

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

560. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO (JDE) –
INTERACTIO, 27.4.2021–28.4.2021

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wolne Zawody 4.0”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2021/C 286/03)

Sprawozdawca: **Rudolf KOLBE**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2020
Podstawa prawna	Art. 32 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	31.3.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	27.4.2021
Sesja plenarna nr	560
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	233/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Z myślą o swoich klientach pracownicy wykonujący wolne zawody już dziś z powodzeniem wykorzystują aplikacje cyfrowe i sztuczną inteligencję (AI), na przykład w dziedzinie inżynierii, i w pełni przyczyniają się ich rozwojowi technologicznego. Także w przyszłości muszą oni nadal być bardziej zaangażowani w proces opracowywania i walidacji, aby zapewnić praktyczne zastosowanie i skuteczność aplikacji.

1.2. Zastosowań cyfrowych nie należy postrzegać jako konkurencji ani jako substytutu usług świadczonych przez wolne zawody. Są to raczej narzędzia, które już teraz ulepszają ich świadczenie i rozszerzają ich zakres.

1.3. Pracownicy wykonujący wolne zawody muszą w interesie klientów, pacjentów i zleceniodawców być w stanie rozpoznać i ocenić zagrożenia wynikające z zastosowania technologii cyfrowych. Wynika to ze szczególnego stopnia zaufania, charakterystycznego dla tych relacji, który także przy stosowaniu cyfrowych kanałów dystrybucji powinien pozostać kluczowym elementem.

1.4. Pacjenci, klienci i zleceniodawcy muszą mieć pewność, że pracownicy wolnych zawodów świadczą swoje usługi – za pomocą zastosowań cyfrowych – na swoją własną odpowiedzialność, w sposób profesjonalny i niezależny od zewnętrznych interesów. Ważnym warunkiem osiągnięcia tego celu są odpowiednie uregulowania dotyczące wykonywania tych zawodów, dostosowane do rozwoju cyfrowego.

1.5. Wolne zawody muszą w spójny sposób zapewniać ochronę danych i chronić je przed stronami trzecimi. Aby nie dopuścić do niewłaściwego wykorzystywania danych, potrzebna jest bezpieczna infrastruktura cyfrowa w UE.

1.6. Wolne zawody muszą pod tym kątem dostosować programy studiów i doskonalenia zawodowego, tak aby umiejętności informatyczne i cyfrowe osób wykonujących je oraz ich pracowników spełniały jak najwyższe standardy jakości. Wzywa się UE do uzupełnienia tych procesów odpowiednimi programami finansowania.

1.7. Wolne zawody muszą dostosować swoją samorządność do rozwoju cyfrowego i aktywnie kształtować ten proces. Może to wymagać rozszerzenia przepisów dotyczących etyki zawodowej.

1.8. Należy wspierać tworzenie nowych wolnych zawodów, powstających dzięki cyfryzacji, zgodnie z kryteriami i zasadami określonymi w manifeście rzymskim.

2. Pandemia COVID-19 a wolne zawody

2.1. Pandemia także w wolnych zawodach spowodowała masową cyfryzację. Zwiększone zapotrzebowanie na usługi wolnych zawodów i pandemiczne ograniczenia doprowadziły do znacznego rozwoju oferty cyfrowej. Kryzys unaoczniał zależność naszego społeczeństwa od doskonałej specjalistycznej wiedzy pracowników wolnych zawodów o krytycznym znaczeniu. Wolne zawody, jako istotni partnerzy rządów w zarządzaniu kryzysowym i w zaspokajaniu podstawowych potrzeb ludności, muszą być w przyszłości jeszcze lepiej zintegrowane z systemami partnerów społecznych, a ich usługi powinny być zabezpieczone przez odpowiednie przepisy zawodowe, dostosowane do rozwoju cyfrowego. Krytycznie należy ocenić to, że w czasie pandemii wiele osób samozatrudnionych i pracowników wykonujących wolne zawody nie miało dostępu do pomocy państwa lub pomoc ta była bardzo niewystarczająca.

2.2. Znaczna cyfryzacja usług świadczonych przez wolne zawody może w trwały sposób poprawić ich zasięg, także w regionach oddalonych. Trzeba jednak jak najszybciej zmniejszyć wciąż zbyt dużą przepaść między obszarami miejskimi i wiejskimi w dostępie do szybkiego szerokopasmowego internetu, aby usługi cyfrowe stały się w równym stopniu dostępne dla osób ze wszystkich regionów. Wolne zawody podczas kryzysu zainwestowały w cyfryzację i ochronę danych, aby móc dalej wypełniać swoją rolę dostawcy usług publicznych o kluczowym znaczeniu dla społeczeństwa. Należy zatem jednoznacznie uwzględnić wolne zawody, jako grupę o krytycznym znaczeniu, we wszystkich środkach odbudowy gospodarki.

3. Manifest rzymski – definicja wolnych zawodów

3.1. Wolne zawody odgrywają kluczową rolę w rozwoju gospodarczym i społecznym UE. Są częścią szerokiego spektrum zawodów regulowanych, których pracownicy muszą posiadać szczególne kwalifikacje i stanowią 22% wszystkich pracowników w Europie. Już w 2013 r. ponad jedna dziesiąta wartości dodanej brutto w UE pochodziła z sektora wolnych zawodów. Kryzys związany z COVID-19 uwypuklił egzystencjalną zależność naszego społeczeństwa od wysoce specjalistycznych usług świadczonych przez wolne zawody. Wolne zawody to zarazem odporni na kryzysy pracodawcy i przedsiębiorstwa, oferujący znaczny potencjał zatrudnienia. Ponadto wypełniają ważne zadania leżące w interesie ogólnym. Świadczone przez nie usługi są ściśle związane z podstawowymi potrzebami ludzi, takimi jak życie, praca, zdrowie, bezpieczeństwo oraz mienie. Dlatego powszechny dostęp do usług wolnych zawodów powinien być zagwarantowany, np. poprzez systemy zabezpieczenia społecznego w przypadku usług medycznych lub poprzez uregulowania w zakresie pomocy prawnej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. Zalecenia dotyczące górnych pułapów honorariów czy opłat mają chronić tych, którzy korzystają z usług wolnych zawodów i którzy ze względu na asymetrię informacyjną muszą przyjąć takie zasady.

3.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wielokrotnie podejmował problematykę wolnych zawodów i w 2014 r. zlecił kompleksowe badanie zatytułowane „Status wolnych zawodów: ich funkcja i znaczenie w europejskim społeczeństwie obywatelskim”⁽¹⁾. Prace te pokazały, że jak dotąd na szczeblu UE nie ma uniwersalnego, wiążącego rozumienia lub ogólnie obowiązującej definicji wolnych zawodów.

3.3. Dlatego aby określić pojęcie wolnych zawodów, EKES w grudniu 2017 r. przyjął manifest rzymski. Korzystano przy tym z prac przygotowawczych poszczególnych europejskich federacji wolnych zawodów, które wspólnie starały się opracować europejską definicję w formie karty wolnych zawodów.

⁽¹⁾ Badanie „Status wolnych zawodów: ich funkcja i znaczenie w europejskim społeczeństwie obywatelskim”, EESC-2014-46-EN, ISBN 978-92-830-2460-6 (badanie niedostępne w języku polskim).

3.4. Zgodnie z manifestem rzymskim pracownicy wykonujący wolne zawody świadczą usługi niematerialne (intelektualne) na podstawie konkretnych kwalifikacji lub kompetencji zawodowych. Usługi te cechują się aspektem osobistym i są świadczone w ramach relacji opartej na zaufaniu. Pracownicy wolnych zawodów ponoszą odpowiedzialność za swoją działalność, którą wykonują w sposób zawodowo niezależny. Kierują się etyką zawodową i są zobligowani zarówno interesem swoich klientów, jak i interesem publicznym, a ponadto podlegają systemowi samorządności i nadzoru zawodowego.

3.5. Definicja ta nie jest wyczerpująca i umożliwia uzupełnienie wynikające z osiągnięć technologicznych oraz dodanie nowych zawodów. W manifestie rzymskim wskazano, że cechy te są typowe dla wolnych zawodów, ale nie w każdym przypadku wolnego zawodu muszą występować łącznie.

4. Wyzwania związane z cyfryzacją

4.1. Globalna cyfryzacja wywołała falę przemian w całym społeczeństwie, której skutków nie sposób przewidzieć. Pandemia COVID-19 dodatkowo przyspieszy ten proces.

