

Δημόσια διαβούλευση σχετικά με ενδεχόμενες δράσεις της ΕΕ για την αντιμετώπιση των προκλήσεων όσον αφορά την πρόσβαση στην κοινωνική προστασία για εργαζομένους με κάθε μορφή απασχόλησης, στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων

Top of Form

Έγγραφο αναφοράς

Σκοπός της παρούσας δημόσιας διαβούλευσης

Κατά τη διάρκεια της δημόσιας διαβούλευσης για τον Ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων (ΕΠΚΔ)¹ πολλά ενδιαφερόμενα μέρη έχουν εκφράσει ανησυχίες σχετικά με τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν τα άτομα με άτυπη σχέση απασχόλησης και αυτοαπασχόλησης προκειμένου να έχουν πρόσβαση στην κοινωνική προστασία (π.χ.: παροχές ανεργίας, παροχές ασθένειας, παροχές αναπηρίας, συντάξεις, κ.λπ.) και στις υπηρεσίες απασχόλησης (π.χ.: κατάρτιση, παροχή συμβουλών σταδιοδρομίας).

Ως απάντηση σε αυτές τις ανησυχίες, στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2017 περιλαμβάνεται η πρωτοβουλία «Πρόσβαση στην κοινωνική προστασία» (Access to social protection)². Σκοπός της παρούσας διαβούλευσης είναι να συλλέξει τις απόψεις των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με τις προκλήσεις, τις επιλογές, τις επιπτώσεις και την ανάπτυξη και υλοποίηση μιας σειράς ενδεχόμενων μέτρων σε επίπεδο ΕΕ, τα οποία θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν κατά τον σχεδιασμό αυτής της πρωτοβουλίας.

Σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης, η Επιτροπή ξεκίνησε διαβούλευση με τους ευρωπαϊούς κοινωνικούς εταίρους³ με σκοπό να λάβει τις απόψεις τους σχετικά με ενδεχόμενες δράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διαβούλευση ολοκληρώθηκε στις 23 Ιουνίου 2017. Οι κοινωνικοί εταίροι δεν συμφώνησαν να συμμετάσχουν σε απευθείας διαπραγματεύσεις σχετικά με οποιοδήποτε από τα θέματα που τέθηκαν κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης.

Η δημόσια διαβούλευση είναι ανοικτή σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Ωστόσο, η συμμετοχή των οργανισμών που ενδιαφέρονται για θέματα κοινωνικής προστασίας (π.χ. κυβερνήσεις, δημόσιες αρχές, επιχειρήσεις, κ.λπ.) είναι ιδιαίτερα ευπρόσδεκτη.

Προτείνεται να διαβάσετε το πλαίσιο και το γλωσσάριο πριν συμπληρώσετε το ερωτηματολόγιο.

¹ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (2017) 206, διαθέσιμο επιγραμματικά

² Βλ. επίσης αρχική εκτίμηση επιπτώσεων, http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-2067870_en

³ Έγγραφο διαβούλευσης C(2017) 2610 final

Πλαίσιο

Η κατάλληλη πρόσβαση στην κοινωνική προστασία και τις υπηρεσίες απασχόλησης είναι ζωτικής σημασίας, όχι μόνο για την οικονομική και κοινωνική ασφάλεια του εργατικού δυναμικού, αλλά και για την εύρυθμη λειτουργία των αγορών εργασίας και την επίτευξη ανθεκτικών οικονομιών που να δημιουργούν ποιοτικές θέσεις εργασίας και βιώσιμη ανάπτυξη. Ωστόσο, σε πολλά κράτη μέλη υπάρχουν ομάδες εργαζομένων, ιδίως εργαζομένων σε νέες μορφές άτυπης απασχόλησης και αυτοαπασχόλησης, οι οποίοι παραμένουν χωρίς επαρκή και αποτελεσματική πρόσβαση σε παροχές κοινωνικής προστασίας και σε υπηρεσίες απασχόλησης ή είναι εντελώς αποκλεισμένοι από την πρόσβαση σε αυτές. Εκτιμάται ότι έως και το ήμισυ των ατόμων με άτυπη σχέση απασχόλησης και αυτοαπασχόλησης παραμένουν χωρίς επαρκή πρόσβαση σε παροχές και υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας⁴.

Η σύνδεση του δικαιώματος και της υποχρέωσης κοινωνικής προστασίας με τη μορφή της απασχόλησης ή αυτοαπασχόλησης καθίσταται όλο και πιο προβληματική. Ιστορικά, η κοινωνική προστασία αναπτύχθηκε, κυρίως, σε σχέση με εργαζομένους σε τυπικές θέσεις απασχόλησης (δηλαδή μόνιμη εργασία πλήρους απασχόλησης). Άλλες κατηγορίες εργαζομένων, όπως οι αυτοαπασχολούμενοι και τα άτομα με άτυπη σχέση απασχόλησης, καλύπτονταν πιο οριακά.

Ενώ η ψηφιοποίηση δημιουργεί νέες ευκαιρίες για θέσεις εργασίας και καινοτομία, η εν εξελίξει ψηφιακή αλλαγή παρέχει επιπλέον τη δυνατότητα νέων ευέλικτων ρυθμίσεων εργασίας, αφού καταργεί πολλά όρια όσον αφορά τον χώρο, τον χρόνο και την οργάνωση της εργασίας και προσφέρει περισσότερες επιλογές όσον αφορά τον τόπο και τον χρόνο εργασίας. Διαφορετικές σχέσεις μεταξύ εργοδότη, εργαζομένου και πελάτη αναδύονται με ταχείς ρυθμούς, καθιστώντας δυσδιάκριτα τα έως τώρα γνωστά όρια για την απασχόληση και την αυτοαπασχόληση. Σε ορισμένες περιπτώσεις, το καθεστώς της αυτοαπασχόλησης χρησιμοποιείται όπου, εκ των πραγμάτων, υφίσταται εξαρτημένη απασχόληση. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες το καθεστώς της αυτοαπασχόλησης μεταβάλλει ουσιαστικά το δικαίωμα κάλυψης και την υποχρέωση καταβολής εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, το άτομο μπορεί να αναγκαστεί να δηλωθεί επίσημα ως αυτοαπασχολούμενο ώστε να μειωθεί το μη μισθολογικό κόστος εργασίας.

