



## STANOWISKO RZĄDU

### I. METRYKA DOKUMENTU

Tytuł	
Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego i Komitetu Regionów. Ustanowienie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych. Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji europejskiego filaru praw socjalnych.	
Data skierowania wniosku przez Parlament RP	Data przyjęcia stanowiska przez Komitet do Spraw Europejskich
19 maja 2017r.	
Sygnatura Komisji Europejskiej	COM(2017) 250 COM(2017) 251
Instytucja wiodąca	
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	
Instytucje współpracujące	
Ministerstwo Edukacji Narodowej Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego Ministerstwo Finansów Ministerstwo Rozwoju Ministerstwo Spraw Zagranicznych Ministerstwo Sprawiedliwości Ministerstwo Zdrowia	

### II. CEL DOKUMENTU

Koncepcja wzmocnienia społecznego wymiaru Europy jest jednym z priorytetów obecnej Komisji Europejskiej (KE), co podkreślono w *Wytycznych politycznych z lipca 2014 r.*<sup>1</sup> Przewodniczący KE - J.C. Juncker zapowiedział we wrześniu 2015 r. - w trakcie wygłaszania swojego pierwszego orędzia o stanie

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

Unii - utworzenie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych (EFPS). Komisja w marcu 2016 r. przedstawiła wstępny zarys EFPS oraz rozpoczęła szerokie konsultacje społeczne z państwami członkowskimi, instytucjami UE, partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim oraz obywatelami na temat treści i roli tego filaru. Konsultacje zakończono w styczniu 2017 r. konferencją wysokiego szczebla. W dniu 26 kwietnia 2017 r. KE przedstawiła finalną wersję inicjatywy ws. Europejskiego Filaru Praw Socjalnych.

Filar został przedstawiony w dwóch (pozalegisłacyjnych) formach prawnych: jako zalecenie Komisji, obowiązujące od dnia ogłoszenia oraz jako propozycja wspólnego oświadczenia (proklamacji) Parlamentu, Rady i Komisji. Na tej podstawie Komisja rozpocznie dyskusje z Parlamentem Europejskim i Radą w celu uzyskania szerokiego poparcia politycznego dla Filaru. Zdaniem Komisji przyjęcie takich form prawnych uwzględni brak uprawnień Unii do przyjęcia wiążącego prawodawstwa w niektórych obszarach objętych Filarem<sup>2</sup>. Wskazuje ponadto, że realizacja Filaru stanowi wspólne zobowiązanie i odpowiedzialność UE i państw członkowskich, które nie pociągają za sobą rozszerzenia kompetencji UE określonych w traktatach. Komunikat zastrzega ponadto, że wynikające z Filaru zasady i prawa nie są bezpośrednio wykonalne, wymagają przełożenia ich na konkretne działania lub konkretne ustawodawstwo, na właściwym poziomie.

Celem Filaru jest uzupełnienie istniejących już praw, poprzez wyszczególnienie szeregu podstawowych zasad, które powinny dla uczestniczących państw członkowskich stanowić wspólną podstawę polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Filar ma się stać ramami odniesienia umożliwiającymi monitorowanie zatrudnienia i sytuacji społecznej w uczestniczących państwach członkowskich, przeprowadzenie reform na szczeblu krajowym oraz w szczególności – ukierunkowanie nowej konwergencji w strefie euro.

Filar, wskazując kierunek działań, ma pomóc zapewnić lepsze warunki życia i pracy w Europie. W ramach Europejskiego Filaru Praw Socjalnych proponuje się konkretne zasady i prawa, istotne dla szerszej debaty na temat przyszłości państw członkowskich UE, które nabiorą ostatecznego kształtu na poziomie unijnym i krajowym.

Filar obejmuje 20 głównych zasad i praw, na których mają opierać się sprawiedliwe i sprawnie funkcjonujące rynki pracy i systemy ochrony socjalnej.<sup>3</sup> Potwierdza się prawa, które już obowiązują w UE oraz w międzynarodowym porządku prawnym, oraz wprowadza się nowe, uwzględniające obecne realia. Zasady i prawa przewidziane w ramach Filaru można zaliczyć do trzech głównych kategorii:

#### **I - Równe szanse i dostęp do zatrudnienia:**

- Kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie
- Równouprawnienie płci
- Polityka równych szans
- Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia

#### **II – Sprawiedliwe/uczciwe warunki pracy:**

- Bezpieczne/pewne i elastyczne zatrudnienie
- Wynagrodzenie
- Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień

---

<sup>2</sup> W towarzyszącym dokumencie KE podkreśla się, że państwa członkowskie, a w przypadku wielu obszarów partnerzy społeczni, posiadają główne lub nawet wyłączne kompetencje w obszarach takich jak prawo pracy, minimalne wynagrodzenie, edukacja, opieka zdrowotna i organizacja systemów zabezpieczenia społecznego.

<sup>3</sup> Zasady te ujęte są w formie zalecenia KE z dnia 26.04.2017 r. dok. C(2017) 2600 oraz we *Wniosku w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego Filaru Praw Socjalnych* (COM(2017) 251).

- Dialog społeczny i zaangażowanie pracowników
- Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym
- Zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy i ochrona danych

### **III - Ochrona socjalna i włączenie społeczne:**

- Opieka nad dziećmi i wsparcie dla dzieci
- Ochrona socjalna
- Świadczenia z tytułu bezrobocia
- Minimalny dochód
- Dochód osób starszych i emerytury
- Opieka zdrowotna
- Integracja osób niepełnosprawnych
- Opieka długoterminowa
- Mieszkalnictwo i wsparcie osób bezdomnych
  - Dostęp do niezbędnych usług

W ocenie KE realizacja zasad i praw określonych w ramach Europejskiego Filaru Praw Socjalnych stanowi wspólną odpowiedzialność państw członkowskich, instytucji UE, partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron. Instytucje Unii Europejskiej mają pomóc w opracowaniu ram prawnych oraz pokierują działaniami, które będą służyć wdrożeniu założeń Filaru, przy pełnym poszanowaniu kompetencji państw członkowskich oraz tradycji dialogu społecznego.

Koncepcja Filaru powstała przede wszystkim z myślą o strefie euro, lecz ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich UE, które chciałyby się do niego przyłączyć. Zdaniem KE Europejski Filar Praw Socjalnych wpisuje się w działania na rzecz uruchomienia nowego procesu konwergencji w ramach unii gospodarczej i walutowej. Opiera się on na przekonaniu, że konwergencja ku lepszym wynikom społeczno-ekonomicznym, społecznej odporności i uczciwości stanowi niezbędne podwaliny bardziej zintegrowanej i stabilnej Europy oraz że jest bardzo ważna dla trwałości unii gospodarczej i walutowej. Przyszły sukces strefy euro zależy nie tylko od skuteczności krajowych rynków pracy oraz systemów bezpieczeństwa socjalnego. Kluczowa jest również zdolność gospodarki do szybkiego amortyzowania wstrząsów i reagowania na nie oraz skuteczność radzenia sobie z ich skutkami społecznymi, a także zdolność krajowych gospodarek w zakresie poprawy poziomu życia i potencjału wzrostu gospodarczego. Wymaga to wysokiej jakości edukacji oraz sprawnie funkcjonujących rynków pracy, co umożliwi bezproblemową alokację zasobów. Ponadto, potrzebne jest wdrożenie dobrze przemyślanych systemów zabezpieczenia społecznego, zapewniających skuteczną automatyczną stabilizację, zapobiegających ubóstwu lub je ograniczających, a także wspierających reintegrację zawodową. Zgodnie ze sprawozdaniem pięciu Przewodniczących<sup>4</sup> niektóre z zasad i praw przewidzianych w Filarze mogłyby służyć za bardziej obowiązujące normy w myśl procesu pogłębiania unii gospodarczej i walutowej.

KE podkreśliła, że fundusze europejskie, zwłaszcza Europejski Fundusz Społeczny, a także inne kluczowe programy finansowe takie jak Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Erasmus+, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji i Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym, będą nadal wykorzystywane w celu wspierania wielu zasad Filaru. Zgodnie z zapowiedzią KE Filar będzie także punktem odniesienia dla projektu okresu programowania

<sup>4</sup> „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, sprawozdanie opracowane przez Jeana-Claude'a Junckera we współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, czerwiec 2015 r.

finansowego UE po 2020 r.

Komisja wskazuje, że dla zapewnienia skuteczności zasad i praw wymienionych w Filarze, konieczne są konkretne inicjatywy mające na celu wdrożenie jego założeń. Stąd uruchomieniu Filaru towarzyszy pierwszy zestaw inicjatyw ustawodawczych i pozaustawodawczych. Komplementarnie z komunikatem ws. Filaru KE przedłożyła:

- inicjatywę legislacyjną tj. projekt dyrektywy ws. równowagi między życiem zawodowym a prywatnym dla rodziców i opiekunów (*work-life balance*);
- dwa wnioski ws. konsultacji z partnerami społecznymi dotyczące:
  - dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia;
  - dostępu do ochrony socjalnej;
- wytyczne interpretacyjne w odniesieniu do dyrektywy dotyczącej czasu pracy.

Inicjatywy te ilustrują zarówno charakter zagadnień wchodzących w zakres Filaru, jak i możliwe sposoby wprowadzania w życie przewidzianych w nim zasad i praw. Komisja nie wyklucza podjęcia dalszych inicjatyw w przyszłości, w obszarach objętych zasadami i prawami przewidzianymi w Filarze, w ramach procesu sporządzania i omawiania rocznego programu prac Komisji.

Wdrażanie Filaru będzie monitorowane przez tabelę wyników (*Social Scoreboard*). Zawiera ona ograniczoną liczbę istotnych wskaźników społecznych dla oceny tendencji w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych<sup>5</sup> i ma umożliwić śledzenie tendencji i wyników w państwach UE w 12 dziedzinach oraz ocenę postępów w działaniach zmierzających do zapewnienia najwyższej jakości polityki społecznej w całej UE. Analiza ta zostanie także wykorzystana w pracach w ramach Semestru Europejskiego. Tablica wyników zostanie omówiona z odpowiednimi komitetami Rady z myślą o jej włączeniu do Roczno wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu (JER) publikowanego każdej jesieni w ramach Semestru. Może ona również stać się punktem odniesienia dla prac związanych ze społecznym wymiarem strefy euro i ogólnie Europy.

Według opinii KE wprowadzanie w życie zasad i praw określonych w ramach Filaru będzie procesem dynamicznym. Założenia Filaru będą stanowić inspirację dla prac podejmowanych w ramach Semestru oraz w celu dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, zgodnie ze sprawozdaniem pięciu Przewodniczących. W szczególności założenia Filaru powinny pomóc rozpocząć na nowo proces konwergencji w unii gospodarczej i walutowej, a niektóre zasady i prawa mogłyby wytyczać kierunki, w których należałoby zmierzać przy opracowywaniu bardziej wiążących standardów dla strefy euro.

Intencją Komisji jest, by Europejski Filar Praw Socjalnych został uroczystie proklamowany wspólnie przez instytucje Unii Europejskiej. Komisja, wraz z Parlamentem Europejskim i Prezydencją Rady ma umożliwić dyskusję na podstawie projektu proklamacji. Szczyt społeczny, który odbędzie się w Szwecji (Göteborg) w dniu 17 listopada 2017 r., ma stanowić kluczowy moment dla nadania kierunku dalszym pracom, zgodnie z szerzej toczącą się dyskusją na temat socjalnego wymiaru Europy. Przyjęte przez KE zalecenie z dnia 26.04.2017 r. dok. C(2017) 2600 ma zostać zmienione zgodnie z kształtem ostatecznej wersji wspólnej proklamacji instytucji Unii Europejskiej.

Komisja wskazuje, że wspólna proklamacja jest wzorowana na przypadku Karty Praw Podstawowych UE. Poza tym przypadkiem prawu UE nie jest jednakże znana instytucja proklamacji jako *modus operandi*.

---

<sup>5</sup> Dok. SWD(2017) 200 z 26 kwietnia 2017 r.

### III. DOKUMENTY POWIĄZANE

1. Raport pięciu Przewodniczących: „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej” (22.06.2015);
2. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Rozpoczęcie konsultacji w sprawie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych (8.03.2016, COM(2016) 127);
3. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Program prac Komisji na rok 2017 na rzecz Europy, która chroni, wspiera i broni (25.10.2016., COM(2016) 710);
4. Biała Księga Komisji w Sprawie Przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r. (1.03.2017, COM(2017) 2025);
5. Dokument refleksyjny dotyczący wymiaru społecznego Europy (26.04.2017, COM(2017) 206);
6. Projekt zalecenia Komisji w sprawie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych (26.04.2017, C(2017) 2600);
7. Dokument Roboczy Służb Komisji. Tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Ustanowienie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych (26.04.2017, SWD(2017) 200);
8. Dokument Roboczy Służb Komisji towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Ustanowienie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych (26.04.2017, SWD(2017) 201);
9. Dokument Roboczy Służb Komisji. Sprawozdanie z konsultacji społecznych towarzyszące dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Ustanowienie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych (26.04.2017, SWD(2017) 206);
10. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Inicjatywa na rzecz wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów (26.04.2017, COM(2017) 252);
11. Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE (26.04.2017, COM(2017) 253);
12. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Sprawozdanie w sprawie wykonania przez państwa członkowskie dyrektywy 2003/88/WE dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (26.04.2017, COM(2017) 254);
13. Dokument Konsultacyjny. Pierwsza faza konsultacji z partnerami społecznymi na mocy art. 154 TFUE w sprawie ewentualnego przeglądu dyrektywy w sprawie oświadczeń pisemnych (dyrektywa 91/533 / EWG) w ramach Europejskiego Filaru Prawa Społecznego (26.04.2017, C(2017) 2611);
14. Dokument Konsultacyjny. Pierwsza faza konsultacji z partnerami społecznymi na mocy art. 154 TFUE w sprawie ewentualnych działań mających na celu podjęcie wyzwań związanych z dostępem do ochrony socjalnej osób we wszystkich formach zatrudnienia w ramach Europejskiego Filaru Praw Socjalnych (26.04.2017, C(2017) 2610).

#### IV. STANOWISKO RZĄDU

##### Stanowisko ogólne:

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej z uwagą przyjmuje Komunikat Komisji Europejskiej ws. ustanowienia Europejskiego Filaru Praw Socjalnych wraz z propozycją wspólnego oświadczenia (proklamacji) Parlamentu, Rady i Komisji oraz docenia ogromną pracę, którą wykonała Komisja Europejska przy formułowaniu Europejskiego Filaru Praw Socjalnych. Niewątpliwie jest to istotna inicjatywa, która wpisuje się w debatę na temat społecznego wymiaru Europy. Oczekujemy współpracy z Komisją i innymi państwami członkowskimi w zakresie kształtowania i wdrażania Europejskiego Filaru Praw Socjalnych zgodnie z Traktatami.

Z punktu widzenia Rządu RP Europejski Filar Praw Socjalnych powinien być rozumiany jako przewodnik lub mapa drogowa w celu wsparcia dobrze funkcjonujących rynków pracy i systemów ochrony socjalnej.

Zdaniem Rządu RP decyzje odnośnie do konkretnych działań powinny być podejmowane z poszanowaniem dla istniejących kompetencji krajowych i zasady pomocniczości. W ocenie Rządu RP to poziom krajowy jest najbardziej odpowiedni, ponieważ to państwa członkowskie mają obowiązek wdrażania zasad i praw społecznych, zależnie od ich konkretnej sytuacji. Zapewni to również, że wdrożenie zasad oparte będzie na odpowiedzialnych politykach budżetowych i gospodarczych państw członkowskich.

Na szczeblu krajowym Rząd RP opowiada się za podnoszeniem standardów socjalnych, szczególnie w obliczu zmieniających się realiów europejskich społeczeństw i świata pracy. Uważamy, że wspomniany obszar reguluje kluczowe sfery życia obywateli UE i dlatego wszelkie propozycje legislacyjne oraz nielegislacyjne wymagają uprzedniej rzetelnej analizy.

Po przeanalizowaniu Białej Księgi na temat przyszłości Europy, ostatecznej wersji propozycji ws. Europejskiego Filaru Praw Socjalnych oraz dokumentu refleksyjnego na temat społecznego wymiaru Europy, wyrażamy zadowolenie, że odniesiono się do niektórych z naszych obaw. W szczególności z zadowoleniem odnotowujemy więc zaakcentowanie przez KE kompetencji i pierwszoplanowej roli państw członkowskich w prowadzeniu polityki społecznej dostosowanej do potrzeb obywateli i realnych możliwości. Dodatkowo Komisja Europejska podkreśla, że nie ma intencji rozszerzania uprawnień Unii w rozumieniu Traktatów, co w jasny sposób musi obejmować zasadę pomocniczości. Z zadowoleniem przyjmujemy także wskazanie na poszanowanie różnorodności kultur i tradycji w Europie, a także tożsamości narodowej państw członkowskich.

Jednocześnie, Rząd RP jest zaniepokojony faktem, że mimo tych deklaracji, niektóre inicjatywy KE mogą w znaczący sposób wpływać na krajowe systemy zabezpieczenia społecznego i mieć na celu ujednoczenie standardów socjalnych. Przykładem może być dążenie do zapewnienia konkretnego zasiłku gwarantującego dany poziom dochodu każdemu obywatelowi.

Podnoszenie standardów socjalnych w UE powinno odbywać się w sposób naturalny, a nie odgórnie narzucony, zgodnie z tempem konwergencji gospodarki wszystkich państw członkowskich, tak by nie obniżyć konkurencyjności poszczególnych państw członkowskich. Prawo każdego państwa członkowskiego do określenia podstawowych zasad swojego systemu zabezpieczenia społecznego powinno zostać nienaruszone, a jego równowaga finansowa powinna być zachowana.

Określone w Europejskim Filarze Praw Socjalnych prawa i zasady, z których wiele znajduje już odzwierciedlenie w dorobku prawnym UE i międzynarodowym, co do zasady zasługują na poparcie. Jednak nie mogą one być wywodzone wprost z proklamacji, a powinny być realizowane – zgodnie z kompetencjami – poprzez przyjmowanie odpowiedniego ustawodawstwa lub konkretnych działań.

Rząd RP z zadowoleniem przyjmuje, że Filar, który skierowany jest do państw strefy euro, ma być otwarty dla wszystkich państw członkowskich. Wyraża przy tym obawę, iż jeżeli pewne działania

obejmą tylko niektóre państwa członkowskie (np. strefę euro) może być to kolejny element budowania UE wielu prędkości, który dodatkowo pogłębi podziały i napięcia polityczne w UE. Działania podejmowane w związku z Filarem będą miały wpływ na gospodarki oraz konkurencyjność wszystkich państw członkowskich (*spill-over effects*), niezależnie od ich (ewentualnego) zaangażowania w realizację tej inicjatywy. Filar nie powinien stać się narzędziem tworzącym dodatkowe podziały między państwami członkowskimi (w oparciu o posługiwanie się wspólną walutą lub nie), ale raczej instrumentem jednoczącym, pomagającym wprowadzać bardziej efektywne rozwiązania w dziedzinie polityki społecznej.

Popieramy ambicję zwiększenia widoczności wymiaru społecznego Unii Europejskiej, która już teraz jest globalnym liderem w zakresie systemów ochrony socjalnej i praw gwarantowanych obywatelom UE. Jesteśmy gotowi współpracować z naszymi partnerami w kierunku Unii Europejskiej o większej spójności na wszystkich szczeblach rozwoju gospodarczego i społecznego dla naszych obywateli, ponieważ oba te elementy idą w parze. Jesteśmy także otwarci na znalezienie sposobów przyspieszenia trwałego wzrostu gospodarczego i społecznego.

### **Stanowisko w odniesieniu do tablicy wskaźników zawierającej wskaźniki społeczne:**

Rząd RP pozytywnie ocenia zintegrowane podejście do kwestii społecznych, które widoczne jest w tablicy, tj. jednoczesne analizowanie wskaźników dot. zatrudnienia, warunków życia, zdrowia czy edukacji.

Wyjaśnienia wymaga jednak relacja tego nowego narzędzia do innych instrumentów dotychczas stosowanych, również w ramach Semestru Europejskiego (np. *Joint Assessment Framework* (JAF) oraz *Scoreboard of key social and employment indicators*). Zdaniem Rządu RP narzędzia monitorujące powinny tworzyć spójny, klarowny system. Warto zauważyć, że wiele dotychczas stosowanych narzędzi, jak i proponowana teraz tablica ma podobny zakres tematyczny, co wiąże się również z tym, że przynajmniej częściowo bazują na tych samych lub podobnych wskaźnikach.

Zdaniem Rządu RP zaproponowane wskaźniki nie w pełni odzwierciedlają zaproponowane w EFPS zasady (14 wskaźników wiodących w 12 obszarach na 20 zasad), niejasny jest też czasami powód wyboru konkretnych wskaźników. Zdaniem Rządu RP wskazane jest bezpośrednie powiązanie wskaźników z zasadami Filaru, a tam, gdzie nie to nie jest aktualnie możliwe, podjęcie prac mających na celu wypracowanie odpowiednich wskaźników.

Ponadto, warto dodać, że wskaźniki ujęte w tablicy mają mierzyć postęp społeczny (*social progress*). Tak sformułowany cel narzędzia oznacza, że istotne dla pomiaru postępu będą wskaźniki rezultatu (*outcome indicators*), podczas gdy w tablicy można znaleźć wskaźniki produktu (*output indicators*, np. w obszarze 8 wskaźnik „*LMP participants per 100 persons wanting to work*”) czy nakładu (*input indicators* np. w obszarze 11 wskaźnik „*general government expenditure as % of GDP by function*”). Zdaniem Rządu RP konieczne jest spójne podejście do wszystkich instrumentów w tym zakresie.

Warte zauważenia jest, że tablica jest przygotowana w klarowny sposób, umożliwiającą łatwe porównywanie krajów między sobą, analizowanie trendów czy różnych przekrojów społeczno-demograficznych. Mocną stroną tego narzędzia jest więc dobra wizualizacja.

Jednak zdaniem Rządu RP mimo, iż wizualna strona tablicy jest dobrze przygotowana, wciąż potrzebna jest praca nad zawartością merytoryczną. To czego teraz najbardziej brakuje, to interpretacja wskaźników (a nie opis wskaźników i tego jak zmieniają się ich wartości), również łączna. Zdaniem Rządu RP niektóre z proponowanych wskaźników nie mają klarownej interpretacji normatywnej. Przykładowo dotyczy to wskaźnika związanego ze stażem pracy. Ponadto w opinii Rządu RP należy również przeanalizować wzajemne relacje między wskaźnikami, gdyż zmiany w jednych niekiedy wręcz automatycznie oznaczają zmiany w innych uwzględnionych w tablicy. Przykładem takich wskaźników

jest współczynnik aktywności zawodowej, który analizowany jest jednocześnie z wskaźnikiem zatrudnienia i stopą bezrobocia.

W opinii Rządu RP w ramach wizualizacji udostępnionych na stronie powinny również znaleźć się istotne informacje metodologiczne np. o zmianach metodologicznych, przerwach w szeregach danych (*breaks in series*) czy specyficznych zastrzeżeniach do danych krajowych, które mogą być istotne dla interpretacji szeregów czasowych. Wskazane jest również uwzględnienie analizy istotności statystycznej zmian we wskaźnikach, tam gdzie jest to zasadne i możliwe. Dotyczy to w szczególności wskaźników obliczanych na podstawie danych pochodzących z badania EU-SILC (*EU Statistics on Income and Living Conditions*). Innymi słowy, zdaniem Rządu RP dobra wizualizacja nie powinna oznaczać braku precyzji metodologicznej.

Bardzo istotne jest by do zawartych danych dołączone były nie tylko tzw. metadane wraz z informacjami o ewentualnych brakach porównywalności w czasie lub między krajami, ale również informacje dot. jakości danych oraz istotności statystycznej dla porównań w czasie.

Ponadto wątpliwość budzi zapis dotyczący powiązania Tablicy wyników z zaleceniami formułowanymi dla państw członkowskich w ramach Semestru Europejskiego o następującym brzmieniu „dzięki tablicy wyników będzie można w większym stopniu uwzględniać problemy w dziedzinie zatrudnienia oraz problemy społeczne w ramach europejskiego semestru oraz związane z nimi zalecenia dla strefy euro i poszczególnych krajów”. W tym kontekście, należy wziąć pod uwagę, że zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4, Rada może skierować do państw członkowskich zalecenia w kontekście polityk gospodarczych i zatrudnienia. Obszary tematyczne do których odnosi się Europejski Filar Praw Socjalnych wykraczają poza treść zapisów traktatu.

## **Stanowisko dotyczące inicjatyw wyszczególnionych w poszczególnych obszarach**<sup>6</sup>

### **I - Równe szanse i dostęp do zatrudnienia:**

#### ▪ Kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie

Rząd RP nie sprzeciwia się zapisom dotyczącym edukacji. Należy zgodzić się z podejściem, że każda osoba ma prawo do edukacji włączającej, charakteryzującej się dobrą jakością, szkoleń i uczenia się przez całe życie w celu utrzymania i nabywania umiejętności, które pozwolą jej w pełni uczestniczyć w życiu społeczeństwa i skutecznie radzić sobie ze zmianami na rynku pracy. Rząd RP wspiera również podejście ukierunkowane na realizację prawa dzieci do wczesnej edukacji, która charakteryzuje się dobrą jakością i przystępną ceną.

Mając powyższe na uwadze, Rząd RP podejmuje działania na rzecz zwiększania dostępu do edukacji wysokiej jakości dla wszystkich. To jest jedna z głównych przyczyn, dla których obecnie w Polsce przeprowadzana jest całościowa reforma struktury szkolnej, której towarzyszą zmiany programowe.

Jednocześnie należy podkreślić, że w przypadku edukacji w Unii Europejskiej należy przestrzegać zapisów traktatowych, które przyznają Unii Europejskiej jedynie miękkie kompetencje<sup>7</sup> w tych obszarach, głównie skupiające się na koordynacji, uzupełnianiu i wspomaganiu działań państw członkowskich. Parlament i Rada przyjmują środki zachęcające, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, służące realizacji celu głównego tj. rozwoju edukacji o wysokiej jakości. Państwa członkowskie mają wyłączną kompetencje w zakresie organizacji (struktura systemu edukacji) i zawartości edukacji (podstawa programowa).

<sup>6</sup> także w odniesieniu do aktów / projektów legislacyjnych wymienionych w dokumencie roboczym KE SWD(2017) 201.

<sup>7</sup> Art. 6, art. 165 i 166 TFUE



#### ▪ Polityka równych szans

Europejski Filar Praw Socjalnych przewiduje ochronę przed dyskryminacją m.in. z powodu niepełnosprawności nie tylko w dziedzinie zatrudnienia, ale także w obszarach dotychczas nieobjętych antydyskryminacyjnym prawem UE, tj. w obszarze ochrony socjalnej, z uwzględnieniem zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej, w obszarze edukacji oraz w dostępie do dóbr i usług dostępnych dla społeczeństwa.

Zapewnieniu osobom niepełnosprawnym dostępu do dóbr i usług ma służyć m.in. przyjęcie negocjowanej obecnie dyrektywy dotyczącej Europejskiego Aktu ws. Dostępności i jej wdrożenie na poziomie krajowym.

Natomiast, w celu zapewnienia równego traktowania w obszarach innych niż rynek pracy, na szczeblu UE prowadzone są negocjacje projektu *dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną*, które jednak zostały mocno spowolnione i może nie dojść do przyjęcia dokumentu, wymagającego jednomyślnego głosowania przez państwa członkowskie. Zgodnie ze zaktualizowanym stanowiskiem Rządu RP, przyjętym przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 8 lipca 2016 r. zakres projektu dyrektywy może naruszać zasadę pomocniczości wymagającą poszanowanie granicy między sferą kompetencji krajowych i unijnych. Implementacja projektu dyrektywy może również naruszać wyrażoną w preambule Konstytucji RP zasadę pomocniczości. Zgodnie z tą zasadą władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności narzucając im niekorzystne rozwiązania, czy pozbawiając je samodzielności w podejmowaniu decyzji, w tym między innymi co do zakresu prowadzenia działalności gospodarczej. Władza publiczna powinna wspierać obywateli w koordynacji ich działań dla dobra wspólnego. Projekt może prowadzić także do ograniczenia wolności działalności gospodarczej i swobody umów

Przyjęcie zapisu pkt 3 Filaru wzmocniłoby argumentację odnośnie do istniejącej już w Polsce – w związku z ratyfikacją w 2012 roku Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – potrzeby włączenia do polskiego porządku prawnego (poprzez nowelizację jedynej w Polsce antydyskryminacyjnej *ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219)) rozwiązań, które zapewnią objęcie osób niepełnosprawnych pełniejszą ochroną przed nierównym traktowaniem, do czego zobowiązuje ww. Konwencja.

Należy zauważyć, że przyjęcie zapisu pkt. 3 Filaru wzmocni również argumentację za nowelizacją ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219) w zakresie objęcia ochroną przed dyskryminacją osób w dziedzinie ochrony socjalnej, edukacji, a także dostępu do dóbr i usług dostępnych dla społeczeństwa także ze względu na religię lub światopogląd, wiek lub orientację seksualną.

#### ▪ Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia

W zakresie polityki rynku pracy Europejski Filar Praw Socjalnych przyjmuje dobrej jakości zatrudnienie (tzn. zatrudnienie stabilne, z poszanowaniem przepisów prawa pracy, wolne od dyskryminacji) oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych jako podstawę bezpieczeństwa socjalnego.

Filar zwraca szczególną uwagę na osoby w trudniej sytuacji na rynku pracy, np. młodzież czy osoby długotrwale bezrobotne. Są to założenia słuszne, zgodne z polityką rynku pracy realizowaną w Polsce, jak również wpisujące się w europejską politykę rynku pracy.

Osoby bezrobotne, zarejestrowane w urzędzie pracy, mają w Polsce prawo do wsparcia w zakresie aktywizacji ze strony publicznych służb zatrudnienia, jak również do świadczeń (zasiłków) dla bezrobotnych.

Autorzy Filaru kładą nacisk na dialog społeczny, co jest zgodne z praktyką przyjętą w Polsce w pracach związanych z realizacją Semestru Europejskiego, jak też w pracach nad inicjatywami legislacyjnymi (np. poprzez funkcjonowanie Rady Rynku Pracy, jako organu doradczego ministra właściwego ds. pracy).

W Polsce dysponujemy rozwiązaniami wspomagającymi aktywizację zawodową różnych grup: osób młodych, w tym młodych rodziców, osób starszych, osób długotrwale bezrobotnych. Rozwiązania te są zapisane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Działania podejmowane przez polskie publiczne służby zatrudnienia są zbieżne z postulatami Filaru. Jednak podkreślić należy, że działania publicznych służb zatrudnienia są niezależne od tej inicjatywy.

Podejście Rządu RP do inicjatywy Europejskiego Filaru Praw Socjalnych w obszarze rynku pracy powinno opierać się na założeniu, że tworzenie polityki rynku pracy będzie wyłączną kompetencją władz krajowych.

## **II – Sprawiedliwe/uczciwe warunki pracy:**

### ▪ Bezpieczne/pewne i elastyczne zatrudnienie

W opinii Rządu RP działania nakierowane na stymulowanie i sprzyjanie przechodzeniu na zatrudnienie na czas nieokreślony powinny być realizowane na poziomie krajowym z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej, sytuacji na rynku pracy oraz potrzeb pracowników i pracodawców.

Proponowane w ramach Filaru wprowadzenie zakazu nadużywania nietypowych form zatrudnienia – wykraczające poza obecnie obowiązującą regulację unijną – w związku z brakiem doprecyzowania zakresu, do jakiego się odnosi, może w konsekwencji ograniczyć rozwój nowych i bardziej elastycznych form zatrudnienia. Propozycja powyższa budzi zastrzeżenia także w kontekście innych zasad EFPS, które gwarantują pracodawcom niezbędną elastyczność i promują wspieranie innowacyjnych form zatrudnienia.

Wprowadzenie „rozsądnego” czasu trwania okresu próbnego może stanowić uzasadnienie do kwestionowania polskiego rozwiązania prawnego w tym zakresie - w szczególności, gdy brak jest wyjaśnienia jak należy rozumieć pojęcie „rozsądny”.

### ▪ Wynagrodzenie

Dążenie do kształtowania gwarancji w zakresie sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia jest celem uzasadnionym, jednakże to państwa członkowskie dysponują odpowiednimi instrumentami do kształtowania regulacji krajowych w zakresie zasad wynagradzania pracowników. Ponadto, z polskiej perspektywy, wątpliwości dotyczą możliwości realizacji tego celu w świetle obecnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych w Polsce oraz interpretacji przyjętych sformułowań.

### ▪ Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień

Zadaniem Rządu RP wprowadzenie generalnego obowiązku informowania o przyczynach zwolnienia może stanowić niewspółmierny środek w stosunku do regulacji nowych i nietypowych form zatrudnienia, gdzie elastyczność i łatwość w nawiązywaniu i rozwiązywaniu stosunku pracy stanowi zasadniczy element charakteryzujący takie formy zatrudnienia.

W opinii Rządu RP, wprowadzenie prawa do odpowiedniej rekompensaty w każdym przypadku dochodzenia roszczeń z tytułu nieuzasadnionego zwolnienia z pracy – w związku z możliwą szeroką interpretacją pojęcia „odpowiednia rekompensata” – powinno być realizowane na poziomie krajowym, przy wykorzystaniu krajowych środków i procedur.

#### ▪ Dialog społeczny i zaangażowanie pracowników

Oczekiwany jest udział partnerów społecznych w konsultowaniu i wdrażaniu polityk gospodarczych, społecznych i zatrudnienia oraz zawieranie układów zbiorowych pracy, w szczególności wykonujących porozumienia zawierane na poziomie UE. Szczególnym obszarem aktywności partnerów społecznych jest Semestr Europejski.

W Filarze przyznaje się wszystkim pracownikom ze wszystkich sektorów prawo do otrzymywania informacji i uczestniczenia w konsultacjach, bezpośrednio lub przez ich przedstawicieli, w sprawach dla nich istotnych (np. restrukturyzacji). W tej kwestii zakres Filaru wykracza poza postanowienia art. 27 Karty Praw Podstawowych UE, który przyznaje prawo do informacji i konsultacji „w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych”. Krajowe ustawodawstwo w tym zakresie jest wynikiem transpozycji dyrektyw unijnych.

Wskazane jest wspieranie zdolności partnerów społecznych do prowadzenia efektywnego dialogu społecznego (np. zwiększenie reprezentatywności, zwiększanie ich zdolności operacyjnych, analitycznych i prawnych). Chociaż budowanie zdolności stanowi przede wszystkim oddolny proces zależny od woli i wysiłków samych partnerów społecznych, w Filarze podkreślono potrzebę uzupełniania tych wysiłków przez organy publiczne (np. ustanowienie odpowiednich ram instytucjonalnych/ prawnych, wsparcie finansowe).

Komisja Europejska przypisuje ważną rolę partnerom społecznym w opracowywaniu Filaru (różne formy konsultacji, np. trójstronne szczyty społeczne, konferencje w poszczególnych krajach, ankiety), jak również w jego realizacji (preambuła wniosku ws. proklamacji na str. 5: „Partnerzy społeczni na wszystkich szczeblach odgrywają kluczową rolę w realizacji i wdrażaniu europejskiego filaru praw socjalnych, zgodnie ze swoją autonomią i prawem do podejmowania działań zbiorowych”). Analiza dokumentów dodatkowych do Komunikatu wskazuje, że implementacja praktycznie każdego działania zapisanego w Filarze rozpisana jest przede wszystkim na dwa podmioty, tj. państwa członkowskie oraz na partnerów społecznych. Dialog społeczny stanowi zatem narzędzie o charakterze horyzontalnym (choć znamienne jest umieszczenie tego tematu jedynie w pojedynczym podrozdziale). Podstawową natomiast formą aktywności partnerów społecznych, szczególnie w zakresie właściwych warunków pracy, jest zawieranie układów zbiorowych pracy.

#### ▪ Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym

Rząd RP wspiera ochronę rodzicielstwa prowadząc aktywną politykę prorodzinną, o czym świadczy szereg przyjętych rozwiązań prawnych wspomagających wychowywanie dzieci i opiekę nad nimi. Jednakże naszym zdaniem, przy wprowadzeniu nowych instytucji unijnych w tym obszarze, ustawodawca UE powinien uwzględnić w dostatecznym stopniu rozwiązania systemowe obowiązujące w państwach członkowskich.

Stanowisko w kwestii wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE, zostało wyrażone w Stanowisku RP przyjętym w dniu 18 maja 2017 r. przez Komitet do Spraw Europejskich.

#### ▪ Zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy i ochrona danych

Rząd RP popiera działania na rzecz poprawy bhp w państwach Unii Europejskiej, podkreślając aktualność tej tematyki, także w dobie kryzysu gospodarczego. Wyrazem tego było poparcie dla Strategicznych ram UE dotyczących bhp na lata 2014-2020, stanowiących odpowiedź na podstawowe wyzwania w tej dziedzinie, wspólne dla wszystkich krajów UE. Kwestie bhp powinny pozostawać ważnym elementem polityki państwa. Powinny być także uwzględniane w działalności przedsiębiorstw, ponieważ właściwie ukierunkowane działania w dziedzinie bhp mają korzystny wpływ na wzrost gospodarczy poprzez zmniejszenie liczby wypadków przy pracy i zachorowań na choroby

związane z pracą, w tym choroby zawodowe. Dlatego Rząd RP z zainteresowaniem przyjmuje inicjatywy w zakresie polityki bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy.

Do kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy odnoszą się zapisy Komunikatu zawarte w cz. 3 Polityczny i prawny wymiar Filaru. Komunikat podkreśla konieczność lepszego wykonania istniejących praw z zakresu prawa pracy, jako przykład podając dorobek prawny w dziedzinie bhp. Jest to podejście spójne z zapisami zawartymi w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategicznych ram UE dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2014-2020 (COM (2014) 332). Jednym z celów szczegółowych ram strategicznych jest właśnie lepsze egzekwowanie przepisów dotyczących bhp przez państwa członkowskie, co zostało powiązane z eliminowaniem braków w wiedzy obywateli na temat istniejących przepisów. W Stanowisku do ww. dokumentu, Rząd RP poparł działania zmierzające do lepszego egzekwowania przez państwa członkowskie przepisów dotyczących bhp. Konsekwentnie, Rząd RP wyraża także poparcia dla odnośnych zapisów Komunikatu Komisji w sprawie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych.

### III - Ochrona socjalna i włączenie społeczne:

#### ▪ Ochrona socjalna

W grudniu 2016 r. Komisja Europejska opublikowała *Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) zmieniającego Rozporządzenie Rady (WE) nr 883/2004 dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenia (WE) nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE)*<sup>8</sup>. Proponowane zmiany dotyczą:

- Niektórych świadczeń dla osób nieaktywnych zawodowo (zasada równego traktowania)
- Ustawodawstwa właściwego i delegowania pracowników
- Świadczeń z tytułu opieki długoterminowej
- Świadczeń z tytułu bezrobocia
- Świadczeń rodzinnych.

Zgodnie z przyjętym Stanowiskiem RP w sprawie nowelizacji rozporządzeń o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego przyjętym w dniu 25 stycznia br. przez Komitet do Spraw Europejskich, Rząd RP dostrzega konieczność zmian w rozporządzeniach dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego służących aktualizacji stosowanych rozwiązań i ułatwieniu obywatelom wykonywania ich praw.

Odnosząc się do kwestii społecznej ochrony socjalnej podkreślenia wymaga fakt, że obszar ten nie powinien stanowić przedmiotu wspólnotowych aktów prawnie wiążących, a wszelkie formy współdziałania w tym obszarze na szczeblu UE powinny charakteryzować się możliwie dużą elastycznością, pozwalającą na dostosowanie do znacznie zróżnicowanych uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz tradycji polityki społecznej poszczególnych państw członkowskich.

W ramach działań z obszaru wzajemnego uczenia się oraz wspierania polityk krajowych państw członkowskich ze szczebla UE, istotne jest wykorzystanie dotychczas wypracowanych mechanizmów i form współpracy wspólnotowej w obszarze polityki społecznej, a szczególnie w ramach polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu – np. takich jak Otwarta Metoda Koordynacji.

#### ▪ Świadczenia z tytułu bezrobocia

---

<sup>8</sup> COM(2016) 815

Odnosząc się do aktualnie negocjowanych propozycji zmian rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenia nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 w części dotyczącej świadczeń z tytułu bezrobocia, Polska popiera propozycje wydłużenia okresu 3 miesięcy do 6 miesięcy, w którym osoba bezrobotna poszukująca pracy w innym państwie członkowskim i może ubiegać się o zasiłek dla bezrobotnych.

#### ▪ Minimalny dochód

Rząd RP popiera politykę przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz wspierania integracji społecznej, zgodnie z przyjętą w UE koncepcją aktywnej integracji (*active inclusion*)<sup>9</sup>. Odpowiednie wsparcie dochodowe stanowi jeden z trzech elementów tej koncepcji – obok włączających rynków pracy oraz zapewnienia dostępu do usług społecznych. Propozycja Europejskiego Filaru Praw Socjalnych rozszerzająca w stosunku do *zalecenia Rady 92/441/EWG w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej* polega m.in. na wyrażeniu wprost prawa do świadczenia (zasiłku) minimalnego dochodu zapewniającego godne życie dla każdej osoby, której brakuje wystarczających środków do życia. Ponadto doprecyzowuje się koncepcję „minimalnego dochodu”, wskazując, że chodzi o konkretną formę zasiłku, proponując tym samym zastąpienie tą kategorią dotychczasowych bardziej ogólnych wyrażeń, takich jak „pomoc społeczna” („*social assistance*”) lub „wystarczające środki” („*sufficient resources*”).

Stanowi to nieco odmienne podejście np. w porównaniu do dotychczasowych koncepcji systemów minimalnego dochodu w krajach UE przyjmowanych na potrzeby raportów opracowanych przez sieci niezależnych ekspertów na zlecenie Komisji Europejskiej (w 2009 r. *EU Network of Independent Experts on Social Inclusion*, w 2015 r. przez ESPN - *The European Social Policy Network*). W analizach tych kwalifikowano różne krajowe systemy wsparcia dochodowego jako spełniające przyjęte definicyjne kryteria systemu dochodu minimalnego. W przypadku Polski wskazywano, że funkcję takiego systemu pełnią świadczenia pomocy społecznej. Podobnie jak w przypadku innych krajów podkreślano jednocześnie istnienie innych, uzupełniających świadczeń opartych o test dochodowy (np. świadczenia rodzinne, dodatki mieszkaniowe itp.). Obecne podejście może sugerować dążenie do zapewnienia konkretnego zasiłku gwarantującego dany poziom dochodu każdemu obywatelowi. Równocześnie w przypadku osób zdolnych do zatrudnienia, podkreślona została konieczność zapewnienia w ramach konstrukcji takiego świadczenia zachęt do podjęcia pracy, np. w postaci wymogu korzystania z usług służb zatrudnienia.

W części dokumentu roboczego SWD(2017) 201 opisującej wdrażanie Filaru na szczeblu krajowym, zachęca się państwa członkowskie do „uaktualnienia oraz rozszerzenia praktyki konstruowania i wypłacania zasiłków dochodu minimalnego”. W kontekście istniejących już wspólnotowych i międzynarodowych zobowiązań do zapewnienia obywatelom świadczeń pomocy społecznej, wątpliwości może budzić postulat „rozszerzania” takich systemów – w szczególności czy chodzi jedynie o pogłębioną analizę wdrażania istniejących praw (np. wobec zjawiska „*non-take up*”<sup>10</sup>), czy też o podmiotową i przedmiotową zmianę zakresu tych praw.

W opinii Rządu RP, kwestie organizacji systemów pomocy społecznej i określenia ich zasad pozostają w kompetencji państw członkowskich. Ponadto, zasadne byłoby analizowanie oceny skutków przyjęcia proponowanego w Filarze podejścia do praw i zasad – w tym również dotyczących świadczeń z zakresu minimalnego dochodu – jak również możliwych przyszłych wniosków, co do ich spełniania przez Polskę, w kontekście okresowych sprawozdań z wykonywania zobowiązań zawartych np. w Europejskiej Karcie Społecznej Rady Europy.

---

<sup>9</sup> Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (2008/867/WE)

<sup>10</sup> Nierealizowanie przez świadczeniobiorców uprawnień do pewnego rodzaju świadczeń, wynikające np. z niewiedzy.

▪ Dochód osób starszych i emerytury

Zgodnie z informacjami przedstawionymi w dokumencie roboczym służb Komisji SWD(2017) 201 projektodawca Filaru tj. Komisja Europejska przewiduje pewne formy interwencji na poziomie europejskim m. in. w obszarze pt. emerytury oraz szerszym obszarze pt. zabezpieczenie społeczne.

Z uwagi na ograniczone kompetencje traktatowe UE w zakresie polityki społecznej, zgodnie z którymi nie jest możliwe naruszanie prawa państw członkowskich do kształtowania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego, uzasadnieniem interwencji jest zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu, wynikająca z art. 157 ust. 3 TFUE, w nawiązaniu do której wyartykułowano potrzebę zapewnienia równego traktowania pracowników oraz osób wykonujących pracę z wykorzystaniem nietypowych form zatrudnienia.

W obydwu przywołanych obszarach podstawową inicjatywą podejmowaną przez UE są konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie dostępu do zabezpieczenia społecznego osób pracujących z wykorzystaniem nietypowych form zatrudnienia, jak również samozatrudnienia. Wskazywane przez KE problemy dotyczą co do zasady ograniczonego w praktyce i zróżnicowanego między państwami członkowskimi zakresu ochrony takich osób przed ryzykami socjalnymi, a także trudności z przenoszeniem uprawnień emerytalnych między systemami ubezpieczeń dla pracowników i specjalnymi systemami dla osób samozatrudnionych (istniejącym w części państw członkowskich).

Działania, które KE ewentualnie zaproponuje po zakończeniu konsultacji będą miały charakter pozalegisłacyjny, np. rekomendacje odnośnie do podwyższania standardów zabezpieczenia społecznego, w tym:

- zapewniania podobnego zakresu zabezpieczenia społecznego w przypadku wykonywania podobnej pracy,
- indywidualizacji uprawnień z zabezpieczenia społecznego i uczynienie ich przenoszalnymi/nieprzepadającymi w sytuacji zmiany formy wykonywania pracy,
- zwiększenia transparentności informacji na temat uprawnień z zabezpieczenia społecznego,
- uproszczenia wymogów administracyjnych.

Należy w tym miejscu podkreślić, że w Polsce nie funkcjonują osobne systemy dla osób samozatrudnionych. Oznacza to, że w polskim systemie emerytalnym uprawnienia wynikające z opłacanych składek na ubezpieczenie emerytalne bezpośrednio podlegają kumulacji na koncie ubezpieczonego. Polska jest zwolennikiem istnienia rozwiązań służących łatwemu kumulowaniu uprawnień (przenoszalność, wzajemne uwzględnianie okresów), w przypadku tych państw, gdzie istnieją osobne systemy ubezpieczeń społecznych dla osób samozatrudnionych.

Rząd RP przykładą także dużą uwagę do właściwego informowania ubezpieczonych o gromadzonych uprawnieniach emerytalnych. Służą temu takie rozwiązania jak przekazywana corocznie informacja roczna na temat kwoty składek zgromadzonych na indywidualnym koncie ubezpieczonego oraz prognozy przyszłego świadczenia emerytalnego.

Obszarem, w którym mogłoby dojść do potrzeby dostosowań, mogłoby być przyjęcie wspólnego standardu jeżeli chodzi o dostęp do zabezpieczenia społecznego z tytułu choroby i macierzyństwa. W zależności od przyjętej interpretacji słowa „dostęp” mogłoby dojść do potrzeby obowiązkowego objęcia ubezpieczeniem chorobowym tych kategorii osób, które podlegają mu dobrowolnie.

W odniesieniu do obszaru emerytur należy zwrócić uwagę na zapis o równym traktowaniu kobiet i mężczyzn pod względem wieku emerytalnego. Rekomendacja w zakresie zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, w przypadku sformułowania jej wobec Polski, stałaby w sprzeczności ze Stanowiskiem Rady Ministrów wobec prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o



emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk 62) zgodnie z którym, *uwzględniając różnice społeczne wynikające z pełnienia przez kobiety ról w tradycyjnym modelu rodziny, nadal należy uznać różnice wieku emerytalnego za naturalny, utrwalony społecznie rezultat nierównego podziału funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie oraz równoczesnego obciążenia kobiet zarówno pracą zawodową, jak i obowiązkami rodzinnymi.*

Istotnym z punktu widzenia KE działaniem w obszarze emerytur jest także wspieranie dodatkowych oszczędności na cele emerytalne. Z dostępnych informacji wynika, że w nieodległej przyszłości przedstawiony zostanie akt prawa UE (nie zdecydowano jeszcze czy będzie to Rozporządzenie czy Dyrektywa) ustanawiający ramy dla tzw. PEPP - paneuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego. Prace nad tym projektem trwają, z uwagi na nierozstrzygnięcie kwestii określenia kluczowych cech produktu (warunki podjęcia wypłaty, formy wypłaty) i ich podziału na podlegające zharmonizowaniu oraz regulowane na poziomie państw członkowskich. Najpoważniejszym wyzwaniem będzie wypracowanie zasad dotyczących opodatkowania wpłat i wypłat, która to kwestia stanowi najpoważniejszą barierę rozwoju transgranicznych dodatkowych indywidualnych form zabezpieczenia emerytalnego.

#### ▪ Opieka zdrowotna

Rząd RP nie zgłasza istotnych uwag do Europejskiego Filaru Praw Socjalnych w części dotyczącej opieki zdrowotnej.

Ogólna uwaga dotycząca EFPS sprowadza się do tego, że nie jest jasna i oczywista wartość dodana tej inicjatywy w dziedzinie opieki zdrowotnej. EFPS ustanawia zasadę, wykraczającą poza art. 35 Karty Praw Podstawowych UE. Zgodnie z zasadą zawartą w EFPS: „Każdy ma prawo do szybkiego dostępu do przystępnej cenowo, prewencyjnej i objawowej opieki zdrowotnej dobrej jakości”. W dokumencie SWD(2017) 201 opisuje się tę zasadę, wyjaśniając jej poszczególne elementy - terminowy dostęp, przystępna opieka zdrowotna, wysoka jakość, profilaktyczna i lecznicza opieka zdrowotna. W tym obszarze Unia działać będzie zgodnie z art. 168 TFUE, pozostawiając państwom członkowskim swobodę i odpowiedzialność w definiowaniu polityki zdrowotnej, jej organizacji, sposobie finansowania. Państwa członkowskie zachęcane są do przyjmowania regulacji urzeczywistniających tę zasadę i do transpozycji oraz egzekwowania regulacji przyjętych na poziomie UE. Tak sformułowane zalecenia nie budzą zastrzeżeń; są praktycznie już obecnie realizowane przez RP. Nie jest natomiast jasna rola partnerów społecznych w zawieraniu umów, o których mowa w art. 155 TFUE, a w szczególności ew. treść oraz cel tych umów w zakresie opieki zdrowotnej, które mogą być implementowane na poziomie UE.

Pozostałe zadania przypisane partnerom społecznym nie budzą zastrzeżeń [vide dok. SWD (2017) 201 część 3(a)]. Poza dyrektywą 2011/24/UE ws. stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, KE nie wskazuje ostatnich ani bieżących inicjatyw w zakresie opieki zdrowotnej na poziomie UE.

#### ▪ Integracja osób niepełnosprawnych

Dla realizacji praw, które mają zapewnić osobom niepełnosprawnym integrację społeczną, prowadzone są w Polsce działania wynikające z legislacji oraz programów i projektów finansowanych ze środków krajowych i UE. Duży nacisk kładzie się na zapewnianie osobom niepełnosprawnym godnego życia, umożliwianie uczestnictwa w rynku pracy i życiu społecznym, zarówno przy zastosowaniu zintegrowanego podejścia do niepełnosprawności, jak i działań, które służą realizacji szczególnych potrzeb osób niepełnosprawnych, a wynikają m.in. z *ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* czy *ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się*.

Do prowadzenia działań, które mają zapewnić integrację osób niepełnosprawnych, zobowiązane są wszystkie państwa–strony Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, oraz UE, która ratyfikowała Konwencję jako organizacja integracji regionalnej.

#### ▪ Opieka długoterminowa

Rząd RP nie zgłasza istotnych uwag do Europejskiego Filaru Praw Socjalnych w części dotyczącej opieki długoterminowej. Polska popiera proponowane przez KE zmiany dotyczące przepisów w zakresie świadczeń z tytułu długotrwałej opieki zawarte we wniosku (COM(2016) 815) zmieniającym przepisy rozporządzeń z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W opinii Polski, proponowane zmiany zapewnią wyraźną podstawę prawną obowiązujących już przepisów, a także zwiększą ich przejrzystość i stabilność. Pewne wątpliwości może jednak budzić zbyt szeroka definicja takich świadczeń, w stosunku do świadczeń obecnie koordynowanych.

Wskazuje się, że Filar wprowadza prawo do usług opiekuńczych dla osób wymagających opieki, podkreślając konieczność zapewnienia jakości i dostępności tych usług. Zaznaczono również rozszerzający zapis w stosunku do Zalecenia 2008/867/WE dotyczącego aktywnej integracji, poprzez podkreślenie preferencji dla świadczenia usług w domu oraz w środowisku lokalnym. Podejście to jest zgodne z koncepcją deinstytucjonalizacji usług przyjętą również w polskim systemie polityki społecznej.

## **V. UZASADNIENIE STANOWISKA RZĄDU**

Kryzys finansowy i gospodarczy był szokiem dla społeczeństw wielu państw UE. Jego spuścizna tj. wzrost wskaźników ubóstwa, zwiększenie różnic w dochodach oraz - w niektórych regionach - utrzymujące się wysokie bezrobocie ciągle jest odczuwalne w wielu państwach członkowskich. Czasami przekłada się to na polityczną radykalizację i wątpliwości dotyczące wartości integracji europejskiej. Dlatego też warto docenić inicjatywę Komisji Europejskiej, aby po raz kolejny podkreślić wymiar społeczny Europy i szukać sposobów skuteczniejszej współpracy państw członkowskich w wykonywaniu ich krajowych kompetencji w tym zakresie. Ze względu na generalne poparcie większości państw członkowskich UE dla wzmocnienia wymiaru społecznego UE prezentowanie stanowiska krytycznego i zdystansowanego, niesie za sobą ryzyko marginalizacji Polski i realizacji scenariusza zacieśniania współpracy państw strefy euro. Potencjalnie byłoby to bardzo niekorzystne dla Polski - będzie oznaczało pogłębienie się różnic między państwami (szczególnie między krajami ze strefy euro i spoza niej). Otwierałoby to również pole do tworzenia oddzielnych funduszy skierowanych tylko do państw w pełni uczestniczących w wymiarze społecznym. Potencjalnie może też się wiązać z utrudnieniem dostępu dla polskich przedsiębiorstw do rynków państw, które wprowadzą pogłębioną współpracę w obszarze społecznym.

Należy jednak zdawać sobie sprawę, że chociaż Filar będzie miał formę niewiążącego zalecenia, to jednak może stać się dla Komisji swoistym upoważnieniem do dalszego działania na poziomie UE w obszarze polityki społecznej i formą ich legitymizacji. W związku z tym liczyć się należy z próbami zmian prawa UE, szczególnie wtórnego, w obszarach zasygnalizowanych w Filarze, co będzie wymagało szczególnej uwagi i aktywności ze strony Polski. Komisja stwierdza bowiem, że ma zamiar wykorzystać Filar w procesie Semestru Europejskiego.

Ponadto, państwa strefy euro mogą wykorzystywać Europejski Filar Praw Socjalnych do ustanawiania u siebie ambitnych celów w obszarze polityki społecznej. To w konsekwencji może przełożyć się na zwiększoną presję na państwa spoza strefy euro (np. ze strony Komisji) w kierunku reform w tych obszarach.



Polska jest przykładem, jak można efektywnie wykorzystać korzyści płynące z członkostwa w UE - od momentu przystąpienia do Unii, Polska wyraźnie zmniejszyła gospodarczy dystans dzielący ją od lepiej rozwiniętych gospodarek, także jeśli chodzi o zamożność społeczeństwa. Wskaźnik konwergencji realnej (mierzony jako PKB per capita w parzystości siły nabywczej) w porównaniu do średniej unijnej rośnie nieprzerwanie od 2004 r. i osiągnął blisko 70% w 2016 r., co oznacza wzrost o ok. 20 pp. Rozwojowi gospodarczemu towarzyszy poprawa sytuacji na rynku pracy. Od momentu przystąpienia do Unii obserwowany jest stabilny wzrost zatrudnienia (do poziomu 69,3% w 2016 r. w grupie wieku 20-64). Pierwsze lata po akcesji charakteryzował także skokowy spadek bezrobocia wywołany m. in. pozytywnymi impulsami wewnętrznymi. Choć w Polsce także pokłosiem kryzysu był przejściowy wzrost stopy bezrobocia, to jednak w ostatnich latach obserwowany jest wyraźny spadek – w 2016 r. osiągnęła ona historycznie niski poziom 6,2% (poniżej zarówno średniej unijnej, jak i wyniku w strefie euro). W Polsce, spada również poziom nierówności dochodowych mierzonych wskaźnikiem Giniego, w przeciwieństwie do wielu państw członkowskich o wyższym poziomie wydatków socjalnych. Polska osiąga też bardzo dobre wyniki w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. W latach 2008-2015 odsetek osób zagrożonych tymi zjawiskami spadł o 7,1 pp. – najwięcej w całej Unii. Wynik ten wpisuje się w realizację celów Strategii Europa 2020, które zakładają m. in. spadek liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w Polsce o 1,5 mln, a w całej UE o 20 mln osób w latach 2008-2020. Podczas, gdy w UE realizacja tego celu jest zagrożona, w Polsce został on już osiągnięty. Skumulowany spadek w latach 2008 – 2015 wyniósł 2,7 mln osób.

Ujednolicanie standardów społecznych państw członkowskich, do których mogą prowadzić inicjatywy związane z Filarem nie uwzględnia różnic w budowanych przez lata systemach społeczno-gospodarczych państw członkowskich. Narzucenie harmonizacji polityki socjalnej nie zastąpi wzrostu gospodarczego i reform strukturalnych, które są warunkiem postępującej konwergencji społeczno-gospodarczej. Aby zapobiec pogłębianiu i powstawaniu nierównowag, konwergencja socjalna powinna postępować równoległe z gospodarczą przy uwzględnieniu możliwości finansowych państwa. Nie można budować zrównoważonej polityki społecznej przy mniej rozwiniętych politykach gospodarczych.

Wprowadzanie ogólnych standardów socjalnych może zaburzyć funkcjonowanie wspólnego rynku. Stworzono go po to, aby zapewnić optymalną alokację zasobów – aby tak się stało przedsiębiorcy z różnych państw członkowskich muszą na nim konkurować – kapitałem oraz pracą. Obecna przewaga kapitałowa „starej” UE równoważona jest pośrednio przewagami w zasobach pracy „nowych” państw członkowskich. Postępująca stopniowa konwergencja powoduje jednak stopniowe wyrównywanie się tych różnic. Narzucenie w sposób sztuczny/automatyczny standardów socjalnych, nieprzystających do indywidualnych możliwości fiskalnych danego państwa UE może w efekcie doprowadzić do naruszenia integralności rynku wewnętrznego (ryzyko powstania oddzielnych „wspólnych rynków” dla „nowych” i „starych” państw członkowskich, czy też rynku państw strefy euro i państw do niej nienależących).

Stąd, wykazując podejście konstruktywne, Rząd RP będzie podkreślać zasadę subsydiarności UE, dotychczasowy traktatowy podział kompetencji i zasadę solidarności, różnorodne sytuacje i modele społeczne państw oraz wagę utrzymania konkurencyjności UE.

### **Ocena skutków regulacji**

Z uwagi na niewiążący charakter Filaru jako całości nie jest możliwe przedstawienie syntetycznej oceny kosztów i korzyści wynikających z ewentualnego przyjęcia przedłożonego projektu Komunikatu oraz Proklamacji międzyinstytucjonalnej. Szczegółowej ocenie podlegać będą konkretne propozycje KE, szczególnie o charakterze legislacyjnym, takie jak na przykład „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylające dyrektywę Rady 2010/18/UE (COM(2017) 253)” czy zapowiedziana publikacja projektu aktu normatywnego UE ws. paneuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego.

## Ocena skutków prawnych

### Charakter prawny proklamacji

Co do zasady status proklamowanego tekstu można porównać do statusu politycznej deklaracji, ponieważ proklamacja to wyłącznie uroczyste ogłoszenie. Jedynym jak dotąd przykładem zastosowania tej formy przez instytucje UE była proklamacja Karty Praw Podstawowych (KPP), najpierw w grudniu 2000 r. a następnie w grudniu 2007 r. Proklamowany tekst nie ma mocy wiążącej, o ile nie wynika ona z postanowień traktatów lub innych uzgodnień. Jednocześnie proklamacja sama w sobie nie określa w żaden sposób statusu proklamowanego tekstu. Zanim w 2000 r. proklamowano KPP w konkluzjach prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2000 r. zapisano: *„The European Council welcomes the joint proclamation, by the Council, the European Parliament and the Commission, of the Charter of Fundamental Rights... (...) ... the question of the Charter’s force will be considered later”*.

W odniesieniu do KPP znalazło to potwierdzenie w orzecznictwie TSUE. W wyroku ws. C-540/03, Trybunał podkreślił, że „Jeżeli chodzi o kartę, to została ona uroczyście proklamowana przez Parlament, Radę i Komisję w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. Choć karta ta nie stanowi wiążącego aktu prawnego, prawodawca wspólnotowy uznał jednakże jej wagę, potwierdzając, w motywie drugim dyrektywy, że dyrektywa ta przestrzega zasad uznanych nie tylko przez art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), lecz również przez kartę. Skądinąd głównym celem karty, jak wynika to z jej preambuły, jest potwierdzenie „praw [...] wynikających zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim, z traktatu o Unii Europejskiej, traktatów wspólnotowych, [...] [EKPC], kart społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy oraz orzecznictwa Trybunału [...] i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka” (pkt 38 wyroku).

W orzecznictwie wskazuje się jednak, że brak wiążącego charakteru aktu nie oznacza, że akt ten nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Odnosząc się do charakteru zaleceń w systemie prawnym UE TSUE podkreślił, że „choć zalecenia nie mają wiążącego charakteru i nie powodują powstania praw, na które osoby prywatne mogą powołać się przed sądem krajowym, nie są jednak całkowicie pozbawione skutków prawnych. Sądy krajowe są bowiem zobowiązane wziąć pod uwagę zalecenia w celu rozwiązania wniesionych przed nie sporów, w szczególności kiedy ułatwiają one wykładnię przepisów krajowych wydanych w celu zapewnienia ich wdrożenia lub kiedy mają na celu uzupełnienie wiążących przepisów Unii Europejskiej” (wyrok ws. C-317/08 oraz C-320/08, pkt 40). Podobnie mogą być ocenione skutki prawne proklamowanego „Europejskiego filaru praw socjalnych” (EFI), zwłaszcza, że w towarzyszącym komunikacie wskazuje się, że filary jest przedstawiany w postaci zalecenia Komisji, wraz z wnioskiem w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji (pkt 3 komunikatu).<sup>11</sup>

Również na posiedzeniu Grupy roboczej ds. społecznych w dniu 10 maja br. Służby Prawne Rady wskazały, że proklamacja może mieć tylko charakter polityczny. I jako taka musi mieścić się w ramach praw nadanych przez Traktaty. Dodatkowo kompetencje w tym zakresie są tożsame w przypadku strefy euro i non-euro. Proklamacja nie może być uznana za dokument wiążący prawnie dla żadnej grupy krajów. Konieczne jest odróżnienie charakteru prawnego proklamacji politycznej od procedury przyszłych dokumentów, o których może być w niej mowa (np. wspólne porozumienie dotyczące zatrudnienia). Z drugiej strony, nawet jeśli jest to dokument polityczny to TSUE będzie mógł się odnosić do tych dokumentów, które mają dany cel realizować. Przykładem są odesłania odnośnie Karty Praw Podstawowych zanim nabrała ona charakteru prawa. W przypadku aktu nietypowego jakim jest proklamacja, Rada działa na zasadzie konsensusu, tak jak w przypadku konkluzji. SPR wykluczyły możliwość przyjęcia proklamacji tylko w gronie strefy euro.

---

<sup>11</sup> Analiza Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Podsumowując, proklamacja stanowi deklarację polityczną, a więc prawo miękkie (*soft law*) i nie pociąga za sobą bezpośrednich skutków prawnych dla Polski, w tym konieczności zmiany prawa krajowego. Jednak w dalszej perspektywie może mieć potencjalnie wpływ na orzecznictwo TSUE.

Komunikat nie ma wiążącej mocy prawnej.

### **Ocena skutków społecznych**

Komunikat nie powoduje bezpośrednich skutków społecznych dla Polski.

Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji ma charakter deklaracji politycznej i nie powoduje bezpośrednich skutków społecznych dla Polski. Proklamacja nie ma wiążącej mocy prawnej. Potencjalne – jeśli zyskałaby by społeczny rozgłos- może przynieść pozytywne skutki społeczne- jako podkreślenie praw społecznych obywateli UE.

### **Ocena skutków gospodarczych**

Komunikat nie powoduje bezpośrednich skutków gospodarczych dla Polski.

Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji ma charakter deklaracji politycznej i nie powoduje bezpośrednich skutków gospodarczych dla Polski. Proklamacja nie ma wiążącej mocy prawnej. Potencjalne skutki gospodarcze mogą nieść inicjatywy, skierowane do państw członkowskich związane z proklamacją.

### **Ocena skutków finansowych**

Komunikat nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetu UE.

Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji ma charakter deklaracji politycznej i nie powoduje bezpośrednich skutków finansowych dla Polski. Proklamacja nie ma wiążącej mocy prawnej. Potencjalne skutki finansowe mogą nieść inicjatywy, skierowane do państw członkowskich związane z proklamacją.

## **VI. STANOWISKO PARTNERÓW SPOŁECZNYCH**

Komunikat Komisji Europejskiej został przesłany do konsultacji w dniu 9 maja 2017r. do następujących organizacji: NSZZ Solidarność, OPZZ, Forum Związków Zawodowych, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Pracodawców Business Centre Club. Komentarz został przesłany jedynie przez NSZZ „Solidarność”.

Związek z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej. W ocenie NSZZ „Solidarność” inicjatywa ta pozwala żywić nadzieję na uzupełnienie istniejących traktatowych swobód gospodarczych o działania zmierzające do nadania procesowi integracji europejskiej jednoznacznego wymiaru społecznego, co pozwoli wzmocnić konwergencję w obszarze standardów socjalnych.

Ponieważ Filar jest koncepcją kompleksową i długofalową, składającą się zarówno z działań miękkich jak i propozycji działań legislacyjnych, NSZZ „Solidarność” stoi na stanowisku, że kluczowe jest przystąpienie polskiego rządu do tej inicjatywy tak, aby pełnoprawnie móc oddziaływać na jej funkcjonowanie a nie tylko być „biernym” odbiorcą działań legislacyjnych, które będą jej efektem.

W odniesieniu do zawartości Filaru Związek przedstawia następujące wstępne uwagi.

Opublikowane propozycje legislacyjne, w opinii NSZZ „Solidarność”, pozostawiają pewien niedosyt. Przedstawienie jedynie projektu dyrektywy dotyczącej godzenia życia osobistego z zawodowym i dwóch procesów konsultacji z europejskimi partnerami społecznymi, stanowią działanie

niewystarczające acz właściwe. NSZZ „Solidarność” oczekuje zintensyfikowanych działań Komisji Europejskiej w obszarze społecznym, co znajduje potwierdzenie w planie jej prac na 2017 r. (przykładowo przegląd dyrektywy dotyczącej Europejskich Rad Zakładowych, dyrektywy dotyczącej zatrudnienia terminowego czy zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy).

Związek z żalem zauważa, że Filar powtarza stare błędy promując nade wszystko przedsiębiorczość, jako panaceum na wszelkie problemy gospodarcze i społeczne. Zawiera jednak także postanowienia, które postrzega jako jednoznacznie korzystne, tj. np.: promowanie zatrudnienia w oparciu o umowy na czas nieokreślony (pkt 5a), aktywne wsparcie w poszukiwaniu pracy, szkolenia, zmiany kwalifikacji zawodowych (pkt 4a) czy prawo do minimalnego dochodu gwarantowanego wraz z usługami wspierającymi (art. 14).

W ocenie NSZZ „Solidarność” stopniowe wdrażanie postanowień Filaru, w szczególności w takich obszarach jak świadczenia dla bezrobotnych (pkt 13), ochrona socjalna (pkt 12) czy bezpieczne i elastyczne zatrudnienie (pkt 5), przyczyni się do wdrożenia prawdziwej i uczciwej mobilności wewnątrz UE. Tym samym w perspektywie pozwoli to uniknąć oskarżania nowych państw członkowskich o stosowanie dumpingu socjalnego oraz skuteczniej przeciwstawiać się działaniom protekcyjnym ze strony starych państw członkowskich.

Związek podkreśla, że od samego początku powstawania tej inicjatywy NSZZ „Solidarność” wskazuje w swoich stanowiskach, że nie akceptuje koncepcji adresowania Filaru w pierwszej kolejności do państw strefy euro, a do pozostałych na zasadzie dobrowolnego przystąpienia. W ocenie NSZZ „Solidarność” stanowi to zagrożenie w postaci próby utrzymania lub wręcz pogłębienia różnicowania uprawnień socjalnych obywateli UE. Zwracają tu uwagę na kwestię oczywistą, że jedną z przyczyn inicjatywy Europejskiego Filaru Praw Socjalnych jest obserwowana wszędzie zmiana natury pracy związana z postępem technologicznym, digitalizacją, robotyzacją czy zwiększającą się rolą usług. Procesy te także zachodzą w państwach członkowskich, które nie przyjęły dotychczas wspólnej waluty, bądź jak Dania nie są do tego zobowiązane.

W odniesieniu do wskaźników społecznych, o których mowa w dokumencie SWD(2017) 200 final NSZZ „Solidarność” przedstawia następujące wstępne uwagi.

W dziale edukacja, umiejętności i uczenie się przez całe życie występuje wskaźnik „Słabe wyniki w nauce”, który dotyczy umiejętności w dziedzinie matematyki. Niejasne jest ograniczanie badania do jednej z nauk, kiedy dostępne są dane dotyczące innych zdolności w obszarze czytania i interpretacji oraz rozumowania w naukach przyrodniczych. W tym wypadku powinno się spojrzeć na problem szerzej, gdyż nie tylko osiągnięcia w naukach ścisłych opisują przyszłych pracowników na rynku pracy.

Ważną i interesującą kwestią jest informacja na temat najczęściej wybieranych kierunków kształcenia przez osoby dorosłe w wieku 25-64 lat badane pod względem uczestnictwa w procesie uczenia się. Wiedza ta, pokazałaby najbardziej pożądane umiejętności na rynku pracy.

Nie ma uzasadnienia przyczyny podawania stopy bezrobocia dla tak szerokiego przedziału wiekowego 15-74 lat, a w szczególności górnej granicy. Lepszym rozwiązaniem, zdaniem NSZZ „Solidarność” byłoby oddzielenie grupy osób na podstawie wieku produkcyjnego. Pokazałoby to dokładniej sytuacje w różnych grupach wiekowych, która może być zróżnicowana. Dzięki takiemu podziałowi uzyskamy stopę bezrobocia w trzech grupach: osób przed, w oraz po wieku produkcyjnym.

Warto także uwzględnić parytet siły nabywczej w badanym wskaźniku wynagrodzenia pracowników za godzinę pracy. Taka operacja dałaby lepsze odzwierciedlenie dochodów związanych z zatrudnieniem, biorąc pod uwagę różnice w cenach pomiędzy krajami.

Mając powyższe na względzie, NSZZ „Solidarność” oczekuje stanowiska Rządu, co do przyłączenia się Polski do EFPS, jednocześnie deklaruje gotowość do prowadzenia pogłębionego dialogu w zakresie jego stopniowej implementacji.

## **VII. WNIOSKI**

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zgadza się z ideą stojącą za dążeniem do wzmocnienia społecznego wymiaru UE. Jednak działania następcze (wynikające z rekomendacji KE i proklamacji) wymagają dalszych szczegółowych analiz, prac i wyjaśnień, ze szczególnym uwzględnieniem określonych w Traktatach zasad odnoszących się do podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi w zakresie polityki społecznej i zatrudnienia. W dążeniu do lepszej konwergencji społecznej nie powinno się też próbować obchodzić istniejących reguł traktatowych. Przywoływane przez Komisję podstawy prawne dla proponowanych aktów muszą podlegać stałej kontroli, a w szczególności klauzula elastyczności zawarta w art. 352 TFUE, która nakazuje Komisji w ramach procedury kontroli poszanowania zasady pomocniczości informować parlamenty narodowe o propozycjach aktów, których podstawą jest art. 352 TFUE.

## **VIII. PRZEDSTAWICIEL KIEROWNICTWA RESORTU WIODĄCEGO UPOWAŻNIONY DO PREZENTOWANIA STANOWISKA**

Pan Marcin Zieleniecki, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej  
Tel. 22 661 11 32