4.2. Przytaczane przykłady pokazują, że aplikacje cyfrowe i kanały świadczenia usług oraz wykorzystanie sztucznej inteligencji stanowią już nieodzowną część działalności wolnych zawodów, a w przyszłości mogą ją jeszcze bardziej zoptymalizować. Wciąż nierozwiązana pozostaje kwestia, na ile brak osobistego kontaktu wpłynie na relację opartą na zaufaniu między osobami wykonującymi wolne zawody a ich klientami, zleceniodawcami lub pacjentami. Nie wiadomo też, w jakim stopniu czynnik ludzki może zostać zastąpiony przez sztuczną inteligencję (AI).

4.2.1. W doradztwie prawnym coraz powszechniejsze stają się technologie *blockchain* oraz tzw. *legal techs*, technologie informatyczne w usługach prawniczych. Elektroniczne skrzynki pocztowe prawników i aplikacje administracji elektronicznej trwale zmieniają sposób kontaktowania się z sądami i organami. Wolne zawody są już ważnymi partnerami we wdrażaniu projektów w zakresie administracji elektronicznej i wnoszą znaczący wkład w uproszczenie procedur administracyjnych.

4.2.2. W obszarze planowania coraz większego znaczenia nabiera modelowanie informacji o budynku, *building information modeling* (BIM), metoda planowania sieciowego, realizacji i zarządzania budynkami, a wiele ocen bezpieczeństwa infrastruktury przeprowadza się przy pomocy sztucznej inteligencji.

4.2.3. W sektorze zdrowia zastosowania AI prowadzą do istotnych zmian w diagnostyce medycznej. Uzupełnieniem tego procesu jest rozwój teleporad lekarskich, elektronicznych recept i skierowań oraz coraz częstsze stosowanie elektronicznej dokumentacji medycznej.

4.3. Cyfryzacja zmienia kanały komunikacji i informacji. Z jednej strony umożliwia ona konsumentom uzyskanie informacji jeszcze przed korzystaniem z usług wolnych zawodów oraz w trakcie korzystania z nich, zmniejszając tym samym istniejącą asymetrię informacyjną. Z drugiej strony istnieje ryzyko, że nadmierna podaż niewyselekcjonowanych i nieopatrzonych żadnym komentarzem informacji lub wręcz celowo kłamliwych treści wywoła wśród odbiorców dezorientację, doprowadzi do poważnej w skutkach błędnej oceny sytuacji i dodatkowo pogłębi asymetrię informacyjną.

4.4. Cyfryzacja usług wolnych zawodów oraz systemy AI służące rozpoznawaniu i tłumaczeniu języków przyczynią się do zniesienia ograniczeń związanych z lokalizacją czy znajomością języka. Dotyczy to przede wszystkim usług doradczych i planowania przestrzennego, ale również usług socjalnych i zdrowotnych. Nie może to podważać zasady kraju przeznaczenia określonej w dyrektywie usługowej.

4.5. Szczególne znaczenie w dziedzinie usług wolnych zawodów ma jakość danych w zastosowaniach AI. Aby w praktyce móc stosować takie aplikacje w obszarach wrażliwych, przedstawiciele wolnych zawodów muszą być zaangażowani w rozwój techniczny, a zwłaszcza w zapewnianie jakości danych.

4.6. Ważnym aspektem jest tu również anonimizacja lub pseudonimizacja danych jako podstawa bezpiecznego wykorzystywania danych z punktu widzenia klienta. Jednocześnie rozwój technologiczny zwiększa ryzyko cyberprzesiępczości i to także stanowi zagrożenie dla usług oferowanych przez wolne zawody.

4.7. Cyfryzacja ułatwi wejście na rynek nowym podmiotom komercyjnym nastawionym bezpośrednio na modele biznesowe wolnych zawodów. Wzywa się Unię Europejską i państwa członkowskie UE, by – w razie potrzeby – monitorowały ten proces, np. regulując stosunki między operatorami platform a wolnymi zawodami i dostęp do takich platform. W proces ten powinny włączyć się krajowe organy nadzoru lub izby zawodowe. W ostatnich latach w sektorze dostaw leków pojawiły się duże transgraniczne apteki internetowe. Jako nowe podmioty, prawdopodobnie skorzystają na tym przedsiębiorstwa, które już posiadają fachową wiedzę w zakresie technologii cyfrowych.

5. Kluczowe elementy wolnych zawodów w transformacji cyfrowej

5.1. Osobą wykonującą wolny zawód i jej klienta, pacjenta czy zleceniodawcę łączy szczególnie stosunek zaufania, będący zasadniczą cechą usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. Cyfryzacja wystawia na próbę ten stosunek zaufania. Wynika to choćby z tego, że kontakt osobisty nie odbywa się już bezpośrednio, lecz coraz częściej za pomocą technicznych środków, takich jak połączenia wideo lub elektroniczne komunikatory. Niemniej, nawet za pośrednictwem narzędzi cyfrowych, osobiste i oparte na zaufaniu doradztwo i opieka pozostaną kluczowym elementem świadczenia usług przez przedstawicieli wolnych zawodów.

5.2. W dłuższej perspektywie należy zadać pytanie, czy zastosowania AI mogą spełniać te same wymogi, co usługi doradztwa dla ludzi. Teoretycznie można sobie wyobrazić, że stosunek zaufania między ludźmi może przekształcić się w stosunek zaufania między człowiekiem a maszyną. Niemniej na razie zastosowania AI są jeszcze od tego dalekie. Ostateczne decyzje musi podejmować człowiek (zasada *human in command*). Programowanie AI musi być skoncentrowane na człowieku, przejrzyste i nastawione w pierwszej kolejności na interes odbiorcy usługi oraz na równe standardy pod względem odpowiedzialności. Ponadto zasadnicze znaczenie dla sukcesu i zaufania do usług AI ma przejrzystość i czytelność algorytmów bazowych. Nie mogą one prowadzić do zniekształceń ani do powielania uprzedzeń.

5.3. Ważną podstawą stosunku zaufania jest niezależność zawodowa i odpowiedzialność. Nieodłącznym elementem pracy wolnych zawodów jest to, że pacjenci, klienci i zleceniodawcy mogą mieć zaufanie, iż dana osoba wykonująca wolny zawód świadczy usługi na własną odpowiedzialność, w oparciu o fachową wiedzę i niezależnie od zewnętrznych interesów. Zwłaszcza w przestrzeni cyfrowej, w której przejrzystość wpływów interesów jest mniejsza, zaufanie do niezależnej fachowej wiedzy technicznej będzie miało coraz większe znaczenie.

5.4. Zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony danych to w epoce cyfrowej kluczowe elementy świadczenia profesjonalnych usług. W tym względzie wolne zawody mają do odegrania zasadniczą rolę, gwarantując swoim klientom czy też pacjentom bezpieczne korzystanie z aplikacji cyfrowych oraz informując ich o zagrożeniach. Wzmacnia to zaufanie w relacjach z odbiorcą usługi i idzie w parze z poszanowaniem tajemnicy zawodowej.

5.5. Jednocześnie należy stwierdzić, że osoby wykonujące wolne zawody nie są w stanie wykryć wszystkich przypadków niewłaściwego wykorzystania danych, co ma decydujące znaczenie dla ewentualnych problemów związanych z odpowiedzialnością. Dotyczy to w szczególności przypadków niewłaściwego wykorzystywania danych poprzez nieuprawniony dostęp osób trzecich do infrastruktury cyfrowej udostępnianej spoza UE. UE powinna zatem przyspieszyć rozwój i rozbudowę bezpiecznej infrastruktury cyfrowej, aby dotrzymać kroku konkurentom z innych regionów świata.

6. Cyfryzacja i szkolenia

6.1. Cyfryzacja zmieni wymogi w zakresie kształcenia, szkolenia i podnoszenia kwalifikacji pracowników wykonujących wolne zawody. Potrzebna jest gotowość do uczenia się przez całe życie, nie tylko w obrębie własnej dziedziny specjalizacji, ale również w zakresie szybko zmieniających się umiejętności cyfrowych w innych dziedzinach.

6.2. Aby zapewnić niezbędne podstawy do rozwijania umiejętności cyfrowych, pracownikom wykonującym wolne zawody należy przekazywać odpowiednie umiejętności cyfrowe już w trakcie ich kształcenia i życia zawodowego. Wzywa się UE do uzupełnienia tych procesów odpowiednimi programami finansowania.

6.3. Nabywanie i dalszy rozwój umiejętności cyfrowych powinien dotyczyć też współpracowników przedstawicieli wolnych zawodów. Przeszkolenie tych pracowników należy do obowiązków ich pracodawców.

7. Cyfryzacja i prawo regulujące wolne zawody

7.1. W wielu krajach wysokie wymagania dotyczące jakości i bezpieczeństwa usług wolnych zawodów są regulowane przepisami prawa. Aspekty te należy zagwarantować bez względu na to, czy usługi są świadczone cyfrowo, czy też nie. Krajowe regulacje tych zawodów są w UE od lat obszarem wielu napięć. Chociaż Komisja Europejska liczy, że ograniczenie krajowych uregulowań dotyczących wolnych zawodów przełoży się na większy wzrost gospodarczy i konkurencję, to ignoruje się koszty błędów wynikających z braku zapewnienia jakości na rynkach usług wolnych zawodów podlegających deregulacji. Dlatego liczne państwa członkowskie uważają, że ich uregulowania są niezbędne i odpowiednie, aby zapewnić jakość zwłaszcza w dziedzinie usług wolnych zawodów o krytycznym znaczeniu.

7.2. A ponieważ dotychczasowe regulacje prawne będą coraz mniej odzwierciedlać realia nowych cyfrowych modeli świadczenia usług specjalistycznych, trzeba będzie te przepisy uaktualnić. Aby zapewnić niezbędną elastyczność, należy zmienić przepisy, które wskutek cyfryzacji stały się zbędne. Z drugiej strony, aby uniknąć negatywnych skutków cyfryzacji dla odbiorców usług i dla wolnych zawodów, zwiększy się potrzeba zagwarantowania zasad dotyczących ustawowego dostępu do wolnych zawodów i ich wykonywania.

7.3. Zasadniczo celem będzie optymalne wyważenie między wiążącymi regulacjami a tzw. miękkim prawem (*soft law*). Priorytetem jest samoregulacja zawodowa. Dopiero gdy to podejście okaże się nieskuteczne, potrzebne jest uregulowanie danej działalności przez ustawodawcę. W nieregulowanych wolnych zawodach należy zachęcać do przyjmowania kodeksów zasad etycznych.

8. Cyfryzacja i samorząd zawodowy

8.1. Ważną cechą wolnych zawodów jest pewna forma organizacji zawodowej, która w poszczególnych regionach UE może mieć mniej lub bardziej zdecydowany charakter.

8.2. Samorządy są zorganizowane głównie na regionalnym i częściowo lokalnym szczeblu. Cyfryzacja znosi tradycyjne powiązanie świadczenia usług z lokalizacją i językiem. A to rodzi pytanie, w jaki sposób w przyszłości będzie można zapewnić skuteczny nadzór branżowy. Organy samorządowe wolnych zawodów powinny rozwiązać tę kwestię na wczesnym etapie.

8.3. Cyfryzacja generuje nowe zadania dla izb branżowych i stowarzyszeń wolnych zawodów. Mogą one pomagać swoim członkom w tworzeniu nowych cyfrowych obszarów biznesowych lub w radzeniu sobie z nowymi mediami.

8.4. Cyfryzacja będzie wymagała dostosowania zasad etyki zawodowej opracowanych w ramach samorządów. Etyka zawodowa zapewniająca zgodność z głównymi podstawowymi elementami wolnych zawodów jest ważnym warunkiem zapobieżenia negatywnym skutkom cyfryzacji dla konsumentów. Zarazem zasady etyki zawodowej mogą uzupełniać podstawy prawne.

9. Pojawienie się nowych wolnych zawodów

9.1. Cyfryzacja może poszerzyć dotychczasowe spektrum wolnych zawodów i zacieśnić interdyscyplinarną współpracę z innymi zawodami, a także sprzyjać tworzeniu nowych wolnych zawodów w duchu otwartego i rozwijającego się systemu, zgodnie z kryteriami określonymi w manifestie rzymskim.

9.2. Ponadto cyfryzacja zwiększy utrzymującą się komercjalizację usług wolnych zawodów i przekształci ich tradycyjny wizerunek.

9.3. Samorządy, etyka zawodowa i minimalne wymagania prawne będą zatem w przyszłości nadal bardzo ważne, by zabezpieczać, poprzez innowacyjne i elastyczne podejście, równowagę między aspektem interesu publicznego a nastawieniem na zysk, a tym samym i jakość usług wolnych zawodów dla ich odbiorców.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego