

ANDRZEJ CHOBOT

NOWE FORMY PRACY A PRAWO UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ (rozważania na tle reformy ubezpieczeń społecznych w Polsce)

Powszechnie dostrzega się, iż prawo ubezpieczeń społecznych w państwach członkowskich, niezależnie od różnych systemów finansowania stosowanych w tych państwach - składowych czy podatkowych - nie nadąża za wymogami wypływającymi z rozwoju nowych form pracy¹. System ubezpieczeń społecznych obejmuje w większości tradycyjne ryzyka socjalne (choroby, starość itp.), nie podjął natomiast wezwań wynikających z nowych ryzyk socjalnych wywołanych przez nowe formy pracy, które rozwijają się w ciągu ostatnich dwudziestu lat, wykazując nadal tendencję wzrostową. W związku z nimi narasta szczególna potrzeba zapewnienia specjalnej ochrony pewnym grupom tzw. pracowników atypowych (*atypical workers*)².

Obok uzyskujących nową jakość znanych wcześniej form zatrudnienia, istnieją obecnie takie stosunki pracy, które dotąd nie były w ogóle obserwowane. Wymienić tu należy w szczególności: pracę na wezwanie (telefon), tzw. agencje zatrudnienia, niemiecki KAPOVAZ³, pracę przerywaną (sporadyczną, z przerwami w wykonywaniu pracy i wypłacaniu wynagrodzenia), pracę zmienną w czasie, a także pracę w domu - w tym jej najnowocześniejszy wariant: opartą na bazie własnego mieszkania telepracę. Osobną pozycję zajmują umowy solidarnościowe we Włoszech.

¹ Zob. *Problèmes de sécurité sociale: thèmes d'intérêts communs*, communication to the Council COM 86, 410 final, Commission of the European Communities; X. Prelot, *La sécurité sociale in Europe*, Droit Social, January 1987, s. 70 i n. Szerzej zob. E. Cordova, *Les relations d'emploi atypique leur importance et leurs repercussions (based on the summary report of the national reports on atypical employment relationships, the second point on the agenda at the 11th Conference of the International Society for Labour Law and Social Security, held in Caracas in September 1985)*, BIS 1986.

² Podkreśla się, że prace atypowe i pracownicy atypowi stanowią "fenomen" bez precedensu w historii prawa pracy (E. Cordova, *De l'emploi total ou travail atypique: vers un virage dans l'évolution des relations de travail*, Revue Internationale du Travail, November-December 1986, s. 715). W związku z próbami regulacji nowych form pracy zadawane bywa pytanie: czy ostatecznie osiągnęliśmy erę "końca prawa pracy" (B. Boubli, *A propos de la flexibilité d'emploi: vers la fin du droit du travail?*, Droit Social, April 1985; zob. też D. Falkenberg', *Atypische Arbeitsverhältnisse in der BDR*, 11th International Conference for Labour Law and Social Security Caracas 17 - 20 September 1985; P. Leighton, *New forms and aspects of atypical employment relationship - The law and practice in United Kingdom*, British report to the Caracas conference, ibidem, s. 314; NEDO (J. Atkinson Nigel Medor), *Changing working patterns: how companies achieve flexibility to meet new needs*, London 1986, s. 22 in.

³ Pełniejsza nazwa: "Kapazitätensorientierte variable Arbeitszeit" (KAPOVAZ). Ta forma zatrudnienia znalazła podstawę w prawie promującym zatrudnienie (*Beschäftigungsgesetz*) i wywołuje wiele problemów; zob. Heymingen-Heune, *Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten beim Job-sharing Arbeitsverhältnis*, Betriebs-Berater 1982, s. 1240.

Trzeba tu dodać prace atypowe w gospodarce wymykającej się spod kontroli formalnej: zatrudnienie "na czarno" albo w "szarej strefie", które jest często pozorowanym samozatrudnieniem (tzw. "pozorni przedsiębiorcy"), czy wreszcie zatrudnienie ukrywane, które często nie pozostawia żadnego śladu. Z punktu widzenia ubezpieczeń społecznych problemem jest to zazwyczaj znikomy zakres i nieregularny charakter poszczególnych zatrudnień w ramach trwającego (ale często zawieszanego) stosunku pracy.

Potrzeba zapewnienia szczególnej ochrony pracownikom atypowym uwidoczniła się nawet w poważnym zainteresowaniu jedną ze znanych atypowych form zatrudnienia, jaką jest praca w niepełnym wymiarze (*part-time working*). Stało się jasne, że prawo ubezpieczeń społecznych oparte jest na przestarzałych założeniach, takich jak przekonanie, że bezrobocie jest stanem nietrwałym, albo na przestarzałych koncepcjach, nie znajdujących zastosowania w wielu dziedzinach życia społecznego i gospodarczego, takich jak np. koncepcja "głowy rodziny".

Świadomość tych problemów w związku z pracą w niepełnym wymiarze prowadzi w wielu krajach (tak jak w charakterystycznym przypadku Wielkiej Brytanii) do nowej polityki i reform w dziedzinie pracy w połowie wymiaru, atypowej formy, która jest bardzo silnie sfeminizowana, a także związana z poziomem wykształcenia rodziny i zakresem obowiązków rodzinnych. Obecnie w większości państw członkowskich nowe regulacje i przedsięwzięcia związane z pracą w niepełnym wymiarze, czasowym i nietrwałym zatrudnieniem, są w ogólności fragmentaryczne i dotyczą poszczególnych sytuacji, zwykle nie odzwierciedlają niczego więcej niż potrzebę wprowadzenia przez państwa członkowskie zwolnień (ulg) w dziedzinie ubezpieczenia społecznego w celu zwiększenia konkurencyjności ich gospodarki w okresie kryzysu. Pracownicy zatrudnieni w warunkach atypowych podlegają negatywnym skutkom tej polityki rządowej, a także skutkom nowej polityki pracodawców w zakresie zastępowania pracowników zatrudnianych na podstawie tradycyjnych kontraktów, którym gwarantuje się maximum ochrony poprzez system ubezpieczenia społecznego, pracownikami zawierającymi umowy atypowe.

Niezależnie od rozwiązań wprowadzanych w ramach polityki rządowej i zakładowej, które są bez wątpienia politykami krótkoterminowymi, systemy ubezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej państw członkowskich (na szczeblu Unii w ramach trendu w kierunku harmonizowania systemów ubezpieczeń społecznych) powinny podjąć problem nowych form pracy jako nowego zjawiska, które wykazuje trwałą tendencję ku ekspansji. Jest ono fenomenem przyszłości, ponieważ może wyrażać także osobisty wybór pracowników: opcje zredukowania pozycji pracy w ich życiu, tak aby dać bardziej znaczącą pozycję dla innych rodzajów aktywności i aspiracji: aby w większym stopniu poświęcić się życiu osobistemu i rodzinnemu (żyć lepiej swoim życiem osobistym i rodzinnym), realizować się twórczo poza sytuacją pracy, wykonywać w tym samym czasie nieodpłatną działalność o charakterze społecznym, chary-

tatywnym, misyjnym itp.⁴ Mówiąc krócej - aby podnieść jakość warunków życia. Na razie jednak atypowe zatrudnienie nie jest z reguły przedmiotem swobodnego wyboru dla znacznej większości pracowników tej kategorii: wybór jest uwarunkowany przez minimalny poziom zabezpieczenia, który zapewnia "przeżycie" (reprodukcję samych pracowników) stosownie do potrzeb historycznie zdeterminowanych przez zachodnioeuropejskie społeczeństwo, w którym ci pracownicy żyją⁵. Atypowe zatrudnienie jest więc w znacznym stopniu narzucone przymusowo.

We wstępnym podejściu do konsekwencji rozwoju nowych form pracy w zakresie prawa ubezpieczeń społecznych podjęta została próba zarysowania stanu niektórych regulacji prawnych z uwzględnieniem niektórych reakcji państw członkowskich na atypowe zatrudnienie. Pogłębiona analiza tych reakcji pozwoliłaby nam ocenić kontekst pewnych problemów przybierających postać "nowych ryzyk społecznych" i zidentyfikować niektóre trendy w tym zakresie. Powinno się podjąć próbę zidentyfikowania pozycji "pracowników atypowych" w systemie zabezpieczenia społecznego: czy są oni bliżsi pracownikom z umowami typowymi (*typical contracts*), czy "nowej biedzie" ("*new poor*"), która pojawiła się zarówno w Unii, jak i - w znacznie większym stopniu - w Polsce. W tym sensie powstaje pytanie, czy są oni grupą marginalną, sprawiającą kłopoty służbom pomocy społecznej, czy też **uzyskują rangą tak znaczącej kategorii szczególnej, iż wywołuje ona potrzebę rewizji nie tylko doraźnych przedsięwzięć, lecz także prawnych zasad systemu ubezpieczeń społecznych?** Pytanie to powinno zostać wyraźnie postawione również przy konstruowaniu założeń reformy systemu ubezpieczeń społecznych w naszym kraju. Rewizja zasad mogłaby obejmować, np. warunki, na których traci się prawa, różnice w traktowaniu długookresowych bezrobotnych, rolę kształcenia zawodowego, zasadę niepenalizowania bezrobotnych.

Założenia projektowanego w Polsce systemu ubezpieczeń społecznych problemu tego nie stawiają, chociaż częściowym rozwiązaniem tego dylematu może być proponowana w "Programie reformy ubezpieczeń społecznych"⁶ powszechna renta państwowa zaspokajająca minimum potrzeb "pracowników atypowych". Renta ta jest jednak powszechnie krytykowana, a proponowane rozwiązania wydają się krokiem wstecz w stosunku do aktualnego stanu prawnego. W proponowanym systemie przyjęta ma być bowiem zasada nieadekwatna do wymagań wynikających z upowszechnia-

⁴ Dominującą rolę odgrywają względy rodzinne, zwłaszcza konieczność opieki nad dziećmi sprawowanej przede wszystkim przez pracujące matki. Skutki zmian społecznych w skali wartości pracy w porównaniu z czasem wolnym, aktywnością w sferze życia rodzinnego itp. oraz zmiany w strukturze siły roboczej nie są jedynym czynnikiem wywołującym zmiany we wzorcach pracy. Podstawowe znaczenie mają także: strukturalne bezrobocie, potrzeba i wola redystrybucji niewystarczających zasobów dostępnej na rynku pracy oraz zmiany w organizacji pracy w kierunku uelastycznienia potrzebnego ze względów produkcyjnych oraz wymuszanego przez innowacje technologiczne; T. Treu, *New trends in working time arrangements*, general report, International Industrial Relation Association, World Congress, Hamburg, 1 - 4 September 1986, s. 6.

⁵ Ze względu na znacznie niższy stopień zamożności społeczeństwa, niską realną wartość świadczeń z opieki społecznej, problem "przeżycia" jest u nas znacznie bardziej palącą kwestią aniżeli w państwach Unii Europejskiej. Częściowym rozwiązaniem problemu byłaby powszechna renta państwowa.

⁶ Zob. *Program reformy ubezpieczeń społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Warszawa, kwiecień 1995, s. 6 - 7. Renta ta - niestety spotyka się z powszechną krytyką; zob. np. projekt *Raportu z przebiegu konsultacji społecznych projektu reformy ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, 8 X 1995 r., s. 4, 21 - 22.

nia się atypowych form zatrudnienia. W myśl tej zasady do ubezpieczenia zaliczane mają być okresy opłacania składki od podstawy wymiaru co najmniej równej najniższej płacy. Obecna regulacja przewiduje natomiast, iż każdy okres, za który opłacona była składka, bez względu na jej podstawę wymiaru, traktowany jest jako okres składkowy. Wprawdzie w przypadku pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze przewiduje się możliwość podliczania i sumowania okresów, lecz nie jest to wystarczające ani pod względem zakresu owego sumowania, ani też nie obejmuje ono wszystkich możliwych przypadków pracy atypowej. Dopuszczenie możliwości przeliczania na pełne okresy składkowe okresów opłacania składek od kwot niższych od minimalnej płacy tylko między 50% a 100% tej płacy jest zbyt daleko idącym i niepotrzebnym ograniczeniem. Ograniczenia tego typu są ujemnie oceniane w ramach Unii Europejskiej. Nie są one potrzebne również w naszym zreformowanym systemie. Tak jak np. dwuletni okres opłacania składki od kwoty stanowiącej 50% minimalnego wynagrodzenia stanowiłby jeden rok pełnego okresu składkowego, odpowiednio dłuższy czas (4 lata) wymagany byłby do zaliczenia jednego roku pełnego okresu składkowego przy opłacie składki od kwoty stanowiącej 25% minimalnego wynagrodzenia.

Należałoby również przyjąć zasadę sumowania minimalnych nawet składek płaconych równocześnie przez wielu pracodawców danego pracownika zatrudnianego u nich nieregularnie i w niewielkim wymiarze (np. dorywczo lub na wezwanie). Zasada taka istnieje w obowiązujących aktualnie uregulowaniach prawnych. W przypadku uwzględniania w podstawie wymiaru emerytury lub renty wynagrodzenia osiąganego w więcej niż jednym zakładzie pracy z tytułu zatrudnienia w wymiarze czasu pracy przekraczającym łącznie wymiar obowiązujący w danym zawodzie przyjmuje się - na wniosek zainteresowanego - kwotę łącznego wynagrodzenia (bez obowiązujących uprzednio ograniczeń), z tym, że wprowadzone zostało minimum 5 kolejnych lat, w których pobiera się wynagrodzenie. Istotne znaczenie takiej zasady bierze się stąd, że "pracownicy atypowi" zamiast jednego, mają często bardzo wielu pracodawców, zatrudniających ich w nieokreślonym, zmiennym, często minimalnym wymiarze, a okresy wykonywania pracy i pobierania wynagrodzenia u poszczególnego pracodawcy przeplatane są długimi niejednokrotnie okresami pozostawania bez pracy. W związku z taką konstrukcją prawną niektórych atypowych form zatrudnienia przerwy w opłacie składki powinny - inaczej niż w przypadku "pracowników typowych" - rzutować na ciągłość okresu ubezpieczeniowego.

Najbardziej znaczącym ryzykiem dotyczącym "pracowników atypowych" jest bezrobocie. Należy ponownie rozważyć, czy ubezpieczenie od bezrobocia ma być wyeliminowane z zakresu reformy ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczenie od bezrobocia kalkulowane na bazie zarobków osiągniętych w przeszłości, nie jest odpowiednie dla zatrudnienia atypowego. Największym problemem jest tu zatrudnienie w zbyt małym wymiarze, bezrobocie chroniczne (nieubezpieczone bądź ubezpieczone częściowo). Jednakże warunki, które pracownik musi wypełnić w celu uzyskania świadczeń z ubezpieczenia od bezrobocia nie są takie same we wszystkich państwach

członkowskich, choć zauważyć można pewne punkty wspólne. Po pierwsze - ponieważ okresy podczas których pracownicy są uprawnieni do uzyskania świadczeń z bezrobocia są limitowane, prawa te prędko zostają skonsurowane. Po drugie - jako że świadczenia są kalkulowane na bazie zarobków z przeszłości i pewnego dłuższego okresu zarabkowania, są one zawsze niższe niż te, które są otrzymywane przez pracowników typowych.

W Danii system ubezpieczenia od bezrobocia jest dobrowolny, zarządzany przez fundusze ubezpieczeniowe. Pracownicy, którzy pracują przez okres od 15 do 30 godzin tygodniowo, mogą być traktowani jako ubezpieczeni częściowo. Mogą oni otrzymać maksymalnie 2/3 wysokości świadczeń, jakie otrzymują osoby ubezpieczone w pełnym zakresie.

W Irlandii składki na ubezpieczenia są bezpośrednio powiązane z zarobkami, podczas gdy krótkoterminowe świadczenia wypłacane są w wysokości standardowej (jednolitej). W tym kontekście bezrobotni *"part-time workers"* i *"non-permanent workers"* otrzymują niższe świadczenia z ubezpieczenia od bezrobocia w porównaniu do tych, które uzyskują pracownicy zatrudnieni w ramach typowego stosunku pracy. Należy podkreślić, że irlandzki system ubezpieczeń społecznych nie obejmuje tzw. "nieistotnego zatrudnienia" (mniej niż 18 godzin pracy tygodniowo albo zatrudnienia z zarobkami poniżej pewnego minimum), z wyjątkiem przypadków, w których środki egzystencji pracowników zależą od ich zarobków z nieistotnego zatrudnienia.

W niemieckim systemie ubezpieczenia dla zatrudnionych w niepełnym wymiarze ustanawiany jest niższy próg. Niemieckie prawo ubezpieczeń społecznych uzależnia otrzymywanie świadczeń z tytułu bezrobocia albo innych ryzyk od podjęcia ciągłego, płatnego kształcenia zawodowego⁷. System prawny tego kraju akceptuje generalnie zasadę, że czasowe zaprzestanie pracy nie powoduje automatycznie rozwiązania stosunku pracy, jeżeli pracownik kontynuuje pobieranie swojego wynagrodzenia. Z drugiej strony powstaje pytanie, czy stosunek pracy pozostaje stosunkiem wynagradzanym w przypadkach, w których zatrudnienie w niepełnym wymiarze zakłada czasowe zniesienie (zawieszenie) przez pracownika jego zobowiązania do świadczenia pracy, łącznie z towarzyszącym mu prawem do wynagrodzenia. Przerwa w pobieraniu wynagrodzenia dłuższa niż 4 kolejne tygodnie pociąga za sobą niekorzystny skutek w zakresie prawa do świadczeń z ubezpieczenia od bezrobocia. Co więcej - podkreślić trzeba, że ciągłe uczestniczenie w płatnym procesie pracy nie pociąga automatycznie za sobą obciążenia pracownika przymusowym ubezpieczeniem, jeżeli nie jest spełnione pewne minimum warunków: stosownie do § 102 Arbeitsförderungsgesetz pracownik musi być zatrudniony w wymiarze co najmniej 19 godzin tygodniowo, jeżeli chce uzyskać świadczenia z ubezpieczenia społecznego.

W Luksemburgu ustawa z 30 VI 1976 r. postanawia (art. 11, ust. 2), że ubezpieczenie pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze jest uwarunkowane tym, że bezrobotny pracownik był zatrudniony co najmniej

⁷ D. Falkenberg, *Atypische Arbeitsverhältnisse...*

20 godzin tygodniowo. Pracownicy, którzy pracują mniej niż 20 godzin nie otrzymują świadczeń, ponieważ - jak wskazują debaty parlamentarne - należy przeciwdziałać tworzeniu się kategorii "symulowanych bezrobotnych".

Z Zjednoczonym Królestwie niepełnozatrudnieni i niestali pracownicy uprawnieni są do świadczeń z ubezpieczenia od bezrobocia na następujących warunkach: ich wynagrodzenia muszą osiągać pewien poziom (35 funtów) i muszą oni płacić składki przez co najmniej 50 tygodni roku finansowego. W takiej sytuacji są oni uprawnieni do świadczeń z tytułu bezrobocia przez okres 12 miesięcy. Należy podkreślić, że destynatariusz świadczeń z tytułu bezrobocia jest uprawniony do wykonywania ograniczonego zatrudnienia, które nie urasta do rangi "działalności zasadniczej" (*principal activity*). Pracownicy, których zarobki spadają poniżej wymaganego minimum, mają swobodę płacenia dobrowolnych składek, lecz nie uprawniają ich one do świadczeń z tytułu bezrobocia (będą oni natomiast uprawnieni do emerytury i pewnych innych świadczeń, które nie obejmują ani świadczeń z ubezpieczenia z tytułu choroby i macierzyństwa, ani świadczeń inwalidzkich). Istnieje pewna kategoria "pracowników atypowych", a mianowicie osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze (przeważającą część z nich stanowią kobiety), które od 1978 r. nie płacą składek w pełnej wysokości i w związku z tym zostały pozbawione praw. Od tego czasu, wraz z nową legislacją (EPCA) i nową polityką w tej dziedzinie, liczba niepełnozatrudnionych i niestałych pracowników uprawnionych do świadczeń z tytułu bezrobocia wzrosła o 15%. W tym samym jednak czasie duża liczba tych pracowników osiągnęła roczny dochód poniżej wymaganego minimum, chociaż w czasie wykonywania pracy znajdowali się oni powyżej tego minimum: są oni wykluczeni z systemu ubezpieczenia społecznego i pozbawieni świadczeń, do których mogliby być uprawnieni. Pracownicy ci mogą otrzymać "świadczenia uzupełniające" (*supplementary benefits*), tj. formę pomocy, która nie jest tym samym, co "świadczenia składkowe", leżąc poza zakresem prawa ubezpieczeń społecznych w ścisłym znaczeniu.

We Francji świadczenia z tytułu bezrobocia kalkulowane są na podstawie ostatnio osiągniętych zarobków. Jeżeli pracownik jest zatrudniony na podstawie umowy o niepełne zatrudnienie przez bardzo małą ilość godzin, to otrzymuje zredukowane odpowiednio świadczenie z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Niestali pracownicy, którzy pracowali na podstawie umowy na czas określony, albo byli zatrudnieni jako kadra czasowo lub sporadycznie wzywana do pracy, są - w założeniu - uprawnieni do świadczeń z ubezpieczenia od bezrobocia. Jednakże istnieje pewien okres przerwy pomiędzy kolejnymi wezwaniami do pracy, który może działać przeciwko pracownikom, zwłaszcza pracującym na wezwanie. Nawet w przypadkach, kiedy niestali pracownicy spełniają wszystkie warunki, jakie uprawniają ich do świadczeń z ubezpieczenia od bezrobocia, samo świadczenie będzie najprawdopodobniej bardzo niskie. Na dużą aprobatę zasługuje fakt, że francuskie prawo w większości przypadków uwzględnia interesy atypowych form zatrudnienia, że istnieją tam równe prawa dla

wszystkich zatrudnionych, lecz nie chroni to francuskiego systemu ubezpieczeń społecznych na wypadek bezrobocia (podobnie zresztą jak gdziekolwiek indziej) od tego, że jest on przeznaczony dla ludzi zatrudnionych na stałe, albo dla kategorii długookresowych bezrobotnych⁸.

Niezbyt dawno zmieniany Duński System Świadczeń na wypadek bezrobocia nie jest już obecnie przeznaczony dla ludzi wykonujących stałą pracę. Wszyscy pracownicy są uprawnieni do świadczeń, o ile cierpią na istotną utratę płac, jednakże świadczenia są wciąż kalkulowane na podstawie zarobków osiąganych w przeszłości, stąd świadczenia wielu "pracowników atypowych" są niskie. Co więcej, świadczeń udziela się tylko wówczas, gdy zachowany został pewien okres ubezpieczenia, przepracowane zostało pewne minimum dni roboczych albo osiągnięte pewne minimalne zarobki.

Reasumując, ubezpieczenie od bezrobocia, przyjmując model odpowiadający potrzebom pracowników pozostających w typowych stosunkach pracy, jest przeniknięte rygoryzmem, który nie odpowiada ryzykom dotyczącym pracowników podlegającym nowym formom umów związanych z zatrudnieniem. We wszystkich państwach członkowskich Unii pracownicy niestali i zatrudnieni w niepełnym wymiarze otrzymują wynagrodzenia niższe od płac "pracowników typowych"; pracownicy niestali mają także trudności w wypełnieniu warunku dotyczącego uprzedniego czasu trwania ubezpieczenia. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego są zwykle funkcją zarobków (za wyjątkiem kilku rzadkich przypadków) "pracowników atypowych". Zwykle otrzymują więc oni niższe i często minimalne świadczenia, nie wystarczające dla pokrycia ryzyka, którego dotyczą. W niektórych krajach wiele świadczeń ubezpieczeniowych jest też praktycznie wyłączonych w odniesieniu do tej grupy pracowników.

