

Bruksela, 28 listopada 2018 r.
(OR. en)

14582/18

SOC 727
EMPL 545

NOTA

Od:	Komitet Stałych Przedstawicieli (część I)
Do:	Rada
Nr poprz. dok.:	14244/18
Nr dok. Kom.:	7416/18
Dotyczy:	Wniosek dotyczący ZALECENIA RADY w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej Porozumienie polityczne

I. WPROWADZENIE

17 listopada 2017 r. na Szczycie Społecznym w Göteborgu Parlament Europejski, Komisja i Rada uroczyście proklamowali Europejski filar praw socjalnych (filar socjalny).

Komisja przedłożyła powyższy wniosek 13 marca 2018 r. jako część realizacji zasady nr 12 filaru, która stanowi, że *bez względu na rodzaj i czas trwania ich stosunku pracy, pracownicy i, w porównywalnych warunkach, osoby samozatrudnione, mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej.*

Jednocześnie wniosek ten przyczyni się również do realizacji innych zasad filaru socjalnego, takich jak zasady dotyczące *bezpiecznego i elastycznego zatrudnienia, świadczeń dla bezrobotnych, dostępu do opieki zdrowotnej oraz świadczenia emerytalnego i rent*.

Celem jest wspieranie wszystkich pracowników, w szczególności pracujących w oparciu o niestandardowe formy zatrudnienia, i osób samozatrudnionych, które z uwagi na ich status na rynku pracy lub rodzaj stosunku pracy nie są wystarczająco objęci systemami ochrony socjalnej. Oznacza to, że są narażeni na większą niepewność ekonomiczną, na przykład gdy dochodzi do utraty dochodów osiągniętych z pracy.

Proponowane zalecenie ma na celu zachęcenie państw członkowskich do:

- zlikwidowania formalnych braków w dostępności do systemów ochrony socjalnej, tak by umożliwić wszystkim pracownikom i osobom samozatrudnionym przystąpienie do tych systemów;
- dbania o odpowiednią rzeczywistą dostępność poprzez przyjmowanie środków umożliwiających wszystkim pracownikom i osobom samozatrudnionym odprowadzanie składek na świadczenia społeczne i korzystanie z nich jako członkom systemu i ułatwianie przekazywania uprawnień pomiędzy systemami.

Wniosek ma zastosowanie do następujących działów ochrony socjalnej: świadczenia dla bezrobotnych; świadczenia chorobowe i zdrowotne; świadczenia z tytułu macierzyństwa i równoważne świadczenia dla ojca; świadczenia z tytułu inwalidztwa; świadczenia z tytułu starości i renty rodzinne; świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

II. PRACE W RADZIE

Dzięki intensywnym staraniom prezydencji bułgarskiej (dwa posiedzenia grupy roboczej) i prezydencji austriackiej (cztery posiedzenia) prace nad wnioskiem są zaawansowane.

Podczas procesu negocjacyjnego w Radzie zmodyfikowano bardzo ambitny wniosek Komisji z uwzględnieniem stanowisk państw członkowskich.

Jeszcze bardziej podkreślono w tekście prawnie niewiążący charakter instrumentu, pozostawiając większy margines działania państwom członkowskim, w szczególności w kwestii dotyczącej tego, jak osiągnąć cel zapewnienia wszystkim dostępu do ochrony socjalnej.

Prezydencja jest zdania, że nowy wniosek zapewnia równowagę pomiędzy różnymi stanowiskami państw członkowskich i tym samym stanowi odpowiedni kompromis. Ponieważ niektóre państwa członkowskie przed formalnym przyjęciem dokumentu muszą podjąć kroki proceduralne na szczeblu krajowym, prezydencja austriacka zamierza przedłożyć tekst na posiedzeniu Rady EPSCO z myślą o osiągnięciu porozumienia politycznego 6 grudnia.

Po dalszych dyskusjach na forum Komitetu Stałych Przedstawicieli 23 listopada 2018 r. delegacje DE i CZ podtrzymały swoje zastrzeżenia parlamentarne, delegacja NL – ogólne zastrzeżenie weryfikacji, a delegacje PT i HU – zastrzeżenie weryfikacji. Delegacja BG zapowiedziała, że złoży oświadczenie do protokołu Rady 6 grudnia.

III. WNIOSEK

W związku z powyższym Rada jest proszona o osiągnięcie porozumienia politycznego co do projektu zalecenia Rady w wersji zamieszczonej w załączonym tekście.

2018/0059 (NLE)

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 3 TUE celem Unii jest między innymi promowanie dobrobytu jej narodów i działanie na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest koncepcja wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej, zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Unia zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację, wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami oraz ochronę praw dziecka.
- (2) Zgodnie z art. 9 TFUE przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego.

