



Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Ogólna nierównowaga w ochronie socjalnej, w szczególności w odniesieniu do nowych form pracy i nietypowych pracowników

(opinia z inicjatywy własnej)

(C/2025/106)

Sprawozdawczyni: **María del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Doradczynie i doradcy	Anna KWIATKIEWICZ (z ramienia Grupy I) Cristóbal MOLINA NAVARRETE (z ramienia sprawozdawczyni, Grupa II)
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.2.2024
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	3.10.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.10.2024
Sesja plenarna nr	591
Wynik głosowania (za/przeciw/ wstrzymało się)	140/13/51

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przypomina, że wzięwszy pod uwagę prawa socjalne takie jak te wskazane w Europejskiej karcie społecznej, Unia Europejska i państwa członkowskie mają za zadanie nie tylko wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz poprawy warunków życia i pracy, lecz również zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej (art. 151 TFUE). W tym samym duchu w ramach zasady 12 Europejskiego filaru praw socjalnych uznaje się „prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej” przysługujące pracownikom – w tym „w porównywalnych warunkach” osobom samozatrudnionym – bez względu na rodzaj zatrudnienia oraz czas jego trwania.

1.2. Zgodnie z niedawnym sprawozdaniem Komisji Europejskiej EKES zauważa, że w najbardziej konkurencyjnych gospodarkach i na najbardziej dynamicznych rynkach pracy, takich jak w Unii i państwach członkowskich, od kilkudziesięciu lat rozwijają się tzw. niestandardowe formy zatrudnienia. Sprawozdanie to potwierdza, że ponad jedna trzecia ludności aktywnej zawodowo w Unii Europejskiej zatrudniona jest na tych zasadach. Zgodnie ze sprawozdaniami MOP na ten temat przyczyną przechodzenia z zatrudnienia standardowego na niestandardowe są różnorakie i nasilające się zjawiska takie jak: globalizacja, innowacje organizacyjne w przedsiębiorstwach, cyfryzacja, same warunki postępu społecznego, a także zmiany i niedociągnięcia w regulacji stosunków pracy.

1.3. Komitet stwierdza, że MOP, Komisja, Rada i Parlament Europejski osiągnęły konsensus instytucjonalny oparty na dostępnych badaniach naukowych w sprawie zaliczenia do niestandardowych form zatrudnienia wszystkich tych rodzajów pracy, które nie odpowiadają standardowemu zatrudnieniu (pracy najemnej i podporządkowanej, stałemu zatrudnieniu w pełnym wymiarze czasu pracy), włączając w to również nowe formy pracy (praca na czas określony, zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, praca przerywana, praca na wezwanie, praca za pośrednictwem platform internetowych, fikcyjne samozatrudnienie, samozatrudnienie ekonomicznie zależne lub niepewne). Chociaż MOP jasno rozróżnia niestandardowe zatrudnienie od pracy o niepewnym charakterze, to pracownicy zatrudnieni w formie niestandardowej nie mają tego samego poziomu ochrony co pracownicy zatrudnieni w formie standardowej, wskutek czego w wielu przypadkach nie mają gwarancji dostępu do wystarczających i trwałych świadczeń.

1.4. EKES zwraca uwagę na to, że prawie wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej ratyfikowały Europejską kartę społeczną (przynajmniej kartę z 1961 r.), co oznacza, że zgodziły się „utrzymywać system zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Europejskiego kodeksu zabezpieczenia społecznego [...] [oraz] zabiegać o stopniowe podnoszenie systemu zabezpieczenia społecznego na wyższy poziom”, zgodnie z art. 12 (ust. 2 i 3). Dlatego Komitet wzywa instytucje unijne i państwa członkowskie aby – w ramach swych kompetencji i po przeprowadzeniu dialogu społecznego na odpowiednich szczeblach – zadbały o dostosowanie systemów ochrony socjalnej do niestandardowych form zatrudnienia w celu zagwarantowania zabezpieczenia oraz odpowiednich i trwałych świadczeń, a także godnej pracy i godnego życia.

1.5. EKES uważa, że choć można zastanowić się nad instrumentem prawnym, to droga wytyczona w zaleceniu Rady dla państw członkowskich w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej umożliwia poczynienie postępów w zakresie:

- a) zapewnienia odpowiednich systemów ochrony socjalnej (likwidowanie luk w formalnym dostępie),
- b) zapewnienia praw kumulatywnych lub możliwych do przeniesienia między systemami (rzeczywisty dostęp),
- c) uzyskania wystarczających korzyści wraz z proporcjonalną składką (odpowiedniość),
- d) udzielania odpowiednich informacji o prawach i obowiązkach (przejrzystość).

