkahelyet váltanak vagy munkavállalói jogállásból önálló vállalkozói jogállásra váltanak vagy fordítva, ténylegesen igénybe vehessék a járulékfizetésen alapuló rendszerek ellátásait, és megfelelő fedezetet szerezhessenek, valamint annak érdekében is, hogy ösztönözzék az önkéntes szociális védelmi rendszerekben való részvételüket.

- (20) Lehetséges, hogy az ellátások nem megfelelőek – elégtelenek vagy késedelmesek – az életszínvonal fenntartásához, egy méltósággal élhető élethez vagy az elszegényedés megelőzéséhez. Ebben az esetben elképzelhető, hogy van lehetőség az ellátások megfelelőségének javítására, ugyanakkor a munkába való visszatérést megkönnyítő intézkedésekre is figyelmet fordítva. Előfordulhat, hogy a járulékokra vonatkozó szabályok torzítják az egyenlő versenyfeltételeket, és hátrányosak a munkavállalók egyes kategóriái és az önálló vállalkozók számára. Lehetséges például, hogy az önálló vállalkozók szociális védelmi járuléka a jövedelemtől független járulékot is magukban foglalnak, illetve a múltbeli jövedelem vagy a jövőbeni jövedelemre vonatkozó feltevések alapján kerülnek meghatározásra. Ez pénzforgalmi problémákat okozhat az egyének számára, ha jövedelmük a becsült értékek alá csökken. Ezen túlmenően az alacsony jövedelmű csoportok társadalombiztosítási járulékára vonatkozó progresszivitás és csökkentések egységesebben vonatkozhatnak a munkavállalókra és az önálló vállalkozókra, ugyanakkor gondoskodva arról is, hogy az ilyen mentességek ne vezessenek a valósnál alacsonyabb szintű jövedelmek bevallásához.
- (21) A jelenlegi szabályozások összetettsége és a szociális védelmi szabályok átláthatóságának hiánya sok tagállamban akadályát képezi annak, hogy az emberek tisztában legyenek jogaikkal és kötelezettségeikkel, valamint az ezek gyakorlására vonatkozó lehetőségeikkel. Az alacsony kihasználtsági arányhoz és a szociális védelmi rendszerekben való alacsony részvételhez is hozzájárulhatnak, különösen az önkéntes rendszerek esetében.
- (22) A szociális védelmi fedezetre vonatkozó, a munkaviszony típusa, életkor, nem és állampolgárság szerint bontott statisztikák hiánya korlátozhatja az arra vonatkozó lehetőségeket, hogy javítsák a szociális védelmi rendszerek azon képességét, hogy alkalmazkodjanak a munka változó világához és reagáljanak arra.
- (23) A szociális védelemhez való hozzáférés hiányosságai káros hatásokkal járhatnak, az Unió egész területén érezhető gazdasági és költségvetési hatásokkal. Ezek a hiányosságok a tagállamok közös érdeklődésére számot tartó kérdések, amelyek potenciálisan akadályozzák az Unió kulcsfontosságú célkitűzéseinek megvalósítását.
- (24) Az uniós jogszabályok már jelenleg is biztosítják az egyenlő bánásmód elvét a különböző típusú munkaviszonyok tekintetében, tiltják a nemi alapon történő közvetlen vagy közvetett megkülönböztetést a foglalkoztatás, a munkavégzés, a szociális védelem, valamint az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén, biztosítják a jogok hordozhatóságát és megőrzését a tagállamok közötti mobilitás esetén, garantálják a kiegészítő nyugdíjjogosultságok határokon átnyúló megszerzésének és megőrzésének minimumkövetelményeit, valamint a foglalkoztatói rendszerek átláthatóságára vonatkozó minimumkövetelményeket. Ez

az ajánlás nem érintheti a szociális védelemre vonatkozó bizonyos jogokat megállapító irányelvek és rendeletek³⁰ rendelkezéseit.

- (25) Ítélezési gyakorlatában³¹ az Európai Unió Bírósága megállapította a munkavállalói jogállás meghatározásához szükséges kritériumokat. A munkavállaló 7. pontban található meghatározása ezeken a kritériumokon alapul.
- (26) A 92/442/EGK tanácsi ajánlás³² általánosan elfogadott célkitűzéseket határozott meg a szociális védelem területén, és felkérte a tagállamokat, hogy „vizsgálják meg annak lehetőségét, hogy megfelelő szociális védelmet vezessenek be és/vagy fejlesszenek ki az önálló vállalkozók számára”. Ezek a közösen meghatározott célkitűzések a szociális védelem és a társadalmi befogadás területén teret nyitottak a nyitott koordinációs módszer számára, amely a nemzeti szociális védelmi keretek meghatározását, végrehajtását és értékelését támogató, valamint a tagállamok között ezen a területen folyó kölcsönös együttműködést elősegítő alapvető eszköz.
- (27) Az európai szemeszter keretében a 2018. évi éves növekedési jelentés emlékeztet arra, hogy a szociális védelem megfelelőségének és fedezetének javítása döntő fontosságú a társadalmi kirekesztettség megelőzése érdekében, míg a foglalkoztatási

³⁰ A Tanács 97/81/EK irányelve (1997. december 15.) az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodásról – Melléklet: Keretmegállapodás a részmunkaidős foglalkoztatásról (HL L 14., 1998.1.20., 9. o.), a Tanács 1999/70/EK irányelve (1999. június 28.) az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról (HL L 175., 1999.7.10., 43. o.), az Európai Parlament és a Tanács 2008/104/EK irányelve (2008. november 19.) a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről (HL L 327., 2008.12.5., 9. o.), az Európai Parlament és a Tanács 2008/94/EK irányelve (2008. október 22.) a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelméről (HL L 283., 2008.10.28., 36. o.), az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2341 irányelve (2016. december 14.) a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltatató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről (HL L 354., 2016.12.23., 37. o.), az Európai Parlament és a Tanács 2010/41/EU irányelve (2010. július 7.) az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról és a 86/613/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 180., 2010.7.15., 1. o.), az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról (HL L 204., 2006.7.26., 23. o.), a Tanács 1979/7/EGK irányelve (1978. december 19.) a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról (HL L 6., 1979.1.10., 24. o.), a Tanács 2004/113/EK irányelve (2004. december 13.) a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról (HL L 373., 2004.12.21., 37. o.), a Tanács 2010/18/EU irányelve (2010. március 8.) a BUSINESSSEUROPE, az UEAPME, a CEEP és az ESZSZ által a szülői szabadságról kötött, felülvizsgált keretmegállapodás végrehajtásáról és a 96/34/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 68., 2010.3.18., 13. o.) és a 2017. április 17-i javaslat a hatályon kívül helyezéséről (COM(2017) 253 final), a Tanács 93/103/EK irányelve (1993. november 23.) a halászahajók fedélzetén végzett munka biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeiről (tizenharmadik egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében) (HL L 307., 1993.12.13., 1. o.), az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 2004.4.30., 1. o.) és javaslat az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló irányelvre, COM/2017/0797 final, 2017. december 21.

³¹ Lásd a 66/85. sz. Deborah Lawrie-Blum ügyben 1986. július 3-án, a C-428/09. sz. Union Syndicale Solidaires Isère ügyben 2010. október 14-én, a C-229/14. sz. Balkaya ügyben 2015. július 9-én, a C-413/13. sz. FNV Kunsten ügyben 2014. december 4-én és a C-216/15. sz. Ruhrlandklinik ügyben 2016. november 17-én hozott ítéletet.

³² A Tanács 92/442/EGK ajánlása (1992. július 27.) a szociális védelmi célkitűzések és politikák konvergenciájáról (HL L 245., 1992.8.26., 49. o.).

politikákra vonatkozó 2018. évi iránymutatás a szociális védelmi rendszerek korszerűsítésére szólítja fel a tagállamokat.