- (3) Art. 153 ust. 1 lit. c) TFUE umożliwia Unii wspieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników. Unia może też podejmować działania zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących dostępu osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej na podstawie art. 352 TFUE, który zawiera zapis umożliwiający Unii przyjęcie aktu koniecznego do osiągnięcia celów określonych w Traktatach, jeżeli Traktaty nie przewidywały uprawnień do działania w tym celu.
- (4) Parlament Europejski, Rada i Komisja uroczyście proklamowały Europejski filar praw socjalnych w międzyinstytucjonalnej proklamacji z dnia 17 listopada 2017 r. Zasada nr 12 filaru stanowi, że bez względu na rodzaj i czas trwania ich stosunku pracy, pracownicy i, w porównywalnych warunkach, osoby samozatrudnione, mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej.
- (5) Partnerzy społeczni zobowiązali się do dalszego angażowania się w budowę Europy, która przynosi korzyści pracownikom i przedsiębiorstwom.
- (6) W rezolucji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych Parlament Europejski podkreślił potrzebę odpowiedniej ochrony socjalnej i inwestycji społecznych przez całe życie, umożliwiającą wszystkim pełne uczestnictwo w życiu społecznym i gospodarczym oraz służącą podtrzymaniu należytego poziomu życia. W opinii na temat Europejskiego filaru praw socjalnych Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreślił potrzebę zapewnienia, aby wszyscy pracownicy byli objęci podstawowymi normami pracy i odpowiednią ochroną socjalną.

- (7) Systemy ochrony socjalnej w swoich różnych formach stanowią podstawę europejskiego modelu społecznego oraz dobrze funkcjonującej społecznej gospodarki rynkowej. Kluczową funkcją ochrony socjalnej jest zabezpieczenie ludzi przed skutkami finansowymi wystąpienia różnych rodzajów ryzyka społecznego, takich jak choroby, starość, wypadki przy pracy lub utrata pracy, w celu zapobiegania ubóstwu i jego redukcji oraz w celu podtrzymania należytego poziomu życia. Dobrze zaprojektowane systemy ochrony socjalnej mogą również ułatwić uczestnictwo w rynku pracy przez przyczynianie się do aktywizacji osób zmieniających pracę, podejmujących lub kończących zatrudnienie, zakładających lub zamykających firmy oraz wspieranie ich powrotu do pracy i przepływu na rynku pracy. Systemy te przyczyniają się do konkurencyjności i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, gdyż wspierają inwestowanie w kapitał ludzki i mogą pomóc w przenoszeniu zasobów ludzkich do wschodzących i dynamicznych sektorów gospodarki. Odgrywają one również rolę automatycznych stabilizatorów poprzez wyrównywanie konsumpcji w trakcie cyklu gospodarczego.
- (8) Ochronę socjalną można zapewniać w formie świadczeń rzeczowych lub pieniężnych. Na ogół zapewnia się ją w ramach powszechnych systemów, które obejmują wszystkie osoby fizyczne i są finansowane z podatków powszechnych lub w ramach systemów zabezpieczenia społecznego obejmujących osoby znajdujące się na rynku pracy, często na podstawie składek zależnych od dochodów osiągniętych z pracy. Ochrona socjalna obejmuje kilka działów i obejmuje różne rodzaje ryzyka społecznego, od starości po choroby czy bezrobocie. Niniejsze zalecenie ma zastosowanie do działów ochrony socjalnej często związanych ściślej z uczestnictwem w rynku pracy i w głównej mierze zapewniających zabezpieczenie przed utratą dochodów osiągniętych z pracy w momencie wystąpienia określonego ryzyka. Zalecenie to nie ma zastosowania do przepisów o dostępie do pomocy społecznej i systemów minimalnego dochodu. Uzupełnia ono obowiązujące wytyczne na poziomie unijnym w sprawie usług społecznych i pomocy społecznej, a w szerszej perspektywie w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy¹.

¹ Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (2008/867/WE).

- (9) W ostatnim dwudziestoleciu globalizacja, rozwój technologiczny, zmiany osobistych preferencji oraz starzenie się społeczeństw doprowadziły do zmian na europejskich rynkach pracy i tendencja ta będzie się utrzymywać. Formy zatrudnienia będą coraz bardziej zróżnicowane, a kariery w coraz mniejszym stopniu linearne.
- (10) Obok umów o pracę na pełen etat na czas nieokreślony na unijnych rynkach pracy funkcjonują różnorodne stosunki pracy i formy samozatrudnienia. Niektóre z nich znane są na rynkach pracy już od dawna (takie jak praca na czas określony, tymczasowa, w niepełnym wymiarze czasu, praca w gospodarstwie domowym czy praktyki); inne rozwinęły się niedawno i zyskały na znaczeniu po roku 2000: praca na wezwanie, praca w systemie bonów usługowych, praca za pośrednictwem platform internetowych itd.
- (11) Zwłaszcza grupa osób samozatrudnionych jest zróżnicowana. Większość osób dobrowolnie dokonuje wyboru samozatrudnienia, zatrudniając pracowników lub nie, i podejmuje się ryzyka prowadzenia własnej działalności, podczas gdy około jedna piąta osób samozatrudnionych pracuje w tej formie, gdyż nie może znaleźć pracy etatowej.
- (12) Wraz z rozwojem rynków pracy systemy ochrony socjalnej w swoich różnych formach również muszą ewoluować, aby zapewnić, by europejski model społeczny był dostosowany do przyszłych wyzwań i umożliwiał społeczeństwom i gospodarkom unijnym jak najlepsze wykorzystanie potencjału przyszłego świata pracy. Jednak w większości państw członkowskich zasady regulujące składki i uprawnienia do systemów zabezpieczenia społecznego w dalszym ciągu zasadniczo opierają się na umowach o pracę na pełen etat na czas nieokreślony pomiędzy pracownikiem a jednym pracodawcą, podczas gdy pozostałe grupy pracowników oraz osób samozatrudnionych traktowane są bardziej marginalnie. Istnieją dowody na to, że niektóre osoby pracujące w oparciu o niestandardowe formy zatrudnienia i niektóre osoby samozatrudnione mają niedostateczny dostęp do działań ochrony socjalnej związanych ściślej z uczestnictwem w rynku pracy. Tylko kilka państw członkowskich podjęło reformy zmierzające do dostosowania systemów ochrony socjalnej do zmieniającego się charakteru pracy, aby lepiej zabezpieczać pracowników, których te zmiany dotyczą, oraz osoby samozatrudnione. Usprawnienia nie są równe w poszczególnych krajach oraz działach ochrony socjalnej.

