



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 8.3.2016 r.
COM(2016) 127 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Rozpoczęcie konsultacji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych

{SWD(2016) 50 final}

{SWD(2016) 51 final}

1. Wprowadzenie

Przewodniczący Komisji Europejskiej (KE) Jean-Claude Juncker zapowiedział utworzenie europejskiego filaru praw socjalnych w swoim orędziu o stanie Unii wygłoszonym w Parlamencie Europejskim w dniu 9 września 2015 r. Inicjatywa ta jest ujęta w programie prac Komisji na 2016 r. i wpisuje się w działania Komisji na rzecz pogłębionej i bardziej sprawiedliwej unii gospodarczej i walutowej (UGW)¹.

W orędziu o stanie Unii przewodniczący KE Jean-Claude Juncker powiedział: „Musimy zintensyfikować prace nad uczciwym i prawdziwie paneuropejskim rynkiem pracy. (...) W ramach tych działań będę chciał stworzyć europejski filar praw socjalnych, który bierze pod uwagę zmieniające się realia europejskich społeczeństw i świata pracy. Filar ten może służyć za kompas wyznaczający kierunek działań na rzecz odnowionej konwergencji w strefie euro. Ten europejski filar praw socjalnych powinien być uzupełnieniem tego, co już razem osiągnęliśmy w dziedzinie ochrony pracowników w UE. Będę oczekiwał od partnerów społecznych, że odegrają kluczową rolę w tym procesie. Wierzę, że dobrze postępujemy, zapoczątkowując tę inicjatywę w strefie euro i pozwalając pozostałym państwom członkowskim UE, by przyłączyły się do niej, jeśli zechcą”.

W niniejszym komunikacie przedstawiono plan działania prowadzący do utworzenia europejskiego filaru praw socjalnych. Zawarto w nim uzasadnienie inicjatywy, omówiono jej rolę, zakres i charakter oraz rozpoczęto szerokie konsultacje mające na celu zebranie informacji zwrotnych. Wstępny projekt filaru załączony do niniejszego komunikatu ma na celu ułatwienie dyskusji na temat proponowanej inicjatywy. Niniejszemu komunikatowi towarzyszą dwa dokumenty robocze służb Komisji: pierwszy z nich opisuje najważniejsze tendencje gospodarcze, społeczne i dotyczące rynku pracy, w odpowiedzi na które ma zostać wprowadzony filar, a drugi omawia najważniejszy dorobek prawny na poziomie UE².

2. Co przemawia za europejskim filarem praw socjalnych

2.1. Społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności

Działanie na szczeblu UE odzwierciedla zasady leżące u podstaw Unii i opiera się na przekonaniu, że rozwój gospodarczy powinien zwiększać postęp społeczny i spójność społeczną, gwarantując jednocześnie odpowiednie zabezpieczenia socjalne, zgodnie z europejskimi wartościami; polityka społeczna powinna być również postrzegana jako czynnik zwiększający produktywność poprzez ograniczenie nierówności, tworzenie większej liczby miejsc pracy i zapewnienie optymalnych warunków rozwoju dla europejskiego kapitału ludzkiego. Przekonanie to znajduje potwierdzenie w danych dotyczących zatrudnienia i postępu społecznego. Państwa członkowskie osiągające najlepsze wyniki gospodarcze prowadzą ambitniejszą i skuteczniejszą politykę społeczną; polityka ta stanowi centralny element ich modelu wzrostu, a nie zwykłe następstwo zaawansowania gospodarki. Kluczem do sukcesu jest stworzenie takich systemów bezpieczeństwa socjalnego i instytucji rynku pracy, które dobrze pełnią swoją rolę i wspierają tworzenie miejsc pracy.

¹ Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej, 15 lipca 2014 r.: „Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych”.

² Dokumenty robocze służb Komisji „Główne tendencje w dziedzinie gospodarki, spraw socjalnych i zatrudnienia leżące u podstaw europejskiego filaru praw socjalnych” (SWD(2016) 51) i „Dorobek socjalny UE” (SWD(2016) 50) z dnia 8 marca 2016 r.

Takie podejście stanowi również fundament programu gospodarczego Komisji, co obrazuje roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2016 r. W swoich dążeniach mających na celu wspieranie reform strukturalnych, inwestycji i odpowiedzialnej polityki budżetowej Komisja kładzie wyraźny nacisk na kwestie społeczne i sprawiedliwość społeczną.

Zgodnie z zasadą pomocniczości kształtowanie polityki zatrudnienia i polityki społecznej leży w gestii przede wszystkim państw członkowskich. Dotyczy to również kwestii prawa pracy i organizacji systemów bezpieczeństwa socjalnego. Taki podział kompetencji jest potwierdzony w traktatach unijnych; od czasu powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej traktaty te przewidują również, że UE może uzupełniać działania państw członkowskich. Artykuł 3 Traktatu o Unii Europejskiej odzwierciedla ten ogólny cel, zgodnie z którym Unia „[d]ziała na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska”.

Z tego właśnie powodu proces tworzenia i pogłębiania jednolitego rynku europejskiego szedł w parze z rozwojem socjalnego dorobku prawnego (*acquis*) na szczeblu UE, aby zapewnić równe warunki działania, ograniczyć ryzyko dumpingu socjalnego lub „równania w dół” oraz ułatwić integrację gospodarczą i społeczną. Z tego też względu zatrudnienie i kwestie socjalne stanowią od lat 90. XX wieku nieodzowny element procesu koordynacji polityki gospodarczej na poziomie UE – obecnie znanego jako europejski semestr. Projekt europejskiego filaru praw socjalnych kieruje się tą samą logiką i ma dwojaki cel: wyjście z kryzysu i przygotowanie się na przyszłe wyzwania oraz przyczynienie się do powstania pogłębionej i bardziej sprawiedliwej UGW.

2.2. Wyjście z kryzysu i przygotowanie się na przyszłe wyzwania

Europa przeszła najpoważniejszy kryzys od dziesięcioleci: każde państwo członkowskie z osobna i cała UE zmagają się z jego skutkami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi, starając się jednocześnie przewidzieć dalszy rozwój sytuacji. Kryzys miał dotkliwe skutki dla europejskich społeczeństw i gospodarek – skutki, które są wciąż widoczne. Systemy bezpieczeństwa socjalnego złagodziły nieco skutki kryzysu, ale nastąpił wzrost bezrobocia, duży odsetek ludności jest zagrożony ubóstwem, finanse publiczne są mocno napięte, a sytuacja gospodarcza poszczególnych państw bardzo się różnicowała. Szczególnie poważne skutki dla jednostek i społeczeństw ma utrzymujące się od lat wysokie bezrobocie: blisko 22 miliony osób pozostaje bez pracy i szuka zatrudnienia (w tym prawie 17 mln w strefie euro), a 10 milionów spośród nich jest bezrobotnych dłużej niż jeden rok.

Pewne długookresowe trendy o fundamentalnym znaczeniu są częściowo maskowane przez kryzys, a inne stały się bardziej widoczne. Należą do nich np. zmiany struktur społecznych, rodzinnych i modeli pracy; wydłużenie i większa zmienność życia zawodowego; bardziej zróżnicowana siła robocza i rozpowszechnianie się nowych form pracy; paradoksalny związek pomiędzy rosnącym poziomem wykształcenia a coraz powszechniejszym niedopasowaniem umiejętności do potrzeb rynku pracy; narastające nierówności; nowe potrzeby i nowe możliwości związane z dłuższym średnim trwaniem życia oraz starzeniem się społeczeństwa; zmiany technologiczne oraz cyfryzacja społeczeństwa i gospodarki.

Skala i charakter wyzwań, jakie stoją przed światem pracy i ogółem społeczeństwa, zmieniła się radykalnie w porównaniu z XX wiekiem. Europa będzie się musiała przystosować do wielu nowych trendów – obecnie i w przyszłości. Cele polityki społecznej i jej skuteczność są

poddawane poważnej próbie. Europa musi posiadać dobrze funkcjonujące i sprawiedliwe rynki pracy oraz systemy bezpieczeństwa socjalnego, aby móc zwiększyć produktywność, konkurować na światowych rynkach, zwiększyć spójność społeczną i zapewnić stały wzrost poziomu życia swoim obywatelom.

Ten sposób myślenia zaczyna dochodzić do głosu zarówno na arenie międzynarodowej, jak i we wszystkich państwach członkowskich³. Mimo wielu niewiadomych dotyczących przyszłości, na świecie pojawia się konsensus – poparty coraz licznymi dowodami – w sprawie konieczności ściślejszego powiązania rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego oraz przekonanie, że nierówności hamują rozwój gospodarczy i że należy zbudować bardziej integracyjny model wzrostu. Świadczą o tym chociażby cele zrównoważonego rozwoju przyjęte we wrześniu 2015 r. przez Organizację Narodów Zjednoczonych i konkluzje z posiedzeń grupy G20. Te globalne plany działania czerpią z licznych badań organizacji międzynarodowych, takich jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Bank Światowy, Międzynarodowa Organizacja Pracy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Publikacje te podkreślają, że inwestycje w kapitał ludzki przyczyniają się w znaczącym stopniu do długoterminowego wzrostu gospodarczego, równości i postępu społecznego. Potwierdzają one również, że w długim okresie nierówność dochodów może wpływać niekorzystnie na potencjał wzrostu gospodarczego, ponieważ konsoliduje i wzmacnia brak równych szans, ogranicza rozwój umiejętności i utrudnia mobilność zawodową i społeczną. W rozwiniętych gospodarkach, które opierają swój dobrobyt na wzroście produktywności i na zdolności do innowacji, rozwój społeczny i gospodarczy idą ręką w rękę.

