

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”**

COM(2012) 299 final

(2013/C 44/27)

Sprawozdawca generalny: **Xavier VERBOVEN**

Dnia 14 sierpnia 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Działanie na Rzecz Stabilności, Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia”*

COM(2012) 299 final.

Dnia 10 lipca 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie Komitetowi Sterującemu ds. Strategii „Europa 2020”.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Xaviera VERBOVENA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 114 do 40 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Zalecenia

Na wniosek Komisji Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił opracować opinię w sprawie komunikatu dotyczącego działania na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. EKES podkreśla ścisły związek pomiędzy tymi trzema aspektami, z których każdy wymaga nałożenia szczegółowych obowiązków na zainteresowane strony. Niniejsza opinia koncentruje się w szczególności na wspólnej odpowiedzialności partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz na wkładzie, jaki oni, a w szczególności pracodawcy i pracownicy, mogą wnieść. W opinii podkreśla się ich rolę w kontekście kształtowania i wdrażania polityki na rzecz ożywienia wzrostu gospodarczego, tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz odbudowy stabilności finansowej.

1.1 Komitet zwraca uwagę, że udział i zaangażowanie są zasadniczym warunkiem właściwego opracowania, kształtowania i wdrażania zmian politycznych i reform strukturalnych.

Komitet podkreśla, że:

- Zmiany strukturalne w polityce społeczno-gospodarczej mogą zmienić obecne i przyszłe możliwości zatrudnienia w przypadku różnych grup i bardzo często wywierają znaczący wpływ na dystrybucję dochodów.
- Konsultacje społeczne i dialog obywatelski wzmacniają wiarygodność i akceptację społeczną planowanych środków społeczno-gospodarczych.

— Uczestnictwo jest także ważne, by ściśle monitorować faktyczną realizację polityki i jej skutki, co umożliwia organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i partnerom społecznym dokonywanie ocen i wczesne przekazywanie sygnałów ostrzegawczych tam, gdzie jest to wskazane.

— To właśnie organizacje społeczne, w tym w szczególności partnerzy społeczni, muszą w wielu przypadkach wdrażać w praktyce propozycje polityczne.

1.2 Komitet zgadza się z potrzebą istnienia silniejszej europejskiej polityki gospodarczej, aby poprawić funkcjonowanie unii walutowej z korzyścią dla wszystkich. Jednocześnie należy także wyciągnąć wnioski z rzeczywistej sytuacji. W tym celu niezbędne są konsultacje społeczne i dialog społeczny, zarówno w dziedzinie gospodarki i finansów publicznych, jak i spójności społecznej.

1.3 Komitet przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji dotyczącą opracowania tabeli wskaźników w zakresie wprowadzenia i strukturalnego monitorowania realizacji krajowych planów działania w dziedzinie zatrudnienia. Europejscy partnerzy społeczni powinni zostać ściśle włączeni w opracowywanie tabeli wskaźników i kryteriów oceny krajowych planów na rzecz zatrudnienia.

1.4 Jeżeli chodzi o kształtowanie płac, Komitet pragnie zwrócić uwagę Komisji, że płace i negocjacje płacowe należą do kompetencji partnerów społecznych, jak stwierdzono również w Traktacie.

1.5 Komitet wzywa zatem europejskich decydentów politycznych do strukturalnego włączenia dialogu i udziału społecznego do poszczególnych mechanizmów politycznych w ramach procesu związanego ze strategią „Europa 2020”. Doświadczenia w terenie pokazują, że punkt ciężkości przesunął się z płaszczyzny krajowej na europejską, co osłabiło rolę i jakość dialogu i udziału społecznego na szczeblu krajowym.

1.6 Komitet proponuje, by w ramach europejskiego semestru na wczesnym etapie włączyć europejskich partnerów społecznych, poprzez europejski dialog społeczny, a także zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w przygotowanie rocznej analizy wzrostu gospodarczego oraz w ustalanie priorytetów dla wytycznych dotyczących zatrudnienia i ogólnych wytycznych polityki gospodarczej.

