



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.10.2013 r.
COM(2013) 690 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
WZMOCNIENIE SPOŁECZNEGO WYMIARU UNII GOSPODARCZEJ I
WALUTOWEJ

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

WZMOCNIENIE SPOŁECZNEGO WYMIARU UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

1. WPROWADZENIE

W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja Europejska przyjęła plan działania¹ na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW), określający wizję silnej i stabilnej struktury obejmującej elementy polityczne, fiskalne i gospodarcze UGW. Na posiedzeniu w grudniu 2012 r. Rada Europejska wyraziła poparcie dla rozwoju społecznego wymiaru UGW, obejmującego dialog społeczny.

W tym celu Rada Europejska na posiedzeniu w czerwcu 2013 r. przypomniała o konieczności wzmocnienia wymiaru społecznego i zaakcentowała istotne znaczenie lepszego monitorowania oraz uwzględniania sytuacji społecznej i sytuacji na rynku pracy w UGW, szczególnie poprzez stosowanie odpowiednich wskaźników zatrudnienia i wskaźników społecznych w ramach procesu europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. Rada Europejska wskazała również na potrzebę poprawy koordynacji polityki dotyczącej zatrudnienia i polityki społecznej przy pełnym poszanowaniu kompetencji krajowych, a także na rolę partnerów społecznych i dialogu społecznego zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym. Również Parlament Europejski wyraził swoje opinie na temat kwestii mających priorytetowe znaczenie dla osiągnięcia rzeczywistej UGW, w szczególności w formie zalecenia dotyczącego paktu społecznego dla Europy².

Niniejszy komunikat w sprawie wzmocnienia wymiaru społecznego jest kolejnym wkładem Komisji w debatę na temat pogłębienia UGW, mając na uwadze, że ogólna agenda społeczna jest sprawą leżącą w kompetencjach 28 państw członkowskich. Należy również zauważyć, że polityka dotycząca zatrudnienia i polityka społeczna wchodzi w znacznej mierze w zakres kompetencji krajowych państw członkowskich. Komisja proponuje niniejszym szereg inicjatyw mających na celu wzmocnienie społecznego wymiaru UGW, koncentrujących się szczególnie na trzech aspektach:

- i. intensyfikacja monitorowania problemów w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych oraz koordynacja polityki;
- ii. zwiększenie solidarności i nasilenie działań w dziedzinie zatrudnienia i mobilności siły roboczej;
- iii. wzmocnienie dialogu społecznego.

¹ Komunikat Komisji „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej”. 28.12.2012 r. COM(2012) 777.

² Sprawozdanie PE z własnej inicjatywy „W kierunku rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej”, przedstawione w dniu 18.10.2012 r. („sprawozdanie Thyssen”).

2. WZMACNIANIE SPOŁECZNEGO WYMIARU UGW

2.1 Ogólny wymiar społeczny strategii „Europa 2020”

Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia jest na mocy Traktatów zobowiązana do wzięcia pod uwagę wymogów związanych ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego (art. 9 TFUE).

W następstwie przyjęcia strategii „Europa 2020” polityka społeczna po raz pierwszy znalazła się w centrum strategii gospodarczej UE. W strategii „Europa 2020” UE określiła główne cele służące zwiększeniu stopy zatrudnienia, ograniczeniu zjawiska przedwczesnego kończenia nauki, zwiększeniu odsetka osób kończących szkoły wyższe lub równoważne i wydobywaniu co najmniej 20 mln osób z ubóstwa. Cele te znajdują się w centrum strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Już teraz kształtują one politykę społeczną w UE. Wdrażane są kluczowe strategie polityczne i środki przyjęte na szczeblu UE, np. pakiet dotyczący zatrudnienia przedstawiony w kwietniu 2012 r., pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży z grudnia 2012 r. oraz pakiet dotyczący inwestycji społecznych z lutego 2013 r.

Ustalając priorytety działań na szczeblu krajowym i unijnym, Komisja w swojej rocznej analizie wzrostu gospodarczego chce zapewnić, by państwa członkowskie dostosowywały swoje budżety i polityki, w szczególności w celu zapewnienia wysokiego poziomu zatrudnienia i spójności społecznej. Raz w roku, podczas przeglądu postępów gospodarczych i społecznych każdego państwa członkowskiego UE w procesie europejskiego semestru i w ramach formułowania zaleceń dla poszczególnych krajów w celu ukierunkowania ich polityk krajowych, Komisja określa główne wyzwania gospodarcze i społeczne dla UE i dla strefy euro. Europejski semestr stanowi zatem właściwe ramy dla kierowania reformami gospodarczymi i społecznymi państw członkowskich oraz monitorowania tych reform. Ponadto w kierowaniu reformami strukturalnymi w obszarach polityki społecznej pomocna jest otwarta metoda koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego.

Kryzys ujawnił nierealny kurs polityki gospodarczej w niektórych państwach członkowskich, a także odsłonił strukturalne słabości europejskiej gospodarki i zarządzania na poziomie UE. Reakcja na kryzys obejmowała w znacznym stopniu niezbędne reformy strukturalne, zwłaszcza w odniesieniu do państw członkowskich otrzymujących pomoc finansową („krajów objętych programem”), oraz – w szerszym aspekcie – zalecenia dla poszczególnych krajów w odniesieniu do pozostałych państw.

Kryzys gospodarczy utrudnił osiągnięcie celów strategii „Europa 2020”: w większości państw członkowskich zmniejszyła się liczba zatrudnionych, a różnice w sferze zatrudnienia i sytuacji społecznej państw członkowskich pogłębiły się. W lipcu 2013 r. w UE-28 bezrobotnych było około 26,6 mln osób, w tym ponad 19,2 mln w strefie euro. Prawie jedna czwarta czynnych zawodowo młodych ludzi w Europie nie ma pracy: w lipcu 2013 r. w UE-28 odsetek ten wynosił 23,4 % (5,6 mln osób), zaś w strefie euro 24 % (3,5 mln osób). Ubóstwo i wykluczenie społeczne pogłębiają się od 2009 r., zwłaszcza w państwach członkowskich w Europie Południowej i Wschodniej. W niektórych krajach korekcie zakłócenia równowagi towarzyszyły spadek produkcji, rosnące bezrobocie i spadek dochodów do dyspozycji, podczas gdy inne kraje wykazały przynajmniej pewną odporność. Te ostatnie mają zwykle lepiej funkcjonujące rynki pracy i solidniejsze systemy pomocy

społecznej i skorzystały z reform strukturalnych przeprowadzonych na długo przed kryzysem³.

Niemniej jednak w bardzo trudnych warunkach poczyniono postępy. Wzmocnienie zarządzania gospodarczego UE i środki podjęte w celu ułatwienia dostosowania na szczeblu krajowym okazują się skuteczne i stanowią podstawę dla stymulowania i wspierania ożywienia gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Aby stawić czoła wyzwaniom przyszłości, istotne jest wzmocnienie wymiaru społecznego UGW w celu uzyskania lepszego zrozumienia strategii i trendów społecznych.

2.2 Wymiar społeczny UGW

Dla właściwego funkcjonowania UGW należy uzupełnić jej struktury zarządzania, tak by móc zapobiegać i przeciwdziałać długotrwałym rozbieżnościom, które mogą zagrozić stabilności finansowej i gospodarczej unii walutowej jako całości, naszemu dobrobytowi, a w konsekwencji naszej społecznej gospodarce rynkowej. Zdolność do dokonywania rzeczywistych dostosowań gospodarczych ma w ramach unii walutowej zasadnicze znaczenie. Kryzys ujawnił luki w funkcjonowaniu unii walutowej, chociaż podjęto zdecydowane kroki w celu wzmocnienia zarządzania gospodarką UE. Z gospodarczego i społecznego punktu widzenia zapłacono wysoką cenę, ponieważ niezbędne reformy zbyt często były opóźniane ze względu na okoliczności natury politycznej. Reformy strukturalne wspierające zatrudnienie, konkurencyjność i zwiększanie szans społeczno-gospodarczych mogą odnosić skutek ze znacznym opóźnieniem i często wydają się trudne do przeprowadzenia w okresie spadku koniunktury gospodarczej, zaś w okresie wzrostu mogą nie wydawać się pilnie potrzebne. Niewprowadzenie wymaganych środków może jednak doprowadzić do negatywnych skutków ubocznych i pogorszenia podstaw gospodarczych całej unii walutowej. W interesie zbiorowym unii walutowej jest zadbanie o to, by reformy strukturalne dotyczące wyzwań w zakresie zatrudnienia i spraw społecznych były właściwie wdrażane, a państwa członkowskie muszą wspierać się wzajemnie w tym celu.

Bezrobocie i problemy społeczne oznaczają utratę dochodu dla znacznej części ludności lub dla całego społeczeństwa. Ograniczają one również konkurencyjność i potencjał wzrostu gospodarek, ponieważ obecny i przyszły kapitał ludzki nie jest w pełni wykorzystywany lub brakuje inwestycji w ten kapitał. Trwałe bezrobocie i nierówności społeczne mogą również osłabić poparcie polityczne i społeczne i mogą mieć negatywne skutki dla stabilności rządów i ich zdolności do prowadzenia prawidłowej polityki. Bez działań zbiorowych, podejmowanych w celu rozwiązywania wyzwań w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych na czas i w sposób skuteczny, mogą pojawić się długotrwałe rozbieżności.

„Społeczny wymiar UGW” odnosi się do zdolności mechanizmów zarządzania gospodarczego i instrumentów politycznych do określania, uwzględniania i rozwiązywania problematycznych tendencji i wyzwań związanych z zatrudnieniem i sytuacją społeczną w UGW. Wzmocnienie wymiaru społecznego powinno pomóc wszystkim państwom członkowskim w osiągnięciu ich potencjału wzrostu i zatrudnienia, zwiększaniu spójności społecznej i zapobieganiu pogłębianiu się rozbieżności zgodnie z Traktatami oraz strategią „Europa 2020”.

Konieczne są postępy w następujących obszarach:

³ Komisja Europejska, Employment and Social Developments in Europe 2012 (Zatrudnienie i rozwój sytuacji społecznej w Europie w 2012 r.).

- zwiększenie zdolności do monitorowania rozwoju sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych w unii gospodarczej i walutowej w celu lepszej koordynacji właściwych działań politycznych podejmowanych w odpowiednim czasie;
- mobilizowanie działań i środków finansowych UE do rozwiązywania problemów związanych z bezrobociem (w tym bezrobociem wśród młodzieży) i problemów społecznych w skuteczny i trwały sposób;
- połączenie kroków podejmowanych w zakresie odpowiedzialności i dyscypliny ekonomicznej ze zwiększeniem solidarności i wsparcia finansowego;
- ograniczanie istniejących barier dla transgranicznej mobilności siły roboczej w UE;
- wzmocnienie roli dialogu społecznego w opracowywaniu strategii dla całej strefy euro i strategii krajowych poprzez odpowiednie zaangażowanie partnerów społecznych.

3. INTENSYFIKACJA MONITOROWANIA PROBLEMÓW W DZIEDZINIE ZATRUDNIENIA I SPRAW SPOŁECZNYCH ORAZ POGLĘBIONA KOORDYNACJA POLITYKI

Reakcja polityczna UE na kryzys obejmowała wzmocnienie zarządzania gospodarczego i wielostronnego nadzoru UGW, w szczególności w strefie euro. Dokonano tego w ramach procesu europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. Nowy mechanizm nadzoru mający na celu zapobieganie nierównowadze makroekonomicznej, wraz z przepisami dotyczącymi egzekwowania prawa, został wprowadzony w wyniku przyjęcia rozporządzenia nr 1176/2011.

W planie działania Komisji stwierdza się, że w kształcie UGW dokonano zmian, ale nadal jest jeszcze wiele do zrobienia. Mimo że zatrudnienie i systemy socjalne leżą głównie w gestii państw członkowskich, tworzenie rzeczywistej UGW o wymiarze społecznym oznacza opracowanie lub udoskonalenie instrumentów i mechanizmów polityki zatrudnienia i polityki społecznej w ramach istniejących ram zarządzania.

Konieczne są dalsze postępy w zakresie uwzględniania wymiaru społecznego w nadzorowaniu zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Są one również niezbędne bardziej ogólnie w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej i możliwe do osiągnięcia poprzez wzmocnienie istniejących ram prawnych w zakresie koordynacji polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Pełniejsze uwzględnienie wymiaru społecznego w nadzorowaniu zakłóceń równowagi makroekonomicznej przyczyniłoby się do poprawy opracowywania polityk zalecanych państwom przechodzącym dostosowania makroekonomiczne.

Ważne jest ponadto wykrywanie na wczesnym etapie poważnych niekorzystnych trendów rozwojowych w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych, a także poprawa koordynacji i monitorowania polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Pozwoliłoby to na skuteczne działania polityczne oraz wsparło konwergencję w tych dziedzinach. Wzajemne uczenie się, wymiana najlepszych praktyk i ustalanie punktów odniesienia w oparciu o wzmocniony nadzór przyczyniłoby się do propagowania konwergencji.

3.1 Wzmocnienie monitorowania rozwoju sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych w ramach nadzoru makroekonomicznego

Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej (MIP) została wprowadzona w 2011 r., aby wyposażyć UGW w mechanizm nadzoru w celu zapobiegania i korygowania poważnych zakłóceń równowagi, jak również w środki służące jego egzekwowaniu. Procedura ta obejmuje szeroki wachlarz zagadnień, począwszy od równowagi bilansu płatniczego, poprzez konkurencyjność, kwestie kredytów i zadłużenia, aż po ceny aktywów i stabilność finansową. Poświęcenie uwagi każdej z tych kwestii ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia nadrzędnego celu, jakim jest zapewnienie stabilności makroekonomicznej. W szczególności może to pomóc w zapobieganiu występowaniu cyklicznych faz wzrostu i spadku przy jednoczesnym zarządzaniu fazami spadku, w których utrata zaufania na rynkach finansowych, odpływ kapitału i powszechne zmniejszenie udziału finansowania dłużnego idą w parze ze spadkiem aktywności gospodarczej i problemami społecznymi.

Jak widać na przykładzie niedawnych doświadczeń w niektórych państwach strefy euro, szkodliwe zaburzenia równowagi makroekonomicznej, częściowo związane z nagromadzeniem się zadłużenia prywatnego i publicznego, oraz trwała utrata konkurencyjności stanowią poważne ryzyko dla perspektyw rozwoju i zatrudnienia oraz dobrobytu danego państwa. Dlatego też ważne jest rozpoznawanie potencjalnego ryzyka na wczesnym etapie oraz zapobieganie powstawaniu szkodliwych zaburzeń równowagi makroekonomicznej.

Kwestie społeczne nie pojawiły się jak dotąd wyraźnie w realizacji procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Bardziej wyraźne zaakcentowanie takiego powiązania byłoby korzystne pod wieloma względami. Pozwoliłoby to na lepsze zrozumienie zagrożeń wynikających z takich zakłóceń równowagi w odniesieniu do bezrobocia, ubóstwa i szerszych skutków społecznych. Przyczyniłoby się to również do lepszego zrozumienia rozwoju sytuacji społecznej w trakcie procesów dostosowawczych. Taka poprawa wiedzy pomogłaby ostatecznie w określeniu środków politycznych mających na celu korektę zakłócenia równowagi przy jednoczesnym minimalizowaniu jego skutków społecznych.

Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej składa się z szeregu etapów. Rozpoczyna się ona rocznym sprawozdaniem przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania (AMR) oraz tablicą wyników w oparciu o wskaźniki. Po tym etapie dokonuje się szczegółowych ocen sytuacji w odniesieniu do krajów uznanych za potencjalnie zagrożone zakłóceniem równowagi na etapie AMR, co prowadzi do sformułowania zaleceń dla poszczególnych krajów oraz ewentualnie do planów działań naprawczych dla krajów o nadmiernym zakłóceniu równowagi. Skutki społeczne zakłóceń równowagi powinny być lepiej uwzględnione w obecnych ramach nadzoru nad zakłóceniami równowagi makroekonomicznej poprzez wzmocnienie ogólnej analizy w ramach MIP przy pomocy wskaźników dotyczących zatrudnienia i spraw społecznych.

W sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania bezrobocie pojawia się już jako jeden ze wskaźników głównych. W celu lepszego odzwierciedlenia społecznych skutków zakłóceń równowagi makroekonomicznej możliwe byłoby dodanie ograniczonej liczby dodatkowych wskaźników z dziedziny zatrudnienia i spraw społecznych. Na potrzeby europejskiego semestru w 2014 r. można byłoby wprowadzić następujące dodatkowe wskaźniki (zob. orientacyjna tabela w załączniku):

- i. wskaźnik uczestnictwa w rynku pracy;
- ii. stopa długotrwałego bezrobocia;

- iii. stopa bezrobocia wśród młodzieży (uzupełniona odsetkiem młodych ludzi, którzy nie są zatrudnieni, nie kształcą się ani nie szkolą się (młodzież NEET));
- iv. wskaźnik „zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym” (uzupełniony trzema wskaźnikami pomocniczymi: wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem, wskaźnikiem skrajnego niedostatku materialnego, odsetkiem osób żyjących w gospodarstwach domowych o małej intensywności pracy).

Komisja, Parlament Europejski i Rada będą współpracować w zakresie doboru tych wskaźników.

Szczegółowe oceny sytuacji i inne istotne dokumenty strategiczne powinny regularnie zawierać sekcję omawiającą rozwój sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych w kraju objętym analizą przy wykorzystaniu szerszej gamy wskaźników społecznych oraz narzędzi analitycznych niż te zawarte w tabeli wyników AMR. Pomogłoby to wyjaśnić powiązania między wzmagającymi się zakłóceniami równowagi a zmianami sytuacji w dziedzinie społecznej, a co za tym idzie, byłoby przydatne w procesie formułowania kierunków polityki.

3.2 Opracowywanie tabeli wyników zawierającej kluczowe wskaźniki w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych oraz wzmocnienie koordynacji polityki zatrudnienia i polityki społecznej

Jak wskazała Komisja w planie działania, należy wzmocnić koordynację i nadzór nad polityką zatrudnienia i polityką społeczną w ramach zarządzania UGW oraz wspierać konwergencję w tych dziedzinach.

Europejska strategia zatrudnienia stanowiła od czasu jej przyjęcia przed 15 laty ramy dla koordynacji polityk tworzenia miejsc pracy, podobne do ram dotyczących polityki gospodarczej, służące temu samemu celowi konwergencji w kierunku wspólnie wyznaczonych, sprawdzalnych i regularnie aktualizowanych celów⁴. Strategia „Europa 2020” kładzie duży nacisk na wymiar związany z zatrudnieniem i wymiar społeczny i zawiera szczegółowe cele w zakresie zatrudnienia i ograniczania ubóstwa. W projekcie wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, publikowanym jako część rocznej analizy wzrostu gospodarczego dokonywanej przez Komisję, bada się wyzwania w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych, jak również reakcje polityczne państw członkowskich, a ponadto dokument ten służy jako podstawa do dalszej analizy, nadzoru i koordynacji w ramach europejskiego semestru⁵. Ogólnie rzecz biorąc, strategia „Europa 2020” jest skutecznym systemem zarządzania gospodarczego, który został utworzony w celu koordynowania działań politycznych na szczeblu unijnym i krajowym.

Na posiedzeniu Rady EPSCO ministrowie wyrazili już swoją gotowość⁶ do dalszego udoskonalania istniejących narzędzi monitorowania⁷ i do wzmocnienia wielostronnego nadzoru i koordynacji polityki przy pomocy tabeli wyników zawierającej wskaźniki dotyczące zatrudnienia i wskaźniki społeczne.

⁴ Zob. konkluzje Prezydencji z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej dotyczącego zatrudnienia, Luksemburg, 20-21 listopada 1997 r., § 3.

⁵ Zob. rozporządzenie 1466/97 zmienione rozporządzeniem 1175/2011, w szczególności sekcja 1-a dotycząca europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej.

⁶ Pismo prezydencji Rady do przewodniczącego Rady Europejskiej dotyczące wymiaru społecznego UGW, 15 maja 2013 r.

⁷ Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia (EPM) i przegląd sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej (SPPM).

Komisja proponuje utworzenie **tabeli wyników zawierającej kluczowe wskaźniki, które miałyby być zastosowane w projekcie wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu w celu śledzenia trendów rozwojowych w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych**. Powinna ona służyć jako narzędzie analityczne umożliwiające lepsze i szybsze identyfikowanie istotnych problemów w dziedzinie zatrudnienia i problemów społecznych, szczególnie wszystkich tych, które mogą wywoływać skutki poza granicami danego państwa⁸. Tablica ta składałaby się z ograniczonej liczby kluczowych wskaźników skupiających się na trendach w dziedzinie zatrudnienia i trendach społecznych, które mogą poważnie hamować zatrudnienie, spójność społeczną i kapitał ludzki oraz mieć negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i konkurencyjność państwa członkowskiego. Byłaby ona uwzględniona w projekcie wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu w celu zapewnienia bardziej ukierunkowanej podstawy dla wzmocnionego wielostronnego nadzoru polityki zatrudnienia i polityki społecznej i byłaby pomocna w określaniu tendencji rozwojowych, które wymagają bardziej zdecydowanych reakcji w dziedzinie polityki zatrudnienia i polityki społecznej⁹. Następujące główne wskaźniki (zob. orientacyjna tabela w załączniku) mogłyby przyczynić się do wykrywania negatywnych trendów na racjonalnie wczesnym etapie i pomóc w przewidywaniu dalszego pogarszania się sytuacji:

- i. poziom bezrobocia i jego zmiany;
- ii. odsetek NEET (młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nieszkoląca się) oraz stopa bezrobocia wśród młodzieży;
- iii. realny dochód brutto do dyspozycji gospodarstw domowych;
- iv. wskaźnik populacji w wieku produkcyjnym zagrożonej ubóstwem;
- v. nierówności płacowe (stosunek 20% najwyższych dochodów do pozostałych 80%).

Odczytywanie tablicy wyników nie powinno być mechaniczne, zaś jej bardziej szczegółowa interpretacja powinna opierać się na istniejących narzędziach (przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia (EPM)¹⁰, przegląd sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej (SPPM),¹¹ wspólne ramy oceny (JAF)¹²) oraz na uzgodnionych zbiorach danych, takich jak europejskie badanie aktywności ekonomicznej ludności i statystyki Unii Europejskiej dotyczące dochodów i warunków życia.

Wskaźniki zatrudnienia i wskaźniki społeczne w tablicy wyników powinny odzwierciedlać najważniejsze zjawiska w odniesieniu do każdego kraju i identyfikować najpoważniejsze problemy i trendy rozwojowe na wczesnym etapie, zanim dany kraj oddali się zbyt od swoich wyników osiągniętych w przeszłości lub od reszty UE. Przyczyniając się do

⁸ Pełny wykaz znajduje się w załączniku. Nie powstaną z tego tytułu żadne dodatkowe obowiązki sprawozdawcze dla państw członkowskich.

⁹ Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu, przewidziane w art. 148 ust. 1 TFUE, podlega przyjęciu przez Radę i jest kierowane do Rady Europejskiej. Termin „wspólny” odnosi się do porozumienia pomiędzy Komisją a Radą, a odpowiedni zestaw danych jest powszechnie stosowany w ramach europejskiego semestru.

¹⁰ EPM jest wspólnym sprawozdaniem uzgadnianym między Komisją a państwem członkowskim, którego ostatecznym celem jest określenie wspólnie uzgodnionych kluczowych wyzwań w dziedzinie zatrudnienia w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego. Odbywa się to poprzez porównanie wyników zarówno w określonym momencie w odniesieniu do poziomów odniesienia (benchmarking), jak i w ramach danego państwa członkowskiego w przebiegu czasu. EPM stanowi podsumowanie oceny dokonywanej w ramach JAF w 10 dziedzinach związanych z rynkiem pracy.

¹¹ SPPM został zatwierdzony przez Radę w październiku 2012 r. jako metoda monitorowania sytuacji społecznej państw członkowskich w UE.

¹² JAF jest bazą danych w zakresie kluczowych wskaźników dotyczących rynku pracy oraz wskaźników społecznych wykorzystywanych do monitorowania rynku pracy i trendów społecznych w państwach członkowskich oraz postępów w osiągnięciu głównych celów. Jest to narzędzie analityczne oparte o zestaw wspólnie uzgodnionych wskaźników w 11 obszarach polityki.

wykrywania najważniejszych wyzwań w dziedzinie zatrudnienia i wyzwań społecznych w UE oraz będąc narzędziem do zapewnienia odpowiednio szybkiej reakcji politycznej, tablica wyników byłaby również pomocna w osiągnięciu celów strategii „Europa 2020”.

Mając na uwadze lepsze monitorowanie i uwzględnianie sytuacji na rynku pracy i sytuacji społecznej, konkretna tablica wyników ze wskaźnikami dotyczącymi zatrudnienia i wskaźnikami społecznymi powinna zostać uzgodniona w dyskusjach między Komisją a Radą i być gotowa na czas europejskiego semestru w 2014 r. Po przyjęciu przez Radę projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, zawierający proponowaną tablicę wyników, zostanie skierowany do Rady Europejskiej jako element rocznej analizy wzrostu gospodarczego. Tablica wyników będzie przedmiotem dyskusji z Parlamentem Europejskim oraz z partnerami społecznymi.

Poza wzmocnieniem monitorowania rozwoju sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych w kontekście procedury dotyczącej zakłócenia równowagi makroekonomicznej, jak opisano to w pkt 3.1, tabela wyników zawierająca najważniejsze wskaźniki dotyczące zatrudnienia i wskaźniki społeczne przyczyni się do lepszego uwzględniania kwestii dotyczących zatrudnienia i kwestii społecznych w ogólnym wymiarze polityki. Byłaby ona przydatna dla prac prowadzonych w Radzie i komitetach przed wiosennym szczytem Rady Europejskiej.

3.3 Ścisła koordynacja polityki zatrudnienia i polityki społecznej w ramach europejskiego semestru

Ważne jest zapewnienie ścisłej koordynacji polityki zatrudnienia i polityki społecznej w ramach europejskiego semestru. Wymaga to jasnej, wspólnej analizy kluczowych czynników, podkreślających najpilniejsze środki i reformy, które powinny zostać przyjęte.

Wspólne ramy oceny, przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia oraz przegląd sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej to trzy narzędzia stosowane obecnie do identyfikacji wyzwań charakterystycznych dla poszczególnych krajów oraz do porównywania i klasyfikowania wyników państw członkowskich. Ostatecznym celem tych kompleksowych narzędzi jest określenie i wspólne uzgodnienie szeregu najważniejszych wyzwań dotyczących rynku pracy i wyzwań społecznych, przed którymi stoją państwa członkowskie w drodze do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Tablica wyników nie stanowiłaby powtórzenia ambicji politycznych strategii „Europa 2020”, a służyłaby raczej wykrywaniu trendów w sytuacji społeczno-ekonomicznej w całej UE, które wymagają ścisłego monitorowania. Jej cel i charakter byłby uzupełnieniem celu i charakteru tych narzędzi monitorowania.

