

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zrównoważone systemy zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej w erze cyfrowej”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 129/02)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	157/3/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Cyfryzacja stwarza nowe formy zatrudnienia, które wywierają dużą presję na systemy zabezpieczenia społecznego. EKES zaleca państwom członkowskim i instytucjom europejskim uregulowanie nowych form zatrudnienia w taki sposób, by można było jednoznacznie określić pracodawcę i pracownika. W tym kontekście EKES zaleca wykorzystanie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który uznał za pracowników osoby, które mimo braku tradycyjnej umowy o pracę prowadzą działalność wpisującą się w model zależności od wynagrodzenia.

1.2. W wielu wypadkach indywidualna umowa o pracę leży u podstaw finansowania obecnych systemów zabezpieczenia społecznego. Znaczna część nowych form działalności gospodarczej i zatrudnienia, które pojawiły się w wyniku rozwoju nowych technologii, wydaje się nie być objęta umową o pracę. Zdaniem EKES-u sytuacja ta stwarza wiele zagrożeń dla pracowników wykonujących swoją pracę w tego rodzaju warunkach, jako że zostają oni pozbawieni ochrony przepisów dotyczących wynagrodzenia, warunków pracy i zabezpieczenia społecznego.

1.3. Komitet uważa, że państwa członkowskie powinny rozważyć wprowadzenie do prawodawstwa dotyczącego systemów emerytalnych przepisu zobowiązującego do wnoszenia składek za wszystkie osoby generujące dochód zawodowy. Środek ten jest bezwzględnie konieczny, ponieważ w wielu przypadkach pracownicy działający w ramach nowych form zatrudnienia związanych z cyfryzacją nie są odpowiednio objęci obowiązującym obecnie prawodawstwem dotyczącym systemów emerytalnych.

1.4. EKES uważa, że państwa członkowskie powinny rozważyć powiązanie elektronicznych systemów zarządzania krajowymi systemami emerytalnymi lub systemami ubezpieczenia zdrowotnego z systemami organów podatkowych. Umożliwiłoby to szybkie określenie osób, które mimo posiadania dochodu zawodowego nie mają statusu osoby ubezpieczonej w ramach publicznych systemów emerytalnych i ubezpieczenia zdrowotnego.

1.5. Systemy zabezpieczenia społecznego państw członkowskich obejmują również inne prawa umożliwiające beneficjentom pobieranie świadczeń. Chodzi zwłaszcza o urlop rodzicielski, zasiłki rodzinne oraz świadczenia na dziecko lub inne. Chociaż prawa te są często nieskładkowe, związane z nimi świadczenia opierają się na kwalifikowalności, co w wielu przypadkach zakłada, że potencjalny beneficjent posiada status pracownika. EKES zaleca państwom członkowskim znalezienie takich rozwiązań, by zapewnić odpowiednie zabezpieczenie pracownikom działającym w ramach nowych form zatrudnienia.

1.6. Jeśli chodzi o pracowników objętych nowymi formami pracy ery cyfrowej, EKES sądzi, że można by wypracować kompleksowe rozwiązanie problemów związanych z uznaniem prawa do zabezpieczenia społecznego tych pracowników dzięki ogólnej reformie sposobu finansowania systemu. Wzywa państwa członkowskie do poszukiwania rozwiązań, które umożliwiłyby finansowanie systemów zabezpieczenia społecznego poprzez zastosowanie instrumentów zapewniających ich stabilność, przy jednoczesnym poszanowaniu konieczności zapewnienia dostępu do tych systemów osobom działającym w kontekście nowych form pracy. By również w przyszłości zapewnić stabilność systemów opieki społecznej i zmniejszyć obciążenie czynnika pracy, można by rozważyć wykorzystanie w tym celu części dywidendy związanej z digitalizacją.

1.7. EKES uważa, że dyskusje zainicjowane przez Komisję Europejską na temat rozwijania europejskiego filaru praw socjalnych powinny koniecznie obejmować również kwestię sytuacji pracowników pracujących w ramach nowych form zatrudnienia, a także, w szczególności, analizować sposoby uznawania ich statusu i zapewniać, że mają oni odpowiedni dostęp do systemów zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej.

