

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich**

(COM(2015) 98 final – 2015/0051 (NLE))

(2015/C 332/08)

**Sprawozdawca: Carlos Manuel TRINDADE**

**Współsprawozdawczynie: Vladimíra DRBALOVÁ**

Rada, w dniu 10 marca 2015 r., postanowiła, zgodnie z art. 148 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich*

(COM(2015) 98 final – 2015/0051 (NLE)).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 7 maja 2015 r.

Na 508. sesji plenarnej w dniach 27–28 maja 2015 r. (posiedzenie z dnia 27 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 109 do 9 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Mimo podjętych wysiłków i przedsięwziętych środków długo utrzymujący się kryzys gospodarczy w UE wpłynął bardzo negatywnie na poziom zatrudnienia, a zwłaszcza długotrwałego bezrobocia, oraz spowolnił i utrudnił przechodzenie młodych ludzi z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia i zwiększył ubóstwo w znacznej większości państw członkowskich. Zamiast pożądanej konwergencji gospodarek zaostrzyły się jeszcze różnice między państwami członkowskimi oraz między regionami w państwach członkowskich. Zdaniem Komitetu jest to nie do zaakceptowania. Zaleca więc Komisji, by wraz z państwami członkowskimi ustaliła szczegółowe cele i sposoby działania w krótkiej perspektywie, aby przeciwdziałać tej sytuacji.

1.2. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że Komisja Europejska wprowadziła zmiany do wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia na 2015 r. z myślą o odzwierciedleniu bieżącej sytuacji i zaradzeniu wielu niedostatków w dziedzinie gospodarczej i społecznej.

1.3. Mając na uwadze zwłaszcza silne powiązania między wytycznymi dotyczącymi polityki zatrudnienia a ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej (OWPG), EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do pilnego wprowadzenia niezbędnych zmian w polityce gospodarczej, finansowej i społecznej, aby w pełni zrealizować cele strategii „Europa 2020” w oparciu o reformy strukturalne.

1.4. Komitet z zadowoleniem przyjął pakiet dotyczący inwestycji społecznych<sup>(1)</sup> i docenił wdrożenie gwarancji dla młodzieży, proponując jednakże pewne zmiany<sup>(2)</sup>. Wkład EKES-u pozostaje aktualny i zasługuje na odpowiednią uwagę ze strony Komisji w kontekście semestru europejskiego. Rola państw członkowskich w zwiększaniu inwestycji publicznych w celu tworzenia miejsc pracy ma zasadnicze znaczenie. Związany z zatrudnieniem aspekt zamówień publicznych powinien być postrzegany jako ważne kryterium przy wyborze ofert.

1.5. Zdaniem EKES-u nowe wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia muszą przewyciężyć dotychczasowe słabości i doprowadzić do zdecydowanego zaangażowania wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych w kontekście odpowiednich i realistycznych strategii politycznych pozwalających zwiększyć wzrost i konkurencyjność oraz prowadzących do tworzenia miejsc pracy, tak aby urzeczywistnić strategię „Europa 2020” (oraz przewidziany w niej inteligentny i trwały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu) oraz poprawić warunki życia obywateli europejskich i osiągnąć ich harmonizację.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u SOC/522 z 18.3.2015 w sprawie „Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych – płatności zaliczkowe” (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

1.6. EKES jest głęboko zaniepokojony utrzymującą się polityką oszczędnościową w UE, która utrudni osiągnięcie celów dotyczących zatrudnienia i zmniejszenia ubóstwa. W tym kontekście wyraża zdziwienie, że Komisja całkowicie pomija (zarówno we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu, jak i w wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia) ryzyko związane z przekształceniem się niskiej inflacji w deflację. Niektóre grupy znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji. Dotyczy to młodzieży, nisko wykwalifikowanych pracowników, długotrwale bezrobotnych, kobiet, osób niepełnosprawnych, migrantów, dzieci, Romów czy osób samotnie wychowujących dzieci. Komitet uważa, że wytyczne nie odzwierciedlają w wystarczającym stopniu konieczności przekształcenia walki z bezrobociem i ubóstwem w główne cele polityki UE i państw członkowskich.

1.6.1. EKES sądzi, że UE nie udało się stworzyć i zaferować możliwości zatrudnienia, zaś wyzwania, jakim należycie i pilnie powinna sprostać Unia i państwa członkowskie, są różnorakie:

- a) utrzymujące się wysokie wskaźniki bezrobocia w wielu państwach członkowskich;
- b) niedopuszczalnie wysoka stopa bezrobocia młodzieży;
- c) niepokojące długotrwale bezrobocie;
- d) rosnąca segmentacja rynku pracy i coraz większy odsetek umów nietypowych;
- e) niska jakość nowych miejsc pracy;
- f) zwiększone ryzyko wykluczenia społecznego i segregacji społecznej, zwłaszcza dzieci, Romów, imigrantów i osób bezdomnych, co prowadzi do utraty kontaktu z rynkiem pracy i pogłębiającego się ubóstwa;
- g) rosnąca liczba osób o niskich zarobkach i ubogich pracujących;
- h) coraz większe nierówności między państwami członkowskimi i wewnątrz nich;
- i) niski poziom mobilności pracowników w UE;
- j) utrzymywanie się nierówności płci oraz wyższe zagrożenie ubóstwem wśród kobiet;
- k) słabe dopasowanie podaży i popytu na rynku pracy ze względu na niedostosowanie umiejętności i niski poziom przechodzenia z kształcenia do zatrudnienia;
- l) niewystarczające zaangażowanie partnerów społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego w politykę dotyczącą rynku pracy.

1.6.2. Wytyczne powinny określać wymierne cele w zakresie zatrudnienia i ograniczania ubóstwa, które należy uzupełnić wymiernymi celami dotyczącymi słabszych grup społecznych. Cele państw członkowskich, przy uwzględnieniu szczególnych uwarunkowań, powinny być wystarczająco ambitne, aby umożliwić UE osiągnięcie celów wytyczonych dla całego obszaru europejskiego.

1.6.3. Zdaniem EKES-u fakt, iż w wytycznych brakuje założeń ilościowych w perspektywie krótko- i średnioterminowej, świadczy o słabości podejścia europejskiego w dziedzinie zatrudnienia i zwalczania ubóstwa. Wyłączenie przekazania ustalania celów państwom członkowskim będzie skutkowało mniejszym zaangażowaniem państw w politykę zatrudnienia oraz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

1.6.4. EKES wzywa Komisję do propagowania gospodarki społecznej jako jednego ze sposobów na zwiększenie szans na rynku pracy z perspektywy bezrobotnych i grup najbardziej zagrożonych. Państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie i trwałe finansowanie.

1.6.5. Komitet podziela stwierdzenie Komisji, iż MŚP nadal mają ograniczony dostęp do finansowania, co jest dużą przeszkodą na drodze do tworzenia miejsc pracy. Dodaje, że zmiany w polityce EBC nie przełożyły się na lepsze warunki finansowania w gospodarce realnej, co niepokoi i powinno być przedmiotem szczególnej uwagi ze strony UE i państw członkowskich. Potencjał MŚP do tworzenia miejsc pracy musi zostać lepiej wykorzystany dzięki poprawie dostępu do finansowania, nowym technologiom informacyjno-komunikacyjnym (ICT) i możliwościom rynkowym, przy czym należy mieć na uwadze rolę średnich i dużych przedsiębiorstw w tym procesie.

1.6.6. EKES jest przekonany, że powrót do wzrostu gospodarczego z myślą o usprawnieniu rynku pracy powinien przede wszystkim obejmować zwiększenie popytu wewnętrznego, zwłaszcza dzięki znacznym inwestycjom publicznym będącym katalizatorem inwestycji prywatnych. Pozwoli to zbliżyć Europę do pełnego zatrudnienia, co nadal ma kluczowe znaczenie dla EKES-u.

1.6.7. Komitet sądzi, że społeczne aspekty zamówień publicznych mogą odgrywać kluczową rolę w poprawie jakości rynków pracy. Każde zamówienie publiczne powinno zawierać przepisy zakazujące wykonawcy lub jego podwykonawcom stosowania umów na niepewnych warunkach, przymusowego samozatrudnienia lub bardzo długich terminów płatności faktur.

1.6.8. EKES apeluje do państw członkowskich, aby skuteczniej zaangażowały partnerów społecznych w politykę dotyczącą regulacji rynku pracy, zwłaszcza zaś w promowanie układów zbiorowych, wzmacnianie aktywnej polityki rynku pracy, zmniejszanie segmentacji rynku pracy i zwiększanie inwestycji w kapitał ludzki w celu sprostania zagrożeniom społecznym i osiągnięcia większego stopnia włączenia społecznego.

1.6.9. EKES wzywa do wprowadzenia następujących zmian w tekście wniosku dotyczącego wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia:

- Wytyczna 5: Dodać w pierwszym zdaniu: „[...] zmniejszać przeszkody w zatrudnianiu dla przedsiębiorstw, **wspierać stabilność zatrudnienia i jakość miejsc pracy** [...]”; uwzględnić na końcu tego zdania wyrażenie: „**a także wymagać dokonywania ambitnych inwestycji społecznych w celu stymulowania zatrudnienia**”.
- Wytyczna 6: Uwzględnić **szczegółowy i wymierny cel dotyczący zwalczania bezrobocia wśród młodzieży oraz regularną ocenę efektywności wydatkowania środków**.
- Wytyczna 7:
  - Partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie powinni być w większym stopniu zaangażowani w opracowywanie i wdrażanie odpowiednich reform. **Musi to jednak mieć miejsce zgodnie ze specyfiką krajową i z poszanowaniem autonomii krajowych partnerów społecznych**.
  - Pod koniec pierwszego akapitu dodać: „Instytucje publiczne powinny dawać pozytywny przykład w odniesieniu do jakości zatrudnienia, uwzględniając aspekty społeczne w zamówieniach publicznych, w szczególności zatrudnianie osób długotrwale bezrobotnych i osób wykluczonych z rynku pracy.”.
  - Dodać definicję „wysokiej jakości zatrudnienia” w następujący sposób: „Należy zadbać o wysoką jakość zatrudnienia, przez co rozumie się **godziwe/odpowiednie wynagrodzenie, stabilne stosunki pracy, reprezentację pracowników**, bezpieczeństwo społeczno-gospodarcze [...]”. Zmienić tytuł wytycznej na: „Poprawa funkcjonowania rynków pracy **w celu tworzenia wysokiej jakości zatrudnienia**”.
- Wytyczna 8: **Usunąć proponowane automatyczne powiązanie w państwach członkowskich ustawowego wieku emerytalnego z oczekiwaną długością życia**. Uwzględnić **potrzebę promowania środków pozwalających przybliżyć rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę do wieku ustawowego**.

## 2. Wstęp

2.1. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego<sup>(3)</sup>, zapoczątkowującej piąty semestr europejski, Komisja zaleca trzy główne filary polityki gospodarczej i społecznej UE w 2015 r.: skoordynowane działania stymulujące wzrost inwestycji, odnowione zobowiązanie do reform strukturalnych i dążenie do odpowiedzialności budżetowej.

<sup>(3)</sup> COM(2014) 902 final.

2.2. Jako część pakietu dokumentów opublikowanych wraz z roczną analizą wzrostu gospodarczego, wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu <sup>(4)</sup> zawiera przegląd rozwoju zatrudnienia i sytuacji społecznej w Europie, opierający się na stosowaniu wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia, krajowych programach reform oraz zaleceniach dla poszczególnych krajów.

2.3. W 2014 r. wzrost PKB wyniósł 1,3 % w UE i 0,8 % w strefie euro. W 2015 r. będzie nieco wyższy (odpowiednio 1,5 % i 1,1 %), a w 2016 r. oczekuje się poprawy (odpowiednio 2,0 % i 1,7 %). Istnieją wewnętrzne czynniki spowalniające wzrost w UE. Głównie niepokoi utrzymująca się groźba niskiego wzrostu, zbliżającego się do poziomu „zerowej inflacji”, oraz wysokiego bezrobocia.

2.4. EKES w pełni zgadza się, że słabe inwestycje utrudniają ożywienie gospodarcze Europy. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by wzmocnić konkurencyjność i stymulować inwestycje z myślą o tworzeniu miejsc pracy. Odnotowuje, że plan inwestycyjny dla Europy <sup>(5)</sup> stanowi krok w dobrym kierunku, lecz jest zbyt ograniczony, gdyż nie uwzględnia potrzeby zdecydowanych inwestycji publicznych, przewidując jedynie inwestycje w infrastrukturę i pomijając inwestycje społeczne <sup>(6)</sup>. EKES zaleca wyłączenie przyszłych inwestycji publicznych z obliczania deficytu zgodnie z zasadami budżetowymi UE. Kładzie nacisk na potrzebę przyjęcia nowego podejścia do pozyskiwania zasobów oraz wyważonego zarządzania nadwyżkami zasobów w niektórych państwach członkowskich z uwagą na niedobory w innych.

2.5. W niniejszej opinii EKES przypomina sformułowane w poprzednich opiniach <sup>(7)</sup> zalecenia, które nie zostały należycie uwzględnione przez Komisję.

### 3. Utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia, w tym bezrobocia długotrwałego i bezrobocia młodzieży, ubóstwa i nierówności społecznych w UE

3.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono najistotniejsze aspekty zawarte we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu <sup>(8)</sup>, które charakteryzują obecną sytuację społeczną w UE.

3.2. W Europie mamy obecnie do czynienia z niezwykle krytyczną sytuacją w zakresie **bezrobocia** <sup>(9)</sup>, przy czym istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi. Obecnie w UE 24,1 mln osób pozostaje bez pracy, a stopa bezrobocia waha się od 4,8 % w Niemczech i 4,9 % w Austrii do 23,7 % w Hiszpanii i 25,8 % w Grecji.

3.2.1. Między pierwszym kwartałem 2008 r. a pierwszym kwartałem 2014 r. <sup>(10)</sup> liczba miejsc pracy z zatrudnieniem w pełnym wymiarze godzin spadła o 8,1 mln, podczas gdy obserwowaliśmy stały wzrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin (ponad 4 mln). Należy odnotować, że ciężar dostosowań spadł przede wszystkim na pracowników zatrudnionych tymczasowo (nieprzedłużane umowy).

3.2.2. Bezrobocie długotrwałe nadal rośnie: w ciągu ostatniego roku z 45 % do 49 % (odsetek całkowitej liczby bezrobotnych). W Europie wzrosło również zagrożenie marginalizacją: „Ogółem jedna piąta osób długotrwałe bezrobotnych w UE nigdy nie pracowała, a trzy czwarte to osoby młode, poniżej 35. roku życia” <sup>(11)</sup>.

3.2.3. Osoby młode <sup>(12)</sup> i pracownicy słabo wykwalifikowani zostali w największym stopniu dotknięci rosnącym bezrobociem: prawie dwukrotnie bardziej w porównaniu z całkowitą liczbą bezrobotnych. Stopa bezrobocia wśród młodzieży waha się od 7,6 % w Niemczech i 9,1 % w Austrii do 50,7 % w Grecji i 53,7 % w Hiszpanii.

<sup>(4)</sup> COM(2014) 906 final.

<sup>(5)</sup> COM(2014) 903 final.

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u ECO/374 z 19.3.2015 w sprawie planu inwestycyjnego dla Europy (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 77; Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 65; Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 94; Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 66.

<sup>(8)</sup> COM(2014) 906 final.

<sup>(9)</sup> Stopa bezrobocia w UE-28 w grudniu 2014 r. była wprawdzie o 0,3 punktu procentowego niższa niż w grudniu 2013 r., ale wynosiła 9,9 % (11,4 % w strefie euro).

<sup>(10)</sup> COM(2014) 906 final.

<sup>(11)</sup> Tamże.

<sup>(12)</sup> Stopa bezrobocia młodzieży w UE-28 w grudniu 2014 r. była wprawdzie o 1,7 punktu procentowego niższa niż w grudniu 2013 r., ale wynosiła 21,4 % (23 % w strefie euro).

3.3. Te zmiany poziomu bezrobocia wpływają również na **wskaźnik zatrudnienia** w UE, który nadal wykazuje tendencję spadkową<sup>(13)</sup>, co praktycznie uniemożliwia osiągnięcie wytyczonego na 2020 r. celu 75 %. Ponadto widać sporą nierównowagę w rozwoju zatrudnienia między różnymi segmentami rynku pracy, państwami członkowskimi i ich regionami.

3.3.1. W 2013 r. najniższy wskaźnik zatrudnienia odnotowano w państwach członkowskich z południowej Europy. W latach 2008–2013 wiele państw członkowskich na południu Europy odnotowało wyraźny spadek wskaźników zatrudnienia, podczas gdy w niektórych państwach Europy Północnej wskaźniki te udało się utrzymać lub nawet poprawić.

3.3.2. Wskaźnik zatrudnienia młodych ludzi (w przedziale wiekowym 15–24) w latach 2008–2013 spadł z 37 % do zaledwie 32 % (o pięć punktów procentowych)<sup>(14)</sup>. W 8 państwach członkowskich obniżył się nawet o 12 lub więcej punktów procentowych. Jedynie w Niemczech nie doszło do jego zmniejszenia (47 %).

3.4. W komunikacie zwrócono uwagę, że **wskaźnik zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym** znacznie wzrósł i pogłębiły się rozbieżności między państwami członkowskimi. W okresie 2008–2012 liczba Europejczyków zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wzrosła o 9 mln i stanowi 25,1 % ludności. Komitet uważa za niedopuszczalne, że w wielu państwach europejskich wskaźniki zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym pozostają bardzo wysokie, a w ostatnich latach nawet się pogorszyły<sup>(15)</sup>.

3.4.1. W coraz większej liczbie gospodarstw domowych panuje bezrobocie bądź mamy do czynienia z małą intensywnością pracy oraz ubóstwem pracujących. W 2013 r. około 32 mln osób znajdowało się w sytuacji poważnej deprivacji materialnej.

3.4.2. Dzieci są w coraz większym stopniu zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym; gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących dzieci są dwukrotnie bardziej zagrożone ubóstwem niż rodziny z dwojgiem dorosłych<sup>(16)</sup>. Zagrożenie ubóstwem obywateli państw trzecich jest również dwa razy większe niż w wypadku obywateli państw członkowskich (49 % w porównaniu z 24 % w 2012 r.). Około 31 % rodzin z co najmniej trojgiem dzieci jest zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

3.4.3. Od 2011 r. wydatki socjalne uległy zmniejszeniu, co pogorszyło sytuację gospodarczą i społeczną<sup>(17)</sup>. W niektórych państwach członkowskich osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji i mające niskie dochody nadal doświadczają trudności w dostępie do opieki zdrowotnej, zwłaszcza w Finlandii, Portugalii i Grecji.

3.5. W wielu państwach członkowskich **segmentacja rynku pracy** jest w dalszym ciągu spora; należy tu wymienić duży odsetek młodych ludzi zatrudnionych na czas określony (40 %) oraz w niepełnym wymiarze godzin (30 %), utrzymujące się zróżnicowanie wynagrodzeń kobiet i mężczyzn oraz niskie wskaźniki przechodzenia z umów o pracę oferujących mniejszą ochronę na inne, korzystniejsze umowy.

#### 4. Uwagi ogólne dotyczące proponowanych wytycznych

4.1. Wyniki niedawnej konsultacji publicznej na temat strategii „Europa 2020”<sup>(18)</sup> pokazują, że UE daleko jeszcze do osiągnięcia celów z zakresu zatrudnienia, badań i rozwoju oraz przeciwdziałania ubóstwu. Dane z 2013 r. wskazują na stopę zatrudnienia wynoszącą 68,4 % (dość oddaloną od wytyczonego celu 75 %), poziom inwestycji w B+R wynoszący 2 % PKB (w porównaniu z wytyczonym celem 3 %) oraz 122 miliony osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym (o wiele więcej niż zakładane 97 mln).

4.2. EKES odnotowuje postępy poczynione przez Komisję w tych wytycznych w stosunku do wytycznych z 2010 r. i z zadowoleniem przyjmuje bardziej pozytywne podejście w wytycznej 5.

4.3. W kontekście przedłużającego się kryzysu finansowego i gospodarczego i nadal słabego ożywienia gospodarczego zwalczanie bezrobocia i ubóstwa powinno stanowić główny cel polityki UE i państw członkowskich. EKES jest zdania, że należy usprawnić działania z zakresu monitorowania rynku pracy, przechodzenia z kształcenia do zatrudnienia oraz zwalczania ubóstwa, a także uwzględnić konkretne cele i środki na rzecz najsłabszych grup społecznych.

<sup>(13)</sup> W 2013 r. wskaźnik zatrudnienia w UE wyniósł 68,4 % (dla porównania, w 2008 r. wynosił 70,3 %, czyli o 1,9 punktów procentowych więcej).

<sup>(14)</sup> W latach 2008–2013 wskaźnik zatrudnienia (w przedziale wiekowym 20–64) w strefie euro zmalał o 2,5 punktów procentowych, z 70,2 % w 2008 r. do 67,7 % w 2013 r.

<sup>(15)</sup> COM(2014) 906 final.

<sup>(16)</sup> W 2012 r. w UE-28 dane te wynosiły odpowiednio 47,8 % i 24,4 %.

<sup>(17)</sup> COM(2014) 906 final.

<sup>(18)</sup> COM(2015) 100 final.

4.4. Komitet odnotowuje, że wytyczne dotyczące zatrudnienia nie zawierają celów ilościowych, co osłabia zaangażowanie państw członkowskich w osiąganie wspólnych celów w zakresie zatrudnienia w UE. EKES w wielu opiniach wysuwał propozycje służące określeniu wymiernych celów, zwłaszcza jeśli chodzi o równość płci, zatrudnienie młodzieży, eliminowanie warunków pracy, które nie oferują wystarczającej ochrony socjalnej, walkę z ubóstwem (także osób pracujących) oraz zatrudnienie migrantów i osób niepełnosprawnych<sup>(19)</sup>.

4.5. Społeczne aspekty zamówień publicznych należy uwzględnić jako jeden z najważniejszych sposobów zwiększenia jakości rynku pracy i stymulowania popytu na siłę roboczą.

4.6. Europejska strategia zatrudnienia powinna zawierać jasne cele w takich obszarach, jak zmniejszenie bezrobocia młodzieży, ograniczenie liczby osób długotrwale bezrobotnych, zapewnienie młodym ludziom w bardzo krótkim czasie oferty pracy lub szkolenia, utworzenie odpowiednich placówek opieki umożliwiających pogodzenie życia zawodowego z rodzinnym, zmniejszenie nierówności między kobietami i mężczyznami oraz zwalczanie ubóstwa. Jednocześnie należy oszacować skuteczność przedsięwziętych środków. Wytyczne z 2010 r. zaledwie minimalnie przyczyniły się do zwiększenia zatrudnienia i zmniejszenia ubóstwa, co uzasadnia potrzebę pilnego poszukiwania przez UE i państwa członkowskie ambitniejszych rozwiązań.

## 5. Uwagi szczegółowe i propozycje zmian do czterech wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia

### 5.1. Wytyczna 5: Pobudzanie zapotrzebowania na pracę

5.1.1. EKES wyraźnie popiera cel UE, którym jest zwiększenie do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia do 75 %. Jednak z niepokojem obserwuje zanotowaną w ostatnich latach tendencję zniżkową, która wymusza zmianę polityki, aby móc osiągnąć wyznaczony cel.

5.1.2. EKES uznaje, że rola państwa i inwestycje publiczne mają fundamentalne znaczenie dla tworzenia miejsc pracy. Domaga się zatem sporych inwestycji publicznych oraz inteligentnych i ambitnych polityk zatrudnienia w celu tworzenia miejsc pracy. Aspekt związany z zatrudnieniem powinien być ważnym kryterium przy udzielaniu zamówień publicznych. Priorytetowymi dziedzinami w wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia powinny być miejsca pracy wymagające korzystania z technologii, „zielone” i „białe” miejsca pracy, młodzież i długotrwale bezrobotni.

5.1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje środki mające na celu ułatwianie tworzenia miejsc pracy, a zwłaszcza wsparcie dla MŚP i przedsiębiorczości oraz promowanie gospodarki społecznej i innowacji społecznych, a także wzywa UE i państwa członkowskie do skupienia się na tych działaniach. Jednocześnie wzywa do tworzenia miejsc pracy w sposób zrównoważony. Mając to na uwadze, proponuje dodać w wytycznej 5: „zmniejszać przeszkody w zatrudnianiu dla przedsiębiorstw, wspierać stabilność zatrudnienia i jakość miejsc pracy [...]”.

5.1.4. Komitet od dawna jest zdania, że trzeba kłaść nacisk na badania i rozwój, kształcenie, infrastrukturę, zdrowie i usługi społeczne, aby tworzyć miejsca pracy i generować większy wzrost gospodarczy. W tym kontekście EKES zwrócił uwagę na liczne pozytywne skutki inwestycji społecznych w dziedzinie zatrudnienia i zalecił, aby promowanie tych inwestycji stanowiło kluczowy element przeglądu zintegrowanych wytycznych<sup>(20)</sup>.

5.1.5. Jeżeli chodzi o opodatkowanie, EKES zaleca zmiany mające na celu zmniejszenie obciążeń podatkowych związanych z zatrudnieniem, pod warunkiem że nie zagraża to ochronie socjalnej i innym wydatkom socjalnym, które należy jeszcze zwiększyć. Wszystkie dochody powinny przyczynić się, w odpowiedniej formie, do finansowania zabezpieczenia społecznego. Dlatego też konieczne byłoby rozważenie innych źródeł przychodów kompensujących ograniczenie środków (np. zasoby własne UE<sup>(21)</sup>, podatek od transakcji finansowych oraz podatki od nieruchomości i przedsiębiorstw).

5.1.6. EKES zgadza się z Komisją co do potrzeby pobudzania dialogu społecznego i układów zbiorowych, zgodnie z krajową specyfiką i z poszanowaniem autonomii partnerów społecznych. Ustalenie płac minimalnych na poziomie kraju i podwyższenie najniższych wynagrodzeń przyczynia się do zwiększenia popytu wewnętrznego i ograniczenia ubóstwa.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 9; Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 16; Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 8; Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 52; Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 15; Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 113.

<sup>(20)</sup> Dz.U. C 226 z 16.7.2014, pkt 1.5 i 5.3.3.

<sup>(21)</sup> Jak wyjaśniono w opinii EKES-u ECO/377 w sprawie: „Podatek europejski jako zasoby własne UE” (jeszcze nieopublikowana w Dz. U.).

## 5.2. Wytyczna 6: Zwiększenie podaży pracy i umiejętności

5.2.1. Zdaniem EKES-u polityka na rzecz tworzenia dobrych miejsc pracy, obejmująca także ambitne cele w zakresie kształcenia i szkolenia oraz uczenia się przez całe życie, znacznie przyczynia się do wzrostu oraz do zwiększenia wydajności. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje wagę, jaką Komisja przypisuje zwalczaniu problemu wczesnego kończenia nauki i niezgodności między podażą umiejętności a potrzebami rynku pracy.

5.2.2. Pomimo pewnych pozytywnych zmian dotyczących stopy bezrobocia młodzieży<sup>(22)</sup> EKES uważa, że sytuacja w niektórych państwach członkowskich, zwłaszcza w krajach Europy Południowej, jest w dalszym ciągu niezwykle poważna. Nie do zaakceptowania jest fakt, iż różnice między krajami pozostają tak znaczące i długotrwałe. EKES wielokrotnie apelował o ambitne cele w zakresie walki z bezrobociem młodzieży zarówno w ramach strategii „Europa 2020”, jak i wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia. Zdecydowanie podkreśla, że niezależnie od przeglądu strategii „Europa 2020” należy wyznaczyć w obecnych wytycznych ilościowy cel dotyczący bezrobocia młodzieży.

5.2.3. EKES z niepokojem odnotowuje, iż w połowie państw członkowskich znacznie wzrósł odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się. Państwa członkowskie powinny opracować systemy uczenia się przez całe życie i kształcenia ustawicznego dla wszystkich grup wiekowych. EKES wzywa UE i państwa członkowskie do priorytetowego wdrożenia krajowych planów w kontekście gwarancji dla młodzieży, a także do wyposażenia odpowiednich instytucji w niezbędne środki. Jednocześnie należy ocenić jakość krajowych planów oraz skuteczność wykorzystanych już środków finansowych.

5.2.4. Ze względu na coraz większą liczbę osób długotrwale bezrobotnych UE i państwa członkowskie muszą pilnie opracować krajowe plany mające na celu zwalczanie tego fenomenu, na wzór obecnych programów w ramach gwarancji dla młodzieży, a także ustalić docelowe poziomy zmniejszania liczby takich osób.

5.2.5. Zdaniem EKES-u fundamentalne znaczenie ma rozwijanie umiejętności niewykwalifikowanych pracowników oraz promowanie kształcenia dorosłych. Trzeba rozszerzać umiejętności, by lepiej odpowiadały potrzebom rynku pracy. Państwa członkowskie powinny zapewnić możliwości szkoleń wszystkim osobom bezrobotnym oraz pracownikom. W tym celu należy rozważyć w wytycznej 6 środki takie, jak ustalenie wskaźników dotyczących inwestycji publicznych i prywatnych w obszarze szkolenia zawodowego oraz prawo pracownika do płatnego urlopu w celach szkoleniowych. Wspieranie szkoleń na rzecz przygotowania zawodowego oraz modernizacja programów szkoleniowych są również niezbędne dla ułatwienia przechodzenia od kształcenia do zatrudnienia. Należy zatem uświadomić przedsiębiorstwom znaczenie szkoleń.

## 5.3. Wytyczna 7: Poprawa funkcjonowania rynków pracy

5.3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż wytyczna ta odnosi się do potrzeby zapewnienia wysokiej jakości zatrudnienia, przez co rozumie się bezpieczeństwo społeczno-gospodarcze, możliwości w zakresie kształcenia i szkolenia, warunki pracy (co obejmuje zdrowie i bezpieczeństwo) oraz równowagę między życiem zawodowym a prywatnym. EKES wzywa jednak do uwzględnienia w definicji jakości miejsc pracy przede wszystkim godziwego/odpowiedniego wynagrodzenia, stabilnych stosunków pracy, równouprawnienia płci oraz reprezentacji pracowników. Nalega na konieczność monitorowania rynku pracy, a szczególnie zmniejszania segmentacji rynku oraz jakościowych aspektów nowych miejsc pracy.

5.3.2. Komitet powtarza, że jakość miejsc pracy ma ogromne znaczenie, ponieważ tworzenie miejsc pracy za wszelką cenę, bez zapewnienia odpowiednich i godnych warunków gospodarczych i społecznych (niepewne miejsca pracy, bardzo niskie wynagrodzenie, brak bezpieczeństwa i higieny pracy), nie stanowi rozwiązania. Konieczne jest zatem odwrócenie tej tendencji odnotowanej w wielu państwach członkowskich. Aby uwypuklić ten priorytet, EKES proponuje zmienić tytuł wytycznej 7 na „Poprawa funkcjonowania rynków pracy **w celu tworzenia wysokiej jakości zatrudnienia**”.

5.3.3. Zdaniem Komitetu nowe miejsca pracy powinny być systematycznie monitorowane na podstawie kryteriów jakości, a prawo pracy powinno promować stabilne umowy. Niezależnie od rodzaju umowy żaden pracownik nie może zostać pozbawiony odpowiedniej ochrony praw pracowniczych, zaś nietypowe umowy o pracę muszą być wyjątkiem, a nie regułą. EKES podkreśla, że państwa członkowskie muszą kontynuować wysiłki w celu włączenia szarej strefy do gospodarki formalnej i wykorzenia pracy nierejestrowanej.

<sup>(22)</sup> COM(2014) 906 final.

5.3.4. Zdaniem Komitetu instytucje publiczne powinny dawać pozytywny przykład w odniesieniu do jakości zatrudnienia; *outsourcing* czy zamówienia publiczne nie mogą naruszać takiego obowiązku. W związku z tym instytucje publiczne powinny w pełni skorzystać z możliwości oferowanych przez społeczne aspekty zamówień publicznych przewidziane w dyrektywie 2014/24/UE w celu zagwarantowania jakości zatrudnienia, unikać niepewnych umów oraz wymuszonego samozatrudnienia oraz wymagać uczciwych umów od podwykonawców.

5.3.5. EKES zgadza się z Komisją co do potrzeby wzmocnienia aktywnej polityki rynku pracy oraz poprawy jej interakcji z pasywnymi strategiami. Ułatwienie przechodzenia z bezrobocia do zatrudnienia, z zagwarantowaniem godziwych warunków gospodarczych w okresach przejściowych, zasługuje na szczególną uwagę publicznych służb zatrudnienia, które powinny zapewniać zindywidualizowane i terminowe wsparcie osobom bezrobotnym. Należy wzmacniać, a nie osłabiać, aktywną politykę w tej dziedzinie. Oznacza to zagwarantowanie odpowiedniej podstawy finansowej w czasie kryzysu i w wypadku dramatycznych sytuacji na rynku pracy.

5.3.6. EKES zgadza się z propozycją zwiększenia mobilności pracowników w Europie, jednak pod warunkiem zachowania możliwości przenoszenia praw emerytalnych, uznawania kwalifikacji i traktowania pracowników w sposób zgodny z warunkami pracy obowiązującymi w kraju przyjmującym. Również pracownicy z państw trzecich powinni być traktowani godnie; należy zapewnić przestrzeganie przepisów i wyeliminowanie nadużyć.

#### 5.4. Wytyczna 8: Zagwarantowanie uczciwości, zwalczanie ubóstwa i promowanie równych szans

5.4.1. EKES uważa, że rosnące nierówności społeczne w Europie wymagają wzmocnienia wysiłków na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, do czego z kolei potrzeba szczególnych środków skierowanych do grup znajdujących się w trudnej sytuacji, zwłaszcza młodzieży i dzieci, samotnych rodziców, migrantów, mniejszości, osób niepełnosprawnych, osób starszych, Romów i osób bezdomnych. Jak już stwierdził Komitet, podejście takie powinno koncentrować się na zmniejszeniu zagrożenia ubóstwem i wytyczeniu konkretnych celów<sup>(23)</sup>.

5.4.2. EKES przypomina, że zmniejszenie zagrożenia ubóstwem wymaga stabilnych i wiarygodnych wspólnych wskaźników w celu monitorowania postępów. Mimo pozytywnych zmian EKES podkreśla konieczność opracowania nowych wskaźników, które umożliwią ocenę zwłaszcza zależności między dochodami a siłą nabywczą w poszczególnych państwach członkowskich.

5.4.3. Trzeba zapewnić minimalny dochód gwarantowany<sup>(24)</sup> oraz przeciwdziałać nasilaniu się tendencji do bardzo niskich wynagrodzeń poprzez środki zapobiegające ubóstwu pracujących i wykluczeniu społecznemu. Choć nadal będą istnieć dozwolone prawem postanowienia umowne, celem jest ograniczenie do minimum liczby niepewnych umów i promowanie stabilnych umów zapewniających ochronę socjalną, inwestowanie w szkolenia i tworzenie miejsc pracy, zwalczanie bezrobocia młodzieży oraz integracja osób wykluczonych, a także zapewnienie zabezpieczenia społecznego w okresach przejściowych między etapem kształcenia a pracą.

5.4.4. EKES wzywa UE i państwa członkowskie do wzmocnienia środków służących zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego, skoncentrowania się na najbardziej zagrożonych grupach i ustalenia konkretnych celów z myślą o integracji osób w społeczeństwie i na rynku pracy.

5.4.5. EKES przypomina, że najlepszym sposobem zwalczania ubóstwa jest zapewnienie ludziom zatrudnienia wysokiej jakości, stymulowanie ich zaangażowania na rynku pracy i w społeczeństwie, a także zwiększenie ich zdolności do zatrudnienia oraz umiejętności przystosowania się do nowych warunków.

5.4.6. We wcześniejszych opiniach<sup>(25)</sup> EKES podchodził również bardzo sceptycznie do podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego jako odpowiedniego sposobu sprostania wyzwaniom demograficznym. Należy raczej dążyć do przybliżenia wieku faktycznego przechodzenia na emeryturę do obowiązującego ustawowego wieku emerytalnego (co w pierwszej kolejności oznacza dostosowanie warunków pracy do wieku pracowników<sup>(26)</sup>). Należy zatem odpowiednio zmienić fragment tekstu wytycznej 8 dotyczący reformy emerytalnej.

Bruksela, dnia 27 maja 2015 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

<sup>(23)</sup> Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 66.

<sup>(24)</sup> Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23.

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 1, pkt 2.2.

<sup>(26)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 1, punkty 2 i 6.



## ZAŁĄCZNIK

## do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

**Punkt 1.6**

Zmienić:

~~EKES jest głęboko zaniepokojony utrzymującą się w niektórych państwach członkowskich polityką oszczędnościową w UE, która utrudni osiągnięcie celów dotyczących zatrudnienia i zmniejszenia ubóstwa. W tym kontekście wyraża zdziwienie, że Komisja całkowicie pomija (zarówno we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu, jak i w wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia) ryzyko związane z przekształceniem się niskiej inflacji w deflację. Niektóre grupy znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji. Dotyczy to młodzieży, nisko wykwalifikowanych pracowników, długotrwale bezrobotnych, kobiet, osób niepełnosprawnych, migrantów, dzieci, Romów czy osób samotnie wychowujących dzieci. Komitet uważa, że wytyczne nie odzwierciedlają w wystarczającym stopniu przekonania, że należy przekształcić walkę konieczności przekształcenia walki z bezrobociem i ubóstwem oraz lepsze dostosowywanie podaży i popytu na rynku pracy w główne cele polityki UE i państw członkowskich.~~

**Wynik głosowania**

Za: 32  
Przeciw: 66  
Wstrzymało się: 9

**Punkt 1.6.9**

Zmienić:

Wytyczna 8: ~~Usunąć proponowane automatyczne powiązanie w państwach członkowskich ustawowego wieku emerytalnego z oczekiwaną długością życia. Uwzględnić~~ Zamiast wzmianki o podniesieniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę trzeba wyraźniej podkreślić potrzebę promowania środków pozwalających przybliżyć rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę do wieku ustawowego.

**Wynik głosowania**

Za: 36  
Przeciw: 73  
Wstrzymało się: 11

**Dodać nowy punkt po punkcie 5.3**

Państwa członkowskie powinny ograniczyć segmentację rynku pracy i zapobiegać temu zjawisku, a jednocześnie wspierać tworzenie miejsc pracy. Przepisy w zakresie ochrony zatrudnienia oraz instytucje zajmujące się tą kwestią powinny zapewniać odpowiednie środowisko dla zatrudnienia, m.in. dzięki udostępnieniu na rynku pracy szerokiego wachlarza postanowień umownych.

**Wynik głosowania**

Za: 36  
Przeciw: 63  
Wstrzymało się: 10