1.6. Zgodnie z modelem MOP odpowiednie i zrównoważone systemy ochrony społecznej są podstawowym warunkiem zapewnienia wszystkim odpowiedniej jakości życia. EKES uważa zatem, że państwa członkowskie muszą poczynić postępy, zgodnie z praktykami krajowymi, w zakresie tworzenia takich systemów ochrony socjalnej, które skupiałyby się nie tylko na pracownikach – zatrudnionych w formie niestandardowej lub standardowej – lecz na wszystkich obywatelkach i obywatelach i gwarantowały osobom niezdolnym do pracy dochód minimalny, a także łączyły zachęty dla osób zdolnych do pracy z pomocą w zakresie powrotu do zatrudnienia, zgodnie z zasadą 14 Europejskiego filaru praw socjalnych. Należy przy tym przez cały czas gwarantować dostateczną ochronę i stabilność finansowania tych systemów ochrony socjalnej.

1.7. Z myślą o umożliwieniu tego postępu EKES wzywa państwa członkowskie do przeprowadzenia gruntownego i kompleksowego przeglądu źródeł finansowania systemów ochrony socjalnej, tak aby zagwarantować stabilność ich finansowania w sposób, który nie narażałby na szwank tworzenia miejsc pracy. UE może wspierać państwa członkowskie w tych staraniach, ułatwiając wymianę doświadczeń związanych z przeglądem bądź reformą krajowych systemów zabezpieczenia społecznego.

1.8. Komitet stwierdza, że obowiązek dostosowania systemów ochrony socjalnej do zmian gospodarczych i zmian następujących na rynkach pracy spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich, przy czym konieczny jest dialog społeczny. Zgodnie z zasadą pomocniczości Unia powinna jednak bardziej pomagać państwom członkowskim w przewyżczeniu największych przeszkód, aby mogły one zidentyfikować ewentualne braki w zakresie ochrony socjalnej w przypadku niestandardowego zatrudnienia i w razie potrzeby im zaradzić. Należy zagwarantować odpowiednie i trwałe świadczenia porównywalne do tych, które występują w zakresie standardowego zatrudnienia, ale tak, by nie zniweczyć związanych z elastycznością korzyści dla przedsiębiorstw i pracowników.

1.9. EKES zauważa, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i sądy krajowe ograniczają możliwość podejmowania – za pomocą przepisów krajowych – pozytywnych działań – w celu wyeliminowania różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w zakresie ochrony socjalnej. Proponuje zatem Komisji i Radzie wprowadzenie zmian do dyrektywy 79/7/WE⁽¹⁾ w celu dostosowania jej do obecnych czasów. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji o jak najszybsze dokonanie oceny wdrożenia dyrektywy 79/7/WE oraz, w stosownych przypadkach, o zaproponowanie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu reform uznanych za najważniejsze w celu wspierania państw członkowskich, w ramach dialogu społecznego, w skutecznym korygowaniu tych luk, zgodnie z art. 157 ust. 4 TFUE.

1.10. Komitet jest zdania, że wymiana doświadczeń między państwami członkowskimi jest dodatkowym sposobem rozwijania najlepszych praktyk w zakresie dostosowywania krajowych systemów ochrony socjalnej do nowoczesnych rynków pracy z różnorodnymi umowami i ustaleniami umownymi, na których to rynkach 40 %⁽²⁾ form zatrudnienia jest niestandardowych, usuwając ewentualne zakłócenia równowagi. Dlatego zwraca się do Komisji, by propagowała tego rodzaju spotkania służące wzajemnemu uczeniu się i ułatwiała udział w nich krajowym partnerom społecznym i EKES-owi.

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 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).

⁽²⁾ Sprawozdanie Komisji dla Rady z dnia 31 stycznia 2023 r. na temat wdrożenia zalecenia Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej, COM(2023) 43 final.

2. Kontekst, cel i istota opinii

2.1. Zapewnienie wszystkim odpowiedniej ochrony socjalnej jest częścią koncepcji godnej pracy. Znalazło to odzwierciedlenie w opinii EKES-u w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej „Godna praca na całym świecie”⁽³⁾.

2.2. Zrównoważona przyszłość Unii Europejskiej może opierać się wyłącznie na połączeniu wysoce konkurencyjnego systemu gospodarczego z silnym wymiarem społecznym. Dlatego też EKES opowiada się za poprawą ochrony socjalnej dla wszystkich, ponieważ jest to zasadniczy i nieodzowny aspekt europejskiego modelu społecznego. Zalecił to w opinii w sprawie wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych z myślą o stworzeniu niezawodnych, odpowiednich i wystarczających systemów ochrony socjalnej⁽⁴⁾, przy jednoczesnym poszanowaniu różnych tradycji krajowych i podziału kompetencji.

2.3. Komitet stwierdza wyraźne przejście od standardowych form zatrudnienia (pracy najemnej, pracy na czas nieokreślony i pracy w pełnym wymiarze czasu pracy) do niestandardowych form zatrudnienia: tradycyjnych (pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracy na czas określony i pracy przerywanej) oraz nowych (pracy za pośrednictwem platform internetowych, samozatrudnienia ekonomicznie zależnego lub niepewnego⁽⁵⁾) (MOP, 2016⁽⁶⁾, Eurofound, 2017⁽⁷⁾, Rada, 2019⁽⁸⁾ oraz Komisja, 2023⁽⁹⁾). Na wszystkie te procesy wpływają zmiany w świecie pracy, wahania makroekonomiczne i kryzysy oraz reformy regulacyjne.

2.4. EKES miał już okazję wyrazić poparcie dla poprawy warunków dotyczących przejrzystości i przewidywalności zatrudnienia w prawie unijnym i krajowym z myślą o pracownikach, zwłaszcza tych zatrudnionych w formie niestandardowej⁽¹⁰⁾. Do warunków dotyczących przejrzystości należy ochrona socjalna.

2.5. W obliczu tych zmian w gospodarce i na rynkach pracy instytucje europejskie ostrzegają, że oprócz możliwości elastycznego zarządzania, jakie te nietypowe formy pracy oferują przedsiębiorstwom i osobom fizycznym, stwarzają one również zagrożenia wynikające z niepewnej sytuacji gospodarczej. Ponadto, jak wskazały Komisja (2023 r.) i MOP (2016 r.), te luki w ochronie socjalnej mogą mieć negatywny wpływ na całą gospodarkę i społeczeństwo, ponieważ zagrażają popytowi krajowemu, inwestycjom w kapitał ludzki i spójności społecznej.

2.6. EKES zgadza się z Radą i Komisją, że utrzymujące się braki w systemach ochrony socjalnej w niestandardowych formach zatrudnienia prowadzą do pogłębienia różnic między pokoleniami, płciami lub grupami społecznymi. Główną przyczyną tych potencjalnych sytuacji nierówności społecznych jest to, że niestandardowe formy zatrudnienia dotyczą głównie osób młodych, imigrantów i kobiet, którzy stanowią największą grupę wykonującą pracę na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu, pracę przerywaną lub nieciągłą, pracę na wezwanie, pracę w oparciu o umowy zerogodzinowe itd.

2.7. EKES uważa, że zgodnie z propozycją MOP w tym scenariuszu zwiększenie dostępu do wystarczającej ochrony socjalnej w niestandardowych formach zatrudnienia oraz samozatrudnieniu – zwłaszcza w przypadku samozatrudnionych zależnych ekonomicznie oraz znajdujących się w trudnej sytuacji – za pomocą połączenia odpowiednich reform legislacyjnych i pozalegisacyjnych, środków politycznych i wsparcia finansowego, przyczyniłoby się znacznie do zmniejszenia nierówności, w tym różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w zakresie ochrony socjalnej⁽¹¹⁾.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Godna praca na całym świecie” [COM(2022) 66 final] (Dz.U. C 486 z 21.12.2022, s. 149).

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Europejski filar praw socjalnych – ocena wstępnego wdrażania i zalecenia na przyszłość” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 14 z 15.1.2020, s. 1).

⁽⁵⁾ <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/Study-on-the-extent-of-dependent-self-employment-in-the-EU.pdf>.

⁽⁶⁾ <https://www.ilo.org/publications/non-standard-employment-around-world-understanding-challenges-shaping>.

⁽⁷⁾ <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2017/non-standard-forms-employment-recent-trends-and-future-prospects>.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 387 z 15.11.2019, s. 1.

⁽⁹⁾ COM(2023) 43 final.

⁽¹⁰⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej” [COM(2018) 132 final] (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 135).

⁽¹¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Równość płci na europejskich rynkach pracy” (opinia rozpoznawcza na wniosek Parlamentu Europejskiego) (Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 26).

2.8. Komitet przyjmuje do wiadomości sprawozdanie Komisji⁽¹²⁾ dla Rady na temat wdrożenia zalecenia Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej, zgodnie z którym w 2021 r. prawie 40 % ludności zatrudnionej w UE wykonywało pracę w formach niestandardowych. Prawie milion osób to osoby samozatrudnione ekonomicznie zależne. EKES zauważa, że ważny nurt międzynarodowego piśmiennictwa prawniczego⁽¹³⁾, który śledzi Komisja Europejska, pokazuje, że większość systemów zabezpieczenia społecznego ma niedociągnięcia w dziedzinie odpowiedniej ochrony sytuacji pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej.

2.9. Komitet stwierdza, że MOP jest również zaniepokojona większym ryzykiem braku bezpieczeństwa ekonomicznego w niestandardowych formach zatrudnienia i że w celu zapobieżenia temu zjawisku postuluje środki legislacyjne i polityczne, które – nie pozbawiając pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej związanej z nimi elastyczności – gwarantowałyby odpowiednią ochronę socjalną (dostęp, rzeczywisty dostęp, odpowiedniość i przejrzystość)⁽¹⁴⁾. Współczesne rynki pracy oferują zatem więcej lepszych możliwości, lecz występuje na nich również wiele sytuacji charakteryzujących się niewystarczającym poziomem ochrony socjalnej. Uważa zatem, że instytucje UE i państwa członkowskie powinny – w ramach swych kompetencji i po przeprowadzeniu dialogu społecznego na odpowiednich szczeblach – zwiększyć wysiłki na rzecz dostosowania systemów ochrony socjalnej do niestandardowych form zatrudnienia w celu zagwarantowania zabezpieczenia oraz odpowiednich i trwałych świadczeń, a także godnej pracy i godnego życia. Stabilne i wysokie wskaźniki zatrudnienia są niezbędne do wspierania stabilności systemów zabezpieczenia społecznego.

3. Kontekst europejski oraz wkład instytucjonalny i naukowy

3.1. EKES przypomina, że zgodnie z zasadą 12 Europejskiego filaru praw socjalnych uznaje się „prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej” wszystkich osób wykonujących pracę najemną bez względu na rodzaj oraz czas trwania stosunku pracy. To samo dotyczy, w porównywalnych warunkach, osób samozatrudnionych. Należy zatem zachęcać państwa członkowskie do reformowania krajowych systemów zabezpieczenia społecznego i wspierać je w zapewnianiu dostępu do ochrony socjalnej dla wszystkich, niezależnie od rodzaju umowy o pracę, a także dla osób samozatrudnionych. W tym celu pracownicy zatrudnieni w formie niestandardowej muszą mieć możliwość korzystania z ochrony – w tym z wystarczających i trwałych świadczeń – co pracownicy zatrudnieni w formie standardowej, proporcjonalnie do ich wkładu.

3.2. Aby zrealizować ten cel polityki społecznej, Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów w dniu 8 listopada 2019 r. przyjęła zalecenie Rady⁽¹⁵⁾ w sprawie dostępu do ochrony socjalnej, w którym zaleca państwom członkowskim zapewnienie wszystkim pracownikom i samozatrudnionym:

- a) systemów ochrony socjalnej (likwidowanie luk w formalnym dostępie),
- b) zapewnienia praw kumulatywnych lub możliwych do przeniesienia między systemami (rzeczywisty dostęp),
- c) uzyskania wystarczających korzyści wraz z proporcjonalną składką (odpowiedniość),
- d) udzielania odpowiednich informacji o prawach i obowiązkach (przejrzystość).

3.3. W punkcie 19 zalecenia Rada wzywa państwa członkowskie do realizacji ustalonych zasad i przedłożenia planu odpowiednich środków, które zostaną przedsięwzięte na szczeblu krajowym. Do grudnia 2022 r. wszystkie państwa członkowskie – z wyjątkiem Luksemburga – przedłożyły taki krajowy plan wdrożenia. Te plany zostały omówione w grudniu 2021 r. w ramach europejskiego semestru przez Radę EPSCO, a także w maju 2022 r. przez Komitet Ochrony Socjalnej. Przeprowadzono również konsultacje z partnerami społecznymi (w maju 2022 r.).

⁽¹²⁾ COM(2023) 43 final.

⁽¹³⁾ Spasova, S. i in. (2017), *Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe. A Study of National Policies*, report from the European Social Policy Network for the European Commission, Luksemburg, 2017; Westerveld, M. i Olivier, M. (red.), *Social Security outside the Realm of the Employment Contract. Informal Work and Employee-Like Workers*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019; Daugareilh, I., *Introduction: social protection for digital platform workers in Europe*, *International Social Security Review*, t. 74, nr 3–4, wydanie specjalne, 2021, s. 5–12.

⁽¹⁴⁾ *Non-Standard Employment around the World. Understanding Challenges. Shaping Prospects*, Genewa, BIT, 2016, s. 18–19.

⁽¹⁵⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9478>.

3.4. Komisja przeanalizowała dotychczasową realizację wyznaczonych w zaleceniu celów przez państwa członkowskie. EKES przyjmuje do wiadomości przedstawione w tym celu w styczniu 2023 r. sprawozdanie⁽¹⁶⁾ i odnotowuje, że co prawda poczyniono pewne postępy, lecz istnieje też wiele niedociągnięć. Wraz ze wspomnianymi krajowymi planami wdrażania Komisja uwzględniła wytyczone w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności (RRP) cele reform strukturalnych związane z poprawą ochrony socjalnej w niestandardowych formach zatrudnienia.

3.5. EKES odnotowuje, że krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności przyspieszają transformację cyfrową i ekologiczną. Transformacja cyfrowa sprzyja rozwojowi gospodarki oraz pracy za pośrednictwem platform internetowych. Choć stwarza to duże możliwości dostępu do rynku pracy i dodatkowego zarobkowania, co podnosi poziom dochodów, wiąże się również z brakami w zakresie ochrony socjalnej, które utrudniają godne życie, zwłaszcza grupom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji.

3.6. Aby osiągnąć cel, którym jest odpowiednia ochrona socjalna na mocy art. 151 TFUE, zdaniem EKES-u konieczne jest zapewnienie sprawiedliwego i skutecznego przebiegu transformacji ekologicznej. Wymaga to również dostosowania i wzmocnienia istniejących wcześniej siatek bezpieczeństwa socjalnego w państwach członkowskich z pomocą Unii Europejskiej i po przeprowadzeniu dialogu społecznego na różnych odpowiednich szczeblach. Celem jest złagodzenie skutków, jakie przeciwdziałanie zmianie klimatu wywiera na dobrostan osób, grup i obszarów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

3.7. Od początku 2022 r. warunki gospodarcze i geopolityczne powstałe wskutek rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie stawiają nowe wyzwania przed europejskimi gospodarkami, społeczeństwem i systemami ochrony. Ten utrzymujący się konflikt stwarza nowe zagrożenie ubóstwem dla gospodarstw domowych, które już wcześniej znajdowały się w trudnej sytuacji, zwłaszcza dla gospodarstw, których członkowie mają niskie umiejętności, nie pracują w pełnym wymiarze czasu, pracują w ramach innych form pracy, niestandardowych form zatrudnienia lub są bierni zawodowo. W związku z tym niezbędne jest propagowanie zrównoważonych i sprzyjających włączeniu społecznemu krajowych systemów ochrony socjalnej w ramach europejskiego semestru, gdyż przynoszą one korzyści społeczne i gospodarcze. Takie systemy są ważne dla dobrze funkcjonujących rynków pracy, ponieważ oferują wsparcie w przypadku zdarzeń związanych z przebiegiem życia, takich jak choroba lub bezrobocie. Jednocześnie systemy te będą wspierać zmianę pracy i ograniczą okresy bierności zawodowej osób zdolnych do pracy.

3.8. EKES stwierdza, że od 2019 r. Komisja i Rada podjęły szereg inicjatyw, również ustawodawczych, związanych z ochroną niestandardowego zatrudnienia (zapewnienie adekwatności wynagrodzeń minimalnych, dążenie do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie, dyrektywa w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy zawierająca informacje o zabezpieczeniu społecznym, dyrektywa w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych itd.).

3.9. Komitet odnotowuje, że Komisja monitoruje kwestie ochrony socjalnej w ramach europejskiego semestru. Ponadto Przegład sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej (instrument monitorowania opracowany wraz z Komitetem Ochrony Socjalnej w celu wykrywania głównych tendencji społecznych w UE) wskazuje co roku państwa członkowskie borykające się z poważnym wyzwaniem społecznym w zakresie dostępu do ochrony socjalnej.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES zwraca uwagę na to, że prawie wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej ratyfikowały Europejską kartę społeczną, co oznacza, że zgodziły się „utrzymywać system zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Europejskiego kodeksu zabezpieczenia społecznego [...] [oraz] zabiegać o stopniowe podnoszenie systemu zabezpieczenia społecznego na wyższy poziom”, zgodnie z art. 12 (ust. 2 i 3)⁽¹⁷⁾. W rezultacie zobowiązały się do ciągłego dostosowywania się do zmian następujących na rynkach pracy w zmiennych i konkurencyjnych gospodarkach w celu zagwarantowania wszystkim sprawiedliwej ochrony socjalnej za pomocą odpowiednich, wystarczających i zrównoważonych systemów; dlatego też, w odpowiednich przypadkach, należy je wspierać w tych wysiłkach.

4.2. W świetle sprawozdania Komisji (z 2023 r.) EKES odnotowuje, że zdecydowana większość systemów ochrony socjalnej nadal powstaje z myślą o standardowych lub typowych formach zatrudnienia i pracownikach (podejście składkowe). Dlatego też coraz większa część ludności aktywnej zawodowo (pracowników najemnych lub samozatrudnionych) nie korzysta z wystarczającej ochrony socjalnej z powodu swojej bardziej zagrożonej i trudniejszej sytuacji na rynku pracy lub określonego stosunku pracy.

⁽¹⁶⁾ COM(2023) 43 final.

⁽¹⁷⁾ Europejska karta społeczna (zrewidowana).

4.3. Komitet zwraca uwagę na ogromną różnorodność wdrażania zalecenia w poszczególnych państwach członkowskich i stwierdza, że istnieją znaczne dysproporcje terytorialne. Podziela obawę Komisji, że tylko mniejszość państw członkowskich w kompleksowy i spójny sposób zaradza brakom w formalnym i rzeczywistym dostępie do ochrony socjalnej oraz w zakresie jej odpowiedniości. W związku z tym absolutnie konieczne jest wzmoczenie i przyspieszenie wysiłków na rzecz jej wdrożenia w oparciu o zasady dobrego zarządzania, w celu skorygowania tych niedociągnięć. Dostosowanie systemów w celu zapewnienia wszystkim lepszemu dostępowi do ochrony socjalnej jest procesem długoterminowym, z udziałem partnerów społecznych i innych odpowiednich organizacji krajowych.

4.4. Komitet pozytywnie ocenia stosowanie obiektywnych wskaźników do pomiaru postępów dokonanych od czasu przyjęcia zalecenia. Należy je jednak zaktualizować w celu zwiększenia przejrzystości, gdyż stwierdza się luki w danych w różnych kategoriach niestandardowego zatrudnienia, takich jak na przykład praca sezonowa w sektorze rolnym i spożywczym (pracownicy tymczasowi, delegowani lub wykonujący pracę przerywaną). Z tego wynikają niedociągnięcia Eurostatu. Próba aktualizacji zestawu stosowanych wskaźników ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia ich porównywalności i wiarygodności statystycznej.

4.5. EKES odnotowuje wymianę informacji między przedstawicielami państw członkowskich a partnerami społecznymi. Uważa jednak, że niezbędne jest usprawnienie kontroli nad dostępem do ochrony socjalnej we wszystkich państwach członkowskich UE oraz ulepszenie dostępnych informacji na temat występowania ryzyka, postrzegania świadczeń, określenia ilościowego braków w formalnym dostępie oraz w zakresie odpowiedniości ze względu na bardzo różnorodne sytuacje w państwach członkowskich. Należy również nakłaniać państwa członkowskie do opracowania odpowiednich systemów ochrony socjalnej dla osób samozatrudnionych oraz do zachęcania tych osób do uczestnictwa we wszystkich oferowanych aspektach tej ochrony.

4.6. EKES zauważa, że w niektórych obszarach ochrony socjalnej występuje więcej braków. Dotyczy to zasiłków dla bezrobotnych (w trzynastu państwach członkowskich), świadczeń z tytułu choroby (w jedenastu) i świadczeń z tytułu macierzyństwa (w dziewięciu). Te niedociągnięcia występują w następujących kategoriach: pracowników prac dorywczych czy też pracowników posiadających uproszczone umowy o pracę lub umowy krótkoterminowe, pracowników sezonowych i tych, którzy mają inne umowy o pracę specyficzne dla każdego kraju. Ponadto osoby prowadzące działalność na własny rachunek w dwudziestu państwach członkowskich i niektóre osoby zatrudnione na niestandardowych warunkach w siedemnastu państwach członkowskich nie są objęte co najmniej jednym aspektem ochrony socjalnej.

4.7. EKES jest zdania, że Komisja powinna bardziej pomóc państwom członkowskim w przezwycięzeniu największych przeszkód, aby mogły one zidentyfikować ewentualne braki w zakresie ochrony socjalnej w przypadku niestandardowego zatrudnienia i w razie potrzeby im zaradzić. Należy przy tym utrzymać odpowiednią elastyczność na rynku pracy. Oprócz tego skomplikowaną kwestią jest objęcie zabezpieczeniem osób prowadzących działalność na własny rachunek (zwłaszcza ubezpieczeniem od utraty pracy oraz ubezpieczeniem rentowym) oraz konkretnych grup, takich jak pracownicy platform internetowych, pracownicy domowi, pracownicy rolni itd. Należy wziąć pod uwagę dobre praktyki.

4.8. Komitet zdaje sobie sprawę, że środki mające na celu ograniczenie stosowania nietypowych umów o pracę, które nie wiążą się dla przedsiębiorstw i pracowników z utratą elastyczności, przyczyniają się do zmniejszenia braków w formalnym i rzeczywistym dostępie (środki wprowadzone w Niderlandach, Polsce i w Niemczech). Te środki obejmują ograniczenie zachęt społecznych i podatkowych do zawierania umów krótkoterminowych i do fikcyjnego samozatrudnienia, regulację pracy wykonywanej za pośrednictwem platform internetowych czy też zmianę prawa pracy w celu rozwiązania problemu segmentacji. Prawidłowa klasyfikacja zapewnia odpowiedni dostęp do ochrony socjalnej i tworzy bardziej przejrzyste otoczenie regulacyjne.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES odnotowuje ogólną analizę dwudziestu sześciu krajowych planów wdrożenia, która według sprawozdania Komisji pokazuje, że o ile niemal wszystkie z nich dotyczą występujących obecnie lub wciąż utrzymujących się braków w dostępie do ochrony socjalnej na szczeblu krajowym, o tyle jedynie w połowie państw członkowskich uwzględniono wszystkie grupy osób i rodzaje luk. Niektóre państwa członkowskie uważają, że wdrożyły wszystkie (Bułgaria i Szwecja) lub prawie wszystkie przepisy zalecenia (Republika Czeska, Francja, Węgry, Austria i Polska).

5.2. Komitet odnotowuje również z zaniepokojeniem niezwykle zróżnicowane harmonogramy wdrażania (już przyjęte lub planowane) w poszczególnych krajach: dziesięć planów koncentruje się na jednym głównym środku politycznym lub ustawodawczym, jedenaście obejmuje zbiór 3–8 środków, a jedynie w planie Belgii zaproponowano ponad 30 środków. Tylko trzynaście państw członkowskich wspomina o przyjętych środkach.

5.3. Komitet jest zdania, że krajowe plany wdrażania muszą uwzględniać wszystkie grupy pracowników nietypowych, a nie tylko specyficzne małe grupy, i zaleca dokonanie przeglądu wszystkich systemów i dziedzin ochrony socjalnej, by zmniejszyć istniejące braki. Siedemnaście państw członkowskich zajmuje się kwestią luk w ochronie socjalnej w sposób selektywny i skupia się na osobach samozatrudnionych.

5.4. EKES stwierdza, że w świetle sprawozdania Komisji niewielka część krajowych planów wdrażania (np. Belgii, Estonii i Cypru) zawiera szczegółowe informacje na temat każdego planowanego środka, lecz większość państw członkowskich pomija szczegóły dotyczące środków zapowiadanych na przyszłość. Komitet wzywa Komisję, by ustanowiła bardziej wyczerpujące wymogi dotyczące minimalnych informacji potrzebnych do tych planów i by oceniała te informacje w bardziej szczegółowy sposób, w celu poprawienia wskaźników przejrzystości w różnych przypadkach niestandardowego zatrudnienia, unikając przy tym tworzenia dodatkowych obciążeń administracyjnych.

5.5. EKES wyraża zaniepokojenie, że tylko w niewielkiej liczbie krajowych planów wdrażania wspomina się o udziale partnerów społecznych w opracowywaniu planu i że prawie całkowicie pomijają one inne zainteresowane strony, takie jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Apeluje do Komisji i państw członkowskich, by plany były realizowane w drodze dialogu społecznego oraz dialogu z podmiotami społecznymi i z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

5.6. Komitet sądzi, że krajowe plany wdrażania mogą być skuteczniejsze, jeżeli Komisja będzie wymagać ich ściślejszego powiązania ze środkami politycznymi przewidzianymi w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności oraz ze środkami monitorowania w ramach europejskiego semestru. Jego zdaniem zwiększyłyby to jak najbardziej ich pozytywny wpływ i ograniczyłyby ewentualne niespójności. W tym celu państwa członkowskie powinny otrzymać odpowiednie wsparcie.

5.7. Zgodnie z modelem MOP odpowiednie i zrównoważone systemy ochrony społecznej są podstawowym warunkiem zapewnienia wszystkim odpowiedniej jakości życia. EKES uważa zatem, że trzeba zachęcać państwa członkowskie do tworzenia, zgodnie z praktykami krajowymi, takich systemów ochrony socjalnej, które skupiałyby się nie tylko na pracownikach – zatrudnionych w formie niestandardowej lub standardowej – lecz na wszystkich obywatelkach i obywatelach, i były bardziej uniwersalne. Należy przy tym przez cały czas gwarantować wystarczającą ochronę i stabilność finansową tych systemów ⁽¹⁸⁾.

5.8. EKES zaleca, by w celu pogodzenia godnej pracy z suwerennością żywnościową Komisja poprawiła ochronę socjalną pracowników sezonowych w sektorze rolno-spożywcym, m.in. promując wzajemne uczenie się państw członkowskich, w tym jeśli chodzi o walkę z pracą nierejestrowaną.

5.9. EKES zauważa, że TSUE i sądy krajowe ograniczają możliwość podejmowania – za pomocą przepisów krajowych – pozytywnych działań w celu wyeliminowania różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w zakresie ochrony socjalnej. Proponuje zatem Komisji i Radzie wprowadzenie zmian do dyrektywy 79/7/WE w celu dostosowania jej do obecnych czasów. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji o jak najszybsze dokonanie oceny wdrożenia dyrektywy 79/7/WE oraz, w stosownych przypadkach, o zaproponowanie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu reform uznanych za najważniejsze w celu wspierania państw członkowskich, w ramach dialogu społecznego, w skutecznym korygowaniu tych luk, zgodnie z art. 157 ust. 4 TFUE.

5.10. Komitet jest zdania, że wymiana doświadczeń między państwami członkowskimi jest dodatkowym sposobem rozwijania najlepszych praktyk w zakresie dostosowywania krajowych systemów ochrony socjalnej do niestandardowego zatrudnienia oraz usuwania ewentualnych zakłóceń równowagi. W związku z tym zwraca się do Komisji o propagowanie tego rodzaju spotkań służących wzajemnemu uczeniu się i o ułatwianie udziału w nich – w stosownych przypadkach – krajowym partnerom społecznym i EKES-owi.

Bruksela, dnia 23 października 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE

⁽¹⁸⁾ Np. krajowy dochód minimalny w państwach członkowskich i pomoc w powrocie do zatrudnienia, zgodnie z zasadą 14 Europejskiego filaru praw socjalnych.

ZAŁĄCZNIK

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 75 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

Poprawka 1

SOC/802

Nierównowaga w ochronie socjalnej

Punkt 5.9

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
<p>EKES zauważa, że TSUE i sądy krajowe ograniczają możliwość podejmowania – za pomocą przepisów krajowych – pozytywnych działań w celu wyeliminowania różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w zakresie ochrony socjalnej. Proponuje zatem Komisji i Radzie wprowadzenie zmian do dyrektywy 79/7/WE w celu dostosowania jej do obecnych czasów. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji o jak najszybsze dokonanie oceny wdrożenia dyrektywy 79/7/WE oraz, w stosownych przypadkach, o zaproponowanie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu reform uznanych za najwłaściwsze w celu wspierania państw członkowskich, w ramach dialogu społecznego, w skutecznym korygowaniu tych luk, zgodnie z art. 157 ust. 4 TFUE.</p>	<p>EKES zauważa, że TSUE i sądy krajowe ograniczają możliwość podejmowania – za pomocą przepisów krajowych – pozytywnych działań w celu wyeliminowania różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w zakresie ochrony socjalnej. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji o jak najszybsze dokonanie oceny wdrożenia dyrektywy 79/7/WE oraz o zachęcanie państw członkowskich do przeprowadzenia reform uznanych za najwłaściwsze w celu skorygowania tych luk na szczęblu państw członkowskich, w ramach dialogu społecznego, poprzez podejmowanie pozytywnych działań przewidzianych w art. 157 ust. 4 TFUE.</p>

Uzasadnienie

Zamiast wzywać do zmiany dyrektywy 79/7/WE należy skupić się na zwróceniu się do państw członkowskich o przeprowadzenie odpowiednich reform. Artykuł 157 ust. 4 TFUE stanowi: „W celu zapewnienia pełnej równości między mężczyznami i kobietami w życiu zawodowym zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania”.

Wynik głosowania

Za: 82
Przeciw: 90
Wstrzymało się: 20

Poprawka 2

SOC/802

Nierównowaga w ochronie socjalnej

Punkt 1.5

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
EKES uważa, że choć można zastanowić się nad instrumentem prawnym , to droga wytyczona w zaleceniu Rady dla państw członkowskich w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej umożliwia poczynienie postępów w zakresie:	EKES uważa, że choć można zastanowić się nad ewentualnymi dalszymi środkami UE, które pozwolą sprostać pozostałym wyzwaniom , to droga wytyczona w zaleceniu Rady dla państw członkowskich w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej umożliwia poczynienie postępów w zakresie:
a) zapewnienia odpowiednich systemów ochrony socjalnej (likwidowanie luk w formalnym dostępie),	a) zapewnienia odpowiednich systemów ochrony socjalnej (likwidowanie luk w formalnym dostępie),
b) zapewnienia praw kumulatywnych lub możliwych do przeniesienia między systemami (rzeczywisty dostęp),	b) zapewnienia praw kumulatywnych lub możliwych do przeniesienia między systemami (rzeczywisty dostęp),
c) uzyskania wystarczających korzyści wraz z proporcjonalną składką (odpowiedniość),	c) uzyskania wystarczających korzyści wraz z proporcjonalną składką (odpowiedniość),
d) udzielania odpowiednich informacji o prawach i obowiązkach (przejrzystość).	d) udzielania odpowiednich informacji o prawach i obowiązkach (przejrzystość).

Uzasadnienie

Odniesienie się do możliwości zastanowienia się nad instrumentem prawnym nie jest potrzebne, biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w sprawozdaniu Komisji dotyczącym wdrażania zalecenia Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej. W sprawozdaniu stwierdzono m.in. że:

- Zalecenie Rady odegrało rolę w zwiększaniu tempa wprowadzaniu zmian w istniejących od dawna krajowych systemach ochrony socjalnej
- 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
- 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
- Dostosowywanie systemów w celu zapewnienia wszystkim lepszego dostępu do ochrony socjalnej jest procesem długotrwałym, wymagającym zaangażowania partnerów społecznych i innych właściwych organizacji krajowych
- Sprawozdanie powinno zainicjować debatę na temat sposobów stawienia czoła pozostałym wyzwaniom i możliwości wsparcia tych działań przez UE.

Wynik głosowania

Za: 81
Przeciw: 105
Wstrzymało się: 12

Poprawka 3

SOC/802

Nierównowaga w ochronie socjalnej

Punkt 1.9

Zmienić:

Opinia sekcji	Poprawka
<p>EKES zauważa, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i sądy krajowe ograniczają możliwość podejmowania – za pomocą przepisów krajowych – pozytywnych działań w celu wyeliminowania różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w zakresie ochrony socjalnej. Proponuje zatem Komisji i Radzie wprowadzenie zmian do dyrektywy 79/7/WE w celu dostosowania jej do obecnych czasów. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji o jak najszybsze dokonanie oceny wdrożenia dyrektywy 79/7/WE oraz, w stosownych przypadkach, o zaproponowanie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu reform uznanych za najważniejsze w celu wspierania państw członkowskich, w ramach dialogu społecznego, w skutecznym korygowaniu tych luk, zgodnie z art. 157 ust. 4 TFUE.</p>	<p>EKES zauważa, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i sądy krajowe ograniczają możliwość podejmowania – za pomocą przepisów krajowych – pozytywnych działań w celu wyeliminowania różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w zakresie ochrony socjalnej. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji o jak najszybsze dokonanie oceny wdrożenia dyrektywy 79/7/WE oraz o zachęcanie państw członkowskich do przeprowadzenia reform uznanych za najważniejsze w celu skutecznego skorygowania tych luk na szczeblu państw członkowskich, w ramach dialogu społecznego, poprzez podejmowanie pozytywnych działań, zgodnie z art. 157 ust. 4 TFUE.</p>

Uzasadnienie

Zamiast wzywać do zmiany dyrektywy 79/7/WE należy skupić się na zwróceniu się do państw członkowskich o przeprowadzenie odpowiednich reform. Artykuł 157 ust. 4 TFUE stanowi: „W celu zapewnienia pełnej równości między mężczyznami i kobietami w życiu zawodowym zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania”.

Wynik głosowania

Taki sam wynik jak dla poprawki 1 dotyczącej punktu 5.9 (powiązane poprawki).