



Bruksela, dnia 31.1.2023 r.
COM(2023) 43 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

**na temat wdrożenia zalecenia Rady
w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej**

SPIS TREŚCI

SPIS TREŚCI.....	1
NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA	2
1. Wprowadzenie	5
1.1. Określenie kontekstu.....	5
1.2. Cele zalecenia	7
1.3. Wspieranie wdrożenia.....	8
1.4. Przegląd wdrażania	9
2. Przegląd postępów we wdrażaniu zalecenia Rady.....	10
2.1. Przegląd krajowych planów wdrożenia: zróżnicowany obraz pod względem ukierunkowania i poziomu ambicji	10
2.2. Formalny dostęp.....	13
2.2.1. Braki.....	13
2.2.2. Środki z zakresu polityki.....	14
2.3. Rzeczywisty dostęp.....	18
2.3.1. Braki.....	19
2.3.2. Środki z zakresu polityki.....	21
2.4. Odpowiedniość	23
2.4.1. Braki.....	23
2.4.2. Środki z zakresu polityki.....	25
2.5. Przejrzystość	27
2.5.1. Dostęp do informacji.....	27
2.5.2. Uproszczenie	30
3. Podsumowanie postępów	32
3.1. Pozytywne zmiany w dostępie do ochrony socjalnej dla wszystkich	32
3.2. Utrzymujące się wyzwania	32
4. Wnioski	34
ZAŁĄCZNIK: Główne elementy krajowych planów wdrożenia w zakresie dostępu do ochrony socjalnej (i aktualizacja)	36

NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA

W wyniku starań na rzecz wdrożenia zalecenia Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej, podejmowanych w ciągu trzech lat od jego przyjęcia, a także w kontekście środków mających na celu zaradzenie skutkom społecznym pandemii COVID-19, uzyskano zróżnicowany obraz w całej Europie. Ogólny poziom ambicji we wdrażaniu zalecenia znacznie się różni i – z kilkoma wyjątkami – większość państw członkowskich nie dąży do wyeliminowania wszystkich istniejących braków w dostępie do ochrony socjalnej. Konieczne są dalsze starania zmierzające do wdrożenia zalecenia, aby zlikwidować istniejące braki, a potrzeba podjęcia działań jest spotęgowana społecznymi i gospodarczymi skutkami wojny napastniczej Rosji przeciwko Ukrainie i wynikającym z tej wojny pogłębionym kryzysem energetycznym.

Na stale zmieniających się rynkach pracy jest duża liczba osób, które ze względu na rodzaj stosunku pracy lub formę samozatrudnienia nie mają dostatecznego dostępu do ochrony socjalnej. Stanowi to zagrożenie dla dobrobytu wielu z tych osób i ich rodzin, ale także dla gospodarki i społeczeństwa.

W 2021 r. prawie 40 % ludności zatrudnionej w UE (77 mln osób) wykonywało pracę w formach niestandardowych, tj. na podstawie umów o pracę na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu pracy lub było samozatrudnionych, a wiele osób w tej grupie borykało się ze znacznymi brakami w dostępie do ochrony socjalnej. W 2022 r. w 17 państwach członkowskich istniała co najmniej jedna grupa pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej nieobjęta wszystkimi działami ochrony socjalnej. Osoby samozatrudnione nie są objęte wszystkimi działami w 19 państwach członkowskich.

Formalny dostęp

Od 2019 r. 15 państw członkowskich podjęło lub planowało istotne reformy mające na celu zwiększenie uczestnictwa określonych kategorii osób na rynku pracy w systemach ochrony socjalnej. Reformy te dotyczą w szczególności osób samozatrudnionych (w szczególności niezatrudniających pracowników i zależnych ekonomicznie) lub osób zatrudnionych na podstawie umów niestandardowych lub pracujących w określonych sektorach (usługi w gospodarstwie domowym, kultura), w których często występują niestandardowe formy pracy. Znaczna ich liczba prawdopodobnie nadal nie będzie jednak miała formalnego dostępu, ponieważ środki nie obejmują wszystkich braków/działów, a niektóre państwa członkowskie nie planują zajęcia się pozostałymi brakami.

Szacuje się, że w 12 państwach członkowskich, które przekazują dane, co najmniej 5,6 mln pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej i 15,3 mln osób samozatrudnionych nie ma dostępu do świadczeń dla bezrobotnych. Ponadto w tych państwach członkowskich, w których osoby samozatrudnione dobrowolnie uczestniczą w systemach ochrony socjalnej, wskaźniki przystępowania do tych systemów są ogólnie niskie.

Główne wyzwania zgłoszone przez państwa członkowskie w kontekście eliminowania tych braków obejmują potrzebę utrzymania elastyczności rynku pracy lub złożoność rozszerzenia dostępu na osoby samozatrudnione (w szczególności w przypadku ubezpieczenia od utraty pracy i ubezpieczenia inwalidzkiego) oraz na konkretne grupy, takie jak: osoby pracujące za pośrednictwem platform internetowych, pracownicy domowi i rolnicy.

Z drugiej strony środki służące ograniczeniu stosowania umów niestandardowych przyczyniają się do zmniejszenia braków w formalnym dostępie. Środki te obejmują lepsze monitorowanie, ograniczanie zachęt socjalnych i podatkowych do zatrudniania na podstawie umów o pracę na bardzo krótki czas lub w formie fikcyjnego samozatrudnienia, regulację pracy za pośrednictwem platform internetowych lub reformę prawa pracy w celu rozwiązania problemu segmentacji. Wszystkie te czynniki zwiększają dostęp do ochrony socjalnej dzięki zapewnieniu prawidłowej klasyfikacji lub stworzeniu bardziej przejrzystego otoczenia regulacyjnego w odniesieniu do praw do ochrony socjalnej związanych z różnymi statusami zatrudnienia.

Rzeczywisty dostęp

Obowiązujące zasady regulujące składki i uprawnienia mogą uniemożliwiać osobom uczestniczącym w systemach ochrony socjalnej otrzymanie w praktyce jakiegokolwiek świadczenia („rzeczywisty dostęp”). Na przykład osoby te mogą nie spełniać wymogów dotyczących minimalnego okresu składkowego lub minimalnego poziomu składek. Od 2019 r. jedynie w ograniczonej liczbie środków krajowych uwzględniono kwestię rzeczywistego dostępu, na przykład przez skrócenie okresów gromadzenia nieprzepracowanych uprawnień do zasiłków dla bezrobotnych lub świadczeń zdrowotnych. Różnice w poziomie wsparcia dochodu między osobami, które przed bezrobociem były zatrudnione w standardowej formie, a osobami zatrudnionymi w innych formach pozostają znaczne w wielu państwach członkowskich UE. Ogólnie rzecz biorąc, osoby samozatrudnione nadal mają mniejsze szanse na otrzymanie jakichkolwiek świadczeń, a w wielu krajach pracownicy tymczasowi i zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy nadal mają mniejsze szanse na otrzymanie świadczeń niż osoby zatrudnione na stałe lub w pełnym wymiarze czasu pracy.

Odpowiedniość

„Odpowiednie” systemy ochrony socjalnej zapewniają wystarczające i terminowe zastąpienie dochodu osobom, które borykają się z utratą dochodu, umożliwiając im utrzymanie poziomu życia i chroniąc je przed ubóstwem. Około połowa państw członkowskich w krajowych planach wdrożenia wprowadziła lub zapowiedziała środki mające na celu poprawę odpowiedniości, zwłaszcza w odniesieniu do emerytur – dla osób samozatrudnionych, osób o niskich uprawnieniach lub wykonujących określone zawody. Wprowadzono również środki służące poprawie adekwatności świadczeń dla bezrobotnych przez wydłużenie okresu ich pobierania lub zwiększenie ich wysokości. Nadal jednak istnieją wyzwania. Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas określony doświadczają większej deprivacji materialnej i społecznej w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi na podstawie umów na czas nieokreślony, podobnie jak pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w pełnym wymiarze czasu pracy. Osoby samozatrudnione, pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy i pracownicy tymczasowi są również bardziej zagrożeni ubóstwem dochodowym w porównaniu z osobami zatrudnionymi w formach standardowych.

Przejrzystość

Przejrzystość ma kluczowe znaczenie dla poprawy dostępu do ochrony socjalnej. Przepisy dotyczące ochrony socjalnej są jednak czasami zbyt skomplikowane lub niejasne, dlatego ludzie mogą nie być dostatecznie świadomi swoich praw i obowiązków lub sposobów korzystania z tych praw i wypełniania obowiązków. Chociaż nie jest to główny przedmiot krajowych planów wdrożenia, wiele państw rozpoczęło cyfryzację zarządzania ochroną socjalną i jej świadczenia, wprowadzając uproszczone portale kompleksowej obsługi,

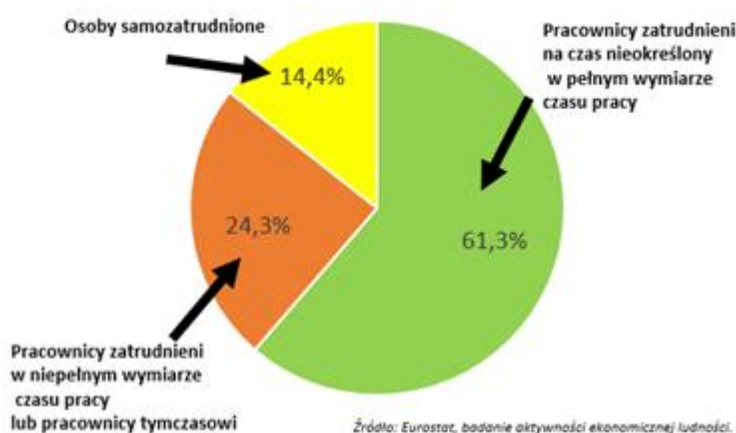
zautomatyzowany dostęp do niektórych świadczeń, symulatory emerytur lub wstępnie wypełnione formularze wniosków. Konieczne są jednak dalsze działania w tym zakresie, w tym środki służące rozwiązaniu problemu przepaści cyfrowej wśród osób w trudnej sytuacji, takich jak osoby o niskim poziomie kompetencji (w zakresie umiejętności cyfrowych oraz wiedzy administracyjnej i finansowej), osoby z niepełnosprawnościami itp.

1. Wprowadzenie

1.1. Określenie kontekstu

Na rynkach pracy w UE znajduje się obecnie znaczna liczba osób pracujących na własny rachunek (niezatrudniających pracowników), wykonujących prace nieregulowane standardowymi umowami, łączących zatrudnienie ekonomicznie zależne z samozatrudnieniem lub przechodzących z jednej tej formy na drugą. W 2021 r. prawie 40 % ludności zatrudnionej w UE-27 (76,7 mln osób) wykonywało pracę w formach niestandardowych¹, tj. na podstawie umów o pracę na czas określony (23,7 mln), w niepełnym wymiarze czasu pracy (36,4 mln) lub było samozatrudnionych (26,9 mln, w tym 18,4 mln osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników)², w przeciwieństwie do umów na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy. Choć ogólny odsetek osób wykonujących pracę w formach niestandardowych utrzymywał się na stałym poziomie w ciągu ostatniej dekady, a sytuacja różni się znacznie między poszczególnymi grupami i w obrębie grup, niektóre nowe formy zatrudnienia (pracownicy prac dorywczych, osoby pracujące na rzecz wielu pracodawców jednocześnie, osoby pracujące za pośrednictwem platform internetowych) stały się bardziej powszechne³ w państwach członkowskich UE i na ogół są w mniejszym stopniu objęte ochroną socjalną.

Ludność zatrudniona w podziale według statusu, UE-27 – 2021 r.



W 2021 r. **77** mln osób w UE wykonywało pracę w formach niestandardowych, tj. na podstawie umów o pracę na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu pracy lub było samozatrudnionych. Osoby te stanowią około 40 % ludności zatrudnionej.

¹ Źródło: Eurostat, badanie aktywności ekonomicznej ludności UE (BAEL).

² Ponadto w 2017 r. około 800 tys. osób było „samozatrudnionymi zależnymi ekonomicznie”, tj. osobami samozatrudnionymi niezatrudniającymi pracowników, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy pracowały tylko dla jednego klienta lub jednego dominującego klienta, który określał ich godziny pracy (źródło: moduł BAEL dotyczący samozatrudnienia).

³ Eurofound (2017), „[Non-standard forms of employment: recent trends and future prospects](#)” [„Niestandardowe formy zatrudnienia: najnowsze tendencje i perspektywy na przyszłość”], oraz KE (2018), „Employment and Social Developments in Europe” [„Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie”], rozdział „[Access and sustainability of social protection in a changing world of work](#)” [„Dostęp do ochrony socjalnej i jej stabilność w zmieniającym się świecie pracy”].

Systemy ochrony socjalnej są często nadal projektowane dla pracowników zatrudnionych w formie standardowej (pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, na czas nieokreślony, zależnych ekonomicznie). W rezultacie duża część siły roboczej nie jest w wystarczającym stopniu objęta ochroną socjalną ze względu na status na rynku pracy lub rodzaj stosunku pracy. Braki te stanowią zagrożenie dla dotkniętych nimi osób i ich rodzin, które doświadczają większej niepewności ekonomicznej. Mają one również wpływ na gospodarkę i społeczeństwo pod względem popytu krajowego, inwestycji w kapitał ludzki i spójności społecznej. Braki w dostępie do ochrony socjalnej w przypadku niestandardowych form zatrudnienia przyczyniają się do braku sprawiedliwości w społeczeństwie, pogłębiając podziały między pokoleniami, płciami lub grupami społecznymi, ponieważ osoby młode, osoby urodzone za granicą i kobiety rzadziej zatrudniane są na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy. Zmniejszenie braków w dostępie do ochrony socjalnej w przypadku niestandardowych form pracy mogłoby zatem przyczynić się do zmniejszenia nierówności, w tym luki płacowej i emerytalnej między kobietami a mężczyznami.

Zgodnie z zasadą 12 Europejskiego filaru praw socjalnych „[b]ez względu na rodzaj i czas trwania ich stosunku pracy pracownicy i w porównywalnych warunkach osoby samozatrudnione mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej”⁴. Aby zrealizować te ambicje polityczne, w 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej⁵.

W Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych⁶ Komisja podkreśliła, że nadzwyczajne środki wprowadzone w czasie pandemii COVID-19 w celu rozszerzenia ochrony socjalnej na grupy wcześniej z niej wykluczone mogą być źródłem inspiracji do przeprowadzenia reform strukturalnych zwiększających ochronę bezrobotnych, pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej i osób samozatrudnionych.

Transformacja cyfrowa, przyspieszona przez pandemię COVID-19, przekształca gospodarkę UE i jej rynki pracy, m.in. przez rozwój cyfrowych platform pracy⁷. Chociaż praca za pośrednictwem platform internetowych może stwarzać możliwości łatwiejszego dostępu do rynku pracy lub uzyskiwania dodatkowych dochodów dzięki działalności drugorzędnej, stwarza ona również wyzwania, w tym pod względem ochrony socjalnej.

Oprócz konieczności sprawiedliwego zarządzania transformacją ekologiczną na początku 2022 r. pojawiło się nowe wyzwanie: sytuacja gospodarcza i geopolityczna wywołana wojną napastniczą Rosji przeciwko Ukrainie i skutkująca wzrostem cen energii i towarów, presją

⁴ Do celów zalecenia Rady i niniejszego sprawozdania „pracownicy zatrudnieni w formie niestandardowej” oznaczają „pracowników” zatrudnionych na podstawie umów niestandardowych (na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu pracy), natomiast „osoby wykonujące pracę w formach niestandardowych” obejmują zarówno pracowników zatrudnionych na podstawie umów niestandardowych, jak i osoby samozatrudnione.

⁵ [2019/C 387/01](#).

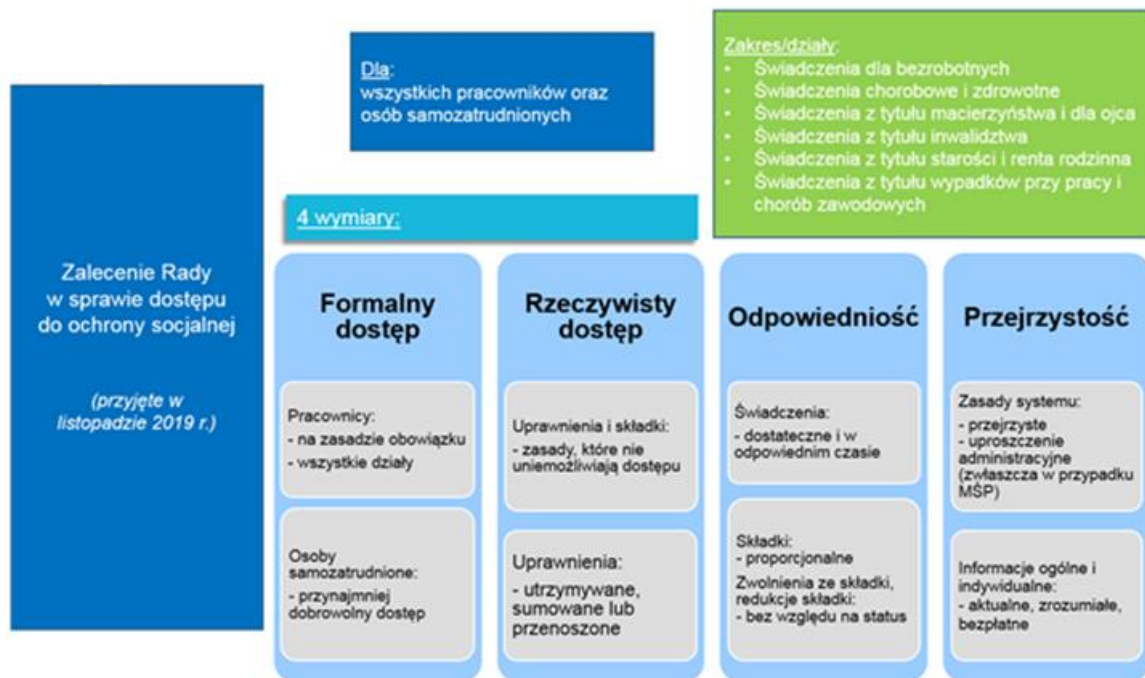
⁶ COM(2021) 102 final.

⁷ Według danych wykorzystanych na potrzeby [wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy](#) z 2021 r. 28 mln osób w UE pracuje za pośrednictwem cyfrowych platform pracy, a status 1,7–4,1 mln osób można by na podstawie dyrektywy zmienić na pracowników.

inflacyjną i rosnącą niepewnością gospodarczą. Może to doprowadzić do popadnięcia w ubóstwo gospodarstw domowych już znajdujących się w trudnej sytuacji. Systemy ochrony socjalnej mają odgrywać kluczową rolę zarówno w zapobieganiu tym skutkom, jak i w reagowaniu na nie, przez wzmocnienie istniejących siatek bezpieczeństwa socjalnego i wspieranie osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

1.2. Cele zalecenia

Zalecenie Rady ma na celu zapewnienie, aby wszyscy pracownicy i wszystkie osoby samozatrudnione miały formalny dostęp do rzeczywistej, odpowiedniej i przejrzystej ochrony socjalnej oraz wносиły składki do stosownych systemów w odniesieniu do sześciu dziedzin ochrony socjalnej: świadczeń dla bezrobotnych; świadczeń chorobowych i zdrowotnych; świadczeń z tytułu macierzyństwa i świadczeń dla ojca; świadczeń z tytułu inwalidztwa; świadczeń z tytułu starości i renty rodzinnej oraz świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.



W pkt 19 zalecenia Rady zachęca się państwa członkowskie, by jak najwcześniej wdrożyły zasady określone w zaleceniu i do 15 maja 2021 r. przedłożyły plany na temat odpowiednich środków, które mają zostać wprowadzone na szczeblu krajowym. Do grudnia 2022 r. wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Luksemburga przedłożyły taki krajowy plan wdrożenia⁸. Ministrowie ds. zatrudnienia, polityki społecznej, zdrowia i ochrony konsumentów omówili krajowe plany wdrożenia w grudniu 2021 r. w ramach europejskiego semestru oraz w maju 2022 r. na forum Komitetu Ochrony Socjalnej (SPC). W maju 2022 r. przeprowadzono również specjalne konsultacje z europejskimi organizacjami partnerów społecznych.

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

1.3. Wspieranie wdrożenia

Od czasu przyjęcia przez Radę zalecenia Komisja zastosowała konkretne środki w celu wsparcia jego wdrożenia.

Komisja współpracowała z podgrupą ds. wskaźników Komitetu Ochrony Socjalnej nad **opracowaniem ram monitorowania na potrzeby oceny postępów w osiągnięciu kluczowych celów zalecenia**. Komitet Ochrony Socjalnej zatwierdził pierwszą wersję ram w październiku 2020 r.⁹ i od tego czasu Komisja wspiera udoskonalenia metodyki i coroczne aktualizacje ram monitorowania¹⁰. Ramy monitorowania obejmują wskaźniki służące do pomiaru formalnego dostępu, rzeczywistego dostępu i adekwatności świadczeń w odniesieniu do wszystkich rodzajów pracowników w odpowiednich działach ochrony socjalnej. Ramy te obejmują również wskaźniki rynku pracy służące do pomiaru różnorodności statusów na rynku pracy oraz wskaźniki dotyczące zasad regulujących uprawnienia i składki.

Konieczne jednak są dalsze usprawnienia w monitorowaniu dostępu do ochrony socjalnej we wszystkich państwach członkowskich UE. Obecne dane dostępne na szczeblu UE nie pozwalają na przykład na bezpośredni pomiar związku między materializacją danego ryzyka a otrzymaniem świadczenia, z wyjątkiem świadczeń dla bezrobotnych i świadczeń z tytułu starości. Ponadto chociaż poczyniono postępy w ilościowym określaniu braków w formalnym dostępie, dane te nie są dostępne w odniesieniu do wszystkich państw, a dostępne dane nie są w pełni porównywalne. Ponadto w szeregu obszarach należy poczynić stopniowe postępy. Na przykład potrzebne jest lepsze zrozumienie sytuacji gospodarczej i społecznej osób samozatrudnionych (w szczególności ich dochodów) z uwzględnieniem różnych poziomów składek na zabezpieczenie społeczne.

Jeżeli chodzi o politykę, Komisja wspierała pogłębioną wymianę poglądów na temat wdrażania poszczególnych wymiarów zalecenia, w której udział wzięli przedstawiciele państw członkowskich, partnerzy społeczni i zainteresowane strony¹¹. Komisja Europejska monitoruje również kwestie ochrony socjalnej w ramach europejskiego semestru. W 2020 r. w celu złagodzenia społecznych skutków pandemii COVID-19 Komisja zaleciła, aby dziewięć państw członkowskich zwiększyło dostęp do ochrony socjalnej dla pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej i osób samozatrudnionych (EE, ES, IT, CY, LT, NL, PL, PT, SI), a w 2022 r. cztery państwa członkowskie otrzymały zalecenia krajowe w obszarach objętych zaleceniem Rady z 2019 r. (EE, HU, NL i PL). Ponadto w monitorze

⁹ Monitoring [framework](#) on Access to social protection for workers and the self-employed [Ramy monitorowania dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej].

¹⁰ [Aktualizacja](#) ram monitorowania z 2021 r. Należy zauważyć, że Wspólne Centrum Badawcze również pracuje nad poprawą ram, np. Antón i Grande (2022), *Monitoring the effective coverage and adequacy of social protection in the EU* [„Monitorowanie rzeczywistego dostępu do ochrony socjalnej i jej odpowiedniości w UE”].

¹¹ Działania te obejmują szereg wydarzeń związanych z wzajemnym uczeniem się (zob. [sprawozdanie](#) opublikowane w 2020 r.) oraz wydarzenie na wysokim szczeblu poświęcone ochronie socjalnej osób samozatrudnionych, które odbyło się w czerwcu 2022 r.

Komitetu Ochrony Socjalnej¹² co roku wskazuje się państwa członkowskie, w których kluczowym wyzwaniem społecznym jest dostęp do ochrony socjalnej¹³.

Ponadto według analizy Komisji dwie trzecie planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP) obejmuje reformy lub inwestycje ukierunkowane na poprawę dostępu do ochrony socjalnej (głównie koncentrujące się na uproszczeniu dostępu dzięki inwestycjom cyfrowym i poprawie adekwatności świadczeń dla bezrobotnych i świadczeń z tytułu starości)¹⁴.

Dwie trzecie odbudowy zwiększania odporności obejmuje reformy lub inwestycje ukierunkowane na poprawę dostępu do ochrony socjalnej.

Ponadto od 2019 r. Komisja uruchomiła szereg powiązanych inicjatyw, na przykład mających na celu poprawę zakresu i adekwatności minimalnych wynagrodzeń¹⁵ oraz dochodu minimalnego¹⁶, poprawę sytuacji osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych¹⁷, a także zaradzenie skutkom społecznym transformacji ekologicznej, w szczególności w odniesieniu do pracowników potrzebujących wsparcia w zmianie pracy i wsparcia dochodu¹⁸. Dyrektywa w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy również ma na celu zapewnienie, aby pracownicy w UE otrzymywali istotne informacje na temat swoich umów na wczesnym etapie, w szczególności na temat zabezpieczenia społecznego¹⁹. Inicjatywy te łącznie służą zapewnieniu, aby wszyscy ludzie, niezależnie od swojej formy pracy, mieli dostęp do odpowiedniej ochrony socjalnej przed ryzykiem gospodarczym oraz aby wszyscy wnosili wkład w jej finansowanie, co postuluje się również na szczeblu globalnym²⁰.

1.4. Przegląd wdrażania

W zaleceniu Rada wzywa Komisję do dokonania przeglądu postępów we wdrażaniu i do złożenia Radzie sprawozdania. Pod względem analizy niniejsze sprawozdanie opiera się na ramach monitorowania opracowanych wspólnie z Komitetem Ochrony Socjalnej na potrzeby oceny postępów w osiągnięciu kluczowych celów zalecenia oraz ostatnio wprowadzonych lub zapowiedzianych przez państwa członkowskie środków i reform określonych w ich krajowych planach wdrożenia, europejskim semestrze lub RRP. Sprawozdanie opiera się ponadto na sprawozdaniu tematycznym Europejskiej Sieci ds. Polityki Społecznej dotyczącym wymiaru

¹² Narzędzie monitorowania opracowane z Komitetem Ochrony Socjalnej w celu określenia co roku kluczowych tendencji społecznych w UE.

¹³ W [sprawozdaniu rocznym](#) Komitetu Ochrony Socjalnej z 2022 r. wymieniono następujące osiem państw członkowskich, które mają do czynienia z „kluczowym wyzwaniem społecznym” w obszarze dostępu do ochrony socjalnej: EL, ES, IT, NL, PL, PT, RO i SK.

¹⁴ Zob. również analiza tematyczna tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności dotycząca [ochrony socjalnej](#).

¹⁵ Dyrektywa (UE) 2022/2041.

¹⁶ COM(2022) 490 final.

¹⁷ COM(2021) 762 final.

¹⁸ COM(2021) 801 final.

¹⁹ Dyrektywa (UE) 2019/1152. Zob. również dyrektywa (UE) 2016/2102 w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego.

²⁰ [Zalecenie](#) MOP z 2012 r. w sprawie minimum ochrony socjalnej oraz [ogólnoświatowe wezwanie](#) z 2021 r. do działania na rzecz ukierunkowanej na człowieka odbudowy.

przejrzystości²¹, dyskusjach tematycznych na forum Komitetu Ochrony Socjalnej, wymianie poglądów z partnerami społecznymi oraz wnioskach z organizowanych przez Komisję wydarzeń poświęconych wzajemnemu uczeniu się.

W sprawozdaniu dokonuje się przeglądu postępów w czterech wymiarach określonych w zaleceniu (formalny dostęp, rzeczywisty dostęp, odpowiedniość i przejrzystość) oraz w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej i osób samozatrudnionych. Sprawozdanie dotyczy przede wszystkim środków i reform, które wprowadzono od czasu przyjęcia zalecenia Rady lub które są planowane. Ponieważ pracownicy zatrudnieni w formach standardowych mają dostęp do większości działów ochrony socjalnej w większości państw członkowskich UE, w sprawozdaniu analizuje się głównie kwestię likwidacji braków w przypadku osób samozatrudnionych i pracowników zatrudnionych na podstawie umów niestandardowych. W miarę możliwości w sprawozdaniu wykorzystuje się dane do pomiaru postępów poczynionych od przyjęcia zalecenia jesienią 2019 r., chociaż w przypadku niektórych wskaźników najnowsze dostępne statystyki pochodzą z lat 2020–2021²².

2. Przegląd postępów we wdrażaniu zalecenia Rady

2.1. Przegląd krajowych planów wdrożenia: zróżnicowany obraz pod względem ukierunkowania i poziomu ambicji

Z przeglądu²³ 26 krajowych planów wdrożenia wynika, że **prawie wszystkie plany zawierają pośrednie lub bezpośrednie odniesienie do istniejących/pozostałych braków w dostępie do ochrony socjalnej na szczeblu krajowym. Wszystkie grupy i rodzaje braków uwzględnia się jednak tylko w połowie państw członkowskich.** Ponadto w krajowych planach wdrożenia w dużym stopniu skoncentrowano się na sytuacji pod względem formalnego dostępu, podczas gdy inne aspekty dostępu do ochrony socjalnej są uwzględnione w mniejszym stopniu pomimo istniejących wskaźników uzgodnionych na szczeblu UE na potrzeby monitorowania rzeczywistego dostępu lub odpowiedniości. Co ważne, niektóre państwa członkowskie uważają, że wdrożyły już wszystkie przepisy określone w zaleceniu (BG, SE) lub prawie wszystkie (CZ, FR, HU, AT, PL), zob. również tabela w załączniku.

W większości krajowych planów wdrożenia (22 z 26 przedłożonych)²⁴ mowa jest o konkretnych środkach wprowadzonych lub nowych zobowiązaniach podjętych na szczeblu

²¹ Spasova, S. i in. (2023 r.), *Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification* [Zwiększenie przejrzystości dostępu do ochrony socjalnej dla pracowników i osób samozatrudnionych dzięki informacjom i uproszczeniu], Europejska Sieć ds. Polityki Społecznej, Urząd Publikacji UE.

²² Informacje na temat formalnego dostępu lub składek i uprawnień (MISSOC) są dostępne za początek 2022 r., natomiast w przypadku innych wskaźników (np. EU-SILC) dane odnoszą się do 2021 r. (a zatem dochodu za 2020 r.).

²³ Pierwszy przegląd 21 krajowych planów wdrożenia przedłożonych do września 2021 r. opublikowano w [sprawozdaniu rocznym](#) Komitetu Ochrony Socjalnej za 2021 r. oraz we [wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu z 2022 r.](#)

²⁴ Krajowe plany wdrożenia BG, HU, SE i SK nie zawierały odniesień do takich środków.

krajowym w celu wdrożenia zalecenia. **Zakres i skala środków oraz ich harmonogram (już wprowadzone lub planowane) różnią się jednak znacznie** w poszczególnych państwach²⁵: 10 krajowych planów wdrożenia jest skoncentrowanych na jednym głównym środku z zakresu polityki lub środku ustawodawczym, 11 planów obejmuje zestaw 3–8 środków, a plan Belgii obejmuje ponad 30 środków.

Środki przewidziane w krajowych planach wdrożenia obejmują szeroki zakres działań ochrony socjalnej, ale trzy najczęściej uwzględniane działy to emerytury, świadczenia dla bezrobotnych i świadczenia chorobowe, podczas gdy inne działy (świadczenia z tytułu macierzyństwa i świadczenia dla ojca, świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, świadczenia zdrowotne i świadczenia z tytułu inwalidztwa) są rzadziej brane pod uwagę.

Ramka 1: Pandemia COVID-19 i wpływ na systemy ochrony socjalnej

Pandemia COVID-19 ukazała kluczową rolę ochrony socjalnej w zapewnianiu siatki bezpieczeństwa w czasach kryzysu, a jednocześnie ujawniła braki w dostępie i zmusiła wiele państw członkowskich do tymczasowego rozszerzenia ochrony socjalnej na grupy wcześniej nią nieobjęte. Jeżeli wziąć pod uwagę fakt, że kryzys sanitarny pokrywa się z okresem wdrożenia zalecenia, nie jest zaskoczeniem, że 24 z 26 planów krajowych dotyczą środków podjętych w odpowiedzi na pandemię, a trzy z nich odnoszą się wyłącznie do takich środków. Tylko w ośmiu planach krajowych przewiduje się jednak środki, które nabrały trwałego charakteru, przy czym dotyczą one głównie poprawy dostępu dla osób samozatrudnionych lub pracowników w konkretnych sektorach takich jak sektor kultury.

Pandemia COVID-19 przyspieszyła również w niektórych przypadkach cyfryzację usług społecznych, w tym szersze i uproszczone stosowanie formularzy elektronicznych, teleporadnictwo i lepszą interoperacyjność między różnymi organami publicznymi pod względem danych.

Jeżeli chodzi o harmonogram, 13 państw członkowskich odnosi się do środków wprowadzonych od 2019 r., a 18 państw członkowskich odnosi się do środków przygotowywanych lub „zaplanowanych na przyszłość”. Niektóre państwa członkowskie wspominają również o środkach wprowadzonych przed przyjęciem zalecenia.

Jeżeli chodzi o grupy docelowe, to chociaż niektóre środki są skierowane do wszystkich osób zatrudnionych, **większość środków dotyczy również sytuacji określonych grup**: 17 państw członkowskich wspomina o środkach specjalnie dla osób samozatrudnionych, a 11 państw członkowskich – o środkach dla pracowników zatrudnionych na podstawie umów niestandardowych.

Krajowe plany wdrożenia niektórych państw członkowskich (np. Belgii, Estonii i Cypru) zawierają szczegółowe informacje na temat każdego planowanego środka, obejmujące dział, grupę docelową, oczekiwany wpływ, harmonogram, budżet, organ wykonawczy i plan

²⁵ Jeżeli wziąć pod uwagę wyłącznie środki strukturalne, a zatem z wyłączeniem środków tymczasowych wprowadzonych w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19.

monitorowania/oceny. W przypadku niektórych innych państw w krajowych planach wdrożenia nie opisuje się szczegółowo środków zapowiadanych na przyszłość.

Jedynie w ograniczonej liczbie krajowych planów wdrożenia mowa jest o zaangażowaniu partnerów społecznych w opracowywanie tych planów lub niektórych środków. Inne zainteresowane strony takie jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego są ledwie wspomniane. Unijne organizacje partnerów społecznych wskazały²⁶, że ich udział w tym procesie był bardzo mały lub miał miejsce na bardzo późnym etapie, i zaapelowały do większe zaangażowanie ich w opracowywanie i wdrażanie środków mających na celu poprawę dostępu do ochrony socjalnej dla pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej i osób samozatrudnionych.

Oprócz poprawy dostępu do ochrony socjalnej w krajowych planach wdrożenia niektórych państw członkowskich wspomniano również o **środkach mających na celu ograniczenie nadmiernego wykorzystywania niestandardowych form pracy.** Na przykład Niderlandy podejmują działania, aby ograniczyć zachęty socjalne i podatkowe do pracy na własny rachunek (bez zatrudniania pracowników) lub zachęty socjalne i podatkowe dla przedsiębiorstw do zatrudniania na podstawie umów o pracę na czas określony; Niemcy i Polska wprowadziły środki służące lepszemu monitorowaniu statusu osób zatrudnionych na podstawie umów niestandardowych.

W zaleceniu zachęca się również państwa członkowskie do poprawy dostępności krajowych danych statystycznych dotyczących dostępu do ochrony socjalnej, ale pomimo stosunkowo ograniczonej dostępności danych ilościowych w tym obszarze tylko kilka państw członkowskich (5 z 26, zob. załącznik) planuje konkretne środki. Chociaż wiele państw członkowskich faktycznie dysponuje danymi, głównie ze źródeł administracyjnych, nie zawsze są one podzielone według rodzaju stosunku pracy, płci lub wieku, a próby oszacowania wskaźnika dostępu w poszczególnych działach ochrony socjalnej są ograniczone²⁷. Dostępne dane nie są ponadto systematycznie wykorzystywane w kształtowaniu polityki. Ani w krajowych planach wdrożenia, ani w uwagach partnerów społecznych przekazanych w ramach konsultacji nie poruszono konkretnych kwestii dotyczących wpływu środków wdrażania na małe i średnie przedsiębiorstwa. Organizacje pracodawców wskazały jednak, że zasadą przewodnią powinien być dostęp osób samozatrudnionych do najistotniejszych działów podstawowej ochrony socjalnej po rozsądnych kosztach, natomiast dostęp do bardziej zaawansowanej ochrony powinien pozostać opcjonalny.

Środki, o których mowa w krajowych planach wdrożenia, mogłyby skorzystać na **lepszym powiązaniu ze środkami z zakresu polityki w ramach RRP** oraz z działaniami następczymi w kontekście europejskiego semestru. Pozwoliłoby to zmaksymalizować ich wpływ. Na przykład w większości krajowych planów wdrożenia nie wspomina się o środkach związanych z poprawą przejrzystości systemów ochrony socjalnej, podczas gdy w wielu RRP kładzie się nacisk na cyfryzację w ochronie socjalnej w celu zapewnienia lepszego dostępu do usług zabezpieczenia społecznego, uproszczenia procedur oraz zaoferowania obywatelom

²⁶ Konsultacje z partnerami społecznymi UE (maj 2022 r.) w sprawie wdrożenia zalecenia.

²⁷ Na podstawie dyskusji w podgrupie ds. wskaźników Komitetu Ochrony Socjalnej, październik 2022 r.

i przedsiębiorstwom prostych i skutecznych rozwiązań cyfrowych. Ponadto państwa członkowskie mogłyby również wykorzystać Instrument Wsparcia Technicznego, aby uzyskać pomoc we wdrażaniu reform strukturalnych na szczeblu krajowym.

2.2. Formalny dostęp

Pracowników i osoby samozatrudnione na własny rachunek uznaje się za „osoby objęte formalnym dostępem« do określonych działów ochrony socjalnej, jeżeli obowiązujące prawodawstwo lub układ zbiorowy określają, że są oni uprawnieni do uczestnictwa w systemie ochrony socjalnej w danym dziale. Formalny dostęp można zapewnić poprzez systemy obowiązkowe lub dobrowolne” (zalecenie Rady, motyw 15).

Państwa członkowskie wezwano do poprawy formalnego dostępu (do wszystkich działów wymienionych w zaleceniu) i rozszerzenia go na: a) wszystkich pracowników, bez względu na rodzaj stosunku pracy, na zasadzie obowiązku; b) osoby samozatrudnione, przynajmniej na zasadzie dobrowolności oraz, w stosownych przypadkach, na zasadzie obowiązku.

2.2.1. Braki

Analiza formalnego dostępu²⁸ przeprowadzona na podstawie ram monitorowania pokazuje, że pomimo pewnych postępów od 2019 r. nadal istnieją znaczne braki w dostępie w państwach członkowskich UE zarówno w przypadku pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej, jak i osób samozatrudnionych²⁹.

W 2022 r. w 17 państwach członkowskich³⁰ co najmniej jedna grupa pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej napotykała braki w formalnym dostępie w co najmniej jednym z istotnych działów ochrony socjalnej. Do działów zabezpieczenia społecznego, w których występuje najwięcej braków, należą: świadczenia dla bezrobotnych (13 państw członkowskich), świadczenia chorobowe (11) i świadczenia z tytułu macierzyństwa (9). Kategoriami, których braki te dotyczą, są pracownicy prac dorywczych lub pracownicy zatrudnieni na podstawie uproszczonych krótkoterminowych umów na czas określony, pracownicy sezonowi oraz pracownicy zatrudnieni na podstawie umów o pracę specyficznych dla innych państw³¹. W pięciu państwach członkowskich³² braki dotyczą wyłącznie konkretnej grupy „praktykanci i stażyści” (a często podgrupy w tej kategorii)³³. Ponadto w około połowie państw członkowskich dostęp pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej do co najmniej jednego działu ochrony socjalnej jest wyłącznie dobrowolny,

²⁸ Gromadzenie danych dotyczących formalnego dostępu (SPC), najnowsza aktualizacja: wiosna 2022 r.

²⁹ Biorąc pod uwagę trwające lub zapowiedziane reformy dotyczące formalnego dostępu (zob. ramka 2), wydaje się, że w ciągu najbliższych kilku lat ilość braków wskazanych w tej sekcji nieco się zmniejszy.

³⁰ CZ, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI i SK. Uwaga: odzwierciedla to stan na wiosnę 2022 r. Od października 2022 r. pozostałe braki w dostępie formalnym zlikwidowano w Hiszpanii – pracownikom domowym zapewniono dostęp do świadczeń dla bezrobotnych.

³¹ Obejmuje to miniprace w Niemczech, (niektóre) umowy cywilnoprawne (tj. kategorię nietypowych umów o pracę) w Polsce, umowy o dzieło w Czechach, umowy o pracę o nieregularnych dochodach na Słowacji itp.

³² DK, EL, FR, IT i NL.

³³ Odzwierciedla to wstępne wyniki przeglądu wdrażania [zalecenia Rady w sprawie ram jakości staży](#).

często za pośrednictwem systemów dających możliwość przystąpienia do programu (z klauzulą opt-in), zwłaszcza w odniesieniu do świadczeń dla bezrobotnych, świadczeń z tytułu starości, z tytułu inwalidztwa, z tytułu macierzyństwa oraz świadczeń chorobowych.

Na podstawie danych dostępnych w ograniczonej liczbie państw członkowskich szacuje się³⁴, że około 5,6 mln pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej nie ma dostępu do świadczeń dla bezrobotnych (w 11 państwach członkowskich), 366 tys. nie ma dostępu do świadczeń chorobowych (w sześciu państwach członkowskich), a 413 tys. nie ma dostępu do świadczeń z tytułu macierzyństwa (w pięciu państwach członkowskich). Te dane liczbowe należy oczywiście traktować jako oszacowania dolnej granicznej wartości, ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie zgłaszają takie braki, w przypadku gdy istnieją.

Jeżeli chodzi konkretnie o osoby samozatrudnione, braki w formalnym dostępie występują w co najmniej jednym z działów ochrony socjalnej w 19 państwach członkowskich (według stanu na 2022 r.). Działy, których problem ten dotyczy w największym stopniu, to świadczenia dla bezrobotnych (13 państw członkowskich), a w dalszej kolejności świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (9), świadczenia dla ojca (5) i świadczenia chorobowe (3). Fakt, że dostęp osób samozatrudnionych jest dobrowolny w co najmniej jednym z działów w 19 państwach członkowskich³⁵, głównie za pośrednictwem systemów z klauzulą opt-in, chociaż jest to rozwiązanie zgodne z zaleceniem, skutkuje ogólnie niskim wskaźnikiem przystępowania do systemów ochrony socjalnej³⁶. W przypadku niektórych państw członkowskich można to wytłumaczyć krótkim czasem, jaki daje się ludziom na podjęcie decyzji o przystąpieniu do systemów dobrowolnych, w połączeniu z długimi wiążącymi okresami uczestnictwa w systemie.

W 2022 r. osoby samozatrudnione w 19 państwach członkowskich i niektórzy pracownicy zatrudnieni w formie niestandardowej 17 państwach członkowskich nie byli objęci co najmniej jednym działem ochrony socjalnej.

2.2.2. Środki z zakresu polityki

W większości krajowych planów wdrożenia potwierdza się opisane powyżej braki w formalnym dostępie, a większość państw członkowskich przedstawiła środki, które wprowadziły lub zamierzają wprowadzić w celu usunięcia tych braków. Wiele z tych środków wprowadzono jednak w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19, aby tymczasowo i w drodze wyjątku rozszerzyć dostęp do ochrony socjalnej na określone kategorie pracowników wcześniej nią nieobjętych (lub tylko częściowo objętych) (pracownicy zatrudnieni na podstawie umów niegwarantujących pewności zatrudnienia, pracownicy

³⁴ Na podstawie agregacji oszacowań krajowych opartych na różnych źródłach i metodach i nieobejmujących wszystkich państw członkowskich, w których występują braki.

³⁵ W szczególności w przypadku świadczeń chorobowych, świadczeń z tytułu starości i renty rodzinnej oraz świadczeń z tytułu macierzyństwa.

³⁶ Zob. [aktualizacja](#) ram monitorowania z 2021 r. oraz Schoukens (2022 r.), „[Improving access to social protection for the self-employed in the EU](#)” [„Poprawa dostępu do ochrony socjalnej dla osób samozatrudnionych w UE”].

domowi i osoby samozatrudnione) lub pracujących w określonych sektorach/zawodach (sektor kultury, pracownicy służby zdrowia itp.)³⁷.

W nieco ponad połowie państw członkowskich (15) środki wprowadzone lub zapowiedziane od 2019 r. w zakresie formalnego dostępu to reformy strukturalne mające na celu trwałe usunięcie braków w działach objętych zaleceniem ³⁸. **Najczęściej dotyczą one wyeliminowania braków w formalnym dostępie dla osób samozatrudnionych**, co można wyjaśnić dużą liczbą państw członkowskich, w których osoby te nadal są wykluczone z dostępu do szeregu działów. Mniej uwagi poświęca się pozostałym niestandardowym formom pracy (np. umowom o pracę na czas określony/w niepełnym wymiarze czasu pracy).

Tabela 1: Reformy strukturalne w zakresie formalnego dostępu od 2019 r.