## 2. Wstęp

2.1 W dniu 30 maja Komisja Europejska opublikowała komunikat pt. „Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” (COM(2012) 299). Komunikat ten stanowi przełomowy moment w europejskim semestrze. Semestr rozpoczyna się przedstawieniem przez Komisję rocznej analizy wzrostu gospodarczego, a kończy przyjęciem przez Radę Europejską konkretnych zaleceń dla państw członkowskich.

2.2 Na wniosek Komisji Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił opracować opinię w sprawie komunikatu dotyczącego działania na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Niniejsza opinia koncentruje się na konkretnym aspekcie, a w szczególności na wspólnej odpowiedzialności partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz na wkładzie, jaki mogą oni wnieść. EKES podkreśla rolę, jaką mogą oni odegrać w ramach kształtowania i wdrażania polityki na rzecz ożywienia wzrostu gospodarczego, tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz odbudowy stabilności finansowej.

Komitet pragnie, po przeprowadzeniu analizy poszczególnych obszarów polityki, przedstawić w opinii zalecenia dotyczące sposobu, w jaki partnerzy społeczni i przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego mogą odgrywać większą, lepszą i bardziej decydującą rolę w ramach europejskiego semestru. Ponadto jako kolejny krok Komitet przygotowuje opinię w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r., w której omówione zostaną wszystkie główne obszary polityki, jakimi zajęła się Komisja.

2.3 Komitet zauważa przede wszystkim, że w komunikacie Komisji wspomina się o roli partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do zaledwie trzech tematów, mianowicie kapitału ludzkiego, płac i ogólnej kwestii „zmian” (zob. dalej punkt 4.1). W związku z tym Komitet pragnie od razu podkreślić, że konsultacje społeczne i dialog obywatelski obejmują również wiele innych dziedzin i kwestii, w tym m.in. innowacje, reformy gospodarcze, politykę przemysłową, rozwój zrównoważony, przedsiębiorczość, kwestię liczniejszych miejsc pracy lepszej jakości,

walkę z ubóstwem i opiekę społeczną. W niniejszej opinii Komitet chce zatem podkreślić najpierw znaczenie konsultacji społecznych i dialogu obywatelskiego (zob. punkt 3), aby następnie przejść do omówienia trzech konkretnych dziedzin, w odniesieniu do których komunikat Komisji wskazuje wyraźnie na rolę konsultacji i dialogu (punkt 4). W końcowej części opinii Komitet przedstawia dalsze propozycje strukturalnego włączenia konsultacji i udziału do agendy politycznej strategii „Europa 2020”.

## 3. Konsultacje społeczne i dialog społeczny – kluczowe elementy zapewniające powodzenie polityki

3.1 Komitet zwraca uwagę, że udział i zaangażowanie to nie luksus, lecz zasadniczy warunek właściwego opracowania, kształtowania i wdrażania zmian politycznych i reform strukturalnych.

— Zmiany strukturalne w polityce społeczno-gospodarczej mogą zmienić obecne i przyszłe możliwości zatrudnienia w przypadku różnych grup i bardzo często wywierają znaczący wpływ na dystrybucję dochodów. W tym kontekście konsultacje społeczne i zorganizowany dialog mogą zapewnić sprawiedliwy podział obciążeń w ramach wysiłków na rzecz przywrócenia gospodarki na właściwy tor. Konsultacje i uczestnictwo są więc ściśle powiązane ze sprawiedliwością społeczną.

— Oznacza to, że uwzględnianie konsultacji społecznych i dialogu obywatelskiego może wzmocnić wiarygodność i akceptację społeczną podejmowanych środków społeczno-gospodarczych, zapewniając dzięki temu sukces prowadzonej polityki. W rzeczywistości polityka, w przypadku której oczekuje się konsekwentnej realizacji na przestrzeni czasu w związku z tym, że jest oparta na szerokim konsensusie społecznym, przyniesie zasadniczą poprawę klimatu zaufania oraz wyniki w formie faktycznych innowacji i inwestycji. Natomiast polityka przynosząca gwałtowne zmiany, lecz w ramach której decyzje są anulowane ze względu na brak poparcia zainteresowanych stron, powoduje wątpliwości i zamieszanie, co w ostatecznym rozrachunku w dużym stopniu pozbawia tę politykę wpływu i znaczenia. Innymi słowy inwestycja w dialog społeczny to dobra inwestycja w kapitał społeczny danego społeczeństwa.

— Uczestnictwo jest także ważne, aby ściśle monitorować faktyczną realizację polityki i jej skutki. W tym kontekście organizacje społeczeństwa obywatelskiego i partnerzy społeczni mogą z wyprzedzeniem przekazywać sygnały ostrzegawcze: są oni w stanie wcześniej wykryć najnowsze trendy i nieprzewidziane bądź niepożądane skutki danej polityki i poinformować o tym decydentów politycznych.

— Na zakończenie należy stwierdzić, że to właśnie organizacje społeczne, w tym w szczególności partnerzy społeczni, muszą w wielu przypadkach wdrażać w praktyce propozycje polityczne. Dobre wdrożenie polityki wymaga poparcia tych, którzy muszą ją wdrażać.

3.2 Komitet zwraca uwagę Komisji, Rady Europejskiej i innych decydentów politycznych na szczeblu europejskim i krajowym, że konsultacje społeczne i dialog społeczny muszą być ściśle przestrzegane. Nie chodzi tutaj o to, by czynić dobrze brzmiące deklaracje na temat znaczenia uczestnictwa, a potem wdrażać pierwotne zamierzenia polityczne bez uwzględnienia wkładu i propozycji podmiotów społecznych działających w terenie. Takie podejście prowadzi do utraty kapitału i zaufania społecznego, a w ostateczności do zaburzeń społecznych, a także gospodarczych.

3.3 Ważna jest tutaj także tzw. klauzula horyzontalna (art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Klauzula ta zobowiązuje Unię Europejską do uwzględniania określonych kryteriów i celów społecznych podczas kształtowania i wdrażania polityki i działań. Chodzi tu o wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia, odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczanie wykluczenia społecznego, wysoki poziom edukacji i szkoleń, a także ochrony zdrowia. Udział podmiotów społecznych w polityce jest logiczną i niezbędną konsekwencją klauzuli horyzontalnej.

#### 4. Konkretny obszar polityki, w którym Komisja prowadzi konsultacje społeczne i dialog społeczny

4.1 Komitet odnotowuje, że w komunikacie Komisji wspomina się w trzech miejscach o znaczeniu i roli partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Komitet przytacza w szczególności poniższe fragmenty komunikatu:

- Zarządzanie, s. 3, trzeci akapit: Należy osiągnąć porozumienie co do potrzeby zmian i wyborów, jakich należy dokonać, i zaufanie do słuszności tej potrzeby. Ważna rola w tym dialogu przypadnie partnerom społecznym.
- Mobilizowanie potencjału kapitału ludzkiego, s. 7, trzeci akapit: W swoim niedawnym pakiecie wniosków dotyczących zatrudnienia, Komisja zaproponowała zestaw konkretnych środków na rzecz odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu w całej UE. Do wdrożenia konkretnych działań zaproponowanych w celu wykorzystania potencjału tworzenia miejsc pracy w kluczowych sektorach gospodarki, takich jak ICT, opieka zdrowotna i zielona gospodarka, konieczna będzie współpraca między Komisją, państwami członkowskimi, partnerami społecznymi, a także zainteresowanymi podmiotami publicznymi i prywatnymi. Ścisłejsze monitorowanie krajowych planów zwiększania zatrudnienia poprzez analizę porównawczą i tablicę wyników zaproponowane przez Komisję jeszcze bardziej wzmocni impuls dla reform sprzyjających tworzeniu miejsc pracy.
- Działanie na rzecz rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, s. 17, drugi akapit: Niektóre państwa członkowskie wprowadziły szeroko zakrojone reformy systemów płac i indeksacji, tak aby zmiany płac lepiej odzwierciedlały zmiany wydajności w czasie. W pozostałych krajach poczyniono niewielkie postępy, ponieważ funkcjonowanie niektórych systemów indeksacji płac uznano w nich za potencjalne zagrożenie

dla konkurencyjności. Kraje te będą musiały – w konsultacji z partnerami społecznymi – znaleźć sposób na zmniejszenie tego utrudnienia w przyszłości. W krajach z nadwyżkami na rachunku obrotów bieżących zauważalne jest pewne zrównoważenie na rzecz popytu krajowego, w tym poprzez wzrost płac, które powinno być kontynuowane.

4.2 Po pierwsze Komitet przyjmuje z zadowoleniem decyzję Komisji o włączeniu partnerów i organizacji społecznych, przynajmniej w tych trzech wyżej wymienionych konkretnych dziedzinach. Komitet pragnie jednak poczynić następujące uwagi.

4.3 Komitet zgadza się z potrzebą istnienia silniejszej europejskiej polityki gospodarczej, aby poprawić funkcjonowanie unii walutowej z korzyścią dla wszystkich. Jednocześnie należy także wyciągnąć wnioski z rzeczywistej sytuacji. Jeśli określona polityka gospodarcza powstrzymuje wzrost i ponownie spycha poszczególne gospodarki europejskie w recesję, co zagraża zarówno stabilności (gdyż wskaźniki deficytu i długu pozostają wysokie), jak i spójności społecznej (wysokie i rosnące bezrobocie), to decydenci polityczni muszą potraktować tę sprawę poważnie i zmienić kurs polityki. Konsultacje społeczne służą opracowaniu lepszej polityki, cieszącej się poparciem szerokich kręgów społeczeństwa, a nie uporczywemu utrzymywaniu danej polityki, której szkodliwe skutki dla gospodarki, finansów publicznych i spójności społecznej zostały dowiedzione.

4.4 Komitet przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji dotyczącą opracowania tabeli wskaźników w zakresie wprowadzenia i strukturalnego monitorowania realizacji krajowych planów działania w dziedzinie zatrudnienia. Europejscy partnerzy społeczni powinni zostać ściśle włączeni w opracowywanie tabeli wskaźników i kryteriów oceny krajowych planów na rzecz zatrudnienia.

4.5 Trzecią dziedziną, w której Komisja wyraźnie wskazuje na rolę i zaangażowanie podmiotów i partnerów społecznych, są płace, w odniesieniu do których należy zdaniem Komisji przeprowadzać konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie reformy systemów płacowych. Komitet pragnie zwrócić uwagę Komisji na fakt, że płace, negocjacje płacowe, a nawet same systemy ustalania płac należą w wielu państwach członkowskich do autonomicznych kompetencji partnerów społecznych, którzy negocjują i zawierają umowy zbiorowe w tej sprawie. Ta autonomiczna rola negocjacyjna partnerów społecznych nie może zostać ograniczona do zwykłych konsultacji, zaś tej kompetencji w zakresie konsultacji nie można zawęzić jedynie do funkcji doradczej. Autonomia partnerów społecznych i dialogu społecznego znalazła potwierdzenie w art. 152 i 153–155 TFUE, w których m.in. zawarto zasadę, że Unia Europejska musi respektować krajowe systemy stosunków pracy. W tym kontekście konsultacja z partnerami społecznymi w sprawie np. reformy np. mechanizmów indeksacji, jest całkowicie niewystarczająca, a nawet nieodpowiednia, zwłaszcza gdy w odpowiednim krajowym modelu konsultacji społecznych, takie mechanizmy indeksacji są negocjowane i ustalane przez partnerów społecznych w drodze układów zbiorowych.

Jeżeli chodzi o istotę sprawy, Komitet zastanawia się, czy Komisja nie przywiązuje zbyt dużego znaczenia do roli obniżek wynagrodzeń. Bliższa analiza zaleceń dla poszczególnych państw, które dołączone są do komunikatu Komisji, pokazuje, że wśród 17 państw członkowskich, które otrzymały zalecenia Komisji w sprawie płac, w przypadku 16 państw członkowskich zalecenia te miały na celu obniżenie dynamiki płac, poprzez zreformowanie indeksacji, ograniczenie płac minimalnych, decentralizację negocjacji płacowych lub zwiększenie elastyczności najniższych płac. Nierówności charakteryzujące europejską unię walutową mają jednak przede wszystkim charakter strukturalny i wynikają z faktu, że globalizacja ma różne skutki w przypadku różnych członków tej unii (źródło: MFW, „External Imbalances in the Euro Area”, working paper 12/136, 2012 r.). Faktem jest, że w konkurencji z państwami o niskich płacach nie można wygrać poprzez obniżkę płac.

## 5. Strukturalne włączenie konsultacji społecznych i procesów uczestnictwa

5.1 Na zakończenie Komitet wzywa europejskich decydentów politycznych do strukturalnego włączenia konsultacji społecznych i idei udziału społecznego do różnych procesów politycznych. Doświadczenia w terenie wskazują, że z wielu powodów, m.in. z uwagi na reformy instytucjonalne stale prowadzone przez Komisję w ramach tych procesów politycznych, podejmowanie decyzji na szczeblu europejskim wywiera coraz większy wpływ na konsultacje i udział obywateli na szczeblu krajowym. W tym kontekście Komitet uważa, że jest całkowicie nie do przyjęcia, aby konsultacje i udział obywateli na szczeblu krajowym zostały zdegradowane do postaci „pozorowanych konsultacji” poprzez podważanie krajowych tradycji w zakresie konsultacji lub ich całkowite nieregulowanie (chodzi o uwzględnienie w procedurze konsultacji problemów z harmonogramem i centralizację opracowywania programów reform w organach krajowych, które nie mają powiązań ze strukturami dialogu i udziału społecznego lub są z nimi tylko słabo powiązane).

5.2 Zgodnie z harmonogramem europejskiego semestru Komitet przedstawia następujące propozycje:

- Europejscy partnerzy społeczni, poprzez europejski dialog społeczny, oraz zorganizowane społeczeństwo obywatelskie muszą być zaangażowani na wczesnym etapie w opracowanie rocznej analizy wzrostu gospodarczego.
- Takie zaangażowanie jest pilnie potrzebne podczas ustalania priorytetów dla wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia i ogólnych wytycznych polityki gospodarczej.
- Podczas opracowywania krajowych programów reform należy zorganizować szeroki i oparty na większym uczestnictwie dialog z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim. Oznacza to konieczność przeglądu harmonogramu, aby zapewnić wystarczająco długi okres na przeprowadzenie gruntownej debaty umożliwiającej przedstawienie przemyślnych alternatywnych propozycji i rodzajów podejścia. Ponadto Komitet proponuje sporządzenie sprawozdania końcowego na temat dialogu na szczeblu krajowym, zawierającego różne stanowiska i sugestie, załączonego do sprawozdań krajowych przygotowywanych przez Komisję. W ten sposób można ustalić, w jakich dziedzinach udział społeczny odgrywa ważną rolę.
- Kolejnym krokiem w ramach europejskiego semestru jest opublikowanie przez Komisję zaleceń dla poszczególnych krajów. Należy odpowiednio wcześniej informować partnerów społecznych i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie oraz konsultować się z nimi.
- Wreszcie, jeżeli chodzi o udział społeczny, należy dostosować do siebie zalecenia dla poszczególnych państw w ramach strategii „Europa 2020” oraz analizy i zalecenia w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Partnerzy społeczni i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie także w tym przypadku muszą mieć szansę na to, by zostali wysłuchani i mogli przedstawić swoją wizję.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON