

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Praca za pośrednictwem platform internetowych – lokalne i regionalne wyzwania regulacyjne

(2020/C 79/07)

Sprawozdawcy: Dimitrios BIRMPAS (EL/PES), członek rady miejskiej Egaleo**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Wprowadzenie

1. Podkreśla, że gospodarka oparta na platformach cyfrowych stanowi integralną część gospodarki europejskiej, a jej znaczenie gospodarcze i społeczne będzie nadal wyraźnie wzrastać w przyszłości.
2. Zwraca uwagę, że Komisja Europejska opisuje gospodarkę opartą na platformach jako „modele prowadzenia działalności, w których działalność odbywa się dzięki pośrednictwu platform współpracy” ⁽¹⁾. Według tego samego źródła platformy współpracy tworzą ogólnie dostępny rynek czasowego korzystania z towarów lub usług, często dostarczanych przez osoby prywatne. Gospodarka dzielenia się obejmuje trzy kategorie uczestników: (i) usługodawców dzielących się swoimi dobrami, zasobami, czasem lub umiejętnościami – mogą to być osoby fizyczne oferujące usługi okazjonalnie lub usługodawcy zawodowo zajmujący się świadczeniem usług; (ii) użytkowników powyższych usług; oraz (iii) pośredników łączących – za pośrednictwem platformy internetowej – dostawców z użytkownikami i ułatwiających transakcje między nimi („platformy współpracy”).
3. Zwraca również uwagę, że OECD definiuje platformę jako „usługę cyfrową, która ułatwia interakcje między co najmniej dwoma odrębnymi, lecz współzależnymi grupami użytkowników (niezależnie od tego, czy są to firmy czy osoby fizyczne), którzy komunikują się za pośrednictwem internetu” ⁽²⁾.
4. Zwraca uwagę, że wraz z gwałtownym rozwojem internetu coraz częściej wykorzystuje się platformy cyfrowe do koordynowania wszystkich rodzajów działalności gospodarczej.
5. Stwierdza, że rozwój platform cyfrowych można wyjaśnić tym, iż w obliczu potrzeby istnienia elastycznego rynku pracy oferują one szereg korzyści zarówno pracodawcom, jak i pracownikom. Według Eurofoundu ⁽³⁾ praca za pośrednictwem platform internetowych stwarza również szereg możliwości dla rynku pracy, takich jak łatwy dostęp do rynku pracy, źródło dodatkowych dochodów, czynnik pobudzający do samozatrudnienia, elastyczność czasu pracy, zapobieganie dyskryminacji pracowników ze względu na pochodzenie etniczne, niepełnosprawność, a także położenie geograficzne. Ponadto, jak podkreśla Wspólne Centrum Badawcze ⁽⁴⁾, ponieważ wielu pracowników platform rekrutuje się spośród poszukujących pracy osób znajdujących się w trudnej sytuacji (ludzie młodzi, kobiety, osoby z odległych regionów), praca za pośrednictwem platform internetowych może mieć pozytywny wpływ na integrację takich grup na rynku pracy i „ułatwić przechodzenie do bardziej stabilnych form zatrudnienia” – oczywiście pod warunkiem że wprowadzone zostaną odpowiednie środki w celu zapewnienia godnych warunków pracy.
6. Zauważa, że w związku z szybkim upowszechnianiem się cyfrowych platform pracy w ostatnich latach pojawiło się wiele pytań dotyczących ich funkcjonowania i korzyści wynikających z indukowanej przez nie reorganizacji pracy, a także związanego z tym ryzyka.
7. Zauważa, że według Eurofoundu ⁽⁵⁾, ze względu na szczególne warunki pracy pracowników platform, wynikające z zadań wykonywanych na zasadzie ad hoc, istnieje większa niepewność co do ich praw i poziomu ochrony socjalnej, warunków pracy lub stabilności zatrudnienia.
8. Podkreśla, że konieczne jest ustanowienie kompleksowych ram zapewniających ochronę socjalną i prawa socjalne dla wszystkich pracowników (począwszy od zdrowia i bezpieczeństwa po dostęp do uczenia się przez całe życie), aby stworzyć równe warunki działania dla gospodarki platform i tradycyjnej gospodarki poza internetem, na podstawie takich samych praw i obowiązków dla wszystkich zainteresowanych stron.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji „Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się”, COM(2016) 356 final.

⁽²⁾ OECD *Perspektywy zatrudnienia 2019*.

⁽³⁾ Eurofound (2019), Platform work: „Maximising the potential while safeguarding standards?” [„Praca za pośrednictwem platform internetowych: Maksymalizacja potencjału przy jednoczesnym zapewnieniu przestrzegania norm?"]. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19045en.pdf.

⁽⁴⁾ Wspólne Centrum Badawcze (2019), „Platform Workers in Europe” [„Praca za pośrednictwem platform internetowych”] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC112157/jrc112157_pubsy_platform_workers_in_europe_science_for_policy.pdf.

⁽⁵⁾ Eurofound, 2018, Zatrudnienie i warunki pracy w przypadku wybranych rodzajów platform, <https://www.eurofound.europa.eu/sr/publications/report/2018/employment-and-working-conditions-of-selected-types-of-platformwork>.

9. Podkreśla, że fikcyjne samozatrudnienie odnosi się do przypadków, w których osoby fizyczne są klasyfikowane jako osoby samozatrudnione, ale *de facto* pracują jako pracownicy najemni. Należy tępić praktyki świadomie błędnego klasyfikowania pracowników przez pracodawców, którzy dążą w ten sposób do omińnięcia przepisów dotyczących zatrudnienia, zobowiązań podatkowych i reprezentacji pracowników, a także do przeniesienia ryzyka na pracowników lub do uzyskania przewagi konkurencyjnej.

10. Potwierdza, że prawo wszystkich pracowników do sprawiedliwego i równego traktowania, jeśli chodzi o warunki pracy, dostęp do ochrony socjalnej i szkoleń – niezależnie od rodzaju i czasu trwania stosunku pracy – wraz z prawem do sprawiedliwego wynagrodzenia, które zapewnia godny standard życia, jest zapisane w Europejskim filarze praw socjalnych⁽⁶⁾, popieranym jednogłośnie przez wszystkie państwa członkowskie UE.

11. Zwraca uwagę na trudności, z jakimi borykają się tzw. „pracownicy na własny rachunek”, aby mieć zbiorową reprezentację, i na fakt, że największym wyzwaniem stojącym przed partnerami społecznymi jest dotarcie do pracowników sektora nieformalnego i korzystających z nowo powstających form zatrudnienia, takich jak pracownicy platform⁽⁷⁾. W związku z tym wzywa do podjęcia działań na rzecz wspierania i ułatwiania dialogu społecznego w odniesieniu do tego segmentu rynku pracy.

12. Uważa, że wspólna inicjatywa europejska na rzecz regulacji warunków pracy zlecanej i wykonywanej za pośrednictwem platform cyfrowych powinna doprowadzić do skoordynowanej reakcji państw członkowskich na wyzwania prawne wynikające z zachodzących obecnie zmian technologicznych na rynku pracy. Zdaje sobie sprawę z możliwości w zakresie profesjonalnego wsparcia, zdobywania wiedzy i uczenia się, do jakich nowe technologie, takie jak sztuczna inteligencja, zapewniają dostęp. Podkreśla ponadto potrzebę właściwego zarządzania negatywnymi skutkami nowych technologii dla pracowników platform, biorąc pod uwagę fakt, że coraz częstsze występowanie takich technologii, w tym sztucznej inteligencji, sprawia, iż pracownicy podlegają decyzjom podejmowanym w znacznej mierze poprzez algorytmy sztucznej inteligencji.

13. Przyłącza się do apelu MOP o ustanowienie międzynarodowego systemu zarządzania zobowiązującego posiadaczy platform do przestrzegania pewnych minimalnych praw i ochrony oraz do uregulowania wykorzystania danych i odpowiedzialności algorytmicznej w świecie pracy. Inicjatywa ta to rozwiązałaby kwestię zbiorowej reprezentacji pracowników platform, a także kwestię związanych ze sztuczną inteligencją, poprzez wprowadzenie wymogu stosowania podejścia opartego na ludzkiej kontroli, zapewniającego podejmowanie ostatecznych decyzji dotyczących pracy przez ludzi⁽⁸⁾. Jednocześnie z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy krajowe, regionalne i lokalne⁽⁹⁾, a także oparte na platformach inicjatywy wprowadzające kodeks postępowania w zakresie crowd-sourcingu i crowdworkingu

14. Podziela pogląd wyrażony w konkluzjach Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów z dnia 24 października 2019 r. dotyczący konieczności „wzmocnienia instytucji pracy, zwłaszcza administracji i inspekcji pracy, i propagowania skutecznego wdrażania międzynarodowych norm pracy w celu ochrony wszystkich pracowników, w tym tych wykonujących nowe formy pracy, oraz propagowania przechodzenia z gospodarki nieformalnej do formalnej”⁽¹⁰⁾. Ponadto zgadza się co do potrzeby „zapewnienia właściwej ochrony prywatności i danych osobowych oraz reagowania, w stosownych przypadkach, na wyzwania i możliwości, szczególnie w kontekście cyfrowej transformacji pracy, w tym pracy za pośrednictwem platform internetowych”⁽¹¹⁾.

15. Z zadowoleniem przyjmuje dążenie nowej przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen, wyrażone na sesji inauguracyjnej Parlamentu Europejskiego 16 lipca 2019 r., by poprawić warunki pracy osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych, zwłaszcza poprzez podkreślenie znaczenia umiejętności i edukacji⁽¹²⁾. Liczy jednak, że poprawa tych warunków będzie wykraczać poza wspomniane obszary polityki i obejmie także wnioski nowej Komisji w sprawie „warunków pracy pracowników platform i aktywnego zajęcia się nowymi formami niepewności zatrudnienia”⁽¹³⁾.

⁽⁶⁾ Rozdział II: uczciwe warunki pracy, punkty 5 i 6 (https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pl).

⁽⁷⁾ Badanie Parlamentu Europejskiego pt. „UE i MOP: Kształtowanie przyszłości pracy”, 2019 (http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/EMPL/DV/2019/09-03/IPOL_STU2019638407_EN.pdf).

⁽⁸⁾ Praca na rzecz lepszej przyszłości”, Globalna Komisja ds. Przyszłości Pracy MOP, 2019 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf.

⁽⁹⁾ Interesującym przykładem jest inicjatywa miasta Mediolan, w ramach której w 2018 r. uruchomiono miejski punkt informacyjny dostawców, pierwszy we Włoszech organ dla pracowników platform dostaw żywności, zajmujący się ich problemami, informowaniem i doradztwem. http://www.ansa.it/lombardia/notizie/2018/07/18/a-milano-primo-sportello-per-i-rider_111a55ca-fc7b-4c16-91f7-60b1b22a3c96.html.

⁽¹⁰⁾ Przyszłość pracy: Unia Europejska promuje deklarację wydaną z okazji stulecia Międzynarodowej Organizacji Pracy Konkluzje Rady (24 października 2019 r.)

⁽¹¹⁾ Tamże.

⁽¹²⁾ Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024) (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf).

⁽¹³⁾ Przemówienie Nicolasa Schmita, kandydata na komisarza do spraw pracy, podczas wysłuchania przed Parlamentem Europejskim (https://multi-media.europarl.europa.eu/en/-/hearing-of-nicolas-schmit-commissioner-designate-jobs-opening-statement-by-nicolas-schmit_1178011-V_v)

16. Wskazuje na ogólną potrzebę dostosowania obecnych ram prawnych na szczeblu UE (tj. dyrektywy o handlu elektronicznym, dyrektywy usługowej) do szybkiego rozwoju gospodarki dzielenia się i wyzwań związanych z globalnymi platformami operacyjnymi. Zasadnicze znaczenie ma zbadanie skuteczności obowiązującego prawodawstwa UE, które może stosować się także do pracy za pośrednictwem platform. Chodzi tu m.in. o dyrektywę o przejrzystych i przewidywalnych warunkach pracy oraz o dokładne określenie istniejących form pracy za pośrednictwem platform internetowych. Te elementy stanowią niezbędny warunek wstępny dla wszelkiej aktualizacji ram prawnych.

Klasyfikacja pracowników i umów

17. Odsyła do swej wcześniejszej opinii, w której stwierdził, że „niektóre z modeli biznesowych gospodarki dzielenia się wytwarzają silne negatywne skutki zewnętrzne, zarówno społeczne, jak i związane z zatrudnieniem, w szczególności przez nadużywanie koncepcji »samozatrudnienia«, i opierają się na różnicach socjalnych między pracownikami”⁽¹⁴⁾.

18. Wskazuje również na wyrażone już stanowisko KR-u, że „wiele form zatrudnienia w ramach gospodarki współpracy należy uznać za zjawiska mieszczące się pomiędzy kategoriami pracy najemnej i samozatrudnienia”, co „pociąga za sobą ważne pytania odnośnie do warunków pracy, zdrowia i bezpieczeństwa, ubezpieczeń zdrowotnych, dalszego wypłacania wynagrodzenia w przypadku choroby, jak też odnośnie do zasiłków dla bezrobotnych i świadczenia usług emerytalnych”⁽¹⁵⁾;

19. Zauważa, że w dokumencie dotyczącym społecznego wymiaru Europy⁽¹⁶⁾ Komisja Europejska podkreśla, iż pogłębienie tego wymiaru wymaga od UE uzgodnienia „wspólnych zasad określania statusu zatrudnienia pracowników platformy cyfrowej. Umożliwi to przedsiębiorstwom pełne wykorzystywanie potencjału jednolitego europejskiego rynku cyfrowego”.

20. Podkreśla również, że młodzi ludzie – bardziej zaznajomieni z transformacją cyfrową i rozwojem technologicznym – uważają, że praca za pośrednictwem platform internetowych oraz elastyczność, jaką praca ta często oferuje, stanowi atrakcyjną możliwość zatrudnienia, pomimo braku jasno określonych praw pracowniczych. Należy zauważyć, że pracownicy zatrudnieni za pośrednictwem platform są dziś średnio o 10 lat młodszy niż ci, którzy pracują poza internetem⁽¹⁷⁾, a brak wiedzy na temat zatrudnienia i związanych z nim praw zwiększa niepewność zatrudnienia wśród młodych ludzi.

21. Zdaje sobie sprawę ze złożoności stosunków umownych na platformach cyfrowych, ale zwraca uwagę, że w tradycyjnej gospodarce bardzo zróżnicowane modele zatrudnienia są regulowane wspólnymi podstawowymi zasadami, które tak samo obowiązują wszystkie podmioty gospodarcze. W związku z tym Komitet Regionów wzywa do rozszerzenia podstawowych przepisów dotyczących pracy i spraw socjalnych na gospodarkę platform i pracujące w niej osoby, podkreślając konieczność zajęcia się na szczeblu europejskim skutkami społecznymi jednolitego rynku cyfrowego. Proporcjonalne krajowe i – tam, gdzie to konieczne ze względu na ponadnarodowy charakter gospodarki cyfrowej – europejskie ramy dotyczące przepisów regulujących pracę za pośrednictwem platform cyfrowych stworzą równe warunki działania dla gospodarki tradycyjnej i gospodarki platform cyfrowych oraz doprowadzą do rozwiązania problemu dumpingu socjalnego. Takie ramy regulacyjne powinny również zawierać zakaz klauzul wyłączności uniemożliwiających pracownikom współpracę z innymi platformami.

22. Podkreśla, że takie przepisy powinny odnosić się do ważnych kwestii regulacyjnych, takich jak ciężar udokumentowania istnienia stosunku pracy (i w związku z tym każdej błędnej klasyfikacji), ocena możliwego do odrzucenia założenia, że istnieje stosunek pracy, oraz organizacja pracy oparta na stosunkach umownych zawierających nieuczciwe klauzule, a także kwestia własności i możliwości przeniesienia danych dotyczących profilu i wydajności pracownika platformy. Ponadto można by zająć się kwestią składek na ubezpieczenie społeczne w odniesieniu do wszystkich pracowników, niezależnie od statusu zatrudnienia, ale z uwzględnieniem jakości przepisów dotyczących pracy. Aby uwzględnić możliwość transgranicznej działalności cyfrowej i stosowanie dyrektywy o delegowaniu pracowników⁽¹⁸⁾, jako minimalna gwarancja praw pracowniczych powinno być możliwe rozróżnienie między „miejscem zatrudnienia” a „miejscem świadczenia usług”.

⁽¹⁴⁾ Opinia KR-u „Gospodarka dzielenia się i platformy internetowe: wspólne stanowisko miast i regionów” (COR-2016-04163).

⁽¹⁵⁾ Opinia KR-u „Przejrzyste i przewidywalne warunki pracy w Unii Europejskiej” (CdR 11 29/2018).

⁽¹⁶⁾ COM(2017) 206 final z 26 kwietnia 2017 r.

⁽¹⁷⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC112157/jrc112157_pubsy_platform_workers_in_europe_science_for_policy.pdf, s. 23.

⁽¹⁸⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-18-2018-INIT/pl/pdf>

23. Stwierdza, że istnienie stosunku pracy należy ustalać na podstawie definicji obowiązującego prawa, układów zbiorowych lub praktyk stosowanych w danym państwie członkowskim, przy jednoczesnym uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości⁽¹⁹⁾. Zgodnie z tym orzecznictwem status ten może mieć również zastosowanie do pracowników platform cyfrowych, o ile zostaną spełnione określone kryteria. Podziela zdanie Parlamentu Europejskiego, że „przy stwierdzaniu istnienia stosunku pracy powinno się brać pod uwagę fakty świadczące o rzeczywistym wykonywaniu pracy, a nie sposób, w jaki strony opisują łączący je stosunek”⁽²⁰⁾. Zgadza się również, że „nadużywanie – czy to na szczeblu krajowym, czy w sytuacjach transgranicznych – statusu osoby samozatrudnionej zdefiniowanego w prawie krajowym jest jedną z form pracy fałszywie rejestrowanej, często powiązaną z pracą nierejestrowaną [...] w celu uniknięcia określonych obowiązków prawnych lub podatkowych”⁽²¹⁾. W związku z tym zgadza się z potrzebą opracowania wytycznych na szczeblu europejskim w celu zwalczania tego zjawiska.