- (28) A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet a szociális védelmi minimumra vonatkozó 2012. évi ajánlásában azt ajánlja tagjainak, hogy – a nemzeti körülményeikkel összhangban – a lehető legrövidebb időn belül valósítsák meg és tartsák fenn szociális védelmi minimumaikat, ezen belül pedig az alapvető szociális védelmi garanciákat.
- (29) A Bizottság az EUMSZ 154. cikkének (2) bekezdésével összhangban kétlépcsős konzultációt folytatott a szociális partnerekkel³³ a bármilyen foglalkoztatási formában foglalkoztatott személyek szociális védelemhez való hozzáféréséről. Az EUMSZ 154. cikkének (2) bekezdésében foglalt eljárás mint olyan, az EUMSZ 352. cikke értelmében nem alkalmazandó az önálló vállalkozókkal kapcsolatos kihívások kezelésére irányuló uniós fellépésre. A Bizottság felkérte a szociális partnereket arra, hogy önkéntes alapon osszák meg véleményüket az önálló vállalkozók tekintetében.
- (30) A Bizottság nyilvános konzultációt is folytatott, hogy kikérje a különböző érdekelt felek és a polgárok véleményét, valamint bizonyítékokat gyűjtött az ajánlás társadalmi-gazdasági hatásainak értékelése érdekében³⁴.
- (31) Ennek az ajánlásnak a végrehajtása nem indokolhatja az ezen a területen már létező uniós jogszabályokban meghatározott meglévő jogok korlátozását, és nem jelenthet jogalapot a munkavállalóknak az ezen ajánlás hatálya alá tartozó területen nyújtott védelem általános szintjének csökkentésére.
- (32) Ez az ajánlás nem írhat elő olyan közigazgatási, pénzügyi vagy jogi korlátozásokat, amelyek gátolnák a kis- és középvállalkozások (kkv-k) alapítását és fejlődését. Ezért a tagállamok – elkerülendő, hogy a rendelkezések aránytalanul sújtsák a kis- és középvállalkozásokat – felkérést kapnak annak értékelésére, hogy a reformjaik milyen hatást gyakorolnak a kis- és középvállalkozásokra, különös figyelemmel a mikrovállalkozásokra és az adminisztratív teherre, és arra, hogy ezeknek az értékeléseknek az eredményeit közzétegyék.
- (33) Ez az ajánlás nem súlyosbíthatja tovább a vállalkozások – különösen a kkv-k – likviditását, amennyiben pénzügyi helyzetüket hátrányosan érinti a hatóságok késedelmes fizetése.
- (34) A tagállamok a reformok kialakításába bevonhatják az érdekelt feleket, beleértve a szociális partnereket is. Ez az ajánlás nem korlátozhatja a szociális partnerek autonómiáját azokban az esetekben, amelyekben azok feladata a szociális védelmi rendszerek létrehozása és igazgatása.
- (35) Ez az ajánlás nem érintheti a tagállamok szociális védelmi rendszereik megszervezésére vonatkozó hatáskörét. A tagállamok szociális védelmi rendszereik kialakítására vonatkozó kizárólagos hatásköre kiterjed többek között az ezen rendszerek és a vonatkozó intézmények létrehozásával, finanszírozásával és irányításával, az ellátások mibenlétével és azok folyósításával, a járulékok szintjével, valamint a hozzáférés feltételeivel kapcsolatos döntésekre. Ez az ajánlás nem

³³ C(2017) 7773
³⁴ SWD(2018) 70

akadályozhatja meg a tagállamokat abban, hogy a szociális védelmet illetően az itt javasoltaknál előremutatóbb előírásokat tartsanak fenn vagy határozzanak meg.

- (36) Ennek az ajánlásnak tiszteletben kell tartania és meg kell erősítenie az alapvető jogokat, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájának 29. és 34. cikkében foglalt alapvető jogokat.
- (37) A szociális védelmi rendszerek pénzügyi fenntarthatósága elengedhetetlen ahhoz, hogy a rendszerek szilárdabbak, hatékonyabbak és eredményesebbek legyenek. Ezen ajánlás végrehajtása nem érintheti jelentős mértékben a tagállamok szociális védelmi rendszereinek pénzügyi egyensúlyát,

ELFOGADTA EZT AZ AJÁNLÁST:

Célkitűzés és hatály

- 1. Ezen ajánlás célja, hogy a tagállamokban valamennyi munkavállaló és önálló vállalkozó számára hozzáférést biztosítson a megfelelő szociális védelemhez.
- 2. Ezen ajánlás célja, hogy minimumszabályokat állapítson meg a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelme területén. A szociális védelmet – a nemzeti szociális védelmi rendszerek alapelveivel összhangban – a rendszerek, köztük az állami, a foglalkoztatói és a magánrendszerek kombinációjával lehet biztosítani. Az EUMSZ 153. cikkének (4) bekezdésével összhangban a tagállamok hatáskörébe tartozik a járulékok mértékének meghatározása és annak eldöntése, hogy a rendszerek mely kombinációja megfelelő.
- 3. Ezen ajánlás a valamely rendszerben való részvétel jogára, valamint a jogosultságok megszerzésére és igénybevételére vonatkozik. Célja különösen az, hogy valamennyi munkavállaló és önálló vállalkozó számára biztosítsa a következőket:
 - a) formai szociális védelmi fedezet;
 - b) a tényleges szociális védelmi fedezet, a szociális védelem megfelelősége és hordozhatósága;
 - c) a szociális védelmi jogosultságok átláthatósága.
- 4. Ezen ajánlás a munkavállalókra és az önálló vállalkozókra vonatkozik, beleértve azokat is, akik a két jogállás között váltanak, vagy mindkét jogállással rendelkeznek, valamint azokra, akiknek munkavégzése olyan kockázat miatt szakad meg, amely ellen a szociális védelem fedezetet nyújt.
- 5. Ezen ajánlás a tagállamok következő szociális védelmi ágazataira vonatkozik:
 - a) álláskeresői járadékok;
 - b) betegségi és egészségügyi ellátások;
 - c) anyasági és azzal egyenértékű apasági ellátások;
 - d) rokkantsági ellátások;
 - e) öregségi ellátások;
 - f) munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések esetén nyújtott ellátások.

6. A hozzáférhetőség, a hordozhatóság, a megfelelőség és az átláthatóság ezen ajánlásban meghatározott elvei valamennyi munkavállalóra és önálló vállalkozóra alkalmazandók, elismerve ugyanakkor, hogy a munkavállalókra és az önálló vállalkozókra eltérő szabályok vonatkozhatnak.

Fogalommeghatározások

7. Ezen ajánlás alkalmazásában:

- a) „munkavállaló”: olyan természetes személy, aki egy bizonyos időszakban egy másik személy számára és annak irányítása alatt javadalmazás ellenében szolgáltatásokat végez;
- b) „munkaviszony”: munkavállaló és munkáltató(k) között fennálló munkaviszony;
- c) „munkaviszony típusa”: egy munkavállaló és a munkáltató(k) között létrejött jogviszonyok különböző típusainak egyike, amelyek a munkaviszony időtartama, a munkaidő vagy a munkaviszony egyéb feltételei tekintetében térhetnek el egymástól;
- d) „munkaerőpiaci jogállás”: vagy a munkaviszony keretében dolgozó személy (munkavállaló), vagy a saját nevében dolgozó személy (önálló vállalkozó) jogállása;
- e) „szociális védelmi rendszer”: az ellátásoknak a jogosult kedvezményezettek számára történő biztosítására vonatkozó szabályrendszer. E szabályok meghatározzák a program személyi hatályát, a jogosultsági feltételeket, az ellátások típusait, az ellátások összegét, az ellátások folyósításának időtartamát és az ellátások egyéb jellemzőit, valamint a program finanszírozását (járulékok, általános adóbevételek, egyéb források), irányítását és igazgatását. Az ezen ajánlás 5. pontjában említett szociális védelmi ágazatokat a 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek megfelelően határozzák meg;
- f) „ellátás”: köz- vagy magánjogi jogalany által egy szociális védelmi rendszer keretében egy arra jogosult személy részére végrehajtott pénzbeni transzfer;
- g) „formai fedezet”: egy adott szociális védelmi ágazatban (pl. idős kor, munkanélküliség elleni védelem, anyasági/apasági védelem) egy csoport azon helyzete, amely szerint a hatályos jogszabályok vagy kollektív szerződés kimondja, hogy a szóban forgó csoportba tartozó személyek jogosultak részt venni egy adott ágazatra kiterjedő szociális védelmi rendszerben;
- h) „tényleges fedezet”: egy adott szociális védelmi ágazatban egy csoport azon helyzete, amely szerint a szóban forgó csoportba tartozó személyeknek lehetőségük van arra, hogy megfelelő ellátásokra szerezzenek jogot, a vonatkozó kockázat bekövetkezése esetén pedig igénybe is tudják venni a megfelelő mértékű ellátásokat;
- i) „ellátások folyósításának időtartama”: az az időszak, ameddig a biztosított vagy a biztosított által eltartottak igénybe vehetik a szociális védelmi rendszer által nyújtott ellátásokat;

- j) „jogosultság megszerzése érdekében beszámítható időszak”: a nemzeti jogszabályok által vagy egy rendszer szabályai által megkövetelt tagsági időszak, amely a felhalmozott szociális védelmi jogokra való jogosultsághoz szükséges;
- k) „munkában töltött időre vonatkozó minimum”: az adott személy által munkában töltött órák/hónapok/évek ahhoz előírt minimuma, hogy a kockázat bekövetkezése esetén jogosult legyen igénybe venni az ellátást;
- l) „gazdasági ágazatok”: a gazdaságnak az előállított termékek vagy szolgáltatások típusa szerint csoportosított ágazatai;
- m) „hordozhatóság”: i. a felhalmozott jogosultságok másik rendszerbe történő átvitelének vagy ii. egy korábbi munkaerőpiaci jogállásban (vagy egyidejű munkaerőpiaci jogállásokban) eltöltött, jogosultság megszerzése érdekében beszámítható időszaknak egy új jogállásban a jogosultság megszerzése érdekében beszámítható időszakba való beszámításának lehetősége;
- n) „átláthatóság”: rendelkezésre álló, hozzáférhető, átfogó és közérthető információk biztosítása a nyilvánosság, a rendszer potenciális tagjai, a rendszer tagjai és a kedvezményezettek számára a rendszer szabályairól és/vagy az egyes kötelezettségekről és jogosultságokról.

Formai fedezet

- 8. A tagállamoknak biztosítaniuk kell a munkavállalók szociális védelemhez való hozzáférését mégpedig úgy, hogy a formai fedezetet valamennyi munkavállalóra kiterjesztik a munkaviszonyuk típusától függetlenül;
- 9. A tagállamoknak biztosítaniuk kell az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáférését mégpedig úgy, hogy a formai fedezetet kiterjesztik:
 - a) a betegségi és egészségügyi ellátások, az anyasági/apasági ellátások, az öregségi és rokkantsági ellátások, valamint a munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések tekintetében nyújtott ellátások esetében kötelező jelleggel;
 - b) az álláskeresési járadékok esetében önkéntes alapon.

Tényleges fedezet és hordozhatóság

- 10. A tagállamoknak valamennyi munkavállaló számára a munkaviszonyuk jellegétől függetlenül, valamint az önálló vállalkozók számára a 7. és a 8. pontban foglalt feltételek mellett tényleges fedezetet kell biztosítaniuk, mindeközben megőrizve a rendszer fenntarthatóságát és biztosítékokat megvalósítva a visszaélések elkerülése érdekében. E célból:
 - a) a járulékokra vonatkozó szabályok (például a jogosultság megszerzése érdekében beszámítható időszakok, a munkában töltött időre vonatkozó minimumok) és a jogosultságokra vonatkozó szabályok (például a várakozási idők, a számítási szabályok és az időtartam) nem hátráltathatják az ellátásokra vonatkozó jogok megszerzését és az

ellátások igénybevételét a munkaviszony típusa vagy a munkaerőpiaci jogállás okán;

- b) a rendszerekre vonatkozó szabályok közötti, a munkaerőpiaci jogállástól vagy a munkaviszony típusától függő eltéréseknek arányosnak kell lenniük, és tükrözniük kell a kedvezményezettek sajátos helyzetét.

11. A tagállamoknak a szociális partnerek közötti párbeszédre vonatkozó nemzeti rendelkezésekkel összhangban biztosítaniuk kell, hogy a jogosultságokat – függetlenül attól, hogy azokat kötelező vagy önkéntes rendszerben szerezték meg – fel lehessen halmozni, meg lehessen őrizni és hordozni lehessen valamennyi munkaviszonytípus, önfoglalkoztatási jogállás és gazdasági ágazat között. Ez a következőket foglalhatja magában:

- a) egy magánszemély pályafutása során vagy egy bizonyos referencia-időszakban befizetett valamennyi járulék összesítése és az összes felhalmozódott jogosultság megőrzése;
- b) valamennyi jogosultság hordozhatóságának biztosítása egy adott szociális védelmi ágazat különböző rendszerei között.

Megfelelőség

- 12. A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy amennyiben valamely, a munkavállalók és az önálló vállalkozók számára szociális védelmi rendszerei által biztosított kockázat bekövetkezik, a rendszerek megfelelő mértékű védelmet biztosítsanak tagjaik számára, amely elegendő és időben rendelkezésre áll ahhoz, hogy fenntartsák életszínvonalukat, megfelelő mértékben pótolja a kieső jövedelmet, miközben minden esetben megakadályozza, hogy a tagok elszegényedjenek.
- 13. A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a szociális védelemhez való hozzájárulás arányban álljon a munkavállalók és az önálló vállalkozók járulékfizetési képességével.
- 14. A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az alacsony jövedelmű csoportoknak a társadalombiztosítási járulék tekintetében biztosított mentességeket vagy kedvezményeket a munkaviszony típusától és a munkaerőpiaci jogállástól függetlenül alkalmazzák.
- 15. A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az önálló vállalkozók szociális védelmi járulékaiknak és jogosultságainak kiszámítása – a jövedelmük ingadozását figyelembe véve – jövedelemalapjuk objektív és átlátható értékelésén alapuljon, és tényleges jövedelmüket tükrözze.

Átláthatóság

- 16. A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy valamennyi szociális rendszer feltételei és szabályai átláthatók legyenek, és hogy a magánszemélyek rendszeresen frissített, átfogó, hozzáférhető, felhasználóbarát és közérthető tájékoztatást kapjanak egyéni jogosultságaikról és kötelezettségeikről, például a következők révén:
 - a) az egyéni jogosultságokra vonatkozó, rendszeresen frissített tájékoztatások küldése;
 - b) online szimulációs eszközök létrehozása az ellátásokra vonatkozó jogosultságok szimulációjához;

- c) online és offline egyablakos információk központok vagy személyes számlák létrehozása.
17. A tagállamoknak egyszerűsíteniük kell a szociális védelmi rendszerek adminisztratív követelményeit a munkavállalók, az önálló vállalkozók és a munkáltatók, nevezetesen a mikro-, kis- és középvállalkozások számára.

Végrehajtás, jelentéstétel és értékelés

18. A tagállamoknak és a Bizottságnak egymással együttműködve javítaniuk kell a munkaerőre és a szociális védelemhez való hozzáférésre vonatkozó uniós szintű adatgyűjtés körét és relevanciáját, különös tekintettel az új foglalkoztatási formák szociális védelemére vonatkozó szakpolitikai döntéshozatalhoz történő adatszolgáltatásra. Ezzel összefüggésben a tagállamoknak [Kérjük, ILLESSZÉK BE az ajánlás közzétételét 18 hónappal követő nap dátumát]-ra/-re megbízható statisztikákat kell gyűjteniük és közzétenniük a szociális védelemhez való hozzáférésről a munkaerőpiaci jogállás (önálló vállalkozók/munkavállalók), a munkaviszony típusa (ideiglenes/állandó, részmunkaidős/teljes munkaidős, új foglalkoztatási formák/hagyományos foglalkoztatás), a nem, az életkor és az állampolgárság szerinti bontásban.
19. A Bizottságnak a szociális védelemmel foglalkozó bizottsággal közösen [Kérjük, ILLESSZÉK BE az ajánlás közzétételét 12 hónappal követő nap dátumát]-ra/-re teljesítményértékelési keretet kell létrehoznia, valamint egyeztetett közös mennyiségi és minőségi mutatókat kell kidolgoznia, amelyekkel nyomon lehet követni és értékelni lehet az ezen ajánlás végrehajtását.
20. A tagállamoknak a lehető leghamarabb végre kell hajtaniuk az ezen ajánlásban meghatározott elveket, és [Kérjük, ILLESSZÉK BE az ajánlás közzétételét 12 hónappal követő nap dátumát]-ig be kell nyújtaniuk a tagállami szinten hozott megfelelő intézkedésekre vonatkozó cselekvési terveket. A cselekvési tervek végrehajtása terén elért haladást a többoldalú felügyeleti eszközökkel összefüggésben figyelemmel kell kísérni, összhangban az európai szemeszterrel, valamint a szociális védelem és társadalmi befogadás területén alkalmazott nyitott koordinációs módszerrel.
21. A Bizottságnak a tagállamokkal együttműködve és az érintett érdekelt felekkel folytatott konzultációt követően, a kis- és középvállalkozásokra gyakorolt hatást is figyelembe véve értékelnie kell az ezen ajánlás végrehajtásában elért eredményeket, és [Kérjük, ILLESSZÉK BE az ajánlás közzétételét 3 évvel követő nap dátumát]-ig jelentést kell tennie erről a Tanácsnak. A felülvizsgálat eredményei alapján a Bizottság mérlegelheti további javaslatok benyújtását.
22. A Bizottságnak gondoskodnia kell arról, hogy ezen ajánlás végrehajtását a vonatkozó uniós programok által finanszírozott intézkedésekkel támogassák.
23. A Bizottságnak elő kell segítenie a tagállamok és az érdekelt felek egymástól való tanulását, valamint a bevált gyakorlatok egymás közötti cseréjét.

Kelt Strasbourgban, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*