Fundamentem nowoczesnej polityki społecznej powinny być: inwestycje w kapitał ludzki oparte na zasadzie równych szans; zapobieganie ryzyku socjalnemu i ochrona przed nim; utrzymywanie skutecznych zabezpieczeń socjalnych; stosowanie zachęt do wejścia na rynek pracy – tak aby umożliwić obywatelom prowadzenie godnego życia, płynne dostosowywanie się do zmian sytuacji osobistej i zawodowej w ciągu ich życia oraz jak najlepsze wykorzystanie zdolności.

2.3. W kierunku pogłębionej i bardziej sprawiedliwej unii gospodarczej i walutowej

Strefa euro wyciąga wnioski z kryzysu, jaki miał miejsce w ostatnich latach, i rozpoczyna proces głębszej integracji i konsolidacji. Działania te obejmują oczywiście wymiar społeczny. W sprawozdaniu pięciu przewodniczących poświęconym dokończeniu budowy europejskiej UGW⁴ podkreślono, że „[w] kwestiach społecznych Europa powinna dążyć do uzyskania najwyższej oceny”, a „[p]omyślnie wdrożenie UGW wymaga, aby rynki pracy i siatki

³ Zob. na przykład MOP (2015) „The future of work centenary initiative”; OECD (2016) „Policy forum on the future of work”; Bertelsmann Stiftung (2015) „Redesigning European welfare states – Ways forward”; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015) „Green Paper: Re-Imagining Work. Work 4.0”; Światowe Forum Ekonomiczne (2016) „The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution”; OECD, MFE, Bank Światowy i MOP (2015) „Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes”.

⁴ „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, sprawozdanie opracowane przez Jean-Claude'a Junckera we współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, czerwiec 2015 r. W swoim wspólnym wkładzie w sprawozdanie Francja i Niemcy podkreśliły m.in. potrzebę zacieśnienia współpracy i ustalenia wspólnych kierunków działań w niektórych obszarach, takich jak aktywna polityka rynku pracy i systemy zabezpieczenia społecznego. Zob. także European Political Strategy Center (2015) „The Social Dimension of Economic and Monetary Union”.

bezpieczeństwa socjalnego funkcjonowały sprawnie i w sposób sprawiedliwy we wszystkich państwach członkowskich strefy euro”. W sprawozdaniu tym przyznano, że nie istnieje uniwersalny model, ale podkreślono jednocześnie, że wyzwania w różnych państwach członkowskich są często podobne. Wezwano również do położenia większego nacisku na zatrudnienie i postęp społeczny w ramach szerszego procesu konwergencji w kierunku bardziej odpornych struktur gospodarczych w obrębie strefy euro.

Zalecenia te to coś więcej niż tylko imperatywy polityczne czy społeczne – ich realizacja jest konieczna z ekonomicznego punktu widzenia. Doświadczenia ostatnich piętnastu lat pokazały, że zakłócenia równowagi makroekonomicznej utrzymujące się w jednym państwie członkowskim lub w kilku państwach członkowskich mogą zagrozić stabilności całej strefy euro i że niezdolność tych państw do zlikwidowania zakłóceń może doprowadzić do jeszcze głębszych rozbieżności, które są bardzo kosztowne dla gospodarek. Po kryzysie z lat 2007–2008, który dotknął szczególnie mocno niektóre państwa, sytuacja w strefie euro przestała być jednorodna. Zmniejszenie tych różnic wymaga czasu. W dalszej perspektywie jest oczywiste, że pomyślna przyszłość strefy euro zależy w dużym stopniu od sprawnego funkcjonowania krajowych rynków pracy i systemów bezpieczeństwa socjalnego oraz od skutecznego absorbowania skutków wstrząsów makroekonomicznych przez gospodarkę i jej zdolności dostosowawczych.

Aby rynki pracy działały efektywnie i sprzyjały włączeniu społecznemu, muszą odpowiednio godzić ze sobą elastyczność i bezpieczeństwo stosunku pracy, dbając w ten sposób zarówno o zdolności dostosowawcze, jak i wysoki poziom zatrudnienia. Związany z tą koncepcją model elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (ang. *flexicurity*) nie jest nowy, ale w świetle skutków kryzysu i zmian zachodzących na rynku pracy nadszedł czas, aby na nowo rozważyć, w jaki sposób najlepiej stosować go w praktyce. Przedsiębiorstwom zależy na przewidywalnym otoczeniu biznesowym, które cechuje pewność prawa; chcą one przyciągać wykwalifikowanych i wydajnych pracowników, ale jednocześnie być w stanie reagować na szybko zmieniające się realia rynkowe. Pracownicy są z kolei zainteresowani bezpieczeństwem zatrudnienia i dochodów. Chcą być w stanie godzić pracę i życie prywatne, ale także podejmować nowe wyzwania i adaptować się do nowych sytuacji w trakcie swojej kariery zawodowej oraz stale gromadzić cenne umiejętności w perspektywie całego życia. Osoby bezrobotne i bierne zawodowo często starają się powrócić na rynek pracy, ale boją się utknięcia na nisko płatnych stanowiskach, które nie oferują im żadnych perspektyw ani podstawowych praw socjalnych. W interesie gospodarek i społeczeństw, szczególnie w obrębie strefy euro, leży lepszy rozwój i wykorzystywanie umiejętności, większa sprawność i odporność, spójność społeczna oraz sprawiedliwy i efektywny podział praw, obowiązków i dochodów, w tym również między pokoleniami.

W świetle wysokiego bezrobocia i starzenia się społeczeństwa oraz presji na finanse publiczne i konieczności ograniczania efektów zewnętrznych wynikających z zakłóceń równowagi makroekonomicznej w pojedynczych państwach szczególnego znaczenia nabierają różnego rodzaju kwestie związane z działaniem krajowych systemów opieki społecznej: po pierwsze, czy są adekwatne do potrzeb i mają zapewnione stabilne finansowanie w długim okresie, w kontekście zmieniających się potrzeb społecznych, w tym konieczności walki z ubóstwem; po drugie, jaki mają wpływ na tworzenie miejsc pracy, zarówno z perspektywy pracodawców, jak i osób poszukujących pracy, w tym na motywację tych ostatnich do podjęcia zatrudnienia, oraz czy przyczyniają się do poprawy umiejętności jednostek i ich pełniejszego uczestnictwa w życiu społecznym; po trzecie – aspekt ten ma szczególne znaczenie w przypadku strefy euro – czy są w stanie amortyzować wstrząsy makroekonomiczne i pełnić funkcję automatycznych stabilizatorów. Wysokie zatrudnienie,

niskie bezrobocie i dobrze skonstruowane systemy bezpieczeństwa socjalnego są niezwykle ważne dla zdrowej kondycji finansów publicznych, a zbyt duże różnice dotyczące rynków pracy i sytuacji społecznej zagrażają funkcjonowaniu strefy euro. Dzięki debacie na temat jakości finansów publicznych (na którą duży wpływ mają również systemy bezpieczeństwa socjalnego), podjętej w ramach działań służących poprawie nadzoru budżetowego na szczeblu UE, zwrócono większą uwagę na kwestie sprawiedliwości i skuteczności dochodów i wydatków publicznych.

2.4. Wykorzystanie bogatych doświadczeń

Przy tworzeniu europejskiego filaru praw socjalnych można skorzystać z dotychczasowych bogatych doświadczeń i istniejących praktyk: w przypadku wielu obszarów liderzy osiągający najlepsze na świecie wyniki znajdują się właśnie w Europie, a stosowane przez nich rozwiązania są dobrze znane. Biorąc jednak pod uwagę skalę dzisiejszych wyzwań, nie ma już miejsca na bierne samozadowolenie ani trzymanie się *status quo*. Wiele lekcji można również wyciągnąć z szybko zmieniających się realiów na świecie.

Filar uwzględnia znaczące różnice pomiędzy państwami członkowskimi, ale może jednocześnie opierać się na tych wartościach i zasadach, które są wspólne na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym. Te wartości i zasady zajmują ważne miejsce w takich dokumentach, jak Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także w instrumentach międzynarodowych, takich jak Europejska karta społeczna przyjęta przez Radę Europy czy zalecenia przedstawiane przez MOP.

Tego typu ramy obejmują często szeroki zakres dziedzin i określają dla nich ogólne zasady lub minimalne standardy, które są uzupełniane na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Wyzwanie dla Europy stanowi zatem nie tyle uznawanie praw, co korzystanie z nich w praktyce oraz ich wdrażanie, ze względu na szybkie zmiany otoczenia społecznego, prawnego i ekonomicznego.

Na przestrzeni lat Komisja podejmowała inicjatywy w celu wzmocnienia działań realizujących pilne priorytety i aktualizujących unijny *acquis*. Działania takie są zgodne ze strategią lepszych uregulowań prawnych: nie chodzi tu o mniejszą liczbę uregulowań, tylko o takie podejście do regulacji, które w pełni uwzględnia realne skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe, aby zagwarantować, że każda inicjatywa osiągnie swój cel w najlepszy możliwy sposób. Podczas swojej obecnej kadencji Komisja rozpoczęła programy europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020, przy czym blisko 20 % środków jest uruchamianych poprzez Europejski Fundusz Społeczny. Komisja podjęła również działania w wielu obszarach polityki, które obejmują między innymi:

- zwrócenie większej uwagi na aspekty społeczne w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, stosowanie wskaźników społecznych w procedurze dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, promowanie kryteriów społecznych (tzw. „benchmarking społeczny”) oraz ocenę skutków społecznych nowego programu pomocy stabilizacyjnej dla Grecji;
- uwzględnianie celów społecznych w inicjatywach przewodnich, takich jak plan inwestycyjny dla Europy, unia energetyczna i jednolity rynek cyfrowy;
- przedstawienie dokumentu „Strategiczne zaangażowanie na rzecz równości płci w latach 2016–2019”;
- skoncentrowane, wczesne wsparcie finansowe dla państw członkowskich w celu umożliwienia im wprowadzenia programu gwarancji dla młodzieży, który przewiduje, że wszyscy młodzi ludzie poniżej 25. roku życia powinni otrzymać dobrej jakości, konkretną ofertę zatrudnienia w ciągu 4 miesięcy od zakończenia formalnego kształcenia lub utraty pracy;
- wydanie wytycznych dla państw członkowskich w sprawie ponownej integracji na rynku pracy osób długotrwale bezrobotnych;

- przedstawienie wniosku dotyczącego europejskiego aktu w sprawie dostępności, aby ułatwić dostęp na jednolitym rynku do podstawowych dóbr i usług dla osób niepełnosprawnych;
- zaproponowanie przeglądu dyrektywy o delegowaniu pracowników w celu wsparcia zasady równości wynagrodzeń za taką samą pracę w tym samym miejscu pracy.

W 2016 r. prowadzone są również prace nad kilkoma dodatkowymi aspektami, które będą kontynuowane równolegle do konsultacji w sprawie filaru. Są to prace w sprawie: „nowego początku” dla pracujących rodziców, aby pomóc im w osiągnięciu równowagi pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym; europejskiego programu na rzecz umiejętności; oraz szczegółowej analizy 24 dyrektyw dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, która powinna pomóc ocenić ich aktualność, skuteczność i spójność; działanie to ma służyć zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w świetle nowych zagrożeń, a także uproszczeniu i modernizacji obowiązujących przepisów oraz ułatwieniu ich stosowania przez MŚP. Powyższe przykłady pokazują, że UE może działać w sferze społecznej wspierająco, przedstawiać wytyczne i ramowe regulacje, oraz dają pojęcie o dalszych działaniach, które mogą być podjęte w związku z utworzeniem filaru.

Ważnym priorytetem dla obecnej Komisji jest także zachęcanie do dialogu społecznego na wszystkich szczeblach. Po konferencji wysokiego szczebla rozpoczynającej na nowo unijny dialog społeczny, która odbyła się w marcu 2015 r., europejscy partnerzy społeczni uzgodnili na szczeblu międzysektorowym, że przeprowadzą wspólnie szczegółową analizę zatrudnienia, oraz ustalili wspólny program prac na lata 2015–2017. Rozpoczęto negocjacje w sprawie niezależnego porozumienia ramowego dotyczącego aktywnego starzenia się; przygotowywane są wspólne wnioski w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. grupa robocza bada wdrożenie przez jej członków poprzednich niezależnych porozumień ramowych. Sektorowi partnerzy społeczni UE, reprezentujący 43 różnych sektorów i 75 % siły roboczej, kontynuowali również realizację swoich wspólnych programów prac.

3. Europejski filar praw socjalnych: rola, zakres i charakter prawny

Celem filaru jest sformułowanie pewnych kluczowych zasad, które będą wspierać sprawnie działające i sprawiedliwe rynki pracy oraz systemy bezpieczeństwa socjalnego. Jak wskazał przewodniczący KE Jean-Claude Juncker, filar ten zostanie utworzony w strefie euro, a pozostałe państwa członkowskie UE będą miały możliwość dobrowolnego przyłączenia się do tej inicjatywy.

Filar praw socjalnych będzie zatem stanowić rozwinięcie i uzupełnienie istniejącego na szczeblu UE dorobku socjalnego, a jego zasady będą kładły szczególny nacisk na potrzeby i wyzwania dotyczące strefy euro. Po zatwierdzeniu filar powinien stać się ramami odniesienia umożliwiającymi monitorowanie zatrudnienia i sytuacji społecznej w uczestniczących państwach członkowskich, przeprowadzanie reform na szczeblu krajowym oraz w szczególności ukierunkowanie nowej konwergencji w strefie euro.

3.1. Określenie zasad odpowiadających obecnym i przyszłym realiom

Do niniejszego komunikatu załączono wstępny projekt filaru, który stanowi podstawę do dyskusji. Przy wyborze poszczególnych zasad kierowano się ich znaczeniem dla osiągania wyników gospodarczych i postępów społecznych przez uczestniczące państwa członkowskie.

Struktura projektu opiera się na trzech głównych osiach:

- równość szans i dostęp do zatrudnienia, w tym rozwój umiejętności i uczenie się przez całe życie oraz aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia, aby zwiększyć szanse na zatrudnienie, ułatwić wejście lub powrót na rynek pracy i poruszanie się po tym rynku oraz poprawić umiejętności przystosowania zawodowego;
- uczciwe warunki pracy zapewniające właściwy i stabilny podział praw i obowiązków pomiędzy pracownikami a pracodawcami oraz odpowiednią równowagę pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem zatrudnienia, aby ułatwić tworzenie nowych miejsc pracy i podejmowanie zatrudnienia oraz wspierać zdolności adaptacji przedsiębiorstw i dialog społeczny;
- odpowiednia i zrównoważona ochrona socjalna, jak również dostęp do niezbędnych usług o wysokiej jakości, w tym opieki nad dziećmi, ochrony zdrowia i opieki długoterminowej, aby zapewnić godne życie i ochronę przed zagrożeniami oraz możliwość pełnego udziału w życiu zawodowym i społecznym.

W projekcie wskazano pewną liczbę dziedzin polityki i przypisano do nich określone zasady. Zasady te wyprowadzono z uprawnień socjalnych, które znajdują się już w prawie unijnym i innych odpowiednich źródłach prawa; określają one bardziej szczegółowo, w jaki sposób można realizować te prawa socjalne. Przy ich formułowaniu korzystano również z wytycznych istniejących na szczeblu UE, np. w kontekście koordynacji polityki gospodarczej, starając się jednocześnie uwzględnić najbardziej aktualne tendencje.

W przypadku każdej z tych zasad istnieją duże różnice pomiędzy poszczególnymi państwami europejskimi; konieczne jest także uporanie się z wieloma trudnościami praktycznymi, o różnej skali. Dotyczą one zwykle rozbieżności interesów obywateli, przedsiębiorstw i społeczeństwa; ewentualnych kompromisów pomiędzy krótko- i długookresowymi rozwiązaniami; istnienia szarej strefy, także w wyniku rozmywania się tradycyjnej koncepcji pracy; kwestii podziału kosztów pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym. Kolejnym wyzwaniem jest opracowanie nowych standardów i praktyk w taki sposób, aby odpowiadały one potrzebom dynamicznie zmieniającej się gospodarki i wspierały proces konwergencji na poziomie regionów i całych państw członkowskich.

Koncepcja filaru, ani też debata prowadząca do jego utworzenia, nie powinna służyć zamaskowaniu tych różnic i napięć, ale ich ujawnieniu i przeanalizowaniu z nowej perspektywy, uwzględniającej zmiany realiów świata pracy i odmienne sytuacje państw członkowskich. W ten sposób filar powinien przyczynić się do modernizacji, rozszerzenia i pogłębienia praw socjalnych w pracy i w życiu społecznym poprzez ułatwienie korzystania z nich w praktyce i rozpowszechnianie praktyk przynoszących korzyści obywatelom, przedsiębiorstwom i całemu społeczeństwu.

3.2. Wartość dodana dla strefy euro i całej UE

Filar nie powiela ani nie parafrazuje unijnego *acquis*: doprecyzowuje on zasady i zobowiązania, które mogą przyczynić się do większej konwergencji w strefie euro. Na analogicznej zasadzie – podobnie jak filar nie zastępuje *acquis* – zaproponowane tutaj zasady nie zastępują istniejących praw: oferują one możliwość dokonania oceny, a w przyszłości także wyrównania w górę wyników krajowych polityk zatrudnienia i polityk socjalnych.

Proces prowadzący do ustanowienia filaru powinien stać się również okazją do przeglądu *acquis*. Obecny dorobek prawny był tworzony stopniowo, przez długi okres; poszczególne dziedziny różnią się też stopniem regulacji. Przy okazji konsultacji w sprawie filaru można przyjrzeć się całemu *acquis*, ocenić jego adekwatność w kontekście nowych tendencji i zidentyfikować obszary, które mogą wymagać w przyszłości podjęcia działań na odpowiednim szczeblu.

Takie podsumowanie powinno służyć w szczególności znalezieniu odpowiedzi na następujące pytania: czy istnieje deficyt we wdrażaniu *acquis*? Czy prawa socjalne ustanowione na szczeblu UE wykazują jakiegokolwiek poważne luki? W jaki sposób można przeciwdziałać takim deficytom i lukom? Z tego też względu proces konsultacji prowadzący do utworzenia filaru będzie otwarty dla wszystkich państw członkowskich i powinien pomóc państwom spoza strefy euro w decyzji, czy chcą przyłączyć się do filaru.

Prace nad ustanowieniem filaru będą dopełniać inne działania służące pogłębieniu UGW⁵ i będą stanowić wkład w przygotowanie białej księgi w sprawie przyszłości europejskiej unii gospodarczej i walutowej, zaplanowanej na wiosnę 2017 r. W szczególności, sprawozdanie pięciu przewodniczących w sprawie dokończenia budowy europejskiej UGW podkreśla potrzebę kontynuowania procesu konwergencji w celu osiągnięcia zbliżonego poziomu odporności struktur gospodarczych oraz nadania temu procesowi bardziej wiążącego charakteru w perspektywie średniookresowej. Cele te zostałyby osiągnięte poprzez uzgodnienie wspólnego zbioru wysokich standardów, które powinny skupiać się m.in. na rynkach pracy.

Oprócz tego, charakter prawny samego filaru będzie musiał uwzględniać zakres i ograniczenia prawne, zarówno na poziomie UE, jak i strefy euro. I tak na przykład art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyraźnie przewiduje, że Unia nie ma kompetencji do stanowienia prawa dotyczącego „wynagrodzeń”.

Na potrzeby ustanowienia filaru można wziąć pod uwagę szereg instrumentów, m.in. zalecenie, ale zasadnicze znaczenie dla Komisji będzie miało zaangażowanie Parlamentu i Rady oraz innych instytucji UE oraz uzyskanie szerokiego poparcia dla wprowadzenia tego środka.

4. Cele konsultacji

Utworzenie filaru praw socjalnych stanowi okazję do refleksji nad istniejącymi prawami socjalnymi, szczególnymi potrzebami strefy euro, zmieniającymi się realiami w świecie pracy i nad reformami, które są potrzebne na wszystkich szczeblach. Konsultacje powinny mieć zatem możliwie jak najszerszy zasięg.

4.1. Pożądane wyniki konsultacji

Proces konsultacji ma trzy główne cele.

- Pierwszym celem jest dokonanie oceny obecnie obowiązującego unijnego *acquis*. W szczególności konsultacje powinny pomóc ustalić, w jakim stopniu istniejące prawa znajdują zastosowanie w praktyce i są adekwatne z punktu widzenia obecnych i

⁵ COM (2015) 600 z dnia 21 października 2015 r. w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej.

przyszłych wyzwań, oraz czy należy w związku z tym rozważyć nowe sposoby działania.

- Drugim celem konsultacji jest refleksja nad nowymi tendencjami w modelach pracy i w życiu społeczeństw, które pojawiają się na skutek zmian demograficznych, nowych technologii i innych czynników mających wpływ na życie zawodowe i warunki społeczne. Należy aktywnie zachęcać do wskazywania najlepszych praktyk i praktycznych doświadczeń z dziedziny innowacji społecznych.
- Trzecim celem jest zebranie opinii i informacji zwrotnych na temat projektu europejskiego filaru praw socjalnych. Konsultacje powinny służyć przedyskutowaniu jego zakresu i treści oraz roli, jaką ma on pełnić w kontekście społecznego wymiaru UGW, refleksji nad szczególnymi potrzebami strefy euro, omówieniu specyfiki zasad zaproponowanych w niniejszym komunikacie oraz przeanalizowaniu wyzwań, które się z nimi wiążą. Konsultacje powinny również pomóc państwom członkowskim spoza strefy euro w decyzji, czy chcą przyłączyć się do filaru.

Konsultacje powinny zakończyć się do dnia 31 grudnia 2016 r.; w oparciu o ich wyniki Komisja przedstawi ostateczny projekt filaru na początku 2017 r.

4.2. Pobudzenie debaty

W nadchodzących miesiącach Komisja będzie aktywnie współpracować z pozostałymi instytucjami UE, organami krajowymi i parlamentami, związkami zawodowymi i stowarzyszeniami przedsiębiorców, organizacjami pozarządowymi, podmiotami świadczącymi usługi społeczne, ekspertami ze środowisk akademickich, jak również z ogółem społeczeństwa. Na szczeblu krajowym Komisja będzie zachęcać do debaty za pośrednictwem swoich przedstawicielstw w państwach członkowskich.

