



V Bruselu dne 31.1.2023  
COM(2023) 43 final

## **ZPRÁVA KOMISE RADĚ**

**o provádění doporučení Rady  
o přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně**

## OBSAH

OBSAH.....	1
HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ.....	2
1. Úvod.....	4
1.1. Stanovení souvislostí .....	4
1.2. Cíle doporučení.....	5
1.3. Podpora provádění .....	6
1.4. Přezkum provádění .....	8
2. Přezkum pokroku při provádění doporučení Rady .....	8
2.1. Přehled vnitrostátních prováděcích plánů: různorodá situace, pokud jde o zaměření a úroveň ambicí .....	8
2.2. Formální sociální zabezpečení .....	11
2.2.1. Nedostatky .....	11
2.2.2. Politická opatření .....	12
2.3. Efektivní sociální zabezpečení.....	16
2.3.1. Nedostatky .....	16
2.3.2. Politická opatření .....	18
2.4. Přiměřenost .....	20
2.4.1. Rozdíly .....	20
2.4.2. Politická opatření .....	22
2.5. Transparentnost.....	24
2.5.1. Přístup k informacím.....	24
2.5.2. Zjednodušení.....	27
3. Shrnutí pokroku .....	28
3.1. Pozitivní vývoj v přístupu k sociální ochraně pro všechny.....	28
3.2. Přetrvávající problémy.....	29
4. Závěry .....	31
PŘÍLOHA: Hlavní rysy vnitrostátních prováděcích plánů v oblasti přístupu k sociální ochraně (a aktualizace) .....	33

## HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

Situace v oblasti provádění doporučení Rady o přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně během tří let od jeho přijetí, a to i s ohledem na opatření k řešení sociálních dopadů pandemie COVID-19, je v rámci Evropy různorodá. Celková úroveň ambicí při provádění doporučení se značně liší a až na několik výjimek se většina členských států nesnaží řešit všechny existující nedostatky v přístupu k sociální ochraně. K odstranění stávajících nedostatků je zapotřebí dalšího úsilí v oblasti provádění, přičemž sociální a hospodářské důsledky útočné války Ruska proti Ukrajině a z ní vyplývající prohloubení energetické krize ještě více zvyšují naléhavou potřebu jednat.

Na neustále se vyvíjejících trzích práce existuje velké množství osob, které jsou v důsledku typu svého pracovního vztahu nebo formy samostatné výdělečné činnosti ponechány bez dostatečného přístupu k sociální ochraně. To představuje riziko pro sociální zabezpečení mnoha těchto osob a jejich rodin, ale také pro hospodářství a společnost.

V roce 2021 bylo téměř 40 % zaměstnaných obyvatel EU (77 milionů osob) v nestandardních formách práce, tj. se smlouvami na dobu určitou, na částečný úvazek a/nebo jako osoby samostatně výdělečně činné, a mnozí z této skupiny se potýkají se značnými nedostatky v rozsahu sociální ochrany. V roce 2022 existuje v sedmnácti členských státech alespoň jedna skupina pracovníků s nestandardní smlouvou, na které se nevztahují všechny složky sociální ochrany. Na osoby samostatně výdělečně činné se všechny složky nevztahují v devatenácti členských státech.

### **Formální sociální zabezpečení**

Od roku 2019 patnáct členských států provedlo nebo plánovalo důležité reformy s cílem zlepšit účast v systémech sociální ochrany pro konkrétní kategorie osob na trhu práce. Jedná se zejména o osoby samostatně výdělečně činné (zejména bez zaměstnanců a ekonomicky závislé osoby samostatně výdělečně činné) nebo osoby s nestandardní formou smlouvy či pracující ve specifických odvětvích (služby v domácnosti, kultura) s vysokým výskytem nestandardních forem práce. Je však pravděpodobné, že značnému počtu z nich bude i nadále chybět formální přístup, protože opatření neřeší všechny nedostatky/složky a některé členské státy ani neplánují zbývající nedostatky řešit.

Odhaduje se, že v tuctu členských států, které poskytly údaje, nemá přístup k dávkám v nezaměstnanosti nejméně 5,6 milionu pracovníků s nestandardní smlouvou a 15,3 milionu osob samostatně výdělečně činných. Navíc v těch členských státech, kde je účast v systémech sociální ochrany pro osoby samostatně výdělečně činné dobrovolná, je míra využívání těchto systémů obecně nízká.

Mezi hlavní problémy, které členské státy při řešení těchto nedostatků uvádějí, patří potřeba zachovat pružnost trhu práce nebo složitost rozšíření sociálního zabezpečení na osoby samostatně výdělečně činné (zejména pojištění v nezaměstnanosti a pro případ invalidity) a na specifické skupiny, například pracovníky platform, pracovníky v domácnosti a zemědělce.

Na druhou stranu opatření s cílem omezit používání nestandardních forem smluv pomáhají zmenšovat rozdíly ve formálním sociálním zabezpečení. Patří mezi ně lepší monitorování, omezení sociálních a daňových pobídek k zaměstnávání na velmi krátkou dobu nebo

prostřednictvím falešné samostatné výdělečné činnosti, regulace práce prostřednictvím platform nebo reforma pracovního práva s cílem řešit segmentaci, což vše zlepšuje přístup k sociální ochraně zajištěním správné klasifikace nebo vytvořením jasnějšího regulačního prostředí, pokud jde o práva na sociální ochranu spojená s různými postaveními v pracovním poměru.

### **Efektivní sociální zabezpečení**

Stávající pravidla upravující příspěvky a nároky mohou lidem, kteří se systému sociální ochrany účastní, bránit v tom, aby v praxi některou dávku obdrželi („efektivní přístup“). Například nemusí splňovat požadavek na minimální dobu trvání nebo výši příspěvků. Od roku 2019 se otázkou efektivního přístupu zabývalo pouze omezené množství vnitrostátních opatření, například zkrácením minimální doby pro vznik nároku na dávky v nezaměstnanosti nebo zdravotní péči. Rozdíl v podpoře příjmů mezi těmi, kdo měli před ztrátou zaměstnání „standardní“ pracovní poměr, a ostatními jsou v mnoha členských státech EU stále značné. Obecně lze říci, že u osob samostatně výdělečně činných stále existuje nižší pravděpodobnost pobírání jakýchkoli dávek a v řadě zemí stále existuje u zaměstnanců na dobu určitou a na částečný úvazek nižší pravděpodobnost, že budou pobírat dávky, než u zaměstnanců se smlouvou na dobu neurčitou nebo na plný úvazek.

### **Přiměřenost**

„Přiměřené“ systémy sociální ochrany poskytují dostatečnou a včasnou náhradu příjmu pro osoby, které čelí ztrátě příjmu, udržují jejich životní úroveň a chrání je před chudobou. Přibližně polovina členských států přijala nebo oznámila ve svých vnitrostátních prováděcích plánech opatření ke zlepšení přiměřenosti, zejména pokud jde o důchody, pro osoby samostatně výdělečně činné, osoby s nárokem na nízkou částku nebo specifická povolání. Byla rovněž zavedena opatření ke zlepšení přiměřenosti dávek v nezaměstnanosti, a to prodloužením jejich trvání a/nebo výše. Problémy však přetrvávají. Zaměstnanci na dobu určitou čelí vyšší materiální a sociální deprivaci ve srovnání se zaměstnanci na dobu neurčitou, stejně jako zaměstnanci na částečný úvazek ve srovnání se zaměstnanci na plný úvazek. Osoby samostatně výdělečně činné, zaměstnanci na částečný úvazek a zaměstnanci na dobu určitou jsou také více ohroženi příjmovou chudobou než osoby ve standardních formách zaměstnání.

### **Transparentnost**

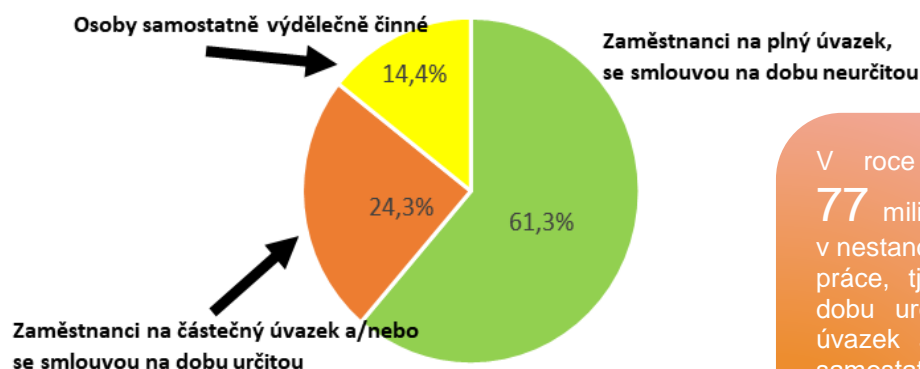
Transparentnost má pro zlepšení přístupu k sociální ochraně zásadní význam. Pravidla sociální ochrany jsou však někdy příliš složitá nebo nejasná, takže lidé si nemusí být náležitě vědomi svých práv a povinností nebo toho, jak tato práva uplatňovat a jak své povinnosti plnit. Ačkoli to není hlavním cílem vnitrostátních prováděcích plánů, mnoho zemí začalo digitalizovat správu a poskytovat sociální ochrany prostřednictvím zjednodušených jednotných portálů, automatizovaného přístupu k některým dávkám, důchodových simulátorů nebo předvyplněných žádostí. Přesto je v tomto ohledu třeba vyvinout větší úsilí, včetně opatření k řešení digitální propasti u zranitelných osob, například osob s nízkou úrovní gramotnosti (digitální, administrativní a finanční), osob se zdravotním postižením a dalších.

# 1. Úvod

## 1.1. Stanovení souvislostí

V současné době je na trzích práce v EU značný počet osob samostatně výdělečně činných (se zaměstnanci i bez zaměstnanců), osob v zaměstnáních, která se neřídí standardními smlouvami, v kombinacích závislého pracovního poměru a samostatné výdělečné činnosti, anebo mezi nimi přechází. V roce 2021 mělo téměř 40 % obyvatel EU-27 (76,7 milionu osob) v pracovním poměru nestandardní formu práce<sup>1</sup>, tj. se smlouvou na dobu určitou (23,7 milionu), na částečný úvazek (36,4 milionu) a/nebo jako osoby samostatně výdělečně činné (26,9 milionu, včetně 18,4 milionu osob samostatně výdělečně činných bez zaměstnanců)<sup>2</sup>, na rozdíl od smluv na plný úvazek na dobu neurčitou. Zatímco celkový podíl osob v nestandardních formách práce je v posledním desetiletí stabilní a situace se mezi jednotlivými skupinami i v rámci skupin značně liší, v členských státech EU se rozšířily některé nové formy pracovního poměru (příležitostní pracovníci, portfolioví pracovníci, pracovníci platform)<sup>3</sup>, které jsou obecně předmětem sociální ochrany v nižší míře.

### Obyvatelstvo v pracovním poměru podle postavení, EU-27 – 2021



Zdroj: Eurostat, Šetření pracovních sil

V roce 2021, pracovalo **77** milionů lidí v EU v nestandardních formách práce, tj. se smlouvou na dobu určitou, na částečný úvazek a/nebo jako osoby samostatně výdělečně činné. Títo lidé představují přibližně 40 % zaměstnaných obyvatel.

Systémy sociální ochrany jsou dosud často určeny pro pracovníky se standardní smlouvou (zaměstnance na plný úvazek, zaměstnance na dobu neurčitou, zaměstnance v závislém pracovním poměru). V důsledku toho se na velkou část pracovní síly nevztahuje dostatečná sociální ochrana, a to z důvodu jejich statusu na trhu práce nebo typu pracovního poměru. Tyto rozdíly ohrožují sociální zabezpečení příslušných osob a jejich rodin, které jsou vystaveny větší ekonomické nejistotě. Mají také dopad na hospodářství a společnost z hlediska

<sup>1</sup> Zdroj: Eurostat, Šetření pracovních sil v EU.

<sup>2</sup> Kromě toho bylo v roce 2017 přibližně 800 000 osob „ekonomicky závislými osobami samostatně výdělečně činnými“, tj. osobami samostatně výdělečně činnými bez zaměstnanců, které během posledních dvanácti měsíců pracovaly pouze pro jednoho klienta nebo pro jednoho dominantního klienta, který určoval jejich pracovní dobu (zdroj: modul Šetření pracovních sil v EU týkající se samostatné výdělečné činnosti).

<sup>3</sup> Eurofound (2017), [Nestandardní formy zaměstnání: nedávné trendy a budoucí vyhlídky](#), a Sociální situace a zaměstnanost v Evropě, Evropská komise (2018), [Access and sustainability of social protection in a changing world of work](#) (Přístup k sociální ochraně a její udržitelnost v měnícím se světě práce).

domácí poptávky, investic do lidského kapitálu a sociální soudržnosti. Rozdíly v sociálním zabezpečení nestandardního pracovního poměru přispívají k nespravedlnosti ve společnosti a prohlubují rozdíly mezi generacemi, pohlavími nebo sociálními skupinami, protože mladí lidé, lidé narození v zahraničí a ženy jsou méně často zaměstnáváni na plný úvazek a na dobu neurčitou. Snížení rozdílů v přístupu k sociální ochraně u nestandardních forem práce by tak mohlo přispět ke snížení nerovností, včetně rozdílů v odměňování žen a mužů a v důchodech.

Podle zásady 12 Evropského pilíře sociálních práv „bez ohledu na typ a dobu trvání pracovního poměru mají zaměstnanci a za srovnatelných podmínek osoby samostatně výdělečně činné právo na přiměřenou sociální ochranu“<sup>4</sup>. Za účelem uvedení této politické ambice do praxe přijala Rada v roce 2019 doporučení o přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně<sup>5</sup>.

V akčním plánu pro evropský pilíř sociálních práv<sup>6</sup> Komise zdůraznila, že výjimečná opatření přijatá během pandemie COVID-19 s cílem rozšířit sociální ochranu na dříve nezahrnuté skupiny mohou být zdrojem inspirace pro strukturální reformy, které zlepší ochranu nezaměstnaných, pracovníků s nestandardní smlouvou a osob samostatně výdělečně činných.

Digitální transformace, kterou urychlila pandemie COVID-19, mění podobu hospodářství EU a jejích trhů práce, v neposlední řadě díky rozšíření digitálních pracovních platforem<sup>7</sup>. Práce prostřednictvím platformy může poskytovat příležitosti ke snazšímu vstupu na trh práce nebo získání doplňkového příjmu z vedlejší činnosti, avšak přináší také problémy, mimo jiné v oblasti sociální ochrany.

Vedle nutnosti spravedlivě řídit ekologickou transformaci se počínaje rokem 2022 objevila nová výzva: ekonomické a geopolitické prostředí vyvolané útočnou válkou Ruska vůči Ukrajině, které vede ke zvýšení cen energií a komodit, inflačním tlakům a rostoucí ekonomické nejistotě. Již tak zranitelné domácnosti to může uvrhnout do chudoby. Systémy sociální ochrany mají hrát klíčovou roli jak v předcházení, tak v řešení těchto dopadů, a to posílením stávajících sociálních záchranných sítí a podporou nejzranitelnějších osob.

## 1.2. Cíle doporučení

**Cílem doporučení Rady je zajistit, aby všichni zaměstnanci a osoby samostatně výdělečně činné měli formální přístup k efektivní, přiměřené a transparentní sociální ochraně a přispívali na ni, a to v šesti složkách sociální ochrany: dávky v nezaměstnanosti; nemocenské dávky a dávky zdravotní péče; dávky v mateřství a otcovské dávky; dávky**

---

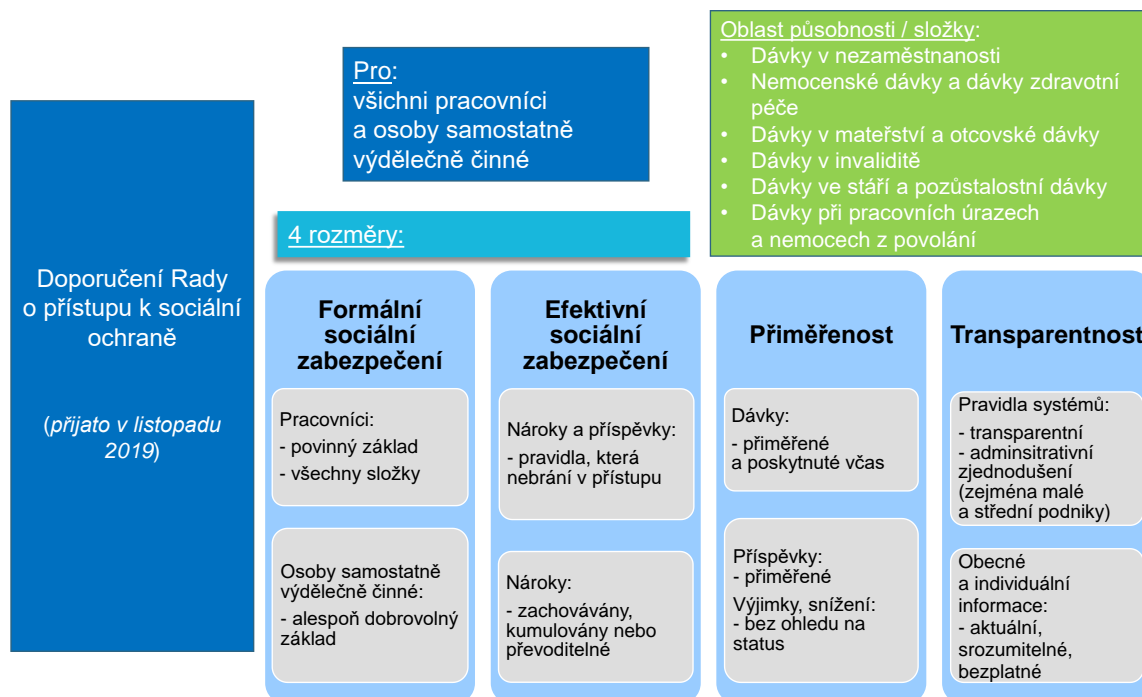
<sup>4</sup> Pro účely doporučení Rady a této zprávy se „pracovníky s nestandardní smlouvou“ rozumí „zaměstnanci“ s nestandardními smlouvami (na dobu určitou, na částečný úvazek), zatímco pojem „osoby v nestandardních formách práce“ zahrnuje jak zaměstnance s nestandardními smlouvami, tak osoby samostatně výdělečně činné.

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

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

<sup>7</sup> Podle údajů, které použila [Komise pro návrh směrnice](#) z roku 2021, pracuje v EU prostřednictvím digitálních pracovních platforem 28 milionů lidí, přičemž 1,7 až 4,1 milionu z nich by mohlo být podle této směrnice překlasifikováno na zaměstnance.

v invaliditě; dávky ve stáří a pozůstalostní dávky a dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání.



**V bodě 19 doporučení Rady se členské státy vyzývají, aby co nejdříve provedly zásady stanovené v doporučení a do 15. května 2021 předložily plán, v němž stanoví odpovídající opatření, která mají být přijata na vnitrostátní úrovni. K prosinci 2022 předložily tento vnitrostátní prováděcí plán všechny členské státy kromě Lucemburska<sup>8</sup>. Vnitrostátní prováděcí plány byly v prosinci 2021 projednány ministry pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele v rámci evropského semestru a v květnu 2022 ve Výboru pro sociální ochranu. V květnu 2022 proběhly také zvláštní konzultace s evropskými organizacemi sociálních partnerů.**

### 1.3. Podpora provádění

Od přijetí doporučení Rady přijala Komise konkrétní opatření na podporu jeho provádění.

Komise spolupracovala s podskupinou Výboru pro sociální ochranu na **vypracování rámce pro monitorování za účelem posouzení pokroku při plnění klíčových cílů doporučení**. První verzi rámce schválil Výbor pro sociální ochranu v říjnu 2020<sup>9</sup> a od té doby Komise podporuje metodická zlepšení a každoroční aktualizace rámce pro monitorování<sup>10</sup>. Rámec pro monitorování zahrnuje ukazatele pro měření formálního sociálního zabezpečení, efektivního sociálního zabezpečení a přiměřenosti dávek pro všechny typy pracovníků v příslušných

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

<sup>9</sup> **Rámec** pro monitorování přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně zaměstnanců.

<sup>10</sup> **Aktualizace** rámce pro monitorování z roku 2021. Na jeho zlepšení také pracuje Společné výzkumné středisko, např. Antón & Grande (2022), *Monitoring the effective coverage and adequacy of social protection in the EU* (Monitorování efektivního sociálního zabezpečení a přiměřenosti sociální ochrany v EU).

složkách sociální ochrany. Zahrnuje také ukazatele trhu práce, které měří různorodost postavení na trhu práce, a ukazatele týkající se pravidel upravujících nároky a příspěvky.

**Přesto je v členských státech EU nutné dále zlepšovat monitorování přístupu k sociální ochraně.** Například současné údaje dostupné na úrovni EU neumožňují přímo měřit vztah mezi vznikem rizika a pobíráním dávky, s výjimkou dávek v nezaměstnanosti a dávek ve stáří. Přestože bylo dosaženo pokroku v kvantifikaci rozdílů ve formálním sociálním zabezpečení, nejsou tyto údaje k dispozici pro všechny země, přičemž údaje, které k dispozici jsou, nejsou plně srovnatelné. A konečně, v několika oblastech je nutné dosáhnout postupného pokroku. Například je třeba lépe porozumět ekonomické a sociální situaci osob samostatně výdělečně činných (zejména jejich příjmům) s přihlédnutím k různým úrovním příspěvků na sociální zabezpečení.

**Pokud jde o politiku, Komise podpořila hloubkovou výměnu názorů na provádění různých rozměrů doporučení, na níž se podíleli zástupci členských států, sociální partneři a zúčastněné strany**<sup>11</sup>. Evropská komise rovněž monitoruje otázky sociální ochrany v rámci evropského semestru. V roce 2020 Komise s cílem zmírnit sociální dopad pandemie COVID-19 doporučila devíti členským státům, aby zlepšily rozsah sociální ochrany pracovníků s nestandardní smlouvou a osob samostatně výdělečně činných (EE, ES, IT, CY, LT, NL, PL, PT, SI), a v roce 2022 čtyři členské státy obdržely doporučení pro jednotlivé země v oblastech, na které se vztahuje doporučení Rady z roku 2019 (EE, HU, NL a PL). Kromě toho monitor Výboru pro sociální ochranu<sup>12</sup> každoročně upozorňuje na členské státy s klíčovou sociální výzvou týkající se přístupu k sociální ochraně<sup>13</sup>.

Kromě toho podle analýzy Komise dvě třetiny plánů pro oživení a odolnost zahrnují reformy nebo investice zaměřené na zlepšení přístupu k sociální ochraně (většinou zacílené na zjednodušení přístupu prostřednictvím investic do digitálních technologií a zvýšení přiměřenosti dávek v nezaměstnanosti a ve stáří)<sup>14</sup>.

**Dvě třetiny** plánů pro oživení a odolnost zahrnují reformy nebo investice zaměřené na zlepšení přístupu k sociální ochraně.

**Nadto Komise počínaje rokem 2019 zahájila několik souvisejících iniciativ**, například s cílem zlepšit rozsah působnosti a přiměřenost minimální mzdy<sup>15</sup> a minimálního příjmu<sup>16</sup>, zlepšit situaci pracovníků platform <sup>17</sup> a řešit sociální dopady ekologické transformace, zejména u pracovníků, kteří potřebují podporu při přechodu na nové zaměstnání a podporu

<sup>11</sup> Patří mezi ně řada akcí vzájemného učení (viz [zpráva](#) zveřejněná v roce 2020) a akce na vysoké úrovni týkající se sociální ochrany osob samostatně výdělečně činných, která proběhla v červnu 2022.

<sup>12</sup> Nástroj pro monitorování vyvinutý ve spolupráci s Výborem pro sociální ochranu, který každoročně zjišťuje klíčové sociální trendy v EU.

<sup>13</sup> Ve [výroční zprávě](#) Výboru pro sociální ochranu za rok 2022 bylo uvedeno jako země s „klíčovou sociální výzvou“ v oblasti přístupu k sociální ochraně těchto osm členských států: EL, ES, IT, NL, PL, PT, RO a SK.

<sup>14</sup> Viz také tematická analýza týkající se [sociální ochrany](#) v rámci srovnávacího přehledu oživení a odolnosti.

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

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

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



příjmů<sup>18</sup>. Směrnice o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách rovněž zajišťuje, aby pracovníci v EU dostávali včas základní informace o svých smlouvách, zejména o sociálním zabezpečení<sup>19</sup>. Tyto iniciativy jdou ruku v ruce s cílem zajistit, aby všichni lidé bez ohledu na formu své práce měli přístup k přiměřené sociální ochraně před ekonomickými riziky a aby se všichni podíleli na jejím financování, jak je prosazováno i na celosvětové úrovni<sup>20</sup>.

#### 1.4. Přezkum provádění

**Doporučení Rady vyzývá Komisi, aby přezkoumala pokrok v provádění a podala Radě zprávu.** Tato zpráva ve své analýze vychází z rámce pro monitorování vypracovaného společně s Výborem pro sociální ochranu a hodnotí pokrok při plnění klíčových cílů doporučení a nedávných opatření a reforem přijatých nebo oznámených členskými státy, které se promítají do jejich vnitrostátních prováděcích plánů, evropského semestru nebo regionálních programů reforem. Zpráva dále vychází z tematické zprávy Evropské sítě pro sociální politiku o rozměru transparentnosti<sup>21</sup>, tematických diskusí v rámci Výboru pro sociální ochranu, výměn se sociálními partnery a závěrů z akcí vzájemného učení pořádaných Komisí.

**Zpráva hodnotí pokrok ve čtyřech rozměrech doporučení (formální sociální zabezpečení, efektivní sociální zabezpečení, přiměřenost a transparentnost) a s ohledem na pracovníky v nestandardních formách zaměstnání a osoby samostatně výdělečně činné.** Zaměřuje se na opatření a reformy, které byly provedeny v období od přijetí doporučení Rady nebo které se plánují. Vzhledem k tomu, že pracovníci ve standardních formách zaměstnání mají ve většině členských států EU přístup k většině složek sociální ochrany, zaměřuje se zpráva především na řešení nedostatků u osob samostatně výdělečně činných a u pracovníků s nestandardními smlouvami. Tam, kde je to možné, jsou ve zprávě použity údaje pro měření pokroku od přijetí doporučení na podzim 2019, ačkoli u některých ukazatelů jsou poslední dostupné statistiky z let 2020–2021<sup>22</sup>.

## 2. Přezkum pokroku při provádění doporučení Rady

### 2.1. Přehled vnitrostátních prováděcích plánů: různorodá situace, pokud jde o zaměření a úroveň ambic

---

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

<sup>19</sup> Směrnice (EU) 2019/1152. Viz také směrnice (EU) 2016/2102 o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací subjektů veřejného sektoru.

<sup>20</sup> [Doporučení MOP](#) o minimálních úrovních sociální ochrany z roku 2012 a [globální výzva](#) k akci pro oživení zaměřené na člověka z roku 2021.

<sup>21</sup> Spasova, S., et al. (2023), *Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification* (Větší transparentnost přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně prostřednictvím informací a zjednodušení), Evropská síť pro sociální politiku, Úřad pro publikace EU.

<sup>22</sup> Informace týkající se formálního sociálního zabezpečení nebo související s příspěvků a nároky (společný informační systém o sociální ochraně) jsou k dispozici za začátek roku 2022, zatímco u jiných ukazatelů (např. statistiky EU v oblasti příjmů a životních podmínek) se údaje vztahují k roku 2021 (a tedy k příjmům za rok 2020).

Z přehledu<sup>23</sup> 26 vnitrostátních prováděcích plánů vyplývá, že **téměř všechny vnitrostátní plány implicitně nebo explicitně odkazují na stávající/zbývající nedostatky v přístupu k sociální ochraně na vnitrostátní úrovni. Avšak pouze v polovině členských států se zabývají všemi skupinami a typy nedostatků.** Vnitrostátní prováděcí plány se navíc touto situací zabývají do značné míry z hlediska formálního sociálního zabezpečení, zatímco ostatní rozměry přístupu k sociální ochraně zohledňují méně, a to navzdory existujícím ukazatelům dohodnutým na úrovni EU za účelem sledování efektivního přístupu nebo přiměřenosti. Důležité je, že některé členské státy mají za to, že již provedly všechna ustanovení doporučení (BG, SE) nebo téměř všechna (CZ, FR, HU, AT, PL), viz také tabulka v příloze.

Většina vnitrostátních prováděcích plánů (22 z 26 předložených)<sup>24</sup> odkazuje na konkrétní přijatá opatření nebo nové závazky na vnitrostátní úrovni s cílem provést doporučení. Avšak **rozsah a působnost opatření (již přijatých nebo plánovaných) a jejich načasování se v jednotlivých zemích značně liší**<sup>25</sup>: deset vnitrostátních prováděcích plánů se zaměřuje na jedno hlavní politické a/nebo legislativní opatření, jedenáct z nich obsahuje soubor tří až osmi opatření a belgický plán obsahuje více než třicet opatření.

Opatření zahrnutá ve vnitrostátních prováděcích plánech se týkají široké škály složek odvětví sociální ochrany, ale tři nejčastější se týkají důchodů, dávek v nezaměstnanosti a nemocenských dávek, zatímco ostatní složky (mateřské a otcovské dávky, pracovní úrazy a nemoci z povolání, zdravotní péče a invalidita) jsou řešeny méně často.

#### **Rámeček 1: Pandemie COVID-19 a dopad na systémy sociální ochrany**

**Pandemie COVID-19 ukázala zásadní roli sociální ochrany při poskytování záchranné sítě v době krize** a zároveň odhalila nedostatky v oblasti přístupu a přiměla řadu členských států k dočasnému rozšíření sociální ochrany na dříve nechráněné skupiny. Vzhledem k tomu, že se sanitární krize překrývá s obdobím provádění doporučení, nelze se divit tomu, že 24 z 26 vnitrostátních plánů obsahuje opatření přijatá v reakci na pandemii, přičemž výhradně těchto opatření se týkají tři plány. Opatření, která nabyla trvalého charakteru, zaměřující se především na zlepšení sociálního zabezpečení osob samostatně výdělečně činných nebo pracovníků v určitých odvětvích, jako je kulturní odvětví, však obsahuje pouze osm vnitrostátních plánů.

Pandemie COVID-19 také v některých případech urychlila digitalizaci sociálních služeb, například rozšířila a zjednodušila používání elektronických formulářů, zavedla poradenství na dálku a zlepšila interoperabilitu dat mezi různými orgány veřejné správy.

**Pokud jde o načasování, třináct členských států odkazuje na opatření přijatá od roku 2019** a osmnáct členských států odkazuje na opatření, která se připravují nebo jsou „plánována do budoucna“. Některé členské státy rovněž odkazují na opatření učiněná před přijetím doporučení.

<sup>23</sup> První přehled 21 vnitrostátních prováděcích plánů předložených k září 2021 byl zveřejněn ve [výroční zprávě Výboru pro sociální ochranu za rok 2021](#) a ve [společné zprávě o zaměstnanosti za rok 2022](#).

<sup>24</sup> Vnitrostátní prováděcí plány Bulharska, Maďarska, Švédska a Slovenska se o těchto opatřeních nezmiňují.

<sup>25</sup> Bereme v úvahu pouze strukturální opatření, a tudíž vyloučíme dočasná opatření přijatá v reakci na krizi COVID-19.

Pokud jde o cílové skupiny, některá opatření jsou sice zaměřena na všechny osoby v pracovním poměru, **většina z nich však řeší i situaci konkrétních skupin**: opatření speciálně určená pro osoby samostatně výdělečně činné uvádí sedmnáct členských států a opatření pro pracovníky s nestandardními smlouvami jedenáct členských států.

Vnitrostátní prováděcí plány některých členských států (např. Belgie, Estonska a Kypru) obsahují podrobné informace o každém plánovaném opatření, pokud jde o složku, cílovou skupinu, očekávaný dopad, časový plán, rozpočet, prováděcí orgán a plán pro monitorování/hodnocení. V případě některých dalších zemí neuvádějí vnitrostátní prováděcí plány podrobnosti o opatřeních oznámených do budoucna.

**Pouze v omezeném počtu vnitrostátních prováděcích plánů se uvádí zapojení sociálních partnerů do přípravy plánu nebo některých opatření.** Ostatní zúčastněné strany, například organizace občanské společnosti, téměř nejsou zmiňovány. Organizace sociálních partnerů EU uvedly<sup>26</sup>, že jejich zapojení do procesu bylo velmi malé nebo velmi pozdní, a vyzvaly k užšímu zapojení do přípravy a provádění opatření za účelem zlepšení přístupu pracovníků s nestandardní smlouvou a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně.

Kromě zlepšení přístupu k sociální ochraně se vnitrostátní prováděcí plány některých členských států týkaly také **opatření zaměřených na snížení nadměrného využívání nestandardních forem práce**. Například Nizozemsko podniká kroky ke snížení sociálních a daňových pobídek k práci jako osoba samostatně výdělečná (nebo osoba samostatně výdělečná bez zaměstnanců) nebo v případě společností k zaměstnávání pracovníků na dobu určitou; Německo a Polsko přijaly opatření k lepšímu sledování stavu sociálního zabezpečení u osob s nestandardními smlouvami.

Doporučení rovněž vyzývá členské státy, aby zlepšily dostupnost vnitrostátních statistik týkajících se přístupu k sociální ochraně, avšak pouze několik členských států (5 z 26, viz příloha) plánuje konkrétní opatření, a to navzdory poměrně omezené dostupnosti kvantitativních údajů v této oblasti. Ačkoli řada členských států má údaje k dispozici, většinou ze správních zdrojů, nejsou vždy rozděleny podle typu pracovního poměru, pohlaví nebo věku a pouze v několika případech byla odhadnuta míra sociálního zabezpečení prostřednictvím různých složek sociální ochrany<sup>27</sup>. Dostupné údaje se navíc systematicky nepoužívají při tvorbě politiky. Ve vnitrostátních prováděcích plánech ani v příspěvcích sociálních partnerů ke konzultacím nebyly vzneseny konkrétní otázky týkající se dopadu prováděcích opatření na malé a střední podniky. Organizace zaměstnavatelů však uvedly, že hlavní zásadou by měl být přístup osob samostatně výdělečně činných k nejdůležitějším složkám základní sociální ochrany při přiměřených nákladech, zatímco přístup k pokročilejší ochraně by měl zůstat volitelný.

Opatřením uvedeným ve vnitrostátních prováděcích plánech by prospělo **lepší propojení s politickými opatřeními v rámci** plánů pro oživení a odolnost a následných opatření v rámci evropského semestru. Tím by se maximalizoval jejich dopad. Například většina vnitrostátních prováděcích plánů nezmiňuje opatření týkající se zlepšení transparentnosti systémů sociální

<sup>26</sup> Konzultace sociálních partnerů EU (květen 2022) o provádění doporučení.

<sup>27</sup> Na základě diskuse v podskupině pro ukazatele Výboru pro sociální ochranu, říjen 2022.

ochrany, zatímco velký počet plánů pro oživení a odolnost se zaměřuje na digitalizaci v oblasti sociální ochrany s cílem zajistit lepší přístup k službám sociálního zabezpečení, zjednodušit postupy a nabídnout jednoduchá a efektivní digitální řešení pro jednotlivce a podniky. Kromě toho by členské státy mohly využít Nástroj pro technickou podporu za účelem podpory provádění strukturálních reforem na vnitrostátní úrovni.

## 2.2. Formální sociální zabezpečení

Pracovníci a osoby samostatně výdělečně činné se považují za „**formálně sociálně zabezpečené konkrétní složkou sociální ochrany, pokud stávající právní předpisy nebo kolektivní smlouva stanoví, že mají právo účastnit se systému sociální ochrany v rámci této konkrétní složky.** Formální sociální zabezpečení lze zajišťovat prostřednictvím povinných nebo dobrovolných systémů“ (doporučení Rady, 15. bod odůvodnění).

Členské státy byly vyzvány, aby zlepšily formální sociální zabezpečení (pro všechny složky uvedené v doporučení) a rozšířily je na: a) všechny pracovníky, bez ohledu na typ pracovněprávního vztahu, na povinném základě; b) osoby samostatně výdělečně činné, a to alespoň na dobrovolném nebo případně povinném základě.

### 2.2.1. Nedostatky

**Mapování formálního sociálního zabezpečení<sup>28</sup> podle rámce pro monitorování ukazuje, že v členských státech EU přetrvávají značné nedostatky jak v případě pracovníků s nestandardní smlouvou, tak v případě osob samostatně výdělečně činných, a to i přes určitý pokrok dosažený od roku 2019<sup>29</sup>.**

V roce 2022 se v sedmnácti členských státech<sup>30</sup> alespoň jedna skupina pracovníků s nestandardní smlouvou potýká s formálními nedostatky alespoň v jedné z příslušných složek sociální ochrany. Mezi složky sociálního zabezpečení s největšími nedostatky patří nezaměstnanost (třináct členských států), nemocenské dávky (jedenáct) a dávky v mateřství (devět). Mezi kategorie, kterých se to týká, patří příležitostní pracovníci nebo pracovníci se zjednodušenými krátkodobými smlouvami na dobu určitou, sezónní pracovníci a pracovníci s jinými pracovními smlouvami, které jsou specifické pro danou zemi<sup>31</sup>. V pěti členských státech<sup>32</sup> se nedostatky týkají pouze specifické skupiny „učňů a stážistů“ (a často určité podskupiny v této kategorii)<sup>33</sup>. Kromě toho je přibližně v polovině členských států přístup

<sup>28</sup> Sběr údajů o formálním sociálním zabezpečení (Výbor pro sociální ochranu), poslední aktualizace: jaro 2022.

<sup>29</sup> Vzhledem k probíhajícím nebo ohlášeným reformám formálního sociálního zabezpečení (viz rámeček 2) se zdá, že množství nedostatků zjištěných v tomto oddíle se v příštích několika letech mírně sníží.

<sup>30</sup> CZ, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI a SK. Pozn.: obraz situace na jaře 2022. Od října 2022 se ve Španělsku podařilo odstranit zbývající formální nedostatek a pracovníci v domácnosti mají přístup k dávkám v nezaměstnanosti.

<sup>31</sup> Patří sem „minijob“ v Německu, (některé) „občanskoprávní smlouvy“ (tj. kategorie atypických smluv používaných k nasmlouvání práce) v Polsku, „dohody o provedení práce“ v Česku, pracovní smlouvy s nepravidelným příjmem na Slovensku atd.

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

<sup>33</sup> Odpovídá to předběžným výsledkům přezkumu provádění [doporučení Rady k rámci kvality stáží](#).

pracovníků s nestandardní smlouvou k alespoň jedné složce sociální ochrany pouze dobrovolný, často prostřednictvím „systémů přistoupení z vlastní vůle“, zejména v případě dávek v nezaměstnanosti, ve stáří, v invaliditě, mateřství a nemocenských dávek.

Na základě údajů dostupných v omezeném počtu členských států se odhaduje<sup>34</sup>, že zhruba 5,6 milionu pracovníků s nestandardní smlouvou nemá přístup k dávkám v nezaměstnanosti (v jedenácti členských státech), zatímco 366 000 pracovníků nemá přístup k nemocenským dávkám (v šesti členských státech) a 413 000 nemá přístup k dávkám v mateřství (v pěti členských státech). Tato čísla je třeba jednoznačně považovat za dolní hranici odhadu, protože ne všechny členské státy tyto nedostatky vykazují tam, kde existují.

**Pokud jde konkrétně o osoby samostatně výdělečně činné, formální nedostatky existují alespoň v jedné ze složek sociální ochrany v devatenácti členských státech (v roce 2022).**

Složky, kterých se to týká nejvíc, jsou dávky v nezaměstnanosti (třináct členských států), dále dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání (devět), otcovské dávky (pět) a nemocenské dávky (tři). Ačkoli je to v souladu s doporučením, skutečnost, že přístup pro osoby samostatně výdělečně činné je v devatenácti členských státech<sup>35</sup> alespoň v jedné složce dobrovolný, většinou prostřednictvím systémů přistoupení z vlastní vůle, má obecně za následek nízkou míru využívání těchto systémů<sup>36</sup>. V některých členských státech to lze vysvětlit krátkou dobou, kterou mají tyto osoby na rozhodnutí, zda dobrovolně systémy zvolí, a zároveň dlouhou dobou, po kterou je toto rozhodnutí závazné.

V roce 2022 nebyly alespoň jednou složkou sociální ochrany zabezpečeny samostatně výdělečně osoby v

**devatenácti** členských státech a někteří pracovníci s nestandardní smlouvou v **sedmnácti** členských státech.

### 2.2.2. Politická opatření

**Většina vnitrostátních prováděcích plánů potvrzuje výše popsané nedostatky ve formálním sociálním zabezpečení, přičemž většina členských států představila opatření, která jsou (mají být) přijata za účelem jejich odstranění.** Mnohá z těchto opatření však byla přijata v reakci na krizi COVID-19 s cílem dočasně a výjimečně rozšířit přístup na určité kategorie pracovníků, na které se dříve nevztahovala nebo se vztahovala jen částečně (pracovníci s nejistými smlouvami, pracovníci v domácnosti a osoby samostatně výdělečně činné), nebo na pracovníky, kteří pracovali ve specifických odvětvích/povoláních (odvětví kultury, zdravotničtí pracovníci atd.)<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Na základě součtu vnitrostátních odhadů založených na různých zdrojích a metodikách, které nepokrývají všechny členské státy s některým nedostatkem.

<sup>35</sup> Zejména v případě nemocenských dávek ve stáří, pozůstalostních dávek a dávek v mateřství.

<sup>36</sup> Viz [aktualizace](#) rámce pro monitorování z roku 2021 a Schoukens (2022), [Improving access to social protection for the self-employed in the EU](#) (Zlepšení přístupu osob samostatně výdělečně činných v EU k sociální ochraně).

<sup>37</sup> Podrobnosti o dalších zemích viz [společná zpráva o zaměstnanosti za rok 2022](#), návrh [společné zprávy o zaměstnanosti za rok 2023](#) a Evropská síť pro sociální politiku (2021), *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis* (Reakce politiky sociální ochrany a začleňování na krizi COVID-19).

O něco více než polovina členských států (patnáct) v období od roku 2019 přijala nebo oznámila opatření v oblasti formálního sociálního zabezpečení, která mají podobu strukturálních reforem, jež mají trvale řešit nedostatky ve složkách, na něž se vztahuje doporučení <sup>38</sup>. **Nejčastěji se týkají odstranění nedostatků ve formálním sociálním zabezpečení osob samostatně výdělečně činných**, což lze vysvětlit velkým počtem členských států, kde jsou tyto osoby stále vyloučeny z přístupu k řadě složek. Méně pozornosti je věnováno ostatním nestandardním formám práce (např. smlouvám na dobu určitou / na částečný úvazek).

**Tabulka 1: Strukturální reformy v oblasti formálního sociálního zabezpečení od roku 2019**

	Strukturální reformy v patnácti členských státech			Žádné strukturální reformy (ve dvanácti členských státech)
Cílové skupiny	Pro osoby samostatně výdělečně činné	Pro zaměstnance s nestandardní smlouvou	Pro obě skupiny	
Členské státy	<i>EL, FR, IT, LT, MT, NL</i>	<i>ES, PL, PT</i>	<i>BE, EE, IE, CY, LU, RO</i>	<i>AT, BG, CZ, DK, DE, HR, LV, HU, SI, SK, FI a SE</i>

Zdroj: Vnitrostátní prováděcí plány a aktualizace ze strany Výboru pro sociální ochranu. Poznámka: Země uvedené kurzívou: navržené nebo oznámené reformy, které dosud nebyly přijaty.

Některé z reforem zaměřených na osoby samostatně výdělečně činné již byly provedeny, mnohé jsou „v přípravě“ a další jsou plánovány do budoucna (viz rámeček 2).

### **Rámeček 2: Sociální ochrana osob samostatně výdělečně činných**

Zatímco celkový podíl osob samostatně výdělečně činných na pracovní síle zůstává v posledních 25 letech stabilní (přibližně 14 % pracovní síly), podíl osob samostatně výdělečně činných bez zaměstnanců roste (přibližně 68,3 % z 27 milionů osob samostatně výdělečně činných v EU)<sup>39</sup>. Dostupné údaje za sedm členských států (BE, DE, IT, LU, NL, PL a SE) poukazují na vysokou míru chudoby pracujících mezi osobami samostatně výdělečně činnými

<sup>38</sup> V některých zemích byla práva rozšířena plošně pro všechny zaměstnance, například právo na otcovskou dovolenou (v BG a HR) v souladu se směrnicí o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem z roku 2019. Těmito opatřeními se tato zpráva konkrétně nezabývá.

<sup>39</sup> Eurostat, Šetření pracovních sil.



bez zaměstnanců<sup>40</sup>. Tento trend zvyšuje potřebu zajistit osobám samostatně výdělečně činným přístup k sociální ochraně.

Ve dvanácti členských státech, které poskytly údaje<sup>41</sup>, nemá 15,3 milionu osob samostatně výdělečně činných přístup k dávkám v nezaměstnanosti, 3,9 milionu těchto osob nemá přístup k dávkám v souvislosti s pracovními úrazy a nemocemi z povolání (v devíti členských státech) a 5,3 milionu jich nemá přístup k nemocenským dávkám (ve třech členských státech).

Jak je uvedeno níže, řada strukturálních reforem ukazuje, že je možné tyto nedostatky odstranit, což by mohlo být inspirací pro další země, které se s těmito nedostatky stále potýkají.

V listopadu 2019 zavedlo **Irsko** nový systém dávek pro uchazeče o zaměstnání pro osoby, které dříve byly samostatně výdělečně činné. Od roku 2019 **Francie** umožnila osobám samostatně výdělečně činným přístup k příspěvku na živobytí za určitých podmínek (soudní ukončení nebo insolvenční řízení) a v roce 2022 zmírnila podmínky pro získání této dávky. Od konce roku 2020 Francie rozšířila nemocenské dávky i na *svobodná povolání*. Na **Maltě** mají osoby samostatně výdělečně činné od začátku roku 2019 za určitých podmínek nárok na dávky v nezaměstnanosti. V rámci nařízení o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem (červen 2022) zavedla **Itálie** právo na denní příspěvek pro samostatně výdělečně činné ženy před porodem (v případě vzniku komplikací) a právo na rodičovskou dovolenou pro samostatně výdělečně činné otce.

**Kypr** reformuje systém sociálního pojištění s cílem rozšířit jej na osoby samostatně výdělečně činné a nestandardní formy zaměstnání (vstup v platnost je plánován na rok 2023). **Lucemburská** vláda navrhla zavést otcovské dávky pro samostatně výdělečně činné otce. **Estonsko** rozšiřuje pojištění v nezaměstnanosti na osoby samostatně výdělečně činné, majitele podnikatelských účtů a členy řídicích a kontrolních orgánů. Pracuje také na rozšíření zdravotního zabezpečení na osoby, které nejsou pojištěny nebo mají přerušované pojištění. **Nizozemsko** se chystá zavést povinné pojištění osob samostatně výdělečně činných pro případ invalidity (má být dokončeno do roku 2026).

Vnitrostátní prováděcí plány obsahují také závazky do budoucna. **Rumunsko** například plánuje rozšířit otcovskou dovolenou na osoby samostatně výdělečně činné; **Belgie** posuzuje, jak zajistit trvalou ochranu proti ztrátě příjmu pro osoby samostatně výdělečně činné („překlenovací právo“); **Řecko** plánuje rozšířit přístup k nemocenským dávkám na osoby samostatně výdělečně činné; **Litva** zvažuje zahrnutí všech osob samostatně výdělečně činných do systému pojištění v nezaměstnanosti; **Nizozemsko** experimentuje s přístupem osob samostatně výdělečně činných k důchodovému systému upravenému kolektivní smlouvou.

V případě **pracovníků s nestandardní smlouvou** zahrnují dosavadní reformy: přístup k příspěvkovým dávkám v nezaměstnanosti pro pracovníky v domácnosti ve Španělsku (od října 2022); nové postavení a zvláštní fond sociálního zabezpečení pro pracovníky v kulturním sektoru v Portugalsku (od října 2022 – zaměstnanci s velmi krátkodobými smlouvami jsou zabezpečeni proti většině rizik a mají nárok na nový příspěvek v případě pozastavení umělecké činnosti). Souběžně s podpůrnými opatřeními na úrovni EU<sup>42</sup> navíc řada členských států přijímá opatření s cílem zlepšit postavení a pracovní podmínky **umělců a kulturních a**

<sup>40</sup> Eurostat, statistiky EU v oblasti příjmů a životních podmínek 2019 použité v projektu EU „[Working Yet Poor](#)“ (Pracující, avšak chudí).

<sup>41</sup> Sběr údajů o formálním sociálním zabezpečení (Evropská komise a Výbor pro sociální ochranu), poslední aktualizace: jaro 2022.

<sup>42</sup> Pracovní plán EU pro kulturu na období 2023–2026; [usnesení Evropského parlamentu](#) o situaci umělců a kulturním oživení v EU; [studie z roku 2020](#) vydaná Komisí o postavení a pracovních podmínkách umělců a kulturních a tvůrčích pracovníků.

**tvůrčích pracovníků**, což je odvětví, které se vyznačuje převahou nestandardních forem práce<sup>43</sup>.

**Další reformy se připravují.** S podporou Nástroje pro oživení a odolnost zahájilo Polsko na konci roku 2021 reformu, jejímž cílem je rozšířit povinné pojištění a zlepšit sociální zabezpečení. Týká se to zejména občanskoprávních smluv s ustanoveními, jejichž cílem je zajistit, aby se na ně vztahovalo starobní/důchodové a úrazové pojištění. K dalším reformám patří: vládní návrh zákona v Irsku, který poskytuje minimální úroveň ochrany (nemocenské dávky) zaměstnancům s nízkými platy, u kterých je možné, že nemají nárok na účast v podnikovém systému; v Lucembursku návrh týkající se všeobecné zdravotní péče (říjen 2021), který má zajistit účast v systému zdravotního pojištění pro zranitelné osoby, které do něj nejsou zapojeny.

Rumunsko plánuje zajistit formální přístup ke všem složkám sociálního zabezpečení pro sezónní a příležitostné pracovníky a pracovníky platform, zatímco Belgie vyhodnocuje způsoby, jak zlepšit formální sociální zabezpečení pracovníků platform (dávky v nezaměstnanosti a pracovní úrazy) a pro specifické kategorie pracovníků (např. pečovatelky o děti). Česko nemá v úmyslu změnit „dohody o provedení práce“ na pracovní poměr, ale plánuje změnit kritéria pro přístup k pojištění a zlepšit přístup k pojištění pro případ nemoci a souvisejících rizik (včetně mateřství) v případě pracovníků s nestandardní smlouvou.

**Jiné členské státy uvedly, že nemají v úmyslu poskytnout (plný) přístup pro některé skupiny, na které se v současné době nevztahuje sociální zabezpečení, zejména pro osoby samostatně výdělečně činné.** Mezi důvody tohoto rozhodnutí patří: náklady, které by s tím byly spojeny, obavy ohledně dopadu na flexibilitu trhu práce nebo složitosti zajištění plného sociálního zabezpečení pro osoby samostatně výdělečně činné (zejména v případě pojištění v nezaměstnanosti, nemocenského pojištění nebo pojištění pro případ invalidity). V některých případech je důvodem pro nepřijetí opatření k odstranění formálního nedostatku malá velikost skupin, které nemají sociální zabezpečení, nebo skutečnost, že některá rizika mohou být zabezpečena jinými složkami nebo pojištěním spojeným s hlavním zaměstnáním osoby (pokud se rozdíl týká některých dodatečných marginálních smluv).

**Sociální partneři vyjádřili rozdílné názory na otázku formálního sociálního zabezpečení, zejména v případě osob samostatně výdělečně činných.** Organizace zaměstnavatelů tvrdily, že „povinné a úplné zabezpečení všemi šesti složkami sociální ochrany a přispívání do nich by popřelo samotnou povahu samostatné výdělečné činnosti“ a že „musí být umožněna určitá volba mezi jednotlivými složkami sociální ochrany, jakož i výší příslušných příspěvků“<sup>44</sup>. Na druhé straně organizace zaměstnanců vyzvaly vlády, aby zajistily povinné zabezpečení osob

---

<sup>43</sup> V Belgii se diskutuje o reformě postavení umělců a v Irsku se pilotně zavádí systém zaručeného základního příjmu pro umělce. Česko, Španělsko, Řecko a Rumunsko zahrnuly příslušné reformy do svých plánů pro oživení a odolnost.

<sup>44</sup> [Prohlášení evropských zaměstnavatelů](#) napříč odvětvími k rámci pro monitorování přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně, březen 2021.



samostatně výdělečně činných všemi složkami a aby se zabývaly otázkou „fiktivní samostatné výdělečné činnosti“<sup>45</sup>.

**V posledních několika letech se pracovní podmínky pracovníků platform dostaly do centra debaty o sociální politice,** přičemž zvláštní pozornost byla věnována jejich postavení v pracovním poměru (osoba samostatně výdělečně činná nebo zaměstnanec) a jeho dopadu na rozsah sociální ochrany.

O přístupu pracovníků platform k sociální ochraně se diskutuje v jedenácti vnitrostátních prováděcích plánech (BE, DE, EE, FR, HR, IT, CY, LT, PT, RO a SI) a většina z nich to považuje za problém. **Pět členských států (BE, IT, CY, RO a SI) zahrnuje do svých vnitrostátních prováděcích plánů konkrétní opatření,** zatímco čtyři členské státy v obecné rovině odkazují na potřebu přijmout opatření v této oblasti v budoucnu (DE, EE, LT a PT). Například Kypr řadí pracovníky platform do skupiny osob s nestandardními smlouvami, na něž by se měl rozšířit přístup k dávkám (v nezaměstnanosti, při pracovním úrazu) prostřednictvím reformy sociálního pojištění; Belgie a Rumunsko ohlašují legislativní změny, které mají zajistit odpovídající sociální ochranu pracovníků platform, včetně osob samostatně výdělečně činných (viz také výše).

Některé členské státy (Řecko, Španělsko, Francie) navíc od předložení svých vnitrostátních prováděcích plánů přijaly další opatření ve prospěch pracovníků platform, a to rovněž prostřednictvím svých plánů pro oživení a odolnost. Portugalsko oznámilo další opatření, přičemž další země (Německo, Chorvatsko, Lucembursko a Nizozemsko) v současné době jednájí o možných změnách příslušných právních předpisů.

### 2.3. Efektivní sociální zabezpečení

**Formální sociální zabezpečení je sice nezbytnou podmínkou pro přístup k systémům sociální ochrany, ale nemusí být dostačující, pokud není zajištěno efektivní sociální zabezpečení pro všechny pracovníky bez ohledu na typ pracovního poměru a pro osoby samostatně výdělečně činné.** Podle doporučení Rady se „efektivním sociálním zabezpečením“ určité skupiny rozumí „situace v konkrétní složce sociální ochrany, kdy jednotlivé osoby v této skupině mají příležitost získat dávky a možnost mít v případě naplnění příslušného rizika přístup k dané výši dávek“. Lze toho dosáhnout přizpůsobením pravidel upravujících příspěvky a nároky tak, aby jednotlivci mohli získat nárok na dávky a přístup k nim, a to bez ohledu na typ jejich pracovního poměru nebo statusu na trhu práce. Efektivní sociální zabezpečení také znamená, že nároky se zachovávají, kumulují se a/nebo jsou převoditelné napříč všemi typy pracovního poměru a statusy v rámci samostatné výdělečné činnosti, v průběhu času a mezi různými systémy v rámci dané složky.

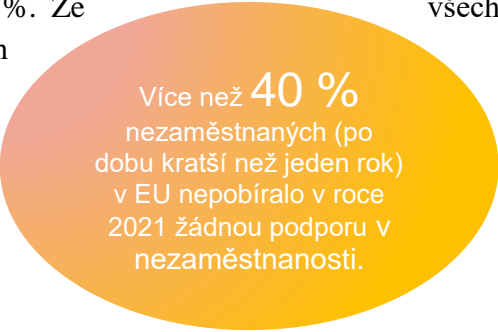
#### 2.3.1. Nedostatky

---

<sup>45</sup> Prohlášení Evropské konfederace odborových svazů v rámci konzultací sociálních partnerů EU (květen 2022) a na akci Evropské komise z června 2022 týkající se zlepšení přístupu k sociální ochraně pro osoby samostatně výdělečně činné.

V rámci monitorování se efektivní sociální zabezpečení odhaduje pomocí míry pobírání sociálních dávek (na úrovni jednotlivce) ze strany osob v produktivním věku, které jsou ohroženy chudobou, a to před sociálními transfery v různých typech ekonomické aktivity<sup>46</sup>. **Od roku 2021 se zabezpečení sociálními dávkami v EU-27 značně liší podle typu ekonomické aktivity<sup>47</sup>.**

- V EU existovala v průměru tendence, že pravděpodobnost pobírání dávek byla větší u pracovníků se smlouvou na dobu určitou než u pracovníků se smlouvou na dobu neurčitou<sup>48</sup> (47,9 % oproti 39,1 %) a větší u pracovníků na částečný úvazek než u pracovníků na plný úvazek (43,3 % oproti 37,9 %), neboť jejich nepříznivá sociální situace vyžaduje větší podporu ze sociálních transferů. Nedochozí k tomu však ve všech členských státech. Kromě toho osoby samostatně výdělečně činné nadále nejméně často<sup>49</sup> pobírají dávky, pokud jsou ohroženy chudobou (31,2 % ve srovnání se 41,8 % u všech druhů zaměstnanců v EU-27), a to ve většině členských států navzdory mimořádným opatřením na podporu příjmů v období COVID-19, kdy se míra pobírání těchto dávek téměř ztrojnásobila.
- Celkově ve čtrnácti členských státech pobíraly dávky častěji osoby ve standardních formách zaměstnání (osoby se smlouvou na dobu neurčitou a na plný úvazek) než všechny ostatní osoby v pracovním poměru (osoby se zkráceným úvazkem, se smlouvou na dobu určitou a osoby samostatně výdělečně činné), přičemž ve čtyřech členských státech byl tento rozdíl větší než 10 procentních bodů<sup>50</sup>. V šesti členských státech<sup>51</sup> pobíralo sociální dávky přibližně 10 % nebo méně zaměstnanců, kteří nejsou zaměstnanci se smlouvou na dobu neurčitou a na plný úvazek.
- V roce 2021 pobírala (jakékoli) sociální dávky o něco více než polovina nezaměstnaných (52,7 %). V Bulharsku, Řecku, Chorvatsku, Polsku, Rumunsku a na Slovensku však byl tento podíl nižší než 25 %. Ze všech registrovaných krátkodobě nezaměstnaných (kteří jsou bez práce méně než jeden rok) pobíralo v roce 2021 v EU dávky/podporu v nezaměstnanosti 57,3 %<sup>52</sup> osob, avšak v šesti



Více než 40 %  
nezaměstnaných (po  
dobu kratší než jeden rok)  
v EU nepobíralo v roce  
2021 žádnou podporu v  
nezaměstnanosti.

<sup>46</sup> Odráží míru, v jaké se systémy sociální ochrany dostávají ke skupinám ohroženým chudobou před sociálními transfery (což lze považovat za zástupný ukazatel rizik spadajících do oblasti působnosti doporučení). Ačkoli ideálním ukazatelem sociálního zabezpečení by byl podíl osob pobírajících dávky u každého typu rizika podle předchozího statusu na trhu práce, do současných průzkumů prováděných v celé EU je obtížné zahrnout obyvatelstvo, u kterého toto riziko vznikne.

<sup>47</sup> Všechny ukazatele efektivního přístupu a přiměřenosti vycházejí z údajů Eurostatu a statistik EU v oblasti příjmů a životních podmínek (2021), pokud není uvedeno jinak.

<sup>48</sup> V osmi členských státech (BE, BG, EE, ES, IT, CY, LV a MT) tomu bylo naopak.

<sup>49</sup> Ještě méně pravděpodobné bylo, že sociální dávky se budou vztahovat na pomáhající rodinné příslušníky, ačkoli hodnoty pro tuto kategorii jsou statisticky spolehlivé pouze v několika členských státech.

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

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

<sup>52</sup> Eurostat, EU – legislativní finanční výkaz, [lfsa\\_ugadra](#).

členských státech to bylo méně než 50 %<sup>53</sup>, přičemž v Chorvatsku, Polsku a na Slovensku to byla pouze třetina nebo méně.

Pokud jde o transfery příjmu po ztrátě výdělků (zpravidla dávky v nezaměstnanosti), nedávný výzkum OECD<sup>54</sup> ukazuje, že rozdíly v podpoře příjmu mezi lidmi, kteří před ztrátou zaměstnání měli „standardní“ pracovní poměr, a ostatními jsou v členských státech EU často značné. Důvodem je především omezená dostupnost podpory příjmu pro osoby, které v minulosti vykonávaly samostatnou výdělečnou činnost a které jsou často vyloučeny z nároku na podporu v nezaměstnanosti závislou na výdělku. Například v Itálii a Portugalsku měli „pracovníci se standardní smlouvou“ o 50 % vyšší pravděpodobnost, že po ztrátě zaměstnání obdrží podporu příjmu, než ostatní pracovníci, přičemž v Estonsku, Lotyšsku, Litvě a Polsku byly rozdíly rovněž velké (o 20–30 % vyšší pravděpodobnost).

**Lidem v nestandardních formách zaměstnání se častěji nedostává efektivního přístupu k sociální ochraně v případě, kdy ji potřebují.** Stávající pravidla upravující příspěvky a nároky totiž mohou pracovníkům s nestandardní smlouvou a osobám samostatně výdělečně

V roce 2022 činila ve čtrnácti členských státech minimální doba pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti nejméně **jeden rok**. V případě nemocenských dávek dosáhla tato doba v deseti členských státech **šesti měsíců** nebo více.

činným ztížit efektivní přístup k dávkám. Například v roce 2022 činila minimální doba pro vznik nároku na dávky v nezaměstnanosti ve dvanácti členských státech jeden rok a ve dvou členských státech dokonce dva roky<sup>55</sup>. Tato kritéria, jejichž cílem je často zajistit finanční udržitelnost systému, vylučují z pobírání dávek řadu osob se smlouvami na dobu určitou a/nebo s nejistou kariérou, i když platily příspěvky a jsou ohroženy chudobou. K tomu dochází i v případě nemocenských dávek, kdy je v deseti členských státech minimální doba pro vznik nároku pro zaměstnance až šest měsíců nebo delší a v pěti členských státech je delší pro osoby samostatně výdělečně činné než pro zaměstnance. A konečně, v jedné třetině členských států nejsou příspěvkové dávky v mateřství dostupné pro osoby, které nebyly zaměstnány alespoň osm měsíců.

### 2.3.2. Politická opatření

**V mnoha vnitrostátních prováděcích plánech se uznává, že pracovníci s nestandardními smlouvami, zejména se smlouvami na velmi krátkou dobu, a osoby samostatně výdělečně činné mají problém s efektivním přístupem. Počet provedených nebo navržených strukturálních reforem je však omezený.** Kromě toho se vnitrostátní prováděcí plány v jen velmi nízké míře zaměřovaly na to, jak zlepšit přenositelnost nároků z jednoho systému nebo pracovního postavení do druhého.

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

<sup>54</sup> OECD (2022), [De-facto gaps in social protection for standard and non-standard workers: An approach for monitoring the accessibility and levels of income support](#) (Faktické rozdíly v sociální ochraně pracovníků se standardní a nestandardní smlouvou: přístup ke sledování dostupnosti a úrovně podpory příjmů).

<sup>55</sup> Zdroj: Společný informační systém o sociální ochraně (1. ledna 2022).

Evropské organizace pracovníků vyjádřily obavy, že většina vnitrostátních prováděcích plánů dostatečně neřeší problémy s efektivním přístupem (zejména přísná pravidla způsobilosti, která brání potřebným v přístupu k dávkám). Evropské organizace zaměstnavatelů tvrdí, že je třeba propojit sociální ochranu s příspěvků na zaměstnanost a posílit pobídky k práci<sup>56</sup>.

**Několik členských států ve svých vnitrostátních prováděcích plánech tvrdí, že současná pravidla upravující nároky jsou správná a že období placení příspěvků musí být dostatečně dlouhé,** aby motivovalo k práci a „zachovalo udržitelnost systému a zavedlo ochranná opatření, která zabrání zneužívání“. Ukazuje to, že změna pravidel pro příspěvky a nároky představuje i nadále složitou politickou otázku, která vyžaduje posouzení dopadů, politický konsenzus a zapojení všech zúčastněných stran.

**Většina nahlášených opatření byla přijata výjimečně a dočasně v reakci na pandemii COVID-19.** Pokud jde o dávky v nezaměstnanosti, v řadě zemí byly podmínky pro jejich přiznání uvolněny. Například Itálie a Litva rozšířily kategorie potenciálních příjemců a Finsko umožnilo přístup k dávkám v nezaměstnanosti dočasně propuštěným osobám. Lotyšsko zavedlo dočasnou podporu v nezaměstnanosti pro ty, kterým na ni vypršelo právo, a pro mladé nezaměstnané absolventy. Německo přijalo balíček sociální ochrany, který uchazečům o zaměstnání usnadnil přístup k základním dávkám sociálního zabezpečení.

**Během pandemie COVID-19 byla přijata řada opatření, která usnadnila přístup k dávkám v nezaměstnanosti nebo systémům podpory příjmů pro osoby samostatně výdělečně činné.** Například Nizozemsko přijalo několik balíčků dočasné podpory příjmů; Belgie rozšířila „překlenovací právo“ (příspěvek v případě úpadku) na osoby samostatně výdělečně činné; Španělsko podporovalo osoby samostatně výdělečně činné prostřednictvím zvláštních dávek a osvobození od odvodů. Řada členských států<sup>57</sup> se zaměřila na usnadnění přístupu k dávkám v nezaměstnanosti nebo jiné podpoře příjmů pro umělce, protože většina z nich by jinak nemohla splnit standardní podmínky způsobilosti. Německo přijalo opatření k zachování pojistného krytí pro samostatně výdělečně činné umělce tím, že dotovalo jejich příspěvky. V řadě členských států byla rovněž přijata dočasná opatření za účelem usnadnění efektivního přístupu k dalším složkám (např. zdravotní péče a nemocenské dávky)<sup>58</sup>.

Bylo také provedeno několik strukturálních reforem, zejména pokud jde o přístup k dávkám v nezaměstnanosti a dalším systémům podpory příjmů (viz rámeček 3 níže).

### **Rámeček 3: (Vybrané) reformy týkající se efektivního sociálního zabezpečení**

**Španělsko** reformuje systém podpory v nezaměstnanosti s cílem odstranit některé rozdíly v sociálním zabezpečení, prodloužit maximální dobu trvání a zjednodušit systém. Od března 2022 také umožňuje přístup k nepřispěvkovým podporám v nezaměstnanosti pro zaměstnance starší 52 let s přerušenou smlouvou na dobu určitou.

V roce 2019 snížila **Itálie** minimální příspěvky požadované pro vznik nároku na dávky v nezaměstnanosti pro krátkodobé smlouvy a pracovníky platform. V roce 2022 navíc zlepšila přístup k dávkám v nezaměstnanosti pro

<sup>56</sup> Prohlášení Konfederace evropského podnikání během konzultace sociálních partnerů EU (květen 2022) a v březnu 2021 evropské [prohlášení zaměstnavatelů](#) ze všech odvětví.

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

<sup>58</sup> Viz Evropská síť pro sociální politiku (2021).

pracovníky s nestandardní smlouvou; například prodloužila maximální dobu vyplacení dávky v případě nedobrovolného propuštění atypických smluvních pracovníků (příspěvek DIS-COLL) na dvanáct měsíců a zavedla štedřejší systémy zaručené mzdy (zahrnující pozastavení nebo omezení činnosti) a zpřístupnila je těm, na které se dříve nevztahovaly, včetně učňů a pracovníků v domácnosti.

V roce 2020 zrušil **Kypr** (tříleté) minimální období pro vznik nároku na dávky zdravotní péče.

V letech 2021–2022 **Litva** připravovala reformu pojištění v nezaměstnanosti (*kteřá má být teprve přijata*), jejímž cílem je zkrátit minimální dobu placení příspěvků (z dvanácti na devět měsíců), umožnit přístup k pojištění osobám samostatně výdělečně činným a upravit výše příspěvků.

**V některých zemích byla přijata opatření, která potenciálně zpříšňují přístup k sociální ochraně<sup>59</sup>:** v Rumunsku byla v roce 2020 prodloužena minimální doba pro vznik nároku na nemocenskou dávku z jednoho na šest měsíců (pro zaměstnance i osoby samostatně výdělečně činné). V roce 2021 změnila Francie kritéria způsobilosti pro dávky v nezaměstnanosti a jejich výpočet a zvýšila požadavky na minimální příspěvek. Slovinsko v roce 2020 prodloužilo minimální dobu pro vznik nároku na dávky v nezaměstnanosti (z devíti na deset měsíců) a zavedlo jednoměsíční čekací dobu pro výplatu nemocenských dávek.

## 2.4. Přiměřenost

Doporučení Rady definuje **přiměřené systémy sociální ochrany jako „udržení důstojné životní úrovně a poskytnutí odpovídající náhrady příjmu, a aby současně vždy chránily [...] členy [systémů] před chudobou“**. Za tímto účelem se členským státům „doporučuje zajistit, aby příspěvky na sociální ochranu byly úměrné příspěvkové způsobilosti pracovníků a osob samostatně výdělečně činných“ a aby byl „výpočet příspěvků a nároků sociální ochrany osob samostatně výdělečně činných založen na objektivním a transparentním posouzení jejich základu příjmů“. Pro účely posouzení přiměřenosti dávek zahrnuje rámec pro monitorování ukazatele pro měření výskytu chudoby a materiální a sociální deprivace, jakož i dopadu sociálních transferů na snížení chudoby.

### 2.4.1. Rozdíly

**Míra materiální a sociální deprivace je vyšší u zaměstnanců se smlouvou na dobu určitou než u zaměstnanců se smlouvou na dobu neurčitou a u pracovníků na částečný úvazek ve srovnání s pracovníky na plný úvazek. Osoby samostatně výdělečně činné a zaměstnanci se smlouvou na dobu určitou jsou také více ohroženi chudobou než osoby ve standardních formách zaměstnání.**

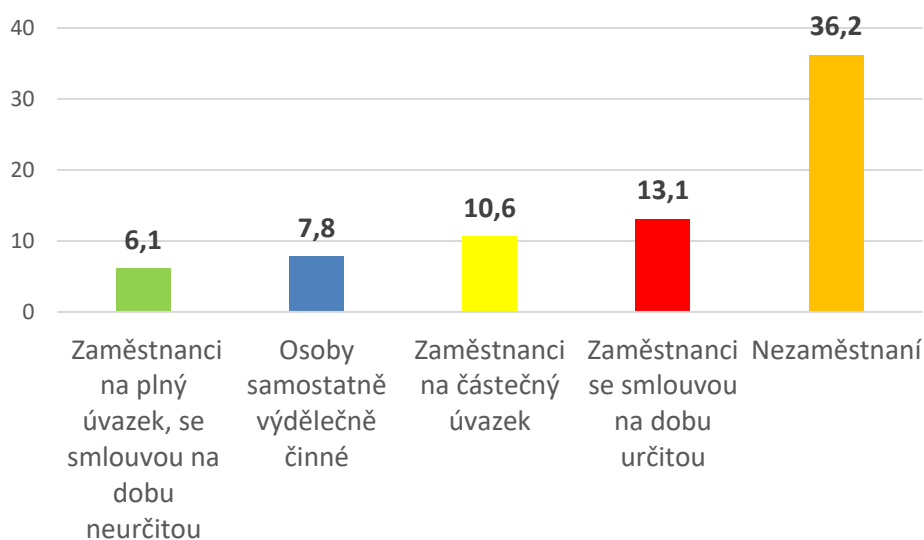
Jak ukazuje níže uvedený graf, nejvyšší průměrnou míru materiální a sociální deprivace pocítují nezaměstnaní (36,2 % v EU v roce 2021), po nichž následují zaměstnanci s pracovní smlouvou na dobu určitou (13,1 % oproti 6,4 % u zaměstnanců s pracovní smlouvou na dobu neurčitou)<sup>60</sup>. Osoby pracující na částečný úvazek se rovněž potýkají s vyšší mírou deprivace (10,6 %) než osoby pracující na plný úvazek (6,7 %). Vysokou míru ohrožení chudobou

<sup>59</sup> Zdroj: společný informační systém o sociální ochraně.

<sup>60</sup> Eurostat, statistiky EU v oblasti příjmů a životních podmínek, 2021 (věková skupina 16–64 let).

vykazují osoby samostatně výdělečně činné (21,4 %), zaměstnanci se smlouvou na dobu určitou (17,2 %) a osoby pracující na částečný úvazek (15,5 %).

### Materiální a sociální deprivace, EU-27 – 2021 (%)



Zdroj: Eurostat, statistiky EU v oblasti příjmů a životních podmínek, 16–64 let

**V mnoha členských státech hrají sociální transfery klíčovou roli při omezování chudoby a mají, jak se dalo očekávat, větší dopad na pracovníky v nestandardních formách pracovního poměru a osoby samostatně výdělečně činné než na pracovníky ve standardním pracovním poměru.** Například v roce 2021 byla míra ohrožení chudobou u osob se smlouvou na dobu určitou o 30,0 % nižší po sociálních transferech než před nimi. Vysoký dopad je také u osob pracujících na částečný úvazek (27,4 %) a osob samostatně výdělečně činných (29,2 %).

Nejnovější ukazatele přiměřenosti ukazují na vyrovnávání míry sociální a materiální deprivace u všech kategorií, a to po trvalém poklesu v letech 2014 až 2020, zejména v případě nezaměstnaných a osob samostatně výdělečně činných. Kromě toho je míra ohrožení chudobou (po odečtení sociálních transferů) stále více než čtyřikrát vyšší u osob samostatně výdělečně činných než u zaměstnanců se standardní smlouvou, a více než 3,5krát vyšší u zaměstnanců se smlouvou na dobu určitou než u pracovníků se standardní smlouvou.

Nejnovější údaje jsou z roku 2021 a obecně se vztahují k příjmové situaci v roce 2020. Má se za to, že systémy sociální ochrany pomohly lidem překonat krizi COVID-19 bez výraznějšího nárůstu rizika chudoby nebo příjmových nerovností, a to díky velmi silným politickým reakcím (včetně zvýšeného sociálního zabezpečení, mimořádných podpůrných opatření a výdajů). Další krize vyvolaná situací na Ukrajině však již začala mít významné hospodářské a sociální dopady, zejména v podobě inflace a rostoucí energetické chudoby. Vzhledem k tomu, že údaje



jsou k dispozici se zpožděním, je zatím příliš brzy na to, aby bylo možné změřit rozsah dopadu těchto krizí.

#### 2.4.2. Politická opatření

Oblast přiměřenosti je do určité míry řešena ve vnitrostátních prováděcích plánech (šestnáct členských států předkládá opatření zaměřená na zlepšení přiměřenosti). **Jen málo členských států se zaměřuje na úroveň přiměřenosti sociální ochrany pracovníků v nestandardních zaměstnáních. Mnohé z nich však přijaly nebo plánují přijmout opatření ke zlepšení přiměřenosti se zaměřením na důchody pro osoby samostatně výdělečně činné nebo zvláštní kategorie zaměstnanců.** Zavádějí se také některá opatření za účelem zlepšení přiměřenosti dávek v nezaměstnanosti.

**Rozsah, v jakém různé kategorie osob samostatně výdělečně činných a pracovníků v nestandardních formách zaměstnání přispívají na důchody, určí jejich budoucí dávky.** Pro osoby samostatně výdělečně činné představují výkyvy v práci a výdělcích problém, aby pravidelně platily příspěvky. Španělsko a Lotyšsko se rozhodly upravit způsob výpočtu příspěvků pro osoby samostatně výdělečně činné s cílem podpořit přiměřenost budoucích důchodů, zatímco Belgie plánuje sladit systémy důchodů pro osoby samostatně výdělečně činné a zaměstnance a upravit příspěvky osob samostatně výdělečně činných tak, aby lépe odrážely jejich schopnost přispívat. Ze stejného důvodu a s cílem motivovat k účasti v systému snížilo výše příspěvků také Portugalsko a nyní vypočítává základ pro stanovení příspěvků každé čtvrtletí na základě příjmů dosažených v předchozím čtvrtletí. Rakousko a Estonsko přijaly opatření ke zvýšení přiměřenosti důchodů, zejména u osob s nárokem na nízkou částku, stejně jako Německo, kde tato opatření pomohou především ženám. Česko předložilo důchodovou reformu, která má zlepšit spravedlnost důchodového systému (např. řešením rozdílů mezi muži a ženami). V roce 2021 přijala Francie legislativní opatření zaměřená na zvýšení úrovně důchodů pro pomocné pracovníky v zemědělství a v roce 2022 změnilo Finsko důchodové pojištění pro osoby samostatně výdělečně činné<sup>61</sup>.

**Zvýšení míry sociálního zabezpečení nebo délky poskytování dávek v nezaměstnanosti pomáhá zlepšit jejich přiměřenost,** přičemž v tomto směru přijaly opatření Estonsko a Litva. I Belgie zvýšila minimální výši dávek v nezaměstnanosti a dalších minimálních dávek sociálního zabezpečení a pomoci. Zejména v této oblasti byla jako politická reakce na COVID-19 přijata řada opatření. Pro ilustraci, doba poskytování podpory v nezaměstnanosti byla v letech 2020–2021 (a v některých případech i v roce 2022) dočasně prodloužena v Bulharsku, Dánsku, Německu, Řecku, Španělsku, Portugalsku, Rumunsku, na Slovensku a ve Švédsku. Belgie, Francie a Itálie pozastavily postupné snižování dávek v čase, zatímco jejich výše byla dočasně zvýšena v Irsku, v Lucembursku (pro osoby v částečné nezaměstnanosti) a na Maltě (s navýšením) a v některých zemích trvale (Belgie, Bulharsko, Estonsko, částečně v Portugalsku). Zatímco většina těchto opatření byla nebo bude zrušena, některé členské státy se rozhodly, že z nich učiní strukturální opatření. Nová opatření byla přijata v několika členských státech zejména v oblasti kultury. Jen omezený počet opatření se zaměřil na přiměřenost v jiných složkách, než jsou důchody nebo nezaměstnanost. Některé příklady lze

<sup>61</sup> Opatření přijatá po předložení vnitrostátních prováděcích plánů.

nalézt v belgickém vnitrostátním prováděcím plánu (nemoc, invalidita) a v maltském vnitrostátním prováděcím plánu (ve zdravotnictví bude léčba nových chronických onemocnění od roku 2023 bezplatná).

#### Rámeček 4: Nedostatky v sociální ochraně mladých lidí<sup>62</sup>

Rozdíly v přístupu k sociální ochraně pracovníků a osob samostatně výdělečně činných jsou zvláště výrazné u některých kategorií, například u **mladých lidí**. V roce 2021 byla u mladých lidí (16–29 let), kteří byli nezaměstnaní a ohrožení chudobou (před sociálními transfery), mnohem nižší pravděpodobnost (38 %) než u lidí ve věku 30–64 let (57 %), že budou v EU pobírat sociální dávky.

V polovině členských států pobíralo některé sociální dávky méně než **30 %** mladých lidí v době, kdy byli nezaměstnaní a ohrožení chudobou (2021).

Nedávná zpráva potvrzuje, že mladí pracovníci často nemají formální přístup k dávkám v nezaměstnanosti, nemocenským dávkám nebo dávkám v mateřství<sup>63</sup>. Ve většině případů nejsou tyto rozdíly přímo způsobeny pravidly souvisejícími s věkem. Spíše jsou způsobeny buď: nedostatečným formálním sociálním zabezpečením u specifických kategorií (stážisté, učni, příležitostní pracovníci, pracovníci platform, ekonomicky závislé osoby samostatně výdělečně činné), do kterých spadá mnoho mladých lidí, nebo problémy efektivního sociálního zabezpečení (zejména pokud pravidla – minimální doba pro vznik nároku nebo omezení týkající se minimálních zaplacených příspěvků nebo odpracovaných hodin – v zásadě vylučují z dávek sociální ochrany mladé lidi s krátkou pracovní historií a nejistými smlouvami). Pro mladé pracovníky je například obtížnější splnit podmínky nároku na podporu v nezaměstnanosti, pokud ztratí zaměstnání. Totéž platí pro nemocenské dávky. Zajímavé je, že Rakousko, Belgie a Slovinsko uplatňují v případě mladých lidí kratší minimální dobu pro vznik nároku na příspěvek. Tak je tomu i ve Španělsku v případě dávek v mateřství.

Přestože jen málo vnitrostátních prováděcích plánů zahrnuje reformy zaměřené na mládež, existují výjimky: novela zákona o sociálním pojištění studentů a stážistů v **Řecku** a reforma mateřské dovolené pro studentky v **Chorvatsku**. Navíc některá opatření v reakci na krizi COVID-19 byla zaměřena na mladé lidi, např. studenty. **Rakousko** zavedlo jako doplněk k dávkám v nezaměstnanosti také bonus za odbornou přípravu a rozšířilo fond pro pomoc v nouzi na studenty. **Belgie** zavedla podporu v nezaměstnanosti pro studenty, kteří přišli o práci v důsledku pandemie, a **Lotyšsko** zavedlo dočasnou podporu v nezaměstnanosti pro mladé absolventy, kteří jsou evidováni jako nezaměstnaní.

Kromě toho **některá obecná opatření (nikoliv konkrétní opatření pro mladé lidi) jsou pro mladé lidi obzvláště důležitá** vzhledem k jejich specifické situaci (např. jako pracovníci se smlouvou na dobu určitou nebo pracovníci platform). Patří mezi ně například: výše uvedené reformy týkající se formálního sociálního zabezpečení pracovníků s nestandardní smlouvou (nebo efektivního přístupu); rozšíření zdravotního pojištění v **Estonsku** na všechny obyvatele včetně studentů a dočasná podpora ve **Španělsku** (během COVID-19) pro pracovníky se smlouvou na dobu určitou, což jim umožní snadnější přístup k příspěvkovým dávkám v nezaměstnanosti.

<sup>62</sup> Viz také shrnutí tematické diskuse Výboru pro sociální ochranu z dubna 2022 o přístupu mladých lidí ve [výroční zprávě](#) Výboru pro sociální ochranu za rok 2022.

<sup>63</sup> Ghailani, D. et al. (2021), *Access to social protection for young people. An analysis of policies in 35 countries* (Přístup mladých lidí k sociální ochraně. Analýza politik v 35 zemích), Evropská síť pro sociální politiku.



## 2.5. Transparentnost

Transparentnost je čtvrtým rozměrem, kterým se doporučení Rady<sup>64</sup> zabývá. **Transparentnost má zásadní význam pro zajištění přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně. Lidé mohou být nedostatečně informováni o svých právech a povinnostech a o různých způsobech uplatňování těchto práv a dodržování povinností.** Pravidla mohou být příliš složitá nebo nedostatečně jasná. Tato skutečnost může odrazovat od účasti v systémech sociální ochrany a přispívat k nízké míře využívání některých sociálních dávek. Osoby samostatně výdělečně činné a osoby v nestandardních formách práce mohou být postiženy více, protože, jak bylo uvedeno výše, často se na ně vztahují specifická pravidla a složitější postupy. Kromě toho mohou těmito kategoriím často chybět organizace, které by zastupovaly jejich zájmy, jak to dělají sociální partneři v případě ostatních kategorií.

Velmi různorodé panorama systémů sociální ochrany v jednotlivých členských státech vysvětluje také různé přístupy k transparentnosti systémů sociální ochrany a dávek. Některé země mají například velmi obecné systémy, které vyhovují (téměř) všem, zatímco jiné právě zahájily přechod od velmi konkrétních systémů ochrany k obecnějším. Dalším výrazným rozdílem je, že některé země začaly s digitální transformací již dávno, zatímco jiné k tomu přiměla pandemie COVID-19. Některé členské státy ve svých vnitrostátních prováděcích plánech uvádějí, že pravidla přístupu k sociální ochraně jsou již jasná a transparentní a že informace jsou k dispozici (např. BE, EE, FR, HR, MT, SE), přičemž některé z nich rovněž zdůrazňují, že je důležité je zachovat/zlepšit (BE, MT, NL, SE). V některých zemích je přístup k informacím (včetně informací o šesti složkách sociální ochrany) zakotven v právních předpisech (např. BE, CZ, EE, LV, RO, SI, SK). Některé z nich zahrnují transparentnost a zjednodušení jako cíle do svých plánů pro oživení a odolnost, jako je tomu v případě plánované kyperské reformy systému sociálního pojištění a restrukturalizace a digitalizace služeb sociálního pojištění<sup>65</sup>. **Obecně se však transparentnost ve vnitrostátních prováděcích plánech příliš neprojevuje, ale v celé EU proběhla nebo probíhá řada reforem a opatření za účelem podpory přístupu k jasným a aktuálním informacím o sociálních právech a povědomí o nich za účelem zjednodušení postupů, v mnoha případech také prostřednictvím plánů pro oživení a odolnost.**

### 2.5.1. Přístup k informacím

Přístup k informacím o sociální ochraně je nutný pro to, aby si lidé uvědomili svá stávající práva a povinnosti. Poskytování informací může být „pasivní“, například ve formě

---

<sup>64</sup> Doporučuje členským státům zajistit, aby „podmínky a pravidla všech systémů sociální ochrany byly transparentní“ a aby „jednotlivé osoby měly bezplatně přístup k aktualizovaným, komplexním, dostupným, uživatelsky vstřícným a snadno srozumitelným informacím“ (bod 15) a aby „v nezbytných případech zjednodušily administrativní požadavky systémů sociální ochrany“ (bod 16).

<sup>65</sup> Reformy zaměřené na zvýšení transparentnosti jsou uvedeny ve dvanácti plánech pro oživení a odolnost (BE, CZ, DE, EL, HR, CY, IT, LT, PT, RO, SI, SK), zejména v částech věnovaných digitalizaci.

informačních brožur nebo webových portálů, nebo „aktivnější“, především prostřednictvím informačních kampaní, ať už obecných, nebo cílených.

Jak je uvedeno ve 22. bodě odůvodnění doporučení Rady, „**digitalizace může zejména přispět ke zvýšení transparentnosti pro jednotlivé osoby**“, přičemž **digitální poskytování informací je skutečně klíčovou součástí úsilí členských států o zlepšení přístupu**. Přestože praxe je stále velmi různorodá, ve všech členských státech nyní existují tzv. portály, ať už se jedná o jednotné všeobecné/vládní portály, integrované portály sociálního zabezpečení nebo portály pro konkrétní složky sociální ochrany<sup>66</sup>.

Pokud jsou poskytovány informace o různých pracovních stavech, zvláštní pozornost je zpravidla věnována (v různém rozsahu) situaci osob samostatně výdělečně činných (částečně v závislosti na tom, zda mají tyto osoby formální přístup k různým složkám sociálního zabezpečení a zda je tomu za stejných nebo odlišných podmínek než u ostatních kategorií). V několika členských státech však existují rozdíly a nedostatky v informacích, které se týkají konkrétně (podskupin) pracovníků s nestandardní smlouvou a osob samostatně výdělečně činných, o nichž mohou, ale nemusí být poskytovány podrobné informace (zejména na stránkách veřejné správy): informace uzpůsobené osobám samostatně výdělečně činným a osobám v nestandardních formách zaměstnání jsou obecně stále omezené (Rumunsko) nebo jednotlivé kategorie nejsou dobře rozlišeny (Kypr), případně chybí informace o některých systémech, například informace o dobrovolných systémech (Rakousko)<sup>67</sup>. Obecněji řečeno, **v sedmnácti členských státech (BE, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, HR, CY, LT, NL, AT, RO, SI, SK, FI, SE) byly jako problém výslovně označeny rozdíly a nedostatky v informacích poskytovaných orgány veřejné správy a/nebo (veřejnými či soukromými) poskytovateli zapojenými do různých složek sociální ochrany**<sup>68</sup>. Další možný nedostatek se týká zastaralých internetových stránek, které byly vytvořeny v důsledku konkrétních programů/projektů vyvolaných určitými událostmi (např. krizí COVID-19) a měly dočasné financování, avšak následně nejsou udržovány ani aktualizovány.

**Nejrozvinutější personalizované informace jsou k dispozici o dávkách ve stáří, často prostřednictvím online kalkulaček.** Celkem 21 členských států skutečně uvádí, že poskytují důchodové kalkulačky (nebo simulátory), které jsou přímo přístupné občanům, kteří je mohou použít k získání odhadu budoucích důchodových nároků na základě skutečných příspěvků a časových období (BE, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, NL, PL, PT, SI, SK, FI, SE)<sup>69</sup>. Zdá se však, že informace týkající se zaměstnaneckých penzijních systémů a dobrovolných systémů se v jednotlivých členských státech značně liší, a dokonce ani

---

<sup>66</sup> Další podrobnosti o aktuální situaci a opatřeních v jednotlivých členských státech, pokud jde o transparentnost, lze nalézt ve zvláštní zprávě Evropské sítě pro sociální politiku: Spasova et al. (připravuje se).

<sup>67</sup> Tamtéž.

<sup>68</sup> Tamtéž.

<sup>69</sup> Tyto kalkulačky byly zaznamenány u nemocenských dávek pouze ve třech členských státech a u dávek v invaliditě pouze v Belgii.

v pokročilejší oblasti dávek ve stáří není jasné, zda existuje dostatek informací pro osoby s nestandardními formami práce.

Zvýšená míra digitalizace a přechod od fyzických služeb k online službám a digitálním službám může způsobit obtíže v přístupu k informacím, zejména pro zranitelné skupiny (např. osoby s nízkými digitálními dovednostmi, osoby se zrakovým/sluchovým postižením, starší osoby nebo osoby bez domova)<sup>70</sup>. Zároveň existuje řada internetových stránek poskytujících informace o sociální ochraně, které jsou přístupné osobám se zrakovým postižením (např. BE, DK, EE, IE, EL, LT, LU, SI) nebo se sluchovým postižením (např. CZ, DK, EE, IE, EL, HR, LT, LU, RO, SI)<sup>71</sup>. V některých případech probíhají reformy, které mají zajistit přístupnost informací o dávkách sociální ochrany, zatímco například ve Švédsku jsou již informace na internetových stránkách dostupné ve formě vhodné pro osoby s různými druhy postižení, a to prostřednictvím zjednodušené švédštiny nebo znakového jazyka. Švédské úřady musí rovněž bezplatně zajistit tlumočníky. Ve Finsku rozšiřuje od roku 2019 Ústav sociálního pojištění své online služby ve znakovém jazyce a nabízí tlumočnické služby pro osoby se zdravotním postižením.

Při zlepšování přístupnosti pro osoby se zdravotním postižením a nízkou počítačovou gramotností mohou hrát důležitou roli fyzické kanceláře. V mnoha zemích však došlo k výraznému poklesu možností fyzického přístupu k informacím, který často urychlila krize COVID-19. V některých členských státech (BE, EE a IT) byly zaznamenány programy na zlepšení digitální gramotnosti a řešení digitální propasti. Za zmínku také stojí, že některé země, které patří k digitálně nejvyspělejšími, již (opětovně) rozvíjejí fyzický přístup nebo vytvářejí jednotná centra služeb (EE, LV). V roce 2020 byla v Estonsku zpřístupněna služba doručování důchodových dávek do domu, a to od začátku roku 2022 za sníženou cenu.

Vzhledem ke složitosti systémů a postupů pro přístup k sociálním dávkám **je dalším zásadním aspektem přístupu k informacím osvěta** – zvýšit povědomí lidí o jejich právech a povinnostech a o významu zapojení do systémů sociální ochrany. Pro období 2017–2021 nahlásilo čtrnáct členských států kampaně za účelem zvyšování povědomí o systémech sociálního zabezpečení / dávkách „obecně“ nebo informace o některých dávkách s cílem tyto problémy řešit. V několika zemích proběhly kampaně za účelem zvýšení povědomí veřejnosti o podmínkách přístupu k dávkám sociálního zabezpečení, pokud jde o sociální příspěvky a význam řádného zaměstnání, což je důležité zejména pro osoby samostatně výdělečně činné a osoby v nestandardních formách zaměstnání. Například ve Finsku pořádají fondy pro nezaměstnané a odborové svazy pravidelné informační kampaně, jejichž cílem je přesvědčit pracovníky, aby vstoupili do fondů pro nezaměstnané a byli tak lépe chráněni před ztrátou příjmu v případě nezaměstnanosti. Ve většině členských států probíhaly také kampaně zaměřené na konkrétní složky sociální ochrany. Předmětem zvláštního zájmu jsou kampaně o dávkách ve stáří zaměřené na pracovníky s nestandardní smlouvou a osoby samostatně

<sup>70</sup> Nedávná zpráva Evropské sítě pro sociální politiku poukazuje na problémy týkající se přístupu k digitálním informacím o dávkách sociální ochrany pro specifické skupiny (BE, DK, EE, EL, ES, FR, LV, LT, RO), včetně osob s nízkou úrovní digitální gramotnosti (DK, EL, LT), osob bez domova (DK), osob s kognitivním nebo tělesným postižením (zejména zrakovým) (DK, EE, LT, RO) a starších osob (EE, LV).

<sup>71</sup> Spasova et al. (připravuje se).

výdělečně činné (CZ, DE, HR, HU) a kampaně o budoucím přístupu k dávkám a jejich přiměřenosti (CZ, EL, LT, HU, MT, NL, PL, FI).

### 2.5.2. Zjednodušení

Transparentnost lze zvýšit různými druhy zjednodušení: zjednodušení formálních pravidel systému sociální ochrany (řešeno výše), samotné správní (institucionální) struktury nebo zjednodušení procesu podávání žádostí / přijímání dávek. **Několik členských států provedlo nebo plánuje provést reformy s cílem zjednodušit obecné nebo zvláštní systémy, a tím rozšířit nebo zlepšit přístup kategorií pracovníků v nestandardních formách zaměstnání nebo osob samostatně výdělečně činných k více druhům dávek.** Rakousko a Portugalsko zavedly jasnější pravidla pro přístup (kategorií) osob samostatně výdělečně činných. Mezi další přijímaná zjednodušující opatření patří zásada „pouze jednou“<sup>72</sup> pro sběr údajů (BE, IE, EL, ES, LV, LU, PL), vytvoření nebo zdokonalení jednotných portálů sociálního zabezpečení (IE, LV, HU, MT, NL, SI, SK, SE) a (částečná) automatizace výměny údajů (DE, EL)<sup>73</sup>.

Další kategorie reforem se týká zjednodušení postupů podávání žádostí. Patří sem opatření, jako je spuštění internetových portálů s integrovanými funkcemi pro uživatele a sdílení údajů mezi různými institucemi (BG, CZ, IT, LV, LT, MT, NL, FI), ale také online podávání žádostí či předvyplněné žádosti (DE, IT, SK) nebo automatické přiznávání dávek oprávněným osobám v konkrétních složkách.

#### **Rámeček 5: (Vybrané) reformy/opatření v oblasti transparentnosti**

**Belgie:** Federální vládní dohoda na období 2020–2024 obsahuje závazek rozvíjet stávající internetové stránky *mypension.be* tak, aby obsahovaly online účty, nástroje pro výpočet a automatické přiznávání nároků na dávky. Belgický vnitrostátní prováděcí plán navíc zmiňuje zřízení nových internetových stránek se stejnými funkcemi jako *mypension* pro dávky v nezaměstnanosti a dávky související s pracovními úrazy. Od března 2020 jsou automaticky určovány osoby, které by mohly mít nárok na zvýšenou úhradu nákladů na zdravotní péči.

**Česko:** V roce 2022 zahájila Česká správa sociálního zabezpečení osvětovou kampaň týkající se digitálního přístupu ke starobním důchodům. Mezi další osvětové kampaně patří cílené činnosti informující budoucí příjemce o přiměřenosti jejich dávek ve stáří. Od roku 2016 rozesílá české ministerstvo práce a sociálních věcí dopisy osobám samostatně výdělečně činným o možných důsledcích placení minimálního pojistného na přiměřenost dávek a radí jim, jak se vyhnout chudobě ve stáří.

**Německo:** Zákon o digitálním přehledu důchodů (11. února 2021) ustanovuje digitální důchodový portál, který bude poskytovat informace o nárocích na důchod. Portál bude realizován postupně a jeho plné zavedení proběhne na podzim roku 2023.

**Řecko:** Byly provedeny informační činnosti s cílem zvýšit povědomí o rozdílech v důchodech mezi muži a ženami a zvýšit povědomí žen o souvislosti mezi výší důchodu a příspěvků. Kromě toho byla v prosinci 2020 spuštěna online platforma, která původně poskytovala poradenské služby na dálku pro nezaměstnané v době krize COVID-19 a která se po svém úspěchu stala trvalou.

<sup>72</sup> Zásada „pouze jednou“ pro shromažďování údajů znamená vytvoření komplexních jednotných digitálních struktur pro shromažďování údajů od několika orgánů na jednom místě a jejich výměnu (digitální registry/databáze, karty sociálního zabezpečení...).

<sup>73</sup> Zvýšená/rozsáhlá digitalizace může vyvolat řadu otázek týkajících se ochrany osobních údajů a soukromí. Tři země oznámily nedávné nebo plánované reformy zaměřené na řešení těchto problémů (DK, IE, NL).

**Itálie:** Od října 2021 je plně funkční služba předvyplněných žádostí o pozůstalostní důchody. Kdykoli je starobní důchod po úmrtí důchodce pozastaven, služba se automaticky aktivuje a manžel či manželka jsou o tomto postupu informováni prostřednictvím textové zprávy.

**Lotyšsko:** Projekt „Jednotná internetová platforma pro orgány státní správy a samosprávy“ (2018) sdružuje informační internetové stránky do jednotné platformy, která má být dokončena do roku 2025. Lotyšsko rovněž vyvíjí univerzální panel údajů SSIA (státní agentury sociálního pojištění), který shromažďuje informace a poskytuje je v personalizované podobě.

**Malta:** Došlo také k určité automatizaci procesu poskytování zdravotní péče starším lidem. Od roku 2022 budou mít osoby ve věku 80 let a starší, které pobírají doplňkový příspěvek z důvodu nízkého příjmu, automaticky (bez nutnosti průzkumu majetkových poměrů) nárok na bezplatnou zdravotní péči.

**Portugalsko:** Prostřednictvím služby „Sociální zabezpečení online“ jsou k dispozici nové informační funkce, například nahlížení do historie příspěvků a dávek; elektronické podávání žádostí o důchod a prognózy důchodu prostřednictvím online simulátoru; speciální platební služba ATM pro příspěvky od osob samostatně výdělečně činných. V květnu 2021 byl spuštěn nový portál sociálního zabezpečení (jednodušší, v souladu se standardy přístupnosti a bezpečnější).

**Rumunsko:** Postup podávání žádostí o dávky pro osoby se zdravotním postižením byl zjednodušen prostřednictvím jednotného kontaktního místa, což je platforma, která poskytuje informace o dávkách a pokyny pro podávání žádostí. Pojištěnci ji mohou využít také k podání žádosti o dávky. Během pandemie COVID-19 byla posílena možnost předkládat dokumenty elektronicky.

#### **Opatření zaměřená na osoby samostatně výdělečně činné**

**Bulharsko:** Zvýšila se interoperabilita databází pro sledování a vyplácení dávek zdravotní péče; uživatelé již nemusí shromažďovat a uchovávat doklady o výplatě dávek zdravotní péče a dávek ve stáří. Příslušné informace jsou generovány integrovanými informačními systémy, které propojují správu sociálního zabezpečení, zdravotní a daňovou správu.

**Estonsko:** Postupy pro osoby samostatně výdělečně činné byly v roce 2019 dále zjednodušeny zavedením politiky podnikatelského účtu. Eviduje příjmy a daně osob samostatně výdělečně činných, přičemž banka spravující daný účet přeposílá správné částky do fondu zdravotního a důchodového pojištění.

**Slovinsko:** V roce 2023 začne informační systém středisek pro sociální práci automaticky shromažďovat údaje o platbách sociálních příspěvků pro osoby samostatně výdělečně činné a zemědělce.

### **3. Shrnutí pokroku**

**Období provádění doporučení Rady se shodovalo s obdobím pandemie. V letech 2020–2021 byla pozornost politiků do značné míry zaměřena na mimořádná opatření k řešení jejich sociálních a ekonomických důsledků; méně úsilí bylo věnováno systémovým reformám s cílem přizpůsobit složky sociální ochrany nové a stále se měnící realitě na trhu práce. Mimořádná opatření pomohla rozšířit sociální ochranu na dříve nezabezpečené nebo jen částečně zabezpečené skupiny, ale většinou jen dočasně. Krize zároveň poukázala na některé hluboké strukturální nedostatky a na nutnost jejich řešení, avšak strukturální reformy provedly pouze některé země.**

#### **3.1. Pozitivní vývoj v přístupu k sociální ochraně pro všechny**

Opatření realizovaná od roku 2019 nebo ohlášená do budoucna zahrnují řadu změn v právních předpisech (nebo postupech), které usnadňují (usnadní) konkrétní přístup řady pracovníků a osob samostatně výdělečně činných ke klíčovým složkám sociální ochrany, na něž se vztahuje

doporučení Rady. Bude důležité pečlivě monitorovat jejich provádění a dopady a sledovat ta, které ještě nebyla přijata.

**Řada reforem se soustředí uje na oblast formálního sociálního zabezpečení** a zaměřuje se na rozšíření a zlepšení sociální ochrany osob **samostatně výdělečně činných** (zejména osob samostatně výdělečně činných bez zaměstnanců a ekonomicky závislých osob samostatně výdělečně činných), přičemž ve většině případů dochází k přechodu od „nulového sociálního zabezpečení“ k „povinnému sociálnímu zabezpečení“. Byly rovněž provedeny nebo se plánují reformy, které mají zlepšit formální sociální zabezpečení u pracovníků se specifickými formami smluv nebo ve specifických odvětvích. V osmi členských státech vyvolala mimořádná opatření zavedená během pandemie COVID-19, která měla poskytnout záchrannou síť pro osoby, jež neměly formální sociální zabezpečení, systémové změny ve formálním přístupu.

**Došlo také k určitému pozitivnímu vývoji, pokud jde o efektivní přístup**, například zkrácení délky placení minimálních požadovaných příspěvků na dávky v nezaměstnanosti, a **pokud jde o přiměřenost, která se většinou týká dávek ve stáří u osob samostatně výdělečně činných nebo u osob s nárokem na nízkou částku** a v menší míře dávek v nezaměstnanosti. Pokud jde o **transparentnost**, dostupné informace ukazují jak na řadu osvědčených postupů v členských státech EU, tak na potřebu dalšího pokroku.

### 3.2. Přetrvávající problémy

**Celková úroveň ambicí se mezi jednotlivými vnitrostátními prováděcími plány výrazně liší**, zejména pokud jde o působnost, počet a načasování opatření (přijatých nebo oznámených). Až na několik výjimek se většina z nich nezaměřuje na řešení všech nedostatků v sociálním zabezpečení zjištěných v rámci pro monitorování nebo v souvislosti s evropským semestrem.

Je také třeba vzít v úvahu, že ve 27 členských státech EU je **výchozí situace velmi různorodá**. Zejména vnitrostátní prováděcí plány některých nejvyspělejších sociálních států s univerzálními a štědrými systémy sociálního zabezpečení obsahují relativně málo závazků k novým strukturálním reformám. Naopak je znepokojující, že některé členské státy, v nichž pracovníci s nestandardní smlouvou a osoby samostatně výdělečně činné stále nemají (dostatečné) sociální zabezpečení, nepředložily ambiciózní plány reforem. Kromě toho se několik členských států domnívá, že ustanovení doporučení splní, jakmile budou všichni zaměstnanci a osoby samostatně výdělečně činné formálně zahrnuti do systémů sociální ochrany, a opomíjí přitom zohlednění efektivního přístupu, přiměřenosti a transparentnosti.

Zatímco řada opatření je zaměřena na zlepšení formálního sociálního zabezpečení osob samostatně výdělečně činných, na **osoby s nestandardními formami smluv se zaměřuje méně opatření**. U obou skupin přetrvávají značné rozdíly ve formálním a efektivním sociálním zabezpečení, které budou bez dalších reforem pravděpodobně stále existovat.

**Mezi problémy při provádění, které uznává i řada členských států, patří:** složitost zlepšení formálního sociálního zabezpečení osob samostatně výdělečně činných; řešení situace specifických skupin pracovníků s nestandardní smlouvou, například pracovníků platform,

pracovníků v domácnosti a zemědělců; obtížná rovnováha mezi zajištěním efektivnějšího přístupu k dávkám a financováním systému.

Akce na vysoké úrovni věnovaná **sociální ochraně osob samostatně výdělečně činných** v červnu 2022 ukázala velký zájem mnoha členských států o řešení této problematiky a potřebu dalšího vzájemného učení, pokud jde o způsob, jak řešit nedostatky ovlivňující formální i efektivní přístup k přiměřené sociální ochraně.

Přiměřená a inkluzivní sociální ochrana vyžaduje silnou podporu veřejnosti a zapojení všech aktérů. Neexistují však **žádné důkazy o tom, že by se sociální partneři**, a tím méně organizace občanské společnosti, na přípravě vnitrostátních prováděcích plánů **úzce podíleli**. Organizace evropských sociálních partnerů zdůraznily toto nedostatečné zapojení jako hlavní problém.

## 4. Závěry

**Doporučení Rady sehrálo určitou roli při vytváření impulsu** pro provádění změn v dlouhodobě zavedených vnitrostátních systémech sociální ochrany s cílem řešit stávající (nebo prohlubující se) nedostatky. V mnoha členských státech zviditelnily otázky sociálního zabezpečení, přiměřenosti a informovanosti o sociální ochraně pracovníků a osob samostatně výdělečně činných. Kromě toho je řada prováděcích opatření nedílnou součástí vnitrostátních programů reforem v rámci evropského semestru a plánů pro oživení a odolnost. Stále však přetrvává řada problémů při provádění.

Vzhledem k dalšímu zrychlenému šíření forem zaměstnání, na které se zpravidla sociální ochrana vztahuje v menší míře, a vzhledem k nutnosti spravedlivě zvládnout digitální a ekologickou transformaci **je doporučení důležitější než kdy jindy při zajištění toho, aby systémy sociální ochrany** byly schopny ochránit velkou část aktivního obyvatelstva před ekonomickými otřesy. Zlepšení přístupu k sociální ochraně se projevuje také ve vyšších příspěvcích do veřejných rozpočtů, což přispívá k finanční a politické udržitelnosti systémů sociální ochrany.

**Provádění doporučení Rady musí být zakotveno v širších socioekonomických politikách na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni.** Důležité je, že některé členské státy využily doporučení a související proces vnitrostátních prováděcích plánů jako příležitost k zamyšlení, k provedení nebo k přípravě obecných reforem systémů sociální ochrany a jejich přizpůsobení měnící se realitě na trhu práce a ve společnosti, včetně vzniku práce prostřednictvím platform, a to nad rámec konkrétních opatření v oblastech uvedených v doporučení.

Zajímavé je, že **řada členských států v posledních několika letech rovněž podnikla kroky ke snížení využívání nestandardních forem smluv**, a to jejich lepším monitorováním, snížením sociálních a daňových pobídek k zaměstnávání na velmi krátkou dobu nebo prostřednictvím falešné samostatné výdělečné činnosti, a reformou pracovního práva s cílem řešit segmentaci. Tato opatření jsou důležitá; doplňují opatření, která poskytují lepší sociální zabezpečení osobám v nestandardních formách práce, jak je popsáno ve zprávě, a mělo by se v nich pokračovat.

Vývoj v oblasti přístupu k sociální ochraně byl podkladem pro úvahy skupiny na vysoké úrovni o budoucnosti sociální ochrany a sociálního státu v EU. Řešení nedostatků v provádění, které byly zjištěny v této zprávě, přispěje také k reakci na výzvy Konference o budoucnosti Evropy k „silnějším sociálním politikám“ a „úplnému provedení“ evropského pilíře sociálních práv v oblasti sociální ochrany a začleňování.

**Přizpůsobení systémů tak, aby byl zajištěn lepší přístup k sociální ochraně pro všechny, je dlouhodobý proces**, do kterého jsou zapojeni sociální partneři a další příslušné vnitrostátní organizace. Je pozitivní, že v řadě členských států byly podniknuty určité kroky, ale stále je třeba řešit nedostatky, které v přístupu k sociální ochraně přetrvávají. **Zpráva Komise by měla být podnětem k debatám o tom, jak řešit zbývající problémy a jak by EU mohla toto úsilí**



**podpořit.**

**PŘÍLOHA: Hlavní rysy vnitrostátních prováděcích plánů v oblasti přístupu k sociální ochraně (a aktualizace)<sup>74</sup>**

[A: ano; N: ne]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Celkem (ano)	
1. Vnitrostátní prováděcí plán obsahuje <b>diagnózu nedostatků</b> v přístupu k sociální ochraně	A	A	A	A	A	A	N	A	A	A	A	N	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	N	23/26	
2. Členský stát ve vnitrostátním prováděcím plánu uvádí, že již <b>splňuje</b> většinu/všechna ustanovení doporučení	A	N	A	N	A	N	N	N	N	N	A	N	N	A	N	N	N	N	N	N	A	N	N	A	N	N	7/26	
3. Vnitrostátní prováděcí plán zahrnuje opatření/reformy ke zlepšení <b>formálního sociálního zabezpečení</b>	N	A (Pl)	A (Pl)	A (Pl)	N	N	N	A (Pl)	A (Př)	N	A (Př)	A (Pl)	A (Pl)	N	A (Př)	A (Př)	A (Pl)	N	A (Př)	A (Pl)	A (Pl)	A (Př)	A (Pl)	N	N	N	16/26	
4. Vnitrostátní prováděcí plán zahrnuje opatření/reformy ke zlepšení <b>efektivního sociálního zabezpečení</b>	N	A (Př)	N	A (Př)	N	N	N	N	A (Pl)	N	A (Př)	N	N	N	N	A (Př)	A (Pl)	N	A (Př)	N	N	A (Př)	N	N	A (Pl)	N	9/26	
5. Vnitrostátní prováděcí plán zahrnuje opatření/reformy ke zlepšení <b>přiměřenosti</b>	A (Pl)	A (Př)	A (Př)	A (Př)	N	A (Pl)	A (Pl)	A (Př)	N	A (Pl)	A (Př)	N	N	A (Př)	N	N	N	A (Př)	A (Př)	A (Pl)	N	A (Př)	N	N	N	N	14/26	
6. Vnitrostátní prováděcí plán zahrnuje opatření/reformy ke zvýšení <b>transparentnosti</b>	N	A (Pl)	A (Př)	A (Pl)	A (Př)	A (Pl)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	A (Př)	N	N	N	N	6/26	
7. Opatření/reformy <b>řeší všechny nedostatky nebo většinu nedostatků</b> v přístupu k sociální ochraně*	N	A	N	N	N	N	A~	A	N	A~	A	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	A~	N	N	6/26

<sup>74</sup> Členské státy byly vyzvány, aby prostřednictvím delegátů Výboru pro sociální ochranu poskytly Komisi (v létě 2022) aktualizované informace o svých opatřeních a reformách v oblasti přístupu k sociální ochraně.

[A: ano; N: ne]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Celkem (ano)
8. Vnitrostátní prováděcí plán odkazuje na opatření přijatá v reakci na pandemii COVID-19	A	A	N	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	N	A	24/26
9. Vnitrostátní prováděcí plán se týká <b>pouze/většinou</b> opatření přijatých v reakci na pandemii COVID-19	N	N	N	N	N	N	A	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	A	N	A	3/26
10. Vnitrostátní prováděcí plán odkazuje na opatření přijatá během pandemie COVID-19, která se stala <b>trvalými</b>	A	A	N	N	N	A	N	N	A	N	A	N	N	N	N	A	A	N	N	N	N	N	N	N	N	A	8/26
11. Vnitrostátní prováděcí plán zahrnuje specifická opatření pro <b>mladé lidi</b>	A	A	N	N	N	N	A	N	N	N	A	A	A	N	A	N	N	A	N	N	N	N	N	N	N	N	8/26
12. Vnitrostátní prováděcí plán zahrnuje specifická opatření pro pracovníky <b>platforem</b>	N	A	N	A	N	N	N	N	A+	N	N	N	A+	N	N	A	N	N	N	N	N	A+	A	N	A	N	8/26
13. Vnitrostátní prováděcí plán zahrnuje opatření ke zlepšení <b>statistik</b> na národní úrovni	N	A	N	N	N	N	A	N	N	A	N	N	N	N	N	N	N	N	A	N	A	N	N	N	N	N	5/26
14. Vnitrostátní prováděcí plán výslovně odkazuje na <b>konzultace se sociálními partnery</b> při přípravě plánu nebo některých jeho opatření	N	A	N	N	A	N	N	A	N	A	A	N	N	N	A	A	N	N	N	A	N	N	A	N	N	N	9/26
15. Plán pro oživení a odolnost zahrnuje <b>reformy/investice</b> s cílem zlepšit přístup k sociální ochraně	A	A	N	A	A	A	N	A	A	N	N	A	A	—	N	A	A	N	A	A	A	A	A	N	A	A	18/25

Zdroje: Vnitrostátní prováděcí plány a plány pro oživení a odolnost. Poznámka: Týká se pouze 26 členských států, neboť Lucembursko k prosinci 2022 svůj vnitrostátní prováděcí plán nepředložilo. Poznámka: \*Nedostatky měřené ukazateli rámce pro monitorování ES / Výboru pro sociální ochranu pro přístup k sociální ochraně; (Pr) = přijato; (Pl) = plánováno; A~: v těchto členských státech existují pouze omezené nedostatky, které je třeba řešit (podle ukazatelů rámce pro monitorování přístupu k sociální ochraně); A+: pro tyto členské státy neexistují žádná konkrétní opatření ve vnitrostátním prováděcím plánu, ale existují v národním plánu pro oživení a odolnost.