24. Z zadowoleniem przyjmuje to, że większość państw członkowskich UE posiada systemy płacy minimalnej określone ustawowo lub będące przedmiotem układów zbiorowych. Uprawnienia w zakresie kwestii związanych z kształtowaniem płac i odpowiedzialność za te kwestie należą do państw członkowskich lub do krajowych partnerów społecznych. Zatem należy w pełni szanować autonomię partnerów społecznych oraz ich prawo do zawierania układów zbiorowych⁽²²⁾.

25. Popiera utworzenie specjalnej grupy roboczej w celu zbadania i monitorowania stosunków pracy i klasyfikacji osób pracujących za pośrednictwem platform cyfrowych w ramach prac Unijnego Obserwatorium Gospodarki Platform Internetowych, utworzonego na mocy decyzji Komisji⁽²³⁾. Obserwatorium, które składa się z grupy niezależnych ekspertów ds. gospodarki platform internetowych i specjalnego zespołu urzędników Komisji, rozpoczęło już prace i zapewnia Komisji doradztwo i wiedzę fachową na temat rozwoju sytuacji w gospodarce platform internetowych. Komitet Regionów może wnieść wkład w prace grupy w postaci praktyk sprawdzonych na szczeblu lokalnym, regionalnym i transgranicznym, które m.in. pozwolą rozwinąć umiejętności pracowników organów lokalnych i regionalnych. W związku z tym apeluje o przyznanie statusu obserwatora w ramach Obserwatorium.

Wymiar lokalny i regionalny

26. Stwierdza, że stały rozwój i ekspansja działalności gospodarczej, do której wkraczają platformy cyfrowe, wywierają wpływ na szczeblu lokalnym i regionalnym, a zatem muszą być również regulowane na szczeblu władz lokalnych i regionalnych, w szczególności w obrębie ich kompetencji w zakresie opodatkowania i planowania przestrzennego.

27. Wzywa władze lokalne i regionalne, by przedstawiły rozwiązania problemów społecznych i problemów związanych z zatrudnieniem wynikających z pracy za pośrednictwem platform internetowych w postaci środków wsparcia społecznego dla niestandardowych form zatrudnienia, a także środków uniemożliwiających nieuregulowane i czasami nielegalne formy zatrudnienia (fikcyjne samozatrudnienie) na tych platformach w celu zagwarantowania im praw w sposób indywidualny i zbiorowy.

28. Wzywa władze lokalne i regionalne jako dostawców i odbiorców szerokiego zakresu usług internetowych, często za pośrednictwem platform cyfrowych, do włączenia dyskryminacji pozytywnej społecznie odpowiedzialnych platform oraz kryteriów społecznych dotyczących warunków pracy za pośrednictwem platform do kryteriów udzielania zamówień publicznych.

29. Apeluje do władz lokalnych i regionalnych, jako usługodawców, do formułowania umów o pracę w taki sposób, by mogły one posłużyć za wzór dla innych lokalnych pracodawców.

30. Zwraca się do władz lokalnych i regionalnych o kształtowanie takiej polityki w zakresie zatrudnienia, uczenia się przez całe życie i polityki społecznej, która będzie nadążać za cyfryzacją rynku pracy i odzwierciedlać jego realia.

31. Zachęca władze lokalne i regionalne do zwalczania błędnego klasyfikowania pracowników w ramach swych kompetencji za pośrednictwem inspekcji pracy bądź równorzędnych organów lub instytucji.

Bruksela, dnia 5 grudnia 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽¹⁹⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-43-2019-INIT/pl/pdf>

⁽²⁰⁾ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z 16 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0081_PL.html.

⁽²¹⁾ Tamże.

⁽²²⁾ Opinia KR-u „Standardy wynagrodzenia osób zatrudnionych w UE” (COR-2015-01689).

⁽²³⁾ Decyzja Komisji z 26 kwietnia 2018 r. ustanawiająca grupę ekspertów w ramach Obserwatorium Gospodarki Platform Internetowych, (C(2018) 2393 final).