

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”**

COM(2012) 173 final

(2013/C 11/14)

Sprawozdawca: **Gabriele BISCHOFF**

Dnia 18 kwietnia 2012 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”*

COM(2012) 173 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 października 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 15 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 204 do 2 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dotychczas Europie nie udało się opanować kryzysu, na skutek czego pogłębiają się w niej podziały. W wielu krajach ogarniętych kryzysem można zaobserwować dramatyczny wzrost bezrobocia, zwłaszcza wśród ludzi młodych. Europejska polityka zatrudnienia musi się w większym stopniu włączyć we wspieranie państw członkowskich przy rozwiązywaniu ich problemów. W większym niż dotychczas stopniu należy uznawać ją za element koniecznych rozwiązań, dzięki którym wspólnymi siłami uda się doprowadzić do przezwyciężenia kryzysu i do ustabilizowania sytuacji w Europie.

1.2 Z tego względu Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uznaje, że rozbudowie infrastruktury europejskiej i dobremu jakościowo wzrostowi muszą towarzyszyć środki w zakresie polityki zatrudnienia. Istnieje duże zapotrzebowanie na inwestycje, które mogą mieć znaczenie dla zatrudnienia. Z tego względu należy bezwzględnie mobilizować inwestycje, zarówno prywatne, jak i publiczne oraz przeprowadzić reformy.

1.3 Dzięki solidarnej i efektywnej polityce zatrudnienia europejski rynek pracy może zostać odpowiednio ukształtowany i odzyskać wiarygodność. Decydujące znaczenie ma tu m.in. szybkie wdrożenie gwarancji dla młodzieży w wiążącym kształcie. Ponadto w niektórych krajach dotkniętych kryzysem występuje zainteresowanie wprowadzeniem dualnego systemu kształcenia. Komisja powinna wspierać tę koncepcję, umożliwić szybką pomoc finansową i inicjować wymianę sprawdzonych rozwiązań. Jeśli nie uda nam się dać ludziom młodym, szczególnie w krajach dotkniętych kryzysem, właściwych perspektyw, grozi nam to, że staną się oni „straconym pokoleniem” i zaczną stanowić zagrożenie społeczne i polityczne. Komitet wzywa do znalezienia rozwiązań opartych na solidarności, podobnych do funduszu globalizacji.

1.4 Nadanie odpowiedniego kształtu gwarancji dla młodzieży jest pierwszym istotnym krokiem, lecz należy się również pilnie zająć istniejącymi problemami strukturalnymi.

Realizacja celu dotyczącego utworzenia dużej liczby miejsc pracy jest uzależniona od:

- zapewnienia podaży siły roboczej dzięki wykorzystaniu – za pośrednictwem rynku pracy sprzyjającego włączeniu – potencjału siły roboczej, jaki tworzą długotrwale bezrobotni;
- zapotrzebowania na siłę roboczą; jest to możliwe tylko w sektorach charakteryzujących się wzrostem i dużą produktywnością, takich jak srebrna gospodarka.

1.5 Polityka zatrudnienia nie może stanowić przeciwwagi dla błędów w polityce makroekonomicznej, lecz może w istotny sposób przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności w społeczeństwach opartych na wiedzy poprzez wzmacnianie zdolności do inwestycji oraz wyrównywanie popytu i podaży. Ponadto należy pilnie usprawnić dostęp przedsiębiorstw europejskich, w szczególności MŚP, do kapitału wysokiego ryzyka oraz zmniejszyć niepotrzebne obciążenia administracyjne.

1.6 Zasadniczo w procesie kształtowania i wdrażania polityki zatrudnienia należy uwzględnić szczególną rolę partnerów społecznych i ją wzmocnić w ramach nowego systemu sprawowania rządów.

## 2. Europejska polityka zatrudnienia w czasach kryzysu

2.1 18 kwietnia 2012 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” oraz dziewięć towarzyszących mu dokumentów. Komunikat zawiera propozycje działań wspierających tworzenie miejsc pracy i reformę rynków pracy oraz propozycje poprawy systemu zarządzania na poziomie UE.

2.2 Apel Komisji o „odnowę gospodarczą sprzyjającą zatrudnieniu” pojawia się w chwili, gdy w wyniku różnorodnych kryzysów (finansowego, gospodarczego, społecznego, kryzysu strefy euro, kryzysu zadłużenia, kryzysu zaufania) w wielu państwach doszło do utraty dużej liczby miejsc pracy, co utrudnia codzienne życie obywateli, którzy tracą pracę, nie mogą znaleźć nowej pracy lub muszą pogodzić się z obniżeniem wynagrodzenia czy z obniżeniem lub wręcz zlikwidowaniem świadczeń socjalnych.

2.3 Dlatego też Komitet przyjmuje z zadowoleniem to, że Komisja zajęła się kwestią wpływu kryzysu na zatrudnienie i apeluje o odnowę gospodarczą sprzyjającą zatrudnieniu. Było to niezbędne już od dawna, gdyż skutki kryzysu się zaostriżają – m.in. dlatego że rządy prawie wszystkich państw UE w ramach wdrażania nowo przyjętych reguł zarządzania gospodarczego w strefie euro starają się redukować deficyty budżetowe, po części znacznie tnąc wydatki publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na cele socjalne i usługi publiczne. Polityka taka ogranicza jednak szanse na rynku pracy i to nie tylko w przypadku grup, które już wcześniej znajdowały się w trudniejszym położeniu<sup>(1)</sup>. Środki oszczędnościowe najdotkliwiej odczuwają te osoby, które są zależne od transferów socjalnych, w tym osoby o niepewnej sytuacji zawodowej i inne grupy w gorszej sytuacji na rynku pracy. Stąd niezbędne jest zachowanie i wzmocnienie stabilizującej roli systemów zabezpieczenia społecznego opartych na solidarności, tak aby były one efektywne i trwałe, właśnie z myślą o najbardziej dotkniętych obywatelach i grupach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy.

2.4 EKES domagał się podjęcia odpowiednio wcześniej szczególnych wysiłków, aby zaradzić rosnącemu w niepokojącej skali bezrobociu; nie można postępować, jak gdyby nic się nie stało. Polityka rynku pracy może i powinna wspierać proces tworzenia miejsc pracy. Podstawą do tego jest stabilna gospodarka. Komitet przyjął z zadowoleniem przyjęty w 2008 r. plan naprawy gospodarczej, krytykując jednak jego zbyt ograniczony zasięg<sup>(2)</sup>.

2.5 Aktualne dane na temat rynku pracy są alarmujące, negatywny trend nie został przełamany w krajach dotkniętych kryzysem. Bezrobocie w Europie, wynoszące w sierpniu 10,5 % (11,4 % w strefie euro), jeszcze nigdy nie było tak wysokie. W dwóch trzecich państw członkowskich odnotowuje się rosnące bezrobocie; najbardziej wzrosło w Hiszpanii (25,1 %), w Portugalii (15,9 %) i w Grecji (24,2 %)<sup>(3)</sup>. 25,46 mln osób nie ma pracy. Szczególnie negatywne zjawisko to wzrost także bezrobocia długotrwałego, a trend ten wydaje się dalej umacniać. Ponad 40 % wszystkich bezrobotnych szuka pracy już

dłużej niż rok<sup>(4)</sup>. Powodem do dużego zaniepokojenia jest nadal bardzo wysoki poziom bezrobocia osób młodych – ponad 22 %. Także tu różnice między państwami członkowskimi są znaczne. W Hiszpanii i Grecji bezrobocie osób młodych wynosi ponad 50 %, w niektórych państwach (Portugalia, Słowacja, Bułgaria, Włochy i Irlandia) wynosi ok. 30 %. Tylko w trzech państwach członkowskich (Niemcy, Austria i Niderlandy) osiąga mniej niż 10 %<sup>(5)</sup>.

2.6 Polityki dotyczącej wzrostu gospodarczego nie można rozważać w oderwaniu od polityki zatrudnienia. Dlatego też Komitet niejednokrotnie apelował o przyjęcie europejskiego planu naprawy gospodarczej o daleko idących skutkach dla polityki rynku pracy, na który przeznaczono by budżet w wysokości 2 % PKB. Przedsiębiorczość i podejmowanie działalności gospodarczej trzeba propagować w całym społeczeństwie, nie tylko w ramach programów kształcenia i szkolenia. Oprócz dodatkowych inwestycji krajowych, które należy przeprowadzać w skoordynowany sposób, by zwiększyć korzystne oddziaływanie na politykę zatrudnienia, trzeba również wskazać europejskie projekty inwestycyjne. „Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” przyjęty na szczycie w dniach 28–29 czerwca 2012 r. stanowi pierwszy krok w tym kierunku; za nim muszą nastąpić działania w praktyce, tak aby w całej Europie stworzyć niezbędne warunki dla trwałego wzrostu i zatrudnienia. Trzeba zwrócić szczególną uwagę na zadbanie o płynne przemiany na rynku pracy, w szczególności w przypadku procesów restrukturyzacyjnych.