- (13) W długiej perspektywie czasowej braki w dostępie do ochrony socjalnej mogą zagrażać dobrobytowi osób fizycznych oraz ich zdrowiu, przyczyniać się do wzrostu niepewności ekonomicznej, ryzyka ubóstwa i nierówności, a także prowadzić do nieoptymalnego inwestowania w kapitał ludzki, zmniejszać zaufanie do instytucji i ograniczać wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu. Takie braki mogą również zmniejszać przychody systemów ochrony socjalnej, jeśli coraz więcej osób nie wnosi do nich składek.
- (14) Pracowników oraz osoby samozatrudnione można zaklasyfikować jako „osoby objęte formalnym dostępem” do konkretnych działów ochrony socjalnej, jeżeli obowiązujące prawodawstwo lub układ zbiorowy określają, że są oni uprawnieni do uczestnictwa w systemie ochrony socjalnej w tym konkretnym dziale. Formalny dostęp można zapewnić poprzez systemy obowiązkowe lub dobrowolne. Te drugie dają możliwość przystąpienia do programu (klauzula *opt-in*) lub domyślnie obejmują wszystkie osoby z grupy docelowej, dając im możliwość wystąpienia z programu, jeżeli tak zdecydują (klauzula *opt-out*). Istnieją dowody na to, że systemy dobrowolne zawierające klauzule *opt-out* wykazują wyższy wskaźnik przynależności do nich, a zatem zapewniają szerszy zakres podmiotowy niż systemy dobrowolne zawierające klauzule *opt-in*.
- (15) Pracowników oraz osoby samozatrudnione można zaklasyfikować jako osoby objęte rzeczywistym dostępem do konkretnego działu ochrony socjalnej, jeżeli mają możliwość nabycia odpowiednich świadczeń i możliwość dostępu do danego poziomu świadczeń, jeżeli dojdzie do materializacji danego ryzyka. Może się zdarzyć, że dana osoba ma formalny dostęp do systemu, nie mając faktycznej możliwości gromadzenia i nabywania uprawnień do świadczeń.
- (16) Ochronę socjalną uważa się za odpowiednią, kiedy umożliwia ona osobom fizycznym podtrzymanie należytego poziomu życia, zastąpienie utraty dochodów w racjonalny sposób i życie z godnością oraz kiedy zapobiega ona popadnięciu tych osób w ubóstwo, a jednocześnie przyczynia się, w stosownych przypadkach, do ich aktywizacji i ułatwienia powrotu do pracy.

Przy ocenie odpowiedniości należy uwzględnić cały system ochrony socjalnej w danym państwie członkowskim, co oznacza, że powinno się rozważyć wszystkie świadczenia w ramach ochrony socjalnej w tym państwie członkowskim.

- (17) W niektórych państwach członkowskich pewne kategorie pracowników, takie jak pracownicy tymczasowi zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu, pracownicy sezonowi, pracownicy na wezwanie, osoby pracujące za pośrednictwem platform internetowych oraz zatrudniane przez agencje pracy tymczasowej czy odbywające praktyki, są wyłączone z systemów ochrony socjalnej. Ponadto pracownicy nieposiadający umów o pracę na pełny etat na czas nieokreślony mogą doświadczać trudności w rzeczywistym dostępie do ochrony socjalnej, gdyż mogą nie spełniać kryteriów przyznania uprawnień do otrzymywania świadczeń z systemów ochrony socjalnej opartych na opłacaniu składek. W niektórych państwach członkowskich osoby samozatrudnione są całkowicie wyłączone z formalnego dostępu do kluczowych systemów ochrony socjalnej; w pozostałych państwach członkowskich mogą do nich przystępować dobrowolnie. Dostęp dobrowolny może być właściwym rozwiązaniem w przypadku ubezpieczenia od utraty pracy, która to okoliczność jest bardziej związana z ryzykiem działalności gospodarczej; jest on mniej zasadny w przypadku innych rodzajów ryzyka, takich jak choroby, które są w dużej mierze niezależne od statusu na rynku pracy.
- (18) Zasady regulujące uprawnienia mogą działać na niekorzyść pracowników w ramach niestandardowych form zatrudnienia i osób samozatrudnionych. Zwłaszcza dochody i progi czasowe (okresy kwalifikowalności, okresy oczekiwania, minimalne okresy zatrudnienia, okres wypłaty świadczeń) mogą stanowić nieproporcjonalną przeszkodę w dostępie do ochrony socjalnej dla niektórych grup osób zatrudnionych w niestandardowych formach i osób samozatrudnionych. Ogólnie zidentyfikowano dwa rodzaje problemów: po pierwsze, istniejące różnice pomiędzy zasadami dla osób zatrudnionych w standardowych formach a zasadami dla osób zatrudnionych w niestandardowych formach lub osób samozatrudnionych mogą niepotrzebnie działać na niekorzyść jednej z grup; po drugie, jednakowe zasady zastosowane do wszystkich grup mogą skutkować gorszymi wynikami dla osób nieobjętych standardowymi formami zatrudnienia i mogą nie być dostosowane do sytuacji osób samozatrudnionych. W obu przypadkach może istnieć pole do lepszego dostosowania zasad do sytuacji konkretnych grup przy jednoczesnym podtrzymaniu ogólnej zasady uniwersalności, tak aby nikt na rynku pracy nie pozostawał bez dostępu do systemu w momencie wystąpienia zagrożenia socjalnego. Może być konieczne wprowadzenie środków szczególnych, aby uniknąć sytuacji płacenia składek do pokrywających się systemów, na przykład gdy dana osoba objęta jest pełnym dostępem w głównym miejscu pracy, a wykonuje również pracę o charakterze dodatkowym.

- (19) Prawa do ochrony socjalnej nie zawsze są zachowywane, sumowane lub przenoszone, kiedy osoby fizyczne zmieniają status na rynku pracy, na przykład przechodząc z zatrudnienia na samozatrudnienie lub tracąc pracę, łącząc pracę najemną i samozatrudnienie, otwierając lub zamykając działalność gospodarczą. Możliwość zachowywania, sumowania lub przenoszenia praw pomiędzy systemami jest jednak kluczowa dla zapewnienia osobom, które łączą różne prace, zmieniają pracę lub zmieniają status z pracownika na osobę samozatrudnioną i odwrotnie, rzeczywistego dostępu do świadczeń z tytułu przynależności do systemów składkowych oraz odpowiedniego zabezpieczenia. Takie rozwiązania mogą również zachęcić te osoby do uczestnictwa w dobrowolnych systemach ochrony socjalnej.
- (20) Świadczenia mogą być nieodpowiednie – niedostateczne lub wypłacane w nieodpowiednim czasie – do podtrzymania przyzwoitego poziomu życia, życia z godnością i zapobiegania popadaniu w ubóstwo. W tym przypadku może istnieć pole do poprawy odpowiedniości; jednocześnie należy przykładąć wagę do umożliwiania działań, które ułatwiają powrót do pracy. Zasady regulujące składki mogą powodować asymetrie w zakresie równych warunków działania i działać na niekorzyść pewnych kategorii pracowników oraz osób samozatrudnionych. Na przykład składki na zabezpieczenie społeczne dla osób samozatrudnionych mogą obejmować składki niezależne od dochodów lub opierać się na przeszłych dochodach lub założeniach dotyczących przyszłych dochodów. Może to doprowadzić do problemów z płynnością finansową danej osoby, jeżeli jej dochód spadnie poniżej szacowanego poziomu. Jeśli państwo członkowskie zdecyduje się określić próg dochodów, poniżej którego dany pracownik lub osoba samozatrudniona nie podlega obowiązkowi uiszczania składek na ubezpieczenie, to zmniejszenie składki i inne środki oparte na progresywności powinny mieć zastosowanie, w odpowiednich przypadkach, w równym stopniu do pracowników i osób samozatrudnionych, ale nie powinny prowadzić do zgłaszania zaniżanych dochodów. Co do zasady zmniejszenie składek i inne środki oparte na progresywności mogą być również wykorzystywane do propagowania przechodzenia na pewniejsze formy zatrudnienia i do zaradzenia segmentacji.

- (21) Obecna złożoność przepisów i brak przejrzystości w zakresie zasad ochrony socjalnej w wielu państwach członkowskich mogą utrudniać ludziom poznawanie swoich praw i obowiązków oraz możliwości ich wykonywania. Mogą one również prowadzić do niskich wskaźników przystępowania do systemów ochrony socjalnej lub uczestnictwa w nich, zwłaszcza w przypadku systemów dobrowolnych. Przejrzystość można osiągać na różne sposoby, na przykład poprzez przesyłanie aktualnych informacji na temat indywidualnych uprawnień, udostępnienie internetowych narzędzi symulacyjnych dotyczących uprawnień, tworzenie punktów kompleksowej informacji działających on-line i off-line lub kont osobistych. Do poprawy przejrzystości w stosunku do osób fizycznych w szczególności przyczyniać się może transformacja cyfrowa.
- (22) Brak danych statystycznych na temat dostępu do ochrony socjalnej w podziale według rodzaju stosunku pracy, wieku, płci i obywatelstwa może ograniczać możliwości poprawy systemów ochrony socjalnej w zakresie dostosowywania ich do zmieniającego się świata pracy i reagowania systemów na te zmiany.
- (23) Braki w dostępie do ochrony socjalnej mogą mieć negatywne konsekwencje w kontekście skutków gospodarczych i budżetowych, które są odczuwalne w całej Unii. Stanowią one kwestię wspólnego interesu państw członkowskich i potencjalnie stanowią przeszkodę w realizacji głównych celów Unii.

- (24) Prawodawstwo Unii zapewnia już zasadę równego traktowania różnych rodzajów stosunku pracy, zakazuje jakiejkolwiek bezpośredniej czy pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć w kwestiach zatrudnienia, pracy, ochrony socjalnej i dostępu do towarów i usług, zapewnia możliwość przenoszenia i zachowywania praw w przypadku mobilności pomiędzy państwami członkowskimi i gwarantuje minimalne wymogi w zakresie nabywania i zachowywania praw do dodatkowych emerytur ponad granicami, jak i minimalne wymogi w zakresie przejrzystości pracowniczych programów emerytalnych. Niniejsze zalecenie nie powinno naruszać przepisów dyrektyw i rozporządzeń, które określają już pewne prawa do ochrony socjalnej².

² Dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) – załącznik: Porozumienie ramowe dotyczące pracy w niepełnym wymiarze godzin (Dz.U. L 14 z 20.1.1998, s. 9), dyrektywa Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. L 175 z 10.7.1999, s.43), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz.U. L 327 z 5.12.2008, s. 9), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/94/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. L 283 z 28.10.2008, s.36), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2341 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (Dz.U. L 354 z 23.12.2016, s. 37), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/WE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1), dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23), dyrektywa Rady 1979/7/WE z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 6 z 10.1.1979, s. 24), dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37), dyrektywa Rady 2010/18/WE z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC oraz uchylająca dyrektywę 96/34/WE (Dz.U. L 68 z 18.3.2010, s. 13) oraz wniosek z dnia 16 kwietnia 2017 r. uchylający ją (COM(2017) 253 final), dyrektywa Rady 93/103/WE z dnia 23 listopada 1993 r. dotycząca minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia w pracy na statkach rybackich (trzynasta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz.U. L 307 z 13.12.1993, s. 1), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1) oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej, COM/2017/0797 final z dnia 21 grudnia 2017 r.

- (25) W zaleceniu Rady 92/442/EWG³ wskazano powszechnie stosowane cele w zakresie ochrony socjalnej i wezwano państwa członkowskie do „przeanalizowania możliwości wprowadzenia lub stworzenia odpowiedniej ochrony socjalnej na rzecz osób samozatrudnionych”. Te wspólnie określone cele dały przestrzeń do wprowadzania otwartej metody koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego – istotnego instrumentu wspierającego określanie, wdrażanie i ocenę krajowych ram ochrony socjalnej i sprzyjającego współpracy państw członkowskich w tej dziedzinie.
- (26) Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2018 r. przeprowadzona w ramach europejskiego semestru przypomina, że poprawa odpowiedniości ochrony socjalnej i dostępu do niej jest kluczowa dla zapobiegania wykluczeniu społecznemu, a w wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia na 2018 r. wzywa się państwa członkowskie do modernizacji systemów ochrony socjalnej.
- (27) W zaleceniu dotyczącym minimum ochrony socjalnej z 2012 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy zaleca swoim członkom, stosownie do sytuacji w kraju, jak najszybsze ustanowienie i podtrzymanie ich minimalnych poziomów ochrony socjalnej obejmujących gwarancje podstawowej ochrony socjalnej.
- (28) Komisja rozpoczęła dwuetapowe konsultacje z partnerami społecznymi⁴ w sprawie dostępu do ochrony socjalnej dla osób pracujących w ramach wszystkich form zatrudnienia, zgodnie z art. 154 ust. 2 TFUE. Procedura określona w art. 154 ust. 2 TFUE nie ma jako taka zastosowania do działań Unii zmierzających do sprostania wyzwaniom związanym z osobami samozatrudnionymi w oparciu o art. 352 TFUE. Komisja zwróciła się do partnerów społecznych o wyrażenie opinii w odniesieniu do osób dobrowolnie pracujących w ramach samozatrudnienia.

³ Zalecenie Rady 92/442/EWG z dnia 27 lipca 1992 r. w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej (Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 49).

⁴ C(2017) 7773

- (29) Komisja przeprowadziła również konsultacje publiczne, aby poznać opinie różnych zainteresowanych stron i obywateli oraz zgromadziła dowody pozwalające na ocenę skutków społeczno-ekonomicznych niniejszego zalecenia⁵.
- (30) Wdrożenie niniejszego zalecenia nie powinno zostać wykorzystane do ograniczenia istniejących praw ustanowionych w obowiązującym prawodawstwie Unii w tym obszarze ani nie powinno stanowić ważnej podstawy do obniżenia ogólnego poziomu ochrony przyznanej pracownikom w obszarze objętym niniejszym zaleceniem.
- (31) Niniejsze zalecenie powinno unikać nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń, które utrudniałyby tworzenie i rozwijanie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Zachęca się zatem państwa członkowskie do przeprowadzenia oceny skutków swoich reform dla MŚP celem zapewnienia, aby MŚP nie odczuwały tych skutków w nieproporcjonalnym wymiarze – przy czym szczególną uwagę należy zwrócić na mikroprzedsiębiorstwa i obciążenie administracyjne – oraz do opublikowania wyników takiej oceny.
- (32) Niniejsze zalecenie nie powinno w dalszym stopniu pogarszać płynności przedsiębiorstw – a zwłaszcza MŚP – w przypadkach, kiedy opóźnienia w płatnościach otrzymywanych od organów władzy publicznej mają negatywny wpływ na ich sytuację finansową.
- (33) Państwa członkowskie mogą zaangażować zainteresowane strony, w tym partnerów społecznych, w prace nad reformami.
- (34) Niniejsze zalecenie nie powinno ograniczać państw członkowskich w ich uprawnieniach do organizowania własnych systemów ochrony socjalnej. Wylączna kompetencja państw członkowskich w dziedzinie organizowania własnych systemów ochrony socjalnej obejmuje między innymi decyzje dotyczące tworzenia i finansowania takich systemów i właściwych instytucji oraz zarządzania nimi, jak również decyzje dotyczące poziomu, rodzaju i przyznawania świadczeń, poziomu składek oraz warunków dostępu do świadczeń. Biorąc pod uwagę różnice pomiędzy systemami krajowymi niniejsze zalecenie nie powinno uniemożliwiać państwom członkowskim utrzymania w mocy lub ustanowienia bardziej postępowych przepisów dotyczących ochrony socjalnej niż przepisy zalecane w niniejszym dokumencie.

⁵ SWD(2018) 70

- (35) Niniejsze zalecenie przestrzega praw podstawowych i jest zgodne z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. W szczególności niniejsze zalecenie ma na celu propagowanie stosowania art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- (36) Stabilność finansowa systemów ochrony socjalnej jest niezbędna dla odporności, wydajności i skuteczności systemów. Wdrożenie niniejszego zalecenia nie powinno znacząco wpłynąć na równowagę finansową systemów ochrony socjalnej państw członkowskich,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

Cel i zakres stosowania

1. Państwom członkowskim zaleca się zapewnianie dostępu do odpowiedniej ochrony socjalnej wszystkim pracownikom oraz osobom samozatrudnionym w państwach członkowskich, zgodnie z niniejszym zaleceniem i bez uszczerbku dla uprawnień państw członkowskich w zakresie organizowania ich systemów ochrony socjalnej.
2. Państwom członkowskim zaleca się ustanowienie norm minimalnych w dziedzinie ochrony socjalnej pracowników oraz osób samozatrudnionych, zgodnie z niniejszym zaleceniem. Ochronę socjalną można zapewniać poprzez połączenie różnych systemów, których organizacja rozgrywa się na szczeblu publicznym lub jest powierzana partnerom społecznym lub innym podmiotom, zgodnie z podstawowymi zasadami krajowych systemów ochrony socjalnej. Produkty prywatnego ubezpieczenia nie wchodzą w zakres stosowania niniejszego zalecenia. Państwa członkowskie posiadają kompetencje do określania poziomu składek i decydowania, jakie połączenie systemów jest właściwe, zgodnie z art. 153 ust. 4 TFUE.

3. Niniejsze zalecenie obejmuje prawo do uczestnictwa w systemie, jak i gromadzenie oraz korzystanie z uprawnień. Państwom członkowskim zaleca się w szczególności zapewnienie wszystkim pracownikom oraz osobom samozatrudnionym:
- a) formalny dostęp;
 - b) rzeczywisty dostęp;
 - c) odpowiedniość;
 - d) przejrzystość.
4. Niniejsze zalecenie ma zastosowanie do pracowników i osób samozatrudnionych, w tym do osób zmieniających status na rynku pracy lub posiadających oba statusy, jak i do osób, których praca zostaje przerwana ze względu na wystąpienie jednego z rodzajów ryzyka objętych ochroną socjalną.
5. Niniejsze zalecenie ma zastosowanie do następujących działów ochrony socjalnej w takim stopniu, w jakim są one stosowane w państwach członkowskich:
- a) świadczenia dla bezrobotnych;
 - b) świadczenia chorobowe i zdrowotne;
 - c) świadczenia z tytułu macierzyństwa i równoważne świadczenia dla ojca;
 - d) świadczenia z tytułu inwalidztwa;
 - e) świadczenia z tytułu starości i renta rodzinna;
 - f) świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.
6. Niniejsze zalecenie nie ma zastosowania do zapewniania dostępu do pomocy społecznej i systemów minimalnego dochodu.

7. Zasady formalnego dostępu, rzeczywistego dostępu, odpowiedniości i przejrzystości określone w niniejszym zaleceniu mają zastosowanie do wszystkich pracowników i do osób samozatrudnionych, a jednocześnie uznaje się, że w stosunku do pracowników i osób samozatrudnionych zastosowanie mogą mieć różne zasady.
8. Niniejsze zalecenie nie uniemożliwia państwom członkowskim utrzymania w mocy lub ustanowienia bardziej postępowych przepisów dotyczących ochrony socjalnej niż przepisy niniejszym zalecane. Niniejsze zalecenie nie ogranicza autonomii partnerów społecznych, jeżeli odpowiadają oni za tworzenie systemów ochrony socjalnej i za zarządzanie nimi.

Definicje

9. Do celów niniejszego zalecenia stosuje się następujące definicje:
- a) „rodzaj stosunku pracy” oznacza jeden spośród rodzajów stosunków pomiędzy pracownikiem a pracodawcą(-ami), które mogą różnić się w zależności od okresu zatrudnienia, liczby godzin pracy lub innych warunków stosunku pracy;
 - b) „status na rynku pracy” oznacza statusy osoby: pracującej w ramach stosunku pracy (pracownik) albo pracującej na własny rachunek (osoba samozatrudniona);
 - c) „system ochrony socjalnej” oznacza odrębne ramy zasad służące zapewnieniu świadczeń uprawnionym beneficjentom. Takie zasady określają zakres podmiotowy systemu, warunki przyznawania uprawnień, rodzaj świadczeń, kwoty świadczeń, okres wypłaty świadczeń i inne cechy charakterystyczne świadczeń, jak i sposób ich finansowania (składki, ogólne opodatkowanie, inne źródła), sposób zarządzania i administrowania systemem;
 - d) „świadczenie” oznacza transfer środków pieniężnych lub transfer rzeczowy dokonywany przez podmiot publiczny lub prywatny na rzecz osoby uprawnionej do jego otrzymywania w ramach systemu ochrony socjalnej;

- e) „formalny dostęp” danej grupy oznacza sytuację w konkretnym dziale ochrony socjalnej (np. starość, zabezpieczenie przed utratą pracy, świadczenia z tytułu macierzyństwa/ojcostwa), kiedy obowiązujące prawodawstwo lub układ zbiorowy określają, że osoby z tej grupy są uprawnione do uczestnictwa w systemie ochrony socjalnej obejmującym ten konkretny dział;
- f) „rzeczywisty dostęp” danej grupy oznacza sytuację w konkretnym dziale ochrony socjalnej, kiedy osoby z tej grupy mają możliwość nabywania świadczeń oraz możliwość dostępu do danego poziomu świadczeń, jeżeli dojdzie do materializacji danego ryzyka;
- g) „utrzymanie praw” oznacza, że prawa już nabyte w przeszłych okresach pracy zawodowej nie zostają utracone, nawet jeśli zostały nabyte poprzez systemy o różnych zasadach lub w ramach różnych stosunków pracy;
- h) „gromadzenie praw” odnosi się do możliwości sumowania wszystkich uprawnień. Obejmuje to zaliczanie okresów uprawniających do świadczeń we wcześniejszym statusie na rynku pracy (lub w równoległych statusach na rynku pracy) na poczet okresów uprawniających do świadczeń w nowym statusie;
- i) „możliwość przenoszenia” oznacza możliwość przenoszenia zgromadzonych uprawnień do innego systemu;
- j) „przejrzystość” oznacza udostępnianie dostępnych, przystępnych, kompleksowych i zrozumiałych informacji społeczeństwu, potencjalnym członkom systemów, członkom i beneficjentom systemów na temat zasad systemów lub indywidualnych obowiązków i uprawnień.

Formalny dostęp

10. Państwom członkowskim zaleca się, aby zapewniły wszystkim pracowników i osobom samozatrudnionym dostęp do odpowiedniej ochrony socjalnej odnośnie do wszystkich działów, o których mowa w pkt 5. W kontekście uwarunkowań krajowych zaleca się, by cel ten osiągać poprzez poprawienie formalnego dostępu i rozszerzenie go na:
- a) wszystkich pracowników na zasadzie obowiązku, bez względu na rodzaj ich stosunku pracy;
 - b) osoby samozatrudnione, przynajmniej na zasadzie dobrowolności oraz, w stosownych przypadkach, na zasadzie obowiązku.

Rzeczywisty dostęp

11. Zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły rzeczywisty dostęp wszystkim pracownikom, niezależnie od rodzaju stosunku pracy, oraz osobom samozatrudnionym, na warunkach określonych w pkt 8, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności systemu i wdrażaniu zabezpieczeń służących zapobieganiu nadużyciom. W tym celu:
- a) zasady regulujące świadczenia (np. okresy uprawniające do świadczeń, minimalne okresy zatrudnienia) i zasady regulujące uprawnienia (np. okresy oczekiwania, zasady wyliczania świadczeń i okres ich wypłaty) nie powinny uniemożliwiać gromadzenia świadczeń i dostępu do nich ze względu na stosunek pracy lub status na rynku pracy;
 - b) różnice pomiędzy zasadami regulującymi systemy odnośnie do statusów na rynku pracy lub rodzajów stosunku pracy powinny być proporcjonalne i odzwierciedlać konkretne sytuacje, w jakich znajdują się beneficjenci.

12. Zgodnie z uwarunkowaniami krajowymi zaleca się państwom członkowskim zapewnienie, aby uprawnienia – niezależnie od tego, czy nabywa się je poprzez systemy obowiązkowe, czy dobrowolne – można było utrzymywać, gromadzić lub przenosić pomiędzy wszystkimi rodzajami statusów zatrudnienia i samozatrudnienia oraz pomiędzy sektorami gospodarki, przez całą karierę danej osoby lub w trakcie określonego okresu odniesienia, oraz pomiędzy różnymi systemami w ramach danego działu ochrony socjalnej.

Odpowiedniość

13. W przypadku wystąpienia ryzyka objętego systemami ochrony socjalnej dla pracowników i osób samozatrudnionych państwom członkowskim zaleca się zagwarantowanie, aby systemy zapewniały swoim członkom odpowiedni poziom zabezpieczenia, tj. dostateczny i w odpowiednim czasie, do podtrzymania godnego poziomu życia, zapewnienia odpowiedniego zastąpienia dochodów, przy jednoczesnym ciągłym zapobieganiu popadania tych członków w ubóstwo.

Przy ocenie odpowiedniości należy uwzględnić cały system ochrony socjalnej w danym państwie członkowskim.

14. Państwom członkowskim zaleca się, by zapewniły proporcjonalność składek na ochronę socjalną w stosunku do zdolności opłacania składek przez pracowników i osoby samozatrudnione.
15. W związku z krajowymi uwarunkowaniami i w stosownych przypadkach państwom członkowskim zaleca się zapewnienie, aby jakiekolwiek przewidziane w prawodawstwie krajowym zwolnienia ze składek na zabezpieczenie społeczne lub redukcje tych składek, w tym te dla grup osiągających niskie dochody, były stosowane względem wszystkich rodzajów stosunku pracy i statusów na rynku pracy.
16. Państwom członkowskim zaleca się zapewnienie, aby kalkulacja składek na ochronę socjalną oraz uprawnienia osób samozatrudnionych były oparte na obiektywnej i przejrzystej ocenie podstawy ich dochodu, z uwzględnieniem wahań ich dochodów, i aby odzwierciedlały ich faktyczne zarobki.

Przejrzystość

17. Państwom członkowskim zaleca się zapewnienie, aby warunki i zasady wszystkich systemów ochrony socjalnej były przejrzyste i aby osoby fizyczne miały nieodpłatny dostęp do aktualnych, kompleksowych, przystępnych, przyjaznych dla użytkownika i zrozumiałych informacji na temat swoich indywidualnych uprawnień i obowiązków.
18. Zaleca się, aby państwa członkowskie uprościły, w razie konieczności, wymogi administracyjne systemów ochrony socjalnej względem pracowników, osób samozatrudnionych i pracodawców, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

Wdrożenie, sprawozdawczość i ocena

19. Państwa członkowskie i Komisja powinny współpracować ze sobą w kwestii poprawy zakresu i przydatności danych gromadzonych na poziomie Unii na temat siły roboczej i dostępu do ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem wspierania kształtowania polityki ochrony socjalnej w zakresie nowych form pracy. W tym kontekście zaleca się, by państwa członkowskie gromadziły i publikowały, w miarę możliwości, wiarygodne krajowe dane statystyczne dotyczące różnych form ochrony socjalnej, na przykład w podziale według statusu na rynku pracy (osoba samozatrudniona / pracownik), rodzaju stosunku pracy (tymczasowy / na stałe, w niepełnym wymiarze / w pełnym wymiarze, nowe formy pracy / zatrudnienie standardowe), płci i wieku do dnia [DODAĆ datę 24 miesięcy od daty publikacji zalecenia].
20. Do dnia [DODAĆ datę 12 miesięcy od daty publikacji zalecenia] Komisja powinna, we współpracy z Komitetem Ochrony Socjalnej, ustanowić ramy monitorowania i stworzyć uzgodnione wspólne wskaźniki ilościowe i jakościowe służące do oceny wdrażania niniejszego zalecenia i umożliwiające jego przegląd.

21. Zaleca się, by państwa członkowskie jak najwcześniej wdrożyły zasady określone w niniejszym zaleceniu i do dnia [DODAĆ datę 18 miesięcy od daty publikacji zalecenia] przedłożyły plany na temat odpowiednich środków, które mają zostać podjęte na szczeblu krajowym. Postępy we wdrażaniu tych planów powinny być omawiane w kontekście narzędzi nadzoru wielostronnego zgodnych z europejskim semestrem i otwartą metodą koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego.
22. Komisja powinna dokonać przeglądu postępów we wdrażaniu niniejszego zalecenia, uwzględniając jednocześnie wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa, we współpracy z państwami członkowskimi i po konsultacjach z zainteresowanymi stronami, i złożyć sprawozdanie Radzie do dnia [DODAĆ datę 3 lata od daty publikacji zalecenia]. W oparciu o wyniki przeglądu Komisja może rozważyć sporządzenie kolejnych wniosków.
23. Komisja powinna zapewnić, aby wdrożenie niniejszego zalecenia było wspierane działaniami finansowanymi z odpowiednich programów unijnych.
24. Komisja powinna ułatwić wzajemne uczenie się i wymianę najlepszych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Rady

Przewodniczący
