

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich”

[COM(2017) 677 final – 2017/0305 (NLE)]

(2018/C 237/10)

Sprawozdawca: **Michael McLOUGHLIN**

Wniosek o konsultację	Wniosek Rady, 1.12.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 1 i art. 148 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	23.2.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.3.2018
Sesja plenarna nr	533
Wynik głosowania (za / przeciw / wstrzymało się)	159/43/15

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje projekt wytycznych dotyczących zatrudnienia oraz ich dostosowanie do europejskiego filaru praw socjalnych. Zdaniem EKES-u w wytycznych można byłoby zrobić więcej, aby rzeczywiście spełnić obietnice związane z filarem.

1.2. Wytyczne dotyczące zatrudnienia muszą przyczynić się do lepszej równowagi między zasadami makroekonomicznymi i Europą Socjalną, zgodnie ze sprawozdaniem pięciu przewodniczących z 2015 r. dotyczącym dokończenia unii ekonomicznej i walutowej w Europie⁽¹⁾. EKES uważa, że kwestią konwergencji między sytuacją makroekonomiczną a społeczną należy zająć się wtedy, gdy pojawiają się oznaki poprawy.

1.3. EKES ponawia swój apel o utworzenie właściwego pakietu inwestycji społecznych w ramach europejskiego programu na rzecz wzrostu i zatrudnienia, na który przeznaczono by budżet o wartości 2 % PKB⁽²⁾.

1.4. Komitet zwraca uwagę na wiele ustaleń zawartych w projekcie wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu z 2018 r.⁽³⁾, które wskazują, że poprawa w sferze zatrudnienia jest nierówna w poszczególnych państwach członkowskich, regionach i grupach społecznych w UE.

1.5. EKES opowiada się za tym, by w filarze i wytycznych dotyczących zatrudnienia bardziej skoncentrować się na oddziaływaniu i wynikach, posiłkując się tablicą wyników zawierającą wskaźniki społeczne i innymi środkami w razie potrzeby. Związane z tymi kwestiami oddziaływanie należy włączyć do procesu omawiania i planowania między państwami członkowskimi a UE podczas przydzielania środków UE.

1.6. Zawarte w wytycznej 5 zapisy powinny jasno wskazywać, że innowacyjne formy zatrudnienia nie zawsze prowadzą do większej niepewności zatrudnienia, chociaż czasami można by tak zakładać. Środki wspierające łagodne przemiany na rynku pracy, w tym odpowiednie przepisy dotyczące bezpieczeństwa pracowników, pomogłyby zapewnić, że nowe formy pracy przełożą się na uczciwe możliwości zatrudnienia.

⁽¹⁾ Sprawozdanie pięciu przewodniczących „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, 22 czerwca 2015 r.

⁽²⁾ Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

⁽³⁾ Projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2018 r.

1.7. Z zadowoleniem przyjmuje się zawarte w wytycznych przeniesienie obciążeń podatkowych z pracy na inne źródła opodatkowania, ale należałoby w wytycznych jaśniej przedstawić te inne możliwe źródła. EKES wydał opinie na temat agresywnego planowania podatkowego, oszustw i uchylania się od opodatkowania oraz na temat podatków związanych z ochroną środowiska ⁽⁴⁾, które także mogą oferować alternatywne źródła dochodów do zaproponowania w wytycznych.

1.8. Zdaniem EKES-u w wytycznej 6 należy zachować konkretną wzmiankę o EFS.

1.9. W wytycznej 7 potrzeba bezstronnego rozstrzygania sporów powinna mieć zastosowanie wszędzie, nie tylko w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy. Pozasądowe środki odwoławcze nie powinny pozbawiać stron prawa dostępu do sądów.

1.10. W wytycznej 8 należy utrzymać działania w zakresie walki z bezrobociem młodzieży, w szczególności gwarantowane finansowanie gwarancji dla młodzieży i dalszy rozwój gwarancji umiejętności.

1.11. W centrum uwagi w wytycznej 8 musi pozostać długoterminowe bezrobocie, które może stać się źródłem siły roboczej na kurczącym się rynku.

1.12. Pozycja osób niepełnosprawnych musi być postrzegana z perspektywy ich praw, ale należy również uwzględnić praktyczne działania ogólne z dziedziny zatrudnienia ze szczególnym naciskiem na zwalczanie dyskryminacji, zgodnie z postanowieniami Traktatów.

1.13. W każdej wytycznej należy uwzględnić zapisy dotyczące równości płci, a odnośnie do problemu zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć zdecydowanie skoncentrować się na kwestiach dotyczących niskich płac.

1.14. W wytycznych należy wyraźnie wspomnieć o migrantach i uchodźcach.

1.15. EKES przypomina swoją opinię dotyczącą podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego, zgodnie z którą rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę powinien być przede wszystkim zbliżony do ustawowego wieku emerytalnego ⁽⁵⁾. Podkreśla również potrzebę zapewnienia stabilności systemów emerytalnych w państwach członkowskich poprzez stawianie czoła wyzwaniom takim jak rosnąca oczekiwana długość życia, zmiany na rynkach pracy wpływające na finansowanie emerytur i zapewnienie odpowiedniego poziomu świadczeń emerytalnych.

1.16. EKES wyraża zadowolenie, że istnieje jasność, że przepisy dotyczące państw członkowskich należących i nienależących do strefy euro będą takie same w zakresie filaru i wytycznych dotyczących zatrudnienia.

2. Kontekst

2.1. Wytyczne dotyczące zatrudnienia stanowią jeden z głównych elementów kombinacji polityki UE od 1997 r. Podstawa prawna zawarta jest w art. 148 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) ⁽⁶⁾: „[...] Rada [...] opracowuje co roku wytyczne, które państwa członkowskie uwzględniają w swoich politykach zatrudnienia”.

2.2. W 1997 r. wytyczne były jednym z pierwszych przykładów otwartej metody koordynacji w polityce UE. W ramach tej metody łączy się zasadę dobrowolności w realizacji celu z silnymi systemami sprawozdawczości i wzajemnej oceny. Wytyczne są obecnie powiązane z szerokimi wytycznymi gospodarczymi w art. 121 TFUE.

2.3. Wraz z projektem wytycznych dotyczących zatrudnienia opublikowano w listopadzie projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu 2018 ⁽⁷⁾, który prezentuje ważne badania i wnioski dotyczące stanu zatrudnienia w całej UE. Jak wskazano w tym sprawozdaniu, ogólna sytuacja zatrudnienia w UE poprawia się, spada bezrobocie młodzieży i bezrobocie długoterminowe, a zasadniczy wskaźnik dotyczący zatrudnienia określony w strategii „Europa 2020” na 75 % jest w zasięgu ręki dla UE jako całości, choć nie dla niektórych państw członkowskich. Niemniej poziom poprawy znacząco się różni w poszczególnych państwach członkowskich, regionach i grupach społecznych. Znaczna liczba osób nadal nie dostrzega oznak poprawy w swoim życiu. Należy też zwrócić uwagę na takie istotne kwestie jak jakość tworzonych miejsc pracy i wzrost ubóstwa pracujących.

⁽⁴⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie: „Nierówności majątkowe w Europie” (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 1); opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie: „Podatki w gospodarce dzielenia się” (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 65; Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 18; Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 42).

⁽⁵⁾ Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 38, Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 115.

⁽⁶⁾ TFUE.

⁽⁷⁾ Projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2018 r.

2.4. Europejski filar praw socjalnych⁽⁸⁾ został przyjęty jako międzyinstytucjonalna proklamacja na szczycie społecznym w Göteborgu w listopadzie 2017 r. Jest on w istocie deklaracją polityczną zobowiązującą UE do przestrzegania 20 kluczowych zasad i stanowi nowe nadrzędne zobowiązanie UE do budowania Europy Socjalnej. Towarzyszy mu tablica wyników zawierająca 14 głównych wskaźników społecznych służących do oceny trendów w zakresie zatrudnienia i trendów społecznych.

3. Uwagi ogólne

3.1. Unia Europejska od dawna stara się znaleźć równowagę pomiędzy celami dotyczącymi praw socjalnych a wzrostem gospodarczym przez stosowanie kombinacji postanowień traktatowych, prawodawstwa i miękkich mechanizmów polityki społecznej oraz rozwój jednolitego rynku, choć nie zawsze jej się to udawało. W wyniku światowego kryzysu gospodarczego wprowadzono istotne reformy gospodarcze, aby uniknąć zagrożenia istnienia euro. Wielu obserwatorów podkreśla, że od czasu Komisji Delorsa zaangażowanie UE w realizację polityki społecznej systematycznie maleje. Ponadto wyraźnie odczuwalny był polityczny i społeczny wpływ kryzysu gospodarczego i związanych z nim środków oszczędnościowych. Niektórzy dostrzegają nawet ich bardziej lub mniej bezpośredni związek ze wzrostem populizmu i brexitem. Potrzeba powrotu do konwergencji między integracją gospodarczą a właściwymi politykami społecznymi została oficjalnie potwierdzona w sprawozdaniu pięciu przewodniczących z 2015 r. dotyczącym dokończenia unii ekonomicznej i walutowej w Europie⁽⁹⁾. Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2018 r.⁽¹⁰⁾ wskazuje na pewne zmiany w narracji: większą uwagę poświęca się równym szansom, dobrej jakości miejscom pracy i potrzebie analizy dystrybutywnego wpływu reform, co przyjąć należy z dużym zadowoleniem.

3.2. Europejski filar praw socjalnych jest nowym narzędziem, a EKES wyraził już zaniepokojenie brakiem jasności odnośnie do filaru i jego przyszłego wdrażania. W tworzeniu polityk dotyczących dobrostanu obywateli UE należy uniknąć podobnych jak w przeszłości niepowodzeń w realizacji istotnych zobowiązań politycznych. W dwóch opiniach⁽¹¹⁾ w 2017 r. EKES analizował filar, ogólnie z zadowoleniem przyjmując jego zasady i prawa oraz jego rolę kompasu wyznaczającego kierunek działań na rzecz odnowionej konwergencji w państwach członkowskich, a także zachęcając wszystkie strony do zadbania o ich wdrożenie i skuteczność. W tym duchu Komitet apelował również o większą przejrzystość w odniesieniu do filaru i jego funkcjonowania w praktyce. Filar nie ma skutków prawnych i nie jest częścią Traktatów. Komitet stwierdził też, że punktem wyjścia filaru powinno być promowanie „istniejącego dorobku socjalnego UE i jego pełne i właściwe egzekwowanie”. W opiniach podkreślono rolę społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza szczególną funkcję partnerów społecznych w polityce zatrudnienia i rynku pracy, a także zwrócono również uwagę na następujące ważne kwestie dotyczące zatrudnienia związane z:

- dążeniem do sprawiedliwego wyważenia wymiaru gospodarczego i społecznego,
- przyszłością pracy,
- grupami znajdującymi się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy,
- zatrudnieniem i tworzeniem miejsc pracy wysokiej jakości,
- propagowaniem nowych i bardziej zdywersyfikowanych ścieżek kariery,
- zapotrzebowaniem na gwarancję umiejętności,
- potrzebą zbliżenia faktycznego wieku przechodzenia na emeryturę do wieku ustawowego,
- wydłużeniem czasu aktywności zawodowej według podejścia uwzględniającego cykl życia i obejmującego zapewnienie dobrych warunków pracy,
- sprawiedliwą mobilnością siły roboczej i sprawiedliwymi warunkami pracy dla wszystkich,
- potrzebą inwestycji społecznych,
- potrzebą dążenia do wiążącej podstawowej ochrony socjalnej,

⁽⁸⁾ Europejski filar praw socjalnych.

⁽⁹⁾ Sprawozdanie pięciu przewodniczących.

⁽¹⁰⁾ Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2018 r.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10 i opinia w sprawie wpływu wymiaru społecznego i Europejskiego filaru praw socjalnych na przyszłość UE (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 145).

- rolę europejskiego semestru i w szczególności potrzebą zapewnienia równości między celami społecznymi i w zakresie zatrudnienia a celami makroekonomicznymi,
- potrzebą wyodrębnienia środków EFIS na inwestycje społeczne,
- sytuacją krajów nienależących do strefy euro.

3.3. W niniejszej opinii przeanalizowano wytyczne dotyczące zatrudnienia i powiązane kwestie w kontekście europejskiego filaru praw socjalnych. W istocie Komisja zaktualizowała wytyczne również na podstawie filaru i jego metodyki. Zmienione wytyczne dotyczące zatrudnienia mogą być pod wieloma względami postrzegane między innymi jako dobry pierwszy test filaru. EKES musi przeanalizować wytyczne z perspektywy wyrażonych już przez siebie poglądów na temat filaru.

3.4. Kwestie odnoszące się do wpływu i wdrażania wytycznych dotyczących zatrudnienia zostały już przedstawione przez Komitet w poprzednich opiniach na ten temat w 2015 r. i wcześniej⁽¹²⁾. Są one również istotne dla oceny wytycznych dotyczących zatrudnienia przez pryzmat filaru. Europejskiemu filarowi praw socjalnych towarzyszy 14-punktowa tabela wyników umożliwiająca mierzenie postępów, które pozwolą potwierdzić jego skuteczność. Niektóre z tych wskaźników nie są jednak nowe i były już zawarte w tabeli wyników zawierającej wskaźniki zatrudnienia z 2013 r. Z zadowoleniem należy przyjąć to, że tabela wyników obejmuje filar, jednak ważne jest, aby ogólne pomiary przekładały się na bardziej szczegółowe elementy operacyjne polityk zatrudnienia państw członkowskich. Można również zadać pytanie, czy wytyczne dotyczące zatrudnienia w wystarczającym stopniu obejmą kwestię lub grupę, która nie jest wyraźnie ujęta w filarze lub tabeli wyników.

3.5. Wytyczne dotyczące zatrudnienia nadal opierają się na otwartej metodzie koordynacji, a środki wdrażania filaru stanowią kombinację instrumentów niewiążących i prawodawstwa UE. W przypadku wytycznych było tak zawsze, dlatego nie można mówić o osłabieniu ich skuteczności ze względu na ten fakt. Jako że na wczesnym etapie filarowi nadawany jest wysoki priorytet polityczny, można oczekiwać, że przełoży się to na wytyczne dotyczące zatrudnienia, ale nie musi tak się stać w perspektywie długoterminowej.

3.6. W swojej ostatniej opinii dotyczącej filaru⁽¹³⁾ Komitet zwrócił również uwagę na potrzebę udoskonalenia tabeli wyników oraz potrzebę zarówno gospodarczego, jak i społecznego europejskiego semestru. Związek między nadzorowaniem kwestii makroekonomicznych a politykami zatrudnienia i politykami społecznymi ma kluczowe znaczenie. Istnieje kontrast między podejściem do zatrudnienia a niezwykle silnymi umocowaniami prawnymi w odniesieniu do euro, takimi jak sześciopak i dwupak oraz pakt fiskalny. EKES nadal uważa, że pomimo postępów związanych z filarem i włączeniem wytycznych dotyczących zatrudnienia w ogólne wytyczne polityki gospodarczej wciąż można by bardziej dostosować do siebie te dwa elementy. EKES przypomina o swoich obawach dotyczących braku konwergencji między wytycznymi dotyczącymi zatrudnienia a ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej⁽¹⁴⁾. Wyrażone w sprawozdaniu pięciu przewodniczących dążenie do osiągnięcia przez Europę ratingu społecznego na poziomie AAA również sugeruje większą konwergencję między aspektami gospodarczymi a społecznymi. Zmiana wytycznych i zastosowanie tabeli wyników umożliwiają dalsze dostosowanie polityki do filaru, co jest przyjmowane z zadowoleniem, jednak nie stanowi dużego postępu w odniesieniu do ogólnej potrzeby konwergencji między aspektami społecznymi a makroekonomicznymi. Może nawet pojawić się pytanie, czy niektóre wytyczne gospodarcze nie są sprzeczne z wytycznymi dotyczącymi zatrudnienia.

3.7. Kluczową rolę w zapewnieniu skuteczności wytycznych dotyczących zatrudnienia i europejskiego filaru praw socjalnych mogą odgrywać zalecenia dla poszczególnych krajów⁽¹⁵⁾. Stwarzają one istotną możliwość kształtowania polityki krajowej zgodnie z wytycznymi i zasadami filaru w celu osiągnięcia wspólnych wyników. Pomimo poprawy sytuacji w całej Europie nadal utrzymują się różnice między państwami członkowskimi, między regionami i między różnymi grupami społecznymi na rynku pracy. Zalecenia dla poszczególnych krajów wynikające z wytycznych dotyczących zatrudnienia powinny przyczynić się do zmniejszenia tych różnic, do zwiększenia zasobów i do kierowania ich na wykonanie tego zadania.

3.8. Mimo iż europejski filar praw socjalnych został pomyślany dla strefy euro, skierowany jest do wszystkich państw członkowskich⁽¹⁶⁾, zatem zasady filaru oraz tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne służą jako podstawa do formułowania zaleceń dla poszczególnych krajów odnośnie do wszystkich państw członkowskich, co należy przyjąć z zadowoleniem.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 68.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu wymiaru społecznego i Europejskiego filaru praw socjalnych na przyszłość UE (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 145).

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 1, Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 73.

⁽¹⁵⁾ Zalecenia dla poszczególnych krajów.

⁽¹⁶⁾ Zob. preambuła Europejskiego filaru praw socjalnych.

3.9. Od czasu poprzednich wytycznych duże zainteresowanie budzi idea gwarancji umiejętności. Bazująca na podejściu gwarancji dla młodzieży i znajdująca pewien wyraz w komunikacie Komisji w sprawie Nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności⁽¹⁷⁾ koncepcja ta w szczególności skupia uwagę na osobach dorosłych o niskich kwalifikacjach oraz na nabywaniu umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego i kompetencji cyfrowych oraz zdobywaniu wykształcenia średniego II stopnia⁽¹⁸⁾.

3.10. Ważną kwestią w przyszłości nadal będzie finansowanie wdrażania filaru i wytycznych dotyczących zatrudnienia ze środków europejskich. Wkrótce rozpoczną się negocjacje dotyczące kolejnych wieloletnich ram finansowych i z pewnością pojawią się ogromne wyzwania, zwłaszcza związane z tworzeniem budżetu po brexicie. Komitet wyraził swoje poglądy w tym zakresie w opinii w sprawie śródkresowego przeglądu/rewizji wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, stwierdzając, że „chodzi [...] o europejską wartość dodaną, co do której istniałoby szerokie poparcie polityczne dla działań UE i która mogłaby zagwarantować rzeczywiste korzyści obywatelom Unii”⁽¹⁹⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komisja najwyraźniej zmieniła wytyczne dotyczące zatrudnienia, aby były zgodne z europejskim filarem praw socjalnych, co przyjąć należy z dużym zadowoleniem. Wnioski i zalecenia z opinii EKES-u z 2015 r. w sprawie wytycznych dotyczących zatrudnienia⁽²⁰⁾ w dużej mierze są nadal aktualne. Istnieją jednak konkretne kwestie, które wymagają aktualizacji komentarza.

4.2. Sytuacja gospodarcza w UE w dalszym ciągu się obecnie poprawia, ale trzeba zrobić znacznie więcej w szczególności dla państw członkowskich, regionów i grup społecznych zmagających się z większymi trudnościami. Stanowi to dodatkowe uzasadnienie argumentu za wzmocnioną polityką społeczną zgodną z europejskim filarem praw socjalnych.

4.3. Wcześniej EKES z zadowoleniem przyjął pakiet Komisji dotyczący inwestycji społecznych⁽²¹⁾, stwierdzając, że może on wnieść znaczący wkład w lepsze ukierunkowanie polityki na zrównoważony rozwój i bardziej odporne społeczeństwa. Komitet zaapelował o europejski program na rzecz wzrostu i inwestycji, na który przeznaczono by budżet w wysokości 2 % PKB, oraz o „silniejszy nacisk na inwestycje społeczne w procesie koordynacji europejskiego semestru”. EKES ponawia to wezwanie odnośnie do obecnych wytycznych dotyczących zatrudnienia i apeluje o zmianę ich tekstu, aby odzwierciedlić tę koncepcję. Obecna sytuacja gospodarcza i sytuacja na rynku pracy w istocie uzasadnia ponowne położenie nacisku na inwestycje społeczne.

4.4. EKES jest dziś jeszcze bardziej świadomy pozycji określonych grup osób na rynku pracy, zarówno pod względem podaży siły roboczej, jak i osiągania bardziej wyrównanych wyników. EKES regularnie komentuje sytuację wielu z tych osób, które wciąż są ważne dla wytycznych dotyczących zatrudnienia. W części 8 uzasadnienia Komisji do wytycznych dotyczących zatrudnienia zawarte jest wyraźne odniesienie do zalecenia Komisji dotyczącego aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy⁽²²⁾. Jest to dokument z 2008 r., więc może wymagać przeglądu w celu uspołnienia go z filarem i wytycznymi dotyczącymi zatrudnienia, zwłaszcza z uwagi na to, że kurczący się rynek pracy będzie oferował możliwości takim grupom ludzi.

5. Wytyczne

5.1. Do tekstu wytycznych wprowadzono pewne konkretne zmiany w związku z dostosowaniem wytycznych do filaru lub z innych względów. Zgodnie z **wytyczną 5** państwa członkowskie obecnie „powinny sprzyjać innowacyjnym formom zatrudnienia, dzięki którym w sposób odpowiedzialny powstają możliwości zatrudnienia dla wszystkich”. Nowe formy zatrudnienia i innowacje zapewniają możliwości wzrostu, jednak mogą również mieć szkodliwy wpływ na ludzi, jeśli będą przekładać się na bardziej niepewne zatrudnienie. Konieczne jest znalezienie równowagi, by czerpać niewątpliwie korzyści dla wzrostu gospodarczego, przedsiębiorczości i zatrudnienia. Jednocześnie potrzebna jest właściwa ocena wpływu nowych form zatrudnienia⁽²³⁾. Wytyczne dotyczące zatrudnienia powinny zmierzać do przełożenia trendów związanych z tymi nowymi formami pracy na sprawiedliwe możliwości zatrudnienia w oparciu o równowagę między płynną transformacją zawodową na rynkach pracy a odpowiednimi przepisami na rzecz ochrony pracowników. Zawarte w wytycznej zapisy powinny jasno wskazywać, że innowacyjne formy zatrudnienia nie zawsze prowadzą do większej niepewności zatrudnienia, chociaż czasami można by tak zakładać. Środki wspierające łagodne przemiany na rynku pracy, w tym

⁽¹⁷⁾ Nowy europejski program na rzecz umiejętności.

⁽¹⁸⁾ Zob. zalecenie Rady z 2016 r. w sprawie ścieżek poprawy umiejętności: nowe możliwości dla dorosłych.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 63.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 68.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

⁽²²⁾ Zalecenie Komisji 2008/867/WE z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11).

⁽²³⁾ Zob. zwłaszcza Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54.

odpowiednie przepisy dotyczące bezpieczeństwa pracowników, pomogłyby zapewnić, że nowe formy pracy przełożą się na uczciwe możliwości zatrudnienia. W sporządzonej niedawno opinii z inicjatywy własnej⁽²⁴⁾ EKES wezwał władze do tego, by określać pracodawcę i pracownika, nakładać na osoby fizyczne obowiązek odprowadzania składek do systemów zabezpieczenia społecznego, łączyć elektroniczne bazy danych systemów zabezpieczenia społecznego i poboru podatków oraz szukać nowych sposobów finansowania systemów zabezpieczenia społecznego.

5.2. Jeśli chodzi o „innowacyjne” formy zatrudnienia, należy zwrócić większą uwagę na powiązanie z takimi trendami jak cyfryzacja i „ekologizacja” miejsc pracy w związku z Europejską agendą cyfrową i pakietem dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym. Jako że zachęca się państwa członkowskie do wspierania innowacji społecznych, Komitet zwraca uwagę na pewne wartościowe modele innowacji społecznych nagrodzone Nagrodą EKES-u dla Społeczeństwa Obywatelskiego w 2017 r.⁽²⁵⁾

5.3. Jeśli chodzi o przedsiębiorczość oraz tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, Komitet popiera, by je wspierać oraz krzewić ducha przedsiębiorczości⁽²⁶⁾. Użyteczny byłby wskaźnik mierzący warunki dla przedsiębiorczości.

5.4. Jeśli chodzi o wdrożenie wniosków Komisji dotyczących Nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności, EKES w swojej opinii⁽²⁷⁾ zwrócił uwagę na wiele wyzwań, takich jak potrzeba „wprowadzania bardziej innowacyjnych rozwiązań w zakresie kształcenia i rozwijania umiejętności” wspierających gwarancję umiejętności, zapewnianie właściwego i wzmocnionego finansowania oraz zagwarantowanie powszechnego dostępu do tych rozwiązań.

5.5. Wytyczna 5 odnosi się również do „sprawiedliwego wynagrodzenia pozwalającego na godny poziom życia” oraz do zapewnienia odpowiedniego poziomu „płac minimalnych, biorąc pod uwagę ich wpływ na konkurencyjność, tworzenie miejsc pracy i ubóstwo pracujących”. Stanowi to wyraz większego skupienia uwagi na kwestiach niskich wynagrodzeń i ubóstwa pracujących w porównaniu z poprzednimi wytycznymi, choć EKES wciąż uważa, że potrzebna jest jasna definicja „wysokiej jakości miejsca pracy”. W tym kontekście mogłoby się okazać przydatne np. wzmocnienie skuteczności układów zbiorowych przez zwiększenie ich zasięgu. Jednocześnie warunkiem niezbędnym i rzeczą bardzo ważną jest, by w pełni respektowano zasadę pomocniczości oraz autonomiczną rolę partnerów społecznych.

5.6. Zdaniem Komitetu kładzie się zbyt duży nacisk na przeszkody po stronie podaźowej, a nie zwraca się odpowiedniej uwagi na potrzebę inwestycji społecznych i wzrostu. Z zadowoleniem przyjmuje się zawarte w wytycznych przeniesienie obciążeń podatkowych z pracy na inne źródła opodatkowania, ale należałoby w nich jaśniej przedstawić te inne możliwe źródła. EKES wydał opinie na temat agresywnego planowania podatkowego, oszustw finansowych i uchylania się od opodatkowania oraz na temat podatków związanych z ochroną środowiska⁽²⁸⁾, które także mogą oferować alternatywne źródła dochodów do zaproponowania w wytycznych.

5.7. Z zadowoleniem przyjmuje się odniesienie do rozwoju technologii i wyzwań ekologicznych w **wytycznej 6**; warto byłoby rozważyć też bardziej szczegółowe odniesienie do potencjału w dziedzinie ekologicznego wzrostu gospodarczego. Podobnie, nowe zobowiązanie dotyczące „przeniesienia uprawnień do szkolenia w trakcie przekwalifikowania zawodowego” powinno zwiększyć mobilność. W tym kontekście EKES podkreśla potrzebę zapewnienia godnej egzystencji podczas szkolenia, niezależnie od tego, gdzie się ono odbywa. Warto przeanalizować także narzędzia stosowane w niektórych państwach członkowskich, takie jak np. zasiłki, pożyczki lub umowy zbiorowe w sprawie płatnych urlopów szkoleniowych czy też inne środki, tak by sprawdzone rozwiązania w dziedzinie minimalnych norm dotyczących uprawnień do urlopu szkoleniowego stały się standardową praktyką w pozostałych państwach członkowskich. Komitet z zadowoleniem przyjmuje nowe sformułowanie w wytycznej 6 dotyczące uznawania uczenia się pozaformalnego oraz szerszego wykorzystania elastycznych formuł ustawicznego szkolenia zawodowego, a także wzmocnienia działań na rzecz dorosłych osób uczących się. Dołożono pewnych starań, by rozszerzyć na więcej grup zakres zapisów wytycznej 6

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Zrównoważone systemy zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej w erze cyfrowej” (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 7).

⁽²⁵⁾ Nagrodą uhonorowano wyróżniające się przedsięwzięcia, których celem jest pomoc w integracji na rynku pracy osobom potrzebującym, takim jak osoby pochodzące ze środowisk migracyjnych, osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotni, kobiety oderwane od rynku pracy, ludzie młodzi oraz ludzie żyjący w ubóstwie. Zob. strona internetowa EKES-u poświęcona Nagrodzie dla Społeczeństwa Obywatelskiego 2017.

⁽²⁶⁾ Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 20.

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 45.

⁽²⁸⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie: „Nierówności majątkowe w Europie” (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 1); opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie: „Podatki w gospodarce dzielenia się” (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 65; Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 18; Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 42).

dotyczących przeszkód dla zatrudnienia kobiet oraz nadać tym zapisom większą neutralność pod względem płci. Komitet apeluje o większą ostrożność w tym zakresie, tak by nie osłabił akcentu położonego na równość płci. Z zadowoleniem przyjmuje się zapisy dotyczące równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, które w pewnym stopniu są już wprowadzane. W tym kontekście EKES ponawia wyrażone w niedawnej opinii⁽²⁹⁾ poparcie dla wniosku ustawodawczego Komisji dotyczącego równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w tym płatnego urlopu ze względów rodzinnych i urlopu opiekuńczego (czego zabrakło w ostatnim akapicie wytycznej 6). Zdaniem Komitetu w wytycznej 6 należało pozostawić konkretne odniesienie do Europejskiego Funduszu Społecznego.

5.8. **Wytyczna 7** zawiera ulepszone sformułowania dotyczące niepewnych warunków pracy i elastycznego zatrudnienia. Jest to szczególnie widoczne w przypadku wzmianki o zachowaniu „odpowiedniego bezpieczeństwa oraz zdrowego, bezpiecznego i dobrze dostosowanego środowiska pracy dla pracowników”. Niemniej zapisy dotyczące „środowiska dla zatrudnienia” nie powinny być wykorzystywane do zmniejszania prawnej ochrony pracy. Wprowadzono znaczącą zmianę w zapisach dotyczących instrumentów rynku pracy i publicznych służb zatrudnienia. Są one ogólnie przyjmowane z zadowoleniem i zgodne z najlepszymi praktykami w tym zakresie. Mając na uwadze znaczenie przypisywane temu obszarowi, na przykład przez OECD, korzystne byłoby zwrócenie na niego większej uwagi w procesie związanym z zaleceniami dla poszczególnych krajów. Komitet z zadowoleniem przyjmuje przeformułowanie zapisów dotyczących dialogu społecznego, ale przypomina o swoich opiniach dotyczących zróżnicowania dialogu społecznego w UE oraz wpływu kryzysu gospodarczego w tym zakresie, który nie został wyeliminowany w niektórych państwach członkowskich.

5.9. Zapisy dotyczące bezstronnego rozstrzygnięcia sporów powinny mieć zastosowanie ogólne, a nie tylko do nieuzasadnionych zwolnień z pracy. Jednakże należy respektować prawa stron do korzystania z sądów, jeśli alternatywne metody rozwiązywania sporów zawiodły. Konieczne jest odniesienie do zaangażowania pracowników, na przykład w takich sprawach jak czas pracy. Ponadto o ile świadczenia dla bezrobotnych nie powinny być czynnikiem zniechęcającym do podjęcia pracy, o tyle nie należy podważać ich funkcji zapewniania godnego standardu życia osobom bezrobotnym. Równocześnie należy dopasować zapisy dotyczące ułatwiania pracy transgranicznej do tych dotyczących gwarantowania sprawiedliwego traktowania pracowników, a także unikać dumpingu społecznego.

5.10. W pewnych krajach dialog społeczny jest mniej rozwinięty, a w innych z powodu kryzysu nastąpił nawet regres w tym zakresie. Z zadowoleniem przyjmujemy wysiłki Komisji Europejskiej mające na celu zwiększenie współpracy z partnerami społecznymi w kontekście europejskiego semestru. Biorąc pod uwagę centralną rolę dialogu społecznego w realizacji filaru praw socjalnych oraz we wdrażaniu wytycznych dotyczących zatrudnienia i zaleceń dla poszczególnych krajów, EKES ponownie wzywa do prowadzenia tego dialogu we wszystkich państwach członkowskich i apeluje do wszystkich podmiotów politycznych na szczeblu krajowym i europejskim, aby nie osłabiały struktur układów zbiorowych, lecz wzmacniały je na wszystkich poziomach. Ponadto Komisja poczyniła postępy w angażowaniu społeczeństwa obywatelskiego w sprawozdawczość na poziomie krajowym, co należy przyjąć z zadowoleniem i wykorzystać do dalszych działań.

5.11. W **wytycznej 8** przeformułowano zapisy dotyczące szerszych zagadnień społecznych. Z zadowoleniem przyjmuje się zobowiązania do reprezentacji grup niedostatecznie reprezentowanych, podobnie jak zapisy dotyczące odpowiedniego dochodu minimalnego. Niemniej bardzo wskazane byłoby opisanie sposobu obliczania tego dochodu minimalnego, w szczególności jeśli chodzi o budżety referencyjne. W wytycznej 8 powinno też znaleźć się odniesienie do ułatwionego dostępu do ochrony socjalnej dla wszystkich rodzajów pracowników niezależnie od ich statusu. Z zadowoleniem przyjmuje się dalsze odniesienie w tej wytycznej do ubóstwa pracujących oraz szczegółowe odniesienie do poszczególnych usług społecznych, ponieważ umieszcza to wytyczne w kontinuum polityki społecznej zgodnej z założeniami filaru i ponownie stanowi wyraz poparcia dla apelu EKES-u o inwestycje społeczne. Komitet powtarza w niniejszej opinii swoje poglądy na temat wieku emerytalnego, jednak z zadowoleniem przyjmuje zawarte obecnie w wytycznych zapisy dotyczące działań „na rzecz wydłużania aktywności zawodowej”, przy czym powinno być jasne, że takie wydłużenie jest dobrowolne. We właściwym czasie EKES przedstawi swe stanowisko w sprawie podejścia Komisji Europejskiej do dostępu do ochrony socjalnej.

5.12. Sytuacja dotycząca bezrobocia młodzieży oraz liczby młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (młodzieży NEET) nadal budzi niepokój i jawi się jako kwestia szczególnie trudna do rozwiązania. Przegląd „Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie” z 2017 r.⁽³⁰⁾ szczególnie uwidocznił, jak nieproporcjonalnie silnie kryzys gospodarczy uderzył w młodych ludzi, i wydaje się, że ożywienie nie odwraca tej tendencji w wystarczającym stopniu. Gwarancja dla młodzieży, wspierana przez Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i EFS, wyglądała zachęcająco, jako że szybko przełożono zobowiązania polityczne na działania, ale nadal nie rozwiązano pewnych problemów. Jak to często bywa, minimalny był poziom finansowania dedykowanego, a wiele zasobów nie było nowych. Ważne będzie zapewnienie utrzymania nowych środków przynajmniej na dotychczasowym poziomie (Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych). Nawet jeśli dane liczbowe ulegają poprawie ważne jest, aby nadal koncentrować się na bezrobociu młodzieży, ponieważ często konieczna jest reforma strukturalna, by zagwarantować, że młodzież nie będzie pierwszą

⁽²⁹⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 44).

⁽³⁰⁾ Przegląd „Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie” z 2017 r.

grupą, która ucierpi w razie kolejnego wstrząsu. Konieczne są dalsze badania w celu ustalenia związków przyczynowo-skutkowych między poprawą wskaźników zatrudnienia młodzieży (tam gdzie występuje) a rzeczywistymi środkami podjętymi w ramach gwarancji. Podobnie w odniesieniu do gwarancji należy uwzględnić jakość interwencji i nierównomierne zmiany w stopie bezrobocia wśród młodzieży. EKES już wcześniej apelował o dalsze koncentrowanie się funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na tym obszarze i zwiększanie roli organizacji młodzieżowych i partnerów społecznych w osiąganiu wyników na poziomie lokalnym⁽³¹⁾.

5.13. Często w miarę poprawy sytuacji na rynku pracy najdłużej trwa ponowna integracja na nim osób długotrwale bezrobotnych. Potrzebne będą konkretne środki w tym zakresie, takie jak elastyczne szkolenia dostosowane do rynku pracy oraz indywidualne usługi doradcze w dziedzinie zatrudnienia. W statystykach należy zwrócić uwagę na dane dotyczące osób zniechęconych oraz osób luźno związanych z rynkiem pracy, ponieważ dane te są często pomijane. Poprawa sytuacji na rynku pracy może zachęcić te grupy z powrotem do aktywnego poszukiwania pracy, ale potrzebne są dedykowane i konkretne środki wsparcia, a krajowe systemy muszą odpowiedzieć na to wyzwanie; również w tym przypadku skupienie się na inwestycjach społecznych odegrałoby ważną rolę. Z dużym zadowoleniem przyjmuje się opracowane przez Komitet ds. Zatrudnienia ramy wskaźników monitorowania zalecenia Rady w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy⁽³²⁾. Muszą one pozostać elementem prac tego komitetu i trzeba je poddać przeglądowi przez EPSCO.

5.14. W wytycznych należałoby wyraźnie wspomnieć o potrzebach i sytuacji migrantów i uchodźców⁽³³⁾.

5.15. Zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć i nadmierna reprezentacja kobiet na nisko opłacanych stanowiskach nadal stanowią problem, który powinien zostać ujęty w wytycznych w wymiarze wykraczającym poza kwestię podaży pracy. Działania w tej dziedzinie są nierozzerwalnie związane z koncepcją godnej pracy i dochodu minimalnego, na które należy zwrócić większą uwagę w procesie opracowywania wytycznych. Podobnie istotne są tu inicjatywy dotyczące równowagi między życiem zawodowym a prywatnym oraz opieki nad dziećmi. W ostatniej opinii EKES-u⁽³⁴⁾ w sprawie wniosków Komisji dotyczących równowagi między życiem zawodowym a prywatnym postrzegane są jako ważny pierwszy krok. W tej dziedzinie potrzebne są działania przekrojowe z zakresu różnych wytycznych, a nawet całego filaru, ponieważ oddziałuje tu na siebie wiele różnych dziedzin polityki.

5.16. Kwestie związane z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych są obecnie postrzegane jako kluczowy element nowoczesnej polityki zatrudnienia; z zadowoleniem przyjmuje się więc odniesienie do nich w wytycznych, choć jest ono minimalne i mogłoby zostać rozszerzone. EKES prowadzi prace z perspektywy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i uważa, że kluczowe znaczenie w tym obszarze ma dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁽³⁵⁾. Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności (2010–2020) zapewnia ogólne ramy w tej dziedzinie. Na niedawnym 4. posiedzeniu Parlamentu Europejskiego Osób Niepełnosprawnych przyjęto rezolucję w sprawie przyszłości tej strategii; zwrócono w niej uwagę na wiele problemów osób z niepełnosprawnością związanych z zatrudnieniem i filarem socjalnym⁽³⁶⁾. EKES zwraca również uwagę na postanowienia TUE dotyczące dyskryminacji, które mają zastosowanie do wszystkich grup, i odradza ujmowanie łącznie „osób znajdujących się w trudnej sytuacji” i pojęcia dyskryminacji.

5.17. EKES nie uważa, że podniesienie ustawowego wieku emerytalnego rozwiąże problemy związane z wyzwaniami demograficznymi. Potrzebujemy inicjatyw promujących wydłużanie aktywności zawodowej i solidarność międzypokoleniową, którym towarzyszą skuteczne polityki dotyczące wzrostu i zatrudnienia. Potrzebne są: prawdziwa polityka aktywnego starzenia się, dobre warunki pracy, polityka w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa oraz polityka dotycząca czasu pracy, a także większe uczestnictwo w uczeniu się przez całe życie. Ponadto musimy zwiększyć wskaźniki zatrudnienia osób starszych, które wcześniej rezygnują z pracy ze względu na problemy zdrowotne, intensywność pracy, wcześniejsze zwolnienia i -brak możliwości szkolenia lub ponownego wejścia na rynek pracy⁽³⁷⁾.

⁽³¹⁾ Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 40.

⁽³²⁾ Ramy wskaźników Komitetu ds. Zatrudnienia dotyczące osób długotrwale bezrobotnych.

⁽³³⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 19.

⁽³⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 44).

⁽³⁵⁾ Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16.

⁽³⁶⁾ Europejskie Forum Osób Niepełnosprawnych (EDF), rezolucja w sprawie europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności na lata 2020–2030, przyjęta na 4. posiedzeniu Parlamentu Europejskiego Osób Niepełnosprawnych w dniu 6 grudnia 2017 r.; zob. także rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wdrażania europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności.

⁽³⁷⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 109.

5.18. Partnerzy społeczni muszą negocjować warunki pracy, np. dostosowywanie miejsc pracy do umiejętności i stanu zdrowia starszych pracowników, biorąc pod uwagę trudności związane z wykonywaniem niektórych zawodów, poprawę dostępu do dalszego szkolenia, lepsze zapobieganie niepełnosprawności, ułatwianie zachowania równowagi między pracą a rodziną oraz usuwanie prawnych lub innych barier utrudniających dłuższą aktywność zawodową.

5.19. EKES przypomina swoją opinię dotyczącą podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego, zgodnie z którą rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę powinien być przede wszystkim zbliżony do ustawowego wieku emerytalnego⁽³⁸⁾. Podkreśla potrzebę zapewnienia stabilności systemów emerytalnych w państwach członkowskich poprzez stawianie czoła wyzwaniom takim jak rosnąca oczekiwana długość życia, zmiany na rynkach pracy wpływające na finansowanie emerytur i zapewnienie odpowiedniego poziomu świadczeń emerytalnych.

5.20. EKES uważa jednak, że systemy wcześniejszych emerytur powinny zostać utrzymane – dla pracowników, którzy pracowali przez długi okres w uciążliwych lub niebezpiecznych warunkach lub którzy bardzo wcześnie rozpoczęli swoją karierę zawodową. EKES nie popiera mechanizmów automatycznego podnoszenia wieku emerytalnego opartych na dłuższym średnim trwaniu życia lub zmianach demograficznych.

6. Kwestie ogólne

6.1. W negocjacjach dotyczących kolejnego budżetu UE należy znacznie zwiększyć inwestycje w infrastrukturę społeczną, ponieważ – jak stwierdził niedawno Komitet⁽³⁹⁾ – wywiera to różnego rodzaju pozytywny wpływ na rynki pracy i na budżety. Dotyczy to w szczególności inwestycji w kapitał ludzki w ujęciu procentowym wobec budżetu ogólnego, jeśli UE ma osiągnąć własne cele i stać się konkurencyjnym w skali światowej obszarem gospodarczym o ratingu społecznym na poziomie AAA, również w odniesieniu do priorytetów w dziedzinie zatrudnienia.

6.2. Istnieje potrzeba monitorowania, jaki rodzaj reform strukturalnych wdrożyły państwa członkowskie i które z tych reform wywierają rzeczywisty pozytywny wpływ na zatrudnienie, edukację i uczenie się przez całe życie. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2018 r.⁽⁴⁰⁾ Komisja odnosi się do programu wspierania reform strukturalnych⁽⁴¹⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę i chciałby uzyskać informacje na temat reform zatrudnienia i edukacji, które zostały przeprowadzone w ramach tego programu, oraz na temat poziomu zaangażowania partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, dnia 15 marca 2018 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁸⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 115.

⁽³⁹⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 91.

⁽⁴⁰⁾ Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2018 r.

⁽⁴¹⁾ Program wspierania reform strukturalnych.