



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 7 czerwca 2024 r.
(OR. en)

10777/24

SOC 429
EMPL 247
MI 579
COMPET 621
ECOFIN 647
EDUC 200
SAN 323
ELARG 78

NOTA

Od: Prezydencja
Do: Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy: Socjalny wymiar rynku wewnętrznego
– *Deбата orientacyjna*

Delegacje otrzymują w załączeniu notę prezydencji na powyższy temat, przygotowaną na potrzeby debaty orientacyjnej, która odbędzie się na posiedzeniu Rady EPSCO 20 czerwca 2024 r.

Socjalny wymiar rynku wewnętrznego

Debata orientacyjna na temat roli polityk rynku pracy i polityk społecznych w tworzeniu zrównoważonego jednolitego rynku dla wszystkich

W kwietniu, w odpowiedzi na prośbę Hiszpanii, Belgii i Komisji Europejskiej wystosowaną w nawiązaniu do postulatu Rady Europejskiej¹, były premier Włoch Enrico Letta przedstawił Radzie Europejskiej sprawozdanie pt. „Much more than a Market – Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens”² [„Znacznie więcej niż rynek – Szybkość, bezpieczeństwo, solidarność – Wzmacnianie pozycji jednolitego rynku, by mógł zapewnić zrównoważoną przyszłość i dobrobyt wszystkim obywatelom UE”]. Obecną i przyszłe prezydencje Rady poproszono wówczas, by przed końcem roku podjęły prace nad zaleceniami zawartymi w tym sprawozdaniu³.

W sprawozdaniu przedstawia się propozycję odnowienia jednolitego rynku, podsumowując jego rozwój od czasu powstania i wyzwania, z jakimi musi się mierzyć: „Ponad 30 lat od utworzenia jednolity rynek nadal stanowi fundament europejskiej integracji i europejskich wartości i jest potężnym katalizatorem wzrostu, dobrobytu i solidarności. Jednak kontekst międzynarodowy uległ diametralnej zmianie, co uwypukla potrzebę opracowania nowego jednolitego rynku”.

W sprawozdaniu apeluje się o niezwłoczne dynamiczne działania, które pozwolą dostosować jednolity rynek do obecnego kontekstu i przygotować go na przyszłość.

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/pl/pdf>.

² <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12-2024-INIT/pl/pdf>.

Powiązania między politykami

Według sprawozdania taki wzmocniony jednolity rynek ma zasadnicze znaczenie dla dokonania sprawiedliwej transformacji ekologicznej i cyfrowej, której UE potrzebuje i która wesprze jej bazę gospodarczą i społeczną: „Strukturalne wspieranie transformacji jest jednym z najważniejszych celów strategicznych ram Unii Europejskiej. Dyskusje nie mogą się jednak koncentrować wyłącznie na kosztach związanych z tą transformacją. Trzeba dostrzec ogromne korzyści, jakie transformacja ta oferuje obywatelom, przedsiębiorstwom i pracownikom. Inwestowanie w nią i jej finansowanie to nie tylko decyzja finansowa; to także prawdopodobnie najbardziej strategiczny wybór, jakiego może dokonać UE, by zagwarantować sobie znaczącą przewagę konkurencyjną na arenie światowej, a jednocześnie chronić i rozwijać standardy społeczne, z którymi szczyci się Europa”. Powyższe wpisuje się w pełni w Deklarację z La Hulpe w sprawie przyszłości Europejskiego filaru praw socjalnych⁴, w której kładzie się nacisk na budowę Europy socjalnej, „z myślą o dokonywaniu społecznych i gospodarczych postępów, zapewnieniu wszystkim równych szans, wysokiej jakości zatrudnienia i sprawiedliwych warunków pracy, ograniczaniu ubóstwa i nierówności oraz wspieraniu sprawiedliwej i uczciwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej”.

W sprawozdaniu, które odczytywać należy również w kontekście oczekiwanego sprawozdania Maria Draghiego na temat przyszłej konkurencyjności UE, wspomina się o wyjątkowym unijnym modelu społecznej gospodarki rynkowej i podkreśla się wzajemne powiązania między polityką gospodarczą a polityką społeczną: „Mocno zaakcentowany społeczny wymiar jednolitego rynku UE sprzyja inkluzywnemu dobrobytowi, zapewniając równe szanse, prawa pracownicze i ochronę socjalną dla wszystkich, a jednocześnie przyczynia się do wzrostu i konkurencyjności. Wzmacnia zaangażowanie Unii Europejskiej na rzecz solidarności, zmniejszania nierówności i wspierania dobrostanu wszystkich obywateli, zgodnie z wartościami Europejskiego filaru praw socjalnych na rzecz spójnej Unii zorientowanej na ludzi”. Na to samo wzajemne powiązanie położono nacisk w proponowanych konkluzjach w sprawie roli rynku pracy, umiejętności oraz reform i inwestycji społecznych w budowaniu odpornych gospodarek, które Rada ma zatwierdzić i w których podkreśla się wzajemnie wzmacniający się charakter dobrostanu ludzi i wzrostu gospodarczego.

⁴ <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/media/bj0adazv/declaration-finale.pdf>.

Zalecenia

W sprawozdaniu stwierdza się, że aby wzmocnić jednolity rynek, UE musi zapewnić środki finansowe, by stawić czoła nadchodzącym wyzwaniom, takim jak transformacja ekologiczna i cyfrowa oraz silna autonomia strategiczna, w tym wzmocniona obronność. W tym względzie w sprawozdaniu przedstawia się szereg konkretnych zaleceń, w tym co do ustanowienia „piątej swobody” mającej na celu wzmocnienie badań, innowacji, edukacji i rozwoju umiejętności, urzeczywistnienia unii oszczędności i inwestycji (czyli przemianowanej unii rynków kapitałowych), by zatrzymać europejskie oszczędności prywatne i przyciągnąć dodatkowe zasoby z zagranicy, zmiany ram regulowania pomocy państwowej, a także co do środków mających przeciwdziałać fragmentacji w dziedzinie opodatkowania oraz bardziej strategicznego stosowania zamówień publicznych.

W sprawozdaniu kładzie się również nacisk na szczególne znaczenie MŚP dla jednolitego rynku i proponuje unijny kodeks prawa handlowego, zapewniający przedsiębiorstwom 28. system prawny regulujący działalność na jednolitym rynku i obejmujący systematyczną kodyfikację obowiązujących unijnych ram prawnych uzupełnionych o nowe europejskie narzędzia. Taki system prawny zawierałby też elementy prawa pracy. W sprawozdaniu apeluje się też o wyeliminowanie przeszkód w tymczasowym transgranicznym świadczeniu usług.

Sprawozdanie E. Letty zawiera wiele propozycji w dziedzinie rynku pracy i polityki społecznej. Przyznaje kluczowe znaczenie „swobodzie pobytu” będącej uzupełnieniem „swobody przemieszczania się”: „Swoboda przemieszczania się jest cennym atutem, jednak powinna wynikać z wyboru, a nie przymusu”. Oznacza to, że potrzebne są strategie polityczne, by zająć się problemem dysproporcji regionalnych, w tym poprzez zapewnienie solidnej unijnej polityki spójności i innych instrumentów finansowania oraz pomocy technicznej dla regionów w zastoju, podupadających lub doświadczających drenażu mózgów i depopulacji. Ponadto w sprawozdaniu apeluje się o mechanizmy wsparcia dla obywateli UE powracających do ojczyzny po okresie pracy za granicą i proponuje się wprowadzić specjalny unijny system prawny dotyczący pracowników transgranicznych świadczących pracę w kontekście cyfrowym.

W powiązaniu z tą kwestią w sprawozdaniu stwierdza się również, że „istotnym problemem jest przystępność cenowa mieszkań, która utrudnia swobodę pobytu także w obszarach przyjmujących, nie tylko w obszarach doświadczających depopulacji. Wiele miast i regionów w całej UE mierzy się z dotkliwym brakiem przystępnych cenowo mieszkań”. W sprawozdaniu postuluje się rewizję struktury i stosowania unijnych instrumentów i polityk, które mają bezpośrednie lub pośrednie skutki dla krajowych rynków mieszkaniowych, oraz ustanowienie grupy zadaniowej ds. przystępności cenowej mieszkań.

Aby dodatkowo ułatwić mobilność pracowników, E. Letta proponuje, by ograniczyć bariery poprzez rozszerzenie systemu automatycznego uznawania kwalifikacji zawodowych, przyjrzenie się potrzebie i zakresowi regulacji zawodowych oraz uproszczenie uznawania kwalifikacji akademickich i dynamizowanie mobilności edukacyjnej. Ponadto w sprawozdaniu apeluje się o usprawnioną koordynację zabezpieczenia społecznego i dalszą cyfryzację, ponieważ cyfryzacja ma ogromny potencjał, jeśli chodzi o promowanie sprawiedliwej mobilności i upraszczanie procedur. W sprawozdaniu proponuje się ponadto, by wszystkie państwa członkowskie w pełni wdrożyły system elektronicznej wymiany informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego (EESSI) i włączały się w działania pilotażowe w ramach tego systemu, dotyczące cyfryzacji dokumentów przenośnych, w tym europejskiej karty ubezpieczenia zdrowotnego.

W sprawozdaniu proponuje się też zapewnić większą wewnętrzną spójność we wdrażaniu zmienionej unijnej dyrektywy o delegowaniu pracowników, by ograniczyć obciążenia administracyjne, zmierzać w kierunku jednolitego elektronicznego formatu zgłoszeń delegowania oraz wyjaśnić ramy prawne delegowania obywateli państw trzecich, w tym zatrudnionych za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej lub zwerbowanych przez pośredników⁵. E. Letta apeluje również o wzmocnienie Europejskiego Urzędu ds. Pracy poprzez zaaprobowanie zaleceń z przygotowanego przez prezydentkę belgijską sprawozdania na temat sprawiedliwej mobilności i roli Europejskiego Urzędu ds. Pracy⁶. Na planie bardziej ogólnym E. Letta opowiada się za uregulowaniem praktyk w zakresie podwykonawstwa, by zapobiegać wyzyskowi i zapewnić zgodność z normami pracy i bezpieczeństwa.

Jeśli chodzi o bezpieczeństwo i higienę w miejscu pracy, w sprawozdaniu apeluje się o bardziej wiążące zasady dotyczące zdrowia psychicznego, w tym stresu i wypalenia zawodowego, oraz ryzyk związanych ze zmianą klimatu, w oparciu o wytyczne Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA)⁷. Zaleca się priorytetowo traktować gromadzenie szczegółowych statystyk, zwłaszcza dotyczących częstotliwości i powagi wypadków z udziałem pracowników delegowanych i mobilnych, tak by można było opracować strategię na rzecz bezpieczeństwa oparte na dowodach. Apeluje się również o wprowadzenie wytycznych w zakresie udzielania zamówień publicznych, dzięki którym będzie można dawać pierwszeństwo wykonawcom przestrzegającym standardów bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy i stosującym klauzule odpowiedzialności społecznej.

⁵ Zgodnie z pkt 20 deklaracji z La Hulpe.

⁶ https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/news/report_ela_eu2024be_0.pdf.

⁷ Zgodnie z pkt 24 deklaracji z La Hulpe.

Bardziej ogólnie w sprawozdaniu proponuje się wzmocnienie odporności w obszarze zdrowia, w tym dzięki uproszczonym przepisom o badaniach klinicznych. Zwraca się też uwagę na fakt, że starzenie się społeczeństwa i obostrzenia budżetowe stawiają przed unijnym systemem opieki zdrowotnej istotne wyzwania, które mają wpływ zarówno na podaż, jak i popyt w zakresie usług opieki zdrowotnej. W sprawozdaniu wskazuje się potrzebę zapewnienia większej liczby zakładów opieki długoterminowej i usług zdrowotnych w domu pacjenta oraz większej liczby wykwalifikowanych pracowników świadczących specjalistyczną opiekę zdrowotną, wyszkolonych do zaspokajania wyjątkowych potrzeb pacjentów w podeszłym wieku.

Podobnie jak w deklaracji z Val Duchesse⁸ w sprawozdaniu dostrzega się fundamentalną rolę dialogu społecznego w architekturze UE i apeluje się o ambitną transpozycję dyrektywy o płacach minimalnych, a także o uwzględnianie w krajowej praktyce zalecenia Rady w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego w UE oraz przyszłego paktu na rzecz europejskiego dialogu społecznego. Stwierdza się także, że przepisy regulujące jednolity rynek muszą umożliwiać rokowania zbiorowe oraz uwzględniać lokalne organy przedstawicielskie.

W sprawozdaniu zaleca się również tworzenie podmiotom gospodarki społecznej właściwych warunków umożliwiających im działalność na jednolitym rynku – poprzez ułatwienie tym podmiotom dostępu do finansowania⁹. Proponuje się, aby dostosować do przedsiębiorstw społecznych ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych w dziedzinie pomocy państwa, ponownie przeanalizować przepisy o pomocy w przypadku rekrutacji pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz umożliwić strategiczne wykorzystywanie zamówień publicznych w celu wsparcia gospodarki społecznej.

Enrico Letta apeluje ponadto o stałe inwestycje w usługi świadczone w interesie ogólnym i ustrukturyzowane podejście do nich, by zagwarantować, że obywatele będą mogli korzystać z przysługujących im podstawowych praw i wolności, oraz proponuje opracowanie planu działania na rzecz usług wysokiej jakości świadczonych w interesie ogólnym¹⁰. Nie wolno lekceważyć znaczenia tych usług: na podstawie metodyki zastosowanej we wcześniejszym badaniu przez Cambridge Econometrics¹¹ belgijskie Federalne Biuro Planowania¹² oszacowało, że usługi świadczone w interesie ogólnym w UE odpowiadają za 28,4% całkowitej wartości dodanej (3721 mld EUR), 31,1% wszystkich miejsc pracy (65,2 mln pracowników) oraz 19,7% wszystkich inwestycji (632,6 mld EUR).

⁸ Deklaracja trójstronna w sprawie dynamicznego europejskiego dialogu społecznego:

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=27309&langId=en>.

⁹ Zob. również pkt 23 deklaracji z La Hulpe.

¹⁰ Zob. również pkt 31 deklaracji z La Hulpe.

¹¹ Mapping evolutions in Public Services in Europe: towards increased knowledge of industrial relations (Mapowanie zmian w usługach publicznych w Europie: w stronę lepszego poznania stosunków pracy) (maj 2013 r.).

¹² Aktualizacja statystyk dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym:

https://www.plan.be/uploaded/documents/202405230930470.REPORT_update_statistics_SGIs_13006.pdf.

Elementy dotyczące sprawowania rządów

Sprawozdanie zawiera też wiele zaleceń ukierunkowanych na sprawowanie rządów, które są wysoce użyteczne dla decydentów w dziedzinie zatrudnienia i polityki społecznej. Stwierdza się w nim, że należy stworzyć europejskie przestrzenie danych w kluczowych sektorach, by promować wymianę danych i ich wykorzystywanie z pożytkiem dla gospodarki i społeczeństwa. Apeluje się o wzmocnienie cyberbezpieczeństwa za pomocą uregulowań, standardów i praktyk, które chronią infrastrukturę krytyczną i dane obywateli. Choć nie ma w tym apelu bezpośredniego odniesienia do dziedziny polityki społecznej (w odróżnieniu od europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia), znakomicie wpisuje się on w proponowane konkluzje w sprawie roli rynku pracy, umiejętności oraz reform i inwestycji społecznych w budowaniu odpornych gospodarek, w których porusza się kwestię poprawy dostępu do danych administracyjnych do celów analizy polityki i oceny wpływu, przy zapewnieniu ochrony danych osobowych.

Aby jeszcze usprawnić kształtowanie polityki w oparciu o dowody i wspierać skuteczne administracje publiczne, w sprawozdaniu E. Letty proponuje się wzmocnienie Instrumentu Wsparcia Technicznego, który zapewnia zindywidualizowaną wiedzę fachową na potrzeby reformy i modernizacji administracji publicznych na wszystkich szczeblach, dzięki czemu będą mogły sprawniej wdrażać unijne prawodawstwo i realizować unijne priorytety. W sprawozdaniu sugeruje się, że należy wspierać cyfryzację i modernizację zarządzania w ramach administracji publicznych, by skutecznie dostosować się do transformacji cyfrowej i ekologicznej, a także proponuje się nowy instrument – pakt na rzecz wzmocnienia współpracy i wiedzy fachowej administracji europejskich (PEACE) – by umożliwić administracjom publicznym lepsze radzenie sobie z wstrząsami w przyszłości. Choć nie wspomniano o tym w sprawozdaniu, wydaje się, że za źródło inspiracji mogłaby posłużyć w tym względzie ugruntowana współpraca w ramach europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia. Aby wspierać współpracę transgraniczną między administracjami, E. Letta proponuje też zapewnić unijną podstawę prawną dla systemu SOLVIT i zadbać o stabilność operacyjną i jednolite procedury.

W świetle zbliżającego się rozszerzenia Unii w sprawozdaniu Enrica Letty proponuje się, by kraje kandydujące dopuścić do korzystania z możliwości, jakie oferuje jednolity rynek, w dziedzinach, w których szybko będą w stanie spełniać wymogi unijnego dorobku prawnego; jednocześnie stwierdza się, że należy zabezpieczyć zarówno stabilność gospodarek tych krajów, jak i jednolitego rynku, oraz kładzie się nacisk na znaczenie integracji politycznej w oparciu o wspólne wartości. E. Letta proponuje też wspomóc kraje kandydujące w rozwijaniu ich potencjału administracyjnego i instytucjonalnego w zakresie absorpcji i optymalnego wykorzystania unijnych funduszy, a także apeluje, by stopniowo włączać kraje kandydujące w struktury UE, po to by wspierać silne powiązania między nimi a państwami członkowskimi, pomóc im czuć się docenianymi i budować poczucie bycia częścią unijnej wspólnoty. Na koniec, E. Letta opowiada się też za opracowaniem solidnego systemu klauzul ochronnych oraz za okresami przejściowymi i innymi narzędziami, które po obu stronach zapobiegą ewentualnym niekorzystnym skutkom integracji z jednolitym rynkiem i je złagodzą. Jest to oczywiście istotne dla dziedziny zatrudnienia i polityki społecznej, w przypadku których należy wyciągnąć wnioski z doświadczeń związanych z poprzednimi rozszerzeniami.

W związku z powyższym ministrowie są proszeni o odpowiedź na następujące pytania:

- 1. Jak oceniają Państwo zawarte w sprawozdaniu E. Letty propozycje dotyczące polityk w zakresie zatrudnienia, umiejętności i polityki społecznej oraz dotyczące zarządzania nimi?*
- 2. Którymi z zawartych w sprawozdaniu zaleceń należy zająć się jako pierwszymi? Jakie inne elementy odnoszące się do programu działań w dziedzinie zatrudnienia, polityki społecznej i równości uważają Państwo za najistotniejsze z perspektywy zrównoważonego i inkluzywnego jednolitego rynku?*