2. Kontekst: transformacja cyfrowa i jej wpływ na systemy zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej

2.1. Cyfryzacja prowadzi do głębokich zmian w gospodarce, na rynkach pracy i ogólnie rzecz biorąc w społeczeństwie na poziomie kraju, różnych regionów i całego świata. Choć związane z nią korzyści są oczywiste, zrozumiałe jest, że stanowić będzie wyzwanie dla wielu struktur społeczno-gospodarczych i może mieć negatywny wpływ na niektóre sektory, jeżeli nie dostosują się one do nowej sytuacji. Jednym z obszarów, na które cyfryzacja może wywrzeć szkodliwy wpływ, jest system zabezpieczenia społecznego.

2.2. Obecne systemy zabezpieczenia społecznego w Europie stworzono ponad sto lat temu. Opierają się one w szerokim zakresie na bezpośrednim powiązaniu z rynkiem pracy, jako że są w znacznej mierze finansowane ze składek opłacanych przez pracowników i pracodawców, a także – w różnym stopniu – z podatków. W wielu państwach członkowskich kluczowym warunkiem statusu pracownika ubezpieczonego z punktu widzenia trzech głównych filarów zabezpieczenia społecznego – ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczenia zdrowotnego i ubezpieczenia od utraty pracy – jest oficjalnie zarejestrowana indywidualna umowa o pracę.

2.3. Transformacja cyfrowa głęboko zmieniła i nadal głęboko zmienia rynek pracy. Zmiany te dotyczą różnych form zatrudnienia w coraz większym stopniu odmiennych od zatrudnienia opartego na indywidualnej umowie o pracę na czas nieokreślony, która od dziesięcioleci dominowała stosunek pracy. W istocie w niektórych wypadkach to właśnie w celu obejścia tradycyjnych pojęć „pracownika”, „przedsiębiorcy” lub „osoby prowadzącej działalność na własny rachunek” stworzono nowe formy zatrudnienia kryjące się pod takimi nazwami, jak „wykonawca niezależny” czy „partner”⁽¹⁾. W tych warunkach konieczne będą zmiany w systemach zabezpieczeń społecznych, aby odpowiednio je dostosować i zrównoważyć w perspektywie długoterminowej.

2.4. W miarę jak pracownicy pokolenia wyżu demograficznego będą opuszczać rynek pracy i będą do pewnego stopnia zastępowani pracownikami objętymi nowymi formami zatrudnienia, takimi jak umowy zerogodzinowe, umowy o pracę na wezwanie czy umowy cywilnoprawne, systemy zabezpieczenia społecznego znajdą się pod coraz większą presją, która będzie się zwiększać w miarę starzenia się europejskiego społeczeństwa.

2.5. W tym kontekście oczywiste jest, że należy dostosować systemy zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej do zmian, które już zaszły na rynku pracy w wyniku cyfryzacji. W niektórych państwach członkowskich partnerzy społeczni nawiązali dialog niezbędny do określenia decyzji politycznych i środków niezbędnych do ich realizacji, z myślą o utrzymaniu odpowiednio zrównoważonego systemu ochrony socjalnej w nowym kontekście transformacji cyfrowej. Ponadto konieczne są wytyczne objaśniające ewentualne szare strefy statusu zatrudnienia pracowników w zakresie opodatkowania i zabezpieczenia społecznego.

2.6. Rosnący odsetek siły roboczej może nie odprowadzać składek ani nie korzystać z ustanowionych systemów zabezpieczenia społecznego obejmujących zasiłki dla bezrobotnych, ubezpieczenie zdrowotne czy świadczenia emerytalne. Sytuację tę powinni dogłębnie przeanalizować partnerzy społeczni i rządy państw członkowskich. Należy jednak również rozszerzyć dyskusję na ten temat na poziom unijny oraz zaangażować w nią władze lokalne, inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego oraz stowarzyszenia i świadczeniodawców, z myślą o określeniu wykonalnych i trwałych środków politycznych i prawnych oraz dodatkowych przepisów zapewniających wystarczającą ochronę socjalną wszystkim pracownikom, w tym osobom prowadzącym działalność na własny rachunek.

⁽¹⁾ *The future of work we want* [Nasze oczekiwania co do przyszłości pracy] – konferencja MOP i EKES-u na temat przyszłości pracy, Bruksela, 15–16 listopada 2016 r.

