

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE)”

COM(2005) 141 końcowy — 2005/0057 (CNS)

(2005/C 286/08)

Dnia 22 kwietnia 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 128 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała opinię w dniu 24 maja 2005 r. (sprawozdawca: **Henri MALOSSE**).

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny dnia 31 maja, zgodnie z procedurą pisemną (art. 58 regulaminu wewnętrznego), większością głosów, przy jednym głosie „przeciw”, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

Na posiedzeniu w dniach 22-23 marca 2005 r. Rada Europejska potwierdziła konieczność nadania nowego impulsu strategii lizbońskiej oraz przesunięcia akcentu na rozwój gospodarczy i zatrudnienie.

Rada wezwała Komisję do wyrażenia priorytetowego znaczenia tych dwóch zagadnień w nowych ogólnych wytycznych polityki gospodarczej oraz nowych wytycznych polityki zatrudnienia.

Te dwa teksty zostały połączone w jednym dokumencie, który przedstawia pierwsze kompleksowe wytyczne w zakresie wzrostu i zatrudnienia na okres 2005-2008.

Niniejsza opinia odnosi się do zawartego w tym dokumencie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE).

Komitet ubolewa, że bardzo napięty harmonogram uchwalania wytycznych uniemożliwia przeprowadzenie prawdziwej dyskusji ze społeczeństwem obywatelskim w sprawie o tak podstawowym znaczeniu dla obywateli UE. Taka praktyka jest sprzeczna ze sformułowaną w Traktacie konstytucyjnym zasadą demokracji uczestniczącej. W związku z tym, Komitet zwraca się do Rady o ustalenie na przyszłość harmonogramów stwarzających możliwość prowadzenia demokratycznej debaty i dialogu obywatelskiego w należytych warunkach, zarówno na szczeblu europejskim jak i krajowym. Tylko w ten sposób można dla większej skuteczności zagwarantować wszystkim zainteresowanym podmiotom społecznym pełny udział w każdej z faz wdrażania strategii na rzecz zatrudnienia, co z takim naciskiem postulowano przy okazji śródkresowej oceny realizacji celów lizbońskich.

Jednocześnie Komitet wyraża ubolewanie, iż procedura konsultacji pozwala jedynie na częściowe wyrażenie zdania na temat tego, co w zasadzie jest integralnym projektem w sprawie wzrostu i zatrudnienia. Należałoby połączyć wytyczne polityki zatrudnienia i główne wytyczne polityki ekonomicznej Państw Członkowskich w jednym dokumencie, co pozwoliłoby wypracować wspólne rozwiązanie polityczne charakteryzujące się lepszą równowagą między aspektami koniunkturalnymi a strukturalnymi.

Ponadto, Komitet uważa że Komisja powinna opracować bardziej konsekwentną strategię, zapewniając wsparcie i pomoc w prowadzeniu polityki zatrudnienia, która odpowiadałaby lepiej oczekiwaniom obywateli i pozwoliłaby osiągnąć cele pełnego zatrudnienia zawarte w strategii lizbońskiej.

2. Uwagi ogólne

2.1 Ogólna spójność polityk

Dążąc do nadania konkretnego kształtu przesunięciu akcentów na rozwój gospodarczy i zatrudnienie, Rada Europejska postanowiła wzmocnić spójność i komplementarność istniejących mechanizmów poprzez rozpoczęcie nowego cyklu zarządzania.

EKES ocenia to nowe podejście pozytywnie, pod warunkiem, iż nie będzie ono miało tylko formalnego charakteru, jak to niestety w dalszym ciągu ma miejsce, lecz przełoży się na rzeczywistość. Ważne jest również, by zasada spójności znalazła zastosowanie na etapie oceny realizacji.

W trosce o zachowanie ciągłości, wytyczne w sprawie zatrudnienia i OWPG powinny podlegać pełnemu przeglądowi co trzy lata, umożliwiając prawdziwie demokratyczną debatę.

Priorytety

Dla osiągnięcia wyznaczonych celów pełnego zatrudnienia, jakości miejsc pracy, wydajności pracy i spójności społecznej ustalono następujące priorytety:

- zaangażowanie i zatrzymanie w aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia socjalnego;
- zwiększenie zdolności dostosowawczej pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy;
- zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji.

2.2 Komitet ubolewa jednak, że nie zbadano dostatecznie dokładnie innych opcji oraz że ograniczono się do wymienienia niektórych z nich, nie uznając ich za priorytety.

2.2.1 Polityka ułatwiania dostępu młodzieży do rynku pracy, m.in. po to, by umożliwić jej zdobycie pierwszej pracy z perspektywami na przyszłość. Utrzymywanie się (a w niektórych krajach wręcz pogłębianie się) bezrobocia wśród młodych ludzi, w tym i absolwentów, stanowi dla Europy ważne wyzwanie, trudno bowiem wierzyć w przyszłość społeczeństwa, które nie zapewnia perspektyw swojej młodzieży.

2.2.2 Działania na rzecz rozwoju w kierunku gospodarki opartej na wiedzy, w tym m.in. na rzecz poprawy jakości miejsc pracy i wydajności pracy. Komitet jest przekonany, iż nie doceniono w pełni rozpoczęcia nowej ery w gospodarce (rozwój sektora usług, zmiany w przemyśle itp.), i że mała skuteczność polityk zatrudnienia wynika z faktu, iż w niewystarczającym stopniu uwzględniają one przemiany, które dzieją się na naszych oczach. Przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy wiąże się z koniecznością organizowania bardziej precyzyjnych i lepiej zorientowanych szkoleń zawodowych i kształcenia ustawicznego, jak również wspomagania procesów zapoznawania się z nowymi technologiami. W tej perspektywie, należy zweryfikować klasyczne rozróżnienie między sektorami zatrudnienia i stanowiskami pracy wymagającymi niskich i wysokich kwalifikacji, które wywodzi się z epoki industrialnej, a które w społeczeństwie opartym na wiedzy straciło aktualność.

2.2.3 Komitet wyraża ubolewanie, iż wytyczne odnośnie innowacyjności i badań dotyczą wyłącznie OWPG i nie składają się na sferę zatrudnienia, podczas gdy Unia Europejska, zwiększając inwestycje w tych sektorach, przyczyniłaby się do tworzenia nowych miejsc pracy, zwłaszcza dla młodych ludzi. Brak ten unaocznia jak niespójne są OWPG i wytyczne w sprawie zatrudnienia.

2.2.4 Zdziwiającym jest fakt, iż mimo umieszczenia problemu równouprawnienia płci w dziedzinie zatrudnienia wśród kluczowych zagadnień strategii lizbońskiej i konieczności kontynuacji działań na rzecz pogodzenia życia zawodowego i rodzinnego, brak odrębnych zintegrowanych wytycznych dotyczących równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Jednocześnie, zaskakującym dla Komitetu jest fakt, iż nie położono w wytycznych większego nacisku na wyzwanie związane ze starzeniem się osób aktywnych zawodowo oraz potrzebą lepszego zwalczania dyskryminacji na rynku pracy ze względu na wiek, niepełnosprawność lub pochodzenie etniczne.

2.2.5 Wspólne zarządzanie polityką imigracji i rozwiązywanie zagadnień niekorzystnej dynamiki demograficznej w Europie. W swym komunikacie w sprawie zarządzania napływem imigrantów ⁽¹⁾ Komisja Europejska podkreśliła, że wskutek spadku liczby urodzeń Unia może do 2030 r. stracić ponad 20 mln osób w wieku produkcyjnym. Nawet jeśli migracja sama w sobie nie jest rozwiązaniem sytuacji demograficznej państw UE, konieczne jest, aby Unia posiadała aktywną politykę obejmującą kwestie przyjmowania imigracji ze względów ekonomicznych ⁽²⁾, tak aby napływ imigrantów pomógł zaspokoić potrzeby na rynku pracy i przyczynił się w ten sposób do dobrobytu w UE. Restrykcyjna i dyskryminująca polityka prowadzona przez część Państw Członkowskich w stosunku do pracowników migrujących ma również efekt zniechęcający, ze szkodą dla potrzeb rynku pracy. Koniecznym jest nawiązanie ściślejszej współpracy zarówno na szczeblu krajowym jak i wspólnotowym. Zagrożenia związane z przemianami demograficznymi powinny jednak prowokować do refleksji na szczeblu europejskim nad polityką rozwoju rodziny i przyrostu naturalnego.

2.2.6 Działania na rzecz inicjatyw lokalnych i rozwoju wszelkich form przedsiębiorczości. Demografia przedsiębiorstw w Unii Europejskiej (z wyjątkiem niektórych nowych Państw Członkowskich) jest słaba, co wskazuje na klimat niesprzyjający przedsiębiorczości. Odnotowuje się również bardzo wysoki odsetek liczby zamykanych przedsiębiorstw wśród małych firm, z których wiele nie potrafi dojrzeć i pomyślnie się rozwijać. Środki zaradcze są znane: usuwanie biurokratycznych przeszkód w zakładaniu przedsiębiorstw, reforma opodatkowania przenoszenia własności przedsiębiorstw, walka z monopolami i zakłócaniem konkurencji, z opóźnieniami w płatnościach i nadmiernym wydłużaniem terminów płatności, brak europejskich narzędzi ułatwiających wkroczenie na jednolity rynek itp.; rzadko jednak bywają one wprowadzane w życie. Komitet podkreśla wagę sprawy i życzyłby sobie, by aktualnie realizowane programy polityki unijnej były spójne z wytycznymi w zakresie wzrostu i zatrudnienia.

⁽¹⁾ COM(2005) 123 końcowy.

⁽²⁾ Cytat z projektu opinii w sprawie Zielonej księgi dotyczącej wspólnotowego podejścia do zarządzania migracjami z przyczyn ekonomicznych (SOC/199), który został przedłożony pod obrady sekcji 24 maja.

2.3 Ocena osiągniętych wyników

2.3.1 EKES przyznaje, że nowe wytyczne wynikają z ilościowej oceny dotychczasowych osiągnięć w ramach realizacji strategii lizbońskiej; wyniki te wskazują na niewielką poprawę (podniesienie stopy zatrudnienia z 61,9 % ludności w 1999 r. do 62,9 % w 2003 r.) Nie powinno to jednak przesłaniać ogólnego podsumowania polityk zatrudnienia w UE, które obecnie nie napawa optymizmem i znacznie odbiega od celu wytyczonego na rok 2010. EKES życzyłoby sobie, aby ocena ta była bardziej szczegółowa i uwzględniała z jednej strony dodatkowe parametry (zatrudnienie młodzieży, stopa zatrudnienia kobiet i pracowników w podeszłym wieku itp.), z drugiej zaś — różnicowanie wyników osiąganych przez poszczególne Państwa Członkowskie, a w szczególnie znaczących przypadkach — również w poszczególnych regionach i branżach. EKES mógłby w przyszłości, we współpracy z krajowymi Radami Społeczno-Gospodarczymi i równoważnymi im organami, podjąć się oceny porównawczej osiągniętych wyników w oparciu o obserwacje poczynione przez społeczeństwo obywatelskie. Zadanie to w bezpośredni sposób wynika z zaleceń Rady Europejskiej z marca 2005 r., w których wzywa się EKES, wraz z Radami Społeczno-Gospodarczymi i równoważnymi im organami, do pełnego udziału we wprowadzaniu strategii lizbońskiej.

2.4 Środki wykonawcze

2.4.1 EKES stwierdza, że generalnie zintegrowane wytyczne pozostawiają Państwu Członkowskiemu dostatecznie dużo swobody w ustalaniu, jakie rozwiązania funkcjonujące w terenie najlepiej spełniają wymogi reformy. Jeśli jednak pominąć polityki krajowe, należy zauważyć, że problemy zatrudnienia, z jakimi borykają się organy polityczne, partnerzy społeczni, organizacje gospodarcze i inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego, dotyczą w coraz większym stopniu szczebla regionalnego lub lokalnego i że to na tym właśnie szczeblu podejmowane są konkretne inicjatywy. W ostatnim raporcie Unii Europejskiej na temat spójności podkreślono zresztą różnorodność strategii na rzecz zatrudnienia stosowanych na szczeblu lokalnym i regionalnym.

2.4.2 Komitet wyraża głęboki żal, że nowe wytyczne nie odnoszą się w sposób bezpośredni do konkretnych celów w dziedzinie zatrudnienia i rynków pracy, lecz oddalają się od poprzedniego stanowiska, w którym proponowano ramy i jasne zobowiązania dla wszystkich Państw Członkowskich w perspektywie aktywnej polityki zatrudnienia. Tak więc nowe wytyczne nie stanowią już podstawy, na której mogłyby się oprzeć Państwa Członkowskie. *Z drugiej strony nie sposób już, jak poprzednio, oceniać realizacji polityki zatrudnienia w poszczególnych Państwach Członkowskich według konkretnych i w wielu dziedzinach skwantyfikowanych unijnych wartości docelowych.*

2.4.3 Niemniej jednak, Komitet wyraża zadowolenie z propozycji Komisji, by każde Państwo Członkowskie ustaliło własne cele ilościowe, po konsultacjach z parlamentami narodowymi i partnerami społecznymi. Istotnie, to na poziomie

krajowym należy wprowadzać wytyczne. Dobrze byłoby, gdyby cele krajowe uwzględniały realistyczne perspektywy rozwoju w każdym kraju, aby wzmacniać wspólną dynamikę rozwoju. Należy więc życzyć sobie, by państwa które już osiągnęły pewne cele lizbońskie w dziedzinie wskaźników zatrudnienia, kontynuowały rozwój.

3. Uwagi szczegółowe

ZAANGAŻOWANIE I ZATRZYMANIE W AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ WIĘKSZEJ LICZBY OSÓB ORAZ MODERNIZACJA SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SOCJALNEGO.

3.1 Wytyczna. Konieczne jest wdrażanie polityk zatrudnienia ukierunkowanych na: osiągnięcie poziomu pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy, a także na wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej. Polityki te powinny przyczynić się do osiągnięcia 70 % średniej stopy zatrudnienia ogółem dla całej Unii Europejskiej, co najmniej 60 % dla kobiet oraz 50 % dla starszych pracowników (55-64 lata), a także do zmniejszenia bezrobocia i nieaktywności zawodowej. Państwa Członkowskie powinny określić docelowe krajowe stopy zatrudnienia na rok 2008 i 2010. (Zintegrowana wytyczna nr 16).

3.1.1 W swej opinii pt. „Polityka zatrudnienia: Rola EKES po rozszerzeniu UE i w kontekście procesu lizbońskiego”⁽³⁾ EKES zwrócił uwagę na następujące aspekty:

Jasne jest, iż cele polityki zatrudnienia można osiągnąć tylko wówczas, kiedy uda się wprowadzić trwałe ożywienie koniunktury. W celu zwiększenia potencjału wzrostu i osiągnięcia pełnego zatrudnienia należy stworzyć odpowiednie warunki ramowe, sprzyjające zarówno popytowi zewnętrznemu, jak i wewnętrznemu. W związku z tym EKES zwrócił uwagę na potrzebę utworzenia „zdrowego kontekstu makroekonomicznego” na szczeblu europejskim. Zalicza się do niego przede wszystkim polityka w skali makro, która w okresie stagnacji wzrostu gospodarczego pozwala Państwu Członkowskiemu na swobodę okresowych działań w dziedzinie polityki gospodarczej i finansowej, a w czasach wzrostu gospodarczego daje im odpowiednie pole manewru.

