

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspólne minimalne normy w dziedzinie ubezpieczenia od utraty pracy w państwach członkowskich UE – konkretny krok w kierunku skutecznego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2020/C 97/05)

Sprawozdawca: **Oliver RÖPKE**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.3.2018
Podstawa prawna	Artykuł 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	15.11.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	11.12.2019
Sesja plenarna nr	548
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	141/65/14

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Na Szczycie Społecznym UE dnia 17 listopada 2017 r. w Göteborgu uroczystie proklamowano **Europejski filar praw socjalnych**. Aby ten dokument nie został tylko na papierze, potrzebne są konkretne kroki w kierunku jego skutecznego wdrożenia przez UE i państwa członkowskie.

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wskazuje na **13. zasadę Europejskiego filaru praw socjalnych dotyczącą zasiłków dla bezrobotnych**: zgodnie z nią osoby bezrobotne mają prawo do odpowiedniego wsparcia ze strony publicznych służb zatrudnienia przy (re)integracji na rynku pracy i do **właściwych świadczeń otrzymywanych przez rozsądny czas**, odpowiednio do płaconych przez te osoby składek i zgodnie z krajowymi zasadami kwalifikowalności. Tego rodzaju świadczenia nie powinny zniechęcać do szybkiego powrotu do zatrudnienia.

1.3. Ubezpieczenie od utraty pracy jest – mimo różnych form w zależności od kraju – głównym elementem systemów pomocy społecznej wszystkich państw członkowskich. EKES podziela opinię Komisji, zgodnie z którą **ulepszone normy systemów ubezpieczenia od utraty pracy** istniejących w państwach członkowskich **umożliwiają lepsze funkcjonowanie rynków pracy**, a państwom członkowskim, które mają hojniejsze systemy ubezpieczenia od utraty pracy i które więcej środków przeznaczają na aktywną politykę rynku pracy i podejmują w jej ramach działania, lepiej udaje się trwała reintegracja bezrobotnych na rynku pracy⁽¹⁾. Jednocześnie zwraca uwagę na ważną funkcję automatycznego stabilizatora.

1.4. Między państwami członkowskimi istnieją obecnie duże rozbieżności w odniesieniu do świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy. EKES wskazuje na wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu z 2019 r., w którym wskazano, że zapewnienie wystarczającego zasiłku dla bezrobotnych przez odpowiedni okres, dostępnego dla wszystkich pracowników, wraz ze skutecznymi środkami polityki zatrudnienia ma **decydujące** znaczenie dla wsparcia osób poszukujących pracy w procesie wchodzenia na rynek pracy⁽²⁾.

1.5. EKES potwierdza swój apel o wysokie standardy zatrudnienia i standardy społeczne⁽³⁾ i zaleca zarazem wytyczenie dla państw członkowskich **celów** w zakresie świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy. Należy wyznaczyć poziomy docelowe w odniesieniu do **stopy zastąpienia netto, okresu przysługiwania świadczenia i wskaźnika pokrycia**. EKES zaleca ponadto cele w dziedzinie **ustawicznego szkolenia zawodowego i aktywizacji**.

⁽¹⁾ Europejski semestr – zestawienie informacji tematycznych: Świadczenia dla bezrobotnych, 2017 r.

⁽²⁾ COM(2018) 761 final z 21 listopada 2018 r., Rada EPSCO ST 7619 2019 INIT z 15 marca 2019 r.

⁽³⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 165.

1.6. Pierwszym krokiem powinno być ustanowienie i monitorowanie celów w zakresie świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy w **procesie benchmarkingu** w ramach **europejskiego semestru**. EKES potwierdza swoje zalecenie, by Europejski filar praw socjalnych miał również wpływ na zarządzanie gospodarcze w UE ⁽⁴⁾. Jego zdaniem **zalecenia dla poszczególnych krajów** w ramach europejskiego semestru powinny zawierać konkretne cele dotyczące **stopy zastąpienia netto, okresu przysługiwania świadczenia i wskaźnika pokrycia** w odniesieniu do świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy, a także cele w dziedzinie **ustawicznego szkolenia zawodowego i aktywizacji**. Zalecenia dla poszczególnych krajów sporządza Komisja, Rada je uchwała, a Rada Europejska zatwierdza.

1.7. **Podstawą** zaleceń dla poszczególnych krajów powinny być zintegrowane wytyczne ⁽⁵⁾. Zgodnie z **7. wytyczną spośród wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia na 2018 r.** ⁽⁶⁾, **które obowiązują jeszcze w 2019 r.** ⁽⁷⁾, państwa członkowskie powinny zapewnić bezrobotnym **odpowiednie świadczenia wypłacane w rozsądnym okresie**, odpowiednio do opłacanych przez nich składek i zgodnie z krajowymi zasadami kwalifikowalności, chociaż tego rodzaju świadczenia nie powinny zniechęcać do szybkiego powrotu do zatrudnienia.

1.8. Europejskiemu filarowi praw socjalnych towarzyszy tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne, która monitoruje wdrażanie filaru poprzez śledzenie tendencji i postępów w państwach członkowskich i ich uwzględnianie w europejskim semestrze. EKES zaleca, by w przyszłości monitorować również świadczenia dla bezrobotnych w tablicy wyników zawierającej wskaźniki społeczne. Zaleca ponadto, by **uzupełnieniem tej tablicy był proces benchmarkingu dotyczący świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy**. Przyjmuje zatem z dużym zadowoleniem obecne starania Komisji na rzecz procesu benchmarkingu w odniesieniu do tychże świadczeń, przy czym wysiłki te należałoby zintensyfikować i powiązać z procesem stałego monitorowania.

1.9. **Celem** proponowanego procesu benchmarkingu dla świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy jest **pozytywna konwergencja społeczna w państwach członkowskich i lepsze funkcjonowanie rynków pracy**. Proces benchmarkingu musi się opierać na analizie stanu obecnego, w której nie można niczego pomijać ani upiększać. Proces ten nie może ograniczać się do monitorowania i oceny. Państwa członkowskie powinny uczyć się od siebie nawzajem poprzez analizę porównawczą (**benchlearning**) i wprowadzać usprawnienia (**benchaction**).

1.10. Procesem benchmarkingu dla świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy powinna kierować Komisja. W ustalaniu wskaźników powinni **brać stały i aktywny udział partnerzy społeczni**.

1.11. **Cele społeczne** muszą z czasem prowadzić do konwergencji społecznej. Obywatele muszą przekonać się, że zasady Europejskiego filaru praw socjalnych są nie tylko zapisane na papierze, lecz również konkretnie stosowane i stopniowo poprawiają ich warunki życia.

1.12. EKES zaleca uważne monitorowanie i ocenę wyników procesu benchmarkingu. Jeżeli nie uda się poczynić wystarczających postępów na drodze do osiągnięcia pożądaných wyników, należy wprowadzić prawnie wiążący instrument, by wesprzeć i uzupełnić starania państw członkowskich zmierzające do modernizacji systemów ubezpieczenia od utraty pracy. Oprócz **zalecenia Rady** służącego za wskazówkę dla państw członkowskich EKES zaleca **wprowadzenie zgodnie z art. 153 TFUE dyrektywy ustanawiającej prawnie wiążące normy minimalne** dla systemów ubezpieczenia od utraty pracy w państwach członkowskich. Powinna ona zawierać ogólnounijne wytyczne dla norm minimalnych w odniesieniu do **stopy zastąpienia netto, okresu przysługiwania świadczenia oraz wskaźnika pokrycia** świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy. EKES opowiada się ponadto za ogólnounijnymi minimalnymi standardami w zakresie **dalszego kształcenia i aktywizacji** w ramach ubezpieczenia od utraty pracy.

1.13. Prawnne wiążące normy minimalne należałoby wprowadzać stopniowo. Konieczne jest wyznaczenie odpowiednich ram czasowych, tak by wszystkie państwa członkowskie mogły osiągnąć wspólny poziom docelowy.

1.14. Jak podkreślono w art. 153 TFUE, nie może to znacząco wpływać na **uznane uprawnienia państw członkowskich do określenia podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego** czy też na równowagę finansową tych systemów. Należy przestrzegać tej zasady niezależnie od formy lub istoty systemu zabezpieczenia społecznego w danym państwie członkowskim. Nie może to stanowić przeszkody dla państw członkowskich w korzystaniu z przewidzianego w Traktatach prawa do utrzymywania lub ustanawiania dalej idących

⁽⁴⁾ Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 145.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 224 z 5.9.2018, s. 4.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 224 z 5.9.2018, s. 4.

⁽⁷⁾ Dz.U. L 185 z 11.7.2019, s. 44.

(bardziej rygorystycznych) środków ochronnych. Należy przy tym zwrócić szczególną uwagę na różną organizację krajowych systemów ubezpieczeń, włączenie partnerów społecznych oraz na finansowanie.

2. Sytuacja wyjściowa i kontekst opinii

2.1. Po bolesnych doświadczeniach z kryzysem gospodarczym i finansowym od 2008 r. oraz następującym po nim braku stabilności gospodarka obecnie znowu odnotowuje wzrost, a stopy bezrobocia spadają. **Aktualne ożywienie na rynkach pracy** nie przebiega jednak tak samo dla wszystkich państw członkowskich, regionów i grup ludności. EKES wskazuje w związku z tym na wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu z 2019 r.⁽⁸⁾.

2.2. EKES zgadza się ze stanowiskiem Rady, że państwa członkowskie i UE powinny zająć się społecznymi skutkami kryzysu gospodarczego i finansowego i dążyć do **zbudowania społeczeństwa sprzyjającego włączeniu społecznemu**. Należy zająć się problematyką nierówności i dyskryminacji. Konieczne jest zapewnienie wszystkim możliwości dostępu i szans oraz zmniejszanie ubóstwa i wykluczenia społecznego, zwłaszcza poprzez zadbanie o **dobrze funkcjonujące rynki pracy i systemy ochrony socjalnej**⁽⁹⁾.

2.3. W ramach **strategii „Europa 2020”** UE postawiła sobie za cel zmniejszenie do roku 2020 liczby osób zagrożonych **ubóstwem i wykluczeniem społecznym** o 20 milionów. **Osiągnięcie tego celu jest odległe**. Wprawdzie od 2012 r. (kiedy prawie 25 % całej ludności UE było zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym) doświadczamy systematycznej poprawy, jednak w dalszym ciągu Europa stoi przed ogromnymi wyzwaniami. W 2018 r. ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było zagrożonych nieomal 22 % obywateli UE⁽¹⁰⁾.

2.4. **Ubezpieczenie od utraty pracy** jest głównym elementem systemów pomocy społecznej wszystkich państw członkowskich. Zapewnia ono zabezpieczenie pracowników na wypadek utraty miejsca pracy i **chroni przed ubóstwem**. Jednocześnie świadczenia dla bezrobotnych są **automatycznymi stabilizatorami**, ponieważ w przypadku ogólnego wzrostu bezrobocia dochody i tym samym konsumpcja nie spadają w tak dużym stopniu. Skuteczne i adekwatne świadczenia dla bezrobotnych umożliwiają poza tym pracownikom i pracownicom znalezienie pracy odpowiadającej ich oczekiwaniom i kwalifikacjom bądź – w ramach aktywnej polityki rynku pracy – przekwalifikowanie się.

2.5. Ochrona socjalna pogorszyła się w ostatnich latach w niektórych państwach członkowskich wskutek polityki kryzysowej. Wiele osób stwierdza, że w coraz większym stopniu ich interesy społeczne i wymagania nie są zabezpieczone w UE. Wraz z brexitem dojdzie po raz pierwszy do odwrócenia integracji europejskiej. Wydarzenia te należy rozumieć jako sygnał ostrzegawczy. Aby dostosować UE do przyszłych wyzwań i odzyskać zaufanie ludzi, z punktu widzenia EKES-u potrzebne jest **wzmocnienie wymiaru socjalnego UE, przy jednoczesnym stawieniu czoła innym bieżącym wyzwaniom, takim jak zmiana klimatu i cyfryzacja**. Ponadto w oparciu o stabilną, zrównoważoną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu należy zapewnić **zaangażowanie na wszystkich poziomach**, w tym państw członkowskich, partnerów społecznych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego⁽¹¹⁾.

2.6. Na Szczycie Społecznym UE dnia 17 listopada 2017 r. w Göteborgu Parlament Europejski, Rada i Komisja Europejska uroczystie proklamowały **Europejski filar praw socjalnych**. Aby ten dokument nie został tylko na papierze, potrzebne są konkretne kroki w kierunku jego skutecznego wdrożenia przez UE i państwa członkowskie. W wytycznych politycznych dla Komisji Europejskiej na lata 2019–2024 nowo wybrana przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen przedstawiła plan działania dotyczący pełnego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych. EKES pragnie wnieść wkład we wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych poprzez swoją propozycję celów odnoszących się do świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy w państwach członkowskich.

2.7. EKES wskazuje na **13. zasadę Europejskiego filaru praw socjalnych (Zasiłki dla bezrobotnych)**: osoby bezrobotne mają prawo do odpowiedniego wsparcia ze strony publicznych służb zatrudnienia przy (re)integracji na rynku pracy poprzez działania z zakresu polityki rynku pracy oraz do **właściwych świadczeń otrzymywanych przez rozsądny czas**, odpowiednio do płaconych przez te osoby składek i zgodnie z krajowymi zasadami kwalifikowalności. Tego rodzaju świadczenia nie powinny zniechęcać do szybkiego powrotu do zatrudnienia.

⁽⁸⁾ COM(2018) 761 final z 21 listopada 2018 r., Rada EPSCO ST 7619 2019 INIT z 15 marca 2019 r.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 224 z 5.9.2018, s. 4.

⁽¹⁰⁾ Dane Eurostatu z 16 października 2019 r.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 1.

2.8. W związku z tym EKES wskazuje również na 17. zasadę Europejskiego filaru praw socjalnych, zgodnie z którą **osoby z niepełnosprawnościami** mają prawo do wsparcia dochodu, które zapewnia godne życie, jak również do usług, które pozwolą im na uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym. W kontekście okresu przysługiwania świadczenia w ramach ubezpieczenia od utraty pracy należy uwzględnić, że poszukiwanie nowego miejsca pracy lub przekwalifikowanie się jest znacznie trudniejsze dla osób z niepełnosprawnościami i wymaga więcej czasu.

2.9. Ubezpieczenie od utraty pracy jest głównym elementem systemów pomocy społecznej wszystkich państw członkowskich. Przepisy krajowe dotyczące systemów ubezpieczenia od utraty pracy są bardzo różne, co dotyczy się zarówno kwalifikowalności, jak i wysokości, okresu trwania i trybu obliczania. EKES zaleca wytyczenie **celów odnoszących się do świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy** w ramach europejskiego semestru. Ponadto wskazuje na konieczność zapewnienia podstawowych świadczeń społecznych na podstawie wspólnych przepisów na szczeblu UE⁽¹²⁾. Zaleca ponadto bieżącą **ocenę procesu benchmarkingu**. Za pomocą **zalecenia Rady** można by zainicjować w państwach członkowskich debaty i reformy dotyczące wprowadzenia wspólnych minimalnych norm i nimi pokierować, a także umożliwić współpracę państw członkowskich w tej dziedzinie.

2.10. Jeżeli nie uda się w tym zakresie poczynić wystarczających postępów, EKES zaleca **zgodnie z art. 153 TFUE wprowadzenie dyrektywy** w celu ustanowienia **prawnie wiążących norm minimalnych** dla systemów ubezpieczenia od utraty pracy w państwach członkowskich. Powinna ona zawierać wytyczne dla norm minimalnych w odniesieniu do **stopy zastąpienia netto, okresu przysługiwania świadczenia** oraz **wskaźnika pokrycia** świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy. EKES opowiada się ponadto za ogólnounijnymi minimalnymi standardami w zakresie **dalszego kształcenia i aktywizacji** w ramach ubezpieczenia od utraty pracy. Minimalne wymogi nie powinny uniemożliwiać państwu członkowskiemu ustanowienia bardziej ambitnych norm (patrz pkt 16 preambuły Europejskiego filaru praw socjalnych). Już istniejące normy w państwach członkowskich nie powinny zostać obniżone. EKES zaleca ustanowienie minimalnych wymogów dla systemów ubezpieczenia od utraty pracy istniejących w państwach członkowskich w powiązaniu z odpowiednim stosowaniem **klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony** (zakaz wprowadzenia norm minimalnych jako pretekstu do uwstecznienia). W ten sposób uwzględniony zostanie cel UE polegający na poprawieniu warunków życia i pracy w sensie wyrównania w górę między państwami członkowskimi (art. 151 TFUE).

2.11. Przy wspieraniu osób bezrobotnych rozróżnia się między świadczeniami z zabezpieczenia społecznego (świadczeniami z tytułu ubezpieczenia) i pomocą społeczną. Świadczenia z tytułu ubezpieczenia opierają się z reguły na składkach i wymagają określonego okresu zatrudnienia. W przypadku pomocy społecznej chodzi o podlegający kontroli potrzeb, finansowany z podatków zasiłek o charakterze nieskładkowym, który służy jako wsparcie dla osób, które własnymi siłami nie są w stanie zarobić na swoje utrzymanie. **W niniejszej opinii z inicjatywy własnej EKES zajmuje się świadczeniami z zabezpieczenia społecznego.**

2.12. W związku z debatą na temat pogłębienia unii gospodarczej i walutowej Komisja proponuje stworzenie **funkcji stabilizującej dla strefy euro** (wraz z możliwością udziału państw członkowskich spoza strefy euro), która ma umożliwiać w przyszłości lepsze reagowanie na wstrząsy asymetryczne. Jako możliwą opcję funkcji stabilizującej Komisja podaje stworzenie **europejskiego programu reasekuracji społecznych ubezpieczeń od utraty pracy** jako „funduszu reasekuracyjnego” dla krajowych programów świadczeń dla bezrobotnych⁽¹³⁾. Tę propozycję fiskalną, która budzi wiele kontrowersji w obecnych dyskusjach, należy **wyraźnie odróżnić od przedmiotu niniejszej opinii z inicjatywy własnej**, czyli propozycji – w ramach polityki społecznej – dotyczącej wzmocnienia wymiaru socjalnego UE.

2.13. Niedawno EKES opowiedział się za przeanalizowaniem **możliwości wprowadzenia ogólnoeuropejskich minimalnych standardów w krajowych systemach ubezpieczeń od utraty pracy**, tak aby m.in. wszystkie osoby poszukujące pracy mogły otrzymywać wsparcie finansowe⁽¹⁴⁾. Zadanie to spełnia teraz Komitet za pomocą niniejszej opinii.

3. Uwagi ogólne

3.1. Zgodnie z 7. wytyczną spośród wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia na 2018 r.⁽¹⁵⁾, które **obowiązują jeszcze w 2019 r.**⁽¹⁶⁾, państwa członkowskie powinny zapewnić bezrobotnym odpowiednie świadczenia wypłacane w rozsądnym okresie, odpowiednio do opłacanych przez nich składek i zgodnie z krajowymi zasadami kwalifikowalności. Dzięki temu zaleceniu w wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia uwzględniono by Europejski filar praw socjalnych.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 40.

⁽¹³⁾ COM(2017) 822 final z 6 grudnia 2017 r.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 7.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. L 224 z 5.9.2018, s. 4.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. L 185 z 11.7.2019, s. 44.

3.2. **Zmniejszenie** liczby osób doświadczających **ubóstwa i wykluczenia społecznego** lub nimi zagrożonych jest jednym z pięciu celów **strategii „Europa 2020”**, a także jednym z siedemnastu celów **Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030**. Również za pomocą wprowadzonej w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych **tablicy wyników zawierającej wskaźniki społeczne** monitorowane są tendencje i postępy w państwach członkowskich w odniesieniu do osób dotkniętych lub zagrożonych ubóstwem bądź wykluczeniem społecznym.

3.3. EKES wskazuje na stwierdzenie Komisji, zgodnie z którym **okres przysługiwania** świadczenia z tytułu ubezpieczenia od utraty pracy wpływa bezpośrednio na zagrożenie ubóstwem bezrobotnych. Państwom członkowskim, które mają hojniejsze systemy ubezpieczenia od utraty pracy i które więcej środków przeznaczają na aktywną politykę rynku pracy i podejmują w jej ramach działania, lepiej udaje się trwała reintegracja bezrobotnych na rynku pracy⁽¹⁷⁾. Między państwami członkowskimi występują **duże różnice**. Maksymalny okres przysługiwania zasiłku dla bezrobotnych waha się od 90 dni na Węgrzech do czasu nieokreślonego w Belgii⁽¹⁸⁾.

3.4. Zdaniem EKES-u świadczenia z zabezpieczenia społecznego muszą mieć taki kształt, by w razie wystąpienia ryzyka takiego jak utrata pracy zagwarantowany był odpowiedni standard życia. Odpowiednia musi być zatem wysokość świadczenia z tytułu ubezpieczenia od utraty pracy, czyli **stopa zastąpienia netto**. Również w tym przypadku istnieją **znaczne różnice** w obrębie UE. Stopy zastąpienia netto w przypadku pracowników nisko uposażonych z krótką historią zatrudnienia (1 rok) wynoszą od mniej niż 20 % ostatniego dochodu (netto) na Węgrzech do około 90 % w Luksemburgu⁽¹⁹⁾.

3.5. Liczba bezrobotnych, którzy pobierają świadczenia z tytułu ubezpieczenia od utraty pracy, w stosunku do ogólnej liczby bezrobotnych jest wyrażona przez **wskaźnik pokrycia**. Wskaźnik pokrycia jest każdorazowo podawany w odniesieniu do określonego okresu bezrobocia (np. liczba bezrobotnych, którzy po roku bezrobocia otrzymują świadczenie). Również w tym przypadku istnieją **ogromne różnice** między państwami członkowskimi. Średnio liczba osób krótkotrwale bezrobotnych (osób, które pozostają bez zatrudnienia od czasu krótszego niż rok) otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych wynosi zaledwie jedną trzecią osób bezrobotnych. Niemcy mają najwyższy wskaźnik pokrycia wynoszący ok. 63 %, w przeciwieństwie do Malty, Chorwacji, Polski, Rumunii i Bułgarii, gdzie wynosi on wyraźnie poniżej 15 %⁽²⁰⁾.

3.6. Niski wskaźnik pokrycia w państwie członkowskim może mieć różne przyczyny. Jedną z nich jest **bezrobocie młodzieży**. Bezrobotna młodzież, która nie jest w stanie rozpocząć życia zawodowego, często nie może uzyskać prawa do świadczeń z powodu braku okresów zatrudnienia. Dlatego też w wielu przypadkach nie otrzymuje żadnych świadczeń.

3.7. EKES podkreśla ponownie, że zasadnicze znaczenie ma przejście młodych ludzi od kształcenia (szkolnego) do rynku pracy. Należy im udzielić jak największego wsparcia, aby zapewnić jak najszybszą integrację na rynku pracy.

3.8. Na wskaźnik pokrycia wpływa również długość bezrobocia. Podczas gdy w przypadku krótkotrwale bezrobotnych wynosi on w UE średnio około jednej trzeciej, to w przypadku długotrwale bezrobotnych wynosi on mniej, gdyż w większości państw członkowskich okres przysługiwania zasiłku dla bezrobotnych jest ograniczony w czasie. EKES zaleca wytyczenie docelowego **wskaźnika pokrycia** odnośnie do **krótkotrwale bezrobotnych** (osób, które pozostają bez zatrudnienia mniej niż rok).

3.9. Inną przyczyną niskiego wskaźnika pokrycia są **nowe formy zatrudnienia oraz niestandardowe i niepewne zatrudnienie**, które utrudniają uzyskanie prawa do świadczenia. Co się tyczy porozumienia politycznego Rady w sprawie zalecenia dotyczącego dostępu pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej, EKES opowiada się za kompleksowym rozwiązaniem w celu uznania prawa do zabezpieczenia społecznego pracowników objętych nowymi formami zatrudnienia⁽²¹⁾.

3.10. Zgodnie z **pierwszą zasadą Europejskiego filaru praw socjalnych** każda osoba ma prawo do włączającego, wysokiej jakości kształcenia, szkolenia 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. EKES wyraża zatem poparcie dla **celów ustawicznego szkolenia zawodowego i aktywizacji** i ponownie podkreśla swoje stanowisko, że zapewnienie prawa wszystkich do uczenia się przez całe życie powinno znajdować się w programie UE⁽²²⁾.

⁽¹⁷⁾ Europejski semestr – zestawienie informacji tematycznych: Świadczenia dla bezrobotnych, 2017 r.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 761 final z 21 listopada 2018 r., Rada EPSCO ST 7619 2019 INIT z 15 marca 2019 r.

⁽¹⁹⁾ COM(2018) 761 final z 21 listopada 2018 r., Rada EPSCO ST 7619 2019 INIT z 15 marca 2019 r.

⁽²⁰⁾ COM(2018) 761 final z 21 listopada 2018 r., Rada EPSCO ST 7619 2019 INIT z 15 marca 2019 r.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 7.

⁽²²⁾ Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 8 oraz opinie EKES-u Dz.U. C 14 z 15.1.2020, s. 1 i Dz.U. C 14 z 15.1.2020, s. 46.

3.11. EKES podziela opinię Komisji, zgodnie z którą ulepszone normy systemów ubezpieczenia od utraty pracy istniejących w państwach członkowskich **umożliwiają lepsze funkcjonowanie rynków pracy**. Natomiast niskie normy niekoniecznie oznaczają mniejsze wydatki państwowe, ponieważ bezrobotni, którzy nie otrzymują świadczeń z tytułu ubezpieczenia od utraty pracy, w większości przypadków otrzymują inną formę wsparcia ze strony państwa (np. zapomoga dla bezrobotnych lub dochód minimalny). Podziela zdanie Komisji, że uzasadnione jest założenie, iż dodatkowe wydatki na ulepszone normy w ramach ubezpieczenia od utraty pracy – wraz z aktywną polityką rynku pracy – zostaną w stosunkowo krótkim czasie zrekompensowane przez wzrost zatrudnienia i wygenerowane przez niego wyższe dochody podatkowe, a także przez szybszy wzrost gospodarczy ⁽²³⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Między państwami członkowskimi istnieją obecnie duże rozbieżności w odniesieniu do świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy. EKES wskazuje na wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu z 2019 r., w którym wskazano, że zapewnienie **wystarczającego zasiłku dla bezrobotnych przez odpowiedni okres**, dostępnego dla wszystkich pracowników, wraz ze skutecznymi środkami polityki zatrudnienia ma **decydujące** znaczenie dla wsparcia osób poszukujących pracy w procesie wchodzenia na rynek pracy ⁽²⁴⁾.

4.2. EKES zaleca zatem wyznaczenie **celów** odnoszących się do świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy w państwach członkowskich. Należy wyznaczyć poziomy docelowe w odniesieniu do **stopy zastąpienia netto, okresu przysługiwania świadczenia i wskaźnika pokrycia**. EKES zaleca ponadto cele w dziedzinie **ustawicznego szkolenia zawodowego i aktywizacji**.

4.3. EKES przyjmuje z dużym zadowoleniem starania Komisji na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych między innymi w europejskim semestrze i rozwijania procesu benchmarkingu świadczeń z krajowych ubezpieczeń od utraty pracy (m.in. przez wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu). Benchmarking jest słusznie uważany za ważny instrument wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych. Starania te powinny zostać zintensyfikowane i powiązane z procesem stałego monitorowania. Proces benchmarkingu dla świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy musi mieć na **celu** przyczynienie się do **pozytywnej konwergencji społecznej** w UE oraz do **lepszego funkcjonowania rynków pracy**.

4.4. Zdaniem EKES-u **zalecenia dla poszczególnych krajów** powinny zawierać konkretne cele w odniesieniu do **stopy zastąpienia netto, okresu przysługiwania świadczenia i wskaźnika pokrycia**, a także w odniesieniu do **ustawicznego szkolenia zawodowego i aktywizacji**. W tym wypadku na poparcie zasługuje podejście Komisji, wedle którego **hojniejsze świadczenia** muszą iść w parze z **odpowiednią aktywizacją osób bezrobotnych**.

4.5. **Powodzenie rynku wewnętrznego** zależy zasadniczo od skuteczności rynków pracy i systemów opieki społecznej, a także od zdolności europejskich gospodarek do dostosowania się do wstrząsów. Mając na uwadze to założenie, ustanowiono strategię „Europa 2020” jako strategię służącą przekształceniu UE w inteligentną, zrównoważoną i inkluzywną gospodarkę z myślą o zapewnieniu wysokiego poziomu zatrudnienia, wydajności i spójności społecznej ⁽²⁵⁾. EKES wskazuje, że UE **nie zdoła osiągnąć celu strategii „Europa 2020”** polegającego na zmniejszeniu liczby osób dotkniętych lub zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 20 mln.

4.6. Zdaniem EKES-u **po wyborach do Parlamentu Europejskiego w dniach 23–26 maja 2019 r.** pilnym zadaniem Komisji w nowym składzie musi być zaproponowanie środków na rzecz lepszego funkcjonowania rynków pracy i osiągnięcia pozytywnej konwergencji społecznej w państwach członkowskich. Ponadto potrzebna jest nowa strategia na rzecz wymiaru społecznego Europy po 2020 r.

4.7. Państwa członkowskie rozważają obecnie **społeczny wymiar Europy po 2020 r.** Nasuwa się przy tym między innymi pytanie, które kluczowe aspekty powinny mieć decydujące znaczenie dla przyszłego wymiaru społecznego ⁽²⁶⁾. EKES uważa, że kluczowym aspektem społecznego wymiaru Europy po 2020 r. jest **lepsze funkcjonowanie rynków pracy oraz zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego**. W tym względzie duży wkład mogłyby wnieść cele odnoszące się do świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy w państwach członkowskich.

4.8. Cele społeczne muszą z czasem prowadzić do konwergencji społecznej. Obywatele muszą przekonać się, że prawa i zasady takie jak te ujęte w Europejskim filarze praw socjalnych nie tylko są zapisane na papierze, lecz również są konkretnie stosowane i stopniowo poprawiają ich warunki życia.

⁽²³⁾ Europejski semestr – zestawienie informacji tematycznych: Świadczenia dla bezrobotnych, 2017 r.

⁽²⁴⁾ COM(2018) 761 final z 21 listopada 2018 r., Rada EPSCO ST 7619 2019 INIT z 15 marca 2019 r.

⁽²⁵⁾ COM(2018) 761 final z 21 listopada 2018 r., Rada EPSCO ST 7619 2019 INIT z 15 marca 2019 r.

⁽²⁶⁾ Rada EPSCO 6622 2019 INIT z 27 lutego 2019 r.

4.9. Jeżeli realizacja celów wytyczonych w ramach europejskiego semestru nie okaże się wystarczająco skuteczna, mając na względzie wymiar społeczny Europy po 2020 r., EKES zaleca, by **zgodnie z art. 153 TFUE wprowadzono dyrektywę ustanawiającą prawnie wiążące normy minimalne** dla systemów ubezpieczenia od utraty pracy w państwach członkowskich. Powinna ona zawierać wytyczne dla norm minimalnych w odniesieniu do **stopy zastąpienia netto, okresu przysługiwania świadczenia** oraz **wskaźnika pokrycia** świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy. EKES opowiada się ponadto za ogólnounijnymi minimalnymi standardami w zakresie **dalszego kształcenia i aktywizacji** w ramach ubezpieczenia od utraty pracy.

Bruksela, 11 grudnia 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 59 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

1. Punkt 1.12

Zmienić

EKES zaleca uważne monitorowanie i ocenę wyników procesu benchmarkingu. Jeżeli nie uda się poczynić wystarczających postępów na drodze do osiągnięcia pożądaných wyników, należy ~~rozważyć wiążące ramy prawne~~ ~~wprowadzić prawnie wiążący instrument~~, by wesprzeć i uzupełnić starania państw członkowskich zmierzające do modernizacji systemów ubezpieczenia od utraty pracy. Oprócz **zalecenia Rady** służącego za wskazówkę dla państw członkowskich EKES zaleca ~~rozważenie wiążących ram prawnych~~ ~~wprowadzenie zgodnie z art. 153 TFUE, dyrektywy ustanawiającej prawnie wiążące~~ **określających normy minimalne** dla systemów ubezpieczenia od utraty pracy w państwach członkowskich. ~~Ramy te powinny~~ ~~Powinna ona~~ zawierać wytyczne dla norm minimalnych w odniesieniu do **stopy zastąpienia netto, okresu przysługiwania świadczenia** oraz **wskaźnika pokrycia** świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy. EKES opowiada się ponadto za ogólnounijnymi minimalnymi standardami w zakresie **dalszego kształcenia i aktywizacji** w ramach ubezpieczenia od utraty pracy.

Wynik głosowania

Za: 64

Przeciw: 119

Wstrzymało się: 19

2. Punkt 2.10

Jeżeli ~~po uważnym monitorowaniu i ocenie rezultatów~~ – nie uda się w tym zakresie poczynić wystarczających postępów, EKES zaleca ~~zgodnie z art. 153 TFUE wprowadzenie dyrektywy~~ ~~rozważenie~~ **wiążących ram prawnych** w celu ustanowienia **prawnie wiążących norm minimalnych** dla systemów ubezpieczenia od utraty pracy w państwach członkowskich. ~~Wspomniane ramy prawne powinny~~ ~~Powinna ona~~ zawierać wytyczne dla norm minimalnych w odniesieniu do **stopy zastąpienia netto, okresu przysługiwania świadczenia** oraz **wskaźnika pokrycia** świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy. EKES opowiada się ponadto za ogólnounijnymi minimalnymi standardami w zakresie **dalszego kształcenia i aktywizacji** w ramach ubezpieczenia od utraty pracy. Minimalne wymogi nie powinny uniemożliwiać państwom członkowskim ustanowienia bardziej ambitnych norm (patrz pkt 16 preambuły Europejskiego filaru praw socjalnych). Już istniejące normy w państwach członkowskich nie powinny zostać obniżone. EKES zaleca ustanowienie minimalnych wymogów dla systemów ubezpieczenia od utraty pracy istniejących w państwach członkowskich w powiązaniu z odpowiednim stosowaniem **klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony** (zakaz wprowadzenia norm minimalnych jako pretekstu do uwstecznienia). W ten sposób uwzględniony zostanie cel UE polegający na poprawieniu warunków życia i pracy w sensie wyrównania w górę między państwami członkowskimi (art. 151 TFUE).

Wynik głosowania

Za: 63

Przeciw: 122

Wstrzymało się: 18

3. Punkt 4.9

Jeżeli ~~po uważnym monitorowaniu i ocenie rezultatów~~ – realizacja celów wytyczonych w ramach europejskiego semestru nie okaże się wystarczająco skuteczna, mając na względzie wymiar społeczny Europy po 2020 r., EKES zaleca, by ~~rozważono~~ ~~zgodnie z art. 153 TFUE wprowadzono dyrektywę ustanawiającą prawnie wiążące~~ **ramy prawne określające normy minimalne** dla systemów ubezpieczenia od utraty pracy w państwach członkowskich. ~~Wspomniane ramy prawne dyrektywy powinny~~ ~~Powinna ona~~ zawierać wytyczne dla norm minimalnych w odniesieniu do **stopy zastąpienia netto, okresu przysługiwania świadczenia** oraz **wskaźnika pokrycia** świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy. EKES opowiada się ponadto za ogólnounijnymi minimalnymi standardami w zakresie **dalszego kształcenia i aktywizacji** w ramach ubezpieczenia od utraty pracy.

Wynik głosowania

Za: 63

Przeciw: 122

Wstrzymało się: 21