## 3. Warunki ramowe europejskiej polityki zatrudnienia

3.1 Komitet podziela zatem analizę Komisji, że prognozy dotyczące wzrostu zatrudnienia zależą w dużym stopniu od zdolności UE do generowania wzrostu gospodarczego poprzez odpowiednią politykę makroekonomiczną i przemysłową oraz politykę innowacji oraz od uzupełnienia tego polityką dotyczącą zatrudnienia nastawioną na osiągnięcie odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu. Komitet obawia się, że w przypadku nieprzerwanej kontynuacji polityki oszczędnościowej w UE wielu pozytywnych propozycji zawartych w pakiecie dotyczącym zatrudnienia nie będzie można zrealizować. EKES wyraża ponadto obawę, że wyłącznie przy pomocy zaproponowanych środków nie będzie można osiągnąć celów wytyczonych w strategii UE na rzecz zatrudnienia. Już w lutym 2012 r. Komitet wzywał do uzgodnienia społecznego paktu na rzecz inwestycji, co miałyby prowadzić do przezwyciężenia kryzysu i inwestycji w przyszłość<sup>(6)</sup>. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja przypomina za pomocą pakietu na rzecz zatrudnienia, iż zgodnie z art. 3 Traktatu UE jest zobowiązania do realizacji celów dotyczących pełnego zatrudnienia i spójności społecznej.

## 4. Propozycje na rzecz wzmocnienia europejskiej polityki zatrudnienia

### 4.1 Stworzenie perspektyw dla ludzi młodych

4.1.1 W sprawozdaniu „Global Employment Trends for Youth 2012” MOP ostrzegła w maju 2012 r., że może wyrosnąć nam stracone pokolenie. Dlatego też rządy powinny uznać za priorytet aktywną politykę rynku pracy i zatrudnienia

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 23.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 70.

<sup>(3)</sup> Por. komunikat prasowy Eurostatu 138/2012 z 1.10.2012.

<sup>(4)</sup> Komunikat prasowy Eurostatu 138/2012 z 1.10.2012.

<sup>(5)</sup> SWD (2012) 90 final, s. 10 i nast.

<sup>(6)</sup> Zob. przypis 2.

dotyczącą ludzi młodych. Komitet przyjmuje w tym kontekście z zadowoleniem planowane skonkretyzowanie koncepcji gwarancji dla młodzieży. Nie uda się jednak tego zrealizować, mając do dyspozycji jedynie niewykorzystane dotąd środki z EFS. Komitet zaleca zatem udzielenie przejściowego wsparcia krajom, które znajdują się w szczególnie trudnym położeniu, gdyż często brakuje im środków finansowych na prowadzenie niezbędnej aktywnej polityki zatrudnienia, zwłaszcza w aspekcie wiążącego wdrożenia gwarancji dla młodzieży. Jeśli niemożliwa jest realizacja tego celu wyłącznie przy pomocy środków z EFS, do finansowania należy wykorzystywać dodatkowe środki europejskie (fundusz solidarności na rzecz młodzieży). Skoro możliwe jest przeznaczanie miliardów euro na banki, również i na ten cel musi być możliwe znalezienie środków, na przykład poprzez wprowadzenie podatku od transakcji finansowych, którą to koncepcję Komitet popiera już od dłuższego czasu.

4.1.2 Eurofound przeanalizował silne i słabe punkty gwarancji dla młodzieży (7). Gwarancje te są ważnym krótkoterminowym środkiem, którego zadaniem jest zapobieżenie wykluczeniu ludzi młodych. Jednak w mniejszym stopniu przeznaczone są one dla szczególnych grup docelowych jak grupy, w przypadku których udzielanie pomocy jest utrudnione. Nie rozwiążą one również problemów strukturalnych (np. niedostatków systemów kształcenia ogólnego i zawodowego).

4.1.3 Podstawowe znaczenie ma ponadto moment podjęcia interwencji. Komitet uznaje, że interwencja po trzech miesiącach jest spóźniona. Najlepiej byłoby, gdyby gwarancja dla młodzieży zaczynała funkcjonować jak najwcześniej, tj. w momencie rejestracji w urzędzie pracy. Nieudane wejście do świata pracy wyrządza bowiem szkody gospodarce narodowej i pozostawia skazę na resztę życia. Komitet zaleca, aby gwarancja dla młodzieży obejmowała również młode osoby dorosłe w wieku od 25 do 29 lat. W ramach krajowych programów reform należy przewidzieć konkretne działania w tym kierunku. W wielu państwach konieczne będzie zatem rozbudowanie przyznawanego przez publiczne służby zatrudnienia specjalnego wsparcia, przy czym szczególną uwagę należy zwrócić na grupy w niekorzystnej sytuacji.

4.1.4 Należy wypełnić lukę między potrzebami rynku pracy, systemem kształcenia i oczekiwaniami młodych ludzi. Jednym ze sposobów jest stworzenie systemu bodźców i wsparcia z myślą o stworzeniu systemów praktyk zawodowych wysokiej jakości. Zdaniem Komitetu istotne jest, by partnerzy społeczni w państwach członkowskich byli bezpośrednio zaangażowani w kształtowanie tych systemów. Komitet wzywa do lepszej wymiany doświadczeń i do wsparcia systemów praktyk zawodowych z EFS. Należy wspierać wymianę sprawdzonych rozwiązań, udzielanie szybkiej pomocy finansowej i opracowanie jakościowych ram dualnego systemu kształcenia. Stosowaniu proponowanej karty jakości praktyk powinien towarzyszyć system bodźców.

4.2 *Podnoszenie kwalifikacji zwiększa konkurencyjność i otwiera nowe perspektywy.*

4.2.1 Niezbędna jest wyważona równowaga kwalifikacji podstawowych, zawodowych i akademickich. Trwały pozytywny rozwój zatrudnienia nie może bowiem opierać się wyłącznie na kwalifikacjach akademickich, na poziomie

wykształcenia wyższego. Podstawowe znaczenie ma także nabywanie umiejętności umysłowych i uniwersalnych, nie tylko zaś formalnych wyższych kwalifikacji. W przyszłości jeszcze większe znaczenie będą miały umiejętności przekrojowe i komunikacyjne. Komitet wspiera wysiłki na rzecz zapewnienia poprawy uznawania kwalifikacji poprzez walidację umiejętności nabytych poza formalnym systemem kształcenia, zwłaszcza w kontekście niedawnego wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego (8). Trzeba wzmocnić wdrażanie europejskich ram kwalifikacji na poziomie krajowym.

#### 4.3 *Jakość popytu i podaży na rynku pracy*

4.3.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem to, że Komisja zajmuje się nie tylko podażą, ale w dużym stopniu także popytem na rynku pracy. Przedsiębiorstwa w Europie to główne podmioty, które mogą zakończyć kryzys na rynku pracy. W szczególności w małych i średnich przedsiębiorstwach bilans zatrudnienia był w ubiegłych latach pozytywny. Tak więc konieczne jest usprawnienie dostępu MSP do kapitału i obniżenie kosztów rozpoczynania działalności o 25 %. Trwają wysiłki na rzecz zmniejszania administracyjnych obciążeń w firmach. Według Komisji Europejskiej miałyby to znaczący wpływ na gospodarkę w UE: zwiększyłoby PKB o ok. 1,5 % (ok. 150 mld EUR), nie zmniejszając zarazem poziomu ochrony pracowników. Również przedsiębiorstwa społeczne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą wnieść wkład w zwiększenie zatrudnienia, co było wielokrotnie podkreślane m.in. w opiniach Komitetu (9). Ponadto w niedawnej opinii z inicjatywy własnej CCMI (10) podkreślono, że spółdzielnie, a w szczególności spółdzielnie pracownicze, również w czasie kryzysu zapewniają więcej miejsc pracy, dla ich ochrony ograniczając swoje zyski.

4.3.2 Trwała konkurencyjność w gospodarce opartej na wiedzy wymaga odpowiednich inwestycji w kwalifikacje pracowników. Z perspektywy stymulowania popytu, rozsądnymi rozwiązaniami mogą okazać się też dodatki do wynagrodzenia i świadczenia pracownicze dla określonych grup docelowych (np. dla osób długotrwale bezrobotnych).

4.3.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję dotyczącą „agencji zarządzania przemianami”. Zwłaszcza z uwagi na rosnącą liczbę osób długotrwale bezrobotnych nie może się to jednak ograniczać tylko do oferowania usług pośrednictwa. Niezbędna jest szeroka oferta usług służących usuwaniu przeszkód w znalezieniu pracy oraz szybkiemu (ponownemu) wejściu na rynek pracy, zwłaszcza na poziomie lokalnym, np. dzięki ofercie szkoleń i kształcenia. Strategia aktywnej integracji, w którą Komisja zaangażowała się w październiku 2008 r. (11), ma na celu oprócz wsparcia dochodu i dostępnych dla wszystkich rynków pracy, także umożliwienie dostępu do usług, które powinny umożliwić dokładnie dostosowaną do potrzeb opiekę prowadzącą do zdobycia zatrudnienia odpowiadającego indywidualnym preferencjom i umiejętnościom. Aby stworzyć nastawioną na potrzeby jednostki strategię rynku pracy, niezbędne jest zatem powiązanie wymienionych usług i stworzenie zintegrowanej oferty usług, co dzięki wzmocnieniu zasady partnerstwa powinno być wspierane także w ramach EFS.

(8) COM(2012) 485 final.

(9) Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 44.

(10) Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 24.

(11) C(2008) 5737, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:PL:PDF>.

(7) Eurofound „Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden”, 2012.

4.3.4 Utrzymująca się związana z kryzysem stagnacja popytu na siłę roboczą prowadzi do wzrostu długotrwałego bezrobocia, który powoduje poważne trudności z integracją na rynku pracy oraz zwiększenie ubóstwa wynikającego z utraty kontaktu z rynkiem pracy. EKES zaleca państwom członkowskim, by zwróciły szczególną uwagę na tworzenie pośrednich rynków pracy, aby ze środków publicznych generować odpowiednią liczbę adekwatnych miejsc pracy. Długotrwałe bezrobotni mogliby w ten sposób utrzymać kontakt ze środowiskiem pracy oraz podnieść swe umiejętności i kompetencje. Zapobiegłoby się w ten sposób wzrostowi ubóstwa wynikającego z utraty kontaktu z rynkiem pracy i umożliwiłoby płynne przechodzenie osób zatrudnionych w tym systemie na otwarty rynek pracy po zakończeniu kryzysu.

4.3.5 Długoterminowym celem pozostaje ukształtowanie europejskiego rynku pracy. EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycje dotyczące usuwania przeszkód dla swobodnego przepływu pracowników. Zasadniczo należy poprawić warunki ramowe dla uczciwej mobilności<sup>(12)</sup>. Jednak mobilność nie może prowadzić do wyludnienia regionów. Należy raczej pomagać biedniejszym regionom w podniesieniu ich poziomu na drodze solidarnego podziału ryzyka.

#### 4.4 Elastyczność i bezpieczeństwo

4.4.1 Komitet wielokrotnie wypowiadał się już na temat modelu flexicurity. Jest zadowolony z tego, że doświadczenia z radzenia sobie z kryzysem doprowadziły do poszerzenia podejścia opartego na tym modelu. W debatach na temat modelu flexicurity nie poświęcano dotychczas wystarczającej uwagi poprawie wewnętrznej elastyczności. Zatrudnienie na czas określony i praca tymczasowa mogą krótkoterminowo umożliwić zmiany i być w niektórych miejscach konieczne, zwłaszcza aby ułatwić grupom w niekorzystnej sytuacji wejście na rynek pracy. Wynikająca z nich niepewność zatrudnienia może jednak mieć charakter wyłącznie przejściowy i musi jej towarzyszyć zabezpieczenie społeczne. Komitet odrzuca pośrednio wspomniane w komunikacie propozycje dotyczące „jednolitej umowy o pracę”. Zamiast tego zaleca, by bardziej zdecydowanie zwalczać niepewne formy zatrudnienia i przedstawić propozycje na rzecz ponownej normalizacji stosunków pracy.

#### 4.5 Wspieranie popytu i sprawiedliwa dystrybucja

4.5.1 Należy zapewnić w całej gospodarce równowagę między wystarczającym rozwojem popytu a zachowaniem konkurencyjności cenowej<sup>(13)</sup>. Zagadnienia te są już poruszane w dialogu makroekonomicznym zarówno na poziomie technicznym, jak i politycznym. Jak Komisja zauważa na s. 25, musi się to zawsze odbywać w poszanowaniu dla autonomii partnerów społecznych, ściśle zgodnie z art. 153 ust. 5 TFUE. Komitet krytykuje propozycję ustanowienia na poziomie europejskim nowego trójstronnego komitetu ds. płac. Zaleca zamiast tego w stosownych przypadkach reformę i wzmocnienie istniejących struktur – trójstronnego szczytu społecznego, oraz komitetu dialogu makroekonomicznego i dialogu społecznego, by zapewnić skuteczne i wyważone zaangażowanie partnerów społecznych, ministrów pracy i spraw społecznych oraz ministrów finansów i gospodarki.

4.5.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem to, że Komisja zajęła się kwestią wynagrodzeń minimalnych czy też godziwej jakości miejsc pracy. Płace minimalne pełnią ważną rolę w zapobieganiu zjawisku dumpingu płacowego w sytuacji braku w układach zbiorowych uregulowań dotyczących dolnej granicy wynagrodzenia. Jednocześnie Komitet wypowiada się przeciw utożsamieniu płacy minimalnej z płacą godziwą. Nie każde wynagrodzenie minimalne stanowi *per se* wynagrodzenie godziwe. Jedynie odpowiednie płace minimalne zapewnią odpowiednie emerytury. Zasadniczo należy uwzględniać stopień złożoności różnych krajowych systemów kształtowania płac.

4.5.3 EKES już od dłuższego czasu opowiada się za poszerzeniem podstawy opodatkowania służącego finansowaniu systemów zabezpieczenia społecznego. W tym kontekście pozytywne jest to, że Komisja w pakiecie dotyczącym zatrudnienia podejmuje kwestię przestawienia się na podatki ekologiczne, konsumpcyjne lub majątkowe – wraz z monitorowaniem efektów redystrybucyjnych – tak aby umożliwić zmniejszenie klina podatkowego związanego z kosztami pracy. Konsolidacja budżetów i zapewnienie stabilności społeczeństwa i gospodarki dzięki odpowiedniej polityce dotyczącej zatrudnienia i zdobywania kwalifikacji wymaga, by nie tylko zwracać uwagę na wydatki, ale także poprawić ściągalność podatków i sprawić, by wpływy w większym stopniu odpowiadały wynikom.

#### 4.6 Propozycje dotyczące nowego zarządzania

4.6.1 Propozycje dotyczące nowego zarządzania tworzą trzon komunikatu. W tej kwestii w komunikacie na nowo rozmieszcza się akcenty i czyni propozycje, jak w ramach europejskiego semestru można zwiększyć znaczenie polityki zatrudnienia i wnieść w nią większą dynamikę. Komitet przyjmuje to z dużym zadowoleniem, jako że polityka zatrudnienia straciła na znaczeniu już w ramach oceny śródkresowej strategii lizbońskiej, celów na 2020 r. oraz nowego zarządzania w ramach europejskiego semestru. Dlatego też EKES apeluje, by na bieżąco dokonywać oceny europejskiego semestru oraz szybciej i lepiej angażować partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie.

4.6.2 Europejski semestr obejmuje krótki okres, a cele polityki zatrudnienia wytyczane są w perspektywie średnioterminowej. 21 października 2010 r. Rada postanowiła nie zmieniać wytycznych dotyczących zatrudnienia przed 2014 r. W 2011 r. EKES skrytykował to, że wytyczne z 2010 r.:

- kładą niewystarczający nacisk na walkę z bezrobociem jako pierwszoplanowe zadanie;
- wyraźnie osłabiają podejście europejskie;
- nie zawierają mierzalnych celów UE w odniesieniu do określonych grup;

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 14.

<sup>(13)</sup> Zob. przypis 3.

— nie zawierają żadnych konkretnych uwag na temat jakości pracy<sup>(14)</sup>.

4.6.3 Komitet przyjmuje z zadowoleniem propozycje dotyczące systemu analizy porównawczej i tablicy wyników służącej wdrażaniu krajowych planów zwiększania zatrudnienia. Europejscy partnerzy społeczni powinni uczestniczyć w kształtowaniu systemu analizy porównawczej i określaniu kryteriów służących tworzeniu tablicy wyników. Należy także na odpowiednim wczesnym etapie przeprowadzić konsultacje z nimi w ramach przygotowywania rocznej analizy wzrostu gospodarczego, ustanawiania strategicznych priorytetów polityki zatrudnienia oraz formułowania, wdrażania i oceny wytycznych dotyczących zatrudnienia. W kontekście wspomnianego wyżej zapotrzebowania na zintegrowane i nastawione na potrzeby jednostki usługi pożądane byłoby, aby wskaźniki zawierały elementy związane z grupami docelowymi oraz uwzględniały regionalne uwarunkowania.

4.6.4 EKES apeluje ponadto, by w przypadku nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej dokonywać dostosowań między poziomami odniesienia polityki zatrudnienia a procedurą tworzenia tablicy wyników, przypisując obu tym elementom równą wagę.

4.6.5 Komitet popiera wszystkie inicjatywy, dzięki którym w ramach pakietu dotyczącego zatrudnienia obecne wyzwania, cele i postępy w zakresie polityki zatrudnienia staną się bardziej widoczne, bardziej wiążące oraz racjonalniejsze oraz osiągnie się lepszą równowagę między polityką gospodarczą, zatrudnienia i społeczną. Ponadto działania muszą być tak pomyślane, by wspierały cele UE w zakresie równouprawnienia płci. Krytycznie należy odnieść się do tego, że w pakiecie dotyczącym zatrudnienia nie uwzględniono w wystarczającym stopniu wspierania zatrudnienia kobiet i Komisja ogólnie zbyt mało uwagi poświęciła perspektywie płci, o której przyjmowanie apeluje w innych kontekstach.

#### 4.7 Przedstawione perspektywy zwiększenia zatrudnienia

4.7.1 W dokumentach towarzyszących komunikatowi przypisuje się tzw. zielonej gospodarce szczególny potencjał, jeśli chodzi o wzrost zatrudnienia. Potencjał ten jest jednak w dużym stopniu uzależniony od tego, jak w prawodawstwie poszczególnych państw członkowskich rozwiązano kwestię działań dotyczących środowiska. Inaczej niż w pozostałych sektorach charakteryzujących się wzrostem, takich jak technologie informacyjno-komunikacyjne, w zielonej gospodarce z uwagi na dłuższy okres amortyzacji inwestycji na sterowanie wzrostem mają wpływ nie tylko interesy czysto gospodarcze, ale w dużej mierze także polityczne. Potrzebne są zatem jasne zachęty dotyczące ochrony środowiska. Ponadto struktura zachęt powinna umożliwiać długookresowe planowanie i redukować niepewność co do możliwych zmian przepisów dotyczących ochrony środowiska. Skuteczne wdrożenie wymaga ścisłej współpracy i koordynacji w zakresie polityki ochrony środowiska i polityki gospodarczej. Współpraca ta musi jednak być prowadzona w sposób zgodny z ustalonymi celami. Szczególnie krytycznie należy w tym kontekście postrzegać rozszerzenie pojęcia „zielonych miejsc pracy” na miejsca pracy finansowane z zielonych podatków<sup>(15)</sup>. W wyniku takiej definicji traci się z oczu przedmiot działania jako decydujące kryterium określania miejsc pracy jako zielone, niezależnie od tego, jak szeroko się takie miejsca pracy rozumie<sup>(16)</sup>.

4.7.2 Potencjał zielonej gospodarki w zakresie zatrudnienia podlega ponadto wahaniom koniunkturalnym; sektory nią objęte nie są stabilne. Przy tym przejście do zielonej gospodarki będzie się wiązało w pierwszym momencie z utratą miejsc pracy w tradycyjnych gałęziach gospodarki. Trzeba złagodzić ten proces, by był akceptowalny społecznie, oraz wesprzeć pracowników w zmianie pracy poprzez możliwości przekwalifikowania się. Jak wskazano w dokumencie Komisji Europejskiej dotyczącym zielonego wzrostu<sup>(17)</sup>, ekologizacja gospodarki może zwiększać zapotrzebowanie na miejsca pracy wymagające wysokich, średnich i niskich kwalifikacji. Generalnie występują też efekty substytucji, więc Komitet wyraża wątpliwość co do tego, czy bilans zatrudnienia jest faktycznie tak pozytywny, jak przyjmuje to Komisja. Ponadto w niektórych sektorach zielonej technologii może dojść do tylko krótkotrwałego wzrostu koniunktury (np. w budownictwie), a trwałe miejsca pracy pojawią się raczej w dziedzinach wymagających wysokich kwalifikacji. Także ci pracownicy potrzebują odpowiedniego zabezpieczenia społecznego, a przemiany na rynku pracy trzeba kształtować w sposób zrównoważony.

4.7.3 Stabilność możliwości zatrudnienia w zielonej gospodarce jest też w dużym stopniu uzależniona od struktury kwalifikacji. Badanie dotyczące struktury kwalifikacji<sup>(18)</sup> w dziewięciu państwach UE pokazało, że wzrostu zatrudnienia w tym sektorze należy spodziewać się raczej w odniesieniu do działalności wymagającej wysokich kwalifikacji. Jednocześnie oferta kształcenia w tej dziedzinie jest nadal bardzo fragmentaryczna. Aby móc dostosować strukturę kształcenia do zielonych miejsc pracy, niezbędne są regularne konsultacje z partnerami społecznymi i podmiotami świadczącymi usługi edukacyjne. Także dla edukacyjnego aspektu zielonej gospodarki duże znaczenie mają jednak polityczne wytyczne dotyczące ochrony środowiska, gdyż wpływają one na zapotrzebowanie na kwalifikacje. W Europie brakuje działań w zakresie badań i rozwoju, które łączyłyby mózgi i kapitał wysokiego ryzyka, nie udało nam się w dalszym ciągu utworzyć własnej „Krzemowej Doliny”. Zatrudnienie w przemyśle opiera się na tworzeniu zastosowań. Ogólnie rzecz ujmując, Komisja pominęła kwestię napędowej roli badań i rozwoju. Jednym z sektorów oferujących możliwości przedsiębiorstwom produkcyjnym oraz usługodawcom prywatnym i działającym w interesie ogólnym jest szeroko rozumiany sektor dobrego starzenia się obejmujący technologie ICT, pozwalający pozostać aktywnym, połączonym, mobilnym, zintegrowanym i w dobrym zdrowiu oraz uzyskać pomoc (wkrótce będzie to 30 % naszych społeczeństw<sup>(19)</sup>). Należy rozważyć przykład Azji (Chiny, Japonia). Szybkie uznanie i ochrona praw użytkowników pomogłyby zaoszczędzić czas i zwiększyłyby stopę zatrudnienia.

4.7.4 W swojej opinii<sup>(20)</sup> Komitet zwracał już uwagę, że w sektorze energii odnawialnych można się spodziewać efektu netto w postaci ok. 410 tys. dodatkowych miejsc pracy oraz impulsu wzrostowego wynoszącego 0,24 % wyniku gospodarczego w porównaniu ze stanem z roku 2005, jeśli do roku 2020 zostanie osiągnięty cel 20 % udziału energii odnawialnych.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 94.

<sup>(15)</sup> SWD(2012) 92 final.

<sup>(16)</sup> Por. np. definicję UNEP-u, zgodnie z którą za zieloną uznaje się każdą działalność, która ze względu na swój przedmiot przyczynia się do ochrony środowiska lub poprawy jego stanu.

<sup>(17)</sup> SWD(2012) 92 final.

<sup>(18)</sup> Raport CEDEFOP z lutego 2012 r. „Brauchen wir eine Strategie für grüne Qualifikationen?”.

<sup>(19)</sup> EKES, wysłuchanie z 11.9.2012 nt. technologii ICT i aktywnego starzenia się.

<sup>(20)</sup> Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 1.

4.7.5 Kolejną dziedziną, w której zdaniem Komisji istnieje potencjał wzrostu zatrudnienia, są technologie informacyjno-komunikacyjne. Branża ta jest bardzo zróżnicowana i obejmuje różne rodzaje działalności, od czysto technicznego programowania po doradztwo i usługi u klientów. Ze względu na swe techniczne ukierunkowanie i wysokie tempo innowacji sektor ten jest w bardzo dużym stopniu oparty na wiedzy i stawia pracownikom wysokie wymagania. Z tego względu, a także z uwagi na krótki okres aktualności wiedzy również w tej dziedzinie duże znaczenie ma polityka edukacyjna, zdobywanie kwalifikacji w miejscu pracy i indywidualna gotowość do nauki. Praca wymaga tu najczęściej znacznej elastyczności pracowników w wymiarze przestrzennym i czasowym. Niezbędne są zatem strategie polityki kadrowej powiązane z różnymi etapami życia, aby móc na dłużej związać pracownika z przedsiębiorstwem. Pracownicy są ponadto w dużym stopniu zagrożeni obciążeniami psychicznymi i chorobami.

4.7.6 W sektorze zdrowia i opieki, zwłaszcza w srebrnej gospodarce, stosunkowo łatwo jest przewidzieć zapotrzebowanie ze względu na starzenie się społeczeństwa. Zatrudnienie w srebrnej gospodarce oznacza powstawanie nowych miejsc pracy w wyniku dostosowania struktury produkcji do potrzeb starzejącego się społeczeństwa. Najważniejsze sektory zatrudnienia w srebrnej gospodarce to opieka zdrowotna i opieka długoterminowa, które wymagają dużych nakładów siły roboczej i na które zapotrzebowanie w starzejącym się społeczeństwie jest ogromne. Obecnie jednak maleje podaż siły roboczej, jeśli chodzi o młodych i dobrze wykwalifikowanych pracowników. Choć sektory zdrowia i opieki są ważnymi elementami tworzenia wartości w gospodarce, wiele miejsc pracy, zwłaszcza w dziedzinie usług osobistych, nie jest wystarczająco atrakcyjnych ze względu na czasowość zatrudnienia i niskie wynagrodzenia. Dodatkowym problemem są wysokie obciążenia fizyczne w pracy, ze względu na które wiele osób wcześniej kończy aktywność zawodową. Produkty i usługi wysokiej jakości można jednak trwale zapewnić tylko dzięki miejscom pracy o odpowiednio wysokiej jakości. Dzięki środkom w zakresie ochrony zdrowia i służącym polepszeniu systemów opieki (długoterminowej), zwłaszcza w warunkach domowych, mogą powstać liczne miejsca pracy i także tu promowanie inwestycji wspierających rozwój przedsiębiorstw sprzyjających włączeniu społecznemu i przedsiębiorstw społecznych może stworzyć wiele możliwości.

Bruksela, 15 listopada 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---