



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 13.3.2018 r.
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej

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

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Oferowanie dostępu do ochrony socjalnej ma kluczowe znaczenie dla zabezpieczenia ekonomicznego i społecznego siły roboczej oraz dla sprawnego funkcjonowania rynków pracy zapewniających miejsca pracy i trwały wzrost gospodarczy. Niemniej jednak coraz więcej osób, ze względu na rodzaj swojego stosunku pracy czy też formę samozatrudnienia, nie posiada dostatecznego dostępu do ochrony socjalnej.

Ochronę socjalną można zapewniać w formie świadczeń rzeczowych lub pieniężnych. Na ogół zapewnia się ją w ramach systemów pomocy społecznej obejmujących wszystkie osoby fizyczne (na podstawie ich obywatelstwa/miejsca pobytu i finansowanych z podatków powszechnych) oraz w ramach systemów zabezpieczenia społecznego obejmujących osoby znajdujące się na rynku pracy, często na podstawie składek zależnych od osiągniętych dochodów. Ochrona socjalna obejmuje kilka działów i pokrywa różne rodzaje ryzyka społecznego, od bezrobocia po choroby czy starość.

Europejski filar praw socjalnych¹ ogłoszony wspólnie przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w listopadzie 2017 r. określa 20 zasad i praw wspierających sprawiedliwe i sprawnie funkcjonujące rynki pracy oraz systemy opieki społecznej. Zasada 12 filaru stanowi szczególnie, że „bez względu na rodzaj i czas trwania ich stosunku pracy, pracownicy i, w porównywalnych warunkach, osoby samozatrudnione, mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej”. Niniejsza inicjatywa ma na celu wdrożenie tej zasady, jak i przyczynienie się do wdrożenia pozostałych zasad filaru, takich jak zasady „bezpiecznego i elastycznego zatrudnienia”, „świadczeń dla bezrobotnych”, „dostępu do opieki zdrowotnej” oraz „świadczeń emerytalnych i rent”. Niniejsze zalecenie ma zastosowanie do działów ochrony socjalnej związanych ściśle ze statusem na rynku pracy czy rodzajem stosunku pracy i w głównej mierze zapewniających zabezpieczenie przed utratą zarobków w momencie wystąpienia danego ryzyka.

Systemy opieki społecznej i ochrony socjalnej w UE są zróżnicowane i odzwierciedlają różnorodne tradycje krajowe, preferencje polityczne i budżety. Niemniej jednak zmagają się one z podobnymi wyzwaniami wynikającymi z przemian na rynku. W przeszłości stosunki pracy opierały się bowiem głównie na zatrudnieniu w pełnym wymiarze czasu na podstawie umów na czas nieokreślony zawieranych pomiędzy pracownikiem a jednym pracodawcą. W ostatnim dwudziestoleciu natomiast globalizacja, technologia, zmiany osobistych preferencji oraz zmiany demograficzne przyczyniły się do istotnych zmian na rynkach pracy. Doprowadziły one do rozwoju form zatrudnienia innych niż umowy o pracę na pełen etat na czas nieokreślony, takich jak praca tymczasowa, praca w niepełnym wymiarze czasu czy praca dorywcza. Takie formy zatrudnienia dają firmom większą elastyczność w zakresie dostosowania podaży pracy do swoich potrzeb biznesowych, a pracownikom w zakresie dostosowania modeli pracy do swoich preferencji osobistych. Kariery stały się również mniej linearne, ludzie coraz częściej zmieniają swój status na rynku pracy lub łączą pracę najemną z samozatrudnieniem.

¹ COM(2017)251

Od niedawna cyfryzacja znacząco przyspieszyła tempo zmian. Spółki i przedsiębiorstwa muszą szybciej dostosowywać swoją działalność gospodarczą do różnych rynków, aby wprowadzać nowe cykle produkcyjne oraz działania o charakterze sezonowym oraz efektywnie radzić sobie z wahaniami skali działalności i przepływów handlowych. W wielu przypadkach przedsiębiorstwa preferują nowe formy zatrudnienia i umów, takie jak praca na wezwanie, praca w systemie bonów usługowych czy praca przerywana, aby sprostać tym potrzebom. Inne nowe formy samozatrudnienia lub zatrudnienia, takie jak praca za pośrednictwem platform internetowych, również dają ludziom nowe możliwości wejścia na rynek pracy lub utrzymania się na nim czy też uzupełnienia dochodu z głównego miejsca pracy.

W podobny sposób i z podobnych przyczyn nastąpił rozwój samozatrudnienia w UE w ostatnim dwudziestolecu. Co ważne, zmiany strukturalne na rynkach pracy zatępiły granice pomiędzy statusami na rynku pracy. Poza tradycyjnymi „przedsiębiorcami” i wolnymi zawodami status samozatrudnienia stosuje się coraz częściej, w niektórych przypadkach nawet kiedy faktycznie występuje stosunek pracy oparty na zależności.

Wraz z rozwojem świata pracy – przy rosnącej liczbie osób samozatrudnionych wykonujących prace nieregulowane standardowymi umowami lub zmieniających rodzaj zatrudnienia z zależnego na samozatrudnienie oraz stosujących połączenie tych form – coraz większa część siły roboczej pozostaje bez dostatecznego dostępu do ochrony socjalnej ze względu na swój status na rynku pracy lub rodzaj swojego stosunku pracy.

Braki w dostępie oznaczają większe zagrożenie dla dobrobytu tych osób oraz ich rodzin, które żyją w warunkach zwiększonej niepewności ekonomicznej, jak również dla gospodarki i społeczeństwa, w zakresie popytu krajowego, inwestycji w kapitał ludzki i spójności społecznej. Skumulowane skutki dysproporcji w dostępie do ochrony socjalnej mogą z czasem powodować powstanie nowych nierówności wewnątrzpokoleniowych i międzypokoleniowych pomiędzy osobami zatrudnionymi w oparciu o umowy o pracę wraz z pełnym pakietem socjalnym a tymi, którzy są takiej możliwości pozbawieni. Mogą one stanowić pośrednią dyskryminację osób młodych, osób urodzonych za granicą i kobiet, które mogą być częściej zatrudniane w oparciu o umowy niestandardowe.

Luki w dostępie do ochrony socjalnej wynikające ze statusu na rynku pracy oraz rodzaju stosunku pracy mogą utrudniać wykorzystywanie możliwości zmiany jednego statusu na rynku pracy na inny, jeżeli wiązałoby to się z utratą uprawnień, a ostatecznie mogą doprowadzić do zahamowania wzrostu wydajności pracy. W związku z powyższym mogą one również nie sprzyjać przedsiębiorczości i utrudniać konkurencyjność oraz trwały wzrost gospodarczy.

W długiej perspektywie czasowej zagraża to stabilności społecznej i gospodarczej krajowych systemów ochrony socjalnej. Luki w dostępie do ochrony socjalnej dla coraz większych grup siły roboczej sprawiają, że grupy te w razie wystąpienia różnych rodzajów ryzyka społecznego będą polegać na siatkach bezpieczeństwa socjalnego działających w ostateczności i finansowanych z podatków, podczas gdy liczba osób opłacających składki na ochronę socjalną będzie proporcjonalnie mniejsza. Luki te mogą również doprowadzić do nadużywania statusów zatrudnienia i tworzenia nieuczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami opłacającymi składki na ochronę socjalną a takimi, które takich składek nie opłacają.

Inicjatywa „Dostęp pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej” ma na celu wspieranie osób samozatrudnionych oraz osób zatrudnionych w niestandardowych formach, które ze względu na rodzaj umowy lub status na rynku pracy nie są dostatecznie

chronione systemami zabezpieczeń społecznych z tytułu bezrobocia, choroby, macierzyństwa lub ojcostwa, wypadku przy pracy i choroby zawodowej, niepełnosprawności i starości. Inicjatywa ma zwłaszcza na celu zachęcanie państw członkowskich do:

- Umożliwienia wszystkim osobom zatrudnionym i samozatrudnionym przystąpienia do odpowiednich systemów ochrony socjalnej (niwelowania braków formalnego dostępu);
- Podjęcia działań umożliwiających wszystkim osobom zatrudnionym i samozatrudnionym gromadzenie i nabywanie odpowiednich uprawnień jako członkom systemu (odpowiedni rzeczywisty dostęp) i ułatwienia możliwości przenoszenia uprawnień pomiędzy systemami;
- Zwiększania przejrzystości systemów ochrony socjalnej oraz praw z nimi związanych.

Inicjatywa ta jest częścią pakietu dotyczącego sprawiedliwości społecznej, wraz z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Urząd ds. Pracy² oraz komunikatem „Monitorowanie realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych”³.

Pozostałe inicjatywy przyczyniające się do wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych są ściśle związane z niniejszym zaleceniem, którego dotyczy wniosek i stanowią jego uzupełnienie, a zwłaszcza wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej (zob. rozdział poniżej dotyczący spójności z obowiązującymi politykami).

Niniejsze zalecenie stanowi rozwinięcie i uzupełnienie zalecenia MOP dotyczącego minimum ochrony socjalnej⁴, zawierającego wytyczne dla państw w zakresie rozszerzenia dostępu do ochrony socjalnej poprzez nadanie priorytetowego znaczenia wyznaczeniu krajowego zakresu ochrony socjalnej dostępnej wszystkim jej potrzebującym.

Wyzwanie poruszane w zaleceniu ma wpływ na znaczną liczbę osób w UE. Łącznie samozatrudnienie i niestandardowe formy zatrudnienia stanowią znaczną część rynku pracy. W 2016 r. 14 % osób zatrudnionych w UE stanowiły osoby samozatrudnione, 8 % pracownicy tymczasowi zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy, 4 % pracownicy tymczasowi zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy, 13 % osoby zatrudnione na stałe w niepełnym wymiarze czasu pracy, a 60 % stanowiły osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy w oparciu o umowę na czas nieokreślony.

Rozpowszechnienie zatrudnienia w oparciu o niestandardowe umowy o pracę oraz samozatrudnienia jest silnie zróżnicowane w zależności od państwa członkowskiego, regionu, sektora czy pokolenia. Liczba młodszych pracowników pomiędzy 20 a 30 rokiem życia zatrudnionych tymczasowo lub w oparciu o „inne lub żadne umowy” jest dwukrotnie wyższa niż innych grup wiekowych. Widać również zróżnicowanie ze względu na płeć przejawiające się znaczną przewagą mężczyzn pośród osób samozatrudnionych oraz dużą przewagą kobiet w zatrudnieniu w oparciu o umowy na czas określony lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.

² COM(2018)131

³ COM(2018)130

⁴ Zalecenie nr 202 MOP dotyczące minimum ochrony socjalnej z 2012 r.

Grupa osób samozatrudnionych jest również zróżnicowana. Większość osób dobrowolnie dokonuje wyboru o samozatrudnieniu, zatrudniając pracowników lub nie, i podejmuje ryzyko zostania przedsiębiorcami, podczas gdy około 20 % przechodzi na samozatrudnienie, gdyż nie może znaleźć pracy etatowej. Niektóre z nich osiągają dobry poziom jakości pracy i niezależności; inne, stanowiące mniej niż 10 %, zmagają się z zależnością gospodarczą i niestabilnością finansową. Wśród nowo zakładanych spółek w UE co roku odsetek spółek zakładanych przez osoby samozatrudnione waha się w przedziale od 15 % do 100 % w państwach członkowskich, dla których dostępne są dane potrzebne do takiej analizy⁵. Nowo zakładane przedsiębiorstwa tworzone przez osoby samozatrudnione osiągają zazwyczaj wskaźniki przeżycia na poziomie od 30 % do 60 % po pierwszych pięciu latach.

Ponadto coraz więcej ludzi gromadzi jednocześnie kilka umów o pracę lub łączy pracę etatową z samozatrudnieniem. W niektórych wypadkach identyfikowalne główne źródło dochodu uzupełniane jest pracą o charakterze marginalnym/dodatkowym; w innych wypadkach kilka działalności składa się na pełen dochód, lecz nie da się zidentyfikować głównego źródła dochodu.

W wielu krajach osoby samozatrudnione nigdy nie były w pełni objęte systemami ochrony socjalnej. W 2017 r. osoby samozatrudnione nie miały dostępu do świadczeń z tytułu bezrobocia w jedenastu państwach członkowskich. Nie były one objęte ubezpieczeniem od wypadków przy pracy i obrażeń związanych z wykonywaną pracą w dziesięciu państwach członkowskich, a w trzech nie były objęte świadczeniami chorobowymi. W państwach, gdzie zapewnia się dobrowolne objęcie ochroną socjalną osobom samozatrudnionym wskaźniki stosowania jej są niskie i wahają się w przedziale od 1 % do 20 %. Natomiast osoby pracujące w oparciu o niestandardowe formy zatrudnienia mają zazwyczaj ustawowo zapewniony taki sam dostęp do systemów ochrony socjalnej, jak osoby zatrudnione w niestandardowych formach, przy czym ważny wyjątek stanowią pewne kategorie pracowników, w tym pracownicy dorywczy i sezonowi, praktykanci i stażyści, pracownicy na wezwanie oraz osoby zatrudnione przez agencje pracy tymczasowej lub w oparciu o umowy specyficzne dla poszczególnych państw.

Niektórzy pracownicy zatrudnieni w niestandardowych formach i niektóre osoby samozatrudnione napotykają trudności w gromadzeniu i pozyskiwaniu odpowiednich uprawnień do świadczeń ze względu na zasady regulujące składki i uprawnienia (minimalny okres kwalifikowalności, minimalny okres pracy, długi czas oczekiwania lub krótki okres wypłaty świadczeń), sposoby wyliczania świadczeń na podstawie dochodów stanowiących podstawę wymiaru składek lub ze względu na niedostateczną odpowiedniość świadczeń.

Ponadto podczas gdy państwa członkowskie udostępniają ogólne informacje na temat praw i obowiązków związanych z korzystaniem z systemów zabezpieczenia społecznego, jedynie połowa z nich udostępnia informacje na temat indywidualnych praw i obowiązków. Dostęp do zindywidualizowanych informacji zwiększyłby świadomość osób w odniesieniu do uprawnień nabytych w okresie swojej kariery zawodowej, a zatem umożliwiłby im podejmowanie świadomych decyzji.

⁵ Belgia, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Malta, Polska, Węgry i Zjednoczone Królestwo.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Zalecenie jest spójne z obowiązującymi politykami w dziedzinie ochrony socjalnej i stanowi ich rozwinięcie.

Zwłaszcza obowiązujące wytyczne UE w zakresie dostępu do ochrony socjalnej⁶ w kontekście europejskiego semestru i społecznej otwartej metody koordynacji doprowadziły do zgodności wśród państw członkowskich oraz instytucji unijnych co do konieczności modernizacji systemów ochrony socjalnej⁷. W tym kontekście wypracowano wytyczne dotyczące polityk w kluczowych działach ochrony socjalnej (emerytury, ubezpieczenie od utraty pracy itd.). Dlatego niniejsza inicjatywa stanowiłaby uzupełnienie bieżącej współpracy w zakresie ochrony socjalnej poprzez analizę sytuacji osób samozatrudnionych oraz pracowników zatrudnionych w niestandardowych formach w różnych działach ochrony socjalnej.

Na przestrzeni lat wypracowano unijne ramy prawne służące ochronie praw w niektórych obszarach niestandardowych form zatrudnienia w formie dyrektywy w sprawie pracy tymczasowej⁸ oraz w formie umów negocjowanych pomiędzy partnerami społecznymi i wdrożonych poprzez dyrektywy w sprawie pracy w niepełnym wymiarze czasu i pracy na czas określony⁹. Jako że dyrektywy te odnoszą się jednak do warunków zatrudnienia, ich wpływ na kwestie ochrony socjalnej jest raczej ograniczony. Obejmują one prawa ochrony socjalnej ściśle związane z warunkami zatrudnienia i uznawane za część wynagrodzenia, takie jak emerytury zakładowe¹⁰ zasiłek macierzyński i zasiłek chorobowy. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał jednoznacznie w swoim orzecznictwie, że dyrektywy te nie mają jednak zastosowania do ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego¹¹. W preambułach do swoich umów¹² partnerzy społeczni wzywają państwa członkowskie do zapewnienia dostosowania ustaleń dotyczących ochrony socjalnej do zmieniających się elastycznych form zatrudnienia. Preambuły te nie są prawnie wiążące i mimo że państwa członkowskie kilkakrotnie deklarowały swoje zaangażowanie w sprawienie, aby ochrona socjalna była bardziej sprzyjająca zatrudnieniu, niedawny przegląd

⁶ Zalecenie Rady z dnia 27 lipca 1992 r. w sprawie konwergencji celów i polityk ochrony socjalnej (92/442/EWG), Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 49–52, zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (C(2008) 5737), Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11–14, komunikat Komisji „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020”, COM (2013)83, „Odnowione zobowiązanie na rzecz europejskiego modelu społecznego: Udoskonalenie otwartej metody koordynacji w zakresie ochrony socjalnej i integracji społecznej”, COM(2008) 418 final, decyzja Rady (UE) 2015/1848 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich na rok 2015, Dz.U. L 268 z 15.10.2015, zalecenia dla poszczególnych krajów.

⁷ „Modernizacja i usprawnianie ochrony socjalnej w Unii Europejskiej”, komunikat Komisji, COM (97) 102 final z 12 marca 1997 r.

⁸ Dyrektywa w sprawie pracy tymczasowej, dostępna [online](#).

⁹ Dyrektywa 1999/70/WE w sprawie pracy na czas określony, dostępna [online](#); Dyrektywa 97/81/WE o pracy w niepełnym wymiarze godzin, dostępna [online](#).

¹⁰ Zob. sprawy połączone C-396/08 i 395/08 Bruno i in. w ust. 41, dostępne [online](#).

¹¹ Tamże i sprawa C-385/11 Moreno przeciwko INSS, dostępna [online](#).

¹² Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony, zawarte dnia 18 marca 1999 r. przez główne organizacje międzybranżowe: Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE) oraz Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP), Porozumienie ramowe w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin, zawarte dnia 6 czerwca 1997 r. przez główne organizacje międzybranżowe: Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC).

zakresu stosowania sugeruje, że w szeregu państw członkowskich istnieje w dalszym ciągu szeroki margines poprawy¹³.

W obszarze równouprawnienia płci szereg dyrektyw dotyczy pewnych praw związanych z równowagą między życiem zawodowym a prywatnym. Dyrektywa 2010/41/UE¹⁴ w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek przewiduje możliwość przyznania kobietom (w tym małżonkom osób samozatrudnionych) prawa do urlopu macierzyńskiego i świadczeń przez okres co najmniej 14 tygodni. Jako że dyrektywa ta pozostawia państwom członkowskim podjęcie decyzji, czy prawo do takich świadczeń miałyby być przyznawane obowiązkowo czy dobrowolnie, poziom świadczeń i warunki kwalifikowalności znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów¹⁵ przewiduje objęcie świadczeniami ojcowskimi, rodzicielskimi i dla opiekunów wszystkich pracowników posiadających umowę o pracę lub stosunek pracy, w tym osób pracujących w oparciu o niestandardowe formy zatrudnienia.

W odniesieniu do możliwości przenoszenia prawo Unii nie wymaga zapewnienia możliwości przenoszenia uprawnień do emerytur zakładowych, jednak dyrektywa 2014/50/UE¹⁶ w sprawie możliwości przenoszenia uprawnień do dodatkowych emerytur zachęca państwa członkowskie do jej poprawy i w rzeczywistości wszystkie państwa członkowskie zdecydowały się rozszerzyć takie traktowanie pod względem prawnym na wszystkich pracowników (dyrektywa nie ma zastosowania do osób samozatrudnionych), którzy występują z zakładowego systemu emerytalnego.

Ponadto kilka niedawnych inicjatyw unijnych przyczyni się do rozwiązania problemu przejrzystości. Po pierwsze, dotyczy to świadczeń z tytułu starości w kontekście emerytur zakładowych. Kwestii tej będzie dotyczyła dyrektywa w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur¹⁷ (dyrektywa w sprawie możliwości przenoszenia uprawnień) oraz przekształcona dyrektywa w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (dyrektywa IORP)¹⁸. Obie dyrektywy służą poprawie informowania na temat systemów emerytalno-rentowych. Dyrektywa w sprawie przenoszenia uprawnień obejmuje również ochronę uprawnień emerytalno-rentowych w momencie rozwiązania stosunku pracy¹⁹. Dyrektywy te powinny zostać transponowane do prawa krajowego odpowiednio do dnia 21 maja 2018 r. oraz 13 stycznia 2019 r.

¹³ ESPN (2017), sprawozdania tematyczne w sprawie dostępu do ochrony socjalnej dla osób samozatrudnionych lub zatrudnionych w niestandardowych formach.

¹⁴ Dostępne [online](#).

¹⁵ COM(2017)253/884003.

¹⁶ Więcej informacji można znaleźć w załączniku 8.

¹⁷ Dyrektywa 2014/50/UE w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur. Art. 6 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia aktywnym uczestnikom programu możliwości uzyskania — na wniosek — informacji o tym, jak rozwiązanie stosunku pracy wpłynęłoby na ich uprawnienia do dodatkowej emerytury.

¹⁸ Dyrektywa 2016/2341/UE w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (IORP).

¹⁹ Art. 37 ust. 1 lit. j) dyrektywy 2016/2341 zawierający ogólne informacje dotyczące programów emerytalnych zawiera zapis o możliwości przeniesienia uprawnień emerytalnych. W przypadku gdy

Po drugie, brak przejrzystości innych obszarów ochrony socjalnej dla pracowników będzie częściowo poruszony we wniosku Komisji dotyczącym dyrektywy w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej²⁰, jednak zakres zastosowania nie obejmuje osób samozatrudnionych. Zgodnie z tym wnioskiem pracownicy otrzymają informacje na temat instytucji ochrony socjalnej pobierającej składki na ubezpieczenia społeczne związane ze stosunkiem pracy oraz wszelkimi zabezpieczeniami związanymi z ochroną socjalną zapewnianą przez pracodawcę. Dyrektywa, której dotyczy wniosek, nie określa jednak, czy pracownicy powinni mieć dostęp do ochrony socjalnej. Ogranicza się ona do zapewnienia, aby informacje dotyczące nabytych praw były dostępne dla pracowników.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Inicjatywa jest spójna z priorytetem politycznym nadanym sprawiedliwszej i głębszej unii gospodarczej i walutowej. Cała gospodarka unijna mogłaby zyskać korzyści z pozytywnych skutków dynamiki na rynku pracy oraz mniejszej niepewności ekonomicznej i kosztów społecznych. W zależności od decyzji finansowych przedsiębiorstwa mogłyby ponosić większe koszty zarządzania wahaniami w produkcji oraz zwiększone koszty niestandardowych form zatrudnienia i samozatrudnienia. Mogłyby one jednak również uzyskać korzyści wynikające z możliwego wzrostu wydajności pracy osób pracujących w oparciu o nowe chronione formy zatrudnienia oraz z uczciwszej konkurencji.

Zapewnienie świadczeń grupom, które wcześniej nie były objęte powszechnymi systemami ochrony socjalnej, mogłoby doprowadzić do wzrostu wydatków publicznych. Niemniej jednak początkowe koszty budżetowe mogłyby być mniejsze ze względu na większe wpływy ze składek na ubezpieczenie społeczne oraz dochody podatkowe związane z konsumpcją gospodarstw domowych wynikającą z pozytywnego wpływu na dochód do dyspozycji gospodarstw domowych, zwłaszcza tych uboższych. Ponadto w przypadkach, w których grupy dotychczas nieobjęte ochroną polegają obecnie na ostatecznych zabezpieczeniach, takich jak pomoc społeczna, inne wydatki budżetowe mogłyby ulec zmniejszeniu. Powstałyby również pewne koszty udostępniania zindywidualizowanych informacji. Koszt ten jednak oceniany jest jako znacznie niższy od oczekiwanych korzyści, zarówno dla osób fizycznych przez okres ich życia, jak i dla systemów ochrony socjalnej w perspektywie średnio- i długoterminowej.

Inicjatywa jest spójna z komunikatem Komisji Europejskiej „Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się”, w którym podkreślono, że fakt, czy platformę i usługodawcę usługi podstawowej łączy stosunek pracy czy nie, musi być oceniany w każdym przypadku z osobna, przy łącznym uwzględnieniu w szczególności, czy usługodawca działa „pod kierunkiem” platformy, która decyduje o wyborze działalności, ustala wynagrodzenie i określa warunki pracy; czy usługodawca otrzymuje wynagrodzenie; oraz charakteru pracy²¹.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Inicjatywa „Dostęp pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej” wesprze cele Unii określone w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej: wspieranie dobrobytu jej

uczestnik ma prawo do przeniesienia uprawnień emerytalnych należy zapewnić dalsze informacje dotyczące uzgodnień odnoszących się do takiego przeniesienia.

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

²¹ COM(2016)356

narodów, trwałego rozwoju Europy zmierzającego do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, jak i wspieranie sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn oraz solidarności między pokoleniami. Zgodnie z art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego.

Zalecenie Rady byłoby oparte na art. 292 TFUE w połączeniu z art. 153 ust. 1 lit. c) i art. 153 ust. 2 akapit trzeci oraz z art. 352 TFUE.

Art. 153 ust. 1 lit. c) oraz ust. 2 TFUE zezwala prawodawcy Unii na zastosowanie środków w obszarze zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników, pod warunkiem że (i) unika się nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń, które utrudniałyby tworzenie i rozwijanie małych i średnich przedsiębiorstw, (ii) nie wpływa się na prawo państw członkowskich do określania podstawowych zasad systemów ochrony socjalnej; (iii) nie wpływa się znacząco na równowagę finansową tych systemów. Tę podstawę prawną można wykorzystać do sprostania wyzwaniom w dostępie do ochrony socjalnej dla osób zatrudnionych w niestandardowych formach zatrudnienia. Wymagana jest jednomyślność Rady.

Art. 352 TFUE może stanowić podstawę prawną dla inicjatywy związanej z wyzwaniami w dostępie do ochrony socjalnej dla osób pracujących w oparciu o różne formy samozatrudnienia. Również w tym przypadku wymagana jest jednomyślność Rady.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Zatrudnienie oraz polityka ochrony socjalnej należą przede wszystkim do kompetencji państw członkowskich.

Problem niedostatecznego dostępu do ochrony socjalnej dla rosnącej rzeszy osób znajdujących się na rynku pracy oraz negatywny wpływ braku dostępu na spójność społeczną, dynamikę rynku pracy oraz zrównoważony wzrost gospodarczy są bardzo powszechne w państwach członkowskich. O ile niektóre z państw członkowskich wprowadziły reformy lub przeprowadzają debaty krajowe w tym temacie, istnieją dowody wskazujące na to, że reformy te, mimo iż stanowią krok w dobrym kierunku, nie są kompleksowe ani systematyczne, tj. nie niwelują luk w dostępie w odniesieniu do wszystkich grup oraz działów ochrony socjalnej. Bieżące debaty nie wskazują również, aby wszystkie państwa członkowskie planowały podjęcie działań w tym zakresie. Poszczególne państwa członkowskie mogą wahać się co do regulowania tego obszaru na własną rękę, jako że mogą obawiać się, że takie działania mogłyby wpłynąć na niekorzyść ich przedsiębiorstw w porównaniu z przedsiębiorstwami z innych państw członkowskich.

Działania na szczeblu unijnym mogą stanowić platformę dla dalszych reform krajowych i zapewnić nie częściowy czy nierówny postęp, lecz postęp obejmujący wszystkie grupy, działy ochrony socjalnej i państwa członkowskie. Działania na szczeblu unijnym mogą również pozwolić uniknąć „równaniu w dół” i zapewnić, że wszystkie państwa członkowskie będą jednocześnie zmierzały w tym samym kierunku, wspierając pozytywną konwergencję społeczno-gospodarczą w państwach członkowskich oraz pomiędzy nimi, z korzyścią dla całej gospodarki unijnej.

Działania na szczeblu unijnym mogą też zmniejszyć przeszkody, jakie stwarza ten problem względem realizacji celów Unii. Różnice pomiędzy rodzajami stosunków pracy lub pomiędzy statusami na rynku pracy w zakresie dostępu do ochrony socjalnej mogą mieć negatywny wpływ na podstawowy cel UE polegający na wspieraniu pełnego zatrudnienia przez

hamowanie mobilności pracowników, w tym mobilności w kierunku sektorów o wyższej wydajności. Może to zniechęcić pracowników do pewnych rodzajów zatrudnienia lub odstraszać ich od podejmowania ryzyka związanego z samozatrudnieniem, co będzie hamowało rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności. Problem ten może również stanowić przeszkodę dla osiągnięcia celów Unii w odniesieniu do jakości miejsc pracy oraz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Poprzez zwiększenie konwergencji prowadzącej do silnych instytucji rynku pracy działania unijne mogą ułatwić stworzenie odpornej struktury gospodarczej i sprzyjać spójności społecznej w Unii.

Działania proponowane w przedmiotowym zaleceniu mają na celu eliminację lub redukcję przeszkód, które uniemożliwiają systemom ochrony socjalnej zapewnienie ludziom odpowiedniej ochrony socjalnej, niezależnie od rodzaju stosunku pracy czy statusu na rynku pracy, i jednocześnie zapewnienie poszanowania kompetencji państw członkowskich do modelowania swoich systemów ochrony socjalnej. Szereg decyzji pozostaje w gestii państw członkowskich, a zwłaszcza: i) poziom zapewnianej ochrony, ii) wybór, czy rozszerzenie dostępu do ochrony ma nastąpić w ramach istniejących systemów, czy też poprzez tworzenie nowych systemów, iii) sposób finansowania ochrony oraz iv) kombinacje systemów, które mają być stosowane (publiczne, zakładowe lub prywatne). Te kwestie wykraczają poza zakres niniejszej inicjatywy. Państwa członkowskie są w stanie najlepiej decydować o tych kwestiach w celu zapewnienia rzeczywistej ochrony w jak najlepszy sposób, z uwzględnieniem zróżnicowania istniejących systemów ochrony socjalnej w Unii.

- **Proporcjonalność**

Zasada proporcjonalności jest w pełni przestrzegana, jako że zakres niniejszego wniosku ogranicza się do zapewnienia norm minimalnych w zakresie dostępu do ochrony socjalnej.

Ponadto wniosek pozostawia państwom członkowskim możliwość zachowania lub przyjęcia korzystniejszych norm oraz uwzględnienia szczególnych właściwości ich uwarunkowań krajowych. W efekcie wniosek pozostawia zatem miejsce na elastyczność w kwestii wyboru faktycznych środków wykonawczych.

Proporcjonalność odgrywa również kluczową rolę w dokonaniu wyboru instrumentu (zob. rozdział poniżej).

Jak wynika z załącznika 7 oceny skutków, kilka państw członkowskich rozpoczęło debaty krajowe i wprowadzanie pewnych reform. Niniejsze zalecenie zapewni dalsze wsparcie tych wysiłków na poziomie krajowym, w oparciu o dobre praktyki, doświadczenia i informacje zgromadzone z całej Unii oraz poprzez sprzyjanie działaniom zmierzającym do zapelnienia luk w zebranych danych.

Jak wskazano w ocenie skutków (rozdziały 5 i 6), dostępne dane liczbowe dowodzą, że koszty do poniesienia w celu poszerzenia formalnego i rzeczywistego dostępu oraz poprawy przejrzystości są racjonalne i uzasadnione w świetle uzyskanych długoterminowych korzyści w zakresie pewniejszego zatrudnienia, zwiększonej wydajności i spójności społecznej, co jest zgodne z szerszymi ambicjami społecznymi UE.

- **Wybór instrumentu**

Preferowanym instrumentem dla inicjatywy jest zalecenie Rady zawierające wytyczne dla państw członkowskich w zakresie sposobu zapewnienia dostępu do ochrony socjalnej dla wszystkich osób zatrudnionych oraz samozatrudnionych.

Komisja uważa zalecenie Rady za najbardziej proporcjonalne podejście na obecnym etapie, które zapewnia, że działania UE sprostają wyzwaniom związanym z dostępem do ochrony socjalnej. W porównaniu z dyrektywą, która nałożyłaby obowiązek osiągnięcia wiążących wyników, zalecenie umożliwia dalszą współpracę na poziomie UE oraz państw członkowskich w celu zajęcia się różnymi wymiarami problemu oraz przewidzenia, w jakim kierunku się one rozwijają, wraz z konsekwencjami na poziomie krajowym i ewentualnymi efektami zewnętrznymi na rynku wewnętrznym, aby stymulować i dawać wskazówki w zakresie reform oraz zapewnić, aby postęp nie był częściowy lub nierówny w odniesieniu do poszczególnych grup docelowych czy działów ochrony socjalnej. Zalecenie stanowi odpowiedź na potrzebę działań na poziomie UE, a jednocześnie uwzględnia brak konsensusu politycznego na obecnym etapie w sprawie kierunku reform. Konsultacje z zainteresowanymi stronami (zob. poniżej) rzeczywiście dowodzą znacznych rozbieżności opinii na temat najlepszego instrumentu, jak i kierunku reform. Ponadto może ono stanowić wsparcie dla wysiłków zmierzających do wzmocnienia bazy statystycznej i wiedzy koniecznej do monitorowania sytuacji na poziomie UE.

Kluczową wartością dodaną zalecenia jest zatem stworzenie dynamiki wspierającej i uzupełniającej krajowe debaty i reformy, dawanie wskazówek państwom członkowskim w odniesieniu do ich wysiłków i wypracowanie konsensusu co do najlepszych wariantów reform, co ukierunkowałoby również stanowisko UE i państw członkowskich na wszelkich forach międzynarodowych. Zalecenie Rady pozwala Unii również dać państwom członkowskim elastyczność w zakresie sposobu osiągnięcia celów, w zależności od punktu wyjścia, historii kraju i praktyk.

Jednocześnie osobne zalecenie Rady posiada znaczącą wartość dodaną w porównaniu z podejmowaniem przedmiotowej kwestii wyłącznie w drodze istniejących procesów, takich jak europejski semestr, czy przez społeczną otwartą metodę koordynacji. Aby nadać kwestii potrzebną widoczność polityczną, zwiększyć świadomość jej istnienia i wypracować dynamikę, potrzebne jest podejście skoncentrowane. Ponadto konieczne są spójne wysiłki ze strony wszystkich państw członkowskich przeprowadzone w dość skoordynowany sposób, aby rozwiązać wątpliwości dotyczące ewentualnych ujemnych następstw dla pionierów danych rozwiązań.

Wsparcie UE w zakresie wdrażania i monitorowania zalecenia może być w całości ujęte w bieżące procesy europejskiego semestru oraz otwartej metody koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego. Wdrażanie zalecenia można wspierać szeregiem środków wspomagających, zwłaszcza poprzez programy wzajemnego uczenia się i dofinansowania wspierające eksperymenty i reformy w państwach członkowskich.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

• Oceny ex post/kontrole sprawności obowiązującego prawodawstwa

Komisja nie opublikowała jeszcze oceny dyrektywy 2010/41/UE w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek, dyrektywy 2014/50/UE w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur (dyrektywa w sprawie przenoszenia uprawnień) oraz dyrektywy 2016/2341/UE w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (dyrektywa IORP). Jednak opinia niezależnych ekspertów wykazała, że dyrektywa 2010/41/UE w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny

rachunek była nieskuteczna w kwestii zapewnienia lepszych świadczeń macierzyńskich i społecznych osobom samozatrudnionym²².

Ponadto wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej²³ oparty jest na ocenie REFIT Komisji na temat dyrektywy w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy (91/533/EWG). • Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Przeprowadzono szereg konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu uzyskania wkładu w niniejszą inicjatywę w trakcie 2017 r. oraz na początku 2018 r. Obejmują one dwuetapową procedurę konsultacji z europejskimi partnerami społecznymi, jak określono w art. 154 TFUE, otwarte konsultacje publiczne, ukierunkowane spotkania wyjaśniające z kluczowymi zainteresowanymi stronami i przedstawicielami państw członkowskich w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej.

Konsultacje wykazały stopień rozbieżności opinii poszczególnych zainteresowanych stron.

Wszystkie zainteresowane strony zgadzały się w dużej mierze, że istnieją problemy związane z dostępem pracowników zatrudnionych w niestandardowych formach oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej.

Przeprowadzone konsultacje pokazały, że nie ma ogólnego konsensusu co do wyboru najlepszego instrumentu. Zwłaszcza informacje zwrotne ze strony państw członkowskich uzyskane podczas dyskusji w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej oraz w ramach stanowisk złożonych w kontekście otwartych konsultacji społecznych zasygnalizowały brak ogólnego wsparcia państw członkowskich dla wniosku legislacyjnego w odniesieniu do wszystkich zaprezentowanych celów. Parlament Europejski wezwał również w swojej rezolucji (2016/2095(INI)) w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych do przedstawienia zalecenia umożliwiającego wszystkim osobom objętym wszystkimi formami zatrudnienia oraz samozatrudnienia gromadzenie uprawnień do zabezpieczenia społecznego. Partnerzy społeczni wyrazili zróżnicowane opinie. Związki zawodowe uważają, że prawodawstwo UE wymaga udoskonalenia i przestrzegają jednocześnie przed osłabianiem obowiązującego dorobku prawnego UE oraz obniżaniem obowiązujących norm krajowych czy też doprowadzeniem do równania w dół praw. Natomiast niektóre organizacje pracodawców uważają, że otwarta metoda koordynacji oraz proces europejskiego semestru, wraz z europejskimi poziomami odniesienia („benchmarkami”) stanowiłyby właściwe narzędzia do ułatwienia wzajemnego uczenia się i wymiany dobrych praktyk.

Wszystkie związki zawodowe popierają obowiązkowy dostęp formalny, wyrównany do poziomu dostępu pracowników w ramach standardowych form zatrudnienia, lecz z uwzględnieniem tradycji krajowych. Pracodawcy mieli inne opinie na temat dostępu. Niektórzy z nich zgadzają się, że ochrona socjalna powinna być obowiązkowa, jednak pracownicy powinni mieć prawo wyboru formy dostępu do niej (publicznej lub prywatnej), ze szczególnym naciskiem na swobodę wyboru prawa przez osoby samozatrudnione. Inni

²² Barnard C. i Blackham A. (2015), „Wdrożenie dyrektywy 2010/41 w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek” (The implementation of Directive 2010/41 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity), sprawozdanie europejskiej sieci niezależnych ekspertów prawnych w dziedzinie równouprawnienia płci, na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości Komisji Europejskiej.

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

pracodawcy popierają dobrowolny dostęp formalny uwzględniający różnorodność form zatrudnienia i zróżnicowanie wśród osób samozatrudnionych. Wszyscy partnerzy społeczni byli zgodni co do potrzeby większej przejrzystości.

Podczas gdy związki zawodowe wzywają do pełnej możliwości przenoszenia uprawnień, pracodawcy woleliby ograniczyć ją do minimalnych praw w zakresie ochrony socjalnej i podkreślają, że nie powinna ona implikować dodatkowych obciążeń czy kosztów.

Wybór wariantów strategicznych oraz instrumentu prawnego zapewnia zachowanie równowagi pomiędzy rozbieżnymi opiniami zainteresowanych stron.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Ocena skutków bazuje na kompleksowym mapowaniu polityk w państwach członkowskich, przeglądzie literatury, analizie bieżących tendencji, pozyskanych z danych porównawczych oraz wyników konsultacji z partnerami społecznymi i konsultacji publicznych. Oszacowanie skutków społecznych i ekonomicznych obejmuje kilka zbiorów symulacji mikroekonomicznych określających liczbowo możliwe skutki społeczne oraz wpływ na budżety publiczne, jak i analizę bardziej jakościową umożliwiającą lepsze zrozumienie reakcji oraz podejść (poprzez poświęcone temu badanie) oraz kontekst poszczególnych krajów (poprzez studia przypadków).

- **Ocena skutków**

Zgodnie ze swoją polityką dotyczącą lepszego stanowienia prawa Komisja przeprowadziła ocenę skutków ewentualnych wariantów strategicznych i wariantów zarządzania. Pracom tym towarzyszyły systematyczne konsultacje w ramach Komisji za pośrednictwem międzyresortowej grupy sterującej²⁴. Ocena skutków została omówiona z Radą ds. Kontroli Regulacyjnej w dniu 7 lutego 2018 r. W dniu 9 lutego 2018 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej wyraziła pozytywną opinię wraz z zastrzeżeniami, do których odniesiono się poprzez dalsze uzasadnienie zasadności wyboru zalecenia oraz dalsze doprecyzowanie i wspieranie zakresu oraz oczekiwanych korzyści przedmiotowej inicjatywy, jak i jej skutków gospodarczych²⁵.

W ocenie skutków przeanalizowano różne warianty strategiczne, łączące działania służące realizacji celów przedmiotowej inicjatywy. Wariantem strategicznym preferowanym w kontekście oceny skutków jest:

- Obowiązkowy dostęp dla wszystkich osób zatrudnionych w niestandardowych formach nieobjętych jeszcze dostępem oraz dobrowolny dostęp dla osób samozatrudnionych;
- Dostosowanie progów czasowych; obowiązkowa możliwość przenoszenia zgromadzonych uprawnień; sumowanie okresów;
- Dostęp do informacji ogólnych i zindywidualizowanych.

Doprowadziłoby to do dużej skuteczności w zakresie ochrony socjalnej, a zatem do bardzo pozytywnych skutków społecznych, w tym zmniejszenia niepewności dotyczącej dochodów i redukcji ubóstwa, a jednocześnie uwzględniłoby stosowne koszty do poniesienia przez organy władzy publicznej i pracodawców. Zróżnicowane podejście w pełni uwzględnia charakter samozatrudnienia, odzwierciedlając jednocześnie znaczną różnorodność wśród przedmiotowej grupy. Dostęp do informacji ogólnych i zindywidualizowanych

²⁴ W tym DG GROW, DG SANTE, DG ECFIN, DG TAXUD, DG JUST, Służba Prawna.

²⁵ Zob. załącznik I do oceny skutków.

poprawiających przejrzystość mogłoby służyć zwiększeniu poziomu dobrowolnego przystępowania do systemów ochrony socjalnej przy stosunkowo niskich kosztach dla organów władzy publicznej.

Zdecydowano jednak, że niniejszy wniosek powinien zawierać bardziej precyzyjne podejście w odniesieniu do dostępu formalnego dla osób samozatrudnionych, zwłaszcza na podstawie dalszego zróżnicowania pomiędzy działami ochrony socjalnej, aby lepiej odzwierciedlać charakter pracy w ramach samozatrudnienia. Jeżeli chodzi o ryzyko bezrobocia, które jest trudniejsze do oceny i kontrolowania w przypadku samozatrudnienia oraz ściślej związane z ryzykiem działalności gospodarczej, państwa członkowskie otrzymują więcej elastyczności w zakresie projektowania programu poprzez możliwość dobrowolnego rozszerzenia dostępu na osoby samozatrudnione. Odzwierciedla to również zróżnicowanie wśród grupy osób samozatrudnionych i stanowiłoby poszanowanie ich swobody wyboru. Jeżeli chodzi o pozostałe rodzaje ryzyka, takie jak starość, inwalidztwo, choroby i macierzyństwo, zaleca się dostęp obowiązkowy zarówno w odniesieniu do osób samozatrudnionych, jak i pracowników. Te rodzaje ryzyka da się ocenić łatwiej niż ryzyko bezrobocia i są one bardziej podobne dla obu grup; zatem podejście zróżnicowane według statusu na rynku pracy jest trudniejsze do uzasadnienia. Odmienne podejście w stosunku do osób samozatrudnionych prawdopodobnie zwiększy skuteczność działań UE. W państwach członkowskich, w których istnieją systemy dobrowolne dla osób samozatrudnionych odnotowano niski odsetek osób przystępujących do nich (mniej niż od 1 % do 20 %), co można by wytłumaczyć krótkowzrocznym zachowaniem poszczególnych osób oraz osobistymi preferencjami, brakiem świadomości i finansowych bodźców zniechęcających. Można oczekiwać, że wyższe wskaźniki przystępowania do systemów w podejściach obowiązkowych doprowadzą do większych korzyści społecznych niż w podejściu dobrowolnym, w tym do zmniejszenia niepewności dotyczącej dochodów oraz redukcji ubóstwa. Ustanowienie dostępu obowiązkowego dla osób samozatrudnionych jest wariantem realnym, gdyż mapowanie przedstawione w ocenie skutków pokazuje, że programy obowiązkowe dla tej grupy funkcjonują w zakresie każdego działu ochrony socjalnej w co najmniej kilku państwach członkowskich. Wniosek jest zatem zgodny z realiami w państwach członkowskich i wyznacza wysoki poziom ambicji w kwestii dostępu formalnego. Może mieć on zatem większą skuteczność w redukowaniu bodźców do nieuczciwej konkurencji wykorzystującej zróżnicowanie praw do ochrony socjalnej, przejawiającej się np. fikcyjnym samozatrudnieniem.

W porównaniu z oceną skutków dostosowano również zakres przedmiotowy inicjatywy, aby ująć w niej opiekę zdrowotną. Opieka zdrowotna jest szczególną dziedziną stanowiącą połączenie przepisów w zakresie pomocy społecznej (zapewnianej wszystkim obywatelom/osobom legalnie przebywającym w danym kraju) oraz ubezpieczenia zdrowotnego związanego ze składkami na ubezpieczenie społeczne. W kilku państwach osoby zatrudnione w niestandardowych formach oraz osoby samozatrudnione mogą doświadczać braków w dostępie do opieki zdrowotnej ze względu na rodzaj swojego stosunku pracy lub statusu na rynku pracy. Zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych oraz jego zasadą dotyczącą opieki zdrowotnej inicjatywa powinna zatem wzywać państwa członkowskie do zapewnienia dostępu do opieki zdrowotnej wszystkim osobom objętym zatrudnieniem i samozatrudnieniem.

Ogólnie rzecz biorąc, jeżeli działania proponowane w zaleceniu zostaną w pełni wdrożone przez państwa członkowskie, pracownicy w ramach niestandardowych form zatrudnienia oraz osoby samozatrudnione, którzy stanowią łącznie 39 % wszystkich osób zatrudnionych, uzyskają korzyści wynikające z lepszej ochrony. Ma to doprowadzić do zmniejszenia indywidualizacji ryzyka, niestabilności dochodów, niepewności, a w szczególności

zagrożenia ubóstwem tych grup do poziomu bardziej zbliżonego do poziomu pracowników w ramach standardowych form zatrudnienia. Obecnie pracownicy w ramach niestandardowych form zatrudnienia są dużo bardziej zagrożeni ubóstwem (16 % w porównaniu z 6 % w przypadku pracowników zatrudnianych standardowo w 2016 r.) ze względu na niskie dochody oraz braki w dostępie. Podobnie systemy ochrony socjalnej odgrywają przeciętnie w UE stanowczo mniejszą rolę w zmniejszaniu ryzyka ubóstwa wśród osób samozatrudnionych w porównaniu z pracownikami najemnymi.

Oczekuje się, że zmniejszanie różnic w dostępie do ochrony socjalnej zachęci również do zmieniania rodzajów umów oraz statusów na rynku pracy, co przyczyni się do zwiększenia dynamiki na rynku pracy. Ograniczanie możliwości nadmiernego polegania na umowach, od których nie odprowadza się składek na ochronę socjalną, ma stworzyć równiejsze warunki działania przedsiębiorstw. Wyhamowanie wzrostu liczby osób nieobjętych systemami ochrony socjalnej zapobiega osłabieniu ich roli zarówno w odniesieniu do rynków pracy, jak i stabilności cykli gospodarczych i może mieć pozytywny wpływ na ich stabilność fiskalną.

Przedsiębiorstwa mogłyby również uzyskać korzyści wynikające z redukcji nieuczciwej konkurencji, możliwego wzrostu wydajności pracy osób pracujących w oparciu o nowe chronione formy zatrudnienia i samozatrudnienia oraz z pozytywnego wpływu na dynamikę na rynku pracy. W zależności od decyzji finansowych przedsiębiorstwa mogłyby ponosić większe koszty zarządzania wahaniami w produkcji oraz zwiększone koszty niestandardowych form zatrudnienia i współpracy z osobami samozatrudnionymi.

Poziom kosztów i ich dystrybucja pomiędzy budżetami publicznymi, ubezpieczycielami, pracownikami i osobami samozatrudnionymi oraz podatnikami zależy w dużej mierze od kluczowych decyzji leżących w gestii państw członkowskich ze względu na zasadę pomocniczości, w tym decyzji dotyczących organizacji systemów, ich finansowania i poziomu zapewnienia zabezpieczenia. Koszty bezpośrednie związane są głównie z wypłatą świadczeń, a przykładowe symulacje rozszerzenia dostępu o świadczenia dla bezrobotnych i świadczenia chorobowe na osoby samozatrudnione sugerują ograniczone koszty, które zależą m. in. od liczby osób samozatrudnionych w danym kraju, ryzyka bezrobocia, na jakie są one narażone oraz szczodrości systemu. Koszty pośrednie mogłyby wynikać ze zmian w zachowaniu w odpowiedzi na zwiększony dostęp do ochrony socjalnej.

Należy zauważyć, że szeroki zakres inicjatywy obejmujący jednocześnie różne działy ochrony socjalnej, różnice w organizacji systemów ochrony socjalnej w państwach członkowskich, w połączeniu z ograniczeniami w dostępności danych znacząco ogranicza możliwość przedstawienia kompleksowego ilościowego obrazu w ocenie skutków. Ograniczony charakter danych ilościowych odzwierciedla jednocześnie niepewność związaną z kluczowymi decyzjami w kwestii poziomu ochrony, opracowania i finansowania systemów ochrony socjalnej, które ze względu na zasadę pomocniczości leżą w gestii państw członkowskich.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Kluczowymi oczekiwanymi skutkami wynikającymi z lepszego zabezpieczenia byłby wzrost podziału ryzyka, wzrost bezpieczeństwa finansowego, w wyniku czego zmniejszy się niepewność i ubóstwo osób fizycznych. Oczekuje się również, że inicjatywa przyczyni się do większej dynamiki na rynku pracy i lepszego alokacji zasobów oraz wzmocni ugruntowaną kluczową rolę automatycznych stabilizatorów ochrony socjalnej, łagodząc wahania cykli gospodarczych. Spółki uzyskają również korzyści ze sprawnego funkcjonowania rynku pracy oraz odpornych struktur gospodarczych.

Przedsiębiorstwa mogłyby uzyskać korzyści ze wzrostu wydajności pracy osób pracujących w oparciu o nowo chronione formy zatrudnienia, z mniejszej nieuczciwej konkurencji oraz z pozytywnego wpływu systemów ochrony socjalnej na rynki pracy i popyt krajowy. W zależności od decyzji finansowych przedsiębiorstw oczekuje się, że mogą one ponosić większe koszty zarządzania wahaniami w produkcji oraz zwiększone koszty pracy związane z niestandardowymi formami zatrudnienia i samozatrudnienia.

Inicjatywa będzie miała zastosowanie do wszystkich pracodawców. Będzie ona jednak miała szczególny wpływ na pracodawców osób w ramach niestandardowych form zatrudnienia oraz, w nieco mniejszym zakresie, przedsiębiorstwa współpracujące z osobami samozatrudnionymi. Dane przedstawione w ocenie skutków pozwalają określić zakres stosowania tych typologii umów przez przedsiębiorstwa. Osoby samozatrudnione, zatrudniające pracowników lub nie, współpracują głównie z mikroprzedsiębiorstwami (1–9 pracowników), a z małymi i średnimi przedsiębiorstwami oraz dużymi przedsiębiorstwami w znacznie mniejszym zakresie. Wyłączenie mikroprzedsiębiorstw zatem zmniejszyłoby bezpodstawnie skuteczność przedmiotowej inicjatywy. Osoby zatrudnione w niestandardowych formach pracują głównie w administracji publicznej (28 %) oraz w małych i średnich przedsiębiorstwach, a w dużo mniejszym stopniu również w dużych przedsiębiorstwach i mikroprzedsiębiorstwach.

- **Prawa podstawowe**

Nie zidentyfikowano negatywnego wpływu na prawa podstawowe. Przeciwnie, inicjatywa wspiera prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz usług społecznych zapewniających ochronę w takich przypadkach jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależności lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia, zgodnie z art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

4. WPLYW NA BUDŻET

Niniejsze zalecenie nie ma skutków finansowych dla budżetu UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Komisja będzie monitorować wdrażanie zalecenia w państwach członkowskich oraz dokona jego przeglądu we współpracy z państwami członkowskimi i po przeprowadzeniu konsultacji z właściwymi zainteresowanymi stronami, zapewniając wystarczająco długi okres oceny skutków inicjatywy po jej pełnym wdrożeniu. Skuteczność zalecenia można będzie zmierzyć na podstawie istniejących oraz nowych danych, jak i informacji zgromadzonych za pomocą sprawozdawczości państw członkowskich.

Mapowanie istniejących braków w zakresie ochrony socjalnej przeprowadzono w celu dokonania przedmiotowej oceny skutków (zob. załącznik 6) i zostanie ono powtórzone za kilka lat. Porównanie dwóch rodzajów mapowania – *ex-ante* i *ex-post* – da obraz ewolucji systemów zabezpieczenia społecznego, dostępu do zabezpieczenia oraz warunków kwalifikujących.

Jednocześnie jednym z obecnych ograniczeń w analizie problemu jest brak dobrej bazy statycznej umożliwiającej pełne określenie ilościowe rozmiaru grup, których on dotyczy. Dlatego zobowiązania do sprawozdawczości statystycznej zostaną zawarte w samym zaleceniu. Zachęci to państwa członkowskie do gromadzenia i publikowania wiarygodnych

danych statystycznych dotyczących dostępu do ochrony socjalnej w podziale według statusu na rynku pracy (samozatrudniony/pracownik najemny), rodzaju stosunku pracy (tymczasowy/stały, w niepełnym wymiarze/w pełnym wymiarze, nowe formy pracy/zatrudnienie standardowe), płci, wieku i obywatelstwa.

Ponadto ustanowiona zostanie ściślejsza współpraca z Eurostatem w celu utworzenia wskaźników dla tego obszaru. Mimo że nie będą dostępne długoterminowe szeregi danych, powinno być możliwe śledzenie postępów w zmierzaniu do formalnego dostępu, rzeczywistego dostępu i przejrzystości od momentu publikacji zalecenia. Praca nad ulepszaniem wskaźników została już rozpoczęta i wskaźniki mogą być dostępne w tym samym momencie, w którym państwa członkowskie zaczną wdrażać zalecenie.

Ponadto Komisja podejmie prace w kontekście Komitetu Ochrony Socjalnej w celu ustanowienia ram analizy porównawczej ochrony socjalnej.

- **Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)**

Nie dotyczy.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

W § 1 do 6 określono przedmiot zalecenia i jego cele. Określono również zakres podmiotowy (jakie osoby fizyczne mają być nim objęte) oraz zakres przedmiotowy (których działań ochrony socjalnej dotyczy) zalecenia.

W § 7 zawarto definicje do zastosowania na potrzeby wniosku.

W § 8 i 9 zalecono państwom członkowskim rozszerzenie formalnego dostępu na wszystkich pracowników, niezależnie od rodzaju i czasu trwania ich stosunku pracy, oraz na osoby samozatrudnione.

W § 10 zalecono państwom członkowskim zapewnienie rzeczywistego dostępu, niezależnie od rodzaju stosunku pracy i statusu na rynku pracy, poprzez weryfikację zasad regulujących składki i uprawnienia. W § 11 wprowadzono zasadę możliwości przenoszenia uprawnień, która powinna przyczynić się do rzeczywistego dostępu.

W § 12 do 15 zachęcono państwa członkowskie do zapewnienia odpowiedniości ochrony socjalnej i lepszego dostosowania programów do sytuacji beneficjentów.

W § 16 i 17 wprowadzono zasadę przejrzystości poprzez zachęcanie państw członkowskich do poprawy dostępu do informacji na temat praw i obowiązków w zakresie ochrony socjalnej oraz do uproszczenia wymagań administracyjnych.

W § 18 do 23 ustanowiono maksymalny okres na wdrożenie przez państwa członkowskie zasad określonych w zaleceniu i publikację regularnych danych. Zwrócono się do Komisji o zaproponowanie ram analizy porównawczej w ciągu roku od publikacji zalecenia, o weryfikację wdrożenia zalecenia w ciągu trzech lat oraz o wspieranie państw członkowskich poprzez dofinansowanie oraz wzajemne uczenie się.

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

Uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292 w związku z art. 153 i art. 352,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 3 TUE celem Unii jest między innymi promowanie dobrobytu jej narodów i działanie na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest koncepcja wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej, zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Unia zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację, wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami oraz ochronę praw dziecka.
- (2) Zgodnie z art. 9 TFUE przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego.
- (3) Art. 153 ust. 1 lit. c) TFUE umożliwia Unii wspieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników. Unia może też podejmować działania zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących dostępu osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej na podstawie art. 352 TFUE, który zawiera zapis umożliwiający Unii przyjęcie aktu koniecznego do osiągnięcia celów określonych w Traktatach, jeżeli Traktaty nie przewidywały uprawnień do działania w tym celu.
- (4) Parlament Europejski, Rada i Komisja uroczyście proklamowały Europejski filar praw socjalnych w międzyinstytucjonalnej proklamacji z dnia 17 listopada 2017 r.²⁶. Zasada 12 filaru stanowi, że „bez względu na rodzaj i czas trwania ich stosunku pracy, pracownicy i, w porównywalnych warunkach, osoby samozatrudnione, mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej”.
- (5) Partnerzy społeczni zobowiązali się do dalszego angażowania się w budowę Europy, która przynosi korzyści pracownikom i przedsiębiorstwom²⁷.

²⁶ Dz.U. C 428 z 13.12.2017, s. 10–15.

²⁷ Wspólne oświadczenie partnerów społecznych z dnia 24 marca 2017 r.

- (6) W rezolucji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych²⁸ Parlament Europejski podkreślił potrzebę odpowiedniej ochrony socjalnej i inwestycji społecznych przez całe życie, umożliwiającą wszystkim pełne uczestnictwo w życiu społecznym i gospodarczym oraz służącą podtrzymaniu należytego poziomu życia. W opinii na temat Europejskiego filaru praw socjalnych Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreślił potrzebę zapewnienia, aby wszyscy pracownicy byli objęci podstawowymi normami pracy i odpowiednią ochroną socjalną.
- (7) Systemy ochrony socjalnej stanowią podstawę modelu społecznego Unii oraz dobrze funkcjonującej społecznej gospodarki rynkowej. Kluczową funkcją ochrony socjalnej jest zabezpieczenie ludzi przed skutkami finansowymi wystąpienia różnych rodzajów ryzyka społecznego, takich jak choroby, starość, wypadki przy pracy lub utrata pracy, w celu zapobiegania ubóstwu i jego redukcji oraz w celu podtrzymania należytego poziomu życia. Dobrze zaprojektowane systemy ochrony socjalnej mogą również ułatwić uczestnictwo w rynku pracy przez wspieranie przepływu na rynku pracy osób zmieniających pracę, podejmujących lub kończących zatrudnienie, zakładających lub zamykających firmy. Przyczyniają się one do konkurencyjności i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, gdyż wspierają inwestowanie w kapitał ludzki i mogą pomóc w przenoszeniu zasobów ludzkich do wschodzących i dynamicznych sektorów gospodarki. Odgrywają one również rolę automatycznych stabilizatorów poprzez wyrównywanie konsumpcji w trakcie cyklu gospodarczego.
- (8) Ochronę socjalną można zapewniać w formie świadczeń rzeczowych lub pieniężnych. Na ogół zapewnia się ją w ramach systemów pomocy społecznej obejmujących wszystkie osoby fizyczne (na podstawie ich obywatelstwa lub miejsca pobytu i finansowanych z podatków powszechnych) oraz w ramach systemów zabezpieczenia społecznego obejmujących osoby znajdujące się na rynku pracy, często na podstawie składek zależnych od dochodów osiąganych z pracy. Ochrona socjalna obejmuje kilka działów i pokrywa różne rodzaje ryzyka społecznego, od bezrobocia po choroby czy starość. Niniejsze zalecenie ma zastosowanie do działów ochrony socjalnej związanych ściślej ze statusem na rynku pracy czy rodzajem stosunku pracy i w głównej mierze zapewniających zabezpieczenie przed utratą zarobków w momencie wystąpienia danego ryzyka. Uzupełnia ono obowiązujące wytyczne na poziomie unijnym w sprawie usług społecznych i pomocy społecznej, a w szerszej perspektywie w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy²⁹.
- (9) W ostatnim dwudziestoleciu globalizacja, rozwój technologiczny, zmiany osobistych preferencji oraz starzenie się społeczeństwa doprowadziły do zmian na europejskich rynkach pracy i nadal będą je kształtować. Formy zatrudnienia będą coraz bardziej zróżnicowane, a kariery coraz mniej linearne.
- (10) Obok umów o pracę na pełen etat na czas nieokreślony na unijnych rynkach pracy funkcjonują różnorodne stosunki pracy i formy samozatrudnienia. Niektóre z nich znane są na rynkach pracy już od dawna (takie jak praca na czas określony, tymczasowa, w niepełnym wymiarze czasu, praca w gospodarstwie domowym czy praktyki); inne rozwinęły się niedawno i zyskały na znaczeniu po roku 2000: praca

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

²⁹ Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (2008/867/WE).

na wezwanie, praca w systemie bonów usługowych, praca za pośrednictwem platform internetowych itd.

- (11) Zwłaszcza grupa osób samozatrudnionych jest zróżnicowana. Większość osób dobrowolnie dokonuje wyboru samozatrudnienia, zatrudniając pracowników lub nie, i podejmuje się ryzyka prowadzenia własnej działalności, podczas gdy około jedna na pięć osób samozatrudnionych pracuje w tej formie, gdyż nie może znaleźć pracy etatowej.
- (12) Wraz z rozwojem rynków pracy systemy ochrony socjalnej również muszą ewoluować, aby zapewnić, by europejski model społeczny był przyszłościowy i umożliwiał społeczeństwom i gospodarkom unijnym jak najlepsze wykorzystanie potencjału przyszłego świata pracy. Jednak w większości państw członkowskich zasady regulujące składki i uprawnienia do systemów zabezpieczenia społecznego w dalszym ciągu zasadniczo opierają się na umowach o pracę na pełen etat na czas nieokreślony pomiędzy pracownikiem a jednym pracodawcą, podczas gdy pozostałe grupy pracowników oraz osób samozatrudnionych traktowane są bardziej marginalnie. Istnieją dowody na to, że niektóre osoby pracujące w oparciu o niestandardowe formy zatrudnienia i niektóre osoby samozatrudnione mają niedostateczny dostęp do działań ochrony socjalnej związanych ściślej ze statusem na rynku pracy czy rodzajem stosunku pracy. Tylko kilka państw członkowskich podjęło reformy zmierzające do dostosowania systemów ochrony socjalnej do zmieniającego się charakteru pracy, aby lepiej zabezpieczać pracowników, których te zmiany dotyczą oraz osoby samozatrudnione. Usprawnienia nie są równe w poszczególnych krajach oraz działach ochrony socjalnej.
- (13) W długiej perspektywie czasowej braki w dostępie do ochrony socjalnej mogą zagrażać dobrobytowi osób fizycznych oraz ich zdrowiu, przyczyniać się do wzrostu niepewności ekonomicznej, ryzyka ubóstwa i nierówności, jak i prowadzić do nieoptymalnego inwestowania w kapitał ludzki, zmniejszać zaufanie do instytucji i ograniczać wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu.
- (14) Pracowników oraz osoby samozatrudnione można zaklasyfikować jako „osoby objęte formalnym dostępem” do konkretnych działań ochrony socjalnej, jeżeli obowiązujące prawodawstwo lub układ zbiorowy określają, że są oni uprawnieni do uczestnictwa w programie zabezpieczenia społecznego w tym konkretnym dziale. Formalny dostęp można zapewnić poprzez systemy obowiązkowe lub dobrowolne. Te drugie dają możliwość przystąpienia do programu (klauzula *opt-in*) lub domyślnie obejmują wszystkie osoby z grupy docelowej, dając im możliwość wystąpienia z programu, jeżeli tak zdecydują (klauzula *opt-out*). Istnieją dowody na to, że systemy dobrowolne zawierające klauzule *opt-out* wykazują wyższy wskaźnik przynależności do nich, a zatem zapewniają szerszy zakres podmiotowy.
- (15) Pracowników oraz osoby samozatrudnione można zaklasyfikować jako „osoby objęte rzeczywistym dostępem” do konkretnego działu ochrony socjalnej, jeżeli mają możliwość nabycia odpowiednich świadczeń i możliwość dostępu do danego poziomu świadczeń, jeżeli dojdzie do materializacji danego ryzyka. Może się zdarzyć, że dana osoba ma formalny dostęp do systemu, nie mając faktycznej możliwości gromadzenia i nabywania uprawnień do świadczeń.
- (16) Ochronę socjalną uważa się za „odpowiednią”, kiedy umożliwia ona osobom fizycznym podtrzymanie należytego poziomu życia, zastąpienie utraty dochodów w racjonalny sposób i życie z godnością oraz kiedy zapobiega ona popadnięciu tych osób w ubóstwo.

- (17) W niektórych państwach członkowskich pewne kategorie pracowników, takie jak pracownicy tymczasowi zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu, pracownicy sezonowi, pracownicy na wezwanie, osoby pracujące za pośrednictwem platform internetowych oraz zatrudniane przez agencje pracy tymczasowej czy odbywające praktyki, są wyłączone z systemów ochrony socjalnej. Ponadto pracownicy nieposiadający umów o pracę na pełny etat na czas nieokreślony mogą doświadczać trudności w rzeczywistym dostępie do ochrony socjalnej, gdyż mogą nie spełniać kryteriów przyznania uprawnień do otrzymywania świadczeń z systemów ochrony socjalnej opartych na opłacaniu składek. W niektórych państwach członkowskich osoby samozatrudnione są całkowicie wyłączone z formalnego dostępu do kluczowych systemów ochrony socjalnej; w pozostałych państwach członkowskich mogą do nich przystępować dobrowolnie. Dostęp dobrowolny może być właściwym rozwiązaniem w przypadku ubezpieczenia od utraty pracy, która to okoliczność jest bardziej związana z ryzykiem działalności gospodarczej; jest on mniej zasadny w przypadku innych rodzajów ryzyka, takich jak choroby, które są w dużej mierze niezależne od statusu na rynku pracy.
- (18) Zasady regulujące uprawnienia mogą działać na niekorzyść pracowników w ramach niestandardowych form zatrudnienia i osób samozatrudnionych. Zwłaszcza dochody i progi czasowe (okresy kwalifikowalności, okresy oczekiwania, minimalne okresy zatrudnienia, okres wypłaty świadczeń) mogą stanowić nieproporcjonalną przeszkodę w dostępie do ochrony socjalnej dla niektórych grup osób zatrudnionych w niestandardowych formach i osób samozatrudnionych. Ogólnie zidentyfikowano dwa rodzaje problemów: po pierwsze, istniejące różnice pomiędzy zasadami dla osób zatrudnionych w standardowych formach a zasadami dla osób zatrudnionych w niestandardowych formach lub osób samozatrudnionych mogą niepotrzebnie działać na niekorzyść jednej z grup; po drugie, jednakowe zasady zastosowane do wszystkich grup mogą skutkować gorszymi wynikami dla osób nieobjętych standardowymi formami zatrudnienia i mogą nie być dostosowane do sytuacji osób samozatrudnionych. W obu przypadkach może istnieć pole do lepszego dostosowania zasad do sytuacji konkretnych grup przy jednoczesnym podtrzymaniu ogólnej zasady uniwersalności, tak aby nikt na rynku pracy nie pozostawał bez zabezpieczenia w momencie materializacji jakiegoś ryzyka społecznego. Może być konieczne wprowadzenie środków szczególnych, aby uniknąć sytuacji płacenia składek do pokrywających się systemów, na przykład gdy osoba objęta jest pełnym dostępem w głównym miejscu pracy, a wykonuje również pracę o charakterze dodatkowym.
- (19) Prawa do ochrony socjalnej nie zawsze są podtrzymywane i przenoszone, kiedy osoby fizyczne zmieniają status na rynku pracy, na przykład przechodząc z zatrudnienia na samozatrudnienie lub tracąc pracę, łącząc pracę najemną i samozatrudnienie, otwierając lub zamykając działalność gospodarczą. Możliwość przenoszenia praw pomiędzy systemami i ich sumowania jest również kluczowa dla zapewnienia osobom, które łączą różne prace, zmieniają pracę lub zmieniają status z pracownika na osobę samozatrudnioną i odwrotnie, rzeczywistego dostępu do świadczeń z tytułu przynależności do systemów składekowych oraz odpowiedniego zabezpieczenia. Takie rozwiązania mogą również zachęcić te osoby do uczestnictwa w dobrowolnych systemach ochrony socjalnej.
- (20) Świadczenia mogą być nieodpowiednie, tj. niedostateczne lub wypłacane w nieodpowiednim czasie, do podtrzymania poziomu życia, życia z godnością i zapobiegania popadaniu w ubóstwo. W tym przypadku może istnieć pole do

poprawy odpowiedniości przy jednoczesnym zachowaniu ostrożności co do umożliwiania działań, które ułatwiają powrót do pracy. Zasady regulujące składki mogą powodować asymetrie w zakresie równych warunków działania i działać na niekorzyść pewnych kategorii pracowników oraz osób samozatrudnionych. Na przykład składki na zabezpieczenie społeczne dla osób samozatrudnionych mogą obejmować składki niezależne od dochodów lub opierać się na przeszłych dochodach lub założeniach dotyczących przyszłych dochodów. Może to doprowadzić do problemów z płynnością finansową danej osoby, jeżeli jej dochód spadnie poniżej szacowanego poziomu. Ponadto progresywność i redukcje składek na zabezpieczenie społeczne dla grup osiągających niskie dochody można by zastosować w bardziej wyrównany sposób do pracowników oraz samozatrudnionych, zapewniając jednocześnie, że takie wyłączenia nie skłaniają do niedoraportowania dochodów.

- (21) Obecna złożoność przepisów i brak przejrzystości w zakresie zasad ochrony socjalnej w wielu państwach członkowskich są czynnikami utrudniającymi poznanie swoich praw i obowiązków oraz możliwości ich wykonywania. Mogą one również prowadzić do niskich wskaźników przystępowania do systemów ochrony socjalnej lub uczestnictwa w nich, zwłaszcza w przypadku systemów dobrowolnych.
- (22) Brak danych statystycznych na temat dostępu do ochrony socjalnej w podziale według rodzaju stosunku pracy, wieku, płci i obywatelstwa może ograniczać możliwości poprawy systemów ochrony socjalnej w zakresie dostosowywania ich do zmieniającego się świata pracy i reagowania systemów na te zmiany.
- (23) Braki w dostępie do ochrony socjalnej mogą mieć negatywne konsekwencje w kontekście skutków gospodarczych i fiskalnych, które są odczuwalne w całej Unii. Stanowią one kwestię wspólnego interesu państw członkowskich i mogą potencjalnie utrudniać realizację głównych celów Unii.
- (24) Prawodawstwo Unii zapewnia już zasadę równego traktowania różnych rodzajów stosunku pracy, zakazuje jakiegokolwiek bezpośredniej czy pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć w kwestiach zatrudnienia, pracy, ochrony socjalnej i dostępu do towarów i usług, zapewnia możliwość przenoszenia i zachowywania praw w przypadku mobilności pomiędzy państwami członkowskimi i gwarantuje minimalne wymogi w zakresie nabywania i zachowywania praw do dodatkowych emerytur ponad granicami, jak i minimalne wymogi w zakresie przejrzystości pracowniczych programów emerytalnych. Niniejsze zalecenie nie powinno naruszać przepisów dyrektyw i rozporządzeń, które określają już pewne prawa do ochrony socjalnej³⁰.

³⁰

Dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) – załącznik: Porozumienie ramowe dotyczące pracy w niepełnym wymiarze godzin (Dz.U. L 14 z 20.1.1998, s. 9), dyrektywa Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. L 175 z 10.7.1999, s.43), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz.U. L 327 z 5.12.2008, s. 9), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/94/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. L 283 z 28.10.2008, s.36), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2341 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie działalności instytucji

- (25) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyznaczył w swoim orzecznictwie³¹ kryteria określania statusu pracownika. Definicja pracownika zawarta w pkt 7 jest oparta o te kryteria.
- (26) W zaleceniu Rady 92/442/EWG³² wskazano powszechnie stosowane cele w zakresie ochrony socjalnej i wezwano państwa członkowskie do „przeanalizowania możliwości wprowadzenia lub stworzenia odpowiedniej ochrony socjalnej na rzecz osób samozatrudnionych”. Te wspólnie określone cele dały przestrzeń do wprowadzania otwartej metody koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego – istotnego instrumentu wspierającego określanie, wdrażanie i ocenę krajowych ram ochrony socjalnej i ułatwiającego współpracę państw członkowskich w tej dziedzinie.
- (27) Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2018 r. przeprowadzona w ramach europejskiego semestru przypomina, że poprawa odpowiedniości ochrony socjalnej i dostępu do niej jest kluczowa dla zapobiegania wykluczeniu społecznemu, a w wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia na 2018 r. wzywa się państwa członkowskie do modernizacji systemów ochrony socjalnej.
- (28) W zaleceniu dotyczącym minimum ochrony socjalnej z 2012 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy zaleca swoim członkom, stosownie do sytuacji w kraju, jak najszybsze ustanowienie i podtrzymanie swoich minimalnych poziomów ochrony socjalnej obejmujących gwarancje podstawowej ochrony socjalnej.
- (29) Komisja rozpoczęła dwuetapowe konsultacje z partnerami społecznymi³³ w sprawie dostępu do ochrony socjalnej dla osób pracujących w ramach wszystkich form zatrudnienia, zgodnie z art. 154 ust. 2 TFUE. Procedura określona w art. 154 ust. 2

pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (Dz.U. L 354 z 23.12.2016, s. 37), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/WE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1), dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23), dyrektywa Rady 1979/7/WE z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 6 z 10.1.1979, s. 24), dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37), dyrektywa Rady 2010/18/WE z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC oraz uchylająca dyrektywę 96/34/WE (Dz.U. L 68 z 18.3.2010, s. 13) oraz wniosek z dnia 16 kwietnia 2017 r. uchylający ją (COM(2017) 253 final), dyrektywa Rady 93/103/WE z dnia 23 listopada 1993 r. dotycząca minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia w pracy na statkach rybackich (trzynasta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz.U. L 307 z 13.12.1993, s. 1), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1) oraz wniosek Dyrektywa w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej, COM/2017/0797 final z dnia 21 grudnia 2017 r.

³¹ Zob. wyroki z dnia 3 lipca 1986, Deborah Lawrie-Blum, sprawa 66/85; z dnia 14 października 2010 r., Union Syndicale Solidaires Isère, sprawa C-428/09; z dnia 9 lipca 2015 r., Balkaya, sprawa C-229/14; z dnia 4 grudnia 2014 r., FNV Kunsten, sprawa C-413/13; z dnia 17 listopada 2016 r., Ruhrländklinik, sprawa C-216/15.

³² Zalecenie Rady 92/442/EWG z dnia 27 lipca 1992 r. w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej (Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 49).

³³ C(2017)7773

TFUE nie ma jako taka zastosowania do działań Unii zmierzających do sprostania wyzwaniom związanym z osobami samozatrudnionymi w oparciu o art. 352 TFUE. Komisja zwróciła się do partnerów społecznych o wyrażenie swoich opinii w odniesieniu do osób pracujących w ramach samozatrudnienia dobrowolnie.

- (30) Komisja przeprowadziła również konsultacje publiczne, aby poznać opinie różnych zainteresowanych stron oraz obywateli i zgromadziła dowody pozwalające na ocenę skutków społeczno-ekonomicznych niniejszego zalecenia³⁴.
- (31) Wdrożenie niniejszego zalecenia nie powinno zostać wykorzystane do ograniczenia istniejących praw ustanowionych w obowiązującym prawodawstwie Unii w tym obszarze, ani nie powinno stanowić ważnej podstawy do obniżenia ogólnego poziomu ochrony przyznanej pracownikom w obszarze objętym niniejszym zaleceniem.
- (32) Niniejsze zalecenie powinno unikać nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń, które utrudniałyby tworzenie i rozwijanie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Zachęca się zatem państwa członkowskie do przeprowadzenia oceny skutków swoich reform dla MŚP celem zapewnienia, aby MŚP nie poniosły nieproporcjonalnych konsekwencji (przy czym szczególną uwagę należy zwrócić na mikroprzedsiębiorstwa i obciążenie administracyjne), oraz do opublikowania wyników takiej oceny.
- (33) Niniejsze zalecenie nie powinno w dalszym stopniu pogarszać płynności przedsiębiorstw – a zwłaszcza MŚP – w przypadkach, kiedy opóźnienia w płatnościach otrzymywanych od organów władzy publicznej mają negatywny wpływ na ich sytuację finansową.
- (34) Państwa członkowskie mogą zaangażować zainteresowane strony, w tym partnerów społecznych, w prace nad reformami. Niniejsze zalecenie nie powinno ograniczać autonomii partnerów społecznych, jeżeli odpowiadają oni za tworzenie programów ochrony socjalnej i za zarządzanie nimi.
- (35) Niniejsze zalecenie nie powinno ograniczać państw członkowskich w ich uprawnieniach do organizowania własnych systemów ochrony socjalnej. Wyłączna kompetencja państw członkowskich w dziedzinie organizowania własnych systemów ochrony socjalnej obejmuje między innymi decyzje dotyczące tworzenia i finansowania takich systemów i właściwych instytucji oraz zarządzania nimi, jak również decyzje dotyczące rodzaju świadczeń, ich przyznawania, poziomu składek oraz warunków dostępu do świadczeń. Niniejsze zalecenie nie powinno uniemożliwiać państwom członkowskim utrzymania w mocy lub ustanowienia bardziej postępowych przepisów dotyczących ochrony socjalnej niż przepisy niniejszym zalecane.
- (36) Niniejsze zalecenie powinno należycie respektować, wzmacniać i usprawniać prawa podstawowe, a zwłaszcza te określone w art. 29 i 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- (37) Stabilność finansowa systemów ochrony socjalnej jest niezbędna dla odporności, wydajności i skuteczności tych programów. Wdrożenie niniejszego zalecenia nie powinno znacząco wpłynąć na równowagę finansową systemów ochrony socjalnej państw członkowskich,

³⁴

SWD(2018)70

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

Cel i zakres stosowania

1. Niniejsze zalecenie ma na celu zapewnienie dostępu do odpowiedniej ochrony socjalnej wszystkim pracownikom oraz osobom samozatrudnionym w państwach członkowskich.
2. Niniejsze zalecenie ma na celu ustanowienie norm minimalnych w dziedzinie ochrony socjalnej pracowników oraz osób samozatrudnionych. Ochronę socjalną można zapewniać poprzez połączenie różnych systemów, w tym publicznych, zakładowych i prywatnych, i może ona opierać się na składkach, zgodnie z podstawowymi zasadami krajowych systemów ochrony socjalnej. Państwa członkowskie posiadają kompetencje do określania poziomu składek i decydowania, jakie połączenie systemów jest właściwe, zgodnie z art. 153 ust. 4 TFUE.
3. Niniejsze zalecenie obejmuje prawo do uczestnictwa w systemach, jak i gromadzenie oraz korzystanie z uprawnień. W szczególności ma ono na celu zapewnienie wszystkim pracownikom oraz osobom zatrudnionym:
 - a) formalnego dostępu do ochrony socjalnej;
 - b) rzeczywistego dostępu, odpowiedniości i możliwości przenoszenia ochrony socjalnej;
 - c) przejrzystości uprawnień do ochrony socjalnej.
4. Niniejsze zalecenie ma zastosowanie do pracowników i osób samozatrudnionych, w tym do osób zmieniających status na rynku pracy lub posiadających oba statusy, jak i do osób, których praca zostaje przerwana ze względu na wystąpienie jednego z rodzajów ryzyka objętych ochroną socjalną.
5. Niniejsze zalecenie ma zastosowanie do następujących działów ochrony socjalnej w zakresie ich stosowania w państwach członkowskich:
 - a) świadczenia dla bezrobotnych;
 - b) świadczenia chorobowe i zdrowotne;
 - c) świadczenia z tytułu macierzyństwa i równoważne świadczenia dla ojca;
 - d) świadczenia z tytułu inwalidztwa;
 - e) świadczenia z tytułu starości;
 - f) świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych;
6. Zasady dostępności, możliwości przenoszenia, odpowiedniości i przejrzystości określone w niniejszym zaleceniu mają zastosowanie do wszystkich pracowników i osób samozatrudnionych, a jednocześnie uznaje się stosowanie odmiennych zasad w stosunku do osób zatrudnionych i samozatrudnionych.

