

Anna Czepiel

Analiza CEP: [„Access to Social Protection”](#)

W marcu br. Komisja Europejska przedstawiła wniosek ustawodawczy, którego treść jest nie tylko istotna dla społeczno-gospodarczego życia w Unii Europejskiej, ale także pozwala jeszcze raz zadać pytanie o zakres, jaki powinna mieć wspólnotowa legislacja. Chodzi o projekt [„Zalecenia Rady UE w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej”](#), który stał się przedmiotem jednej z najnowszych analiz Centrum für Europäische Politik. Jak wskazuje nazwa, celem zalecenia jest zapewnienie dostępu do świadczeń socjalnych wszystkim zatrudnionym, niezależnie od tego, czy posiadają standardową umowę o pracę. Projekt ten stanowi realizację obietnic składanych przez komisarz ds. zatrudnienia Marianne Thyssen jeszcze w 2014 roku. Jak czytamy w propozycji Komisji Europejskiej: „W ostatnim dwudziestoleciu nastąpił rozwój samozatrudnienia w UE. Co ważne, zmiany strukturalne na rynkach pracy zatarły granice pomiędzy statusami na rynku pracy. Poza tradycyjnymi ‘przedsiębiorcami’ i wolnymi zawodami status samozatrudnienia stosuje się coraz częściej, w niektórych przypadkach nawet kiedy faktycznie występuje stosunek pracy oparty na zależności. (...) Liczba młodszych pracowników pomiędzy 20. a 30. rokiem życia zatrudnionych tymczasowo lub w oparciu o ‘inne lub żadne umowy’ jest dwukrotnie wyższa niż innych grup wiekowych”. Najistotniejszym elementem zalecenia – które, należy podkreślić, jest aktem prawnym nieposiadającym mocy obligatoryjnej – jest następujący proponowany zapis: „**Państwa członkowskie powinny zapewnić dostęp do ochrony socjalnej osobom samozatrudnionym** poprzez rozszerzenie ich formalnego dostępu: a) obowiązkowego do świadczeń chorobowych i zdrowotnych, świadczeń z tytułu macierzyństwa/świadczeń dla ojca, świadczeń z tytułu starości i inwalidztwa, jak i świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; b) dobrowolnego do świadczeń dla bezrobotnych”. Jeżeli zalecenie wejdzie w życie, w ramach „europejskiego semestru” Komisja Europejska i państwa członkowskie będą miały obowiązek gromadzenia statystyk na temat dostępu osób pracujących na niestandardowych umowach do ochrony socjalnej.

Autorzy analizy Centrum für Europäische Politik – Urs Pöttsch i Karen Rudolph – podkreślają, że zalecenie Rady UE ma na celu jednolite w całej Unii zdefiniowanie „pracownika” jako każdej osoby wykonującej w określonym czasie pracę na rzecz jakiegoś podmiotu, niezależnie od tego, czy pracuje ona na podstawie standardowej umowy o pracę, czy też samozatrudnienia, umowy zlecenia, czy nawet bez umowy. Należy zaznaczyć, że choć takie zdefiniowanie mogłoby dotyczyć także np. prawa do dni wolnych, projekt rekomendacji, jak zresztą widać w przytoczonym powyżej fragmencie, koncentruje się wyłącznie na kwestii świadczeń socjalnych, spośród których nieobowiązkowe – czyli także: mniej kosztowne dla samego zatrudnionego – zostanie tylko świadczenie dla bezrobotnych. Pozostałe świadczenia, jak np. dostęp do świadczeń rodzicielskich, mają zwiększać koszty ponoszone przez zatrudnionego (i jego pracodawcę) niezależnie, czy on tego chce, czy nie. Innymi słowy, unijny projekt rozszerzenia świadczeń na wszystkie sposoby zatrudnienia zamierza doprowadzić do tego, aby pracodawca i pracownik (wspólnie albo któryś z nich) płacili więcej składek, które obniżają płacę netto, lecz gwarantują konkretne świadczenia – to zaś niekoniecznie może spotkać się z pozytywną oceną zarówno pracodawców, jak i zatrudnionych. Jak komentują autorzy analizy, „zuniformizowane wymogi dotyczące zakresu formalnej opieki socjalnej, np. obowiązkowe ubezpieczenia dla pracowników i samozatrudnionych, są nieadekwatne do potrzeb. **Prowadzą, w zależności od sposobu zaprojektowania danego świadczenia socjalnego, do wyższych bezpośrednich i pośrednich kosztów dla płatników, czyli pracowników, pracodawców i osób samozatrudnionych, a także – dla**

rządu i gospodarstw domowych. Szczególnie w ekonomicznie słabszych państwach członkowskich może to prowadzić do upadku elastycznego zatrudnienia oraz w liczbie osób samozatrudnionych oraz mieć szkodliwy wpływ na produktywność i konkurencyjność tych gospodarek”. Zdaniem autorów analizy CEP, Komisja Europejska zupełnie zapomniała o takiej możliwości i jednostronnie skupiła się tylko na optymistycznej możliwości, że proponowane rozszerzenie opieki socjalnej zwiększy produktywność i stabilność życia osób zatrudnionych – tę jednostronność symbolizują choćby następujące słowa z projektu: „Ograniczanie możliwości nadmiernego polegania na umowach, od których nie odprowadza się składek na ochronę socjalną, ma stworzyć równiejsze warunki działania przedsiębiorstw”. Tymczasem tego typu rozwiązania mogą przynieść skutek odwrotny: pozbawić osoby zatrudnione pracy, zwłaszcza w małych, wrażliwych na wzrost kosztów przedsiębiorstwach, a także nagle zmniejszyć dochód rozporządzalny osób zatrudnionych na umowach niestandardowych. Eksperti think-tanku podkreślają jeszcze jedną wadę projektu: „Propozycje Komisji, że składki [na dane świadczenia socjalne] powinny odpowiadać ‘możliwości płatniczej’, a ewentualne świadczenia powinny być ‘odpowiednie’, ‘wystarczające’ i ‘na czas’, są skrajnie niejasne”. **Mimo wszystko autorzy analizy dostrzegają też pozytywne aspekty projektu: są zdania, że proponowana w rekomendacji możliwość transferowania uprawnień socjalnych między umowami standardowymi a niestandardowymi, w tym samozatrudnieniem, zwiększa atrakcyjność poszukiwania nowych ścieżek zatrudnienia,** a tym samym – może prowadzić do większego poziomu aktywności zawodowej oraz do bogacenia się społeczeństwa. Eksperti CEP doceniają również to, że Komisja Europejska w swojej propozycji zachęca do uwzględnienia różnorodności krajowych tradycji dotyczących systemów zabezpieczeń socjalnych i wzajemne uczenie się od siebie państw członkowskich w tej kwestii.

Komentarz Anny Czepiel, analityka FOR:

Objęcie ochroną socjalną wszystkich zatrudnionych niezależnie od rodzaju umowy to kwestia, która wiąże się z dużymi – niekoniecznie pozytywnymi – konsekwencjami dla gospodarki i dlatego tego rodzaju propozycje powinny być ściśle monitorowane przez zainteresowane strony. Odnosząc się do przykładu Polski, można powiedzieć, że wprowadzenie obowiązkowych składek na różnego rodzaju ubezpieczenia tam, gdzie ich jeszcze nie ma (przykładowo, samozatrudniony sam decyduje o tym, czy płacić za ubezpieczenie chorobowe, czy nie), może doprowadzić do spadku atrakcyjności zatrudnienia. **Główne ryzyko tkwi jednak w tym, że zawarty w proponowanej rekomendacji Rady UE apel o roztoczenie opieki socjalnej nad osobami pracującymi na umowach niestandardowych może posłużyć rządowi państw członkowskich jako wygodny pretekst do „dokładania” obciążeń podatkowych.** Przykładowo, obecnie w Polsce składka chorobowa od drugiej umowy zlecenia jest dobrowolna, jednak idąc za egzaltowanym stwierdzeniem Komisji Europejskiej, że „oferowanie dostępu do ochrony socjalnej ma kluczowe znaczenie dla zabezpieczenia ekonomicznego i społecznego siły roboczej oraz dla (...) trwałego wzrostu gospodarczego”, polscy rządzący mogą wprowadzić obowiązek odprowadzania składki chorobowej od wszystkich umów zleceń czy o dzieło. Można nawet powiedzieć, że być może należałoby wprowadzić rekomendację „odwrotną” – istnieje bowiem kilka sytuacji, w których składki powinny być zniesione: przykładem jest odprowadzana przez osoby samozatrudnione składka na Fundusz Pracy. Natomiast pomysłem, który zasługuje na pozytywną ocenę, jest wspólna unijna definicja pracownika – wydaje się to logiczne w świetle faktu, że Unia Europejska jest wspólnym rynkiem, na którym panuje swoboda poszukiwania i podejmowania pracy.