	Reformy strukturalne w 15 państwach członkowskich:			Brak reform strukturalnych (w 12 państwach członkowskich)
Grupy docelowe	Osoby samozatrudnione	Pracownicy zatrudnieni w formie niestandardowej	Obie grupy	
Państwa członkowskie	<i>EL, FR, IT, LT, MT, NL</i>	<i>ES, PL, PT</i>	<i>BE, EE, IE, CY, LU, RO</i>	AT, BG, CZ, DK, DE, HR, LV, HU, SI, SK, FI i SE

Źródło: krajowe plany wdrożenia i aktualizacja danych przez SPC. Uwaga: państwa oznaczone kursywą: reformy zaproponowane lub zapowiedziane, ale jeszcze nieprzyjęte.

Spośród reform dotyczących osób samozatrudnionych niektóre już wdrożono, wiele z nich jest w przygotowaniu, podczas gdy inne są planowane na przyszłość (zob. ramka 2).

Ramka 2: Ochrona socjalna osób samozatrudnionych

Chociaż łączny udział osób samozatrudnionych w sile roboczej utrzymywał się na stałym poziomie w ciągu ostatnich 25 lat (około 14 % siły roboczej), odsetek osób samozatrudnionych niezatrudniających pracowników wzrastał (około 68,3 % z 27 mln osób samozatrudnionych w UE)³⁹. Dostępne dane dotyczące siedmiu państw członkowskich (BE, DE, IT, LU, NL, PL i SE) wskazują na wysoki wskaźnik ubóstwa pracujących wśród osób

³⁷ Zob. szczegółowe informacje na temat innych państw – [wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu z 2022 r.](#), wniosek w sprawie [wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu z 2023 r.](#) oraz Europejska Sieć ds. Polityki Społecznej (2021), *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis* [Polityka zabezpieczenia społecznego i włączenia w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19].

³⁸ W niektórych państwach prawa rozszerzono kompleksowo na wszystkich pracowników, na przykład prawo do urlopu ojcowskiego (w BG i HR) zgodnie z dyrektywą z 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Środki te nie są szczegółowo omówione w niniejszym sprawozdaniu.

³⁹ Eurostat, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników⁴⁰. Tendencja ta sprawia, że potrzeba zapewnienia osobom samozatrudnionym dostępu do ochrony socjalnej jest większa.

W 12 państwach członkowskich, które przekazały dane⁴¹, 15,3 mln osób samozatrudnionych nie ma dostępu do świadczeń dla bezrobotnych, 3,9 mln nie ma dostępu do świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (w dziewięciu państwach członkowskich), a 5,3 mln – do świadczeń chorobowych (w trzech państwach członkowskich).

Jak przedstawiono poniżej, szereg reform strukturalnych pokazuje, że możliwe jest wyeliminowanie tych braków, i mogłoby stanowić inspirację dla innych państw, które nadal borykają się z takimi problemami.

W listopadzie 2019 r. **Irlandia** wprowadziła nowy system świadczeń dla osób poszukujących pracy, które były samozatrudnione. Począwszy od 2019 r. **Francja** przyznała osobom samozatrudnionym dostęp do zasiłku dochodowego na określonych warunkach (zakończenie działalności w drodze wyroku sądowego lub postępowania upadłościowego), a w 2022 r. złagodziła warunki ubiegania się o świadczenie. Od końca 2020 r. Francja rozszerzyła również świadczenia chorobowe na wolne zawody. Na **Malcie** od początku 2019 r. osoby samozatrudnione kwalifikują się na określonych warunkach do świadczeń dla bezrobotnych. W ramach dekretu o równowadze między życiem zawodowym a prywatnym (czerwiec 2022 r.) **Włochy** wprowadziły prawo do diety dziennej dla samozatrudnionych kobiet w okresie poprzedzającym poród (w przypadku komplikacji) oraz prawo do urlopu rodzicielskiego lub ze względów rodzinnych dla samozatrudnionych ojców.

Cypr reformuje system ubezpieczeń społecznych, aby objąć nim osoby samozatrudnione i niestandardowe formy zatrudnienia (wejście w życie reformy zaplanowano na 2023 r.). Rząd **Luksemburga** zaproponował wprowadzenie świadczeń dla samozatrudnionych ojców. **Estonia** rozszerza zakres ubezpieczenia od utraty pracy na osoby samozatrudnione, posiadaczy rachunków biznesowych oraz członków organów zarządzających i kontrolnych. Pracuje również nad rozszerzeniem zakresu ubezpieczenia zdrowotnego na osoby nieubezpieczone lub objęte ubezpieczeniem okresowym. **Niderlandy** przygotowują się do wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia inwalidzkiego dla osób samozatrudnionych (co ma nastąpić do 2026 r.).

Krajowe plany wdrożenia obejmują również zobowiązania na przyszłość. Na przykład **Rumunia** planuje rozszerzyć urlop ojcowski na osoby samozatrudnione; **Belgia** ocenia, w jaki sposób nadać stały charakter ochronie przed utratą dochodu przeznaczonej dla osób samozatrudnionych („uprawnienie pomostowe”); **Grecja** planuje rozszerzyć dostęp do świadczeń chorobowych na osoby samozatrudnione; **Litwa** rozważa objęcie wszystkich osób samozatrudnionych systemem ubezpieczenia od utraty pracy; **Niderlandy** eksperymentują z zapewnieniem osobom samozatrudnionym dostępu do zbiorowych systemów emerytalnych.

W przypadku **pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej** dotychczasowe reformy obejmują: dostęp pracowników domowych do świadczeń składkowych dla bezrobotnych w Hiszpanii (od października 2022 r.); nowy status i specjalny fundusz zabezpieczenia społecznego dla specjalistów w sektorze kultury w Portugalii (od października 2022 r. – pracownicy zatrudnieni na podstawie umów o pracę na bardzo krótki czas są objęci ubezpieczeniem od większości rodzajów ryzyka i są uprawnieni do nowego świadczenia z tytułu zawieszenia działalności artystycznej). Ponadto pewna liczba państw członkowskich – z wykorzystaniem działań wspierających na szczeblu unijnym⁴² – wprowadza środki mające na celu poprawę statusu i warunków pracy **artystów oraz osób zawodowo zajmujących się**

⁴⁰ Eurostat, EU-SILC 2019 wykorzystany w projekcie unijnym „[Working Yet Poor](#)” [„Pracujący, ale ubodzy”].

⁴¹ Gromadzenie danych dotyczących formalnego dostępu (KE-SPC), najnowsza aktualizacja: wiosna 2022 r.

⁴² Plan prac UE w dziedzinie kultury na lata 2023–2026; [rezolucja Parlamentu Europejskiego](#) w sprawie sytuacji artystów i odbudowy życia kulturalnego w UE; opublikowane przez Komisję [badanie z 2020 r.](#) na temat statusu i warunków pracy artystów oraz osób zawodowo zajmujących się kulturą i kreatywnością.

kulturą i kreatywnością, które to branże charakteryzują się częstym występowaniem niestandardowych form pracy⁴³.

Przygotowywane są inne reformy. Przy wsparciu z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) pod koniec 2021 r. Polska rozpoczęła reformę mającą na celu rozszerzenie obowiązkowego ubezpieczenia i poprawę ochrony ubezpieczeniowej. Reforma ta dotyczy w szczególności umów cywilnoprawnych i obejmuje przepisy służące zapewnieniu, aby osoby pracujące na podstawie takich umów podlegały ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu i wypadkowemu. Inne reformy obejmują: rządowy projekt ustawy w Irlandii przewidujący zapewnienie minimalnego poziomu ochrony (świadczenia chorobowe) pracownikom o niskich zarobkach, którzy mogą nie być uprawnieni do świadczeń z zakładowego systemu świadczeń chorobowych; w Luksemburgu wnioski w sprawie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (październik 2021 r.) w celu zapewnienia zabezpieczenia zdrowotnego nieubezpieczonym osobom w trudnej sytuacji.

Ponadto Rumunia planuje zapewnić formalny dostęp do wszystkich działów zabezpieczenia społecznego dla pracowników sezonowych, robotników dniówkowych oraz osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych, a Belgia ocenia sposoby poprawy formalnego dostępu dla osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych (dostęp do świadczeń dla bezrobotnych i z tytułu wypadków przy pracy) oraz określonych kategorii pracowników (np. opiekunki do dzieci). Czechy nie zamierzają przekształcać swoich umów o dzieło w stosunek pracy, ale planują zmianę kryteriów dostępu do ubezpieczenia oraz poprawę dostępu do ubezpieczenia na wypadek choroby i powiązanych rodzajów ryzyka (w tym w kontekście macierzyństwa) dla pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej.

Inne państwa członkowskie zgłosiły, że nie zamierzają zapewniać (pełnego) dostępu niektórym grupom, które obecnie nie są nim objęte, w szczególności osobom samozatrudnionym. Powody takiego podejścia obejmują: związane z tym koszty, obawy dotyczących wpływu na elastyczność rynku pracy lub złożoność zapewnienia pełnej ochrony ubezpieczeniowej osobom samozatrudnionym (w szczególności ubezpieczenia od utraty pracy, ubezpieczenia na wypadek choroby lub ubezpieczenia inwalidzkiego). W niektórych przypadkach powodem niepodjęcia działań na rzecz zlikwidowania braków w formalnym dostępie jest niewielki rozmiar grup nieobjętych ochroną socjalną lub fakt, że niektóre rodzaje ryzyka mogą być uwzględnione w innych działach ochrony socjalnej lub w ubezpieczeniu związanym z głównym miejscem pracy danej osoby (gdy braki dotyczą niektórych marginalnych umów dodatkowych).

Partnerzy społeczni wyrazili rozbieżne poglądy na temat kwestii formalnego dostępu, szczególnie w przypadku osób samozatrudnionych. Organizacje pracodawców argumentowały, że „obowiązkowy i pełny dostęp do wszystkich sześciu działów ochrony socjalnej i składki na tę ochronę podważyłyby samo pojęcie samozatrudnienia” oraz że

⁴³ W Belgii trwają dyskusje nad reformą dotyczącą statusu artystów, a Irlandia realizuje pilotażowy program gwarancji dochodu podstawowego dla artystów. Czechy, Hiszpania, Grecja i Rumunia ujęły powiązane reformy w swoich RRP.

„możliwy musi być pewien wybór między poszczególnymi działaniami ochrony socjalnej, jak również wysokością odpowiednich składek”⁴⁴. Z drugiej strony organizacje pracowników wezwały rządy do zapewnienia osobom samozatrudnionym obowiązkowego dostępu do wszystkich działań oraz do zajęcia się kwestią fikcyjnego samozatrudnienia⁴⁵.

W ciągu ostatnich kilku lat warunki pracy osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych znajdowały się w centrum debaty na temat polityki społecznej, przy czym koncentrowano się w szczególności na ich statusie zatrudnienia (osoby samozatrudnione czy pracownicy) oraz wpływie tego statusu na dostęp do ochrony socjalnej.

Dostęp do ochrony socjalnej osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych jest omówiony w 11 krajowych planach wdrożenia (BE, DE, EE, FR, HR, IT, CY, LT, PT, RO i SI), przy czym w większości z nich uznaje się, że stanowi on wyzwanie. **Pięć państw członkowskich (BE, IT, CY, RO i SI) uwzględniło w krajowych planach wdrożenia konkretne środki**, natomiast cztery państwa członkowskie wspominają ogólnie o konieczności podjęcia działań w tym obszarze w przyszłości (DE, EE, LT i PT). Na przykład Cypr zalicza osoby pracujące za pośrednictwem platform internetowych do grupy osób zatrudnionych na podstawie umów niestandardowych, na którą należy rozszerzyć dostęp do świadczeń (świadczeń dla bezrobotnych, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy) w drodze reformy ubezpieczenia społecznego; Belgia i Rumunia zapowiadają zmiany legislacyjne mające na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej osobom pracującym za pośrednictwem platform internetowych, w tym osobom samozatrudnionym (zob. również powyżej).

Ponadto od czasu przedłożenia krajowych planów wdrożenia niektóre państwa członkowskie (Grecja, Hiszpania, Francja) podjęły dalsze działania na rzecz osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych, również w ramach swoich RRP. Portugalia zapowiedziała dalsze środki, a inne państwa (Niemcy, Chorwacja, Luksemburg i Niderlandy) aktualnie omawiają ewentualne zmiany w stosownych przepisach.

2.3. Rzeczywisty dostęp

Chociaż formalny dostęp jest niezbędnym warunkiem korzystania z systemów ochrony socjalnej, może on nie wystarczyć, o ile nie zostanie zapewniony rzeczywisty dostęp wszystkim pracownikom, niezależnie od rodzaju stosunku pracy, a także osobom samozatrudnionym. Zgodnie z zaleceniem Rady „rzeczywisty dostęp» danej grupy oznacza sytuację w określonym dziale ochrony socjalnej, kiedy osoby należące do danej grupy mają możliwość nabywania świadczeń oraz możliwość dostępu do danego poziomu świadczeń, w przypadku materializacji określonego ryzyka”. Można go osiągnąć przez dostosowanie zasad regulujących składki i uprawnienia, tak aby osoby fizyczne mogły nabywać świadczenia

⁴⁴ European cross-industry [employers' statement](#) on the monitoring framework on access to social protection for workers and the self-employed [Oświadczenie europejskich pracodawców reprezentujących różne branże w sprawie ram monitorowania dostępu pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej], marzec 2021 r.

⁴⁵ Oświadczenia EKZZ wydane w porozumieniu z partnerami społecznymi UE (maj 2022 r.) oraz podczas wydarzenia KE poświęconego poprawie dostępu do ochrony socjalnej dla osób samozatrudnionych, które odbyło się w czerwcu 2022 r.

i mieć możliwość dostępu do nich niezależnie od rodzaju stosunku pracy lub statusu na rynku pracy. Ponadto rzeczywisty dostęp oznacza również, że uprawnienia można utrzymywać, gromadzić lub przenosić pomiędzy wszystkimi rodzajami statusów zatrudnienia i samozatrudnienia na przestrzeni czasu oraz pomiędzy różnymi systemami w ramach danego działu ochrony socjalnej.

2.3.1. Braki

W kontekście ram monitorowania rzeczywisty dostęp szacuje się na podstawie wskaźnika otrzymywania świadczeń społecznych (na poziomie indywidualnym) przez zagrożone ubóstwem osoby w wieku produkcyjnym przed transferami socjalnymi, z uwzględnieniem różnych statusów aktywności zawodowej⁴⁶. **Według stanu na 2021 r. dostęp do świadczeń społecznych w UE-27 różni się znacznie w zależności od statusu aktywności zawodowej⁴⁷.**

- W UE pracownicy tymczasowi średnio częściej otrzymują świadczenia niż pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony⁴⁸ (odpowiednio 47,9 % i 39,1 %), a pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy częściej otrzymują świadczenia niż pracownicy zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy (43,3 % i 37,9 %), ponieważ ich niekorzystna sytuacja społeczna wymaga większego wsparcia pochodzącego z transferów socjalnych. Nie dzieje się tak jednak we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto samozatrudnienie pozostawało statusem aktywności zawodowej, w przypadku którego najrzadziej otrzymywano świadczenia⁴⁹ w przypadku zagrożenia ubóstwem (31,2 % osób samozatrudnionych w porównaniu z 41,8 % pracowników wszystkich rodzajów w UE-27). Sytuacja taka miała miejsce w większości państw członkowskich pomimo nadzwyczajnych środków wsparcia dochodu w okresie pandemii COVID-19, kiedy to wskaźnik otrzymywania świadczeń przez osoby samozatrudnione niemal się potroił.
- Ogółem w 14 państwach członkowskich osoby zatrudnione w formach standardowych (pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy) częściej otrzymywały świadczenia niż wszystkie inne osoby zatrudnione (pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas określony i osoby samozatrudnione), a w czterech państwach członkowskich różnica ta przekraczała 10 punktów procentowych⁵⁰. W sześciu państwach członkowskich⁵¹ świadczenia społeczne

⁴⁶ Odzwierciedla to zakres, w jakim systemy ochrony socjalnej docierają do grup zagrożonych ubóstwem przed transferami socjalnymi (co można uznać za wskaźnik zastępczy dla rodzajów ryzyka wchodzących w zakres zalecenia). Chociaż idealnym wskaźnikiem dostępu byłby odsetek osób otrzymujących świadczenia w odniesieniu do każdego rodzaju ryzyka z uwzględnieniem wcześniejszego statusu na rynku pracy, w obecnych badaniach ogólnounijnych trudno jest uchwycić liczbę ludności, w przypadku której ryzyko się materializuje.

⁴⁷ O ile nie wskazano inaczej, wszystkie wskaźniki dotyczące rzeczywistego dostępu i odpowiedniości opierają się na danych Eurostatu z badania EU-SILC (2021).

⁴⁸ Odwrotna sytuacja miała miejsce w ośmiu państwach członkowskich (BE, BG, EE, ES, IT, CY, LV i MT).

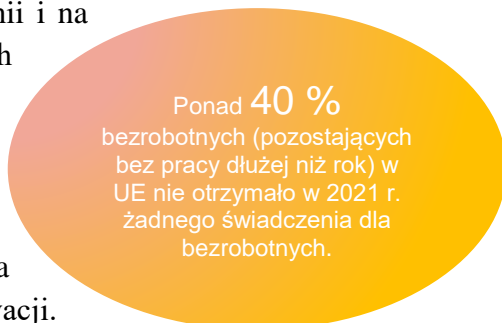
⁴⁹ Pomagający członkowie rodziny byli jeszcze rzadziej objęci świadczeniami społecznymi, chociaż wartości dotyczące tej kategorii są statystycznie wiarygodne tylko w kilku państwach członkowskich.

⁵⁰ BG, LV, LT i SI.

⁵¹ EL, HR, HU, PL, PT i RO.

otrzymywało około 10 % lub mniej pracowników zatrudnionych na czas określony w pełnym wymiarze czasu pracy.

- Spośród bezrobotnych nieco ponad połowa (52,7 %) otrzymała w 2021 r. (jakikolwiek) świadczenia społeczne. Wskaźnik ten wynosił jednak poniżej 25 % w Bułgarii, Grecji, Chorwacji, Polsce, Rumunii i na Słowacji. Spośród wszystkich zarejestrowanych krótkotrwale bezrobotnych (pozostających bez pracy krócej niż rok) 57,3 % otrzymało w 2021 r. w UE świadczenia/pomoc dla bezrobotnych⁵², ale mniej niż 50 % w sześciu państwach członkowskich⁵³ i tylko jedna trzecia lub mniej w Chorwacji, Polsce i na Słowacji.



Jeżeli chodzi o transfery dochodów w następstwie utraty zarobków (zazwyczaj świadczenia dla bezrobotnych), z ostatniego badania OECD⁵⁴ wynika, że w państwach członkowskich UE różnice w poziomie wsparcia dochodu między osobami, które przed bezrobociem były zatrudnione w standardowej formie, a osobami zatrudnionymi w innych formach często są znaczne. Wynika to głównie z ograniczonej dostępności wsparcia dochodu osób w przeszłości samozatrudnionych, które często są wyłączone ze świadczeń dla bezrobotnych związanych z zarobkami. Na przykład we Włoszech i Portugalii pracownicy zatrudnieni w formie standardowej o 50 % częściej niż inni pracownicy otrzymywali wsparcie dochodu po utracie pracy, a duże różnice występowały również w Estonii, na Łotwie, Litwie i w Polsce (20–30 % częściej).

Osoby zatrudnione w formie niestandardowej częściej nie mają rzeczywistego dostępu do ochrony socjalnej, gdy jej potrzebują. Obowiązujące zasady regulujące składki i uprawnienia faktycznie mogą utrudniać rzeczywisty dostęp do świadczeń pracownikom zatrudnionym w formie niestandardowej i osobom samozatrudnionym. Na przykład w 2022 r. okres gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień dla bezrobotnych w 12 państwach członkowskich wynosił jeden rok, a w dwóch państwach członkowskich nawet dwa lata⁵⁵. Takie kryteria, często mające na celu zabezpieczenie stabilności finansowej systemu, wykluczają z możliwości otrzymywania świadczeń szereg osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony lub w branżach niegwarantujących pewności zatrudnienia, nawet jeżeli osoby te opłacały składki i są zagrożone ubóstwem. Dotyczy to również świadczeń chorobowych, gdzie okresy uprawniające do świadczeń wynoszą co najmniej sześć miesięcy w przypadku pracowników w 10 państwach członkowskich i są dłuższe w przypadku osób

⁵² Eurostat, BAEL, [lfsa_ugadra](#).

⁵³ BG, CZ, EL, ES, CY i SI.

⁵⁴ 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](#). [Faktyczne różnice w dostępie do ochrony socjalnej pracowników zatrudnionych w formie standardowej i pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej: podejście do monitorowania dostępności i poziomów wsparcia dochodu].

⁵⁵ Źródło: MISSOC (1 stycznia 2022 r.).

samozatrudnionych niż w przypadku pracowników w pięciu państwach członkowskich. Ponadto w jednej trzeciej państw członkowskich składkowe świadczenia z tytułu macierzyństwa nie są dostępne dla osób, które nie pracowały przez co najmniej 8 miesięcy.

W 2022 r. okres gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień dla bezrobotnych wynosił co najmniej **1 rok** w 14 państwach członkowskich. W przypadku zasiłku chorobowego okres ten wynosił co najmniej **6 miesięcy** w 10 państwach członkowskich.

2.3.2. Środki z zakresu polityki

W wielu krajowych planach wdrożenia dostrzeżono wyzwanie, jakim jest dla pracowników zatrudnionych na podstawie umów niestandardowych, w szczególności umów o pracę na bardzo krótki czas, oraz osób samozatrudnionych skuteczny dostęp do ochrony socjalnej. Liczba wdrożonych lub proponowanych reform strukturalnych jest jednak ograniczona. Ponadto w krajowych planach wdrożenia bardzo niewiele uwagi poświęca się sposobom poprawy możliwości przenoszenia uprawnień z jednego systemu lub statusu zatrudnienia do innego.

Europejskie organizacje pracowników wyraziły obawy, że większość krajowych planów wdrożenia nie rozwiązuje w wystarczającym stopniu problemów związanych z rzeczywistym dostępem (w szczególności restrykcyjnych zasad kwalifikowalności, które uniemożliwiają potrzebującym dostęp do świadczeń). Europejskie organizacje pracodawców twierdzą, że ochrona socjalna musi być powiązana ze składkami płaconymi z tytułu zatrudnienia oraz że należy zwiększyć zachęty do podejmowania pracy⁵⁶.

Szereg państw członkowskich twierdzi w krajowych planach wdrożenia, że obecne zasady regulujące uprawnienia są odpowiednie i że okresy składkowe muszą być wystarczająco długie, aby zapewnić zachęty do pracy oraz „chronić stabilność systemu i wdrażać zabezpieczenia zapobiegające nadużyciom”. Pokazuje to, że zmiana zasad dotyczących składek i uprawnień nadal jest trudną kwestią polityczną, wymagającą oceny skutków, konsensusu politycznego i zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron.

Większość zgłoszonych środków wprowadzono na zasadzie wyjątku i tymczasowo w odpowiedzi na pandemię COVID-19. Jeżeli chodzi o świadczenia dla bezrobotnych, w szeregu państw złagodzone warunki kwalifikowania się do takiej pomocy. Na przykład Włochy i Litwa rozszerzyły kategorie potencjalnych beneficjentów, a Finlandia zezwoliła osobom na tymczasowym zwolnieniu na dostęp do świadczeń dla bezrobotnych. Łotwa wprowadziła tymczasową pomoc dla bezrobotnych przeznaczoną dla osób, których prawa do świadczeń wygasły, oraz dla bezrobotnych młodych absolwentów. Niemcy przyjęły pakiet ochrony socjalnej, który ułatwił osobom poszukującym pracy dostęp do świadczeń z tytułu podstawowego zabezpieczenia społecznego.

Podczas pandemii COVID-19 wprowadzono szereg środków, aby ułatwić osobom samozatrudnionym dostęp do świadczeń dla bezrobotnych lub systemów wsparcia dochodu. Na przykład Niderlandy przyjęły kilka pakietów tymczasowego wsparcia dochodu;

⁵⁶ Oświadczenie Konfederacji Europejskiego Biznesu podczas konsultacji z partnerami społecznymi z UE (maj 2022 r.); oraz [oświadczenie europejskich pracodawców](#) reprezentujących różne branże z marca 2021 r.

Belgia rozszerzyła „uprawnienie pomostowe” (zasiłek w przypadku upadłości) na osoby samozatrudnione; Hiszpania udzieliła osobom samozatrudnionym wsparcia w postaci specjalnych świadczeń i zwolnienia ze składek. Szereg państw członkowskich⁵⁷ skupiło się na ułatwieniu dostępu do świadczeń dla bezrobotnych lub do innego wsparcia dochodu w przypadku artystów, ponieważ większość z nich nie byłaby w stanie spełnić standardowych warunków kwalifikowania się do takiej pomocy. Niemcy wprowadziły środki mające na celu utrzymanie ochrony ubezpieczeniowej samozatrudnionych artystów przez dotowanie ich składek. W wielu państwach członkowskich wprowadzono również środki tymczasowe ułatwiające rzeczywisty dostęp do innych działań (takich jak świadczenia chorobowe i zdrowotne)⁵⁸.

Przeprowadzono również ograniczoną liczbę reform strukturalnych, szczególnie w zakresie dostępu do świadczeń dla bezrobotnych oraz innych systemów wsparcia dochodu (zob. ramka 3 poniżej).

Ramka 3: (Wybrane) reformy związane z rzeczywistym dostępem

Hiszpania reformuje system pomocy dla bezrobotnych w celu wyeliminowania niektórych luk w jego zakresie, wydłużenia maksymalnego okresu obowiązywania oraz uproszczenia systemu. Od marca 2022 r. zapewniła także dostęp do nieskładkowych subsydiów dla bezrobotnych pracowników w wieku powyżej 52 lat zatrudnionym na czas określony/przerywany.

W 2019 r. **Włochy** obniżyły składki wymagane do kwalifikowania się do świadczeń dla bezrobotnych w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie umów krótkoterminowych oraz osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych. Ponadto w 2022 r. poprawiły dostęp do świadczeń dla bezrobotnych przeznaczonych dla pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej; na przykład wydłużyły do 12 miesięcy maksymalny okres, przez który świadczenie może być wypłacane w przypadku niedobrowolnego zwolnienia dla pracowników z nietypową umową o pracę (zasiłek DIS-COLL), oraz wprowadziły hojniejsze systemy gwarancji płac (obejmujące przypadki zawieszenia lub ograniczenia działalności), a także zapewniły do nich dostęp osobom dotychczas nieobjętym takimi systemami, w tym praktykantom i pracownikom domowym.

W 2020 r. **Cypr** zlikwidował (trzyletni) okres gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień uprawniający do świadczeń zdrowotnych.

W latach 2021–2022 **Litwa** przygotowywała reformę ubezpieczenia od utraty pracy (*która jeszcze nie została przyjęta*) mającą na celu skrócenie minimalnego okresu składkowego (z 12 do dziewięciu miesięcy), aby zapewnić osobom samozatrudnionym dostęp do tego ubezpieczenia i dostosować stawki składek.

W niektórych państwach wprowadzono środki, które potencjalnie zaostrzyły warunki dostęp do ochrony socjalnej⁵⁹: w Rumunii okres gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień uprawniający do świadczeń chorobowych wydłużono w 2020 r. z jednego miesiąca do sześciu miesięcy (zarówno w przypadku pracowników, jak i osób samozatrudnionych). W 2021 r. Francja zmieniła kryteria kwalifikowalności i sposób obliczania wysokości świadczeń dla bezrobotnych, zwiększając wymagania dotyczące składek minimalnych. W 2020 r. Słowenia wydłużyła okres gromadzenia nieprzepadalnych uprawnień uprawniający do świadczeń dla bezrobotnych (z dziewięciu do 10 miesięcy) i wprowadziła miesięczny okres oczekiwania na wypłatę świadczeń chorobowych.

⁵⁷ DE, EE, ES, FR, LU i AT.

⁵⁸ Zob. Europejska Sieć ds. Polityki Społecznej (2021).

⁵⁹ Źródło: MISSOC.

2.4. Odpowiedniość

W zaleceniu Rady **odpowiednie systemy ochrony socjalnej zdefiniowano jako pozwalające „na utrzymanie godnego poziomu życia oraz odpowiednie zastąpienie dochodów, przy jednoczesnym ciągłym zapobieganiu popadania [...] członków [tych systemów] w ubóstwo”**. W tym celu państwom członkowskim „zaleca się, by zapewniły proporcjonalność składek na ochronę socjalną w stosunku do zdolności opłacania składek przez pracowników i osoby samozatrudnione”, oraz aby „wysokość składek na ochronę socjalną oraz uprawnień osób samozatrudnionych była oparta na obiektywnej i przejrzystej ocenie podstawy ich dochodu”. Na potrzeby oceny adekwatności świadczeń ramy monitorowania obejmują wskaźniki służące do pomiaru występowania ubóstwa oraz deprivacji materialnej i społecznej, jak również wpływu transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa.

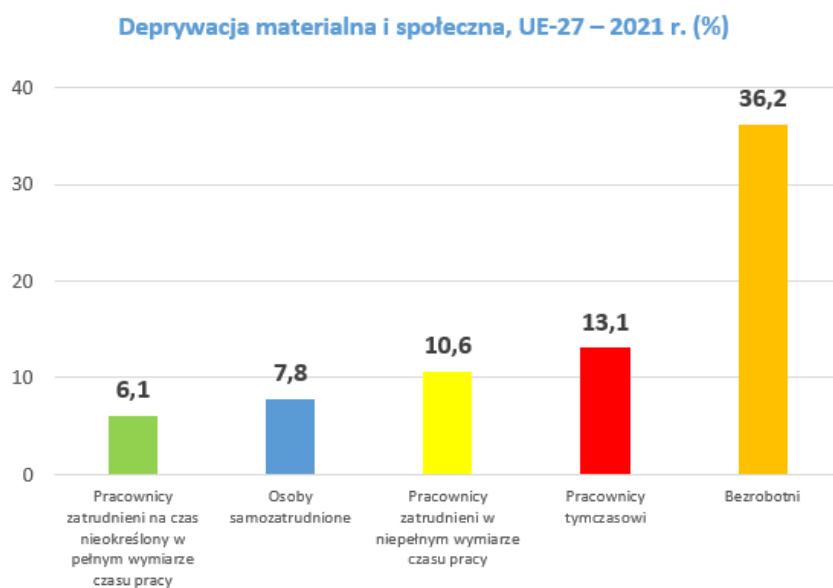
2.4.1. Braki

Wskaźniki deprivacji materialnej i społecznej są wyższe w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony niż pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony oraz w przypadku pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w pełnym wymiarze czasu pracy. Osoby samozatrudnione i pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas określony są również bardziej zagrożeni ubóstwem niż osoby zatrudnione w formach standardowych.

Jak widać na poniższym wykresie, bezrobotni doświadczają najwyższych średnich wskaźników deprivacji materialnej i społecznej (36,2 % w UE w 2021 r.), a po nich plasują się pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas określony (13,1 % w porównaniu z 6,4 % pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony)⁶⁰. Pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy również doświadczają wyższego wskaźnika deprivacji (10,6 %) niż osoby pracujące w pełnym wymiarze czasu pracy (6,7 %). Wysokie wskaźniki zagrożenia ubóstwem notuje się wśród osób samozatrudnionych (21,4 %), pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę

⁶⁰ Eurostat, EU-SILC, 2021 r. (grupa wiekowa 16–64 l.).

na czas określony (17,2 %) i pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (15,5 %).



Źródło: Eurostat, europejskie badanie warunków życia ludności, grupa wiekowa 16–64 l.

W wielu państwach członkowskich transfery socjalne odgrywają kluczową rolę w ograniczaniu ubóstwa i, jak można się spodziewać, mają większy wpływ na pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej i osoby samozatrudnione niż na osoby zatrudnione w formie standardowej. Na przykład w 2021 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem wśród pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony był o 30,0 % niższy po transferach socjalnych niż przed nimi. Wpływ ten jest również duży w przypadku pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (27,4 %) i osób samozatrudnionych (29,2 %).

Najnowsze wskaźniki odpowiedniości wskazują na wyrównanie wskaźników deprywacji społecznej i materialnej we wszystkich kategoriach po stałym spadku w latach 2014–2020, zwłaszcza wśród bezrobotnych i osób samozatrudnionych. Ponadto wskaźnik zagrożenia ubóstwem (po transferach socjalnych) jest nadal ponad czterokrotnie wyższy w przypadku osób samozatrudnionych niż w przypadku pracowników zatrudnionych w formie standardowej i ponad 3,5 raza wyższy w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony niż w przypadku pracowników zatrudnionych w formie standardowej.

Najnowsze dane pochodzą z 2021 r., a na ogół odnoszą się do sytuacji dochodowej w 2020 r. Uznaje się, że systemy ochrony socjalnej pomogły ludziom przetrwać kryzys związany z pandemią COVID-19 bez większego wzrostu zagrożenia ubóstwem lub nierównościami dochodowymi dzięki bardzo zdecydowanym reakcjom politycznym (w tym poszerzeniu dostępu, nadzwyczajnym środkom wsparcia i wydatkom). Kolejny kryzys, wywołany sytuacją w Ukrainie, zaczął jednak mieć poważne skutki gospodarcze i społeczne, w szczególności w postaci inflacji i rosnącego ubóstwa energetycznego. Ze względu na opóźnienia w dostępności danych jest jeszcze zbyt wcześnie na pomiar skali skutków tych kryzysów.

2.4.2. Środki z zakresu polityki

Obszar odpowiedzialności jest w pewnym stopniu uwzględniony w krajowych planach wdrożenia (16 państw członkowskich przedstawia środki służące poprawie odpowiedzialności). **Niewiele państw członkowskich koncentruje się na poziomie odpowiedzialności ochrony socjalnej pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej. Wiele z nich jednak przyjęło lub planuje przyjąć środki mające na celu poprawę odpowiedzialności, przy czym skoncentrowano się na emeryturach dla osób samozatrudnionych lub specjalnych kategorii pracowników.** Wprowadzane są również pewne środki mające poprawić adekwatność świadczeń dla bezrobotnych.

Zakres, w jakim różne kategorie osób samozatrudnionych i pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej wnoszą składki na świadczenia emerytalne, będzie określał ich przyszłe świadczenia. W przypadku osób samozatrudnionych wahania pod względem pracy i zarobków stanowią wyzwanie w kontekście regularnego uiszczania składek. Hiszpania i Łotwa postanowiły dostosować metodę obliczania składek dla osób samozatrudnionych w celu wsparcia adekwatności przyszłych emerytur, natomiast Belgia planuje ujednoczyć systemy emerytalne osób samozatrudnionych i pracowników oraz sprawić, by składki osób samozatrudnionych lepiej odzwierciedlały ich zdolność składkową. Z tego samego powodu oraz aby zachęcić do uczestnictwa w systemie, Portugalia również obniżyła stawki składek i obecnie co kwartał oblicza się podstawę składek na podstawie dochodu uzyskanego w poprzednim kwartale. Austria i Estonia wprowadziły środki w celu poprawy adekwatności wysokości emerytur, zwłaszcza w przypadku osób o niskich uprawnieniach, podobnie jak zrobiły to Niemcy, gdzie głównymi beneficjentami tych zmian będą kobiety. Czechy przedstawiły reformę emerytalną mającą na celu poprawę sprawiedliwości systemu emerytalnego (np. przez wyeliminowanie różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn). W 2021 r. Francja przyjęła środki ustawodawcze służące podniesieniu poziomu emerytur dla pomocników rolników, a w 2022 r. Finlandia zmieniła ubezpieczenie emerytalne dla osób samozatrudnionych⁶¹.

Zwiększenie dostępu do świadczeń dla bezrobotnych lub wydłużenie okresu ich pobierania przyczynia się do poprawy ich adekwatności; Estonia i Litwa wprowadziły środki w tym kierunku. Belgia podniosła również minimalny poziom świadczeń dla bezrobotnych oraz innych minimalnych świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. Szczególnie w tym obszarze wprowadzono wiele środków w ramach reakcji politycznej na pandemię COVID-19. Na przykład okres pobierania świadczeń dla bezrobotnych czasowo przedłużono w latach 2020–2021 (a w niektórych przypadkach w 2022 r.) w Bułgarii, Danii, Niemczech, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Rumunii, Słowacji i Szwecji. Belgia, Francja i Włochy z czasem zawiesiły stopniowe zmniejszanie wysokości zasiłków (degresywność), natomiast ich wysokość zwiększono tymczasowo w Irlandii, Luksemburgu (w przypadku osób zatrudnionych w zmniejszonym wymiarze czasu pracy), na Malcie (w postaci dopłaty uzupełniającej), a w niektórych państwach na stałe (w Belgii, Bułgarii, Estonii, częściowo w Portugalii). Podczas gdy większość z tych środków została lub zostanie wycofana, niektóre państwa członkowskie postanowiły nadać im charakter

⁶¹ Środki przyjęto po złożeniu krajowego planu wdrożenia.

strukturalny. W szczególności w odniesieniu do sektora kultury w szeregu państw członkowskich wprowadzono nowe środki. Ograniczona liczba środków była ukierunkowana na odpowiedniość w działach innych niż emerytury lub świadczenia dla bezrobotnych. Kilka przykładów można znaleźć w belgijskim krajowym planie wdrożenia (świadczenia chorobowe, świadczenia z tytułu inwalidztwa) oraz w maltańskim krajowym planie wdrożenia (w opiece zdrowotnej leczenie nowych chorób przewlekłych będzie od 2023 r. nieodpłatne).

Ramka 4: Braki w dostępie do ochrony socjalnej mające wpływ na osoby młode⁶²

Braki w dostępie pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej są szczególnie widoczne w niektórych kategoriach, na przykład wśród **osób młodych**. W 2021 r. osoby młode (16–29 lat), które były bezrobotne i zagrożone ubóstwem (przed transferami socjalnymi), otrzymywały świadczenia społeczne w UE znacznie rzadziej (38 %) niż osoby w wieku 30–64 lat (57 %).

W połowie państw członkowskich mniej niż **30 %** osób młodych bezrobotnych i zagrożonych ubóstwem otrzymało jakiegokolwiek świadczenia społeczne (2021 r.).

Ostatnie sprawozdanie potwierdza, że młodzi pracownicy często nie mają formalnego dostępu do świadczeń dla bezrobotnych, świadczeń chorobowych lub świadczeń z tytułu macierzyństwa⁶³. W większości przypadków braki te nie wynikają bezpośrednio z przepisów dotyczących wieku. Są one raczej skutkiem: braku formalnego dostępu dla konkretnych kategorii osób (stażystów, praktykantów, pracowników prac dorywczych, osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych, samozatrudnionych zależnych ekonomicznie), wśród których jest dużo osób młodych, lub problemów z rzeczywistym dostępem (w szczególności gdy zasady – określające minimalny okres uprawniający do świadczeń lub ograniczenia dotyczące minimalnych odprowadzanych składek albo przepracowanych godzin – faktycznie wykluczają ze świadczeń z tytułu ochrony socjalnej osoby młode mające krótką historię zatrudnienia i pracujące na podstawie umów niegwarantujących pewności zatrudnienia). Młodym pracownikom na przykład w przypadku utraty pracy trudniej jest spełnić wymogi kwalifikowalności dotyczące świadczeń dla bezrobotnych. To samo dotyczy świadczeń chorobowych. Co ciekawe, Austria, Belgia i Słowenia stosują krótsze minimalne okresy składkowe w odniesieniu do osób młodych. Jest tak również w Hiszpanii w przypadku świadczeń z tytułu macierzyństwa.

Chociaż nieliczne krajowe plany wdrożenia zawierają reformy ukierunkowane na osoby młode, istnieją pewne wyjątki: zmiana ustawy o ubezpieczeniu społecznym studentów i stażystów w **Grecji** oraz reforma urlopu macierzyńskiego dla studentów w **Chorwacji**. Ponadto niektóre środki wprowadzone w odpowiedzi na kryzys związany z pandemią COVID-19 były ukierunkowane na osoby młode, np. studentów. **Austria** wprowadziła dodatek szkoleniowy oprócz świadczeń dla bezrobotnych i rozszerzyła fundusz kryzysowy na studentów. **Belgia** wprowadziła świadczenia dla bezrobotnych dla studentów, którzy stracili pracę z powodu pandemii; **Łotwa** wprowadziła tymczasowe świadczenie dla bezrobotnych przeznaczone dla młodych absolwentów zarejestrowanych jako bezrobotni.

Ponadto **niektóre środki ogólne (nieukierunkowane na osoby młode) są jednak szczególnie istotne dla osób młodych** ze względu na ich szczególną sytuację (np. jako osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony lub osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych). Jako przykłady można wymienić: reformy dotyczące formalnego dostępu (lub rzeczywistego dostępu) dla pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej, o których to reformach mowa powyżej; rozszerzenie przez **Estonię** ubezpieczenia zdrowotnego na wszystkich mieszkańców, w tym studentów oraz wsparcie tymczasowe

⁶² Zob. również podsumowanie dyskusji tematycznej SPC z kwietnia 2022 r. na temat dostępu osób młodych zawarte w [sprawozdaniu rocznym](#) SPC z 2022 r.

⁶³ Ghailani, D. i in. (2021), „Access to social protection for young people. An analysis of policies in 35 countries” [„Dostęp do ochrony socjalnej dla osób młodych. Analiza polityk w 35 państwach”], Europejska Sieć ds. Polityki Społecznej.

w **Hiszpanii** (w czasie pandemii COVID-19) dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony, umożliwiające im łatwiejszy dostęp do składkowych świadczeń dla bezrobotnych.

2.5. Przejrzystość

Przejrzystość jest czwartym wymiarem uwzględnionym w zaleceniu Rady⁶⁴. **Przejrzystość ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania pracownikom i osobom samozatrudnionym dostępu do ochrony socjalnej. Ludzie mogą nie być dostatecznie świadomi swoich praw i obowiązków oraz poszczególnych sposobów korzystania z tych praw i wypełniania obowiązków.** Przepisy mogą być zbyt złożone lub niewystarczająco przejrzyste. Może to zniechęcać do uczestnictwa w systemach ochrony socjalnej i przyczyniać się do niskiego wskaźnika korzystania z niektórych świadczeń społecznych. Może to w większym stopniu wpływać na osoby samozatrudnione i osoby wykonujące pracę w formach niestandardowych, ponieważ, jak wspomniano powyżej, często podlegają one szczególnym zasadom i bardziej złożonym procedurom. Ponadto kategorie te często nie mają organizacji, które by reprezentowały ich interesy, jak to robią partnerzy społeczni w przypadku innych kategorii.

Bardzo zróżnicowana panorama systemów ochrony socjalnej w państwach członkowskich tłumaczy również różne rodzaje podejścia do przejrzystości tych systemów i świadczeń z tytułu ochrony socjalnej. Na przykład w niektórych państwach istnieją bardzo ogólne systemy (prawie) uniwersalne, podczas gdy w innych właśnie zaczęto przechodzić z zestawu bardzo konkretnych systemów ochrony na bardziej ogólne. Kolejną istotną różnicą jest to, że niektóre państwa rozpoczęły transformację cyfrową dawno temu, a inne skłoniła do tego pandemia COVID-19. Niektóre państwa członkowskie stwierdzają w krajowych planach wdrożenia, że zasady dostępu do ochrony socjalnej są już jasne i przejrzyste, a informacje są dostępne (np. BE, EE, FR, HR, MT, SE), przy czym niektóre państwa podkreślają również znaczenie utrzymania/poprawy tego stanu rzeczy (BE, MT, NL, SE). W niektórych państwach dostęp do informacji (w tym informacji na temat sześciu działów ochrony socjalnej) jest przewidziany w przepisach (np. BE, CZ, EE, LV, RO, SI, SK). Część państw ujęła przejrzystość i uproszczenie jako cele w RRP, jak ma to miejsce w przypadku zaplanowanej przez Cypr reformy systemu ubezpieczeń społecznych oraz restrukturyzacji i cyfryzacji usług ubezpieczenia społecznego⁶⁵. **Ogólnie rzecz biorąc, przejrzystość nie jest jednak dobrze odzwierciedlona w krajowych planach wdrożenia, ale w całej UE wprowadzono lub wprowadza się szereg reform i środków mających na celu wspieranie dostępu do jasnych i aktualnych informacji oraz poprawę świadomości praw socjalnych, a także uproszczenie procedur, w wielu przypadkach również za pośrednictwem RRP.**

2.5.1. Dostęp do informacji

Dostęp do informacji na temat ochrony socjalnej jest niezbędny, aby ludzie mogli dowiedzieć się o przysługujących im prawach i spoczywających na nich obowiązkach. Przekazywanie

⁶⁴ Państwom członkowskim zaleca się w nim zapewnienie, aby „warunki i zasady wszystkich systemów ochrony socjalnej były przejrzyste” oraz aby „osoby fizyczne miały nieodpłatny dostęp do aktualnych, kompleksowych, przystępnych, przyjaznych dla użytkownika i zrozumiałych informacji” (pkt 15), oraz aby „uproszczyć, w razie konieczności, wymogi administracyjne systemów ochrony socjalnej” (pkt 16).

⁶⁵ Reformy mające na celu zwiększenie przejrzystości przedstawiono w 12 RRP (BE, CZ, DE, EL, HR, CY, IT, LT, PT, RO, SI, SK), zwłaszcza w sekcjach poświęconych cyfryzacji.

informacji może być bierne, na przykład w formie broszur informacyjnych lub portali internetowych, lub bardziej czynne, głównie w postaci kampanii uświadamiających skierowanych do ogółu społeczeństwa lub do określonych grup.

Jak zwraca się uwagę w motywie 22 zalecenia Rady, „[d]o poprawy przejrzystości dla osób fizycznych w szczególności przyczyniać się może transformacja cyfrowa”, a dostarczanie informacji drogą cyfrową faktycznie jest kluczowym elementem działań państw członkowskich na rzecz poprawy dostępu. Chociaż nadal istnieje duża różnorodność praktyk, we wszystkich państwach członkowskich istnieją obecnie portale, czy to zapewniające kompleksową obsługę portale ogólne/rządowe, czy zintegrowane portale poświęcone zabezpieczeniu społecznego, czy też portale dotyczące konkretnych działów ochrony socjalnej⁶⁶.

W przypadku gdy przekazywane są informacje w odniesieniu do poszczególnych statusów pracy, szczególną uwagę na ogół zwraca się (w różnym stopniu) na sytuację osób samozatrudnionych (częściowo w zależności od tego, czy osoby samozatrudnione mają formalny dostęp do poszczególnych działów zabezpieczenia społecznego oraz czy jest to dostęp na takich samych, czy na innych warunkach w porównaniu z innymi kategoriami osób). W szeregu państw członkowskich występują jednak w zakresie informacji luki i niedociągnięcia, które mają wpływ w szczególności na (podgrupy) pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej i osoby samozatrudnione; szczegółowe informacje mogą być tym grupom dostarczane lub nie (zwłaszcza na stronach internetowych instytucji rządowych i samorządowych): informacje dostosowane do potrzeb osób samozatrudnionych i osób zatrudnionych w formie niestandardowej są nadal ogólnie ograniczone (Rumunia), poszczególne kategorie nie są dobrze zróżnicowane (Cypr) lub brakuje informacji na temat niektórych systemów, na przykład informacji na temat systemów dobrowolnych (Austria)⁶⁷. W ogólnym ujęciu **luki i niedociągnięcia w zakresie informacji udostępnianych przez administracje publiczne lub usługodawców (prywatnych lub publicznych) działających w poszczególnych działach ochrony socjalnej wyraźnie uznano za problem w przypadku 17 państw członkowskich** (BE, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, HR, CY, LT, NL, AT, RO, SI, SK FI, SE)⁶⁸. Inne możliwe niedociągnięcia dotyczy nieaktualnych stron internetowych, które utworzono w wyniku konkretnych programów/projektów, uruchomiono w wyniku pewnych wydarzeń (takich jak kryzys związany z pandemią COVID-19) i które finansowano przez jakiś czas, ale później przestano je utrzymywać i aktualizować.

Najlepiej opracowane zindywidualizowane informacje dostępne są na temat świadczeń z tytułu starości, często za pośrednictwem kalkulatorów online. 21 państw członkowskich rzeczywiście zgłosiło, że oferuje kalkulatory (lub symulatory) emerytur bezpośrednio dostępne dla obywateli, którzy mogą je wykorzystywać do uzyskania oszacowań przyszłych uprawnień emerytalno-rentowych na podstawie faktycznych składek i okresów (BE, CZ, DK, DE, EE,

⁶⁶ Więcej szczegółowych informacji na temat aktualnej sytuacji i środków w poszczególnych państwach członkowskich w odniesieniu do przejrzystości można znaleźć w specjalnym sprawozdaniu Europejskiej Sieci ds. Polityki Społecznej: Spasova i in. (w przygotowaniu).

⁶⁷ Tamże.

⁶⁸ Tamże.

ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, NL, PL, PT, SI, SK, FI, SE)⁶⁹. Wydaje się jednak, że informacje na temat pracowniczych programów emerytalnych i systemów dobrowolnych różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich i nawet w bardziej zaawansowanym obszarze, jakim są świadczenia z tytułu starości, nie jest jasne, czy istnieje wystarczająca ilość informacji zaspokajających potrzeby osób wykonujących pracę w formach niestandardowych.

Wzrost poziomu cyfryzacji i przejście z usług świadczonych fizycznie na usługi internetowe i cyfrowe może stwarzać trudności w dostępie do informacji, w szczególności w przypadku grup w niekorzystnej sytuacji (np. osób o niewielkich umiejętnościach cyfrowych, osób słabowidzących/z niedosłuchem, osób starszych lub osób w kryzysie bezdomności)⁷⁰. Jednocześnie wiele stron internetowych zawierających informacje na temat ochrony socjalnej jest dostępnych dla osób słabowidzących (np. BE, DK, EE, IE, EL, LT, LU, SI) lub osób z niedosłuchem (np. CZ, DK, EE, IE, EL, HR, LT, LU, RO, SI)⁷¹. W niektórych przypadkach trwają reformy służące zapewnieniu dostępności informacji na temat świadczeń z tytułu ochrony socjalnej, podczas gdy na przykład w Szwecji informacje na stronach internetowych są już dostępne w formie dostosowanej do osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, w uproszczonym języku szwedzkim lub języku migowym. Władze szwedzkie zobowiązane są również do zapewnienia bezpłatnego tłumaczenia ustnego. W Finlandii od 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozszerza swoje usługi online w języku migowym i oferuje usługi tłumacza ustnego dla osób z niepełnosprawnościami.

Fizyczne urzędy mogą odgrywać ważną rolę w poprawie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i o niskim poziomie umiejętności cyfrowych. W wielu państwach odnotowano jednak znaczny spadek możliwości fizycznego dostępu do informacji, często przyspieszony kryzysem związanym z pandemią COVID-19. W niektórych państwach członkowskich (np. BE, EE i IT) odnotowano obecność programów ukierunkowanych na podniesienie poziomu umiejętności cyfrowych i zlikwidowanie przepaści cyfrowej. Warto również zauważyć, że niektóre państwa zaliczające się do najbardziej zaawansowanych pod względem technologii cyfrowych już przywracają fizyczny dostęp lub tworzą punkty kompleksowej obsługi (EE, LV). W 2020 r. w Estonii udostępniono usługę doręczania do domu świadczeń emerytalnych, a od początku 2022 r. jest ona świadczona po obniżonej cenie.

Biorąc pod uwagę złożoność systemów i procedur dostępu do świadczeń społecznych, **kolejnym kluczowym aspektem dostępu do informacji są działania informacyjne** służące podniesieniu poziomu wiedzy obywateli o ich prawach i obowiązkach oraz o znaczeniu przynależności do systemów ochrony socjalnej. W latach 2017–2021 14 państw członkowskich zgłosiło kampanie informacyjne na temat systemów zabezpieczenia

⁶⁹ Takie kalkulatory w obszarze świadczeń chorobowych zgłoszono tylko w trzech państwach członkowskich, a w przypadku świadczeń z tytułu inwalidztwa – wyłącznie w Belgii.

⁷⁰ W ostatnim sprawozdaniu Europejskiej Sieci ds. Polityki Społecznej zwraca się uwagę na problemy związane z dostępem do informacji cyfrowych na temat świadczeń z tytułu ochrony socjalnej dla określonych grup (BE, DK, EE, EL, ES, FR, LV, LT, RO), w tym dla osób o niskim poziomie umiejętności cyfrowych (DK, EL, LT), osób w kryzysie bezdomności (DK), osób z zaburzeniami funkcji poznawczych lub z niepełnosprawnością fizyczną (zwłaszcza osób słabowidzących) (DK, EE, LT, RO) oraz osób starszych (EE, LV).

⁷¹ Spasova i in. (w przygotowaniu).

społecznego/świadczeń w ujęciu ogólnym lub na temat szeregu świadczeń, które to działania miały rozwiązać te problemy. W szeregu państw prowadzono kampanie mające na celu podniesienie poziomu świadomości społecznej na temat warunków dostępu do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, jeżeli chodzi o składki na ubezpieczenie społeczne oraz znaczenie regularnego zatrudnienia – kwestii szczególnie ważnej dla osób samozatrudnionych i osób zatrudnionych w formie niestandardowej. Na przykład w Finlandii fundusze ubezpieczenia od bezrobocia i związki zawodowe regularnie prowadzą kampanie informacyjne mające na celu przekonanie pracowników do przystąpienia do takiego funduszu, aby lepiej zabezpieczyć się przed utratą dochodu w przypadku utraty pracy. W większości państw członkowskich prowadzono również kampanie poświęcone konkretnym działom ochrony socjalnej. Szczególnie interesujące są kampanie na temat świadczeń z tytułu starości skierowane do pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej i osób samozatrudnionych (CZ, DE, HR, HU) oraz kampanie na temat przyszłego dostępu do świadczeń i ich adekwatności (CZ, EL, LT, HU, MT, NL, PL, FI).

2.5.2. Uproszczenie

Przejrzystość można poprawić dzięki różnym rodzajom uproszczeń: uproszczenie formalnych zasad systemu ochrony socjalnej (o których mowa powyżej), samej struktury administracyjnej (instytucji) lub uproszczenie procesu składania/przyjmowania wniosków o dostęp do świadczeń. **Szereg państw członkowskich rozpoczęło lub zaplanowało reformy mające uprościć system w ujęciu ogólnym lub konkretne systemy, a tym samym rozszerzyć lub poprawić dostęp kategorii pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej lub osób samozatrudnionych do większej liczby rodzajów świadczeń.** Austria i Portugalia wprowadziły bardziej przejrzyste zasady dostępu dla (kategorii) osób samozatrudnionych. Inne środki przyjęte na potrzeby uproszczenia obejmują „zasadę jednorazowości”⁷² w odniesieniu do gromadzenia danych (BE, IE, EL, ES, LV, LU, PL), tworzenie lub ulepszanie portali kompleksowej obsługi w zakresie zabezpieczenia społecznego (IE, LV, HU, MT, NL, SI, SK, SE) oraz (częściową) automatyzację wymiany danych (DE, EL)⁷³.

Inna kategoria reform dotyczy uproszczenia procedur składania wniosków. Obejmują one takie środki, jak uruchomienie portali internetowych z wbudowanymi funkcjami dla użytkowników oraz wymiana danych między różnymi instytucjami (BG, CZ, IT, LV, LT, MT, NL, FI), a także procedury składania wniosków drogą internetową i wstępnego wypełniania wniosków (DE, IT, SK) lub automatyczne przyznawanie świadczeń kwalifikującym się osobom w określonych działach.

Ramka 5: (Wybrane) reformy/środki dotyczące przejrzystości

Belgia: umowa rządu federalnego na lata 2020–2024 zawiera zobowiązanie do rozbudowania istniejącej strony internetowej mypension.be, aby uwzględnić konta internetowe, kalkulatory i automatyczne przyznawanie praw

⁷² „Zasada jednorazowości” w odniesieniu do gromadzenia danych oznacza ustanowienie kompleksowych, cyfrowych struktur pojedynczego punktu kontaktowego na potrzeby gromadzenia danych z szeregu organów w jednym miejscu i wymiany tych danych (cyfrowe rejestry/bazy danych, karty zabezpieczenia społecznego itp.).

⁷³ Zwiększona/rozległa cyfryzacja może stwarzać liczne problemy związane z ochroną danych osobowych i prywatnością. Trzy państwa zgłosiły ostatnio wdrażane lub planowane reformy mające na celu rozwiązanie tych problemów (DK, IE, NL).

do świadczeń. Ponadto w belgijskim krajowym planie wdrożenia wspomina się o utworzeniu nowych stron internetowych o takich samych funkcjach jak *mypension* w odniesieniu do świadczeń dla bezrobotnych i świadczeń z tytułu wypadków przy pracy. Od marca 2020 r. osoby, które mogą kwalifikować się do zwiększonego zwrotu kosztów opieki zdrowotnej, są identyfikowane automatycznie.

Czechy: w 2022 r. Czeska Administracja Zabezpieczenia Społecznego rozpoczęła kampanię informacyjną na temat cyfrowego dostępu do emerytur. Inne kampanie uświadamiające obejmują ukierunkowane działania polegające o informowaniu przyszłych beneficjentów o adekwatności ich świadczeń z tytułu starości. Od 2016 r. czeskie Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych wysyła pisma do osób samozatrudnionych na temat potencjalnych skutków płacenia minimalnych składek dla adekwatności świadczeń oraz doradza im w zakresie możliwych sposobów unikania ubóstwa w starszym wieku.

Niemcy: w ustawie o cyfrowym przeglądzie emerytur (z 11 lutego 2021 r.) przewiduje się utworzenie cyfrowego portalu poświęconego emerytantom, który będzie zawierał informacje na temat uprawnień emerytalnych. Portal będzie wprowadzany stopniowo, a jego pełne wdrożenie nastąpi jesienią 2023 r.

Grecja: przeprowadzono działania informacyjne w celu podniesienia świadomości na temat luki emerytalnej między kobietami a mężczyznami oraz zwiększenia wiedzy kobiet na temat związku między wysokością emerytur a składkami. Ponadto w grudniu 2020 r. uruchomiono platformę internetową, początkowo mającą zapewniać bezrobotnym usługi teleporad podczas kryzysu związanego z pandemią COVID-19; z uwagi na sukces tej platformy zmieniono jej charakter na stały.

Włochy: usługa wstępnego wypełnienia wniosku o rentę rodzinną działa w pełni od października 2021 r. Za każdym razem, gdy emerytura zostaje zawieszona po śmierci emeryta lub emerytki, usługa aktywowana jest automatycznie, a małżonek lub małżonka są powiadamiani o procedurze wiadomością tekstową.

Łotwa: projekt „Połączona platforma internetowa dla podmiotów rządowych i samorządowych” (z 2018 r.) ma na celu połączenie informacyjnych stron internetowych w jedną platformę, która ma zostać ukończona do 2025 r. Łotwa opracowuje również uniwersalną tablicę wskaźników danych Państwowego Urzędu Ubezpieczenia Społecznego, które ma służyć zestawianiu informacji i dostarczać spersonalizowane informacje.

Malta: tu również nastąpiła pewna automatyzacja procesu obejmowania opieką zdrowotną osób starszych. Od 2022 r. osoby w wieku co najmniej 80 lat, które otrzymują zasiłek uzupełniający ze względu na niski dochód, automatycznie (bez konieczności stosowania kryterium dochodowego) kwalifikują się do bezpłatnej pomocy medycznej.

Portugalia: nowe funkcje informatyczne są dostępne za pośrednictwem usługi „Zabezpieczenie społeczne online”, na przykład wgląd w historię składek i świadczeń danej osoby; składanie wniosków emerytalnych drogą elektroniczną i prognozy emerytalne z użyciem internetowego symulatora; specjalna bankomatowa usługa płatnicza na potrzeby wpłacania składek przez osoby samozatrudnione. W maju 2021 r. uruchomiono nowy portal poświęcony zabezpieczeniu społecznemu (prostszy, zgodny ze standardami dostępności i lepiej zabezpieczony).

Rumunia: procedurę składania wniosków o przyznanie świadczeń z tytułu niepełnosprawności uproszczono dzięki punktowi kompleksowej obsługi – platformie, która dostarcza informacji na temat świadczeń i wskazówek dotyczących składania wniosków. Osoby ubezpieczone również mogą wykorzystywać portal do składania wniosków o świadczenia. Możliwość składania dokumentów drogą elektroniczną rozszerzono w trakcie pandemii COVID-19.

Reformy/środki ukierunkowane na osoby samozatrudnione

Bułgaria: zwiększono interoperacyjność baz danych na potrzeby śledzenia i wypłacania świadczeń zdrowotnych; użytkownicy nie muszą już gromadzić i przechowywać dokumentów potwierdzających wypłatę świadczeń zdrowotnych i świadczeń z tytułu starości. Stosowne informacje są generowane przez zintegrowane systemy informacyjne łączące organy zabezpieczenia społecznego, służby zdrowia i administracji podatkowej.

Estonia: procedury dotyczące osób samozatrudnionych jeszcze bardziej uproszczono wraz z wprowadzeniem w 2019 r. polityki w zakresie rachunków przedsiębiorców. Dzięki temu można śledzić dochody i podatki osób samozatrudnionych, a bank zarządzający rachunkiem przekazuje prawidłowe kwoty do funduszu ubezpieczeń zdrowotnych i funduszu emerytalnego.

Słowenia: W 2023 r. system informacyjny Centrów Opieki Społecznej rozpocznie automatyczne gromadzenie danych dotyczących płatności składek na ubezpieczenia społeczne osób samozatrudnionych i rolników.

3. Podsumowanie postępów

Okres wdrażania zalecenia Rady zbiegł się z pandemią. W latach 2020-2021 uwaga decydentów skupiała się w dużej mierze na środkach nadzwyczajnych mających zaradzić społecznym i gospodarczym skutkom pandemii; mniej starań poświęcono reformom systemowym mającym dostosować działy ochrony socjalnej do nowych i wciąż zmieniających się realiów rynku pracy. Środki nadzwyczajne pomogły rozszerzyć ochronę socjalną na grupy, które wcześniej nie miały do niej dostępu lub miały częściowy dostęp, ale były to środki głównie tymczasowe. Jednocześnie kryzys uwypuklił również pewne głębokie braki strukturalne i potrzebę ich zlikwidowania, ale tylko niektóre państwa przeprowadziły reformy strukturalne.

3.1. Pozytywne zmiany w dostępie do ochrony socjalnej dla wszystkich

Środki wdrożone od 2019 r. lub zapowiedziane na przyszłość obejmują szereg zmian w ustawodawstwie (lub praktykach), które ułatwiają (lub ułatwią) licznym pracownikom i osobom samozatrudnionym konkretny dostęp do kluczowych działów ochrony socjalnej objętych zaleceniem Rady. Ważne będzie ściśle monitorowanie ich wdrażania oraz skutków, a także monitorowanie środków, które jeszcze nie zostały przyjęte.

Wiele reform dotyczy obszaru formalnego dostępu i koncentruje się na rozszerzeniu i poprawie ochrony socjalnej **osób samozatrudnionych** (w szczególności osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników oraz samozatrudnionych zależnych ekonomicznie), w większości przypadków polega na przejściu z „braku dostępu” na „obowiązkowy dostęp”. Wdrożono lub zaplanowano również reformy mające poprawić formalny dostęp pracowników zatrudnionych na podstawie określonych form umów lub w określonych sektorach. W ośmiu państwach członkowskich środki nadzwyczajne wprowadzone podczas pandemii COVID-19 w celu zapewnienia siatki bezpieczeństwa osobom, które nie miały formalnego dostępu do ochrony socjalnej, spowodowały zmiany systemowe w formalnym dostępie.

Odnotowano również pewne pozytywne zmiany w odniesieniu do rzeczywistego dostępu, na przykład dzięki skróceniu okresu uiszczania minimalnych wymaganych składek uprawniającego do świadczeń dla bezrobotnych, oraz **w odniesieniu do odpowiedniości, głównie jeżeli chodzi o świadczenia z tytułu starości dla osób samozatrudnionych lub osób o niskich uprawnieniach**, a w mniejszym stopniu – świadczenia dla bezrobotnych. Jeżeli chodzi o **przejrzystość**, dostępne informacje wskazują zarówno na obecność w państwach członkowskich UE licznych dobrych praktyk, jak i na potrzebę poczynienia dalszych postępów.

3.2. Utrzymujące się wyzwania

Ogólny poziom ambicji różni się znacznie w poszczególnych krajowych planach wdrożenia, zwłaszcza pod względem zakresu, liczby i harmonogramu środków (wprowadzonych lub zapowiedzianych). Poza kilkoma wyjątkami celem większości z tych

środków nie jest wyeliminowanie wszystkich braków w dostępie zidentyfikowanych w kontekście ram monitorowania lub europejskiego semestru.

Należy również wziąć pod uwagę, że w 27 państwach członkowskich UE **punkty wyjścia są bardzo zróżnicowane**. W szczególności krajowe plany wdrożenia w niektórych z najbardziej rozwiniętych państwach opiekuńczych o powszechnych i hojnych systemy zabezpieczenia społecznego zawierają stosunkowo niewiele zobowiązań w zakresie nowych reform strukturalnych. Z drugiej strony obawy budzi fakt, że niektóre państwa członkowskie, w których pracownicy zatrudnieni w formie niestandardowej i osoby samozatrudnione nadal nie mają (odpowiedniego) dostępu do ochrony socjalnej, nie przedstawiły ambitnych planów reform. Ponadto kilka państw członkowskich uważa, że wypełnią przepisy zalecenia, gdy tylko wszyscy pracownicy i osoby samozatrudnione zostaną formalnie objęci systemami ochrony socjalnej, a nie biorą pod uwagę rzeczywistego dostępu, odpowiedniości i przejrzystości.

Chociaż szereg środków ma na celu poprawę formalnego dostępu dla osób samozatrudnionych, **mniej środków dotyczy osób zatrudnionych na podstawie umów niestandardowych**. W przypadku obu grup nadal istnieją znaczne braki w formalnym i rzeczywistym dostępie do ochrony socjalnej, które w przypadku braku dalszych reform prawdopodobnie się utrzymają.

Wyzwania związane z wdrożeniem, które dostrzegło również wiele państw członkowskich, obejmują: złożoność poprawy formalnego dostępu osób samozatrudnionych; uwzględnienie sytuacji określonych grup pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej, takich jak: osoby pracujące za pośrednictwem platform internetowych, pracownicy domowi i rolnicy; trudna do osiągnięcia równowaga między zapewnieniem skuteczniejszego dostępu do świadczeń a finansowaniem systemu.

Wydarzenie wysokiego szczebla poświęcone **ochronie socjalnej osób samozatrudnionych**, które odbyło się w czerwcu 2022 r., pokazało, że wiele państw członkowskich jest bardzo zainteresowanych rozwiązaniem tego problemu, oraz że istnieje potrzeba dalszego wzajemnego uczenia się w zakresie sposobów eliminowania braków wpływających zarówno na formalny, jak i rzeczywisty dostęp do odpowiedniej ochrony socjalnej.

Ponadto odpowiednia i sprzyjająca włączeniu społecznemu ochrona socjalna wymaga silnego wsparcia publicznego i zaangażowania wszystkich podmiotów. **Nie ma jednak dowodów na to, że partnerzy społeczni**, a tym bardziej organizacje społeczeństwa obywatelskiego, **byli ściśle zaangażowani** w przygotowanie krajowych planów wdrożenia. Europejskie organizacje partnerów społecznych podkreśliły ten brak zaangażowania jako główny problem.

4. Wnioski

Zalecenie Rady odegrało rolę w zwiększaniu tempa wprowadzaniu zmian w istniejących od dawna krajowych systemach ochrony socjalnej, aby zniwelować istniejące (lub pogłębiające się) braki. Zwiększyło to widoczność problemów w zakresie dostępu, odpowiedniości i informacji na temat ochrony socjalnej pracowników i osób samozatrudnionych w wielu państwach członkowskich. Ponadto szereg środków wdrażania stanowi integralną część krajowych programów reform w kontekście europejskiego semestru oraz RRP. Pozostaje jednak wiele wyzwań związanych z wdrożeniem.

W związku z dalszym przyspieszonym rozpowszechnianiem się form zatrudnienia ogólnie w mniejszym stopniu objętych ochroną socjalną i biorąc pod uwagę konieczność sprawiedliwego zarządzania transformacją cyfrową i ekologiczną, **zalecenie ma większe niż kiedykolwiek wcześniej znaczenie dla zapewnienia, aby systemy ochrony socjalnej** były w stanie chronić znaczną część ludności aktywnej zawodowo przed wstrząsami gospodarczymi. Rozszerzenie dostępu do ochrony socjalnej przekłada się również na wyższe składki do budżetów publicznych, przyczyniając się w ten sposób do poprawy stabilności finansowej i politycznej systemów ochrony socjalnej.

Wdrażanie zalecenia Rady musi odbywać się w kontekście szerszej polityki społeczno-gospodarczej zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Co ważne, niektóre państwa członkowskie wykorzystały zalecenie i powiązany z nim proces opracowywania krajowych planów wdrożenia jako okazję do refleksji nad ogólnymi reformami systemów ochrony socjalnej, przeprowadzenia lub przygotowania takich reform, dostosowując te systemy do zmieniających się realiów rynku pracy i sytuacji społecznej, w tym do pojawienia się pracy za pośrednictwem platform internetowych, i wykraczając poza konkretne środki w obszarach objętych zaleceniem.

Co ciekawe, **w ciągu ostatnich kilku lat część państw członkowskich podjęła działania w celu ograniczenia stosowania umów niestandardowych** dzięki poprawie ich monitorowania, ograniczeniu zachęt socjalnych i podatkowych do zawierania umów o pracę na bardzo krótki czas lub w formie fikcyjnego samozatrudnienia oraz reformie prawa pracy służącej rozwiązaniu problemu segmentacji. Działania te są ważne; uzupełniają środki zapewniające lepszy dostęp do ochrony socjalnej osobom wykonującym pracę w formach niestandardowych opisanym w sprawozdaniu i należy je monitorować.

Zmiany w dostępie do ochrony socjalnej uwzględniono w refleksjach grupy wysokiego szczebla ds. przyszłości ochrony socjalnej i państwa opiekuńczego w UE. Wyeliminowanie luk we wdrożeniu wskazanych w niniejszym sprawozdaniu uzupełni również reakcję na apele Konferencji w sprawie przyszłości Europy o silniejsze polityki społeczne i pełne wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych w obszarze ochrony socjalnej i włączenia społecznego.

Dostosowywanie systemów w celu zapewnienia wszystkim lepszemu dostępowi do ochrony socjalnej jest procesem długotrwałym, wymagającym zaangażowania partnerów społecznych i innych właściwych organizacji krajowych. Pozytywną zmianą jest fakt, że szereg państw członkowskich podjęło pewne kroki. Nadal jednak należy usunąć pozostałe braki w dostępie

do ochrony socjalnej. **Sprawozdanie Komisji powinno zainicjować debatę na temat sposobów stawienia czoła pozostałym wyzwaniom i możliwości wsparcia tych działań przez UE.**

ZAŁĄCZNIK: Główne elementy krajowych planów wdrożenia w zakresie dostępu do ochrony socjalnej (i aktualizacja)⁷⁴

[T: Tak; N: Nie]	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	Odpowiedzi „Tak” razem
1. Krajowy plan wdrożenia obejmuje diagnozę braków w dostępie do ochrony socjalnej	T	T	T	T	T	T	N	T	T	T	T	N	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	N	23/26
2. W krajowym planie wdrożenia państwo członkowskie wskazuje, że spełnia już wymogi większości/wszystkich przepisów zalecenia	T	N	T	N	T	N	N	N	N	N	T	N	N	T	N	N	N	N	N	N	T	N	N	T	N	N	7/26
3. Krajowy plan wdrożenia obejmuje środki/reformy mające na celu poprawę formalnego dostępu	N	T (Z)	T (Z)	T (Z)	N	N	N	T (Z)	T (P)	N	T (P)	T (Z)	T (Z)	N	T (P)	T (P)	T (Z)	N	T (P)	T (Z)	T (Z)	T (P)	T (Z)	N	N	N	16/26
4. Krajowy plan wdrożenia obejmuje środki/reformy mające na celu poprawę rzeczywistego dostępu	N	T (P)	N	T (P)	N	N	N	N	T (Z)	N	T (P)	N	N	N	N	T (P)	T (Z)	N	T (P)	N	N	T (P)	N	N	T (Z)	N	9/26
5. Krajowy plan wdrożenia obejmuje środki/reformy mające na celu poprawę odpowiedniości	T (Z)	T (P)	T (P)	T (P)	N	T (Z)	T (Z)	T (P)	N	T (Z)	T (P)	N	N	T (P)	N	N	N	T (P)	T (P)	T (Z)	N	T (P)	N	N	N	N	14/26
6. Krajowy plan wdrożenia obejmuje środki/reformy mające na celu poprawę przejrzystości	N	T (Z)	T (P)	T (Z)	T (P)	T (Z)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	T (P)	N	N	N	N	6/26
7. Środki/reformy dotyczą wszystkich lub większości braków w dostępie do ochrony socjalnej*	N	T	N	N	N	N	T~	T	N	T~	T	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	T~	N	6/26

⁷⁴ Za pośrednictwem delegatów Komitetu Ochrony Socjalnej państwa członkowskie poproszono o przekazanie Komisji (latem 2022 r.) aktualnych informacji na temat ich środków i reform w zakresie dostępu do ochrony socjalnej.

[T: Tak; N: Nie]	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	Odpowiedzi „Tak” razem
8. Krajowy plan wdrożenia odnosi się wyłącznie/w większości do środków wprowadzonych w odpowiedzi na pandemię COVID-19	T	T	N	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	N	T	24/26
9. Krajowy plan wdrożenia odnosi się wyłącznie/w większości do środków wprowadzonych w odpowiedzi na pandemię COVID-19	N	N	N	N	N	N	T	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	T	N	T	3/26
10. Krajowy plan wdrożenia odnosi się do środków wprowadzonych w czasie pandemii COVID-19, którym nadano charakter trwały	T	T	N	N	N	T	N	N	T	N	T	N	N	N	N	T	T	N	N	N	N	N	N	N	N	T	8/26
11. Krajowy plan wdrożenia obejmuje szczególne środki na rzecz osób młodych	T	T	N	N	N	N	T	N	N	N	T	T	T	N	T	N	N	T	N	N	N	N	N	N	N	N	8/26
12. Krajowy plan wdrożenia obejmuje szczególne środki na rzecz osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych	N	T	N	T	N	N	N	N	T+	N	N	N	T+	N	N	T	N	N	N	N	N	T+	T	N	T	N	8/26
13. Krajowy plan wdrożenia obejmuje środki mające na celu poprawę statystyk na szczeblu krajowym	N	T	N	N	N	N	T	N	N	T	N	N	N	N	N	N	N	N	T	N	T	N	N	N	N	N	5/26
14. Krajowy plan wdrożenia odnosi się wyraźnie do konsultacji z partnerami społecznymi w ramach przygotowywania tego planu lub niektórych z przewidzianych w nim środków	N	T	N	N	T	N	N	T	N	T	T	N	N	N	T	T	N	N	N	T	N	N	T	N	N	N	9/26
15. Plan odbudowy i zwiększania odporności (RRP) obejmuje reformy/inwestycje mające na celu poprawę dostępu do ochrony socjalnej	T	T	N	T	T	T	N	T	T	N	N	T	T	-	N	T	T	N	T	T	T	T	T	N	T	T	18/25

Źródła: Krajowe plany wdrożenia i RRP. Uwaga: Uwzględniono tylko 26 państw członkowskich, ponieważ według stanu na grudzień 2022 r. Luksemburg nie przedłożył swojego krajowego planu wdrożenia. Uwaga: *Braki mierzone za pomocą opracowanych przez KE/SPC wskaźników ram monitorowania dostępu do ochrony socjalnej; (P) = przyjęto; (Z) = zaplanowano; T~: w przypadku tych państw członkowskich istnieją jedynie ograniczone braki, które należy wyeliminować (według wskaźników ram monitorowania dostępu do ochrony socjalnej); T+: w przypadku tych państw członkowskich w krajowym planie wdrożenia nie przewidziano żadnych konkretnych środków, ale środki takie znajdują się w krajowym RRP.