

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dokument otwierający debatę dotyczący społecznego wymiaru Europy”

[COM(2017) 206],

„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych«”

[COM(2017) 250 final]

oraz

„Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych”

[COM(2017) 251 final]

(2018/C 081/20)

Sprawozdawczyni: **Gabriele BISCHOFF**

Współsprawozdawca: **Jukka AHTELA**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 5.7.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	27.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	229/4/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski

1.1. W obliczu takich wyzwań jak przyszłość pracy, rosnące nierówności i ubóstwo, globalizacja i migracja, obywatele coraz częściej podają w wątpliwość UE i państwa członkowskie, które nie są w stanie zapewnić bezpieczeństwa, postępu społecznego i gospodarczego ani stworzyć dobrej jakości miejsc pracy lub które obniżają poziom ochrony socjalnej na szczeblu krajowym. Debata na temat społecznego wymiaru Europy i Europejskiego filaru praw socjalnych mogłaby być zasadniczym etapem osiągnięcia nowego konsensusu w tych naglących kwestiach i mogłaby pomóc odblokować rozwój UE.

1.2. EKES zdecydowanie podkreśla, że wybór scenariuszy lub ścieżek dotyczących wymiaru społecznego to nie czysto teoretyczne dywagacje, lecz decyzje, które będą mieć zasadniczy wpływ na życie ludzi. EKES uważa, że realistyczna przyszłość Unii Europejskiej może opierać się wyłącznie na powiązaniu solidnej podstawy gospodarczej z silnym wymiarem społecznym. Zwłaszcza nowoczesne usługi socjalne i równe szanse życiowe sprzyjają upodmiotowieniu obywateli, pokojowi społecznemu i rozwojowi gospodarczemu. EKES ponownie zauważa, że realizacja traktatowych celów zrównoważonego wzrostu gospodarczego i postępu społecznego, które prowadzą do poprawy warunków życia i pracy, powinna być zasadą przewodnią przy określaniu przyszłego kierunku wymiaru społecznego UE.

1.3. EKES rozumie, że Europejski filar praw socjalnych ma mieć charakter politycznej deklaracji woli i sam w sobie nie tworzy nowych wykonalnych uprawnień. W związku z tym Komitet uważa, że ważnym sygnałem byłoby wsparcie przez Radę proklamacji tego filaru na Szczycie Społecznym w Göteborgu w listopadzie 2017 r. Zdaniem EKES-u jasny plan wdrażania filaru pomógłby wzmocnić konwergencję i osiągnąć jego cele.

1.4. Jednakże Komitet uznaje również, że w obecnym kontekście politycznym występują różnice opinii co do dalszych kierunków rozwoju UE. EKES jest mocno przekonany, że pogłębienie wymiaru społecznego uda się lepiej w grupie wszystkich 27 państw członkowskich poprzez skoncentrowanie się na kluczowych projektach prowadzących do postępu społecznego i gospodarczego. Gdyby nie było to możliwe, należy rozważyć alternatywne rozwiązania: niektóre kraje mogłyby wyjść naprzód, dając przykład innym. Ponadto Komitet podkreśla, że potrzebna jest większa jasność co do tego, które środki powinny stosować się do UE-27, a które do strefy euro.

1.5. Wszystkie zainteresowane podmioty na wszystkich szczeblach powinny zwalczać rosnące nierówności, ubóstwo i wykluczenie społeczne. W związku z tym EKES uważa, że potrzebne są dalsze prace mające na celu określenie wspólnych zasad, norm, polityk i strategii na odpowiednich szczeblach. Prace te miałyby dotyczyć konwergencji płac i ustalenia lub zwiększenia płac minimalnych do odpowiedniego poziomu, z pełnym poszanowaniem autonomii partnerów społecznych. EKES podkreślił już w swej pierwszej opinii w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych ⁽¹⁾, że badanie MOP ⁽²⁾ jest użytecznym punktem odniesienia. Podkreślono w nim, że do porównania poziomów płac minimalnych można wykorzystać szereg wskaźników uwzględniających okoliczności krajowe, ale najbardziej popularny jest stosunek płacy minimalnej do mediany płacy (lub średniej płacy). Ponadto ważne jest zapewnienie, że wszyscy obywatele będą objęci dochodem minimalnym. EKES podkreśla, że trzeba zwiększyć środki przeznaczone na działania spójności społecznej i na inwestycje społecznych, tak aby możliwe było stawienie czoła przyszłym wyzwaniom.

1.6. Polityka społeczna należy do kompetencji dzielonych w ramach prawnych UE. Ważne będzie osiągnięcie porozumienia co do tego, któ się czym zajmuje w dziedzinie polityki społecznej, a zwłaszcza co do tego, w których dziedzinach i w jaki sposób powinna działać UE. Potrzebna jest także większa przejrzystość i odpowiedzialność za podejmowane działania, jak również za ich zaniechanie. W tym kontekście należy realizować reformy i inicjatywy polityczne, które mają stanowić odpowiedź na liczne problemy i przygotować społeczeństwa i gospodarki na wyzwania przyszłości. Jeśli po odpowiednim czasie zobowiązanie polityczne do wdrażania wspólnych zasad okazałoby się niewystarczające, należy rozważyć odpowiednie nowe środki, w tym inicjatywy prawne i pozaprawne.

1.7. Wszystkie reprezentatywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą być należycie zaangażowane w opracowywanie i wdrażanie odpowiednich polityk. Trzeba przy tym uznać szczególną rolę partnerów społecznych i respektować ich autonomię. Ważnym elementem dobrze funkcjonujących rynków pracy, sprawiedliwych warunków pracy dla wszystkich, większej produktywności oraz zrównoważonego zabezpieczenia społecznego będzie również promowanie negocjacji zbiorowych i dialogu społecznego na wszystkich szczeblach.

1.8. W centrum tego projektu politycznego znajdują się wspólne wartości UE oparte na prawach podstawowych. EKES jest nadal bardzo zaniepokojony brakiem egzekwowania istniejących praw socjalnych i „różnymi poziomami zgodności” z prawem UE. Komisja, jako strażnik traktatów, odpowiada za egzekwowanie przepisów, lecz państwa członkowskie mają obowiązek właściwego wdrażania i zapewnienia zgodności z przepisami UE. EKES sądzi, że Komisja mogłaby odgrywać bardziej aktywną rolę w promowaniu tych praw, informowaniu o nich i w monitorowaniu aktualnego stanu ich realizacji poprzez ustanowienie stałego forum na temat praw podstawowych i praworządności.

1.9. Dyskusja na temat społecznego wymiaru Europy nie może odbywać się w oderwaniu od innych kwestii i musi być powiązana z debatą na temat pogłębienia UGW i sposobów wykorzystania globalizacji przy jednoczesnym rozwiązywaniu związanych z nią problemów oraz na temat doboru odpowiednich i skutecznych środków realizacji tych celów.

1.10. Dla poprawy wymiaru społecznego konieczne jest zwłaszcza działanie w dwóch głównych obszarach – UGW oraz jednolitego rynku. Polityka społeczna musi stać się częścią innej niż dotąd polityki gospodarczej UE, wraz z odpowiednią kombinacją polityki makroekonomicznej, i być ukierunkowana na postępy w pogłębieniu unii gospodarczej i walutowej. Jeśli chodzi o UGW, europski semestr będzie odgrywał kluczową rolę w przywróceniu równowagi w polityce gospodarczej i społecznej, a także w ułatwieniu dobrze zaplanowanych reform w państwach członkowskich, których to dotyczy. Komitet podkreśla konieczność europejskiego semestru w zakresie gospodarki i polityki społecznej. Celem filaru ma być także wpływ na europejskie zarządzanie gospodarcze. Należy usprawnić tablicę wskaźników społecznych w kontekście Europejskiego filaru praw socjalnych, dodając do niej bardziej odpowiednie i stosowne wskaźniki.

⁽¹⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

⁽²⁾ „Tworzenie filaru społecznego europejskiej konwergencji”, Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), 18 lipca 2016 r.

1.11. Komitet nadal jest przekonany, że dobra przyszłość jest możliwa i że silniejsza Unia może pomóc w lepszym kształtowaniu globalizacji i cyfryzacji, tak aby zapewnić dobre perspektywy wszystkim obywatelom. Jednak wszyscy muszą zrozumieć, jaka jest stawka – co można stracić, wycofując się, i co można zyskać, ruszając naprzód.

2. Wprowadzenie (informacje ogólne, wyzwania i kontekst)

2.1. Dziesięć lat po kryzysie finansowym jego skutki gospodarcze, społeczne i polityczne nadal są widoczne i mają ogromny wpływ na UE i jej obywateli. UE musi mieć wizję przyszłości i znaleźć nowy kierunek, który umożliwi stawienie czoła kluczowym wyzwaniom, takim jak przyszłość pracy, globalizacja, migracja, rosnące nierówności i ubóstwo.

2.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że realistyczna przyszłość UE może opierać się wyłącznie na powiązaniu solidnej podstawy gospodarczej z silnym wymiarem społecznym. Jest przekonany, że UE potrzebuje nowego porozumienia w sprawie zrównoważonej strategii gospodarczej i społecznej, tak aby mogła wywiązać się ze swojej obietnicy działania na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego i postępu społecznego, które prowadzą do zwiększenia dobrobytu jej obywateli. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje debatę na temat społecznego wymiaru Europy, osadzoną w ramach szerszej dyskusji na temat przyszłości Europy, jak również wniosek Komisji w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych.

2.3. Dokument otwierający debatę na temat społecznego wymiaru Europy opublikowany 26 kwietnia 2017 r. jest jednym z pięciu dokumentów opracowanych w celu wsparcia szeroko zakrojonej debaty prowadzonej przez przywódców 27 państw członkowskich, instytucje UE, partnerów społecznych i obywateli, którą zainicjowała biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy⁽³⁾. Dokument dotyczący wymiaru społecznego stanowi wkład Komisji w dyskusję na temat sposobu dostosowania modeli społecznych do obecnych i przyszłych wyzwań oraz roli UE w tym przedsięwzięciu i jej zakresu.

2.4. W dokumencie rozważono kwestię, czy można wspierać wymiar społeczny w świetle różnych scenariuszy wskazanych w białej księdze, a jeśli tak, w jaki sposób należy to robić. Podczas gdy biała księga zawiera pięć niewyczerpujących lub nakazowych scenariuszy, w dokumencie otwierającym debatę nakreślono jedynie trzy możliwe ścieżki dla społecznego wymiaru Europy. Przeanalizowano również cztery kluczowe narzędzia, którymi UE obecnie dysponuje i które mogą stanowić pomoc w osiągnięciu celu wzrostu sprzyjającego włączeniu, tj. ustawodawstwo, wytyczne, finansowanie i współpracę.

2.5. EKES w pełni popiera inicjatywę przedstawioną w białej księdze: nadszedł czas, aby UE, która wkrótce może liczyć tylko 27 państw członkowskich, poważnie zastanowiła się nad swą przyszłością. Wymiar społeczny stanowi integralną część tej dyskusji.

2.6. Równoległe z dokumentem otwierającym debatę na temat wymiaru społecznego Komisja przedstawiła również zalecenie i wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych⁽⁴⁾. Nastąpiło to po przeprowadzeniu w 2016 r. szerokich konsultacji w sprawie wstępnego zarysu filaru. EKES przedstawił wstępne uwagi dotyczące filaru w opinii⁽⁵⁾ przyjętej w styczniu 2017 r., sporządzonej w oparciu o najważniejsze wyniki debat zorganizowanych w 28 państwach członkowskich.

2.7. EKES odpowiedział na wniosek Komisji Europejskiej o wydanie opinii na temat dokumentu otwierającego debatę na temat społecznego wymiaru Europy. W ten sposób Komitet powiązał tę inicjatywę z zaleceniem i zaproponował proklamację filaru.

2.8. „Europa socjalna” to bardzo szerokie pojęcie, a jego interpretacje są bardzo rozbieżne, co podkreślono w dokumencie otwierającym debatę. Niektórzy kontestują samą potrzebę wymiaru społecznego UE, ponieważ postrzegają politykę socjalną UE jako zagrożenie dla światowej konkurencyjności Europy. Inni jednak widzą „Europę socjalną” jako kluczowy element wkładu UE w społeczeństwa demokratyczne, spójne, różnorodne pod względem kulturowym i dostatnie.

2.9. Wymiar społeczny zawsze stanowił centralny element UE. Jednak choć istnieje całkiem pokaźny dorobek socjalny UE – budowany stopniowo wraz z jednolitym rynkiem, unią gospodarczą i walutową, podstawowymi prawami pracowników i obywateli – niekiedy zdaje się on być niewidoczny i nieobecny w porównaniu z krajowymi politykami państw członkowskich. Tymczasem rzeczywistość społeczna w Europie jest bardzo zróżnicowana. Istnieje ryzyko pogłębienia rozbieżności, zwłaszcza w przypadku scenariusza, w którym UE miałyby aktywnie zdecydować o wykonaniu

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_pl

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_pl

⁽⁵⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

kroku w tył w kwestii swojej integracji. W dokumencie otwierającym debatę wskazano również kilka takich czynników napędzających zmianę, które mają konsekwencje dla modeli społecznych państw członkowskich. Chodzi tu m.in. o zmianę demograficzną związaną ze starzeniem się ludności, bardziej różnorodne i złożone społeczeństwo oraz zmieniające się style życia, transformację pracy prowadzącą do coraz bardziej różnorodnych i nieregularnych wzorców i warunków pracy.

2.10. EKES uważa, że realistyczna przyszłość UE może opierać się wyłącznie na powiązaniu solidnej podstawy gospodarczej z silnym wymiarem społecznym. W obszarze polityki społecznej UE dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, chociaż odpowiedzialność spoczywa w przeważającej mierze na szczeblu krajowym – na rządach, partnerach społecznych i podmiotach społeczeństwa obywatelskiego. Dla dalszych postępów w tej dziedzinie, i ogólniej, w kwestii konsensusu co do przyszłości Europy, istotne będzie również osiągnięcie porozumienia w sprawie podziału zadań w obszarze polityki społecznej, a zwłaszcza w sprawie dziedzin, w których podjąć działania powinna UE i odpowiednich metod.

2.11. EKES podkreślił również problem braku egzekwowania istniejących praw socjalnych. Komisja, jako strażnik traktatów, jest w decydującym stopniu odpowiedzialna za egzekwowanie realizacji tych praw. Jednak to państwa członkowskie odpowiadają za właściwe wdrażanie przepisów UE i przestrzeganie ich. Istnieją „różne poziomy zgodności”⁽⁶⁾ z prawem UE w państwach członkowskich, a Komisja wykazuje pewną powściągliwość w odpowiednim rozwiązaniu tego problemu. Stanowi to również barierę dla większej konwergencji i barierę tę trzeba usunąć. Komitet podkreślał już potrzebę propagowania i egzekwowania istniejących praw socjalnych i praw podstawowych oraz monitorowania ich naruszeń⁽⁷⁾. EKES powinien odgrywać w tym zakresie bardziej aktywną rolę i może stworzyć stałe forum na temat praw podstawowych i praworządności w celu monitorowania sytuacji. Niezbędna jest przejrzystość i jasność co do tego, kto się czym zajmuje. W ten sposób obywatele będą mogli zrozumieć podział obowiązków i będą wiedzieli, kto jest za co odpowiedzialny.

2.12. W wielu opiniach⁽⁸⁾ EKES podkreślał potrzebę takiej kombinacji polityki makroekonomicznej, która zbliża do realizacji celów polityki społecznej, a nie od nich oddala. Z tego względu za pożądany należy uznać motyw 11 zalecenia w sprawie proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych, w którym czytamy: „Postęp gospodarczy jest nierozzerwalnie związany z postępem społecznym, a ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych powinno być częścią szerszej zakrojonych wysiłków mających na celu stworzenie bardziej zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu modelu wzrostu gospodarczego poprzez zwiększanie konkurencyjności Europy i uczynienie go lepszym miejscem do inwestowania, tworzenia miejsc pracy i wspierania spójności społecznej”. Dyskusja na temat społecznego wymiaru musi być zatem wyraźnie powiązana z dyskusją na temat przyszłej struktury UGW, co jest przedmiotem oddzielnego dokumentu otwierającego debatę w sprawie przyszłości Europy.

2.13. Kluczowe pytanie brzmi: jaki będzie wpływ Europejskiego filaru praw socjalnych? Oczekiwań i pytań jest wiele, np.: czy filar ten będzie odpowiedzią na deficyty społeczne i czy będzie pomocny w wyjściu ze stanu nierównowagi pomiędzy swobodami gospodarczymi a prawami społecznymi⁽⁹⁾. Jest prawdą, że wytworzenie wysokich oczekiwań może przynieść niepożądane skutki. EKES zaleca zatem podejście realistyczne, lecz ambitne.

2.14. Wcześniej, w kontekście dyskusji na temat Europejskiego filaru praw socjalnych, EKES podkreślał, że UE musi stworzyć pozytywny projekt dla wszystkich obywateli UE, aby walczyć z coraz popularniejszymi postawami populistycznymi, nacjonalistycznymi i sceptycznymi, a także aby udowodnić, że UE nadal jest w stanie dotrzymać obietnicy zapewnienia wzrostu gospodarczego i miejsc pracy oraz poprawy ich warunków życia i pracy. Przypomina, że powinno to być wiodącą zasadą w określaniu przyszłego kierunku społecznego wymiaru Europy.

3. Dokument otwierający debatę na temat społecznego wymiaru Europy

3.1. W swojej rezolucji pt. „Biała księga w sprawie przyszłości Europy” EKES podkreślił już, że planowane debaty z rządami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich nie powinny dotyczyć wyboru między pięcioma różnymi scenariuszami nakreślonymi w białej księdze, lecz powinny być wykorzystane do zilustrowania potencjalnych konsekwencji różnych wyborów i ścieżek. Ścieżki w ramach opisanych scenariuszy nie są zatem postrzegane

⁽⁶⁾ *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States* [Zgodność z Europą: Harmonizacja i prawo miękkie w państwach członkowskich], Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, 2007.

⁽⁷⁾ Np. Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 74.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 1.
Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10.
Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 23.
Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 1.

jako jedyne możliwe opcje lub „modele” opisujące różne, odrębne sposoby działania. To samo podejście powinno być przyjęte w odniesieniu do dokumentu otwierającego debatę w sprawie społecznego wymiaru Europy.

3.2. Dokument otwierający debatę odnosi się do różnych rzeczywistości społecznych w UE, wskazuje możliwe czynniki napędzające zmiany i nakreśla trzy możliwe ścieżki rozwoju:

- ograniczenie wymiaru społecznego do swobodnego przepływu (tylko swobodny przepływ);
- współpraca państw, które chcą robić więcej w dziedzinie społecznej (zacieśniona współpraca);
- wspólne pogłębianie wymiaru społecznego w całej UE-27 (pogłębiony wymiar społeczny w 27 państwach członkowskich).

3.3. Aby lepiej zrozumieć możliwe konsekwencje, EKES przeanalizował te trzy ścieżki w świetle wyzwań i czynników napędzających zmiany, opisanych w dokumencie otwierającym debatę, oraz wyzwań, które przedstawił w swej pierwszej opinii na temat Europejskiego filaru praw socjalnych. Są one zamieszczone – jedynie w celach ilustracyjnych – jako przykłady w dodatku.

3.4. „Tylko swobodny przepływ” (pierwsza ścieżka) stanowiłby największą zmianę w stosunku do obecnego stanu rzeczy i mógłby być postrzegany jako duży krok wstecz. Ten scenariusz mógłby doprowadzić do jeszcze większych rozbieżności w UE, co miałyby znaczący wpływ na życie obywateli UE, oraz wyzwolić siły odśrodkowe, które mogłyby ostatecznie spowodować rozpad UE. Z drugiej strony swobodny przepływ i regulacja wewnątrzunijnej mobilności mogłyby mieć wyższą jakość i większy zakres. Ten scenariusz mógłby także ułatwić Komisji egzekwowanie i monitorowanie (tj. działałoby mniej, lecz lepiej).

3.5. Druga ścieżka – „zacieśniona współpraca” – mogłaby przynajmniej prowadzić do większej konwergencji między niektórymi państwami członkowskimi, jednak oznaczałaby większe rozbieżności w stosunku do pozostałych (połowiczna konwergencja). Byłby to krok naprzód w stosunku do obecnego stanu rzeczy i ominięcie obecnych problemów związanych z koniecznością znajdowania każdorazowo wspólnego mianownika lub uwzględniania zbyt wielu indywidualnych wyłączeń, które komplikują egzekwowanie tych przepisów. Scenariusz ten doprowadziłby jednak do różnych poziomów praw dla obywateli w zależności od państwa członkowskiego, w którym zamieszkują. Stworzyłby również nowe wyzwania i obszary niepewności dla przedsiębiorstw, które prowadzą działalność w całej UE i potrzebują równych warunków działania, a zamiast tego miałyby do czynienia z różnymi poziomami zgodności. To z kolei prowadziłoby do erozji wsparcia dla wspólnego rynku, jeżeli obywatele w krajach, które nie uczestniczyłyby w pogłębionej współpracy, czuliby się w coraz większym stopniu pozostawieni poza nawiasem.

3.6. Trzecia ścieżka – „pogłębiony wymiar społeczny w 27 państwach członkowskich” – stanowiłaby istotną zmianę w porównaniu z obecną sytuacją i główny motor ogólnounijnej konwergencji. Mogłoby to obejmować wiążące działania i punkty odniesienia dla UE-27 oraz środki finansowe UE powiązane z wynikami realizowanymi według tych punktów odniesienia i wspólnych celów. Mimo że zdaniem Komitetu pogłębienie wymiaru społecznego ma największe szanse powodzenia z udziałem wszystkich 27 państw członkowskich, ze względu na i tak już skomplikowane negocjacje w sprawie niejasnej koncepcji Europejskiego filaru praw socjalnych założenie, że ta ścieżka znalazłaby poparcie – zwłaszcza ze strony tych państw członkowskich, które chciałyby utrzymać swoją przewagę konkurencyjną związaną z niższymi płacami i standardami socjalnymi, lub tych, które obawiają się negatywnego wpływu na swoje modele krajowe i wysokie standardy – nie wydaje się realistyczne.

3.7. EKES jest zdania, że podejście „pogłębianie wymiaru społecznego w miarę możliwości i większe ukierunkowanie na rezultaty” również znacząco napędzałyby konwergencję. W związku z tym opowiada się za bardziej wiążącymi środkami opartymi na europejskim semestrze⁽¹⁰⁾, z poziomami odniesienia, przynajmniej dla strefy euro, ale najlepiej dla UE-27, odnoszącymi się do zatrudnienia, edukacji i opieki społecznej (na przykład za pomocą wspólnych ram odniesienia dla wsparcia dochodu dla osób potrzebujących). Strategii tej powinien towarzyszyć plan działania określający wspólne inicjatywy w kluczowych obszarach, w których działania UE zapewniają wyraźną wartość dodaną i w miarę możliwości ukierunkowany na wyniki. Należy zwiększyć środki przeznaczone na spójność społeczną i inwestycje społeczne w celu sprostania wyzwaniom dotyczącym umiejętności, kompetencji, cyfryzacji i zmiany demograficznej w UE.

⁽¹⁰⁾ Taka jest propozycja Komisji w zakresie pogłębiania UGW.

4. Proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych

4.1. EKES zaznaczył już, że filar powinien przyczynić się do sprawiedliwego wyważenia wymiaru gospodarczego i społecznego UE. Kwestia wyważenia celów gospodarczych i społecznych wykracza poza budowę jednego filaru i sięga przekrojowych podwalin UE.

4.2. Cele filaru – przyczynienie się do ustanowienia „sprawiedliwego i prawdziwie ogólnoeuropejskiego rynku pracy” i „służenie za kompas wyznaczający kierunek działań na rzecz odnowionej konwergencji w strefie euro” – przekraczają kompetencje określone w tytule X TFUE dotyczącym polityki społecznej. Są one powiązane z podstawą strategii gospodarczych i walutowych, a także ze strategią zatrudnienia zgodnie z tytułem VIII i IX TFUE.

4.3. Filar obejmuje 20 „zasad i praw” uznawanych przez Komisję za niezbędne dla sprawiedliwych i sprawnie funkcjonujących rynków pracy i systemów bezpieczeństwa socjalnego w XXI w. Są one podzielone na trzy kategorie: 1) równe szanse i dostęp do rynku pracy; 2) sprawiedliwe warunki pracy oraz 3) ochrona socjalna i włączenie społeczne.

4.4. Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych ma zarówno charakter retrospektywny, jak i przyszłościowy. Jego celem jest odzwierciedlenie istniejącego unijnego dorobku w obszarze praw socjalnych i wskazanie, czy i jak można go w razie potrzeby uzupełnić, tak aby uwzględnić istotne przemiany w świecie pracy i w społeczeństwie, a także pomóc stworzyć dobrze funkcjonujące rynki pracy i systemy opieki w Europie XXI wieku.

4.5. Potrzebne są pewne uściślenia co do natury prawnej filaru, który został przedstawiony w formie dwóch oddzielnych, choć prawie identycznych, instrumentów: zalecenia Komisji⁽¹¹⁾ i wniosku w sprawie proklamacji międzyinstytucjonalnej⁽¹²⁾. Zgodnie z towarzyszącym komunikatem przy wyborze instrumentów wzięto pod uwagę szersze aspekty polityczne i ograniczenia prawne, zwłaszcza ograniczone kompetencje UE w dziedzinie polityki społecznej.

4.6. Zalecenie, przyjęte zgodnie z uprawnieniem Komisji wyrażonym w art. 292 TFUE, wywołuje skutek natychmiastowy. Nie wskazano w nim w sposób wyraźny, do kogo jest skierowane, ale w motywach 17–20 wyjaśniono, że realizacja filaru stanowi wspólne zobowiązanie i odpowiedzialność Unii, jej państw członkowskich i partnerów społecznych oraz że realizacja filaru powinna odbywać się zarówno na szczeblu Unii, jak i na szczeblu państw członkowskich, w granicach ich kompetencji i zgodnie z zasadą pomocniczości. W tym kontekście EKES chciałby także podkreślić, że należy respektować autonomię partnerów społecznych.

4.7. Równolegle Komisja Europejska proponuje również, aby Europejski filar praw socjalnych został uroczysto proklamowany wspólnie przez instytucje UE. Traktaty nie przewidują podstawy prawnej dla proklamacji, choć instrument ten został już raz wykorzystany w przeszłości w przypadku Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, która została po raz pierwszy proklamowana przez Radę Europejską w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. Proklamację należy odróżnić od porozumienia międzyinstytucjonalnego, o którym mowa w art. 295 TFUE. Według oceny prawnej Rady „stanowi ona akt nietypowy, który nie jest prawnie wiążący i nie tworzy bezpośrednio wykonalnych praw”.

4.8. Proces proklamacji jest również odrębny od Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników, przyjętej w dniu 9 grudnia 1989 r. Karta ta ma też charakter wyłącznie deklaracyjny, choć została podpisana przez wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa. Nie była wspólną deklaracją przyjętą wraz z innymi instytucjami europejskimi, chociaż Komisja Europejska przedstawiła program działań społecznych w celu wdrożenia Karty (COM(89) 568 final). Ponadto zawiera ona przepisy dotyczące jej egzekwowania.

4.9. W zakresie, w jakim „realizacja Europejskiego filaru praw socjalnych” stanowi wspólne zobowiązanie i odpowiedzialność Unii, jej państw członkowskich i partnerów społecznych, konsekwentne byłoby dołączenie przez Radę i Parlament Europejski do Komisji w uroczystej proklamacji filaru. Europejski filar praw socjalnych powinien również mieć wpływ na zarządzanie gospodarcze UE (europejski semestr, tablica wskaźników społecznych), dlatego ważnym sygnałem byłoby osiągnięcie porozumienia w Radzie na rzecz poparcia proklamacji. Pomimo uznania, że partnerzy społeczni są kompetentni w wielu dziedzinach, Komitet zauważa, że nie zostali formalnie włączeni do procesu proklamacji⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ OJ L 113 z 29.4.2017, s. 56.

⁽¹²⁾ Dodatkowo, zaleceniu i proklamacji towarzyszył przewodni komunikat wraz z szeregiem innych inicjatyw nieustawodawczych, w tym tablica wskaźników społecznych do monitorowania postępów, dwie serie konsultacji z partnerami społecznymi i wniosek ustawodawczy dotyczący dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, który jest przedmiotem oddzielnej opinii EKES-u.

⁽¹³⁾ Zob. komunikat Komisji Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego filaru praw socjalnych, s. 6, COM(2017) 250 final.

4.10. EKES rozumie, że filar ma mieć charakter politycznej deklaracji woli i sam w sobie nie tworzy nowych wykonalnych uprawnień. Komisja wprowadza rozróżnienie między prawami a zasadami: te pierwsze mają potwierdzać niektóre prawa już istniejące w dorobku UE, natomiast zasady mają być nowe i stanowić odpowiedź na wyzwania wynikające ze zmian społecznych, technologicznych oraz gospodarczych. Zgodnie z treścią komunikatu ani zasady, ani prawa nie podlegają bezpośredniemu egzekwowaniu.

4.11. Tego rodzaju proklamacja, mimo braku prawnie wiążącego charakteru, pociągnęłaby za sobą – po stronie instytucji UE, a także Rady i państw członkowskich – zobowiązanie polityczne do realizacji filaru z poszanowaniem podziału kompetencji i zasady pomocniczości.

4.12. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, w przeciwieństwie do Europejskiego filaru praw socjalnych, ma taką samą moc prawną jak traktaty, w związku z czym jest aktem prawa pierwotnego, choć nie tworzy nowych kompetencji na szczeblu UE. Mimo że jest prawnie wiążąca dla instytucji UE, nie jest bezpośrednio wykonalna przez obywateli UE. W szerszym stopniu uwzględnia również prawa gospodarcze i socjalne. Jeśli po odpowiednim czasie wspomniane wyżej zobowiązanie polityczne nie doprowadzi do przyjęcia we wszystkich państwach członkowskich konkretnych inicjatyw na rzecz wdrożenia filaru, należy rozważyć odpowiednie nowe środki, w tym inicjatywy prawne i pozaprawne. EKES zwrócił się już o przygotowanie ramowej dyrektywy w sprawie dochodu minimalnego⁽¹⁴⁾. Nowe opinie prawne, np. zlecone przez niemieckie Ministerstwo Pracy, badają, w jaki sposób można to osiągnąć⁽¹⁵⁾.

4.13. EKES podkreślił już w opinii z 2011 r.⁽¹⁶⁾, że podstawowe prawa socjalne są „nierozdzielne” od praw obywatelskich i politycznych, a zatem wymagają specjalnej strategicznej uwagi. Komitet zaproponował dalsze środki i działania promocyjne w celu zwiększenia efektywności strategii wdrażania praw podstawowych. Komisja nie uwzględniła w dostatecznym zakresie problemu braku egzekwowania istniejących praw socjalnych, a EKES uważa, że istnieje pewne ryzyko rozmycia przez filar szczególnej roli Komisji jako strażnika traktatów.

5. Relacje między dokumentem otwierającym debatę w sprawie wymiaru społecznego a Europejskim filarem praw socjalnych

5.1. Należy również uwzględnić relację między Europejskim filarem praw socjalnych a dokumentem otwierającym debatę w sprawie wymiaru społecznego, a także inne dokumenty otwierające debatę w ramach szerszej dyskusji na temat przyszłości Europy. Z analizy Europejskiego filaru praw socjalnych wynika, że wiele scenariuszy z białej księgi i dokumentu otwierającego debatę w sprawie wymiaru społecznego można powiązać z wdrażaniem filaru.

5.2. Pierwszym celem filaru są państwa członkowskie w strefie euro. W tym aspekcie koncepcja filaru jest bardziej zbliżona do scenariusza współpracy państw, które chcą robić więcej w dziedzinie społecznej. Monitorowanie – za pomocą udoskonalonych wskaźników – wdrażania filaru poprzez tablicę wskaźników socjalnych, która powinna stać się częścią europejskiego semestru, mogłoby ewentualnie prowadzić do pewnych postępów w tym obszarze. Należy przeprowadzić w sprawie tych wskaźników konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim i partnerami społecznymi, gdyż obecna propozycja jest niewystarczająca.

5.3. Niektóre z sugerowanych działań następczych przedstawionych w komunikacie w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych są zgodne ze scenariuszem całej UE-27, natomiast inne mogą wydawać się ukierunkowane przede wszystkim na scenariusz współpracy państw, które chcą robić więcej w dziedzinie społecznej. Zatem działania takie jak inicjatywa dotycząca promowania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym dla pracujących rodziców i opiekunów, przedstawione jako część pakietu w sprawie filaru socjalnego, powinny mieć zastosowanie do UE-27. Podobnie działania dotyczące egzekwowania istniejącego ustawodawstwa i dialogu społecznego powinny również mieć zastosowanie do UE-27. Potrzeba działania na bardziej ograniczonym szczeblu geograficznym może również stanowić wyzwanie dla partnerów społecznych, reprezentowanych na szczeblu UE.

5.4. Inne działania proponowane w zaleceniu, takie jak działania powiązane z europejskim semestrem i urzeczywistnieniem unii gospodarczej i walutowej w Europie, mają zastosowanie tylko do strefy euro i tylko dla niej są przeznaczone. Wpisują się one lepiej w scenariusz współpracy państw, które chcą robić więcej w dziedzinie społecznej. W dokumencie otwierającym debatę wskazano jako przykład takiego scenariusza osiągnięcie większej zbieżności z bardziej zintegrowanymi rynkami pracy, najefektywniejszymi systemami zabezpieczenia społecznego i najlepszymi systemami edukacji i ochrony zdrowia.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23 (opinia ta nie uzyskała poparcia Grupy Pracodawców – zob. <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf>).

⁽¹⁵⁾ „Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten”, opinia prawna prof. dr Thorstena Kingreena, wrzesień 2017 r.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 74.

5.5. Unijne wsparcie finansowe z wykorzystaniem Europejskiego Funduszu Społecznego wpisuje się lepiej w podejście UE-27. Pomysł udostępnienia większych funduszy jest faktycznie wymieniony w dokumencie otwierającym debatę jako przykład pogłębiania wymiaru społecznego przez UE-27.

6. Powiązania z innymi dokumentami otwierającymi debatę w sprawie przyszłości Europy

6.1. Dyskusja na temat społecznego wymiaru Europy nie może odbywać się w oderwaniu od innych kwestii, dlatego ważne jest, aby prowadzić ją w powiązaniu z innymi dokumentami otwierającymi debatę w sprawie przyszłości Europy i wynikającymi z nich kluczowymi wnioskami w sprawie wymiaru społecznego i dalszego działania, nawet jeżeli EKES wyda oddzielne opinie w sprawie niektórych z tych dokumentów⁽¹⁷⁾.

6.2. W dokumencie otwierającym debatę w sprawie **pogłębiania unii gospodarczej i walutowej** wskazano na miejsca pracy, wzrost, sprawiedliwość społeczną, konwergencję gospodarczą i stabilność finansową jako część wiodących zasad pogłębiania UGW. Jest to raczej dość ograniczona koncepcja społecznego wymiaru UGW. Przede wszystkim nie jest ona spójna z celem konwergencji gospodarczej i społecznej, a zwłaszcza z celem dostosowania do najwyższych standardów, a po drugie, odnosi się głównie do sprawiedliwości społecznej. Brakuje wyjaśnienia, na czym ma polegać koncepcja sprawiedliwości społecznej, a ponadto nie uściślono, dlaczego nie powołano się w tym kontekście na sprawiedliwość społeczną w rozumieniu art. 3 TFUE.

6.3. Dokument otwierający debatę w sprawie unii gospodarczej i walutowej odnosi się do umocnienia koordynacji strategii gospodarczych w ramach europejskiego semestru jako kluczowego narzędzia. W ramach semestru Europejski filar praw socjalnych „dodatkowo ukierunkuje wiele z tych polityk, tak aby doprowadziły do poprawy warunków pracy i życia”. Oznaczałoby to konieczność „pogłębienia dalszej współpracy i dialogu z państwami członkowskimi, z udziałem parlamentów narodowych, partnerów społecznych, krajowych rad ds. produktywności i innych zainteresowanych stron” w celu zapewnienia „silniejszej odpowiedzialności krajowej i zachęcania do lepszego wdrażania reform”. W dokumencie otwierającym debatę Komisja podkreśliła również związek między reformami krajowymi a istniejącym finansowaniem UE. Zasadniczo dyskurs o potrzebie większej odpowiedzialności, zaangażowaniu partnerów społecznych i warunkach finansowania UE nie jest nowy, a jedynie podkreśla potrzebę lepszych rządów i realizacji europejskiego semestru.

6.4. Propozycje dotyczące odnowionego procesu konwergencji w dokumencie otwierającym debatę w sprawie UGW skupiają się na wykorzystaniu ram unijnych do zapewnienia konwergencji, umocnienia i koordynowania polityki gospodarczej oraz wzmocnienia powiązań między reformami krajowymi a istniejącym finansowaniem UE. Istnieją różne poglądy na temat warunków unijnego finansowania reform, a EKES uważa, że powinno to być możliwe tylko przy pełnym zaangażowaniu Parlamentu Europejskiego w cały proces, na równych zasadach, a także z jasną rolą parlamentów narodowych. Oczekuje się, że większa konwergencja i stabilność nastąpią w wyniku **kontynuowania odpowiednich reform strukturalnych**. Chociaż EKES podziela pogląd, że dobrze zaplanowane reformy w państwach członkowskich, których to dotyczy, mogą być niezbędne do osiągnięcia większej pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej i do podniesienia odporności i jakości systemów społecznych, podkreśla również potrzebę poprawy kombinacji polityki makroekonomicznej i aktywniejszego zaangażowania partnerów społecznych w dialog makroekonomiczny, kształtowania procesu europejskiego semestru i powiązanych reform.

6.5. Wśród narzędzi UGW, w kontekście Europejskiego filaru praw socjalnych, tablica wyników socjalnych jest postrzegana, wraz z radami krajowymi, jako element unii gospodarczej służący monitorowaniu rozwoju produktywności. Wskazuje to na powiązanie między pogłębieniem UGW a Europejskim filarem praw socjalnych. Europejski filar praw socjalnych ma **nadawać kierunek niektórym reformom strukturalnym** w obszarach opisanych za pomocą 20 zasad.

6.6. W załączniku 2 do dokumentu otwierającego debatę w sprawie UGW wspomniano o znaczeniu nowego początku dla dialogu społecznego, a próbę ustanowienia przez Komisję Europejską Europejskiego filaru praw socjalnych uznano za „ważne działanie” (s. 32–33). W tym względzie ważne jest, aby szeroko pojmować dialog społeczny, który nie może ograniczać się wyłącznie do ram tytułu dotyczącego polityki społecznej. Choć w tytule tym wskazano na obowiązek wspierania przez UE roli partnerów społecznych, obowiązek ten musi, w odpowiednich przypadkach, wywoływać skutki wykraczające poza tę konkretną politykę.

6.7. W dokumencie otwierającym debatę w sprawie wykorzystania możliwości płynących z globalizacji Komisja Europejska podejmuje próbę zmierzenia się z problemem rosnących obaw i krytyki wobec obecnej polityki globalizacji i jej wyników. Komisja podkreśla zatem, że globalizacja może być korzystna, jeżeli jest odpowiednio wykorzystywana i kiedy zapobiega się poczuciu wykluczenia u zbyt wielu.

⁽¹⁷⁾ Pogłębianie unii gospodarczej i walutowej do 2025 r. (ECO/438) (zob. 124 niniejszego Dziennika Urzędowego), Finanse UE do 2025 r. (ECO/439) (zob. 131 niniejszego Dziennika Urzędowego).

6.8. Zdaniem Komisji solidna polityka społeczna odgrywa ważną rolę, jeśli chodzi o chronienie obywateli przed negatywnymi skutkami tego procesu oraz o ich świadomy udział i podmiotowość. Zdaniem Komisji w obliczu wyzwań i korzyści związanych z globalizacją jest to warunek wstępny dla wzmocnienia zaufania obywateli.

6.9. Dokument otwierający debatę w sprawie **wykorzystania możliwości płynących z globalizacji** odnosi się konkretnie do jednego aspektu wymiaru społecznego. EKES popiera pogląd, że „lepszy podział korzyści wynikających z globalizacji w połączeniu ze skuteczną ochroną socjalną pomoże ludziom w znalezieniu dóbr oraz ukierunkowane i w przystosowywaniu się do zmian. Ogólnie rzecz biorąc, uczciwa i sprawiedliwa redystrybucja dóbr oraz ukierunkowane inwestycje wspierające integrację społeczną bardziej zagrożonych grup społecznych, w tym migrantów, przyczynią się do wzmocnienia spójności społecznej”. Takie stanowisko jest zgodne z tym, co podkreślał EKES, tj. z potrzebą sprawiedliwej transformacji w kontekście cyfryzacji i globalizacji. Ponadto Komisja podkreśla, że „UE powinna również być innowacyjną i konkurencyjną gospodarką, w ramach której wiodące przedsiębiorstwa i obywatele będą w stanie dostosować się do zmian i generować zasoby potrzebne do utrzymania naszego modelu społecznego”.

6.10. EKES również popiera pogląd, że niezbędne jest udoskonalenie światowych standardów i norm socjalnych i związanych z pracą, w ścisłej współpracy z MOP, partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego szczególnie zaangażowanymi w ten program, takimi jak organizacje w zakresie gospodarki społecznej.

6.11. Komitet zgadza się z opinią, że UE może kształtować globalny zbiór zasad nie tylko dlatego, że jest największym jednolitym rynkiem na świecie oraz największym miejscem wymiany handlowej i największym inwestorem, lecz również dlatego, że wierzy w globalne rozwiązania dla globalnych wyzwań. Z tego względu europejski model społeczny, nasze kluczowe wartości i prawa podstawowe powinny „wyznaczać kierunek i służyć za model referencyjny dla sprawiedliwej globalizacji”.

6.12. Chociaż dokument otwierający debatę na temat **przyszłości finansów UE** był ostatnim z opublikowanych dokumentów, budżet Unii będzie miał zasadnicze znaczenie, lecz oczywiście determinujący wpływ na niego będą miały wybory podejmowane w kwestii przyszłości Europy. Dokument otwierający debatę w sprawie finansów UE zawiera ocenę konsekwencji wydatków UE w ramach pięciu scenariuszy przedstawionych w białej księdze, mających ogromny wpływ na obywateli, regiony i grupy osób, które potrzebują największego wsparcia. Tylko w piątym scenariuszu – w którym państwa członkowskie uzgadniają, że będą działać wspólnie na znacznie większą skalę – na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną będą wydawane większe środki.

6.13. Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE będzie miało znaczny wpływ na budżet UE. EKES zdaje sobie sprawę z ryzyka ograniczenia funduszy społecznych. Podkreśla zarazem, że Europejski Fundusz Społeczny jest ważnym czynnikiem napędzającym konwergencję i nie wolno go redukować, jeśli chcemy sprostać wyzwaniom przyszłości.

7. Priorytetowe obszary EKES-u i działanie na różnych poziomach przez odpowiednie podmioty

7.1. W swojej pierwszej opinii na temat Europejskiego filaru praw socjalnych EKES wskazał już następujące główne obszary wymagające działania na szczeblu unijnym i krajowym, zgodnie – w razie konieczności – z odpowiednimi obszarami kompetencji:

- inwestycje i innowacje,
- zatrudnienie i tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości,
- środki zwalczania ubóstwa, w tym dochód minimalny,
- sprawiedliwe i sprawne transformacje wspierane aktywną polityką rynku pracy,
- ramowe warunki na rynkach pracy w celu wspierania nowych i bardziej zróżnicowanych ścieżek kariery oraz sprawiedliwych warunków pracy dla wszystkich,
- ochrona socjalna dla wszystkich (nowe formy pracy, np. platformy itp.),
- inwestycje społeczne (umiejętności, przekwalifikowanie itp.),

— usługi społeczne w interesie ogólnym.

7.2. W ramach konsensusu co do sposobu postępowania należy określić kluczowe projekty w tych obszarach. UE powinna rozpocząć działania od projektów, które mają bezpośredni pozytywny wpływ i zyskają poparcie wszystkich.

8. Kolejne kroki po Szczycie Społecznym w Göteborgu (2017): droga od zasad do praw⁽¹⁸⁾?

8.1. Minęły trzy lata odkąd przewodniczący Juncker po raz pierwszy oświadczył, że zamierza osiągnąć „społeczny wskaźnik AAA” dla UE⁽¹⁹⁾. Komisja Junckera rozpoczęła swoje inicjatywy z opóźnieniem i potrzebowała dużo czasu – jednego roku – na przeprowadzenie konsultacji w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych. Po inauguracji debaty na temat przyszłości Europy upłynęło jeszcze więcej czasu i nadal brakowało praktycznych zaleceń Komisji na temat działań, jakie należy podjąć. W 2019 r. odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego i ukonstytuuje się nowa Komisja. Zdaniem wielu ten paradoks czasowy – z jednej strony brak czasu na ustabilizowanie UGW i europejskiego modelu socjalnego lub kilku europejskich modeli socjalnych do 2019 r., a z drugiej próba zyskania czasu przed ważnymi wyborami, które będą miały miejsce jesienią 2017 r. – niestety powstrzymuje UE od działania.

8.2. Wniosek Komisji z kwietnia 2017 r. w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych spotkał się z mieszanymi reakcjami. Niektórzy uważają, że jest to ważny postęp, inni widzą w nim jedynie symboliczny akt, który nie jest dość namacalny, aby rozwiązać kryzys społeczny, a są nawet tacy, którzy obawiają się, że wniosek może wykraczać za daleko. EKES zachęca, aby po Szczycie Społecznym w Göteborgu (listopad 2017 r.), na podstawie proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych i dyskusji w sprawie dokumentu otwierającego debatę dotyczącego społecznego wymiaru Europy, wszystkie trzy instytucje UE opracowały pozytywny program dla obywateli UE, którego celem będzie wzmocnienie europejskiego modelu gospodarczego i społecznego przystosowanego do przyszłych wyzwań – poprzez promowanie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, dobrostanu obywateli i pozytywnej konwergencji gospodarczo-społecznej w zatrudnieniu i w wynikach społecznych.

8.3. Wokół filaru jest wciąż wiele niepewności, nie tylko co do tego, czy będzie proklamowany przez wszystkie państwa członkowskie. Jeżeli tak, dla EKES-u kluczową kwestią będzie określenie, jakie kroki należy podjąć w celu zapewnienia, aby stanowił on skuteczny instrument. EKES uważa, że potrzebne będą dalsze kroki na najbardziej odpowiednim poziomie, w tym wspólne inicjatywy w kluczowych obszarach, w których działanie UE zapewnia wyraźną wartość dodaną, oraz że w jak największym stopniu należy koncentrować się na wynikach. Zdaniem EKES-u jasny plan wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych pomógłby wzmocnić konwergencję i osiągnąć wytyczone cele.

8.4. EKES proponuje również, aby ocena skutków obejmowała również ocenę kompatybilności z Europejskim filarem praw socjalnych. W ramach programu na rzecz lepszego stanowienia prawa należy bardziej się skoncentrować na kwestiach: czy inicjatywy ułatwiają społeczny postęp dla obywateli i jak lepiej dostosować je do tego celu oraz jak ten cel realizować.

8.5. Zdaniem Komitetu jego rola polega na monitorowaniu tego procesu, wspieraniu go w ramach debat na szczeblu krajowym, a także na domaganiu się większej przejrzystości i udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ostrzega również przed nowymi złożonymi procesami lub podejmowaniem problematyki przyszłości UE głównie z perspektywy instytucjonalnej.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁸⁾ Uwaga: jest to ważny rozdział dotyczący kwestii zarządzania i realizacji, np. europejskiego semestru i roli partnerów społecznych, a także roli, którą może odegrać EKES. Musi on zostać w pełni rozwinięty. Poniższy tekst stanowi przegląd działań (politycznych) podjętych w odniesieniu do filaru.

⁽¹⁹⁾ 22 października 2014 r., Parlament Europejski.

Dodatek

Podsumowanie wymiaru społecznego

Wyzwania		<p>Scenariusz 1 „Tylko swobodny przepływ”</p> <p>Może stworzyć nowe czynniki zachęcające i zniechęcające – zwłaszcza dla obywateli o wysokich kwalifikacjach – do opuszczenia kraju i szukania lepszej płacy.</p> <p>27 rozwiązań/mniejsza konwergencja nowych wzorców rodziny i roli płci w społeczeństwie.</p>	<p>Scenariusz 2 „Zacieśniona współpraca”</p> <p>Może również stworzyć nowe czynniki zachęcające i zniechęcające – zwłaszcza dla obywateli o wysokich kwalifikacjach – do przeniesienia się do państw członkowskich bardziej zaawansowanych.</p> <p>Innowacyjne rozwiązania w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, równouprawnienia płci i lepszego udziału kobiet w rynku pracy itp. w grupie krajów bardziej zaawansowanych.</p>	<p>Scenariusz 3 „Pogłębiony wymiar społeczny z udziałem wszystkich”</p> <p>Lepsze funkcjonowanie i kształtowanie rynku pracy UE w ramach wspólnych standardów i większej konwergencji.</p> <p>Ten sam wiek emerytalny w UE powiązany ze średnią długością życia (jednak wiązałoby się to z dużymi protestami w wielu krajach).</p>	<p>Scenariusz 4 (scenariusz EKES-u) „Pogłębiony wymiar społeczny w miarę możliwości i większy nacisk na wyniki”</p> <p>— Wyraźne punkty odniesienia dla wyników na rynku pracy (udział kobiet, grup wymagających szczególnego traktowania, osób starszych; godziwa praca).</p> <p>— Punkty odniesienia dla ochrony społecznej (zasilki i świadczenia).</p> <p>— Środki legislacyjne i nielegislacyjne w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym w celu poprawy warunków życia i pracy.</p>
<p>Rozwój demograficzny i nowe wzorce rodziny</p>					

<p>Wyzwania</p> <p>Cyfryzacja/ Transformacja pracy</p>	<p>Scenariusz 1 „Tylko swobodny przepływ”</p> <p>Zamiast jednego rozporządzenia UE będzie 27 rozwiązań dotyczących pracy za pośrednictwem platform, itp., jednak reakcje krajowe będą ograniczone.</p>	<p>Scenariusz 2 „Zaciężniona współpraca”</p> <p>Można będzie znaleźć nowe rozwiązania w celu lepszej ochrony obywateli, zapewnienia im większych możliwości i przeprowadzenia zmian przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka. Inne państwa członkowskie mogą dołączyć później. Łatwiejszy dostęp do wykwalifikowanych pracowników dzięki wspólnym standardom i jednemu numerowi zabezpieczenia społecznego.</p>	<p>Scenariusz 3 „Pogłębiony wymiar społeczny z udziałem wszystkich”</p> <p>Jeden standard i spójne zasady zatrudnienia pracowników w ramach platformy, nowe innowacyjne rozwiązania i projekty. Unijne systemy IT</p>	<p>Scenariusz 4 (scenariusz EKES-u) „Pogłębiony wymiar społeczny w miarę możliwości i większy nacisk na wyniki”</p> <ul style="list-style-type: none"> — Uczynienie z przyszłości pracy pozytywnego projektu — Poziom odniesienia – skuteczne i ukierunkowane proaktywne strategie polityczne dotyczące rynku pracy w celu osiągnięcia dobrych wyników w zakresie zatrudnienia. — Przejściu na „pracę 4.0” towarzyszy równoległe przejście na „bezpieczeństwo społeczne 4.0”. — Ramowe warunki na rynkach pracy muszą wspierać nowe i bardziej różnicowane ścieżki kariery. — Potrzeba ram dla sprawiedliwych warunków pracy dla wszystkich. — Umożliwienie obywatelom dokonania niezbędnego przekwalifikowania (umiejętności, nowe miejsca pracy).
<p>Globalizacja</p>	<p>Model społeczny UE nie będzie modelem referencyjnym dla sprawiedliwej globalizacji, trudniejsze będzie wyznaczanie standardów w ujęciu globalnym.</p>	<p>Model referencyjny dla globalizacji ograniczony do grupy zainteresowanych państw. W grupie państw zaawansowanych transformacja przebiega lepiej i zapewnia umiejętności dzięki wspólnym narzędziom i fundusjom.</p>	<p>Model społeczny UE może być mocniejszym modelem referencyjnym dla sprawiedliwej globalizacji, pomaga wyznaczać standardy globalne przez wyznaczanie standardów dla największego wspólnego rynku na świecie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Model gospodarczy i społeczny UE oparty na większym zatrudnieniu, postępie społecznym i produktywności — Wdrażanie celów zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza celu 1 (brak ubóstwa), celu 3 (dobre zdrowie i jakość życia), celu 5 (równouprawienie płci) i celu 8 (wzrost gospodarczy i godna praca).

Wyzwania	Scenariusz 1 „Tylko swobodny przepływ”	Scenariusz 2 „Zaciężniona współpraca”	Scenariusz 3 „Pogłębiony wymiar społeczny z udziałem wszystkich”	Scenariusz 4 (scenariusz EKES-u) „Pogłębiony wymiar społeczny w miarę możliwości i większy nacisk na wyniki”
<p>Rozbieżności między państwami członkowskimi i w obrębie państw członkowskich</p>	<p>Większe rozbieżności, brak finansowania UE na tworzenie większej konwergencji. Państwa członkowskie muszą zapewnić własne fundusze, co jeszcze bardziej zwiększy rozbieżności.</p>	<p>Wzrosną rozbieżności między grupą krajów zaawansowanych a pozostającymi państwami członkowskimi. Mogą prowadzić do różnych „modeli biznesowych” i nowych czynników zachęcających i zniechęcających dla firm.</p>	<p>Będą wyraźnie mniejsze dzięki „równaniu w górę”. Specjalne monitorowanie i działanie za pomocą punktów odniesienia i zachęt finansowych.</p>	<p>— Punkty odniesienia w zakresie ochrony społecznej (kryteria i okres przyznawania świadczeń, poziomy zasięgiów). — Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych i europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne przyczynią się do powstawania miejsc pracy i promowania spójności terytorialnej i społecznej.</p>
<p>Wzrost nierówności i ubóstwa</p>	<p>Będzie postępować jeszcze szybciej w niektórych państwach członkowskich, inne będą w stanie chronić swoich obywateli lepiej przez ograniczenie wpływu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE itp. Wzrosną nierówności w wyniku większego dumpingu społecznego lub płacowego.</p>	<p>Mniejsze nierówności w wyniku lepszych rekompensat w ramach strategii społecznych w grupie państw zaawansowanych, prawdopodobnie większe nierówności w pozostałych krajach.</p>	<p>Mogą być ograniczone za pomocą wspólnych standardów i strategii politycznych.</p>	<p>— Pracownicy zostaną objęci podstawowymi standardami pracy i odpowiednią ochroną socjalną. — Dalsze starania w kierunku uzyskania zbieżności wynagrodzeń i ustalenia płac minimalnych w państwach członkowskich — Rozważenie kwestii wprowadzenia europejskiego dochodu minimalnego — Inicjatywy krajowe i unijne będą wzmacniać ochronę socjalną (zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna, usługi społeczne, opieka zdrowotna, mieszkalnictwo).</p>

<p>Wyzwania</p> <p>Konkurencyjność przedsiębiorstw</p>	<p>Scenariusz 1</p> <p>„Tylko swobodny przepływ”</p> <p>Mniej uregulowań na szczeblu UE, jednak większe koszty dostosowania do 27 różnych regulacji w obszarze bezpieczeństwa i higieny, czasu pracy itp.</p>	<p>Scenariusz 2</p> <p>„Zaciężniona współpraca”</p> <p>Ogólnie większa złożoność w obszarze monitorowania i egzekwowania przepisów. Konkurencyjność może ulec poprawie w wyniku większej konwergencji i nowych innowacyjnych rozwiązań w krajach bardziej zaawansowanych, lecz również dla niektórych modeli biznesowych w wyniku zmniejszenia uregulowań w pozostałych państwach.</p>	<p>Scenariusz 3</p> <p>„Pogłębiony wymiar społeczny z udziałem wszystkich”</p> <p>Równe warunki działania, mniej biurokracji w przełożeniu na jeden standard i lepsze wykorzystanie strategii politycznych dotyczących uniijnego rynku pracy i umiejętności (np. usprawniony Erasmus+ itp.).</p> <p>Ograniczone koszty dzięki wspólnym rozwiązaniom IT oraz uproszczeniom w uznawaniu dyplomów itp.</p>	<p>Scenariusz 4 (scenariusz EKES-u)</p> <p>„Pogłębiony wymiar społeczny w miarę możliwości i większy nacisk na wyniki”</p> <ul style="list-style-type: none"> — Rzetelne strategie makroekonomiczne umacniające otoczenie biznesowe sprzyjające wzrostowi zatrudnienia. — Powiązanie programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia z koncepcją zrównoważonego modelu flexicurity — Rozwiązanie ukierunkowane na dialog społeczny przyczyniający się do konkurencyjności.
<p>Akceptacja integracji UE przez obywateli</p>	<p>Regulacje społeczne mogą odbywać się przy większym udziale obywateli, jednak akceptacja dla integracji może być mniejsza, jeżeli zwiększy się efekt równania w dół.</p>	<p>Akceptacja w krajach spoza grupy państw zaawansowanych prawdopodobnie obniży się, jeżeli sytuacja społeczna pogorszy się wskutek obniżenia standardów społecznych obywateli na przyciągnięcie przedsiębiorstw. W grupie państw zaawansowanych akceptacja może wzrosnąć.</p>		<ul style="list-style-type: none"> — Europejski filar praw socjalnych będzie pozytywnym projektem dla wszystkich i pomoże odzyskać zaufanie do zdolności UE do poprawy perspektyw życiowych, zapewnienia dostatecznych możliwości zatrudnienia i sprawliwych warunków pracy dla wszystkich. — Skuteczniejsze i demokratyczne zarządzanie gospodarcze, zwłaszcza w strefie euro, w celu rozwiązania problemu nierówności.

Wyzwania	Scenariusz 1 „Tylko swobodny przepływ”	Scenariusz 2 „Zaciężniona współpraca”	Scenariusz 3 „Pogłębiony wymiar społeczny z udziałem wszystkich”	Scenariusz 4 (scenariusz EKES-u) „Pogłębiony wymiar społeczny w miarę możliwości i większy nacisk na wyniki”
Wnioski	<ul style="list-style-type: none"> — Czynniki napędzający rozbieżności — Wielka zmiana i krok wstecz — Znaczący wpływ na życie obywateli — „Swego rodzaju miękki brexit” dla wszystkich — Ryzyko „równania w dół” — Potencjalnie lepsze regulowanie swobodnego przepływu (mniej, lecz o lepszej jakości), a także lepiej wdrażane i kontrolowane przez Komisję 	<ul style="list-style-type: none"> — Większa konwergencja między niektórymi państwami członkowskimi, lecz większe rozbieżności w stosunku do innych (wzrost połowicznej rozbieżności) — Brak polityki opierającej się na najmniejszym wspólnym mianowniku — Różne prawa obywateli w różnych państwach członkowskich — Ryzyko erozji jednolitego rynku 	<ul style="list-style-type: none"> — Czynniki napędzający konwergencję, kluczowa zmiana — Umocnienie wspólnych wartości i praw — Wiążące środki, punkty odniesienia dla 27 państw członkowskich (zatrudnienie, kształcenie, systemy opieki społecznej) — Finansowanie UE powiązane ze wskaźnikami wyniku (warunkowość) 	<ul style="list-style-type: none"> — Czynniki napędzający konwergencję, kluczowa zmiana — Wspólne wartości oraz wspieranie i egzekwowanie praw — Wspólne ramy referencyjne dla wsparcia dochodów osób w potrzebie — Wiążące środki w europejskim semestrze, punkty odniesienia dla 27 państw członkowskich (zatrudnienie, kształcenie, systemy opieki społecznej) — o Większe finansowanie przez UE spójności społecznej i inwestycji społecznych (z poszanowaniem paktu stabilności i wzrostu, brak warunkowości)

Narzędzia w celu osiągnięcia celów ze scenariuszy 1–4

- Europejski semestr
- Tabela wskaźników społecznych jako część europejskiego semestru
- Zachęty finansowe za pośrednictwem wieloletnich ram finansowych
- Europejski filar praw społecznych, wiążące prawa i zasady
- Plan działania na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw społecznych (w tym środki ustawodawcze i nieustawodawcze).
- Dialog społeczny