Analizę porównawczą i ocenę wyników prowadzi się już przy pomocy istniejących narzędzi; należy je wspierać i nadal rozbudowywać, również w ramach prac Komitetu Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej. Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia przedstawia graficzną analizę porównawczą wyników państw członkowskich w odniesieniu do określonych statystycznie państw osiągających najlepsze wyniki, natomiast przegląd sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej zawiera zestawienie 20 głównych wskaźników społecznych, które dają wyważony obraz głównych zmian w sytuacji społecznej w Europie i służą do określenia głównych trendów społecznych, wymagających szczególnej uwagi.

Wytyczne polityczne opracowywane na podstawie najlepszych wyników i przybierające formę szczegółowych wytycznych lub zaleceń Rady - tak jak to jest w przypadku gwarancji dla młodzieży - mogą pomóc w rozpowszechnianiu najlepszych praktyk oraz w skoncentrowaniu wysiłków rządów i zainteresowanych stron na podejściu do wyzwań

istotnych dla UE jako całości. Ścisłejsze uwzględnienie najlepszych praktyk i wskaźników porównawczych może wesprzeć tworzenie bardziej dynamicznych rynków pracy i ułatwić wzrost gospodarczy sprzyjający zatrudnieniu.

Zakres propagowania najlepszych praktyk poprzez ściślejszą koordynację polityki mógłby obejmować takie obszary, jak jakość aktywnej polityki rynku pracy, reformy mające na celu zapobieganie segmentacji rynku pracy oraz rozwój kapitału ludzkiego. W dziedzinie publicznych służb zatrudnienia powielanie dobrych praktyk będzie promowane poprzez sieć publicznych służb zatrudnienia. W niedawnym wniosku w sprawie ściślejszej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia¹³ Komisja zaproponowała ogólne ramy dotyczące analizy porównawczej i wzajemnego uczenia się, które umożliwiłyby dokonanie miarodajnego porównania wyników działań publicznych służb zatrudnienia.

Dla utrzymania zdrowych podstaw gospodarczych w całej UE ważne jest również zadbanie o dobrze funkcjonujący system opieki społecznej oraz zachęcenie obywateli do uczestnictwa w gospodarce i umożliwienie im dostępu do usług społecznych. W tym kontekście nadal istnieje możliwość rozszerzenia wymiany najlepszych praktyk w zakresie polityki socjalnej poprzez otwartą metodę koordynacji.

Istotne jest, by narzędzia te uzupełniały nową tablicę wyników w zakresie polityki zatrudnienia i polityki społecznej. W związku z tym Komisja będzie omawiała z Parlamentem Europejskim i z Radą sposoby dalszego wzmocnienia koordynacji polityki w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych przy użyciu tych narzędzi na zasadzie komplementarności w ramach europejskiego semestru.

4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ, SOLIDARNOŚĆ I WZMOŻENIE DZIAŁAŃ W ZAKRESIE ZATRUDNIENIA I MOBILNOŚCI PRACOWNIKÓW

4.1 Większa solidarność i wzmocnienie instrumentów finansowania

Kryzys gospodarczy zwiększył dysproporcje i zagrożenie długoterminowym wykluczeniem, jednocześnie znacznie ograniczając wydatki publiczne. W konsekwencji państwa członkowskie stoją przed wyzwaniem określenia priorytetów w zakresie inwestycji społecznych i modernizacji usług opieki. Oznacza to dla nich konieczność udoskonalenia strategii aktywnego włączenia społecznego oraz skuteczniejszego i bardziej efektywnego korzystania z budżetów socjalnych. W dniu 20 lutego 2013 r. Komisja przedstawiła pakiet dotyczący inwestycji społecznych, mający stanowić wytyczne dla państw członkowskich w zakresie zwiększenia efektywności, skuteczności i odpowiedniości ich systemów ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji społecznych.

W ramach działań na rzecz rozwijania rzeczywistego wymiaru społecznego należy wykorzystać pełen zakres budżetu UE w celu rozwoju wymiaru społecznego UGW. Zwiększono środki i udoskonalono programy na lata 2014-20. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne będą nadal ważnym czynnikiem napędowym wdrażania w państwach członkowskich koniecznych reform oraz modernizacji polityki społecznej. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) będzie nadal odgrywał znaczącą rolę, a wyraźniejsze ukierunkowanie funduszy UE na rozsądne polityki społeczne i polityki w dziedzinie zatrudnienia w ramach opracowywania umów partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2014-20 może dać w efekcie silny bodziec wzrostu w szeregu państw członkowskich.

¹³ W dniu 17 czerwca 2013 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący decyzji w sprawie ściślejszej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia, która umożliwi miarodajne porównanie ich funkcjonowania, przy zastosowaniu analizy porównawczej opartej na faktach.

Nowy program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych może pomóc rozpowszechniać innowacyjne i efektywne pod względem kosztów środki polityki społecznej i w zakresie zatrudnienia w wielu państwach członkowskich, natomiast Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym dostarczy pomocy materialnej osobom w najtrudniejszej sytuacji. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji będzie nadal funkcjonował jako instrument europejskiej solidarności z pracownikami dotkniętymi masowymi zwolnieniami wskutek zmian w globalnych i regionalnych tendencjach handlowych.

Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych powołano w celu pomocy państwom członkowskim w realizacji gwarancji dla młodzieży w regionach, w których stopa bezrobocia młodzieży przekracza 25 %. W czerwcu Rada Europejska postanowiła, że wydatki z liczącej 3 mld EUR linii budżetowej przeznaczonej na inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych powinny być skoncentrowane na wstępie, w latach 2014-15, i wsparte odpowiednim wkładem z programów EFS w wysokości co najmniej 3 mld EUR. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych jest wyrazem zobowiązania politycznego na wysokim szczeblu na rzecz wspólnego rozwiązania kluczowego wyzwania społecznego i w zakresie zatrudnienia, które w nieproporcjonalny sposób dotyka niektóre kraje i regiony, ale oddziałuje negatywnie na całą Unię. Komisja wspiera obecnie w pilnym trybie państwa członkowskie w opracowywaniu ich planów wdrożenia gwarancji dla młodzieży i oczekuje, że państwa złożą ostateczne wersje tych planów wraz z propozycjami programów finansowania do końca 2013 r.

4.2 Wzmoczenie działań na rzecz zatrudnienia i mobilności pracowników

Kluczowym elementem wymiaru społecznego UGW jest wprowadzenie skutecznych polityk zatrudnienia, zwiększających odporność rynku pracy i sprzyjających utrzymaniu poziomu zatrudnienia i konkurencyjności, a jednocześnie tworzeniu nowych miejsc pracy w celu zastąpienia tych zlikwidowanych w toku restrukturyzacji gospodarczej. Jak podkreślono w pakiecie dotyczącym zatrudnienia z 2012 r.¹⁴, wymaga to środków wspierających rynek pracy zarówno po stronie podaży, jak i popytu. Państwa członkowskie powinny sprawnie wdrożyć swoje krajowe plany zwiększania zatrudnienia, biorąc pod uwagę zalecenia dla poszczególnych państw.

Jednym z najpilniejszych wyzwań w zakresie zatrudnienia jest pomoc młodzieży w wejściu na rynek pracy i w zachowaniu jej potencjału mimo niesprzyjających okoliczności gospodarczych. Europa podjęła w tym zakresie działanie, uzgadniając, że każde państwo członkowskie powinno wdrożyć program gwarancji dla młodzieży, oraz przeznaczając zasoby na realizację tej kluczowej reformy strukturalnej za pośrednictwem inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Szybki postęp w tej dziedzinie jest konieczny dla utrzymania zdrowego potencjału wzrostu we wszystkich krajach oraz przywrócenia konwergencji społeczno-ekonomicznej w ramach UE.

Ponadto wiadomo od dawna, że elastyczność rynków czynników produkcji jest niezbędna dla dobrego funkcjonowania unii walutowej. Podczas gdy kapitał jest wysoce mobilny, rynki pracy niejednokrotnie pozostają bardzo podzielone. Dla zapewnienia szybkiego kojarzenia zapotrzebowania na pracę z jej podażą w skali całej Europy i zmaksymalizowania potencjału zatrudnienia szczególnie istotne jest zwiększenie możliwości przemieszczania się ludzi w poszczególnych krajach i pomiędzy nimi w celu podjęcia pracy. Swobodny przepływ pracowników jest jednym z fundamentów Unii Europejskiej i jej jednolitego rynku. W ramach UGW mobilność pracowników może do pewnego stopnia odgrywać też rolę mechanizmu przystosowawczego w sytuacji zmian asymetrycznych.

¹⁴ COM(2012) 173 final

Mobilność transgraniczna w Unii Europejskiej jest jednak wciąż na niskim poziomie. Tylko 2,6 % ludności UE mieszka w innym państwie członkowskim niż państwo pochodzenia. W strefie euro zaledwie 4 % ludności w wieku produkcyjnym to osoby mieszkające poza państwem członkowskim, którego są obywatelami. Jednocześnie jednak 10 % obywateli UE ma już za sobą okres pracy w innym państwie członkowskim, a 17 % rozważa w przyszłości pracę lub zamieszkanie w innym państwie członkowskim. Przyczyny obecnego niskiego poziomu mobilności pracowników mogą być rozmaite – niektóre z nich mają charakter kulturowy i społeczny (bariery językowe i kulturowe, charakterystyka rynku mieszkaniowego, więzy rodzinne). Inne związane są z możliwością korzystania z praw wynikających z przepisów UE oraz niedostatecznego wsparcia dla mobilności wewnątrz UE (różnice systemów opodatkowania i zabezpieczenia społecznego oraz kwalifikacji zawodowych, bariery prawne lub administracyjne).

Dzięki działaniom UE usunięto już część z tych barier, które utrzymywały się od dawna. Wprowadzono m.in. ogólnounijny system uznawania kwalifikacji zawodowych oraz system koordynacji świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego, dzięki czemu pracownicy mobilni nie tracą nabytych praw, decydując się na wyjazd za granicę. Komisja nadal prowadzi działania w odniesieniu do wykonywania zawodów regulowanych, dążąc do zwiększenia swobody zakładania działalności gospodarczej w sektorze usług¹⁵.

Niedawny wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników¹⁶ ma na celu zwiększenie ich potencjału poprzez zapewnienie im możliwości uzyskania porad, informacji i wsparcia w kraju przyjmującym oraz faktycznego dostępu do środków prawnych w przypadkach dyskryminacji.

Niemniej jednak poszukiwanie pracy w innym państwie członkowskim UE jest nadal skomplikowane i uciążliwe pod względem administracyjnym, a może mieć także niekorzystne skutki dla nabytych praw danej osoby w zakresie zabezpieczenia społecznego. W sprawozdaniu dotyczącym obywatelstwa UE Komisja zaapelowała do państw członkowskich o pełne wykorzystywanie istniejących przepisów dla zapewnienia osobom poszukującym pracy możliwości otrzymywania zasiłków dla bezrobotnych przez okres do sześciu miesięcy podczas poszukiwania pracy w innym państwie członkowskim¹⁷. Komisja zamierza w 2014 r. przedstawić wnioski dotyczące przeglądu rozdziałów na temat bezrobocia w rozporządzeniach (WE) nr 883/2004 i nr 987/2009 w celu uproszczenia procedur przyznawania zasiłków dla bezrobotnych w sytuacjach transgranicznych oraz zwiększenia efektywności przepisów.

Jednocześnie Komisja i państwa członkowskie muszą wzmocnić wysiłki na rzecz zapewnienia efektywnego kojarzenia podaży pracy z popytem na nią w skali ponadnarodowej, głównie poprzez udoskonalenie sieci EURES, tak aby stała się ona ogólnoeuropejskim serwisem zatrudnienia i poszukiwania pracy. W 2013 r. Komisja przedstawi wniosek zmierzający do poprawy kojarzenia i równoważenia ofert zatrudnienia i wniosków o zatrudnienie oraz służb wsparcia mobilności osób poszukujących pracy i pracodawców, a także poprawy ogólnej koordynacji strategii mobilności pomiędzy państwami członkowskimi i zarządzania nimi. Kluczowe znaczenie ma także poprawa dopasowania umiejętności oraz przewidywanie, jakie umiejętności będą poszukiwane na rynku pracy. Temu ma służyć powołana niedawno unijna panorama umiejętności.

¹⁵ Komunikat Komisji „Ocena dostępu do zawodów regulowanych”. 02.10.2013

¹⁶ COM(2013) 236 final.

¹⁷ COM(2013) 269 final.

4.3 Poglębenie UGW: połączenie znacznych ambicji z ustaleniem odpowiedniej sekwencji działań

Obecna struktura UGW opiera się na zdecentralizowanej polityce fiskalnej, prowadzonej na szczeblu krajowym w ramach ustalonych zasad. Polityka fiskalna wywiera wpływ stabilizujący na poziomie krajowym w granicach wyznaczonych przepisami traktatów oraz paktu stabilności i wzrostu. Pod pewnymi warunkami dopuszczono wykorzystywanie krajowych automatycznych mechanizmów stabilizujących (niższe przychody z podatków i wyższe wydatki socjalne w okresach dekonunktury) jako istotnych czynników łagodzących wstrząsy, zważywszy na stosunkowo dużą skalę usług opieki społecznej. Zgodnie z traktatem polityka opieki społecznej leży jednak w przeważającej części w zakresie kompetencji krajowych, co oznacza, że opracowywanie, efektywność i działanie automatycznych mechanizmów stabilizujących należy do odpowiedzialności państw członkowskich i różni się pomiędzy nimi.

Przedstawiony przez Komisję plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW) określa kompleksową wizję sprzyjającą stworzeniu silnej i stabilnej struktury w obszarach finansowym, fiskalnym, gospodarczym i politycznym. Ma on również znaczenie dla rozwoju społecznego wymiaru UGW. W planie działania przedstawiono kroki, które zdaniem Komisji muszą być podjęte w perspektywie krótko-, średnio- i długookresowej. Prowadzonym w tym kontekście działaniom zmierzającym do większej odpowiedzialności i dyscypliny gospodarczej powinny towarzyszyć większa solidarność i wsparcie finansowe. Niektóre z wymienionych działań można przeprowadzić w granicach obowiązujących obecnie przepisów traktatów. Inne będą wymagały zmiany traktatów i nadania UE nowych kompetencji.

Dla rozwoju społecznego wymiaru UGW szczególne znaczenie będą miały następujące aspekty wymienione w planie działania.

W krótkiej perspektywie czasowej Komisja zaproponowała stworzenie – w granicach przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego UE i w ramach budżetu Unii – instrumentu odrębnego od wieloletnich ram finansowych, wspierającego przywrócenie równowagi i dostosowanie, a przez to sprzyjającego wzrostowi. Jest to pierwszy krok na drodze do zbudowania większej zdolności fiskalnej przy jednoczesnej pogłębionej integracji mechanizmów koordynacji polityki. Istniejące ramy powinny zostać wzmocnione poprzez koordynację *ex ante* głównych projektów reform oraz utworzenie „instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności” zapewniającego ramy zobowiązania do terminowego wdrożenia reform strukturalnych oraz wsparcia ich wdrażania.

Wsparcie finansowe byłoby przyznawane w odniesieniu do tych pakietów reform, które zostały uzgodnione i są ważne zarówno z punktu widzenia danego państwa członkowskiego, jak i prawidłowego funkcjonowania UGW. Wykorzystanie wsparcia finansowego stanowiłoby część ustalenia umownego zawartego między zainteresowanym państwem członkowskim a Komisją. Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności łączyłby pogłębioną integrację polityki gospodarczej ze wsparciem finansowym, odzwierciedlając zasadę równoczesnego zwiększania odpowiedzialności i solidarności.

Instrument ten zostałby utworzony na mocy prawodawstwa wtórnego.

W oparciu o instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności możliwe byłoby stopniowe zwiększanie zdolności fiskalnej w celu udostępnienia wystarczających środków na wsparcie głównych reform strukturalnych, nawet w dużych gospodarkach znajdujących się w kryzysie

Wreszcie w perspektywie długoterminowej, w związku ze stopniowym przekazywaniem znacznej części suwerenności, a tym samym kompetencji w zakresie odpowiedzialności i solidarności, na poziom europejski możliwe powinno stać się ustanowienie niezależnego budżetu strefy euro, który dałby jej zdolność fiskalną wspierającą państwa członkowskie w absorpcji wstrząsów. Budżet centralny przewidywałby instrument stabilizujący na szczeblu UGW, wspierający przystosowanie do wstrząsów asymetrycznych, zwiększający integrację i konwergencję gospodarczą i pozwalający na uniknięcie długoterminowych przepływów środków. Ogólnie rzecz biorąc wspólny instrument przysparzałby korzyści netto pod względem zdolności stabilizującej w porównaniu z obecnymi rozwiązaniami. Skala tej zdolności fiskalnej zależałaby ostatecznie od tego, jak głęboka byłaby zamierzona integracja i jak duża byłaby wola doprowadzenia do zwiąanych z tym zmian politycznych.

Wspólny instrument stabilizacji makroekonomicznej mógłby stanowić system zabezpieczający, rozkładający ryzyko wstrząsów gospodarczych pomiędzy państwa członkowskie i przez to zmniejszający wahania dochodów narodowych.

W swojej najprostszej postaci system stabilizujący, absorbujący wstrząsy asymetryczne, mógłby wymagać płatności pieniężnych netto, ujemnych w okresach dobrej koniunktury, a dodatnich w okresach trudnych. Dla przykładu – w ramach takiego prostego schematu można by ustalić wysokości wkładów lub płatności netto poszczególnych państw w zależności od tego, na ile ich wydajność odbiega od średniej. Taki system musiałby w perspektywie średniookresowej być neutralny dla każdego państwa; zależałby również od wielkości tego państwa.

Alternatywnym rozwiązaniem byłoby stworzenie takiego systemu w oparciu o przeznaczanie płatności z funduszu na określony cel, z mechanizmem antycyklicznym (podobnie jak w systemie świadczeń dla bezrobotnych w USA, gdzie fundusz federalny zwraca 50 % kosztów świadczeń dla bezrobotnych przekraczających standardowy okres trwania, do określonej maksymalnej wysokości, o ile stopa bezrobocia jest na określonym poziomie i rośnie). System taki mógłby być opracowany i działać w taki sposób, aby uniknąć „stałych przepływów środków” pomiędzy państwami, a więc sytuacji, w której dany kraj w długim okresie ponosi straty netto lub uzyskuje zyski netto wskutek działania tego systemu.

Wprowadzenie takich środków wymagałoby daleko idących zmian w traktacie, ponieważ obecnie UE nie ma kompetencji do ich wprowadzenia, ani w skali strefy euro, ani dla całej Unii. UE nie może podejmować zobowiązań budżetowych w imieniu swoich państw członkowskich. Obecnie kompetencje UE w zakresie zatrudnienia są ograniczone do możliwości tworzenia zachęt do współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz wspierania ich działań; wszelka harmonizacja jest wykluczona (zob. art. 149 TFUE). W zakresie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej kompetencje Unii są ograniczone do przyjmowania dyrektyw, w których ustala się minimalne wymogi obowiązujące wobec systemów państw członkowskich, natomiast podstawowe zasady i równowagę finansową ustalają same państwa członkowskie (zob. art. 153 TFUE). W obecnych, ustanowionych traktatami, ramach kompetencji oraz systemie zasobów własnych nie można również skorzystać z klauzuli elastyczności przewidzianej w art. 352, ponieważ stworzenie systemów stabilizacji makroekonomicznej przekraczałoby ogólne ramy obecnych traktatów, a więc byłoby równoznaczne z ich zmianą poza wymaganą procedurą. Innymi słowy ten etap końcowy wymagałby fundamentalnej modyfikacji traktatów, której – jak opisano to szczegółowo w planie działania – musiałaby towarzyszyć proporcjonalna integracja polityczna, zapewniająca demokratyczną legitymację i rozliczalność.

5. WZMOCNIENIE DIALOGU SPOŁECZNEGO

Dialog społeczny na szczeblu UE odgrywa zasadniczą rolę w rozwijaniu społecznej gospodarki rynkowej, przynosząc korzyści pracodawcom, pracownikom, a także całej gospodarce i społeczeństwu. W ramach wzmacniania zarządzania gospodarczego niezbędne jest angażowanie partnerów społecznych w debaty polityczne i procesy decyzyjne. Służy to nie tylko ich identyfikacji z polityką i pełniejszemu jej wdrożeniu, ale również skuteczniejszej koordynacji polityki na szczeblu strefy euro. Dlatego też niezbędne jest inwestowanie we wzmocnienie dialogu społecznego zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym.

Partnerzy społeczni odgrywają istotną rolę na szczeblu krajowym, ustalając zasady kierujące rynkiem pracy oraz wynagrodzenia. Mają oni silny wpływ na inne polityki strukturalne poprzez konsultacje trójstronne, np. w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Szczególnie w zakresie ustalania wynagrodzeń stosunki branżowe różnią się w obrębie UE, a decyzje dotyczące organizacji negocjacji płacowych należą do państw członkowskich. Partnerzy społeczni odgrywają również kluczową rolę we realizacji działań w zakresie np. praktyk zawodowych lub efektywnego kształcenia się przez całe życie.

Istnieje pole do poprawy mechanizmów angażowania partnerów społecznych w koordynację polityki gospodarczej i w dziedzinie zatrudnienia na szczeblu UE.

5.1 Optymalne wykorzystywanie istniejących *forów*

Na poziomie UE partnerzy społeczni uczestniczą dwa razy do roku w dialogu makroekonomicznym oraz w trójstronnym szczycie społecznym, podczas którego wymieniają poglądy na najwyższym szczeblu politycznym¹⁸. Zarówno dialog makroekonomiczny, jak i trójstronny szczyt społeczny stanowią idealną okazję do angażowania partnerów społecznych w proces europejskiego semestru.

Komisja jest przekonana, że możliwe jest jeszcze większe angażowanie partnerów społecznych w zarządzanie UE i UGW przy pełnym poszanowaniu ich autonomii. Można w większym stopniu wykorzystywać wzajemną synergię i komplementarność różnych *forów*, szczególnie w celu promowania spójności i unikania procesów równoległych. Pożądana jest większa systematyczność sprawozdawczości i działań następczych dla zapewnienia większej przejrzystości i komunikacji; należałoby również usprawnić ustalanie składu *forów*. Należy w dalszym ciągu wykorzystywać potencjał dwustronnego dialogu społecznego oraz zwiększyć poziom reprezentacji krajowych partnerów społecznych we wszystkich *forach*, w szczególności w Komitecie ds. Dialogu Społecznego.

Istniejące dotychczas *fora* udowodniły swoją wartość. Wprowadzenie nowych form dialogu należy rozważyć dopiero po wspólnym dokonaniu oceny, czy są one potrzebne.

Dialog makroekonomiczny stanowi forum wysokiego szczebla służące wymianie poglądów pomiędzy Radą, Komisją, Europejskim Bankiem Centralnym i przedstawicielami partnerów społecznych na szczeblu UE. Został on uruchomiony w konkretnym celu pobudzenia regularnego dialogu na temat ustalania polityki makroekonomicznej w strefie euro. Dialog makroekonomiczny odbywa się na dwóch poziomach: politycznym i technicznym. Dialog polityczny organizowany jest przez państwo członkowskie sprawujące rotacyjną prezydencję

¹⁸ Spotkania trójstronnego szczytu społecznego odbywają się od 1997 r., ale został on formalnie powołany w 2003 r. (decyzja 2003/174/WE) i jest obecnie przewidziany w traktacie lizbońskim. Dialog makroekonomiczny ustanowiono w 1999 r. na podstawie konkluzji Prezydencji (posiedzenie Rady Europejskiej w Kolonii).

w Radzie (z udziałem dwóch kolejnych prezydencji), a poprzedza go techniczne spotkanie przygotowawcze¹⁹.

Trójstronny szczyt społeczny ds. wzrostu i zatrudnienia jest przewidziany w art. 152 TFUE jako integralny element dialogu społecznego na szczeblu UE. Zadaniem trójstronnego szczytu społecznego jest zapewnienie dialogu społecznego na najwyższym szczeblu pomiędzy prezydencją Rady (oraz dwoma kolejnymi prezydencjami), Komisją i przedstawicielami pracodawców i pracowników. Szczyt odbywa się w kontekście dialogu międzysektorowego. Jego program obejmuje zatem kwestie dotyczące wszystkich sektorów gospodarki i pracowników w UE.

Polityka zatrudnienia i polityka społeczna są również regularnie przedmiotem dyskusji podczas nieformalnych spotkań rady EPSCO z partnerami społecznymi UE, odbywających się dwa razy do roku. Ponadto w traktacie przewidziano mechanizm konsultacji pomiędzy komitetami a partnerami społecznymi UE (art. 150 i 160 TFUE).

5.2 Konsultacje w ramach procesu europejskiego semestru

Wśród instytucji UE panuje zasadniczo zgoda co do konieczności większego angażowania partnerów społecznych w zarządzanie gospodarką europejską, w tym w proces europejskiego semestru. Jakkolwiek autonomia partnerów społecznych i różnorodność praktyk krajowych muszą być respektowane (zgodnie z art. 152 i art. 153 ust. 5 TFUE), zaangażowanie partnerów społecznych w kształtowanie i wdrażanie polityki gospodarczej i w zakresie zatrudnienia musi być proporcjonalne do rozwoju mechanizmów monitorowania i koordynacji, jeśli wzmocnione zarządzanie UGW ma być skuteczne i angażować wszystkie zainteresowane strony. Konsultacje z partnerami społecznymi na szczeblu krajowym odgrywają istotną rolę, szczególnie w toku przyjmowania krajowych programów reform i wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów. Konsultacje te mają zasadnicze znaczenie dla zagadnień rynku pracy, ale także dla ogólnych kwestii i polityk gospodarczych i społecznych.

Istnieją zdecydowanie możliwości lepszego wykorzystywania obecnych europejskich mechanizmów dialogu społecznego w celu terminowego i efektywnego konsultowania się z partnerami społecznymi na najważniejszych etapach procesu decyzyjnego na szczeblu europejskim. Aby konsultacje takie były efektywne, muszą one obejmować również organizacje krajowych partnerów społecznych. Jest to możliwe tylko pod warunkiem, że państwa członkowskie udoskonalą, zgodnie z ugruntowaną praktyką krajową, zaangażowanie swoich partnerów społecznych w omawianie, opracowywanie i realizację trwających reform. To rządy krajowe będą miały za zadanie, zgodnie z własnymi zasadami i praktykami, określić sposoby omawiania zaleceń dla poszczególnych krajów z partnerami społecznymi. Niemniej jednak Komisja będzie zachęcać państwa członkowskie do omawiania z partnerami społecznymi realizacji zaleceń dla poszczególnych państw oraz wszelkich odnośnych reform oraz do dołączania opinii partnerów do krajowych programów reform.

Komisja proponuje następujące udoskonalenia obecnego procesu konsultacji:

Przed przyjęciem rocznej analizy wzrostu gospodarczego Komisja spotka się z partnerami społecznymi UE w ramach **Komitetu Dialogu Społecznego** w celu wysłuchania ich opinii na temat dalszych priorytetów oraz uzyskania od nich informacji o wynikach poprzedniego procesu europejskiego semestru. Główne przesłania wynikające z tego procesu konsultacji zostaną przekazane Radzie podczas trójstronnego szczytu społecznego w październiku. Do

¹⁹ Ramy ustala Komitet Polityki Gospodarczej.

swojego sprawozdania na temat stosunków przemysłowych Komisja dołączy pisemne opinie partnerów społecznych, wcześniej omówione i uzgodnione pomiędzy stronami.

Po przyjęciu analizy Komisja zorganizuje, również w kontekście Komitetu Dialogu Społecznego, debatę dotyczącą rocznej analizy wzrostu gospodarczego, w tym wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, z udziałem partnerów społecznych UE i podmiotów powiązanych z nimi na szczeblu krajowym. Celem jest promowanie lepszego wzajemnego zrozumienia oczekiwań i kwestii budzących zaniepokojenie. Debata będzie zorganizowana wokół tablicy wyników obejmującej zasadnicze kwestie społeczne i w dziedzinie zatrudnienia poruszone w sprawozdaniu, głównych zagadnień reform gospodarczych i społecznych, ich aspektu społecznego i aspektu zatrudnienia oraz ich koordynacji. W razie potrzeby debata obejmie również wymianę poglądów w kwestiach mających bezpośrednie znaczenie dla partnerów społecznych, jak np. kwestiach wynagrodzeń lub systemów rokowań zbiorowych. Opinie uzyskane od partnerów społecznych będą rozpowszechniane w stosownych przypadkach. Konsultacje będą uzupełnieniem wymiany poglądów pomiędzy komitetami (Komitetem Zatrudnienia i Komitetem Ochrony Socjalnej) a sekretariatami partnerów społecznych UE i dzięki temu będą pomocne w przygotowaniu trójstronnego szczytu społecznego zaplanowanego na marzec.

Trójstronny szczyt społeczny pozostanie spotkaniem najwyższego szczebla pomiędzy Komisją, Radą i europejskimi partnerami społecznymi, poświęconym dyskusji nad polityką wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Trójstronny szczyt społeczny odbywający się w marcu będzie poświęcony głównie semestrowi europejskiemu. Debaty w jego ramach będą przygotowane przez Radę EPSCO. Dialogi polityczne na wysokim szczeblu powinno poprzedzać techniczne spotkanie przygotowawcze, organizowane przez Komitet Dialogu Społecznego. Komisja proponuje zmianę decyzji ustanawiającej trójstronny szczyt społeczny w celu dostosowania jej do nowych ram instytucjonalnych wprowadzonych traktatem lizbońskim oraz przewidzianej w nim zintegrowanej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Obecny sposób prowadzenia dialogów tematycznych w ramach Komitetu Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej należy rozwinąć i usprawnić. Proces konsultacji można by uzupełnić spotkaniami doraźnymi lub roboczymi uzgodnieniami zmierzającymi do lepszego angażowania partnerów społecznych w dyskusje dotyczące odpowiednich dziedzin polityki z uwzględnieniem ich zakresów odpowiedzialności i kwestii szczególnie dla nich istotnych (np. zatrudnienia młodzieży, płac, reform emerytalnych i zdrowotnych).

Komisja, na podstawie własnego raportu o stosunkach przemysłowych w Europie oraz pracy Europejskiego Obserwatorium Stosunków Przemysłowych w ramach Eurofund, będzie również nadal propagować monitorowanie rozwoju sytuacji w dziedzinie dialogu społecznego w całej UE.

6. WNIOSKI

Niedawne zmiany zmierzające do udoskonalenia zarządzania gospodarczego w UE mają na celu wzmocnienie UGW, rozwiązanie niedostatków wynikających z jej początkowej koncepcji oraz zwiększenie jej konkurencyjności i potencjału sprzyjania wzrostowi gospodarczemu. Zdaniem Komisji rozwój wymiaru społecznego UGW jest niezbędną częścią tego procesu. Oznacza on rozwój zdolności obecnych mechanizmów zarządzania gospodarką i instrumentów politycznych do uwzględniania i rozwiązywania problemów związanych z zatrudnieniem i polityką społeczną w UE, co powinno pomóc wszystkim państwom

członkowskim w pełnej realizacji ich potencjału wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w poprawie spójności społecznej zgodnie z celami UE.

Do dobrego funkcjonowania unii walutowej konieczne są elastyczne rynki oraz odpowiednie instytucje uwzględniające sytuację społeczną i oferujące dodatkowe zabezpieczenia krajowe.

Istnieje pole do wzmocnienia społecznego wymiaru UGW poprzez lepszą koordynację i monitorowanie polityki społecznej i polityki w zakresie zatrudnienia oraz rozwoju sytuacji w tych dziedzinach w ramach procesu europejskiego semestru, mobilizowanie i ukierunkowanie działań i środków finansowych w celu lepszego rozwiązywania kryzysowych sytuacji społecznych, usuwanie barier utrudniających transgraniczną mobilność pracy w UE oraz zwiększanie roli dialogu społecznego.

Komisja ma nadzieję na owocną współpracę z pozostałymi instytucjami UE, państwami członkowskimi i partnerami społecznymi w celu osiągnięcia szybkiego postępu w tym obszarze.

Załącznik: Tabela orientacyjna w odniesieniu do tablicy kluczowych wskaźników dotyczących zatrudnienia i wskaźników społecznych

(będzie przedmiotem analizy w projekcie wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu w ramach europejskiego semestru w roku 2014)

WSKAŹNIKI	Stopa bezrobocia (w %)	NEET (%) (odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się) i wskaźnik zatrudnienia młodzieży	Zmiana rzeczywistego dochodu brutto do dyspozycji gospodarstw domowych (GDHI)	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem -18-64 (%)	Nierówność płacowa (stosunek 20% najwyższych dochodów do pozostałych 80%)					
Populacja docelowa	Ludność aktywna zawodowo	Młodzież (18-24)	Ludność ogółem	Ludność w wieku produkcyjnym	Ludność ogółem					
Źródło i zmiana danych	Badanie aktywności ekonomicznej ludności (LFS) (zmiana w ujęciu rocznym)	LFS (zmiana w ujęciu rocznym)	Rachunki narodowe	Europejskie badanie warunków życia ludności (EU-SILC) (zmiana w ujęciu rocznym)	EU-SILC					
Uzasadnienie wskaźnika	Ogólny rozwój sytuacji na rynku pracy; utrata produkcji i wydajności; konkurencyjność; spójność społeczna	Utrata zdolności do zatrudnienia i wydajności; adekwatność umiejętności; funkcjonowanie instytucji edukacyjnych i instytucji rynku pracy; konkurencyjność; spójność społeczna	Zagregowany popyt; adekwatność dochodów z rynku pracy; skuteczność systemów dochodów zastępczych	Ogólne trendy dotyczące ubóstwa (koncentracja na realnych dochodach osób ubogich); spójność społeczna; erozja kapitału ludzkiego	Segmentacja rynku pracy i niepewne zatrudnienie; równość szans, zagregowany popyt i spójność społeczna					
EPM, SPPM i JAF byłyby wykorzystywane do pomocy w interpretacji głównych wskaźników	<i>Szczegółowa analiza tabeli wyników opierałaby się na przeglądzie sytuacji w dziedzinie zatrudnienia (EPM), przeglądzie sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej (SPPM) oraz wspólnych ramach oceny w ich całościowym ujęciu.</i> <i>Dla celów ilustracyjnych niektóre przykłady wskaźników wymienione poniżej ukazują, w jaki sposób EPM, SPPM i JAF byłyby pomocne w interpretacji głównych wskaźników:</i> <table><tr><td>Stopa długotrwałego bezrobocia; stopa zatrudnienia (m/k, w podziale na wiek, poziom umiejętności); niezamierzona</td><td>Stopa bezrobocia wśród osób młodych; NEET w podziale na wiek 15-18, 18-19, 20-24; wskaźnik zatrudnienia osób</td><td>Wkład dochodów z pracy (pracownicy i osoby pracujące na własny rachunek) do GDHI; realne</td><td>Wskaźnik zagrożenia ubóstwem zakotwiczony w czasie (%); głębokość ubóstwa, wskaźnik głębokości ubóstwa; inne wymiary</td><td>Wskaźniki segmentacji (niezamierzone zatrudnienie czasowe / praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, przemiany</td></tr></table>					Stopa długotrwałego bezrobocia; stopa zatrudnienia (m/k, w podziale na wiek, poziom umiejętności); niezamierzona	Stopa bezrobocia wśród osób młodych; NEET w podziale na wiek 15-18, 18-19, 20-24; wskaźnik zatrudnienia osób	Wkład dochodów z pracy (pracownicy i osoby pracujące na własny rachunek) do GDHI; realne	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem zakotwiczony w czasie (%); głębokość ubóstwa, wskaźnik głębokości ubóstwa; inne wymiary	Wskaźniki segmentacji (niezamierzone zatrudnienie czasowe / praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, przemiany
Stopa długotrwałego bezrobocia; stopa zatrudnienia (m/k, w podziale na wiek, poziom umiejętności); niezamierzona	Stopa bezrobocia wśród osób młodych; NEET w podziale na wiek 15-18, 18-19, 20-24; wskaźnik zatrudnienia osób	Wkład dochodów z pracy (pracownicy i osoby pracujące na własny rachunek) do GDHI; realne	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem zakotwiczony w czasie (%); głębokość ubóstwa, wskaźnik głębokości ubóstwa; inne wymiary	Wskaźniki segmentacji (niezamierzone zatrudnienie czasowe / praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, przemiany						

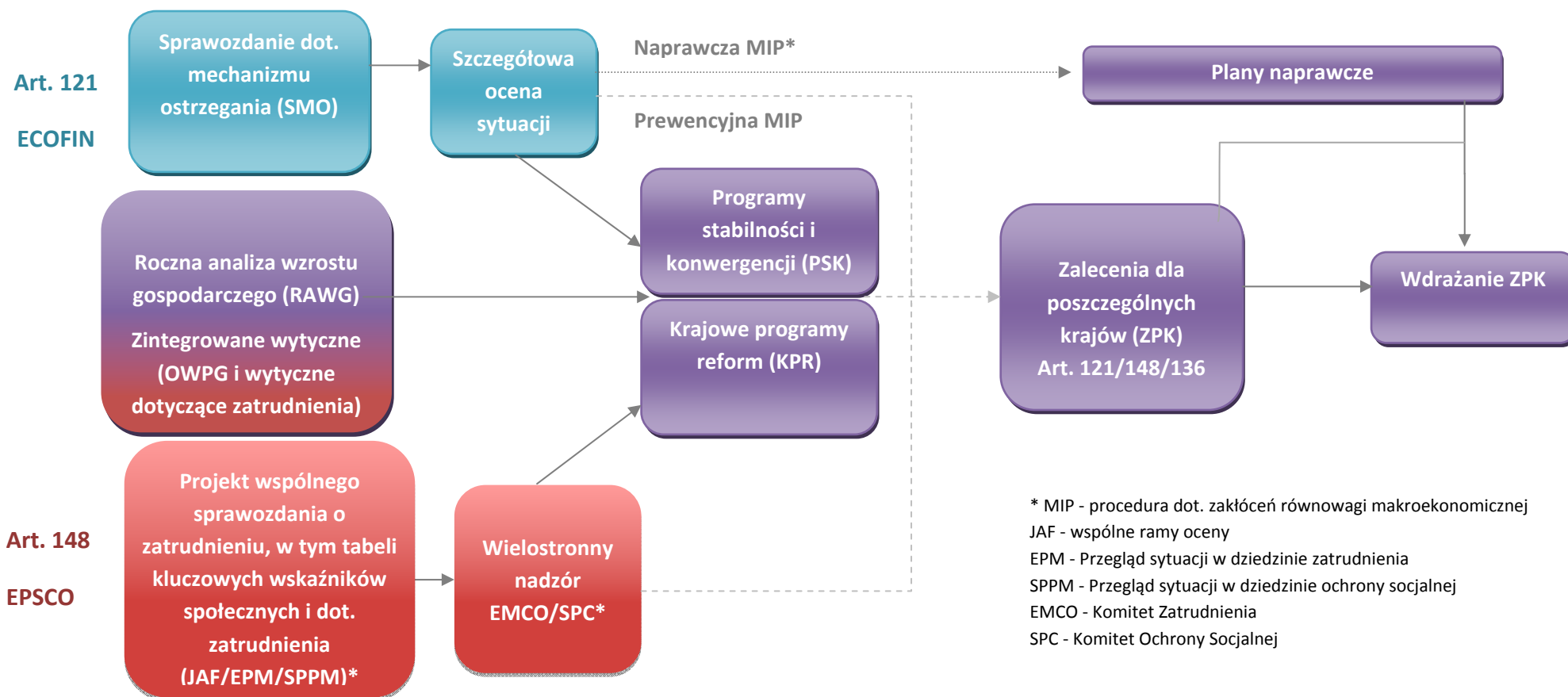
	praca w niepełnym wymiarze czasu pracy / zatrudnienie czasowe; wskaźnik wolnych miejsc pracy (średnio na przestrzeni 3 lat); inne wskaźniki dotyczące zasięgu aktywnej polityki rynku pracy	młodych; osoby przedwcześnie kończące naukę	jednostkowe koszty pracy; wskaźnik oszczędności gospodarstw domowych; stosunek zadłużenia gospodarstw domowych do ich dochodów, wskaźnik objęcia zasiłkiem dla bezrobotnych	ubóstwa; ubóstwo pracujących, gospodarstwa domowe bez osób pracujących; skrajny niedostatek materialny, osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) w kategoriach wiekowych (ubóstwo wśród dzieci, ubóstwo w wieku produkcyjnym, ubóstwo osób starszych)	na rynku pracy (w podziale na rodzaj zatrudnienia lub poziom płac itp.); wskaźniki innych nierówności na rynku pracy (różnice w umiejętności czytania i pisania (PISA)), różnice w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn, nierówność zarobków (z wyłączeniem osób pozostających bez pracy)
--	---	---	---	---	--

Załącznik: Orientacyjna tabela dodatkowych pomocniczych wskaźników z dziedziny zatrudnienia i spraw społecznych w sprawozdaniu dot. mechanizmu ostrzegania

WSKAŹNIKI	Wskaźnik uczestnictwa w rynku pracy (%)	Stopa długotrwałego bezrobocia (%)	Stopa bezrobocia osób młodych (%)	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym (%)
Populacja docelowa	Ludność w wieku produkcyjnym (15-64 lata)	Ludność aktywna zawodowo	Ludność aktywna w tej samej grupie (15-24 lat)	Ludność ogółem
Źródło / zmiana danych	Eurostat, LFS / poziom i zmiana w czasie	Eurostat, LFS / poziom i zmiana w czasie	Eurostat, LFS / poziom i zmiana w czasie	Eurostat, SILC / poziom i zmiana w czasie
Uzasadnienie wskaźnika	Stanowi uzupełnienie stopy bezrobocia, bo wskazuje przepływ z aktywności do nieaktywności i odwrotnie. Umożliwia analizę strukturalnych czynników zniechęcających do poszukiwania pracy oraz zniechęcającego działania	Wskazuje na strukturalne problemy rynku pracy, np. niedopasowanie kwalifikacji, różnice sytuacji osób na rynku pracy i poza nim. Sygnalizuje niskie szanse na powtórne zatrudnienie i zwiększone ryzyko pułapki bezrobocia.	Wskazuje skalę trudności osób wchodzących na rynek pracy wcześniej i prawdopodobnie z niskimi kwalifikacjami; długi okres bezrobocia na wczesnym etapie życia zawodowego może mieć długotrwały wpływ na przyszłe szanse dot. zarobków i utrzymania się na rynku pracy	Wskaźnik zagregowany ujmuje różne wymiary ubóstwa

	długotrwałego bezrobocia, pracy nierejestrowanej, zatrudnienia w sektorze nieformalnym i niedostatecznego zatrudnienia w rolnictwie.			
Wskaźniki uzupełniające	n.d.	n.d.	Odsetek NEET (udział młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się w całej populacji w wieku 15-24 lat)	Składniki: wskaźnik zagrożenia ubóstwem dotyczący ubóstwa względego, wskaźnik skrajnego niedostatku materialnego dotyczący ubóstwa bezwzględnego, odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych o małej intensywności pracy

Wzmocnienie monitorowania i nadzoru wyzwań w dziedzinie zatrudnienia i kwestii społecznych w ramach europejskiego semestru



Październik: trójstronny szczyt społeczny, jesienna Rada Europejska

Listopad: dialog makroekonomiczny; Komisja publikuje RAWG, SMO, projekt WSZ

Luty/marzec: ECOFIN i EPSCO, dialog makroekonomiczny, trójstronny szczyt społeczny, wiosenna Rada Europejska

Kwiecień: finalizacja PSK i KPR (z udziałem krajowych partnerów społecznych)

Maj/czerwiec: Komisja proponuje ZPK; dyskusja w komitetach Rady, EPSCO i ECOFIN

Czerwiec/lipiec: Rada Europejska zatwierdza ZPK, a Rada je przyjmuje