3. Strategie na rzecz zrównoważonego charakteru systemów zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej w erze cyfrowej

3.1. Cyfryzacja głęboko zmieniła i nadal zmienia rynek pracy. Mamy obecnie do czynienia z wieloma formami zatrudnienia, które nie są objęte ramami tradycyjnych stosunków pracy między pracodawcą a pracownikiem, takimi jak zatrudnianie pracowników w ramach gospodarki opartej na platformach, których często uznaje się za samozatrudnionych. Zjawisko to wywiera silną presję na systemy zabezpieczenia społecznego. EKES zaleca państwom członkowskim uwzględnienie tego zjawiska i jego uregulowanie w razie konieczności podczas reformowania rynków pracy i systemów zabezpieczenia społecznego.

3.2. Zgodnie z prawodawstwem dotyczącym rynku pracy przyjętym przez większość państw członkowskich podstawą stosunku pracy jest indywidualna umowa o pracę. Wiele nowych form zatrudnienia, które pojawiły się w wyniku rozwoju nowych technologii, nie wiąże się już z umową o pracę. Zdaniem EKES-u należałoby wyjaśnić sytuację tych pracowników, by można ich było objąć odpowiednią ochroną zgodnie z podstawowymi zasadami systemów krajowych dotyczącymi rynku pracy i zabezpieczenia społecznego. W przypadku utraty pracy pracownicy ci znaleźliby się natychmiast w sytuacji ubóstwa, ponieważ nie są objęci systemem zabezpieczenia społecznego.

3.3. Publiczne systemy emerytalne państw członkowskich opierają się na zasadzie solidarności międzypokoleniowej. Wysokość emerytury pracowniczej jest jednak zazwyczaj obliczana na podstawie składek uiszczonych przez pracownika i pracodawcę przez cały okres życia zawodowego. Wynika z tego, że pracownicy wykonujący prace niestandardowe i niezwiązane z tradycyjną umową o pracę w wielu przypadkach będą mieć trudności ze zgromadzeniem odpowiednich uprawnień emerytalnych z odnośnych okresów. Istnieje zagrożenie, że uprawnienia emerytalne pracowników angażujących się w tego rodzaju pracę przez dłuższy czas zostaną znacznie ograniczone, co może spowodować, że znajdą się oni poniżej progu ubóstwa. Komitet uważa, że państwa członkowskie powinny wprowadzić do prawodawstwa dotyczącego systemów emerytalnych przepis zobowiązujący do wnoszenia składek za wszystkie osoby generujące dochód zawodowy.

3.4. Prawodawstwo w zakresie emerytur obowiązujące w większości państw członkowskich zobowiązuje osoby pracujące na własny rachunek do opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne. Definicje własnej działalności gospodarczej i pracy najemnej są regulowane przez prawo podatkowe lub prawo pracy. Jednak w wielu przypadkach władzom trudno jest zrozumieć charakter danej pracy, w szczególności w przypadku pracowników pracujących w ramach nowych form zatrudnienia. EKES zaleca państwom członkowskim, by w odpowiednich przypadkach doprecyzowały swoje prawodawstwo, by ułatwić zidentyfikowanie pracy najemnej. W ten sposób łatwiej będzie określić pracowników, którzy wykonują swoją pracę w internecie lub działają w ramach nowych form zatrudnienia, a państwa członkowskie będą mogły skuteczniej chronić ich prawa do emerytury.

3.5. EKES uważa, że łatwiejsza identyfikacja pracowników, którzy nie mają statusu osoby ubezpieczonej w ramach publicznego systemu emerytalnego ze względu na to, że w którymś momencie wykonywali jedną z nowych form zatrudnienia, wymaga rozważenia przez państwa członkowskie połączenia elektronicznych systemów zarządzania krajowymi systemami emerytalnymi z systemami organów podatkowych. Umożliwiłoby to szybkie określenie osób, które mimo posiadania dochodu zawodowego nie mają statusu osoby ubezpieczonej w ramach publicznych systemów emerytalnych. Mogłyby one więc zostać niezwłocznie włączone do grona osób ubezpieczonych.

3.6. Jeżeli chodzi o ubezpieczenie od utraty pracy, EKES zaleca dodatkowe przeanalizowanie obecnej propozycji w sprawie utworzenia systemu ubezpieczeń funkcjonującego na szczeblu UE ⁽²⁾, jeśli system taki byłby finansowany ze składek wnoszonych przez wszystkie przedsiębiorstwa w UE. Należałoby także zbadać możliwość wprowadzenia w krajowych systemach ubezpieczeń od utraty pracy ogólnoeuropejskich minimalnych standardów, tak aby wszystkie osoby poszukujące pracy mogły otrzymywać wsparcie finansowe, również pracownicy wykonujący pracę w ramach nowych form zatrudnienia.

3.7. Krajowe systemy ubezpieczeń zdrowotnych w UE zapewniają niemal powszechną ochronę. Osoby pracujące na własny rachunek często są prawnie zobowiązane do odprowadzania składek do systemu ubezpieczeń zdrowotnych, wskutek czego otrzymują status ubezpieczonego lub beneficjenta. Jednak niektórzy pracownicy wykonujący swoją pracę w ramach jednej z nowych form zatrudnienia, którzy nie deklarują oficjalnie dochodu zawodowego, są zagrożeni wykluczeniem z systemu publicznego ubezpieczenia zdrowotnego. EKES wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia środków koniecznych do zapewnienia ochrony osób w takiej sytuacji.

3.8. Oprócz praw z tytułu zabezpieczenia społecznego, które opierają się na składkach opłacanych przez pracownika i pracodawcę, systemy zabezpieczenia społecznego niektórych państw członkowskich obejmują również inne prawa umożliwiające beneficjentom pobieranie świadczeń. Chodzi zwłaszcza o urlop rodzicielski, zasiłki rodzinne oraz

⁽²⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 24.

świadczenia na dziecko lub inne. Chociaż prawa te są nieskładkowe, związane z nimi świadczenia opierają się na kwalifikowalności, co w niektórych państwach członkowskich i w niektórych przypadkach zakłada, że potencjalny beneficjent posiada status pracownika. Kryteria te wykluczają de facto pracowników działających w ramach nowych form zatrudnienia, którzy nie mogą korzystać z tych praw.

3.9. EKES jest zdania, że instytucje UE i państwa członkowskie powinny dołożyć starań, by znaleźć rozwiązania dotyczące uznania statusu osób prowadzących działalność o charakterze zawodowym w ramach nowych zawodów powiązanych z technologią cyfrową. W tym kontekście EKES zaleca wykorzystanie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który uznał za pracowników osoby, które mimo braku tradycyjnej umowy o pracę prowadzą działalność wpisującą się w model zależności od wynagrodzenia. Przyznanie tym osobom statusu pracownika mogłoby rozwiązać problem ich dostępu do świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej na takich samych zasadach, co tradycyjni pracownicy.

3.10. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja Europejska zainicjowała dyskusję na temat rozwijania europejskiego filaru praw socjalnych. Debata taka powinna koniecznie obejmować również sytuację pracowników pracujących w ramach nowych form zatrudnienia, a także, w szczególności, sposoby uznawania ich statusu i zapewnienia im dostępu do odpowiednich świadczeń z tytułu systemów zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej.

3.11. EKES zaleca państwom członkowskim uruchomienie platform, w których uczestniczyliby partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, z myślą o opracowaniu propozycji na rzecz dostosowania rynku pracy do kontekstu cyfryzacji. EKES uważa, że aby móc sprostać wyzwaniom ery cyfrowej, rynek pracy musi się dostosować do nowej sytuacji oraz zapewnić zarówno swobodny przepływ siły roboczej, jako i objęcie pracowników systemami zabezpieczenia społecznego i przepisami dotyczącymi warunków pracy.

3.12. W związku ze złożoną sytuacją, w której znajdują się pracownicy objęci nowymi formami pracy ery cyfrowej, EKES sądzi, że można by wypracować kompleksowe rozwiązanie problemów związanych z uznaniem prawa do zabezpieczenia społecznego tych pracowników dzięki ogólnej reformie sposobu finansowania systemu. Dlatego wzywa państwa członkowskie do poszukiwania rozwiązań, które umożliwiłyby finansowanie systemów zabezpieczenia społecznego poprzez zastosowanie instrumentów zapewniających ich stabilność, przy jednoczesnym poszanowaniu konieczności zapewnienia dostępu do nich osobom działającym w kontekście nowych form pracy. By również w przyszłości zapewnić stabilność systemów opieki społecznej i zmniejszyć obciążenie czynnika pracy, można by rozważyć wykorzystanie w tym celu części dywidendy związanej z digitalizacją.

Bruksela, dnia 6 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