Unijni partnerzy społeczni zostaną poproszeni o czynny udział w kształtowaniu filaru. Komisja zwróci się również o opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

4.3. Zbieranie informacji zwrotnych

W celu dostarczenia materiałów do debaty Komisja będzie prowadzić – obok konsultacji społecznych – dodatkowe prace w trzech nurtach – każdy z nich odpowiada jednemu z pożądanym wyników konsultacji, o których wspomniano wcześniej:

- Podsumowanie dorobku socjalnego UE.
- Przyszłość rynków pracy i systemów bezpieczeństwa socjalnego – wyzwania i szanse.
- Rola europejskiego filaru praw socjalnych w ramach pogłębionej i bardziej sprawiedliwej unii gospodarczej i walutowej.

Przed końcem 2016 r. Komisja zorganizuje konferencję europejską, aby poznać opinie zainteresowanych stron.

4.4. Przygotowanie dyskusji

Na potrzeby konsultacji utworzono specjalną stronę internetową:
<http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights>

Znajdą się na niej następujące materiały:

- niniejszy komunikat i uzupełniające go dokumenty robocze służb Komisji;
- komplet arkuszy informacyjnych przygotowanych przez służby Komisji, opisujących bardziej szczegółowo argumenty ekonomiczne i prawne, które uzasadniają wybór dziedzin objętych filarem (zob. projekt filaru załączony do niniejszego komunikatu);
- zaplanowane działania w ramach każdego z trzech nurtów prac, o których wspomniano powyżej;
- wykaz spotkań i wydarzeń na szczeblu unijnym i krajowym zaplanowanych na nadchodzące miesiące.

5. Pytania do konsultacji

Komisja zachęca wszystkie zainteresowane strony do udzielenia odpowiedzi na pytania postawione w niniejszym komunikacie, a także do przekazania wszelkich dodatkowych uwag do dnia **31 grudnia 2016 r.**

Można to zrobić poprzez wypełnienie internetowej ankiety dostępnej na wspomnianej powyżej stronie internetowej lub przesłanie odpowiedzi pocztą elektroniczną na następujący adres:

EMPL-EUROPEAN-PILLAR-OF-SOCIAL-RIGHTS@ec.europa.eu

albo pocztą zwykłą na adres:

EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General Employment, Social Affairs and Inclusion

Rue Joseph II, 27 – 00/120

B-1049 BRUXELLES⁶

Komisja Europejska pragnie poznać opinie na temat następujących kwestii:

Sytuacja społeczna a dorobek socjalny UE

1. Jakie kwestie uważają Państwo za najpilniejsze priorytety w dziedzinie zatrudnienia i sytuacji społecznej?
2. W jaki sposób możemy uwzględnić istniejące w Europie różnice w zakresie zatrudnienia i sytuacji społecznej?
3. Czy unijny *acquis* jest wciąż aktualny i czy widzą Państwo potrzebę dalszych działań na szczeblu UE?

Przyszłość rynków pracy i systemów bezpieczeństwa socjalnego

4. Jakie tendencje przeobrażą najbardziej, Państwa zdaniem, rynki pracy i systemy bezpieczeństwa socjalnego?
5. Jakie są najważniejsze zagrożenia i szanse związane z tymi tendencjami?
6. Czy mogą Państwo wskazać (już istniejące albo dopiero wprowadzane) strategie polityczne, instytucje albo praktyki przedsiębiorstw, które mogą posłużyć jako punkt odniesienia?

Europejski filar praw socjalnych

7. Czy zgadzają się Państwo z opisanym w niniejszym komunikacie podejściem dotyczącym ustanowienia europejskiego filaru praw socjalnych?
8. Czy uważają Państwo za właściwe zakres, dziedziny i zasady filaru, które zaproponowano w niniejszym komunikacie? Czy istnieją jakieś kwestie, które zostały pominięte lub nieodpowiednio potraktowane w dotychczasowych rozważaniach?
9. Jakie dziedziny i zasady będą odgrywać najważniejszą rolę w ramach „odnowionej” konwergencji w strefie euro?

⁶ Zwracamy uwagę, że wszystkie otrzymane odpowiedzi oraz dane respondenta zostaną opublikowane w internecie, chyba że respondent sprzeciwi się publikacji swoich danych osobowych, powołując się na konieczność ochrony swoich uzasadnionych interesów. W takim przypadku uwagi mogą zostać opublikowane anonimowo. W przeciwnym razie odpowiedź nie zostanie opublikowana, a jej treść nie zostanie uwzględniona.

10. W jaki sposób należy je wyrazić i realizować? W szczególności, czy widzą Państwo możliwość (i wartość dodaną) wprowadzenia w niektórych obszarach minimalnych standardów lub wartości odniesienia, a jeśli tak, to jakich?

Mogą również Państwo przedstawić uwagi do każdej dziedziny i zasady proponowanego filaru poprzez wypełnienie bardziej szczegółowego kwestionariusza online, który znajduje się na stronie internetowej poświęconej konsultacji.