Definicje

7. Do celów niniejszego zalecenia stosuje się następujące definicje:

- a) „pracownik” oznacza osobę fizyczną, która wykonuje przez pewien okres, na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem pracę, w zamian za którą otrzymuje wynagrodzenie;
- a) „stosunek pracy” oznacza stosunek pracy między pracownikiem i pracodawcą(-ami);
- b) „rodzaj stosunku pracy” oznacza jeden spośród rodzajów stosunków pomiędzy pracownikiem a pracodawcą(-ami), które mogą różnić się w zależności od okresu zatrudnienia, liczby godzin pracy lub innych warunków stosunku pracy;
- c) „status na rynku pracy” oznacza statusy osoby: pracującej w ramach stosunku pracy (pracownik), albo pracującej na własny rachunek (osoba samozatrudniona);
- d) „system ochrony socjalnej” oznacza odrębne ramy zasad służące zapewnieniu świadczeń uprawnionym beneficjentom. Takie zasady określają zakres podmiotowy systemu, warunki przyznawania uprawnień, rodzaj świadczeń, kwoty świadczeń, okres wypłaty świadczeń i inne cechy charakterystyczne świadczeń, jak i sposób ich finansowania (składki, ogólne opodatkowanie, inne źródła), sposób zarządzania i administrowania systemem. Działy ochrony socjalnej, o których mowa w ust. 5 niniejszego zalecenia, określono zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004.
- e) „świadczenie” oznacza przelew pieniędzy dokonywany przez podmiot publiczny lub prywatny na rzecz osoby uprawnionej do jego otrzymywania w ramach systemu ochrony socjalnej;
- f) „formalny dostęp” danej grupy oznacza sytuację w konkretnym dziale ochrony socjalnej (np. starość, zabezpieczenie przed utratą pracy, świadczenia z tytułu macierzyństwa/ojcostwa), kiedy obowiązujące prawodawstwo lub układ zbiorowy określają, że osoby z tej grupy są uprawnione do uczestnictwa w systemie ochrony socjalnej obejmującym ten konkretny dział;
- g) „rzeczywisty dostęp” grupy oznacza sytuację w konkretnym dziale ochrony socjalnej, kiedy osoby z tej grupy mają możliwość nabywania świadczeń oraz możliwość dostępu do danego poziomu świadczeń, jeżeli dojdzie do materializacji danego ryzyka.
- h) „okres wypłaty świadczeń” oznacza okres, w którym ubezpieczony lub osoby będące na utrzymaniu ubezpieczonego mogą skorzystać ze świadczeń systemu ochrony socjalnej;
- i) „okres uprawniający do świadczeń” oznacza okres uczestnictwa w systemie, jaki jest wymagany na mocy prawa krajowego lub zasad systemu, aby nabyć uprawnienia do zgromadzonych praw do ochrony socjalnej;
- j) „minimalny okres zatrudnienia” oznacza, że osoba zobowiązana jest do przepracowania minimalnej liczby godzin/miesięcy/lat przed nabyciem uprawnienia do otrzymywania świadczenia w przypadku materializacji danego ryzyka;

- k) „sektory gospodarki” oznaczają sektory gospodarki, pogrupowane według rodzaju produktów lub usług wytworzonych przez nie;
- l) „możliwość przenoszenia” oznacza możliwość (i) przenoszenia zgromadzonych uprawnień do innego systemu, (ii) zaliczania okresów uprawniających do świadczeń we wcześniejszym statusie na rynku pracy (lub w równoległych statusach na rynku pracy) na poczet okresów uprawniających do świadczeń w nowym statusie;
- m) „przejrzystość” oznacza udostępnianie dostępnych, przystępnych, kompleksowych i zrozumiałych informacji społeczeństwu, potencjalnym członkom systemów, członkom i beneficjentom systemów na temat zasad systemów lub indywidualnych obowiązków i uprawnień.

Formalny dostęp

8. Państwa członkowskie powinny zapewnić dostęp do ochrony socjalnej pracownikom poprzez rozszerzenie obowiązkowego formalnego dostępu na wszystkich pracowników, niezależnie od rodzaju ich stosunku pracy;
9. Państwa członkowskie powinny zapewnić dostęp do ochrony socjalnej osobom samozatrudnionym poprzez rozszerzenie ich formalnego dostępu:
 - a) obowiązkowego do świadczeń chorobowych i zdrowotnych, świadczeń z tytułu macierzyństwa/świadczeń dla ojca, świadczeń z tytułu starości i inwalidztwa, jak i świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych;
 - b) dobrowolnego do świadczeń dla bezrobotnych.

Rzeczywisty dostęp i możliwość przenoszenia

10. Państwa członkowskie powinny zapewnić rzeczywisty dostęp wszystkim pracownikom, niezależnie od rodzaju stosunku pracy, oraz osobom samozatrudnionym, na warunkach określonych w ust. 7 i 8, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności systemu i wdrażaniu zabezpieczeń służących zapobieganiu nadużyciom. W tym celu:
 - a) zasady regulujące świadczenia (np. okresy uprawniające do świadczeń, minimalne okresy zatrudnienia) i zasady regulujące uprawnienia (np. okresy oczekiwania, zasady wyliczania świadczeń i okres wypłaty świadczeń) nie powinny uniemożliwiać gromadzenia świadczeń i dostępu do nich ze względu na stosunek pracy lub status na rynku pracy;
 - b) różnice pomiędzy statusami na rynku pracy lub rodzajami stosunku pracy w zakresie zasad regulujących systemy powinny być proporcjonalne i odzwierciedlać konkretne sytuacje, w jakich znajdują się beneficjenci.
11. Zgodnie z ustaleniami krajowymi w sprawie dialogu społecznego państwa członkowskie powinny zapewnić, aby uprawnienia – niezależnie od tego, czy nabywa się je poprzez systemy obowiązkowe, czy dobrowolne – można było gromadzić, utrzymywać i przenosić pomiędzy wszystkimi rodzajami statusów

zatrudnienia i samozatrudnienia oraz pomiędzy sektorami gospodarki. Może to obejmować:

- a) sumowanie wszystkich składek i utrzymywanie wszystkich uprawnień zgromadzonych przez całą karierę danej osoby lub w trakcie określonego okresu odniesienia;
- b) zapewnianie możliwości przenoszenia wszystkich uprawnień pomiędzy różnymi systemami w ramach danego działu ochrony socjalnej.

Odpowiedniość

- 12. W przypadku wystąpienia ryzyka objętego systemami ochrony socjalnej dla pracowników i osób samozatrudnionych państwa członkowskie powinny zagwarantować, aby systemy zapewniały swoim członkom odpowiedni poziom zabezpieczenia, tj. dostateczny i w odpowiednim czasie, do podtrzymania poziomu życia, zapewnienia odpowiedniego zastąpienia dochodów, przy jednoczesnym ciągłym zapobieganiu popadania tych członków w ubóstwo.
- 13. Państwa członkowskie powinny zapewnić proporcjonalność składek na ochronę socjalną w stosunku do zdolności opłacania składek przez pracowników i osoby samozatrudnione.
- 14. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby jakiekolwiek zwolnienia ze składek na zabezpieczenie społeczne lub redukcje tych składek dla grup osiągających niskie dochody były stosowane niezależnie od rodzaju stosunku pracy i statusu na rynku pracy.
- 15. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby kalkulacja składek na ochronę socjalną oraz uprawnienia osób samozatrudnionych były oparte na obiektywnej i przejrzystej ocenie podstawy ich dochodu, z uwzględnieniem wahań ich dochodów, i aby odzwierciedlały ich faktyczne zarobki.

Przejrzystość

- 16. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby warunki i zasady wszystkich systemów socjalnych były przejrzyste i aby osoby fizyczne otrzymywały nieodpłatnie aktualne, kompleksowe, przystępne, przyjazne dla użytkownika i zrozumiałe informacje na temat swoich indywidualnych uprawnień i obowiązków, na przykład poprzez:
 - a) wysyłanie regularnych zaktualizowanych informacji na temat indywidualnych uprawnień;
 - b) ustanowienie narzędzi online do symulowania uprawnień do świadczeń;
 - c) tworzenie zintegrowanych centrów informacyjnych lub kont osobistych, funkcjonujących w trybie online i offline.
- 17. Państwa członkowskie powinny uprościć wymogi administracyjne systemów ochrony socjalnej względem pracowników, osób samozatrudnionych i pracodawców, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

Wdrożenie, sprawozdawczość i ocena

18. Państwa członkowskie i Komisja powinny współpracować ze sobą w zakresie poprawy zakresu i przydatności danych gromadzonych na poziomie Unii na temat siły roboczej i dostępu do ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem kształtowania polityki ochrony socjalnej w zakresie nowych form pracy. W tym kontekście państwa członkowskie powinny gromadzić i publikować wiarygodne krajowe dane statystyczne dotyczące różnych form ochrony socjalnej w podziale według statusu na rynku pracy (samozatrudniony/pracownik), rodzaju stosunku pracy (tymczasowy/na stałe, w niepełnym wymiarze/w pełnym wymiarze, nowe formy pracy/zatrudnienie standardowe), płci, wieku i obywatelstwa do dnia [DODAC datę 18 miesięcy od daty publikacji zalecenia].
19. Komisja powinna, we współpracy z Komitetem Ochrony Socjalnej, ustanowić ramy analizy porównawczej i stworzyć uzgodnione wspólne wskaźniki ilościowe i jakościowe służące do monitorowania niniejszego zalecenia do dnia [DODAC datę 12 miesięcy od daty publikacji zalecenia] i umożliwiające jego ocenę.
20. Państwa członkowskie powinny wdrożyć zasady określone w niniejszym zaleceniu najwcześniej jak to możliwe i przedłożyć plany działania opisujące odpowiednie środki podjęte na poziomie krajowym do dnia [DODAC datę 12 miesięcy od daty publikacji zalecenia]. Postępy we wdrażaniu planów działania powinny być monitorowane w kontekście narzędzi nadzoru wielostronnego zgodnych z europejskim semestrem i otwartą metodą koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego.
21. Komisja powinna oceniać postępy we wdrażaniu niniejszego zalecenia, uwzględniając jednocześnie wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa, we współpracy z państwami członkowskimi i po konsultacjach z zainteresowanymi stronami, i złożyć sprawozdanie do Rady do dnia [DODAC datę 3 lata od daty publikacji zalecenia]. W oparciu o wyniki weryfikacji Komisja może rozważyć sporządzenie kolejnych wniosków.
22. Komisja powinna zapewnić, aby wdrożenie niniejszego zalecenia było wspierane działaniami finansowanymi z odpowiednich programów unijnych.
23. Komisja powinna ułatwić wzajemne uczenie się i wymianę najlepszych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami.

Sporządzono w Strasburgu dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*