I tak np. w Zjednoczonym Królestwie, aby pracownik otrzymał pełny zakres świadczeń gwarantowanych przez system ubezpieczeń społecznych, musi on płacić składki w wysokości ok. "1/5 przeciętnego wynagrodzenia pracownika fizycznego płci męskiej" przez okres 50 tygodni w ciągu roku fiskalnego. Jeżeli "pracownicy atypowi" nie są w stanie opłacać składki w ciągu tego okresu, mogą otrzymać świadczenia w obniżonej wysokości, jeśli pokrywają one połowę tego okresu (wartości składek) albo obejmują 25 tygodni. Istnieją ponadto postanowienia dotyczące trzeciorzędnej kategorii pracowników, których wynagrodzenie jest tak niskie, nie mogą oni płacić minimalnej wymaganej składki; są oni uprawnieni do opłacania dobrowolnej składki, która daje im prawo do emerytury i niektórych innych świadczeń, lecz nie daje prawa do świadczeń z tytułu choroby lub macierzyństwa, ani z tytułu bezrobocia czy inwalidztwa. Jednakże - jak wiemy - istnieją w Zjednoczonym Królestwie także dodatkowe (uzupełniające) świadczenia oparte na dobrze zorganizowanym systemie pomocy społecznej. Prawa "pracowników atypowych" mogą być jeszcze bardziej ograniczone w krajach, które stosują w ubezpieczeniach społecznych zasadę dopłaty (zapłaty, wynagrodzenia) w pełni rygorystycznie, jak się to czyni np. w Niemczech.

⁸ Zob. J. Pellisier, *La relation de travail atypique*, Droit Social 1985, nr 7, s. 531 i n.

Znamienne są nowelizacje w prawie włoskim, które nie czynią nic na rzecz pracowników zatrudnianych na podstawie nowych odmian umów. W uprzednio obowiązującym systemie minimalny poziom opłat ubezpieczeniowych obciążał pracodawcę niezależnie od liczby godzin aktualnie przepracowywanych przez pracownika. Treść tej zasady była uzasadniona potrzebą zapewnienia funduszom ubezpieczeń społecznych niezbędnych źródeł finansowania pozwalających tym funduszom wypełniać funkcje, do których zostały powołane. Po reformie minimalny poziom obciążeń ubezpieczeniowych (składek) płaconych przez pracodawcę jest zredukowany w porównaniu z minimalnymi obciążeniami płaconymi z tytułu zatrudnienia "typowego pracownika". Niepełnozatrudnieni z dziennym rozkładem czasu pracy obejmującym mniej niż 4 godziny, nie są objęci systemem ubezpieczeniowym. Tak więc zasada znajdująca zastosowanie w odniesieniu do osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze, stosownie do której niższe zarobki są wyrównywane wyższymi składkami ubezpieczeniowymi, została zastąpiona zasadą, że niższym zarobkom odpowiadają niższe składki ubezpieczeniowe, czy ogólniej - świadczenia na rzecz ubezpieczeń społecznych (*social charges*). Zasada ta nie faworyzuje ani pracowników, ani instytucji ubezpieczeniowych, lecz jedynie pracodawców. Nie jest to chyba droga zmierzająca ku rozwiązaniu nowego zestawu problemów, prowadzi ona raczej do "jednowymiarowego" prawa, które oferuje ochronę tylko firmom zatrudniającym pracowników. W kontekście rozwoju tej problematyki należy mieć świadomość "żyznego gruntu", jaki jest przygotowywany dla prywatnych instytucji ubezpieczeniowych, które mogą rozkwitać kosztem narodowych (państwowych) systemów ubezpieczeń społecznych.

Należy tu zwrócić uwagę na kasus Irlandii. W państwie tym tylko pracownicy zatrudnieni na podstawie tzw. *service contract* i ubezpieczeni zgodnie z *Social Welfare (Consolidation) Act* z 1981 r. uprawnieni są do pełnego zakresu świadczeń społecznych. Pełna lista świadczeń zawiera świadczenia inwalidzkie, chorobowe, macierzyńskie, na wypadek śmierci i inne. W zasadzie wszyscy pracownicy zatrudnieni na podstawie zobowiązaniowej umowy o pracę są - w założeniu - objęci ubezpieczeniem społecznym stosownie do wysokości ich zarobków. Faktycznie jednak niepełnozatrudnieni i "czasowi" pracownicy, którzy pracują mniej niż 18 godzin tygodniowo, stanowią odrębną kategorię, znaną jako *class J*. W ich przypadku stosowany jest typ ubezpieczenia drugiej kategorii, które chroni tylko od ryzyk bezrobocia i choroby

Zwiększająca się (również w Polsce) liczba "pracowników atypowych" decyduje o konieczności przyjęcia nowych założeń funkcjonowania rynku pracy. Konieczność ta powiązana jest z nową polityką firm w zakresie stałego zatrudniania "pracowników typowych" oraz coraz częstszym zastępowaniem ich osobami zatrudnianymi na podstawie umów nietypowych. Wzrastająca ciągle grupa "pracowników atypowych" jest obecnie chroniona prawem w sposób marginalny, co sprzyja tworzeniu przez nich tzw. "nowej biedoty" (również w ramach Unii Europejskiej). Ze względu na niepewność i brak trwałości statusu prawnego tych osób, perspektywa ich kariery zawodowej (i życiowej) ogranicza się do bycia "podporządkowanym pracow-

nikiem atypowym". Osoby te potrzebują odmiennego typu ochrony socjalnej, między innymi - a nawet przede wszystkim - w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, który wymaga reformy pod kątem wymogów wynikających z pojawiania się nowych form zatrudnienia. Jest to tym bardziej niezbędne, że zatrudnienie atypowe nie jest zjawiskiem ograniczonym do przejściowego układu historycznego. Wynika ono z podlegającego obiektywnej restrukturyzacji rynku pracy, jest konsekwencją długofalowych zmian ekonomicznych i związanej z nimi polityki rządów i zakładów pracy. Zatrudnienie atypowe sprawia, że nawet ryzyka, które nie są całkowicie nowe, ukazują się teraz w nowych formach, takich jak np. niezależne od pracownika normalne okresy braku aktywności w czasie kariery zawodowej, przerwy w pracy będące normalną konsekwencją charakteru zatrudnienia, a nie zjawiskiem wyjątkowym. Stąd ryzyko zwiększającego się nieregularnego, przerywanego zatrudnienia w zmniejszającym się częstość do minimum wymiarze powinno być przejęte przez "publiczną kieszę" finansującą skutki odpowiednich zmian w prawie ubezpieczeń społecznych⁹.

NEW FORMS OF WORK AND SOCIAL SECURITY LAW IN THE EUROPEAN UNION (in the Context of the Reform of Social Security Law in Poland)

S u m m a r y

Social security laws in member states (and in Poland), independently of different systems of financing which they use - contributions or taxes - is failing to keep pace with developments brought about by the new forms of work. The social security system, however, mostly used in dealing with traditional social risks has not yet taken a systematic and comprehensive approach to the new social risks engendered by the new forms, which have arisen in about the last twenty years and have shown constant growth.

Certainly, an attempt has been made during that time to look at the special needs for social protection among atypical workers. Thus it became clear that this branch of law has remained anchored to outmoded preconceptions, such as the notion that unemployment is a non-permanent state or outmoded concepts which do not apply in other sectors, such as for example the concept of the head of family. The social security systems of member states - at the Community level and also in Poland - in the context of the trend towards harmonising social security systems - should approach the new forms of work as a new phenomenon which is destined to expand.

⁹ Uważa się, że w społeczności Unii Europejskiej postępy w rozwiązaniu problemu atypowego zatrudnienia w systemie ubezpieczeń społecznych muszą być rozwiązywane znacznie szybciej, aniżeli przewidywały to proponowane we Wspólnocie harmonogramy (np. przez OECD: *Problèmes de croissance et de maîtrise*, Paris 1985). Podkreśla się, że eksperci z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych są już zainteresowani pewnymi wybranymi formami zatrudnienia atypowego, jednakże nie studiowali jeszcze zjawiska pracy atypowej w ogólności we wszystkich jej przejawach.