3.1.2 W europejskiej debacie dotyczącej zatrudnienia wskazuje się obecnie przede wszystkim na konieczność podniesienia wskaźników zatrudnienia. Strategiczny cel lizboński polega na wspieraniu zatrudnienia jako najlepszego sposobu zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, a tym samym dotyczy poprawy jakości zatrudnienia, a nie tylko zwiększenia ich liczby. W tym sensie droga wiodąca do pełnego zatrudnienia musi być powiązana z adekwatnymi płacami, podnoszeniem kwalifikacji (zwłaszcza poprzez kształcenie ustawiczne), bezpieczeństwem społecznym i wysokimi standardami prawa pracy. EKES wzywa do przyznania większego znaczenia jakości pracy, niezależnie od sektora działalności, w ramach kształtowania społeczeństwa opartego na wiedzy.

⁽³⁾ Opinia CESE 135/2005 „Polityka zatrudnienia: Rola EKES po rozszerzeniu UE i w kontekście procesu lizbońskiego”, sprawozdawca – Wolfgang Greif.

3.1.3 Zdolność innowacji różnego rodzaju przedsiębiorstw jest decydująca dla europejskiej dynamiki gospodarczej. Bez nowych i ulepszonych produktów i usług, bez wzrostu wydajności Europa zostanie zepchnięta na margines zarówno z punktu widzenia polityki gospodarczej, jak i polityki zatrudnienia. Postępy w dziedzinie wydajności oznaczają również przemiany w świecie pracy, które nie zawsze mają pozytywne skutki. Właśnie poprzez poprawę jakości wszystkich rodzajów stanowisk pracy przedsiębiorstwa będą w stanie rozwijać innowacyjność i podnosić wydajność.

3.1.4 Należy zwrócić uwagę na zwalczanie dyskryminacji i wspieraniu równości szans kobiet i mężczyzn. W dziedzinie zatrudnienia i integracji społecznej należy zachęcać Państwa Członkowskie do zawarcia w swych krajowych planach działania odpowiednich narzędzi do zwalczania wszelkich form dyskryminacji, zwłaszcza w poziomie wynagrodzeń, i do znaczącego wzrostu wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet.

3.2 Wytyczna. **Konieczne jest promowanie podejścia do pracy opartego na ustawicznym kształceniu** poprzez: ponowne wysiłki zmierzających do tworzenia ścieżek zatrudnienia dla młodzieży oraz zmniejszenia bezrobocia wśród młodzieży; podjęcie zdecydowanych działań zmierzających do wyeliminowania istniejących między kobietami a mężczyznami różnic w zatrudnieniu, strukturze bezrobocia i wynagrodzenia; ułatwianie godzenia życia prywatnego z zawodowym, co obejmuje tworzenie łatwo dostępnych i przystępnych cenowo struktur opieki nad dziećmi oraz innymi osobami zależnymi; przeprowadzenie modernizacji systemów emerytalnego i opieki zdrowotnej w celu zapewnienia należytego ich funkcjonowania, stabilności finansowej i odpowiedniej zdolności reagowania na zmieniające się potrzeby, tak aby wspierać aktywność zawodową i wydłużyć okres życia zawodowego, uwzględniając odpowiednie zachęty do podejmowania pracy i do zaniechania wczesnego przechodzenia na emeryturę; wspieranie warunków pracy zachęcających do aktywnego starzenia się (Zintegrowana wytyczna nr 17). Zob. również zintegrowana wytyczna „Zapewnienie trwałości rozwoju gospodarczego” (nr 2).

3.2.1 EKES popiera przedstawione propozycje.

3.2.2 Komitet w pełni popiera Europejski Pakt na rzecz Młodzieży, przyjęty przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 22-23 marca 2005 r. i mający na celu wdrożenie w ramach zamierzeń strategii lizbońskiej szeregu polityk i działań w interesie europejskiej młodzieży. W swej opinii z inicjatywy własnej w sprawie białej księgi na temat polityki wobec młodzieży (*) Komitet stwierdził, iż Państwa Członkowskie powinny wyznaczyć sobie, z pomocą Wspólnoty, konkretne cele ilościowe w zakresie ograniczania bezrobocia wśród młodzieży.

3.2.2.1 Komitet wnosi więc o sformułowanie odrębnej wytycznej dotyczącej zatrudnienia młodzieży; mogłaby ona obejmować mechanizmy pomocy w poszukiwaniu pierwszej pracy, zatrudnianie absolwentów na stanowiskach z perspekty-

wami na przyszłość, rozwój form przyuczania do zawodu, bardziej rozwinięte programy europejskie na rzecz ułatwiania przemieszczania się młodych pracowników, usuwanie przeszkód utrudniających przemieszczanie się (w tym dla osób przyuczanych do zawodu, praktykantów i poszukujących pierwszej pracy) i zachęty do zakładania firm i podejmowania nowej działalności.

3.2.3 EKES nie przestaje nawoływać Państw Członkowskich do wspierania wysiłków w celu dostosowania świata pracy do życia rodzinnego. Stanowi to zadanie dla całości społeczeństwa; szczególnie udostępnianie ośrodków zapewniających opiekę nad dziećmi pozwala pogodzić obowiązki zawodowe i rodzinne, umożliwiając kobietom kontynuowanie pracy zawodowej lub szybki do niej powrót.

3.2.4 EKES jest zdania, iż aby faktycznie wspierać „aktywne starzenie się”, należałoby stworzyć warunki gospodarcze i polityczne, które wzmocniłyby motywację do dłuższej pracy, oraz promować działania społeczne i zaangażowanie obywatelskie.

3.2.5 Co się tyczy systemów zabezpieczenia społecznego, należy dziś rozważyć łączyć ich modernizację i doskonalenie, tak by dopasować je do aktualnych okoliczności (np. zmian demograficznych) przy zachowaniu ich ochronnej funkcji społecznej (?). Zabezpieczenie długotrwałej możliwości finansowania musi uwzględniać kryteria społecznej adekwatności, ogólnej dostępności i wysokiej jakości usług.

3.2.6 Mnożenie bezpośrednich subwencji związanych z miejscami pracy Komitet uważa za groźne, gdyż prowadzi ono do zakłóceń konkurencji oraz do nierówności, a w przypadku subwencji do stanowisk nie wymagających kwalifikacji, obniża poziom zarobków, a w związku z tym jakość zatrudnienia. Komitet zaleca więc aktywne sposoby oddziaływania ramowego poprzez tworzenie struktur ułatwiających integrację społeczną, godzenie życia zawodowego z rodzinnym i wyrównywanie szans. W kwestii tej należy wziąć pod uwagę specyficzne potrzeby każdego Państwa Członkowskiego, ze względu przede wszystkim na problem bezrobocia na poziomie regionalnym.

3.3 Wytyczna. **Konieczne jest zapewnianie rynków pracy sprzyjających integracji osób poszukujących pracy, jak również osób znajdujących się w gorszym położeniu**, poprzez: stosowanie na rynku pracy aktywnych i zapobiegawczych środków obejmujących wczesną identyfikację potrzeb, pomoc dla szukających pracy, poradnictwo i kształcenie będące częścią zindywidualizowanych programów działań, świadczenie niezbędnych usług społecznych wspierających dostęp do zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz przyczyniających się do spójności społecznej i terytorialnej oraz zwalczania ubóstwa, ciągły przegląd systemów podatkowych i świadczeń, w tym w zakresie zarządzania i kryteriów kwalifikowalności do otrzymania świadczeń, zmniejszenie wysokich skutecznych marginalnych stawek podatkowych, z zamiarem uczynienia pracy opłacalną oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu opieki społecznej. (Zintegrowana wytyczna nr 18).

(*) Opinia CESE 1418/2000 – Biała księga – polityka wobec młodzieży, sprawozdawca – Jillian Hassett van Turnhout (brak wersji polskiej – przyp. tłum.).

(?) Por. przypis 1.

3.3.1 EKES podkreśla, tak jak to robił już w swojej opinii w sprawie wytycznych polityki zatrudnienia w 2003 r. ⁽⁶⁾, że pojęcie „osób znajdujących się w gorszym położeniu” obejmuje liczne grupy osób, które znajdują się w różnych sytuacjach pod względem szans zatrudnienia. *W przypadku osób niepełnosprawnych, należy bardziej precyzyjnie stosować terminologię i pojęcia związane z tymi osobami i pracą dla nich. Wiele mężczyzn i kobiet zaliczających się do tej kategorii, a czasem też do innych, nie poszukują nawet miejsca dla siebie rynku pracy. Rzeczywistość ta z pewnością nie powinna jednak odbierać im możliwości podjęcia dodatkowego kształcenia lub zdobywania doświadczenia zawodowego w ramach planów działania na rzecz zatrudnienia.*

3.3.2 Jeśli chodzi o osoby niepełnosprawne, EKES podkreślał już w poprzednich opiniach potrzebę stworzenia bodźców zachęcających do zatrudniania niepełnosprawnych oraz potrzebę stworzenia warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym zapoznanie się z nowoczesnymi technologiami. Komitet podkreśla kluczowe znaczenie gospodarki społecznej i sektora usług w dziedzinie innowacji i zatrudnienia, szczególnie dla wprowadzania na rynek pracy osób znajdujących się w gorszym położeniu, tak jak przypomniano na marcowym posiedzeniu Rady Europejskiej.

3.3.3 Podtrzymując swoje stanowisko w tej kwestii, Komitet podkreśla znaczenie wytycznych dotyczących poradnictwa i kształcenia w ramach zindywidualizowanych planów działania.

3.3.4 Ponadto EKES przypomina, że dostęp do rynku pracy na zasadach równouprawnienia jest podstawowym warunkiem osiągnięcia integracji społecznej imigrantów i uchodźców, nie tylko ze względu na ich niezależność finansową, ale także ze względu na wzmocnienie ich godności osobistej i zwiększenie ich uczestnictwa w życiu społecznym. Należy zlikwidować przeszkody instytucjonalne i strukturalne, które utrudniają wolny dostęp do rynku pracy ⁽⁷⁾.

3.3.5 Komitet podkreśla także konieczność oddzielenia kwestii pomocy społecznej, do której posiada się prawo jako takie, od podejmowania zatrudnienia. W niektórych państwach wiele osób faktycznie rezygnuje z możliwości zatrudnienia, jeśli oznacza to utratę świadczeń społecznych, które stanowią istotną część ich dochodów. Dla osób, które podejmują zatrudnienie, sytuacja materialna może się w rzeczywistości pogorszyć (ponieważ motyw otrzymania pomocy społecznej pozostają, np. liczna rodzina lub niepełnosprawność); ludzie ci powiększają w ten sposób grupę tzw. „ubogich pracujących”. Podobnie, Komitet podkreśla, że kwestia walki z ubóstwem powinna zostać oddzielona od kwestii zatrudnienia i być przedmiotem bardziej dobrowolnych skoordynowanych polityk prowadzonych przez Państwa Członkowskie UE, tak jak to zostało zapisane w strategii lizbońskiej.

3.4 Wytyczna. **Konieczne jest lepsze dostosowywanie się do potrzeb rynku pracy** poprzez: modernizację i wzmoc-

⁽⁶⁾ Opinia Dz. U. C 208 z 3.9.2003 w sprawie „Wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych polityk zatrudnienia Państw Członkowskich” - Sprawozdawca: Christoforos Koryfidis.

⁽⁷⁾ Opinia Dz. U. C 80 z 30.03.2004 z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczącego imigracji, integracji i zatrudnienia (sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castanos - Dz. U. C 80 z 30.03.2003).

nienie roli instytucji działających na rynku pracy, w szczególności służb odpowiedzialnych za zatrudnienie, większa przejrzystość perspektyw zatrudnienia i kształcenia na poziomie krajowym i europejskim w celu ułatwienia mobilności na terytorium Europy, lepsze przewidywanie zapotrzebowania na umiejętności, niedoborów i wąskich gardeł na rynku pracy, odpowiednie zarządzanie migracją zarobkową (Zintegrowana wytyczna nr 19).

3.4.1 EKES podkreśla, jak już robił kilkakrotnie, znaczenie mobilności w dziedzinie zatrudnienia. Mobilność ta wymaga zapewnienia odpowiedniej infrastruktury i komunikacji publicznej pomiędzy rejonami zamieszkania i pracy, a także istnienia innych służb publicznych w dostatecznej ilości. Poza mobilnością geograficzną należy promować „wertykalną” mobilność socjalną, która pozwoli na zmianę zawodu w ramach jednej firmy, również w firmach nie związanych bezpośrednio z gospodarką opartą na wiedzy.

3.4.2 EKES podkreśla rolę jaką imigranci mogą odgrywać w zaspokajaniu potrzeb rynku pracy i stymulowaniu wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej. Komitet uważa również za niezbędne prowadzenie polityki nie dyskryminującej w stosunku do migrujących pracowników, oraz wdrażanie środków ułatwiających przyjęcie i integrację tych pracowników wraz z rodzinami.

ZWIĘKSZENIE ZDOLNOŚCI DOSTOSOWAWCZEJ PRACOWNIKÓW I PRZEDSIĘBIORSTW ORAZ ELASTYCZNOŚCI RYNKÓW PRACY

3.5 Wytyczna. **Konieczne jest promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz zredukowanie segmentacji rynku pracy** poprzez: dostosowanie prawodawstwa w zakresie zatrudnienia i sprawdzenie, tam gdzie okaże się to konieczne, poziomu elastyczności zapewnianego przez stałe i czasowe kontrakty; skuteczniejsze przewidywanie i pomyślne zarządzanie zmianami, w tym restrukturyzacją gospodarczą, a w szczególności zmianami wynikającymi z otwarcia rynków, tak aby zredukować ich koszty społeczne i ułatwić dostosowanie się; wspieranie zmian statusu zawodowego, obejmujące szkolenia, pracę na własny rachunek, podejmowanie działalności gospodarczej i mobilność geograficzną; promowanie i rozpowszechnianie innowacyjnych i elastycznych form organizacji pracy, co obejmuje wyższy poziom ochrony zdrowia i bezpieczeństwa oraz różnorodność ustaleń dotyczących kontraktów i czasu pracy, zmierzających do podniesienia jakości i wydajności pracy; wykorzystywanie w miejscu pracy nowych technologii, zdecydowane działania zmierzające do przekształcenia nielegalnej pracy w oficjalne zatrudnienie (Zintegrowana wytyczna nr 20). Zob. także zintegrowana wytyczna „propagowanie większej spójności między politykami makroekonomicznymi i strukturalnymi” (nr 4).

3.5.1 Zdaniem Komitetu, należy ustalić równowagę pomiędzy elastycznością a zabezpieczeniami na rynku pracy, tak aby przedsiębiorstwa miały możliwość zaoferowania większej ilości miejsc pracy, a jednocześnie aby pracownicy mogli korzystać z odpowiednich zabezpieczeń. EKES popiera zrównoważone podejście, przedstawione przez grupę zadaniową w rozdziale zatytułowanym „Wspieranie elastyczności na rynku pracy w powiązaniu z zabezpieczeniami dla pracowników”. Choć różnice w zakresie warunków społecznych i strukturalnych, można odnaleźć elementy wspólne, którym należy, zdaniem Komitetu, nadać szczególne znaczenie.

3.5.1.1. Komitet pragnie jednak zwrócić uwagę Komisji i Rady na niebezpieczeństwo pogłębiającej się destabilizacji młodych i nie tylko młodych ludzi, która skutkuje osłabieniem ich pozycji w zbiorowych negocjacjach dotyczących zarobków, warunków pracy, zabezpieczenia społecznego (zwłaszcza prawa do emerytury), a w efekcie osłabia poziom standardów socjalnych i „europejski model społeczny” promowany przez instytucje europejskie, również w przypadku negocjacji i umów międzynarodowych.

3.5.1.2 Należałoby spróbować oddzielić kwestie zarządzania „zmianami związanymi z otwarciem rynków” od stałego pogarszania się warunków pracy, zarobków i warunków życia setek tysięcy pracowników i obywateli Unii Europejskiej. Komitet podkreśla również, że wskaźniki makroekonomiczne wymagane dla wytycznej nr 4 i wymienione w wytycznej nr 20 wiążą się z wysokim kosztem społecznym i ekonomicznym, który powinien być w lepszym stopniu oszacowany przez Komisję w ramach analizy oddziaływania sporządzanej przed wprowadzeniem wytycznych. Jak wspomniano powyżej, Komitet podejmuje się krzyżowej oceny doświadczeń związanych z wprowadzaniem wytycznych w każdym Państwie Członkowskim.

3.5.2 Komitet podkreśla, iż nie należy łączyć elastyczności zatrudnienia z pracą nielegalną, mimo iż oba zjawiska omawiane są w tej samej wytycznej. Samo preferowanie elastyczności umów o pracę i zarobków nie rozwiąże problemu pracy nielegalnej; tą kwestią należy zająć się oddzielnie.

3.5.2.1 Komitet kładzie nacisk na szczegółowy cel walki z nielegalnym zatrudnieniem. W jednej z opinii z inicjatywy własnej (CESE 325/2004), Komitet jasno wskazał kilka zagadnień, które mogłyby pozwolić odnaleźć odpowiednie podejście do problemu:

3.5.2.2 Konieczność polepszenia bodźców do uregulowania sytuacji osób pracujących nielegalnie.

3.5.2.3 Bardzo często to przede wszystkim kobiety i inne defaworyzowane kategorie społeczne są nielegalnie zatrudniane i źle wynagradzane. Chodzi więc o dokładniejsze określenie ich sytuacji, aby móc podjąć odpowiednie działania.

3.5.2.4 Przepisy dotyczące przedsiębiorstw powinny ulec zmianie w celu zmniejszenia biurokratycznych ograniczeń, szczególnie w przypadku tworzenia nowych przedsiębiorstw.

3.5.2.5 Praca nielegalna nie powinna być traktowana jako wykroczenie pozbawione większej wagi. Należy więc zwiększyć egzekwowalność nakładanych sankcji, tak aby zatrudnianie pracowników „na czarno” przestało być oplacalne.

3.5.2.6 W planowanej ocenie rozwiązań przejściowych w dziedzinie „swobody przepływu pracowników” — czy raczej braku tej swobody — dla obywateli państw, które przystąpiły do UE z dniem 1 maja 2004 r., należy zdać sprawę z trudności, z jakimi borykali się pracodawcy i pracownicy, uwzględniając zmiany demograficzne i kulturalne oraz zmiany w zapotrzebowaniu na kwalifikacje i mobilność pracowników. Trzeba będzie sprawdzić, czy środki te rzeczywiście zahamowały mobilność w Unii Europejskiej i czy wpłynęły na wzrost nielegalnego zatrudniania pracowników pochodzących z tych państw.

3.5.3 Komitet ze zdziwieniem przyjmuje do wiadomości, że w związku z restrukturyzacją gospodarczą w ramach realizacji tych wytycznych, Komisja ani słowem nie wspomina znaczenia udziału podmiotów bezpośrednio zainteresowanych, a zwłaszcza pracowników oraz ich przedstawicieli. Jest to tym bardziej zastanawiające, że w przedłożonym niedawno komunikacie Komisji „Restrukturyzacja i zatrudnienie” kwestia ta została potraktowana wyczerpująco i położono na nią duży nacisk, co spotkało się z bardzo pozytywnym przyjęciem ze strony Komitetu i wkrótce zostanie omówione w odrębnej opinii.

3.6 Wytyczna. **Konieczne jest zapewnienie sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy rozwoju płac i innych kosztów pracy** poprzez wspieranie powstawania odpowiednich ram dla systemów negocjacji płacowych przy pełnym poszanowaniu roli poszczególnych partnerów społecznych, aby odzwierciedlać różnice w wydajności i tendencje na rynku pracy zarówno w poszczególnych sektorach, jak i regionach; monitorowanie oraz tam, gdzie zajdzie taka potrzeba, poddawanie przeglądowi struktury i poziomu kosztów innych niż wynagrodzenia oraz ich wpływ na zatrudnienie, w szczególności dla słabo opłacanych pracowników oraz dla tych, którzy po raz pierwszy weszli na rynek pracy. (Zintegrowana wytyczna nr 21). Zob. także zintegrowana wytyczna „zapewnienie, aby wzrost płac stał się czynnikiem stabilności makroekonomicznej i wzrostu gospodarczego” (nr 5).

3.6.1 W opinii przyjętej w 2003 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej na okres 2003-2005 (*), EKES wyraził następujące zdanie:

Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że „Ogólne wytyczne polityki” wymagają pewnej spójności między rozwojem płac nominalnych a korzyściami wynikającymi z wydajności i inflacji w średnim terminie. Komitet nie zgadza się jednak z tym, że wielokrotnie wyrażane wymaganie dotyczące układów o płacach umiarkowanych, racjonalnych, powściągliwych itp. może być interpretowane w taki sposób, że wzrost płac ma być niższy od wzrostu wydajności, co grozi zaburzeniem równowagi czynników związanych z popytem i podażą.

(*) Opinia EKES 1618/2003 – Sprawozdawca: Thomas Delapina.

Jeśli rozumiemy się wyłącznie z perspektywy podaży, to skutkiem bardziej umiarkowanych podwyżek płac jest obniżenie realnych kosztów czynnika pracy, co może mieć pozytywny wpływ na zatrudnienie. Rozumując w ten sposób, zapomina się jednak, że pracownicy nie są jedynie źródłem kosztów, z perspektywy podaży, lecz mają oni jednak też decydujący wpływ na poziom popytu krajowego. Zahamowanie wzrostu płac osłabia więc poziom popytu, co osłabia z kolei wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia

3.6.2 Komitet ponownie wyraża swoje poparcie dla zasady swobody zawierania umów między partnerami.

3.6.3 Komitet uważa również, że poza kwestią samych płac należy troszczyć się o poziom siły nabywczej gospodarstw domowych, który od dwudziestu lat w niektórych Państwach Członkowskich ma tendencję do stagnacji lub nawet spadku. Obciążenie opodatkowaniem (często lokalnym), silny wzrost cen nieruchomości i podwyżki cen energii zrównoważyły podwyżki płac, zmniejszając ich efekt. Skutki tego można było odnotować obserwując poziom konsumpcji i wzrostu. Komitet wnioskuję, aby Unia zastanowiła się nad tym zjawiskiem mającym miejsce w UE i jest gotowy włączyć się w te rozważania.

ZWIĘKSZENIE INWESTYCJI W KAPITAŁ LUDZKI POPRZEZ LEPSZĄ EDUKACJĘ I POPRAWĘ UMIEJĘTNOŚCI

3.7 Wytyczna. **Konieczne jest rozszerzenie i podniesienie poziomu inwestycji w kapitał ludzki** poprzez: opracowanie skutecznych strategii ustawicznego kształcenia, zgodnie z podjętymi zobowiązaniami europejskimi, co obejmuje odpowiednie zachęty i mechanizmy podziału kosztów skierowane do przedsiębiorstw, władz państwowych i jednostek, w szczególności w celu ograniczenia w znacznym stopniu liczby uczniów porzucających wcześniej szkołę; zwiększenie dostępu do początkowego kształcenia zawodowego, szkolnictwa średniego i wyższego, co obejmuje praktyki zawodowe i

kształcenie w przedsiębiorstwie; zwiększenie udziału w kształceniu ustawicznym i szkoleniach w miejscu pracy przez cały okres życia, w szczególności słabo wykwalifikowanych i starszych pracowników. (Zintegrowana wytyczna nr 22). Zob. także zintegrowana wytyczna „Zwiększenie i podniesienie poziomu inwestycji w badania naukowe i rozwój” (nr 12)

3.7.1 EKES przyjmuje i popiera propozycje Komisji, które są zgodne z zaleceniami wyrażonymi w wielu opiniach Komitetu. Życzyłby sobie jednak, by zaleceniom tym towarzyszyły wyraźne cele ilościowe. Pragnie w związku z tym podkreślić wspólną odpowiedzialność ogółu uczestników życia społecznego (obywateli, władz i wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw) zapewnienia odpowiedniej jakości i finansowania wyżej wymienionych form kształcenia.

3.8 Wytyczna. **Konieczne jest dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do wymogów nowych umiejętności** poprzez lepszą identyfikację potrzeb zawodowych i podstawowych kompetencji, przewidywanie umiejętności wymaganych w przyszłości; coraz szersze rozpowszechnianie narzędzi edukacyjnych i kształcenia; rozwijanie ram pozwalających na zapewnienie przejrzystości kwalifikacji, ich rzeczywiste uznawanie oraz zatwierdzanie kształcenia nieformalnego; zapewnianie atrakcyjności, otwartości i wysokiej jakości standardów systemów edukacyjnych i kształcenia. (Zintegrowana wytyczna nr 23).

3.8.1 EKES zgadza się także z tymi propozycjami i przypomina, że od długiego już czasu wzywa do wzmocnienia wysiłków w celu stworzenia „europejskiego obszaru kształcenia”⁽⁹⁾. Ponownie nalega w sprawie konieczności rozwijania kształcenia ustawicznego oraz wzrostu roli partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w tej dziedzinie. Komitet podkreśla także, że ważne jest aby kwalifikacje zawodowe były jasno zdefiniowane i zharmonizowane w całej Europie oraz na poziomie międzynarodowym.

Bruksela, 31 maja 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ Patrz m.in. opinia EKES w sprawie europejskiego wymiaru kształcenia: istota, zawartość i perspektywy- Sprawozdawca: Christoforos Korydifis – Dz. U. C 139 z dnia 11.05.2001.