

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych

WERSJA TYMCZASOWA
2007/2023(INI)

17.4.2007

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie modernizacji prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku
(2007/2023(INI))

Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych

Sprawozdawca: Jacek Protasiewicz

PR_INI

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE.....	8

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie modernizacji prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku (2007/2023(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając zieloną księgę Komisji - Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku (COM(2006)0708),
- uwzględniając Europejską Kartę Społeczną,
- uwzględniając sprawozdanie grupy wysokiego szczebla w sprawie przyszłości polityki społecznej w rozszerzonej Unii Europejskiej z maja 2004 r.,
- uwzględniając wspólnotowy program lizboński Komisji i jego realizację w 2006 r. (SEC(2006)1379),
- uwzględniając agendę społeczną Komisji na lata 2006-2010,
- uwzględniając krajowe programy reform lizbońskich przedstawione przez państwa członkowskie,
- uwzględniając komunikat Komisji zatytułowany „Globalny wymiar Europy - konkurowanie na światowym rynku” (COM(2006)0567),
- uwzględniając komunikat Komisji w sprawie wzrostu i zatrudnienia - zintegrowane wytyczne na lata 2005-2008 (COM(2005)0141),
- uwzględniając wnioski Rady Europejskiej z marca 2000 r., marca 2001 r., marca i października 2005 r. i marca 2006 r.,
- uwzględniając rezolucję z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie wyzwań demograficznych i solidarności między pokoleniami¹,
- uwzględniając rezolucję z dnia 6 września 2006 r. w sprawie europejskiego modelu społecznego dla przyszłości²,
- uwzględniając art. 45 Regulaminu,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych oraz opinie Komisji Gospodarczej i Monetarnej oraz Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów i Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia (A6-0000/2007),

A. mając na uwadze, wzrost gospodarczy jest *conditio sine qua non* wzrostu zatrudnienia.

¹ Dz.U. C 292 E z 1.12.2006, str. 131.

² P6_TA(2006)0340.

- B. mając na uwadze, że dobie globalizacji, szybkiego postępu technologicznego i zwiększonej konkurencji związanej ze zmieniającym się popytem konsumenckim, modernizacja prawa pracy jest kluczowym elementem osiągnięcia zdolności dostosowawczych zarówno przedsiębiorców jak i pracowników;
- C. mając na uwadze, że jedną z oznak zmieniającego się rynku pracy są nowe rodzaje umów, których popularność w Unii Europejskiej systematycznie wzrasta zarówno ze względu na potrzeby pracodawców zmuszonych reagować na zmieniające się warunki rynkowe jak i oczekiwania pracowników, w tym zwłaszcza rodziców wychowujących dzieci oraz uczącą się młodzież, chcących mieć większą swobodę w ustalaniu czasu pracy w celu utrzymywania większej równowagi pomiędzy życiem rodzinnym, pracą i kształceniem;
- D. mając na uwadze, że zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin stanowiło około 60%nowo utworzonych miejsc pracy na terenie Unii Europejskiej po roku 2000 a więc więcej niż zatrudnienie standardowe w pełnym wymiarze godzin, a 68% osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin jest zadowolonych z wymiaru swojego czasu pracy;
- E. mając na uwadze, że około 60% osób, które w 1997 r. podjęły w UE pracę w ramach niestandardowych umów, w 2003 r. posiadało umowy standardowe, co oznacza, że różnorodność umów o pracę stanowi skuteczną metodę zarówno wchodzenia nowych osób na rynek pracy jak i utrzymywania kontaktu z rynkiem pracy przez osoby znajdujące się w sytuacji nieciągłości pracowniczej wymuszonej lub dobrowolnej;
- F. mając na uwadze, że nowe formy zatrudnienia wzięły się w znacznym stopniu z chęci legalnego zatrudniania pracowników, a samozatrudnienie jest często wyborem osób powyżej 40 roku życia, którzy w innym przypadku mogliby mieć problem ze znalezieniem pracy, stąd też nowe formy zatrudnienia przyczyniają się do ograniczania bezrobocia oraz nielegalnej pracy i pomagają w rozwiązywaniu problemów wynikających ze starzenia się społeczeństw europejskich;
- G. mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich układy zbiorowe pomagają zapewnić elastyczne funkcjonowanie rynku pracy, jednakże w wielu innych krajach, w związku z różnymi tradycjami i realiami społecznymi, tylko niewielka część pracowników należy do związków zawodowych;
- H. mając na uwadze, że działania na poziomie UE muszą respektować kompetencje Państw Członkowskich w obszarze prawa pracy oraz zasady: pomocniczości i proporcjonalności;
- I. przyjmuje z zadowoleniem Zieloną Księgę w sprawie modernizacji prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku i podkreśla, że głównym celem zmian prawa pracy w Unii Europejskiej powinien być wzrost zatrudnienia, a tym samym zmierzanie do realizacji celów Strategii Lizbońskiej;

2. uważa, że prawo pracy odpowiadające wyzwaniom XXI wieku w większym stopniu powinno koncentrować się na bezpieczeństwie zatrudnienia, niż na ochronie konkretnych miejsc pracy, czyniąc wejście na rynek pracy i utrzymanie na nim łatwiejsze zarówno dla osób rozpoczynających aktywność zawodową, jak i tych, którzy znaleźli się w sytuacji dobrowolnej lub wymuszonej nieciągłości pracowniczej;
3. stwierdza, że wspieranie elastyczności prawa pracy jest nie tylko kluczowe dla wzrostu konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej ale i jest odpowiedzią na zróżnicowane potrzeby pracowników, uwzględniając poszczególne etapy życia i perspektywy aktywności zawodowej; uznaje jednocześnie, że elastyczność musi być połączona ze wsparciem dla pracowników, którzy znajdują się okresie przechodzenia z jednego statusu pracowniczego do drugiego;
4. wyraża przekonanie, że elastyczne i uczciwe zatrudnienie opiera się na minimalnych podstawach prawnych ("floor of rights"), do których należą: niedyskryminacja, ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz ustalenia dotyczące czasu pracy; podkreśla równocześnie, że zagadnienia te powinny być rozstrzygane na poziomie państw członkowskich z uwzględnieniem ich zróżnicowanych tradycji oraz społecznych i ekonomicznych uwarunkowań, a także przy zachowaniu proporcjonalności i bez szkody dla tworzenia nowych miejsc pracy;
5. zauważa, że zbyt sztywne ramy prawa pracy mogą zniechęcać pracodawców do zatrudniania nowych pracowników nawet w okresie wzrostu gospodarczego, pogarszając tym samym perspektywy zatrudnienia w szczególności dla kobiet, osób wchodzących na rynek pracy oraz pracowników starszych chcących kontynuować aktywność zawodową również w wieku emerytalnym;
6. odnotowuje, że główną przyczyną akceptacji przez pracodawców i pracowników pracy na czarno leży w zbyt sztywnych umowach o zatrudnienie i dlatego zauważa że najlepszą drogą do zwalczenia pracy niezgłoszonej jest ułatwienie legalnego zatrudnienia; nalega więc, aby wszystkie Państwa Członkowskie zniosły nieuzasadnione i zbyt restrykcyjne wymagania biurokratyczne w zatrudnianiu pracowników oraz obniżyły zbyt wysokie koszty pozapłacowe towarzyszące pracy;
7. potwierdza cele Rady zmierzające do mobilizacji wszystkich odpowiednich zasobów krajowych i wspólnotowych w celu uzyskania wykwalifikowanych, wyszkolonych i zdolnych do dostosowania się pracowników oraz rynków pracy reagujących na wyzwania wynikające z dwóch nakładających się czynników: wpływu globalizacji oraz starzenia się społeczeństw europejskich;
8. uważa, że osobista motywacja oraz dostępność są najważniejszymi wyznacznikami uczestnictwa w procesie kształcenia ustawicznego i zachęca do rozwoju rynku edukacji oraz szkoleń odpowiadającego wymogom rynku pracy i indywidualnym oczekiwaniom pracowników oraz pracodawców; nalega na włączenie nauki przedsiębiorczości i zarządzania własną karierą zawodową do programów szkolnych;
9. zauważa pilną potrzebę zwiększenia poziomu wykształcenia obywateli Wspólnoty i wzywa Komisję, państwa członkowskie oraz pracodawców do traktowania kształcenia

ustawicznego (Lifelong Learning) jako stałej inwestycji w rozwój kapitału ludzkiego i najskuteczniejszej metody zapobiegania długotrwałemu bezrobociu;

10. wzywa Komisję, aby uwzględniła duże zróżnicowanie w tradycjach i realiach krajowych rynków pracy państw członkowskich, jak również ich różne poziomy rozwoju, co oznacza, że harmonizacja prawa pracy na poziomie Unii Europejskiej nie jest ani możliwa, ani potrzebna; podkreśla, że ustanawianie nowych regulacji nie jest panaceum na brak właściwej realizacji przepisów już istniejących;
11. uważa, że uprawnienia pracowników zatrudnianych w kontekście transnarodowym są w obecnym stanie prawnym wystarczająco chronione a zmierzanie do przyjęcia jednolitej definicji pracownika oraz osoby samo-zatrudnionej w prawie wspólnotowym nie jest realistyczne ze względu na bardzo zróżnicowane realia społeczne i ekonomiczne oraz różne tradycje w poszczególnych państwach członkowskich;
12. zachęca do stosowania Otwartej Metody Koordynacji w obszarze polityki zatrudnienia oraz polityki społecznej jako użytecznego narzędzia wymiany najlepszych praktyk w celu reagowania na wspólne wyzwania w sposób, który jest elastyczny, przejrzysty i uwzględnia zróżnicowane warunki, które mają decydujące znaczenie dla rynków pracy w poszczególnych państwach członkowskich;
13. wzywa Komisję do kontynuowania zbierania i analizowania informacji dotyczących krajowych rynków pracy w celu zagwarantowania, że wymiana dobrych praktyk związanych z politykami zatrudnienia realizowanymi w poszczególnych państwach członkowskich odbywa się w oparciu o rzetelne dane;
14. wzywa Państwa Członkowskie do przeglądu systemów opieki społecznej, w tym zwłaszcza systemów przyznawania zasiłków dla bezrobotnych pod kątem zachęt do podejmowania zatrudnienia; zauważa że zmniejszenie okresu pozostawania bez pracy jest najbardziej efektywnym sposobem przeciwdziałania bezrobociu i dlatego wzywa państwa członkowskie do redukcji średniej europejskiej czasu poszukiwania pracy;
15. wzywa Komisję i Państwa Członkowskie do uwzględnienia okoliczności, że stanowione prawo ma ogromny wpływ na zachowania przedsiębiorców, których zaufanie do stabilnych, jasnych i rozsądnych przepisów jest kluczowym elementem przy podejmowaniu decyzji o zwiększaniu zatrudnienia;
16. wzywa Komisję do rozważenia wprowadzenia do praktyki legislacyjnej Unii Europejskiej automatycznego mechanizmu systematycznego przeglądu prawa wspólnotowego w kontekście jego wpływu na zwiększanie zatrudnienia na terenie UE;
17. wzywa Komisję do podjęcia kampanii informacyjnej mającej na celu upowszechnienie wiedzy na temat negatywnych konsekwencji ukrytego zatrudnienia dla krajowych systemów opieki społecznej, finansów publicznych jak i samych pracowników;
18. podkreśla rolę partnerów społecznych w informowaniu i szkoleniu pracowników i pracodawców na temat ich praw i obowiązków wynikających ze stosunku zatrudnienia oraz egzekwowaniu istniejącego prawa w tym obszarze i dlatego wzywa Komisję do

technicznego wspierania rozwoju silnych stowarzyszeń pracodawców oraz zachęcania ich do współpracy z podobnymi organizacjami w innych krajach UE w celu przekazywania wiedzy na temat pozytywnych efektów przestrzegania zobowiązań pracodawców wobec pracowników;

19. zauważa pozytywną rolę, jaką zakładowe układy zbiorowe mogą pełnić w zwiększaniu produktywności przedsiębiorstw, sprzyjając tym samym wzrostowi zatrudnienia i wskazuje na możliwość zmian w prawie w kierunku wzmocnienia roli takich porozumień na poziomie firmy;
20. wzywa Komisję do stałej współpracy z partnerami społecznymi, zwłaszcza w ramach programu lepszego stanowienia prawa i zmniejszania obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, w szczególności w odniesieniu do sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw i nowych firm rozpoczynających działalność, które odgrywają kluczową rolę w tworzeniu nowych miejsc pracy;
21. wzywa państwa członkowskie do zniesienia ograniczeń w dostępie do ich rynków pracy, a w konsekwencji tego do zwiększenia mobilności pracowników na terenie UE, co pozwoli szybciej osiągnąć cele zapisane w Strategii Lizbońskiej;
22. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.

UZASADNIENIE

Celem Zielonej Księgi pt. „Unowocześnienie prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku” jest rozpoczęcie publicznej debaty w UE o takiej modernizacji prawa pracy, aby odpowiadało ono głównym wyzwaniom, wynikającym przede wszystkim z globalizacji oraz starzenia się społeczeństw europejskich. Zmiany prawa pracy w takim kierunku wydają się być działaniem koniecznym dla realizacji dwóch najważniejszych celów Strategii Lizbońskiej: uczynienia z UE do roku 2010 najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata, charakteryzującej się przy tym bardzo wysokim poziomem zatrudnienia.

Ponieważ wzrost zatrudnienia jest możliwy wyłącznie wraz ze wzrostem gospodarczym, modernizacja prawa pracy musi uwzględniać zarówno oczekiwania pracowników, jak i pracodawców. Nie są one zresztą całkowicie rozbieżne w Unii Europejskiej, w której kultura konfliktu – będąca podstawą filozoficzną prawa pracy, tworzonego pierwotnie w celu ochrony słabszej strony w stosunku pracy – jest trwale zastępowana przez kulturę współpracy. Wspólnym celem pracowników i pracodawców staje się obecnie umiejętność dostosowania do zmieniających warunków wynikających z szybkiego postępu technologicznego, wzrostu konkurencyjności - mającego swe źródła zarówno w globalizacji, jak i zmiennych wymaganiach konsumenckich - ale również z błyskawicznego rozwoju sektora usług. Uwzględniając te okoliczności Rada Europejska w październiku 2005r, w Hampton Court przyjęła, na wniosek Komisji, komunikat o europejskich wartościach w zglobalizowanym świecie, w którym wezwała państwa członkowskie m.in. do stosowania aktywnych metod rynku pracy oraz popierania elastyczności i zdolności dostosowawczych, tak „aby raczej chronić ludzi, niż konkretne miejsca pracy”. W komunikacie tym wskazywano również na konieczność poprawy regulacji unijnych i krajowych, by „uwolnić przedsiębiorstwa i obywateli od niepotrzebnych kosztów oraz ciężaru biurokracji”.

Zielona Księga wydaje się kontynuacją tego kierunku myślenia i uświadamia, że tworzenie bardziej elastycznych ram prawa pracy jest koniecznością, co nie oznacza radykalnej rezygnacji z obowiązujących standardów bezpieczeństwa, ale może wymagać zmiany jakościowej tych standardów odzwierciedlonej w zamianie koncepcji „job security” na „employment security” i odchodzenia od „security with a job” w kierunku „security of a job”. Prawo pracy ukierunkowane przede wszystkim na ochronę pracowników zatrudnionych w ramach standardowych stosunków pracy, opartych na umowach o pracę na czas nieokreślony, nie może bowiem zniechęcać osób tracących klasyczne zatrudnienie do elastycznych reakcji na potrzeby rynku. Zbyt twarda sztywność regulacji rynku pracy odbija się negatywnie na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu, zniechęcając pracodawców do oferowania legalnej pracy i zachęcając zarówno pracodawców, jak i pracowników do udziału w czarnym rynku.

Brak elastyczności w prawie pracy skutkuje też rozwojem alternatywnych form zatrudnienia, które - jak ilustrują dane statystyczne - zwiększają szanse na pracę zarówno dla osób dopiero zaczynających życie zawodowe, jak i tych, w wieku około emerytalnym lub chcących powrócić do aktywności zawodowej po czasowej przerwie. Stały się one również dla uczącej się młodzieży oraz rodziców wychowujących dzieci wygodną formą łączenia pracy z nauką i

życiem rodzinnym. Ze względu na wzrastającą popularność tych form zatrudnienia, a także ich pozytywny wpływ na łatwiejszy dostęp i utrzymanie się na rynku pracy, prawo pracy powinno je respektować, chroniąc jednocześnie takich pracowników przed dyskryminacją oraz gwarantując zachowanie pewnego minimum praw, które powinno być określone z uwzględnieniem tradycji oraz społecznych i ekonomicznych uwarunkowań każdego państwa. Nie powinno się jednak zmierzać do faktycznego zniesienia różnic między tradycyjnymi i alternatywnymi formami zatrudnienia. Ustalenie wspólnych, minimalnych standardów zatrudniania dla wszystkich form byłoby nie tylko bardzo trudne, ale mogłoby skutkować tworzeniem nowych barier w dostępie do legalnego rynku pracy dla wielu grup społecznych, w tym dla osób najbardziej narażonych na marginalizację.

Szczególnie wstrzeźliwie należy podchodzić do tworzenia nowych, jednolitych standardów i definicji na poziomie unijnym. Różnice między państwami członkowskimi są na tyle duże, że wprowadzanie takich jednolitych rozwiązań może mieć wpływ na zmniejszenie wydajności ekonomicznej, a przez to negatywny efekt na poziom zatrudnienia. Unia Europejska posiada pokaźny dorobek regulacji wspólnotowych dotyczących rynku pracy i ustanawianie nowych nie jest konieczne. Potrzebny jest natomiast stały, niemal automatyczny przegląd dotychczasowego prawa pod kątem jego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw, zwłaszcza z sektora MŚP, i efektów, jakie wywiera ono na unijną stopę zatrudnienia.

W tym kontekście niewątpliwie przydałoby się odważniejsza polityka państw członkowskich w celu dokończenia tworzenia jednolitego rynku, ze szczególnym uwzględnieniem swobody przepływu pracowników oraz usług. Działania podejmowane przez instytucje wspólnotowe powinny skutkować znoszeniem barier i trudności pojawiających się na poziomie ponadnarodowym. Pozostaje to bowiem ciągle główną przyczyną blokującą wzrost mobilności Europejczyków, która jest ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji i zatrudnienia. Pozytywne doświadczenia państw członkowskich z aktywnymi politykami rynku pracy powinny być intensywniej wymieniane w ramach Otwartej Metody Koordynacji.

Raport Komisji Europejskiej „Elastyczność i bezpieczeństwo na rynkach pracy Unii Europejskiej” jednoznacznie wskazuje, że z długofalowego punktu widzenia kompetentne szkolenie udzielane osobom pozostającym bez pracy ma jednoznacznie największy pozytywny wpływ w radzenie sobie na rynku pracy. Stąd ogromny nacisk powinien być położony na dostępność i jakość szkolenia, tak pracowników, jak i bezrobotnych. Ponieważ jednak osobista motywacja ma kluczowe znaczenie dla efektów każdego procesu uczenia się, odpowiednie kursy, zwłaszcza uczące przedsiębiorczości oraz zarządzania własną karierą, powinny być trwałym elementem programów szkolnych.

Cele Strategii Lizbońskiej dotyczące aktywności zawodowej zostały osiągnięte w czterech krajach Wspólnoty, które istotnie różnią się liczebnością i aktywnością związków zawodowych. Jednak wszędzie warto podejmować dialog społeczny na temat kluczowych kwestii dla rozwoju gospodarczego, a co za tym idzie – większego zatrudnienia. Obok poziomu europejskiego i narodowego na podkreślenie zasługuje dialog na poziomie przedsiębiorstwa, który stwarza najlepsze ramy do właściwej reakcji na zmienne okoliczności

rynkowe. Zdrowy dialog społeczny pozwala eliminować napięcia i buduje zaufanie pomiędzy pracownikami i pracodawcami. Pozytywnym wkładem partnerów społecznych w modernizację prawa pracy może być zachęcanie osób znajdujących się poza rynkiem pracy do korzystania z alternatywnych form zatrudnienia, w sytuacji gdy tradycyjna umowa nie jest dostępna. Taka alternatywa jest lepsza od bezrobocia. Komisja Europejska oraz rządy państw członkowskich powinny natomiast wspierać formowanie się silnych partnerów społecznych, a w kontekście prawa pracy – wspierać współpracę i przekazywanie wiedzy między organizacjami na temat pozytywnych doświadczeń, a także wspomagać organizowanie szkoleń i kampanii informacyjnych skierowanych do pracowników i pracodawców na temat praw pracowniczych oraz negatywnych skutków nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa pracy.