Δεδομένου ότι αυτές οι μορφές απασχόλησης συνιστούν ένα αυξανόμενο ποσοστό των δυνατοτήτων απασχόλησης -ιδίως για τους νέους- ένα αυξανόμενο μέρος του απασχολούμενου πληθυσμού κινδυνεύει να μείνει χωρίς επαρκή κάλυψη κοινωνικής προστασίας και υπηρεσιών απασχόλησης που χρειάζεται για τη διαχείριση της επαγγελματικής του σταδιοδρομίας και ζωής στις ολοένα ταχύτερα μεταβαλλόμενες αγορές εργασίας που χαρακτηρίζονται όλο και περισσότερο από μεταβάσεις ανάμεσα σε μορφές και καθεστώτα απασχόλησης. Τα συσσωρευμένα αποτελέσματα αυτών των διαφορών ως προς τα δικαιώματα είναι πιθανόν να δημιουργήσουν νέες ανισότητες μεταξύ και εντός των γενεών, ανάμεσα στα άτομα που διαθέτουν ή καταφέρνουν να αποκτήσουν θέση απασχόλησης με κανονική σύμβαση εργασίας και πλήρη κοινωνικά δικαιώματα και στα άτομα που δεν διαθέτουν ή δεν μπορούν να αποκτήσουν παρόμοια απασχόληση.

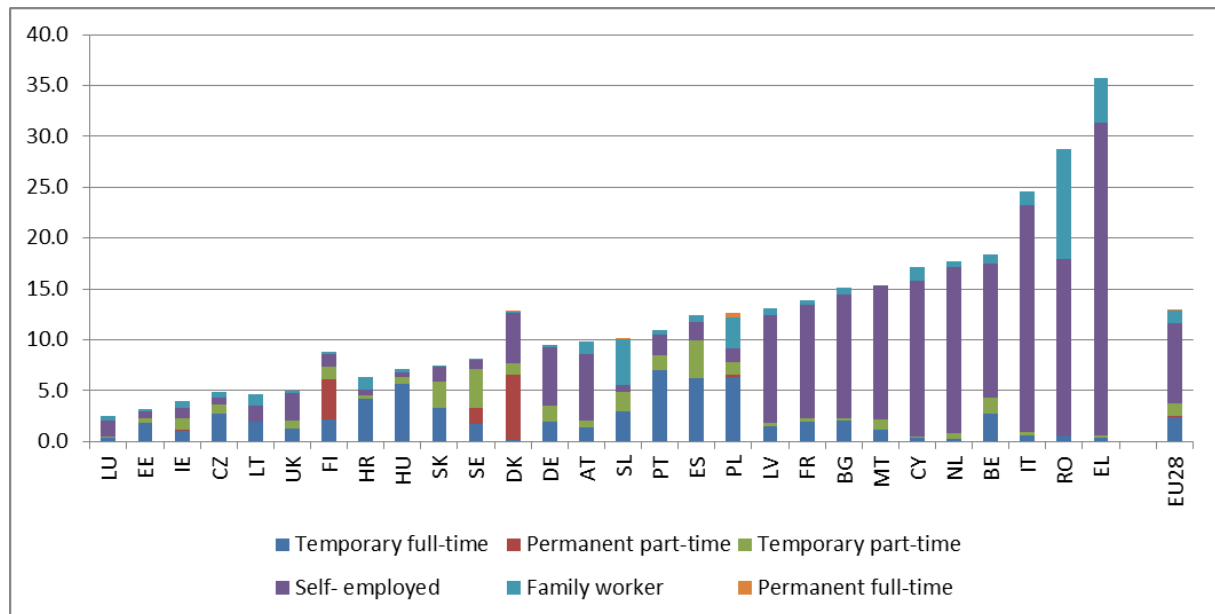
Συνολικά, η αυτοαπασχόληση και οι άτυπες μορφές απασχόλησης αποτελούν σημαντικό μερίδιο της αγοράς εργασίας. Το 2015, 15 % των συνολικά 221 εκατομμυρίων απασχολούμενων στην ΕΕ ήταν αυτοαπασχολούμενοι, το 12 % προσωρινά απασχολούμενοι, το 14 % εργαζόμενοι μερικής απασχόλησης και το 58 % εργαζόμενοι με σύμβαση αορίστου χρόνου πλήρους απασχόλησης. Συνολικά, η πρωτοβουλία θα μπορούσε, δυνητικά, να έχει αντίκτυπο στο 41 % των απασχολούμενων.

Η κατάσταση διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν ξεκινήσει με την προσαρμογή των αγορών εργασίας και των συστημάτων τους κοινωνικής προστασίας στις νέες

⁴ Matsanganis et al. (2016): Άτυπη σχέση απασχόλησης και πρόσβαση σε παροχές κοινωνικής ασφάλισης

αυτές εξελίξεις. Έχουν θεσπιστεί ορισμένες μεταρρυθμίσεις για να εξασφαλιστεί η πρόσβαση σε κοινωνική προστασία για εργαζομένους με άτυπη σχέση απασχόλησης και, πιο πρόσφατα, να ρυθμιστούν οι νέες μορφές αυτοαπασχόλησης. Ωστόσο, τα περισσότερα κράτη μέλη δυσκολεύονται ακόμη να βρουν κατάλληλη απάντηση για τη «μεταβαλλόμενη φύση της εργασίας». Για παράδειγμα, σε 10 κράτη μέλη οι αυτοαπασχολούμενοι δεν έχουν πρόσβαση σε ασφάλιση ανεργίας. Σχεδόν το ένα τρίτο των ατόμων με προσωρινές συμβάσεις πλήρους απασχόλησης στην ΕΕ δεν δικαιούνται επιδόματα ανεργίας, οι δε διαφοροποιήσεις μεταξύ των κρατών μελών κυμαίνονται από 3 % έως και 70 %⁵.

Ποσοστό εργαζομένων σε κίνδυνο να μην δικαιούνται παροχές ανεργίας (ηλικίας 15-64 ετών, στοιχεία του 2014)

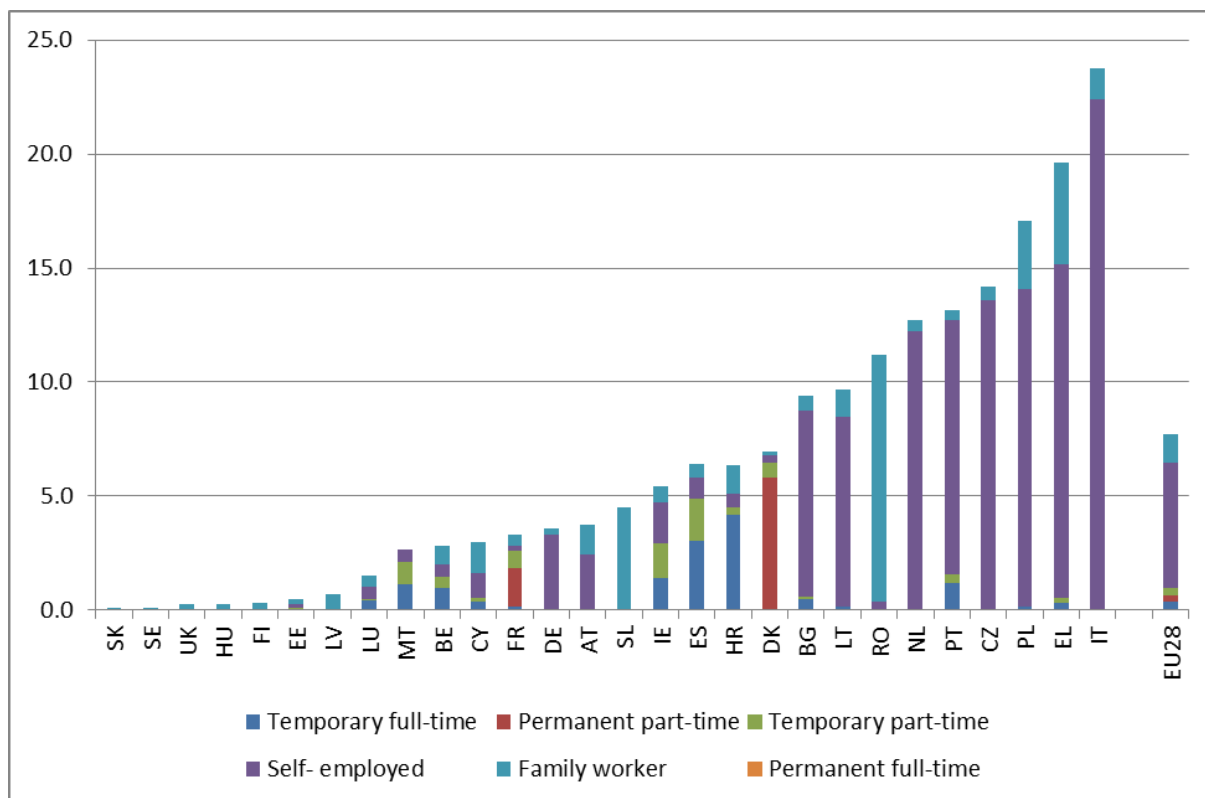


Όσον αφορά τις παροχές ασθένειας, περίπου το 40 % των αυτοαπασχολούμενων δεν έχει πρόσβαση, ενώ στην περίπτωση αυτή εμπίπτει περίπου το 10 % των εργαζομένων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου⁶.

Ποσοστό των ατόμων που εργάζονται με τον κίνδυνο να μην δικαιούνται παροχές ασθένειας (ηλικίας 15-64 ετών, στοιχεία του 2014)

⁵ Matsanganis et al. (2016): Άτυπη σχέση απασχόλησης και πρόσβαση σε παροχές κοινωνικής ασφάλισης

⁶ Ομοίως



Υπηρεσίες απασχόλησης για αυτοαπασχολούμενους, όπως κατάρτιση, καθοδήγηση και παροχή συμβουλών είναι διαθέσιμες μόνο σε μικρό αριθμό κρατών μελών.

Ο σχετικός κίνδυνος φτώχειας για τους αυτοαπασχολούμενους το 2015 στην ΕΕ των 28 ήταν τρεις φορές υψηλότερος απ' ό,τι για τους εργαζομένους. Ομοίως, ο κίνδυνος φτώχειας για τους εργαζομένους με άτυπη σχέση εργασίας το 2015 ήταν σαφώς υψηλότερος από αυτόν για τους εργαζομένους με μόνιμη και πλήρη απασχόληση. Επιπλέον, κατά μέσο όρο στην Ευρώπη (ΕΕ 28), το εισόδημα του 15 % περίπου των εργαζομένων προσωρινής και μερικής απασχόλησης είναι φτωχό⁷.

Τα προβλήματα οφείλονται σε μεγάλο βαθμό σε ελλείψεις του κανονιστικού πλαισίου που διέπει την προσβασιμότητα, τη δυνατότητα μεταφοράς και τη διαφάνεια των υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης, οι οποίες δεν λαμβάνουν (επαρκώς) υπόψη αυτές τις νέες εξελίξεις στην αγορά εργασίας. Ειδικότερα, μπορούν να εντοπιστούν οι ακόλουθες **προκλήσεις**:

- **Κενά στην επίσημη κάλυψη**

Τα κενά στην επίσημη κάλυψη αφορούν νομοθετικά εμπόδια που υπάρχουν στις εθνικές νομοθεσίες και εμποδίζουν τα άτομα με άτυπες σχέσεις απασχόλησης ή αυτοαπασχόλησης να έχουν αποτελεσματική πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης.

Ενώ τα άτομα με άτυπη σχέση απασχόλησης έχουν, ως επί το πλείστον, επίσημη κάλυψη κοινωνικής προστασίας, ορισμένες κατηγορίες άτυπης απασχόλησης εξαιρούνται (π.χ. οι ευκαιριακοί και εποχικοί απασχολούμενοι στη Βουλγαρία, την Ουγγαρία και τη Ρουμανία· οι εργαζόμενοι μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης στις Κάτω Χώρες και στο Ηνωμένο Βασίλειο· οι εφημερεύοντες εργαζόμενοι και οι εργαζόμενοι με συμβάσεις μηδενικού χρόνου εργασίας στις Κάτω Χώρες) ή έχουν μόνο μερική επίσημη κάλυψη (π.χ. οι μικροαπασχολούμενοι στη Γερμανία).

⁷ Στοιχεία της Eurostat

Για τους *αυτοαπασχολούμενους*, η επίσημη κάλυψη κοινωνικής προστασίας ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών, όχι μόνο μεταξύ προγραμμάτων αλλά και σε όλες τις κατηγορίες των αυτοαπασχολούμενων στο εσωτερικό της ίδιας χώρας. Οι αυτοαπασχολούμενοι, γενικά, έχουν επίσημη κάλυψη στην περίπτωση συστημάτων που δεν βασίζονται στην ασφάλιση, δηλαδή από καθολικά συστήματα (π.χ., οικογενειακές παροχές, παροχές υγειονομικής περίθαλψης και παροχές μητρότητας) και ορισμένα συστήματα με εισοδηματικά κριτήρια (π.χ., κοινωνική υποστήριξη, ορισμένες υπηρεσίες μακροχρόνιας περίθαλψης, βασικές συντάξεις γήρατος). Καλύπτονται επίσης από διάφορες παροχές που βασίζονται στην ασφάλιση. Κατά κανόνα, έχουν κάλυψη όσον αφορά την υγειονομική περίθαλψη, παροχές μητρότητας/πατρότητας, συντάξεις γήρατος, μακροχρόνια φροντίδα και καθεστώτα αναπηρίας. Ωστόσο, είναι πολύ σημαντικό ότι ενδέχεται να εξαιρούνται από ορισμένα κύρια ασφαλιστικά συστήματα, όπως τα συστήματα ασθενείας, ανεργίας και/ή παροχών λόγω επαγγελματικής βλάβης.

Οι εργαζόμενοι με άτυπη σχέση απασχόλησης ή αυτοαπασχόλησης μπορεί να πλήττονται, επίσης, από ανεπαρκή πρόσβαση στην κατάρτιση και την εξέλιξη της σταδιοδρομίας. Μολονότι οι εργαζόμενοι με άτυπη σχέση απασχόλησης συχνά μπορούν να έχουν εξίσου πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης με τους εργαζομένους σε κανονικές θέσεις απασχόλησης, διαθέτουν πολύ πιο περιορισμένη πρόσβαση στην κατάρτιση κατά την εργασία. Στα περισσότερα κράτη μέλη οι αυτοαπασχολούμενοι διαθέτουν μικρή ή καθόλου πρόσβαση σε προσανατολισμό, κατάρτιση, διά βίου μάθηση ή καθοδήγηση. Επιπλέον, στο ένα τρίτο περίπου των κρατών μελών, τα κίνητρα δημιουργίας νεοφυών επιχειρήσεων μπορεί να περιλαμβάνουν υπηρεσίες κατάρτισης, ενημέρωσης και παροχής συμβουλών, αλλά σπανίως προσφέρουν οτιδήποτε άλλο πέρα από το στάδιο της εκκίνησης.

- **Κενά στην αποτελεσματική κάλυψη**

Ακόμη και στην περίπτωση που οι εργαζόμενοι με άτυπες σχέσεις απασχόλησης ή αυτοαπασχόλησης καλύπτονται επίσημα από σύστημα κοινωνικής προστασίας και, συνεπώς, έχουν πρόσβαση σε σχετικές παροχές, η πρόσβασή τους σε αυτό δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική, επειδή τα κριτήρια επιλεξιμότητας μπορεί να έχουν καθοριστεί κατά τρόπο που να καθιστά πολύ δύσκολη την ικανοποίησή τους.

Άτομα με άτυπες σχέσεις απασχόλησης ή αυτοαπασχόλησης έχουν συχνά δυσκολία να ικανοποιήσουν τις προϋποθέσεις πρόσβασης σε ανταποδοτικές παροχές (π.χ. διάρκεια των περιόδων εισφορών). Όταν περιλαμβάνονται, οι εισφορές τους κοινωνικής ασφάλισης είναι συνήθως προαιρετικές, κατ' αποκοπή ή η εισοδηματική βάση υπολογισμού είναι αυτή που δηλώνουν οι ίδιοι (με την επιφύλαξη ενός ελάχιστου ορίου). Επιπλέον, σε περιπτώσεις χαμηλού εισοδήματος, το επίπεδο των εισφορών που συνδέονται με τις αποδοχές, δεν προσφέρει, ενδεχομένως, ένα επαρκές επίπεδο παροχών. Κοντόφθαλμες ατομικές επιλογές μπορούν επίσης να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην εξασφάλιση επαρκούς κοινωνικής προστασίας κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου. Τα άτομα με χαμηλό και/ή μη τακτικό εισόδημα, ιδίως οι αυτοαπασχολούμενοι χωρίς μισθωτούς και οι εργαζόμενοι με άτυπες συμβάσεις μικρής διάρκειας, είναι πιθανότερο να μη καταβάλλουν εισφορές ή να τις μειώσουν. Αυτό, συχνά, οδηγεί σε ελλιπή ασφάλιση έναντι κοινωνικών και υγειονομικών κινδύνων και στην τάση προσφυγής σε δίκτυα ασφάλειας έσχατης ανάγκης.

Οι αυτοαπασχολούμενοι μπορεί να αντιμετωπίζουν παρόμοια προβλήματα με τους εργαζομένους με άτυπη σχέση απασχόλησης. Η αποτελεσματική κάλυψη ή σώρευση δικαιωμάτων γι' αυτούς τους εργαζομένους εξαρτάται από τους όρους επιλεξιμότητας και, ειδικότερα, από την εισοδηματική βάση που λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό των παροχών. Σε γενικές γραμμές, οι αυτοαπασχολούμενοι λαμβάνουν χαμηλότερες παροχές και για συντομότερες περιόδους από τους μισθωτούς εργαζομένους. Αυτό ισχύει συχνά για τις παροχές ανεργίας (π.χ. Δανία, Εσθονία, Ελλάδα, Φινλανδία), τις παροχές ασθένειας (π.χ. Βέλγιο, Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Φινλανδία) και τα επιδόματα μητρότητας (π.χ. Πολωνία, Κροατία).

Οι δυσκολίες στη σώρευση δικαιωμάτων και η ανεπάρκεια των παροχών οφείλονται σε δύο βασικά στοιχεία:

α) τους όρους επιλεξιμότητας που είναι πολύ δύσκολο να επιτευχθούν, συχνά επειδή έχουν προσαρμοστεί για μισθωτή εργασία (π.χ. περίοδοι εισφοράς, προϋποθέσεις παύσης της δραστηριότητας κ.λπ.). Για τους εργαζομένους μερικού χρόνου και τους προσωρινά εργαζομένους, η λήψη παροχών συχνά παρεμποδίζεται από υψηλά όρια περιόδων ωρών εργασίας και εισφορών και

β) τα ποσοστά εισφορών/τα κατ' αποκοπή ποσά και, ιδίως, την εισοδηματική βάση, που είναι δυνατό να συνδέονται με διάφορα ζητήματα: εισφορές που καταβάλλονται για προηγούμενες μακρές περιόδους αποδοχών, πληρωμές προκαταβολών (προκαταβολή κοινωνικής ασφάλισης), πληρωμές καθυστερούμενων ποσών, ελλιπής ή μη αναφορά εισοδηματικών ροών, κ.λπ.

- **Ανεπαρκής δυνατότητα μεταφοράς δικαιωμάτων**

Η διακοπτόμενη απασχόληση, αποτελούμενη από πολλές συμβάσεις ορισμένου χρόνου, και περίοδοι αυτοαπασχόλησης ή απασχόλησης με άλλες άτυπες συμβάσεις μπορούν να αποτελέσουν έναν τρόπο αντιστοίχισης των μεταβαλλόμενων απαιτήσεων στις αγορές εργασίας με τις δεξιότητες, τις προσδοκίες και τις προτιμήσεις ενός ατόμου για τον συνδυασμό της ιδιωτικής με την επαγγελματική ζωή. Ωστόσο, εάν οι εργαζόμενοι της Ευρώπης θα πρέπει να προσαρμοστούν σε όλο και περισσότερες αλλαγές σταδιοδρομίας και σε ταχέως μεταβαλλόμενες μορφές και είδη απασχόλησης, ως αποτέλεσμα της τεχνολογίας και της παγκοσμιοποίησης, τα δικαιώματα κοινωνικής προστασίας και τα δικαιώματα στις συναφείς υπηρεσίες απασχόλησης που έχουν συγκεντρώσει θα πρέπει να διατηρούνται και να μπορούν να μεταφέρονται. *Η δυνατότητα μεταφοράς των δικαιωμάτων μεταξύ των διαφόρων συστημάτων και καθεστώτων απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων των προβλημάτων όσον αφορά τη φορητότητα και τη διατήρησή τους, συνιστά εμπόδιο για τους εργαζομένους με άτυπη σχέση απασχόλησης και τους αυτοαπασχολούμενους.*

Κατά κανόνα, ο αυτοαπασχολούμενος που ήταν σε μισθωτή απασχόληση και παύει να ασκεί τη μη μισθωτή δραστηριότητα τους, δεν έχει πρόσβαση σε παροχές ανεργίας βάσει του προηγούμενου καθεστώτος του. Η δυνατότητα μεταφοράς των επαγγελματικών δικαιωμάτων είναι, επίσης, ιδιαίτερα προβληματική σε ορισμένες χώρες (π.χ. Γερμανία, Δανία, Κάτω Χώρες).

Μόνο ορισμένες χώρες έχουν θέσει σε εφαρμογή μηχανισμούς που επιτρέπουν στο άτομο να περιλάβει περιόδους εισφορών από προηγούμενη απασχόληση στον υπολογισμό των παροχών ανεργίας (π.χ. Βέλγιο, Γαλλία, Κροατία, Λουξεμβούργο, Σουηδία). Μόνο λίγες χώρες προχωρούν προς την ενοποίηση διαφορετικών τύπων δικαιωμάτων σε έναν ενιαίο λογαριασμό (π.χ. Λετονία, Γαλλία). Οι επιμέρους λογαριασμοί κοινωνικής ασφάλισης, για παράδειγμα, μπορούν να αποτελέσουν σημαντικό εργαλείο για τη διατήρηση και τη δυνατότητα μεταφοράς δικαιωμάτων και για την ενημέρωση των ατόμων.

- **Ανεπαρκής διαφάνεια των δικαιωμάτων και κανονιστική πολυπλοκότητα**

Η τρέχουσα κανονιστική πολυπλοκότητα και η έλλειψη διαφάνειας σε πολλά κράτη μέλη συχνά παρεμποδίζει την ικανότητα των ατόμων να γνωρίζουν τα δικαιώματά και τις υποχρεώσεις τους καθώς και τις δυνατότητες άσκησής τους. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στο πλαίσιο συχνών μετακινήσεων μεταξύ διαφορετικών θέσεων εργασίας και εργασιακών καθεστώτων.

Σε πολλά κράτη μέλη, στους εργαζομένους δεν παρέχεται τακτική ενημέρωση σχετικά με τα δικαιώματά τους ούτε κάποιος σαφής δίαυλος πρόσβασης σε σχετικές πληροφορίες. Σε πολλά κράτη μέλη, για λόγους κανονιστικής πολυπλοκότητας, είναι αρκετά δύσκολη η πρόσβαση σε πληροφορίες, και ο συνδυασμός αυτών σχετικά με τις παροχές και τις υπηρεσίες για τις οποίες κάποιος μπορεί να έχει αποκτήσει δικαίωμα ή τις οποίες έχει δικαίωμα να απαιτήσει υπό ορισμένες περιστάσεις και καθεστώτα απασχόλησης κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας του.

Πολύ λίγα κράτη μέλη προσφέρουν εύκολη πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τις υπηρεσίες απασχόλησης στις οποίες μπορούν τα άτομα να προσφεύγουν σε περίπτωση ανεργίας, αλλαγής εργασίας, μετάβασης από τη μισθωτή εργασία στην αυτοαπασχόληση (ή συνδυασμού των δύο).

Συνολικά, η σημερινή κατάσταση απαιτεί έντονη προσπάθεια απλούστευσης, έτσι ώστε να μπορεί κάθε άτομο να σωρεύει, να διατηρεί, να μεταφέρει και, ακόμη, να μετατρέπει τα δικαιώματά του και να έχει σαφείς και προσβάσιμες πληροφορίες σχετικά με αυτά. Οι προκλήσεις όσον αφορά την πρόσβαση στην κοινωνική προστασία σχετίζονται με την έλλειψη επίσημης πρόσβασης ή την περιορισμένη πρόσβαση για ορισμένες μορφές απασχόλησης και αυτοαπασχόλησης, λόγω εισφορών που καταβάλλονται προαιρετικά, κατ' αποκοπή ή βάσει ιδίων δηλώσεων εισοδήματος και ανεπαρκών περιόδων ασφάλισης. Επιπλέον, η έλλειψη δυνατότητας μεταφοράς των δικαιωμάτων κοινωνικής προστασίας από μια μορφή απασχόλησης σε μια άλλη και η έλλειψη διαφάνειας αυτών των δικαιωμάτων απαιτούν ταχείες λύσεις.

Το ισχύον κεκτημένο και οι μηχανισμοί της ΕΕ

Το κεκτημένο της ΕΕ όσον αφορά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις σχετικά με την κοινωνική προστασία και τις υπηρεσίες απασχόλησης υλοποιείται μέσω διαφόρων νομοθετικών και μη νομοθετικών διατάξεων. Ωστόσο, καμία από αυτές δεν αντιμετωπίζει πλήρως τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ατόμων με άτυπες σχέσεις απασχόλησης και μορφές αυτοαπασχόλησης.

Στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, δύο συστάσεις του Συμβουλίου που εκδόθηκαν τη δεκαετία του ενενήντα⁸ δρομολόγησαν μια συντονισμένη στρατηγική για την κοινωνική προστασία -την κοινωνική ανοικτή μέθοδο συντονισμού- με τη δημιουργία της επιτροπής κοινωνικής προστασίας (ΕΚΠ) και τη χρήση κατευθυντήριων γραμμών και δεικτών και τη συγκριτική αξιολόγηση και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών. Οι εν λόγω μηχανισμοί αποτέλεσαν τις δύο τελευταίες δεκαετίες τα ουσιαστικά μέσα για την αντιμετώπιση, με συντονισμένο τρόπο, ορισμένων από τις πλέον πιεστικές προκλήσεις της κοινωνικής ένταξης και της κοινωνικής προστασίας σε όλα τα κράτη μέλη.

⁸ Σύσταση του Συμβουλίου για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας (92/442/ΕΟΚ), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992H0442&from=EL>

Στην πάροδο του χρόνου, ωστόσο, οι προκλήσεις που συνδέονται με την κοινωνική προστασία για τους αυτοαπασχολούμενους και τα άτομα με άτυπη σχέση απασχόλησης δεν έχουν τύχει μεγάλης προσοχής στο πλαίσιο της εν λόγω στρατηγικής. Λαμβάνοντας υπόψη τις κοινωνιακές τάσεις και εξελίξεις στον κόσμο της εργασίας και τον αυξανόμενο αριθμό των ατόμων που, κατόπιν τούτου, κινδυνεύουν να μην έχουν πρόσβαση σε κοινωνική προστασία, αυτοί οι ήπιοι μηχανισμοί συντονισμού εξακολουθούν να έχουν ζωτική σημασία για να μπορέσουν τα κράτη μέλη να απαντήσουν συντονισμένα στο πρόβλημα, ενδέχεται όμως να μην επαρκούν.

Τις τελευταίες δεκαετίες έχει θεσπιστεί επίσης ένα νομικό πλαίσιο της ΕΕ για την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Όσον αφορά την απασχόληση με άτυπη σχέση εργασίας, έχει εφαρμοστεί η οδηγία περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης, ενώ έχουν, επίσης, διαμορφωθεί διάφορες συμφωνίες που προέκυψαν από διαπραγματεύσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και έχουν υλοποιηθεί μέσω των οδηγιών για την εργασία μερικής απασχόλησης και για την εργασία ορισμένου χρόνου, διασφαλίζοντας την προστασία ορισμένων δικαιωμάτων⁹. Ωστόσο, επειδή οι οδηγίες ισχύουν για τις συνθήκες απασχόλησης, ο αντίκτυπός τους στην κοινωνική προστασία ήταν και εξακολουθεί να είναι μάλλον περιορισμένος. Όσον αφορά τους αυτοαπασχολούμενους, η οδηγία 2010/41/ΕΕ για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών που ασκούν αυτοτελή επαγγελματική δραστηριότητα αποτελεί ένα βήμα προς τη βελτίωση της προστασίας των ατόμων που συμμετέχουν στην αυτοαπασχόληση και την πρόσβαση στην κοινωνική προστασία των συζύγων των αυτοαπασχολούμενων.

Τέλος, στις κατευθυντήριες γραμμές για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών, που ενημερώνουν την Ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, συμφωνήθηκε η παροχή καθοδήγησης σχετικά με την πρόσβαση σε υπηρεσίες επαγγελματικής κατάρτισης και απασχόλησης. Τα ευρωπαϊκά ταμεία, ιδίως το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), παρέχουν χρηματοδοτική στήριξη για μέτρα κατάρτισης και ενεργοποίησης.

Διεθνής διάσταση

Η ΔΟΕ έχει αναπτύξει μια διδιάστατη προσέγγιση με σκοπό την ταχεία εφαρμογή εθνικών κατώτατων ορίων κοινωνικής προστασίας που να περιέχει βασικές εγγυήσεις κοινωνικής ασφάλισης που θα εξασφαλίζουν καθολική πρόσβαση σε βασική υγειονομική περίθαλψη και εισοδηματική ασφάλεια, τουλάχιστον σε ένα εθνικά καθορισμένο ελάχιστο επίπεδο (οριζόντια διάσταση), σύμφωνα με τη σύσταση για τα κατώτατα όρια κοινωνικής προστασίας, 2012 (αριθ. 202), και την προοδευτική επίτευξη υψηλότερων επιπέδων προστασίας (κατακόρυφη διάσταση) στο πλαίσιο ολοκληρωμένων συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, σύμφωνα με τη σύμβαση περί κοινωνικής ασφάλισης (ελάχιστες προδιαγραφές), 1952 (αριθ. 102).

⁹ Οδηγία 1999/70/ΕΚ για την εργασία ορισμένου χρόνου, διαθέσιμη [επιγραμμικά](#) Οδηγία 97/81/ΕΚ για την μερική απασχόληση, διαθέσιμη [επιγραμμικά](#) Οδηγία περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης, διαθέσιμη [επιγραμμικά](#)

Γλωσσάριο

Περιστασιακή εργασία: Το Eurofound κάνει διάκριση μεταξύ δύο μορφών περιστασιακής εργασίας:

- **Διακεκομμένη εργασία:** περιλαμβάνει την πρόσληψη εργαζομένων σε τακτική ή μη τακτική βάση για την εκτέλεση συγκεκριμένης εργασίας, συνήθως στο πλαίσιο μεμονωμένου έργου ή εποχικής απασχόλησης. Η απασχόληση είναι ορισμένου χρόνου και συνεπάγεται είτε την εκπλήρωση έργου ή την ολοκλήρωση συγκεκριμένου αριθμού ημερών εργασίας. Αυτή η μορφή απασχόλησης υπάρχει στο Βέλγιο, την Κροατία, τη Γαλλία, την Ουγγαρία, την Ιταλία, τη Ρουμανία, τη Σλοβακία και τη Σλοβενία.
- **Εργασία κατά παραγγελία:** συνεπάγεται συνεχή σχέση εργασίας μεταξύ του εργοδότη και του εργαζομένου, αλλά ο εργοδότης δεν παρέχει συνεχώς εργασία για τον εργαζόμενο. Αντίθετα, ο εργοδότης έχει τη δυνατότητα κλήσης του εργαζομένου όταν τον χρειαστεί. Αυτή η μορφή απασχόλησης έχει προκύψει ή αποκτήσει όλο και μεγαλύτερη σημασία κατά την τελευταία δεκαετία στην Ιρλανδία, την Ιταλία, τις Κάτω Χώρες, τη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Το Eurofound επισημαίνει ότι η περιστασιακή εργασία ενδέχεται να επικαλύπτεται με άλλες νέες μορφές απασχόλησης, όπως η εργασία βάσει δελτίου παροχής υπηρεσιών.

Εξαρτώμενοι αυτοαπασχολούμενοι: Στο πλαίσιο της εξαρτώμενης αυτοαπασχόλησης, για παράδειγμα, ο εργαζόμενος παρέχει υπηρεσίες για μια επιχείρηση δυνάμει συμβάσεως η οποία διαφέρει από μια σύμβαση εργασίας, αλλά εξαρτάται από έναν ή από πολύ μικρό αριθμό πελατών για το εισόδημά του, και μπορεί να λάβει καθοδήγηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να πραγματοποιηθεί η εργασία (ΔΟΕ).

Κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση: Οι [κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση](#), που πρότεινε η Επιτροπή και εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο, παρουσιάζουν τις κοινές προτεραιότητες και τους στόχους για τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης. Οι κατευθυντήριες γραμμές έχουν ενταχθεί στη δέσμη με τις γενικές κατευθύνσεις οικονομικής πολιτικής από το 2005. Τον Μάρτιο του 2015 η Επιτροπή εξέδωσε πρόταση νέας δέσμης ολοκληρωμένων κατευθυντήριων γραμμών για να υποστηριχθούν η επίτευξη έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης και οι στόχοι του [Ευρωπαϊκού Εξαμήνου](#) για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής.

Ευρωπαϊκό εξάμηνο: παρέχει το πλαίσιο για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίνει τη δυνατότητα στις χώρες της ΕΕ να συζητούν τον οικονομικό και δημοσιονομικό τους σχεδιασμό και να παρακολουθούν την πρόοδο σε συγκεκριμένες χρονικές στιγμές κατά τη διάρκεια του έτους.

Κινητή εργασία που βασίζεται στις ΤΠΕ: Πρότυπα εργασίας που χαρακτηρίζονται από το ότι ο εργαζόμενος (μισθωτός ή αυτοαπασχολούμενος) εργάζεται από διάφορες πιθανές τοποθεσίες εκτός των εγκαταστάσεων του εργοδότη του (για παράδειγμα, από το σπίτι του, από εγκαταστάσεις πελάτη ή «καθ' οδόν»), υποστηριζόμενος από σύγχρονες τεχνολογίες όπως φορητοί ηλεκτρονικοί υπολογιστές και υπολογιστές τύπου ταμπλέτας. Αυτά τα πρότυπα

διαφέρουν από την παραδοσιακή τηλεργασία υπό την έννοια ότι είναι ακόμη λιγότερο «εξαρτώμενα από την τοποθεσία».

Ατομικοί λογαριασμοί: Κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων αναφέρθηκε συχνά ως παράδειγμα το διαδικτυακό σύστημα προσωπικών λογαριασμών με δικαιώματα σχετικά με την απασχόληση (compte personnel d'activité, CPA) που εφαρμόζεται προς το παρόν στη Γαλλία. Αυτοί οι λογαριασμοί θα επιτρέπουν στους ενδιαφερόμενους να χρησιμοποιούν «μόρια» που έχουν συγκεντρώσει από προηγούμενες θέσεις εργασίας για σκοπούς επαγγελματικής κατάρτισης, εκπαιδευτικής άδειας/άδειας για οικογενειακούς λόγους, αύξησης μισθού, καθώς και για άλλους λόγους. Η μετάβαση σε άτυπη σύμβαση μπορεί να μη περιλαμβάνει τη συγκέντρωση περαιτέρω μορίων ή τα μόρια που συγκεντρώνονται να είναι λιγότερα, όμως τα ήδη συγκεντρωθέντα μόρια δεν χάνονται· θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ακόμη και για τη χρηματοδότηση της εκκίνησης αυτοαπασχόλησης. Οι εν λόγω προσωπικοί λογαριασμοί εξασφαλίζουν περισσότερο τη συνέχεια στα δικαιώματα σε όλες τις μορφές απασχόλησης και την ενίσχυση της κινητικότητας. Θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην πληρέστερη αξιοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων και στην ενδυνάμωση των ατόμων ώστε να επιλέγουν τις παροχές και υπηρεσίες που ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες τους. Αρκετά κράτη μέλη έχουν δηλώσει ότι εξετάζουν το ενδεχόμενο καθιέρωσης παρεμφερών συστημάτων προσωπικών λογαριασμών.

Οι **νέες μορφές απασχόλησης** χαρακτηρίζονται από μη συμβατικές μορφές εργασίας και τόπους εργασίας ή από τη τακτική παροχή εργασίας. Μπορεί να βασίζονται σε άτυπες συμβατικές διευθετήσεις ή σε καθεστώς αυτοαπασχόλησης. Από το 2000 και μετά, το Eurofound⁷ εντοπίζει εννέα μορφές απασχόλησης ως νέες ή αυξανουσας σημασίας : επιμερισμός εργαζομένου, επιμερισμός θέσης εργασίας, προσωρινή διαχείριση, περιστασιακή εργασία και κινητή εργασία που βασίζεται στις ΤΠΕ· εργασία βάσει δελτίου παροχής υπηρεσιών· εργασία ανά χαρτοφυλάκιο· πληθεργασία· και συνεργατική απασχόληση.

Η **άτυπη απασχόληση** αναφέρεται σε όλες τις μορφές εργασίας εκτός της εργασίας πλήρους απασχόλησης και αορίστου χρόνου σε σχέση εξαρτημένης και διμερούς απασχόλησης.

Εργασία ανά χαρτοφυλάκιο: ο αυτοαπασχολούμενος εργάζεται για μεγάλο αριθμό πελατών, εκτελώντας καθήκοντα μικρής κλίμακας για καθέναν από αυτούς.

Οι **συναφείς υπηρεσίες απασχόλησης** περιλαμβάνουν παροχές σε είδος που προβλέπονται στο πλαίσιο ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας, όπως παροχή καθοδήγησης και συμβουλών, τοποθέτηση σε θέση εργασίας, κατάρτιση και ενημέρωση και μέτρα αποκατάστασης και επανένταξης, και κατά κανόνα προσφέρονται από τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης.

Η **αυτοαπασχόληση** αφορά την επικερδή δραστηριότητα που ασκεί ένα άτομο προς ίδιο όφελος. Περιλαμβάνει αυτοαπασχολούμενους με και χωρίς μισθωτούς·

Κοινωνική ανοικτή μέθοδος συντονισμού: Η Επιτροπή συνεργάζεται με τις χώρες της ΕΕ μέσω της επιτροπής κοινωνικής προστασίας, χρησιμοποιώντας την ανοικτή μέθοδο συντονισμού στους τομείς της κοινωνικής ένταξης, της υγειονομικής περίθαλψης, της μακροχρόνιας φροντίδας και των συντάξεων (κοινωνική ΑΜΣ). Η κοινωνική ΑΜΣ είναι μια προαιρετική

διαδικασία πολιτικής συνεργασίας με βάση κοινά συμφωνημένους στόχους και μέτρησης της προόδου προς την επίτευξη αυτών των στόχων, με τη χρήση κοινών δεικτών. Η διαδικασία περιλαμβάνει, επίσης, στενή συνεργασία με τους ενδιαφερόμενους φορείς, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών.

Η **κοινωνική προστασία** περιλαμβάνει όλες τις κοινωνικές παροχές σε χρήμα και σε είδος, εκ των οποίων πιο χαρακτηριστικές είναι οι παροχές σε περίπτωση: ανεργίας, ασθένειας, εργατικού ατυχήματος και επαγγελματικής ασθένειας, αναπηρίας, γήρατος, πρόωρης συνταξιοδότησης, θανάτου, (δηλαδή συντάξεις επιζώντων και επιδόματα θανάτου), άδειας μητρότητας/πατρότητας, γονικών και οικογενειακών υποχρεώσεων, και ανάγκης για υγειονομική περίθαλψη ή μακροχρόνια φροντίδα.

Υποχρεώσεις κοινωνικής προστασίας: Υποχρεωτικές πληρωμές στο σύστημα κοινωνικής προστασίας και συναφών υπηρεσιών απασχόλησης που παρέχουν δικαίωμα λήψης (υπό προϋποθέσεις) μελλοντικών κοινωνικών παροχών. Περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων: ασφαλιστικές παροχές και επιδόματα ανεργίας, παροχές ατυχήματος, τραυματισμού και ασθένειας, συντάξεις γήρατος, αναπηρίας και επιζώντων, οικογενειακά επιδόματα, αποζημιώσεις για έξοδα ιατρικής και νοσοκομειακής περίθαλψης ή παροχή νοσοκομειακών ή ιατρικών υπηρεσιών. Οι εισφορές μπορεί να επιβάλλονται τόσο στους εργαζομένους όσο και στους εργοδότες.

Δικαιώματα κοινωνικής προστασίας: Το δικαίωμα πρόσβασης στην κοινωνική προστασία και οικοδόμησης δικαιωμάτων με την καταβολή εισφορών

Μη δεσμευτικό δίκαιο: είναι ο όρος που χρησιμοποιείται για μέτρα της ΕΕ, όπως οι κατευθυντήριες γραμμές, οι συστάσεις, οι δηλώσεις και οι γνώμες, τα οποία -αντίθετα από τους κανονισμούς, τις οδηγίες και τις αποφάσεις- δεν είναι δεσμευτικά για τους αποδέκτες τους.

Απασχόληση μέσω γραφείου προσωρινής διάθεσης προσωπικού: Ο εργαζόμενος ο οποίος έχει σύμβαση εργασίας και/ή σχέση εξαρτημένης εργασίας με εταιρεία προσωρινής απασχόλησης, με σκοπό να τοποθετηθεί σε έμμεσο εργοδότη για να εργασθεί προσωρινά υπό την επίβλεψη και τη διεύθυνσή του.

Εργασία βάσει δελτίου παροχής υπηρεσιών: Η σχέση εργασίας και η σχετική πληρωμή στηρίζονται σε δελτίο παροχής υπηρεσιών και όχι σε σύμβαση εργασίας. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι εργαζόμενοι έχουν καθεστώς μεταξύ μισθωτού και αυτοαπασχολούμενου.