



Bruksela, dnia 24 kwietnia 2012 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 24/2012

Komisja przedstawia nowe środki i określa najważniejsze sposoby osiągnięcia odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu w UE

Strasburg, dnia 18 kwietnia 2012 r.

W kontekście rekordowych poziomów bezrobocia w UE i niekorzystnych prognoz gospodarczych na nadchodzące miesiące Komisja ogłosiła w dniu 18 kwietnia br. szereg konkretnych środków służących tworzeniu miejsc pracy. W swojej propozycji Komisja skupia się na tworzeniu miejsc pracy dzięki działaniom po stronie popytu, udzielając pomocy państwom członkowskim w tworzeniu zachęt do zatrudniania poprzez zmniejszanie związanych z zatrudnieniem obciążeń podatkowych lub intensywniejsze wspieranie nowych przedsiębiorstw. Komisja określa także obszary, które mają największy potencjał zatrudnienia: zielona gospodarka, sektor usług zdrowotnych i technologia informacyjno-komunikacyjna (TIK). W komunikacie na temat odnowy gospodarczej podkreślono potrzebę zwiększenia znaczenia kwestii zatrudnienia oraz wymiaru społecznego w systemie zarządzania na poziomie UE oraz przedstawiono sposoby większego włączenia przedstawicieli pracodawców i pracowników w określanie priorytetów UE.

Przewodniczący **Barroso** powiedział: „Aby obniżyć nieakceptowalnie wysoki poziom bezrobocia, Europa potrzebuje strategii w zakresie tworzenia miejsc pracy. Unia Europejska dysponuje ogromnym niewykorzystanym potencjałem w tym zakresie. W nadchodzących latach w sektorach zielonej gospodarki, zdrowia i nowych technologii stworzone zostanie łącznie ponad 20 mln miejsc pracy. Państwa członkowskie muszą wykorzystać te możliwości poprzez mobilizację istniejących zasobów i stymulowanie swoich rynków pracy w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi. Działając wspólnie możemy tego dokonać.”

Prezentując w Strasburgu nowy pakiet, unijny komisarz **László Andor**, odpowiedzialny za zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie społeczne, stwierdził: „Aktualne dramatycznie wysokie poziomy bezrobocia w UE nie mogą być akceptowane; tworzenie miejsc pracy musi stać się rzeczywistym priorytetem Europy.” Po czym dodał: „Jeżeli chcemy na nowo osiągnąć wzrost gospodarczy i poradzić sobie z zasadniczymi zmianami strukturalnymi, takimi jak przechodzenie do zielonej gospodarki, starzenie się społeczeństwa i zmiany technologiczne, Unia Europejska musi dysponować dynamicznym i zapewniającym włączenie społeczne europejskim rynkiem pracy”.

Elementy pakietu na rzecz zatrudnienia

1. W pakiecie na rzecz zatrudnienia wzywa się państwa członkowskie do wzmocnienia ich krajowych polityk zatrudnienia. Pakiet zawiera w szczególności adresowane do państw członkowskich propozycje:

- stworzenia warunków sprzyjających tworzeniu miejsc pracy i popytu na pracę, takich jak skutkujące tworzeniem nowych miejsc pracy subsydia związane z zatrudnianiem, przenoszenie obciążeń podatkowych z zatrudnienia na obszar środowiska naturalnego (neutralny wpływ na budżet) lub wspieranie samozatrudnienia;
- wykorzystania obszarów o dużym potencjale zatrudnienia, takich jak zielona gospodarka, w których do 2020 r. można stworzyć 20 mln miejsc pracy, włączenia zatrudnienia w tej branży do krajowych planów zwiększania zatrudnienia oraz zwiększenia wiedzy o zielonych umiejętnościach;
- poprawy planowania i prognozowania zatrudnienia w sektorze zdrowia, w celu lepszego dopasowania popytu i podaży pracowników służby zdrowia, oferując im równocześnie długoterminowe perspektywy zatrudnienia i pobudzając wymianę informacji na temat innowacyjnych i skutecznych strategii zatrudnienia i zatrzymywania tych pracowników. Komisja rozpoczęła także konsultacje poświęcone perspektywom zatrudnienia w sektorze usług osobistych i dla gospodarstw domowych;
- wspierania zwiększania liczby miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji w zakresie TIK oraz promowania rozwijania umiejętności cyfrowych wśród pracowników.

2. Komunikat określa także kluczowe obszary wymagające przeprowadzenia reform w celu zdynamizowania rynków pracy oraz sprawienia by w większym stopniu sprzyjały one włączeniu społecznemu i tym samym były bardziej odporne na zmiany gospodarcze.

Propozycje te obejmują:

- wykorzystanie doświadczeń płynących z kryzysu, takich jak wspieranie elastyczności poszczególnych podmiotów w celu zmniejszenia niepewności zatrudnienia i obciążeń podatkowych;
 - ustalenie trwałych wynagrodzeń na odpowiednim poziomie i unikanie pułapek związanych ze zbyt niskim poziomem wynagrodzeń;
 - zapewnienie odpowiednich porozumień dotyczących umów w celu zapobiegania nadmiernemu wykorzystywaniu niestandardowych rodzajów umów; Komisja podkreśla także konieczność dania szansy młodym ludziom oraz rozwijania uczenia się przez całe życie, które jest podstawą bezpieczeństwa zatrudnienia i wydajności;
 - w kontekście 4 mln nieobsadzonych miejsc pracy w UE pakiet na rzecz zatrudnienia zachęca do większych inwestycji w umiejętności, aby zaradzić niedopasowaniu umiejętności na europejskich rynkach pracy, a także lepiej przewidywać zapotrzebowanie na umiejętności. W pakiecie przedstawiono konkretne instrumenty na rzecz poprawy uznawania umiejętności i kwalifikacji oraz zbliżenia środowiska edukacji i świata pracy.
3. Celem pakietu na rzecz zatrudnienia jest także stworzenie prawdziwego unijnego rynku pracy:
 - w celu zwiększenia mobilności pracowników Komisja jest w pełni zaangażowana w usunięcie praktycznych i prawnych przeszkód w swobodnym przepływie pracowników, takich jak ułatwienie przenoszenia praw emerytalnych, sposób opodatkowania pracowników transgranicznych lub świadomość w zakresie praw i obowiązków. Wzywa ona państwa członkowskie do umożliwienia przenoszenia za granicę zasiłków dla bezrobotnych poszukujących pracy w innym państwie (na maksymalny okres 6 miesięcy). Komisja zdecydowanie wzywa także państwa członkowskie do zniesienia ograniczeń w dostępie do rynku pracy dla pracowników pochodzących z Bułgarii i Rumunii oraz do dopuszczenia obywateli innych państw członkowskich do stanowisk pracy w służbie publicznej;

- w celu lepszego dopasowania miejsc pracy i osób poszukujących pracy, pakiet zawiera propozycję przekształcenia portalu internetowego dla osób poszukujących pracy EURES w prawdziwe europejskie narzędzie pośrednictwa pracy i rekrutacji oraz przewiduje opracowanie (do 2013 r.) innowacyjnego systemu samoobsługowych aplikacji online, które pozwolą użytkownikom na dostęp w czasie rzeczywistym do czytelnej mapy ofert pracy w Europie.

4. Pakiet na rzecz zatrudnienia otwiera ponadto drogę do większej koordynacji i monitorowania polityk zatrudnienia na poziomie UE, zgodnie z zarządzaniem gospodarczym UE. Począwszy od 2013 r. Komisja planuje wprowadzić w ramach europejskiego semestru tablicę wyników, która pozwoli śledzić postępy państw członkowskich w realizacji ich krajowych planów zwiększania zatrudnienia. Aby zwiększyć zaangażowanie krajowych i unijnych partnerów społecznych w tworzenie polityki zatrudnienia, Komisja przedstawiła plany wymiany opinii i monitorowania zmian zarobków na poziomie UE. W pakiecie podkreślono ponadto związek między strategią a instrumentami finansowymi UE (takimi jak Europejski Fundusz Społeczny) w procesie wspierania priorytetów i reform w obszarze zatrudnienia poszczególnych państw.

5. Kontekst

Aby jeszcze bardziej zmobilizować wszystkich partnerów do realizacji zapowiadanych środków, pakiet zostanie poddany dyskusji na poświęconej zatrudnieniu konferencji wysokiego szczebla, która odbędzie się w dniach 6-7 września. Pakiet na rzecz zatrudnienia zawiera komunikat Komisji w sprawie polityki „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” oraz dziewięć dokumentów roboczych służb Komisji, z których dwa są dokumentami do dyskusji:

- Analiza tendencji i wyzwań na rynku pracy (opracowanie analityczne)
- Ramy jakości staży (dokument do dyskusji)
- Realizacja inicjatywy „Szanse dla młodzieży”: pierwsze kroki (sprawozdanie okresowe)
- Wykorzystanie potencjału ekologicznego wzrostu gospodarczego w zakresie zatrudnienia
- Wykorzystanie potencjału TIK w zakresie zatrudnienia
- Plan działania na rzecz pracowników sektora zdrowia w UE
- Pracownicy sektora usług dla gospodarstw domowych (dokument do dyskusji)
- Otwarte, dynamiczne rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu (ocena modelu flexicurity)
- Reforma Europejskich Służb Zatrudnienia na rzecz realizacji celów strategii Europa 2020 (szczegóły reformy EURES)

- **Dodatkowe informacje**

Komunikat „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”:

http://eur-lex.europa.eu/Result.do?checktexts=checkbox&TypeAffichage=sort_key&page=1&idReq=3&Submit22=GO

Wszystkie dokumenty, także dokumenty robocze służb Komisji, są dostępne na następującej stronie internetowej:

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?policyArea=&type=0&country=0&year=0&advSearchKey=emplpackageswd&mode=advancedSubmit&langId=en&orderBy=docOrder>

Monitorowanie społecznych skutków kryzysu: badania opinii publicznej w Unii Europejskiej:

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

Strona internetowa DG EMPL poświęcona strategii na rzecz zatrudnienia:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=101>

Opracowała:
Dr Magdalena Skulimowska¹

¹ Na podstawie informacji Komisji Europejskiej.



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.4.2012 r.
COM(2012) 173 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu

{SWD(2012) 90 final}
{SWD(2012) 92 final}
{SWD(2012) 93 final}
{SWD(2012) 95 final}
{SWD(2012) 96 final}
{SWD(2012) 97 final}
{SWD(2012) 98 final}
{SWD(2012) 99 final}
{SWD(2012) 100 final}

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu

WPROWADZENIE

Strategia „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu wyznacza cel 75 % zatrudnionych w przedziale wiekowym od 20 do 64 lat do 2020 r.¹. Jeśli cel ten ma zostać osiągnięty, zatrudnienie w UE będzie musiało wzrosnąć z obecnego poziomu o 17,6 mln dodatkowych miejsc pracy. W czasie kryzysu stopa zatrudnienia spadła jednak do 68,9 % (w trzecim kwartale 2011 r.)². Bezrobocie w UE od początku 2010 r. wynosi stale ponad 9,5 %, a w lutym 2012 r. osiągnęło 10,2 %. Mimo że do połowy 2011 r. odnotowano wzrost liczby miejsc pracy o 1,5 mln, w niewielkim stopniu zrównoważyło to utratę 6 mln miejsc pracy w UE od 2008 r. Spowolnienie wzrostu gospodarczego od połowy 2011 r., przy niekorzystnej perspektywie na 2012 r.³ i powiększających się różnicach pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi i regionami, jedynie pogłębiło problemy związane z zatrudnieniem, włączeniem społecznym i zwalczaniem ubóstwa.⁴

Oprócz recesji spodziewanej w niektórych krajach i przedłużającego się kryzysu zadłużeniowego do przekształceń działalności gospodarczej w Europie przyczyniają się także długofalowe przemiany strukturalne mające wpływ na względną konkurencyjność Europy w gospodarce światowej, takie jak konieczność przejścia na zieloną, niskoemisyjną i zasobooszczędną gospodarkę oraz starzenie się społeczeństwa połączone ze złożonymi przepływami ludności i szybkimi zmianami technologicznymi, którym towarzyszy rozwój dużych wschodzących gospodarek. Te zmiany strukturalne wpływają i będą wpływać na rynki pracy na różne sposoby, szczególnie w odniesieniu do tworzenia i utrzymywania miejsc pracy. Dynamiczne i sprzyjające włączeniu społecznemu rynki pracy, na których ludzie posiadają właściwe umiejętności, są niezbędnym warunkiem, jeśli pod wpływem tych zmian konkurencyjność gospodarki europejskiej ma rosnąć, a nie spadać.

Zgodnie z art. 3 Traktatu celem UE jest osiągnięcie pełnego zatrudnienia i spójności społecznej. Cele te nadal stanowią główne źródło obaw obywateli UE i sedno strategii „Europa 2020”. Prognozy dotyczące wzrostu zatrudnienia zależą w dużym stopniu od zdolności UE do generowania wzrostu gospodarczego poprzez odpowiednią politykę makroekonomiczną i przemysłową oraz politykę innowacji. Jednocześnie zwiększenie

¹ Komunikat Komisji „Europa 2020.„Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, COM (2010) 2020 z 3 marca 2010 r.; konkluzje Rady Europejskiej z 17 czerwca 2010 r.

² Kwartalny przegląd dotyczący zatrudnienia i sytuacji społecznej w UE (EU Employment and Social Situation Quarterly Review), marzec 2012 r.

³ Według śródkresowej prognozy służb Komisji z lutego 2012 r. w bieżącym roku PKB UE ulegnie stagnacji, a strefa euro będzie przechodzić lekką recesję.

⁴ Accompanying Staff Working Document. Labour market trends and challenges (Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji. „Tendencje i wyzwania na rynku pracy”)

wzrostu gospodarczego sprzyjającego zatrudnieniu bezsprzecznie wymaga takiej polityki zatrudnienia, która tworzy korzystne warunki dla tworzenia nowych miejsc pracy, ułatwia pomyślny przebieg przemian na rynku pracy, zwiększa podaż pracy i poprawia jej rozmieszczenie geograficzne oraz dostosowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy. Oprócz przyczyniania się do ożywienia gospodarczego w perspektywie krótkoterminowej polityka zatrudnienia stanowi również element koniecznych inwestycji społecznych, które zapobiegają narastaniu większych kosztów społecznych i budżetowych w perspektywie długoterminowej⁵. W unijnej rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. wezwano do zdecydowanych działań w celu intensyfikacji tworzenia miejsc pracy i odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu, a przesłanie to zostało zdecydowanie powtórzone przez szefów państw lub rządów podczas wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w 2012 r.⁶

Celem niniejszego komunikatu jest uzupełnienie priorytetów dotyczących zatrudnienia, które określono w rocznej analizie wzrostu gospodarczego, o średniookresowe wytyczne dla polityki w kontekście celów dotyczących zatrudnienia wyznaczonych w ramach strategii „Europa 2020”. W komunikacie tym, który oparto na wytycznych dotyczących zatrudnienia⁷, określa się działania, na które w obecnym kontekście należy położyć nacisk. Niniejszy dokument ma na celu budowanie zaufania między wszystkimi podmiotami, które umożliwi wprowadzenie niezbędnych reform w dziedzinie zatrudnienia. Realizując powyższe cele, komunikat odpowiada także na wezwanie Rady Europejskiej⁸ do uzupełnienia nowego zarządzania gospodarczego usprawnionym monitorowaniem polityki zatrudnienia i polityki społecznej, w szczególności w aspektach mogących mieć wpływ na stabilność makroekonomiczną i wzrost gospodarczy⁹.

Niniejszemu komunikatowi towarzyszy kilka dokumentów roboczych służb Komisji, w których szerzej omówiono wzajemne zależności polityki zatrudnienia i wielu innych dziedzin polityki, których celem jest wspieranie inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Dokumenty te stanowią „pakiet dotyczący zatrudnienia”, który służy nie tylko realizacji inicjatywy przewodniej „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” związanej ze strategią „Europa 2020”, lecz także, dzięki lepszej synergii, przyczynia się do wdrożenia innych inicjatyw przewodnich, takich jak „Europejska agenda cyfrowa”, „Unia innowacji”, „Mobilna młodzież”, „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” oraz „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym”. W pakiecie tym wskazuje się również, w jaki sposób można uruchomić środki z budżetu UE, w szczególności z Europejskiego Funduszu Społecznego, w celu wsparcia reformy rynku pracy oraz realizacji inwestycji koniecznych w kontekście pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Pobudzanie dynamiki rynku pracy będzie musiało nastąpić głównie na poziomie krajowym, natomiast w niniejszym komunikacie wprowadza się narzędzia na poziomie UE, które na

⁵ Jak stwierdzono w oświadczeniu członków Rady Europejskiej z dnia 30 stycznia 2012 r., „wskaźniki wzrostu gospodarczego i zatrudnienia zaczną znowu wzrastać wyłącznie wtedy, gdy zastosujemy konsekwentne i szeroko zakrojone podejście, łączące inteligentną konsolidację fiskalną – z zachowaniem inwestycji w przyszły wzrost – z rozsądną polityką makroekonomiczną oraz z aktywną strategią zatrudnienia – z zachowaniem spójności społecznej”.

⁶ Konkluzje Rady Europejskiej z 1–2 marca 2012 r.

⁷ Decyzja Rady 2010/707/UE z 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich.

⁸ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 9 grudnia 2011 r.

⁹ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 9 grudnia 2011 r.

zasadzie dźwigni będą wspierać odnowę gospodarczą sprzyjającą zatrudnieniu. Narzędzia te dotyczą zarówno popytu, jak i podaży na rynku pracy, i obejmują dalsze działania w kierunku utworzenia rzeczywistego unijnego rynku pracy.

1. WSPARCIE TWORZENIA MIEJSC PRACY

Wsparcie tworzenia miejsc pracy i (re)alokacji siły roboczej powinno być ukierunkowane na rozwój zrównoważonej działalności, sektorów i przedsiębiorstw, w szczególności wśród małych i średnich przedsiębiorstw¹⁰. Polityka musi mieć na celu dalszą poprawę zarówno wydajności, jak i zatrudnienia, przyczyniając się do takiej alokacji zasobów ludzkich, która odpowiada potrzebom gospodarczym i społecznym wskazanym w strategii „Europa 2020” i która zachowuje równowagę między sektorami dóbr wymiennych i niewymiennych. Powinno to również poprawić sytuację na rynku pracy słabszych grup, takich jak młodzież, kobiety, pracownicy najmniej wykwalifikowani, starsi pracownicy, jak również przedstawiciele mniejszości. Aby odpowiedzieć na kluczowe strukturalne wyzwania gospodarcze, przed którymi stoi Europa, przekrojowym środkiem powinny towarzyszyć konkretne działania w sektorach, w których występuje szczególnie duży potencjał stymulowania wzrostu gospodarczego sprzyjającego zatrudnieniu.

1.1. Intensywniejsze tworzenie nowych miejsc pracy we wszystkich sektorach gospodarki poprzez wspieranie popytu na pracę

Polityka zatrudnienia pomaga tworzyć warunki sprzyjające tworzeniu miejsc pracy. W tym celu można wykorzystać środki z budżetu UE (w szczególności z Europejskiego Funduszu Społecznego)¹¹. Poza środkami dotyczącymi podaży siły roboczej, takimi jak inwestycje w umiejętności i aktywizację oraz usługi związane z wyszukiwaniem odpowiednich pracowników, wiele narzędzi pozytywnie wpływa na popyt na pracę:

- **Skierowanie dofinansowania zatrudnienia na tworzenie *nowych* miejsc pracy.** Dofinansowanie zatrudnienia jest szeroko stosowane przez państwa członkowskie jako sposób na łagodzenie skutków kryzysu gospodarczego związanych z bezrobociem i jest zazwyczaj ukierunkowane na grupy w niekorzystnej sytuacji. Stworzenie odpowiedniego rodzaju zachęt i dofinansowania zatrudnienia powinno zachęcać pracodawców, by przyjmowali więcej osób, niż zwalniają, oraz tworzyli miejsca pracy, które w przeciwnym wypadku nie zostałyby utworzone. Koncentrowanie się na grupach w najtrudniejszej sytuacji, takich jak młodzież lub długotrwale bezrobotni, jest uzasadnione, a pozytywne efekty widać zazwyczaj wtedy, gdy dofinansowanie zatrudnienia połączone jest z innymi wysiłkami mającymi na celu pomoc grupom docelowym.
- **Zmniejszenie klina podatkowego związanego z kosztami pracy w taki sposób, by nie miało ono wpływu na budżet,** poprzez położenie nacisku na podatki

¹⁰ MŚP odpowiadają za 85 % wzrostu liczby miejsc pracy netto w latach 2002–2010.

¹¹ Należy zapewnić zgodność z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy państwa przy uwzględnieniu przewidzianych w tych przepisach możliwości dotyczących pomocy na zatrudnienie (zob. w szczególności art. 15, 16, 40-42 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 9 sierpnia 2008 r., L 214).

ekologiczne¹², konsumpcyjne lub majątkowe oraz właściwe monitorowanie efektów redystrybucyjnych. W wielu państwach członkowskich możliwe jest obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawcę, które stanowią lwią część klina podatkowego. Zmniejszenie klina podatkowego dla grup w najtrudniejszej sytuacji – w szczególności o niskich dochodach – powinno mieć także pozytywny wpływ na ich zatrudnienie w dłuższej perspektywie, co czyni z niego preferowane narzędzie zwiększania popytu na pracę. Niemniej jednak projektowanie i wdrażanie tego rozwiązania musi być starannie przygotowane, by nie miało ono negatywnego wpływu na szanse zatrudnienia grup, którym niewiele zabraknie do spełnienia kryteriów objęcia tym instrumentem. Ponadto zmniejszenie klina podatkowego może mieć negatywny wpływ na gospodarkę, jeżeli nie będzie właściwie ukierunkowane.

- **Propagowanie i wspieranie samozatrudnienia, przedsiębiorstw społecznych i zakładania przedsiębiorstw.** Osoby poszukujące pracy, które posiadają odpowiednią motywację do założenia i prowadzenia przedsiębiorstwa, muszą pokonywać znaczne bariery, w tym brak umiejętności zawodowych lub biznesowych, możliwości mentoringu oraz trudności w dostępie do finansowania. Rozbudzanie ducha przedsiębiorczości, zwiększenie dostępności usług wspierających nowo powstałe przedsiębiorstwa i dostępności mikrofinansowania oraz przekształcenie świadczeń dla bezrobotnych w dotacje na rozpoczęcie działalności odgrywają istotną rolę w ułatwianiu samozatrudnienia oraz tworzeniu nowych miejsc pracy. Wsparcie powinno być skierowane do grup o największym potencjale (takich jak bezrobotni posiadający umiejętności zawodowe, kobiety lub młodzież), i powinno opierać się na ścisłej współpracy między służbami zatrudnienia a podmiotami udzielającymi przedsiębiorstwom wsparcia i finansowania. Podmioty gospodarki społecznej i **przedsiębiorstwa społeczne** są istotnymi czynnikami napędzającymi tworzenie miejsc pracy i innowacje społeczne sprzyjające włączeniu społecznemu. Podmioty te wymagają szczególnego wsparcia, w tym poprzez zamówienia publiczne i dostęp do finansowania.
- **Przekształcenie pracy nieformalnej lub nierejestrowanej w legalne zatrudnienie.** Praca nierejestrowana jest nielegalna. Ma ona poważny wpływ na budżet poprzez spadek dochodów podatkowych i z tytułu ubezpieczeń społecznych. Ma także negatywny wpływ na wydajność, warunki pracy, rozwój umiejętności i uczenie się przez całe życie. Stanowi ona wątpliwą podstawę do uprawnień emerytalnych oraz dostępu do opieki zdrowotnej. Poprzez zapobieganie i zwalczanie pracy nierejestrowanej, pełne wdrożenie dyrektywy 2009/52/WE w sprawie kar i nielegalnych pracowników, jak również pomagając pracownikom nierejestrowanym w integracji na legalnym rynku pracy, można wesprzeć proces konsolidacji fiskalnej, gdyż działania te stwarzają równe warunki działania dla przedsiębiorstw i poprawiają jakość zatrudnienia. Potrzebna jest lepsza współpraca państw członkowskich w tym obszarze.

¹² W komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.” (COM(2011) 112) wskazano, że wykorzystanie przychodów ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień do emisji oraz opodatkowania emisji CO₂ do obniżenia kosztów pracy miałyby pozytywny wpływ na zatrudnienie.

- **Wyższe płace netto.** Niektóre państwa członkowskie stosują świadczenia pracownicze, by ograniczyć ubóstwo pracujących lub by zachęcać do podejmowania pracy. Do wspólnych cech systemów uzupełniania zarobków pracowników należy przeznaczenie takich świadczeń dla osób lub gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz stopniowe wycofywanie świadczeń wraz ze wzrostem osiąganych dochodów. Wyższa płaca netto motywuje słabiej wykwalifikowanych pracowników do podjęcia pracy, a przy określonym poziomie płac pracodawcy łatwiej zapełnią wolne stanowiska pracy dzięki słabszej presji na wzrost płac. Przy konstruowaniu świadczeń pracowniczych należy jednak unikać pułapki niskich płac. Rozwiązania takie wywierają korzystne skutki przy znaczących różnicach zarobków na najniższym poziomie rozkładu dochodów.
- **Modernizacja systemów ustalania płac w celu dostosowania płac do zmian wydajności pracy oraz sprzyjania tworzeniu miejsc pracy.** Takie mechanizmy ustalania płac, które zapewniają odzwierciedlenie zmian wydajności pracy i warunków na lokalnym rynku pracy w rzeczywistym wzroście płac, są warunkiem wstępnym, by wzrost produkcji właściwie przekładał się na rosnący popyt na pracę i, ostatecznie, na tworzenie miejsc pracy. Zgodnie z krajowymi praktykami rokowań zbiorowych zmiany płac powinny uwzględniać pozycję konkurencyjną państw członkowskich. Choć ograniczenie lub dostosowanie płac może być konieczne w niektórych sektorach lub państwach członkowskich, w poszczególnych sektorach mogą być wprowadzane podwyżki, które pomagają podtrzymać zagregowany popyt, jeżeli płace pozostają znacznie w tyle za zmianami wydajności pracy.

1.2. Wykorzystanie potencjału tworzenia miejsc pracy w kluczowych sektorach gospodarki

Dzisiejsza Europa stoi w obliczu głębokich strukturalnych transformacji, które wskazano w strategii „Europa 2020”, w szczególności przejścia na zieloną, niskoemisyjną i zasobooszczędną gospodarkę, starzenia się społeczeństwa i szybkich postępów technologicznych. Aby sprostać tym wyzwaniom i przekształcić je w prawdziwe szanse, nasza gospodarka wymagać będzie gruntownej transformacji w ciągu następnego dziesięciolecia. Takie przekształcenie gospodarki podniesie jej konkurencyjność i znacząco pobudzi wzrost gospodarczy oraz tworzenie miejsc pracy, jak też umożliwi zaspokojenie potrzeb gospodarczych i społecznych. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. wskazano trzy główne obszary, w których występuje znaczny potencjał w zakresie tworzenia miejsc pracy.

- **Wzrost liczby miejsc pracy w ramach zielonej gospodarki był dodatni** w całym okresie recesji i prognozuje się, że nadal będzie dość wysoki. Tylko w sektorach związanych z efektywnością energetyczną i energią odnawialną do 2020 r. może powstać 5 mln miejsc pracy¹³. Rozwój rynków produktów i usług, polityka w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji, nowe ramy regulacyjne i instrumenty rynkowe zmieniają nasze struktury przemysłowe i gospodarcze w kierunku większej

¹³ W oparciu o różne modele, do 2020 r. wprowadzenie indywidualnych środków w zakresie efektywności energetycznej może doprowadzić do stworzenia lub utrzymania dwóch milionów zielonych miejsc pracy, podczas gdy rozwój sektora związanego z energią odnawialną może przynieść, według szacunków, około trzech milionów miejsc pracy – Accompanying Staff Working Document Exploiting the employment potential of green growth. (Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji. „Wykorzystanie potencjału ekologicznego wzrostu gospodarczego w zakresie zatrudnienia”).

oszczędności zasobów, co doprowadzi do ponownego zdefiniowania wielu nowych miejsc pracy w prawie wszystkich sektorach. Sektory wysokoemisyjne staną przed koniecznością zmian w kierunku niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki, w związku z czym wiele miejsc pracy w tych sektorach ulegnie przekształceniu, natomiast w sektorach zielonych i niskoemisyjnych powstaną nowe miejsca pracy. Zasięg tych zmian będzie zróżnicowany na poszczególnych terytoriach. Jeżeli nawet na przejściu na zieloną gospodarkę zasobooszczędną początkowo skorzystają głównie wysoko wykwalifikowani pracownicy, to zmodernizowane i zrównoważone produkcja i usługi mogą w odpowiednim czasie stać się źródłem wielu miejsc pracy dla pracowników o średnich kwalifikacjach, zaś osoby o niższych kwalifikacjach oraz starsi pracownicy będą musieli się przystosować. Wspieranie za pośrednictwem rynków pracy oraz wizja zapotrzebowania na umiejętności to elementy niezbędne do wspierania i rozwijania zielonej i zasobooszczędnej gospodarki, co udokumentowano w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.¹⁴ Udana zarządzanie taką znaczącą przemianą wymaga połączonych wysiłków ze strony UE i państw członkowskich.

- **Zatrudnienie w sektorze zdrowia i opieki społecznej w UE szybko wzrasta** ze względu na starzenie się społeczeństwa oraz rozwój usług mających na celu skuteczniejsze spełnianie wymogów jakościowych i zaspokajanie rosnącego popytu na zindywidualizowaną opiekę i profesjonalne usługi socjalne. Wielkość i szybki wzrost tych sektorów (dwukrotnie wyższy od wzrostu zatrudnienia ogółem) sugeruje, że będą one nadal miały kluczowe znaczenie dla powstawania nowych miejsc pracy w nadchodzących latach. Aby wykorzystać swój potencjał tworzenia miejsc pracy, sektory te muszą zmierzyć się z pewnymi wyzwaniem. Należy wśród nich wymienić powiększające się niedobory pracowników opieki zdrowotnej; starzenie się tej grupy pracowników oraz niewystarczającą liczbę nowych osób, które mogą zastąpić pracowników przechodzących na emeryturę; pojawianie się nowych sposobów leczenia współwystępujących chorób przewlekłych; coraz szersze zastosowanie technologii wymagających nowych kombinacji umiejętności oraz nierównowaga poziomu umiejętności i modeli pracy. Naborowi i utrzymaniu pracowników nie sprzyjają także wymagające warunki pracy oraz niskie i wolno rosnące płace. Utrzymanie odpowiedniej podaży i jakości usług zdrowotnych przy zwiększonych ograniczeniach budżetowych stanowi wyzwanie zarówno pod względem społecznym, jak i pod względem zatrudnienia, co wykazano w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.¹⁵ Ponadto, w wyniku zmian demograficznych i zmian w strukturze rodziny oraz potrzeby lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, powstają nowe usługi obejmujące szeroki zakres działalności, które przyczyniają się także do tworzenia miejsc pracy. Informacje na ten temat również zawarto w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji, w sprawie którego rozpoczyna się konsultacje społeczne¹⁶.

¹⁴ Accompanying Staff Working Document Exploiting the employment potential of green growth. (Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji. „Wykorzystanie potencjału ekologicznego wzrostu gospodarczego w zakresie zatrudnienia”)

¹⁵ Accompanying Staff Working Document An action plan for the EU health workforce. (Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji. „Plan działań dotyczący pracowników opieki zdrowotnej w UE”)

¹⁶ Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji. „Wykorzystywanie potencjału usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych w zakresie zatrudnienia”

- **Popyt na specjalistów z dziedziny technologii informacyjno-komunikacyjnych nadal rośnie.** Zatrudnienie osób zajmujących się technologiami informacyjno-komunikacyjnymi rosło o ok. 3 % rocznie, przy czym popyt na pracowników przewyższał podaż. Rozwój i wdrażanie technologii informacyjno-komunikacyjnych stanie się głównym czynnikiem wzrostu międzynarodowej konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw, co z kolei będzie miało zasadnicze znaczenie dla zwiększenia zatrudnienia. Wzrost umiejętności i kompetencji europejskich firm i pracowników w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych będzie wymagał znacznych wysiłków w dziedzinie edukacji oraz wprowadzenia polityki dotyczącej umiejętności pracowników i ustanowienia odpowiedniej infrastruktury, o czym mowa w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji¹⁷.

1.3. Uruchamianie funduszy UE na tworzenie miejsc pracy

Środki w ramach polityki spójności (EFS, EFRR i Fundusz Spójności) oraz EFRR i EFMR są istotnym źródłem inwestycji pobudzających trwały wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Przyczyniają się one do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Unii. Komisja zaproponowała ściśle dostosowanie tych instrumentów w latach 2014-2020 do celów strategii „Europa 2020”.¹⁸ Niezwykle istotne jest, by krajowe, regionalne i lokalne władze w pełni i z maksymalną skutecznością uczyniły użytek z dostępnych środków, by Europa rozwinęła i wykorzystała swój potencjał gospodarczy, dzięki czemu wzrośnie zatrudnienie i wydajność pracy.

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) współfinansuje środki aktywizacji na rynku pracy, w tym dofinansowanie zatrudnienia, szkolenia zawodowe i z zakresu przedsiębiorczości, programy mikrofinansowania, jak również opracowywanie i wdrażanie polityki zatrudnienia na terytorium Unii. Na lata 2014–2020 Komisja wnioskuje o minimalną wielkość środków EFS w wysokości przynajmniej 84 mld EUR na cele wsparcia takich priorytetów inwestycyjnych, jak dostęp do zatrudnienia osób poszukujących pracy i pozostających bez pracy; trwała integracja młodzieży NEET (młodzieży, która nie pracuje, nie kształci się ani nie poszukuje pracy) z rynkiem pracy, w tym poprzez gwarancje dla młodzieży; samozatrudnienie, przedsiębiorczość i zakładanie przedsiębiorstw; jak również inwestycje w edukację i włączenie społeczne oraz budowanie zdolności w administracji publicznej.

Wzrośnie wkład **Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)** w tworzenie miejsc pracy w latach 2014-2020 dzięki proponowanemu skoncentrowaniu środków na badaniach, rozwoju technologicznym i innowacji, zwiększeniu konkurencyjności MŚP i wsparciu przemian w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, w tym propagowaniu energii odnawialnej i efektywności energetycznej. EFRR będzie inwestował także w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych i uzupełni finansowanie EFS w zakresie wspierania zatrudnienia i mobilności pracowników, między innymi poprzez inwestycje w infrastrukturę edukacyjną, szkoleniową i służb zatrudnienia oraz wsparcie dla samozatrudnienia i zakładania przedsiębiorstw. EFRR będzie także wspierał inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i socjalną.

¹⁷ Accompanying Staff Working Document Exploiting the employment potential of ICTs.. (Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji. „Wykorzystanie potencjału technologii informacyjno-komunikacyjnych w zakresie zatrudnienia”)

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. „Budżet z perspektywy „Europa 2020” – część 1”, COM(2011) 500 z 29 czerwca 2011 r.

Europejski instrument mikrofinansowy Progress wspiera samozatrudnionych oraz mikroprzedsiębiorstwa, udzielając gwarancji i inwestycji finansowanych pośrednikom mikrofinansowym w całej UE. Oczekuje się, że przy użyciu środków na lata 2007–2013 instrument ten zapewni dźwignię finansową dla mikrokredytów o wysokości do 500 mln EUR. Komisja zaproponowała przedłużenie tego instrumentu na lata 2014–2020, aby objąć segmenty rynku o niedostatecznym finansowaniu i ułatwić dostęp do finansowania przedsiębiorstwom społecznym. Dostępność mikrofinansowania ułatwana jest także przez szereg odnawialnych instrumentów współfinansowanych przez EFRR lub EFS.

Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG), którego kontynuację Komisja zaproponowała również w latach 2014–2020, pomaga zarządzać procesami restrukturyzacyjnymi poprzez współfinansowanie środków na przekwalifikowanie i poszukiwanie pracy dla pracowników dotkniętych zwolnieniami na dużą skalę wynikającymi ze zmian zachodzących w światowej strukturze handlu.

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) wspiera zróżnicowanie miejsc pracy w kierunku działalności pozarolniczej oraz rozwoju małych przedsiębiorstw wiejskich, w tym poprzez inwestycje w umiejętności, transfer wiedzy oraz pomoc dla młodych rolników rozpoczynających działalność.

Europejski Fundusz Rybacki, który w latach 2014-2020 zostanie włączony do jednolitego **Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR)**, wspiera przejście do zrównoważonego rybołówstwa oraz dywersyfikację lokalnych gospodarek, w tym poprzez szkolenia i wsparcie dla małych przedsiębiorstw.

TWORZENIE MIEJSC PRACY

Komisja proponuje:

- zestaw głównych działań w zakresie zatrudnienia w zielonej gospodarce;
- plan działania w zakresie zatrudnienia w opiece zdrowotnej;
- zestaw głównych działań w zakresie zatrudnienia w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Propozycje te załączono do niniejszego komunikatu, a ich bardziej szczegółowe omówienie zamieszczono w odpowiednich dokumentach służb roboczych Komisji.

Komisja rozpoczyna:

- konsultacje w sprawie potencjału usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych w zakresie wysokiej jakości miejsc pracy;
- konsultacje w sprawie utworzenia na poziomie UE platformy obejmującej inspektoraty pracy i inne organy egzekwowania prawa w celu zwalczania pracy nierejestrowanej; celem platformy będzie poprawa współpracy, wymiana najlepszych praktyk i określenie wspólnych zasad inspekcji do końca 2012 r.;

Komisja wzywa państwa członkowskie i Radę do:

- realizacji bez zwłoki strategii „Europa 2020” oraz, w oparciu o kierunki polityki wskazane w niniejszym komunikacie, do przyjęcia ambitnego podejścia i polityki w zakresie tworzenia miejsc pracy w ramach krajowych planów zwiększania zatrudnienia (stanowiących część krajowych programów reform).

2. PRZYWRÓCENIE DYNAMIKI RYNKOM PRACY

Rynki pracy są dynamiczne tylko wtedy, gdy polityka zatrudnienia ułatwia przekształcenia służące wzmocnieniu wydajności i jakości pracy, gdy pracownicy posiadają odpowiednie umiejętności, a ludzie są wystarczająco mobilni, by reagować na tendencje geograficzne w zakresie wolnych miejsc pracy. Strategia „Europa 2020” kładzie szczególny nacisk na reformę rynku pracy, rozwój kapitału ludzkiego i mobilności geograficznej w celu lepszego przygotowania pracowników w UE do zmian oraz w celu tworzenia możliwości zatrudnienia.

2.1. Reformy rynków pracy

Wspólne zasady wdrażania modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity) w UE pozostają ważnym etapem strategicznym w budowaniu dynamicznych rynków pracy, którego celem jest zaangażowanie państw członkowskich w zintegrowane strukturalne reformy rynku pracy. Flexicurity w zintegrowany i spójny sposób gromadzi kilka polityk w zakresie rynku pracy (rozwiązania umowne, środki aktywnej polityki rynku pracy, uczenie się przez całe życie oraz systemy ochrony socjalnej), aby zwiększyć zarówno elastyczność, jak i bezpieczeństwo socjalne oraz sprawić, by rynki pracy były bardziej odporne na procesy dostosowania ekonomicznego.

W trakcie kryzysu niektóre państwa członkowskie podjęły ważne strukturalne reformy rynku pracy i wprowadziły tymczasowe środki w celu utrzymania miejsc pracy. Wyraźnie widać jednak, że postępy w kierunku zwiększonej elastyczności i bezpieczeństwa społecznego były niewielkie i nierówne. W świetle ograniczeń budżetowych trwająca w UE debata na temat flexicurity w kontekście inicjatywy przewodniej „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” umożliwiła określenie wielu środków niezbędnych, aby pomóc rynkom pracy dostosować się w reakcji na kryzys i wyzwania strukturalne w kontekście strategii „Europa 2020”.¹⁹

W ramach kolejnych etapów strukturalnych reform rynku pracy należy uwzględnić w szczególności następujące kwestie:

2.1.1. *Bezpieczne przemiany na rynku pracy i rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu*

- **Wykorzystanie wewnętrznej elastyczności w celu zwiększenia bezpieczeństwa oraz ograniczenia kosztów budżetowych.** Kryzys pokazał, że wewnętrzna elastyczność może w czasach dekonunktury gospodarczej bardzo skutecznie przyczynić się do utrzymywania miejsc pracy oraz obniżenia kosztów dostosowawczych. Zastosowanie kont czasu pracy lub banków godzin, pracy w zmniejszonym wymiarze czasu oraz klauzuli otwartych w układach zbiorowych pracy w odniesieniu do niektórych warunków pracy ułatwiło ochronę miejsc pracy i konkurencyjności przedsiębiorstw, środki te pozwoliły bowiem na uniknięcie redukcji zatrudnienia lub odłożenie ich w czasie. Praca w zmniejszonym wymiarze czasu w wielu przypadkach doprowadziła do spadku wydajności pracy, rozwiązanie to pomogło jednak w utrzymaniu umiejętności, miejsc pracy oraz zaufania między podmiotami na rynku pracy, a koszty pracy w takim systemie były co do zasady

¹⁹ Accompanying Staff Working Document Open, dynamic and inclusive labour markets. (Towarzystający dokument roboczy służb Komisji. „Otwarte, dynamiczne rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu”)

niższe niż koszty świadczeń dla bezrobotnych. Przestrzeń fiskalna na finansowanie tego rodzaju systemów jest jednak obecnie bardziej ograniczona niż dwa lata temu, dlatego dialog społeczny na poziomie przedsiębiorstwa i na wyższych szczeblach odgrywa bardziej istotną rolę w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań dotyczących wewnętrznej elastyczności.

- **Godziwe i zrównoważone płace oraz unikanie pułapki niskich płac.** Nawet przed kryzysem posiadanie pracy nie zawsze chroniło przed ubóstwem, a wskaźnik ubóstwa pracujących w UE nadal przekracza 8 %. Ryzyko ubóstwa pracujących jest wysokie, w szczególności w krajach o nierównym rozkładzie zarobków i niskim minimalnym wynagrodzeniu, wśród osób pracujących na podstawie umów na czas określony i w warunkach niskiej intensywności pracy oraz wśród osób samotnie wychowujących dzieci.²⁰ Ustalenie minimalnych wynagrodzeń na odpowiednim poziomie może pomóc w ograniczeniu rosnącego ubóstwa pracujących²¹. Jest to istotny czynnik zapewniający godziwą jakość miejsc pracy. W większości państw członkowskich obowiązują obecnie minimalne wynagrodzenia wprowadzone w drodze ustawy, w innej prawnie wiążącej formie lub mające powszechne zastosowanie²². Wpływ minimalnego wynagrodzenia zarówno na popyt, jak i na podaż może różnić się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich, zależnie od ustalonej wysokości tego wynagrodzenia, jak również w zależności od innych polityk i instytucji rynku pracy. Konieczne jest dostateczne dostosowywanie pułapów wynagrodzeń z udziałem partnerów społecznych, tak by uwzględniały one ogólną sytuację gospodarczą. Zróżnicowanie wynagrodzeń minimalnych, przyjęte już w niektórych państwach członkowskich, może być w tym kontekście skutecznym sposobem utrzymania popytu na pracę.
- **Czerpanie korzyści ze zmian.** Warunkiem elastyczności rynku pracy jest wyeliminowanie ryzyka związanego ze zmianami w życiu zawodowym. Częste zmiany w przebiegu kariery zawodowej, zarówno zmiany na lepsze, jak i takie, które nie przynoszą poprawy sytuacji lub nawet ją pogarszają, są dziś rzeczywistością dla wielu pracowników, szczególnie dla tych młodych. Jakość tych zmian będzie determinować jakość całej kariery zawodowej pracownika. Bezpieczeństwo w całym przebiegu kariery zawodowej, w tym podczas zmian statusu na rynku pracy (np. przejście od etapu szkolenia do zatrudnienia, powrót z urlopu macierzyńskiego do pracy, przejście w kierunku samozatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej itp.), jest konieczne, by obywatele dysponowali narzędziami niezbędnymi do utrzymania szans na zatrudnienie i pomyślnego przeprowadzenia wspomnianych zmian. Niektóre kwestie zasługują na szczególną uwagę: przechodzenie **młodych ludzi** z etapu nauki do pracy, w świetle danych, które świadczą o tym, że praktyki i staże wysokiej jakości mogą być dobrym sposobem uzyskania dostępu do świata pracy, lecz powtarzają się także przypadki złego wykorzystania staży; integracja **kobiet** na rynku pracy poprzez zapewnienie równych płac i odpowiednich usług w zakresie opieki nad dziećmi, eliminowanie wszelkiej

²⁰ Employment and Social Developments in Europe 2011; Is working enough to avoid poverty? In-work poverty mechanism and policies in the EU (Zatrudnienie a zmiany społeczne w Europie w 2011 r.; Czy praca chroni przed ubóstwem? Mechanizm ubóstwa pracujących i polityki w UE.)

²¹ OECD, divided we stand: why inequality keeps rising, (OECD, jesteśmy podzieleni: dlaczego nierówność wciąż rośnie?), 2011 r.

²² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics. Wysokość minimalnych wynagrodzeń waha się od 30 do 50 % średnich miesięcznych zarobków brutto.

dyskryminacji²³ oraz takich elementów systemów podatkowego, które zniechęcają kobiety do podejmowania pracy, a także poprzez optymalizację długości urlopu macierzyńskiego i urlopu wychowawczego; oraz zmiany w karierze zawodowej **starszych pracowników**, które, w kontekście modernizacji systemów emerytalnych i wydłużenia okresu aktywności zawodowej, wymagają zastosowania kompleksowych środków, takich jak zachęty podatkowe, dostęp do możliwości uczenia się przez całe życie za pośrednictwem poradnictwa zawodowego i szkoleń, elastyczny czas pracy dla tych, którzy go potrzebują, oraz bezpieczne i zdrowe warunki pracy.

- **Wzajemne obowiązki w zakresie wspierania bezrobotnych w podjęciu pracy.** W związku z wysokim obecnie poziomem bezrobocia systemy świadczeń dla bezrobotnych, mające na celu wsparcie bezrobotnych w podejmowaniu pracy, powinny ulegać odpowiednim dostosowaniom, tak by pobudzać do szybkiego powrotu do trwałego zatrudnienia. Podczas kryzysu w niektórych przypadkach objęto uprawnieniami do świadczeń dla bezrobotnych niektóre grupy, które do tej pory nie podlegały żadnej ochronie, szczególnie pracowników tymczasowych, oraz rozszerzono uprawnienia przysługujące w innych sytuacjach. Pamiętając o napiętej sytuacji budżetowej w większości państw członkowskich, bardzo ważne jest utrzymanie tych uprawnień dopóty, dopóki odczuwalne są skutki kryzysu. Przy słabym popycie na pracę obniżenie świadczeń mogłoby zwiększyć ryzyko ubóstwa, nie zmniejszając przy tym bezrobocia. Wymagania dotyczące aktywizacji powinny wchodzić w skład koncepcji wzajemnych obowiązków, która polega na utrzymaniu zachęt do pracy przy jednoczesnym zapewnieniu dochodu, zindywidualizowanej pomocy w poszukiwaniu pracy i ochrony przed ryzykiem ubóstwa.
- **Zapewnienie odpowiednich rozwiązań umownych w celu zwalczania segmentacji rynku pracy.** Prawa związane z typem umowy są kolejnym czynnikiem, który obniża jakość zmian na rynku pracy. Z dostępnych danych wynika, że większość nowych miejsc pracy powstałych w ostatnich latach (nawet przed kryzysem) była oparta na umowach czasowych i innych niestandardowych formach zatrudnienia²⁴. Zwiększyło to płynność na rynku pracy i ułatwiło przedsiębiorstwom dostosowanie nakładów pracy do nowych form produkcji i organizacji pracy. W dwóch dyrektywach²⁵ uregulowano pracę w niepełnym wymiarze godzin oraz pracę na czas określony w oparciu o zasadę równego traktowania, a w nowszej dyrektywie²⁶ wprowadzono podobne przepisy dotyczące pracy tymczasowej. Wyraźne preferowanie tego rodzaju stosunków umownych przez pracodawców może być związane z faktem, że w przypadku umów na czas nieokreślony i standardowych umów muszą oni ponosić znacznie wyższe koszty odpraw. Ponadto w wielu przypadkach takie stosunki umowne nie są zastępowane bardziej stałymi formami zatrudnienia. Konieczne jest zatem przeprowadzenie wyważonych reform przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w celu zaradzenia segmentacji rynku pracy i powstrzymania nadmiernego stosowania

²³ W drodze pełnego stosowania dyrektywy 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy.

²⁴ <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=pl&langChanged=true> Rynek pracy i tendencje społeczne.

²⁵ Dyrektywa 97/81/WE w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin, dyrektywa Rady 99/70/WE z 28 czerwca 1999 r. w sprawie pracy na czas określony.

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej.

niestandardowych umów i nadużywania fikcyjnego samozatrudnienia. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie rodzaje umów powinny zapewniać pracownikom dostęp do podstawowego zbioru praw (w tym uprawnień emerytalnych) od chwili podpisania umowy, w tym dostęp do uczenia się przez całe życie, prawo do ochrony socjalnej oraz do ochrony finansowej w przypadku rozwiązania umowy z przyczyn niezawinionych przez pracownika.

- **Odpowiednie przygotowanie do restrukturyzacji gospodarczej.** Pomimo niekorzystnych warunków rynkowych wiele przedsiębiorstw w UE oraz ich pracowników, w skali ogólnej, twórczo zaangażowało się w procesy restrukturyzacji, które okazały się konstruktywne i skuteczne oraz odegrały zasadniczą rolę w ograniczaniu utraty miejsc pracy poprzez innowacyjne rozwiązania, często przy wsparciu władz publicznych i UE. W istocie w ciągu ostatnich dwóch lat odnotowano znaczne zapotrzebowanie na środki wspierające realokację zasobów między przedsiębiorstwami i sektorami. Środki te obejmują zmiany przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia oraz praktyk biznesowych w dziedzinie restrukturyzacji przedsiębiorstw, jak również odpowiednie szkolenia i działania aktywizujące bezrobotnych, które, wraz z odpowiednio skonstruowanymi systemami świadczeń dla bezrobotnych, ułatwiają zwolnionym pracownikom znalezienie nowych miejsc pracy i zdobycie nowych zawodów. Komisja będzie działała w oparciu o reakcje na zieloną księgę w sprawie restrukturyzacji²⁷, tak aby umożliwić rozpowszechnianie najlepszych praktyk i zapewnić odpowiednie działania następcze.
- **Rozwój uczenia się przez całe życie jako klucz do bezpieczeństwa zatrudnienia.** Dostęp do uczenia się przez całe życie, zarówno w okresach zatrudnienia, jak i bezrobocia, jest niezbędnym warunkiem utrzymania szans na zatrudnienie. W tym względzie zasadnicze znaczenie ma zobowiązanie pracodawców do szkolenia swoich pracowników, w szczególności osób nisko wykwalifikowanych i starszych. W przypadku bezrobotnych, w szczególności osób nisko wykwalifikowanych i z grup najbardziej narażonych na bezrobocie, bardzo ważne jest zindywidualizowane poradnictwo zawodowe i szkolenia w zakresie umiejętności poszukiwanych na rynku pracy. Nowe technologie i globalizacja coraz bardziej jednak ograniczają zakres zajęć wymagających średnich kwalifikacji, co sprawia, że niezbędne staje się wprowadzenie na szeroką skalę polityki przekwalifikowania pracowników o średnich kwalifikacjach. Recesja przyspieszyła polaryzację zatrudnienia (niszcząc miejsca pracy wymagające średnich kwalifikacji), co stwarza ryzyko segregacji miejsc pracy w sektory o niskiej i wysokiej jakości. Ograniczałoby to możliwości mobilności zawodowej, należy więc przeciwdziałać temu zjawisku.
- **Dać szanse młodzieży.** Europejska młodzież odczuwa najbardziej dotkliwie skutki kryzysu gospodarczego i strukturalnych problemów rynku pracy, o czym mowa w niedawno przyjętej inicjatywie „Szansy dla młodzieży”²⁸. Komisja ponownie potwierdza swoje zobowiązania, aby stawić czoła dramatycznemu poziomowi bezrobocia wśród młodych ludzi, w tym również przy użyciu dostępnych funduszy UE.²⁹ W nawiązaniu do wezwania Rady Europejskiej³⁰ należy nadać priorytet

²⁷ Komunikat Komisji. „Restrukturyzacja i przewidywanie zmian: wnioski wynikające z ostatnich doświadczeń” COM(2012) z 17 stycznia 2012 r.

²⁸ Komunikat Komisji. „Inicjatywa »Szansy dla młodzieży«, COM(2011) 933 z 20 grudnia 2011 r.

²⁹ W załączonym dokumencie roboczym służb Komisji *Implementing the Youth Opportunities Initiative: first steps taken* („Realizacja inicjatywy «Szansy dla młodzieży»: pierwsze kroki”) przedstawiono

wsparciu podejmowania przez młodych ludzi pierwszej pracy, np. w drodze gwarancji dla młodzieży; środków aktywizacji przeznaczonych dla młodych ludzi; poprzez jakość staży³¹ oraz mobilność młodzieży.

2.1.2. *Zmobilizowanie wszystkich podmiotów na rzecz lepszego wdrażania reform*

- **Wzmocnienie dialogu społecznego.** Sukces polityki zatrudnienia zależy przede wszystkim od istnienia konsensusu wokół reform. W wielu przypadkach odpowiedzialność za tworzenie i wdrożenie reform pozostaje nie tylko w gestii rządów, lecz również w gestii partnerów społecznych. W państwach, których rynki pracy okazały się bardziej odporne na kryzys, prowadzony jest intensywny dialog społeczny. W pierwszej fazie kryzysu udział partnerów społecznych we wdrażaniu rozwiązań flexicurity w wymiarze wewnętrznym w pełni przyczynił się do złagodzenia wstrząsów związanych z recesją. Niezbędne jest wytyczenie wspólnej ścieżki reform, których celem będzie stworzenie warunków do trwałego generowania wysokiej jakości miejsc pracy w przyszłości. Partnerzy społeczni powinni brać aktywny udział w przygotowaniu i wdrażaniu takich reform na wszystkich szczeblach. W przypadku coraz większej liczby przedsiębiorstw udział ten przybiera postać ponadnarodowych porozumień przedsiębiorstw. W porozumieniach tych ujmuje się uzgodnione na szczeblu europejskim rozwiązania problemów, które pojawiają się w związku z kryzysem, oraz ustanawia się mechanizmy, które służą do zarządzania zmianami. Ponadnarodowymi porozumieniami przedsiębiorstw objętych jest już ponad 10 milionów pracowników, należy więc w większym stopniu docenić znaczenie takich umów i udzielić im większego wsparcia.
- **Przekształcenie głównych, najważniejszych usług publicznych służb zatrudnienia.** Na publicznych służbach zatrudnienia spoczywa główna odpowiedzialność za realizację polityki aktywizacji, przyczyniającej się do zapewnienia płynności przemian na rynku pracy. Aby móc wypełniać swoje zadania w sposób kompleksowy, publiczne służby zatrudnienia muszą przekształcić się w „agencje zarządzania przemianami”, łącząc w nowatorski sposób swoje „czynne” i „bierne” funkcje w celu wspierania zrównoważonych przemian w toku kariery zawodowej pracowników. Głównymi elementami tego nowego podejścia powinny być aktualne informacje o rynku pracy, aktywne i prewencyjne środki rynku pracy oraz wspieranie szans na zatrudnienie na wczesnym etapie, świadczenie zindywidualizowanych usług, wykorzystanie e-usług i rozwój silnego partnerstwa, w szczególności z innymi służbami zatrudnienia, w tym w innych państwach członkowskich.
- **Łączenie zasobów i postawienie na skuteczne partnerstwo.** W czasach ograniczonych funduszy na inwestycje łączenie zasobów finansowych i rzeczowych jest tak samo istotne, jak skupienie wszystkich podmiotów wokół wspólnego celu. Przykładem może być łączenie zasobów przez grupy pracodawców. Grupy MŚP, które mają podobne potrzeby w zakresie rekrutacji pracowników i szkoleń, są w

sprawozdanie okresowe ze środków wprowadzonych w ostatnim okresie przez państwa członkowskie w celu zwalczania bezrobocia młodzieży. W lutym 2012 r. zespoły zadaniowe Komisji odwiedziły osiem państw członkowskich o najwyższej stopie bezrobocia wśród młodzieży. Wyniki tych wizyt zostaną uwzględnione w krajowych programach reform.

³⁰

Oświadczenie członków Rady Europejskiej z dnia 30 stycznia 2012 r.

³¹

Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji. „Ramy jakości dla staży”

stanie przezwyciężyć trudności poszczególnych przedsiębiorstw z przyciągnięciem wykwalifikowanych pracowników oraz prowadzić wspólną politykę w dziedzinie zasobów ludzkich. Partnerstwo na odpowiednim szczeblu terytorialnym może pomóc w sprawnym przeprowadzeniu przemian na rynku pracy, dzięki zaangażowaniu publicznych i prywatnych służb zatrudnienia oraz służb należących do trzeciego sektora, instytucji zabezpieczenia społecznego, gmin i samorządów terytorialnych, instytucji edukacyjnych i szkoleniowych, podmiotów świadczących usługi poradnictwa zawodowego, organizacji pozarządowych, instytucji opieki społecznej itd. Skład podmiotowy partnerstwa powinien być ustalany na podstawie komplementarności usług świadczonych przez dane podmioty, jak i gospodarnego przydziału zasobów.

REFORMY RYNKÓW PRACY

Komisja wzywa państwa członkowskie i Radę do:

- realizacji bez zwłoki strategii „Europa 2020” oraz, w oparciu o kierunki polityki wskazane w niniejszym komunikacie, do przyjęcia ambitnego podejścia i polityki w zakresie reform rynku pracy w ramach krajowych planów zwiększania zatrudnienia (krajowych programów reform).

Komisja zamierza:

- do końca 2012 r., na podstawie konsultacji służb Komisji, przedstawić wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie ram jakości dla staży³²;
- do końca 2012 r. przedstawić wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie gwarancji dla młodzieży i wsparcia środków aktywizacji przeznaczonych dla młodzieży w kontekście systemów gwarancji dla młodzieży;
- opracować dalsze działania mające na celu rozpowszechnianie dobrych praktyk i wspieranie debaty dotyczącej ponadnarodowych porozumień przedsiębiorstw;
- opracować w 2012 r. wraz z europejską siecią publicznych służb zatrudnienia europejski plan działania na rzecz odpowiednich i skutecznych służb zatrudnienia w terenie oraz sposób praktycznego wdrażania tego planu w kontekście modeli, celów i zadań publicznych służb zatrudnienia w świetle celów strategii „Europa 2020”;
- opracować mapę nowych form zatrudnienia, takich jak łączenie zasobów przez pracodawców, oraz sporządzić sprawozdanie w sprawie wspólnych priorytetów dotyczących odpowiednich działań politycznych, których rezultatem ma być uelastycznienie przedsiębiorstw i lepsze reagowanie przez nie na zmiany, a także trwale utrzymywanie i tworzenie miejsc pracy.

2.2. Inwestowanie w umiejętności

Według Europejskiego Monitora Wolnych Stanowisk Pracy nadal liczą się wysokie umiejętności, rośnie również liczba wolnych miejsc pracy, na które brakuje osób o

³² Towarzystwo dokument roboczy służb Komisji. „Ramy jakości dla staży”

odpowiednich kwalifikacjach.³³ Należy przewidywać zapotrzebowanie na umiejętności na rynkach pracy UE, i szybko reagować na pojawiające się niedopasowanie umiejętności. Aby tworzenie miejsc pracy stało się faktem, nieodzowne jest wyposażenie pracowników w umiejętności potrzebne w pracy. Unia Europejska i jej państwa członkowskie muszą dysponować solidną wiedzą na temat tych potrzeb, aby móc lepiej przygotowywać się do nadchodzących zmian gospodarczych i reagować na niedopasowanie umiejętności. W niektórych sektorach lub regionach występują niedobory wykwalifikowanych pracowników, mimo wysokiego bezrobocia. Niedopasowanie dostępnych umiejętności do potrzeb rynków pracy dotyczy wszystkich państw członkowskich, lecz w różnym stopniu. Aby rozwiązać te problemy, niektóre państwa zaczęły wprowadzać krajowe strategie i narzędzia, które mają usuwać takie niedopasowanie umiejętności. Unia Europejska również wszczęła działania i powołała instrumenty służące temu celowi, zapowiedziane w „Programie na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”, jednej z inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020”. Europejski Fundusz Społeczny jest istotnym źródłem inwestycji w umiejętności w całej UE – w latach 2007-2013 na rozwój umiejętności i uczenie się przez całe życie przeznaczono środki EFS w wysokości ponad 30 mld EUR.

2.2.1. Lepsze monitorowanie potrzeb w zakresie umiejętności

UE opracowała liczne instrumenty służące prognozowaniu i przewidywaniu potrzeb w zakresie umiejętności: Europejski Monitor Wolnych Stanowisk Pracy stanowi źródło informacji dotyczących wolnych miejsc pracy i napięć na rynku pracy w krótkim okresie, podczas gdy CEDEFOP regularnie opracowuje długoterminowe prognozy, a Eurofound dostarcza istotnych informacji pochodzących z badań na temat warunków pracy, prowadzonych wśród pracodawców i pracowników. Dane te pomagają wyjaśnić przyczyny niedopasowania umiejętności. Niedawno Komisja wsparła również powstanie europejskich sektorowych rad ds. umiejętności w celu uzyskania bardziej dogłębnej wiedzy na temat potrzeb na poziomie sektorowym.

W Europie wciąż jednak nie istnieje pełny obraz potrzeb w zakresie umiejętności. Unijna panorama umiejętności, która powstanie do końca 2012 r., jest pierwszym krokiem w kierunku połączenia wszystkich istniejących narzędzi przewidywania wspomnianych potrzeb. Panorama będzie stanowić jeden wspólny przegląd danych na poziomie europejskim, krajowym i sektorowym, dotyczących krótkookresowych i średniookresowych perspektyw w zakresie zatrudnienia i zapotrzebowania na umiejętności do 2020 r. Panorama ma pomagać w rozpoznawaniu pojawiających się niedoborów umiejętności w określonych zawodach lub sektorach. Będzie to zasób informacji dla ośrodków badających umiejętności, działających na szczeblu krajowym, regionalnym i sektorowym, oraz dla osób pracujących w dziedzinie edukacji i poradnictwa zawodowego, jak również dla służb zatrudnienia i firm doradczych. Ponadto usprawniona zostanie współpraca między organami UE sporządzającymi prognozy i prowadzącymi badania, takimi jak Eurofund i CEDEFOP. Organy te będą bardziej systematycznie skupiać się w swoich analizach na sytuacji w poszczególnych państwach, dzięki czemu wyniki ich prac posłużą do lepszego zrozumienia zmian na poziomie krajowym i będzie można je wykorzystać w programie reform strukturalnych w ramach strategii „Europa 2020”. Konwergencja narzędzi i instrumentów pozostanie najważniejszym priorytetem, tak by bardziej skutecznie reagować na zapotrzebowanie na umiejętności.

³³ Komunikat Komisji. „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012 r.”, projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, COM(2011)815, krzywa Beveridge’a na s. 7.

2.2.2. *Lepsze uznawanie umiejętności i kwalifikacji*

Wprowadzono takie unijne narzędzia, jak europejskie ramy kwalifikacji (EQF) lub Europass-CV, które mają pomagać ludziom w przenoszeniu się między instytucjami edukacyjnymi, przedsiębiorstwami, sektorami i państwami w całej Europie, a także przyczyniać się do przejrzystości umiejętności i kwalifikacji. Wraz z rozwojem EQF odniesienie do europejskich kwalifikacji powinno być zamieszczane we wszystkich poświadczeniach kwalifikacji wydawanych w Europie. Jednocześnie krajowe ramy kwalifikacji należy otworzyć na kwalifikacje poświadczane na poziomie poszczególnych sektorów gospodarki. Do Europass-CV będzie dołączany europejski paszport umiejętności, zawierający przegląd umiejętności danej osoby, niezależnie od tego, w jaki sposób zostały one zdobyte.

2.2.3. *Lepsza synergia między światem edukacji i światem pracy*

Rozwiązanie problemu niedopasowania umiejętności wymaga ścisłej współpracy między światem edukacji i światem pracy, zarówno na poziomie politycznym, jak i na poziomie operacyjnym. Na szczeblu politycznym skuteczny proces decyzyjny nie może obejść się bez współpracy między właściwymi organami Rady (EPSCO – Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów oraz EYC – Rady ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury) za pośrednictwem komitetów (Komitetu Zatrudnienia, Komitetu ds. Edukacji).

Na poziomie operacyjnym konieczna jest synergia ułatwiająca przechodzenie od etapu kształcenia i szkolenia do pracy. Jednym z możliwych rozwiązań jest wprowadzenie krótkich cykli studiów wyższych, specjalnie poświęconych zdobyciu umiejętności potrzebnych w sektorach, w których występują niedobory takich kwalifikacji.

Ponadto dzięki sojuszom na rzecz wiedzy rozpoczął się już proces systematyzowania współpracy pomiędzy uczelniami i przedsiębiorstwami. Jej rezultatem są nowe programy nauczania, w których stawia się na przedsiębiorczość, rozwiązywanie problemów i twórcze myślenie. Sojusze między światem edukacji i przedsiębiorstwami na poziomie UE powinny objąć również placówki kształcenia zawodowego i ośrodki szkoleniowe, tak by można było zastosować w praktyce wnioski z analiz sektorowych rad ds. umiejętności w programach nauczania i metodach szkoleniowych.

Trwają obecnie prace nad wspólną wielojęzyczną klasyfikacją zawodów, kwalifikacji i umiejętności/kompetencji (ESCO), która również powinna pomóc we wspieraniu współpracy między rynkiem pracy a sektorem kształcenia i szkolenia, gdyż klasyfikacja ta łączy umiejętności i kompetencje z zawodami. Wejście na rynek pracy i zmiany statusu na tym rynku będą ułatwione także dzięki powiązaniu narzędzi związanych z umiejętnościami, takich jak europejskie CV i paszporty umiejętności, w tym europejski paszport umiejętności.

Tym narzędziom i środkom powinny towarzyszyć działania w zakresie modernizacji systemów kształcenia i szkolenia, mające na celu poprawę ich oferty kwalifikacji pod względem ilościowym i jakościowym, a także pod kątem ich przydatności na rynku pracy. W drugiej połowie 2012 r. Komisja przedstawi inicjatywę, której celem będzie wykorzystanie kształcenia i szkolenia do tworzenia wzrostu gospodarczego i miejsc pracy oraz do pobudzania konkurencyjności.

INWESTOWANIE W UMIEJĘTNOŚCI

Mając na celu rozwiązywanie problemu niedopasowania umiejętności w UE oraz lepsze przewidywanie potrzeb w zakresie umiejętności, Komisja zamierza:

- we współpracy z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi dążyć do tego, by CEDEFOP i Eurofound uzupełniły wiedzę specjalistyczną, którą dysponują w odniesieniu do poziomu UE i szczebla sektorowego, większym zakresem danych dotyczących poszczególnych państw, a także do wzmocnienia współpracy między tymi instytucjami;
- do końca 2012 r. uruchomić unijną panoramę umiejętności, w szczególności w oparciu o Europejski Monitor Wolnych Stanowisk Pracy;
- rozpocząć nowy etap uznawania kwalifikacji i umiejętności dzięki opracowaniu wytycznych dotyczących systematycznego podawania poziomów europejskich ram kwalifikacji we wszystkich nowych poświadczeniach kwalifikacji wydawanych w UE oraz za sprawą wzmocnienia komplementarności EQF z ramami kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego;
- począwszy od 2013 r. zagwarantować, by w przypadku co najmniej jednej czwartej kwalifikacji poświadczanych każdego roku podane było odniesienie do ich europejskiego poziomu kwalifikacji;
- wprowadzić europejski paszport umiejętności do końca 2012 r.;
- wesprzeć utworzenie sieci przedstawicieli resortów zatrudnienia i edukacji, wspomagającej zarządzanie umiejętnościami.

2.3. W kierunku europejskiego rynku pracy

Na większości europejskich rynków pracy występuje jednocześnie utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia na wielu obszarach i trudności z zapewnieniem niektórych miejsc pracy w regionach lub sektorach cechujących się szybkim wzrostem³⁴. Powszechnym problemem są strukturalne rozbieżności między popytem a podażą na pracę. Jak podkreślono w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r.³⁵, mobilność zawodowa w Europie jest zbyt niska³⁶, biorąc pod uwagę całkowitą skalę unijnych rynków pracy oraz liczebność obecnej na nich ludności aktywnej zawodowo. Utrudnia to dostosowania alokacji zasobów, które mogłyby wesprzeć wzrost gospodarczy i zwiększenie zatrudnienia. Jeżeli chcemy, by możliwe było wykorzystanie wszystkich szans na zatrudnienie, musimy pogłębić integrację europejskiego rynku pracy oraz zapewnić skuteczne dopasowanie popytu i podaży na pracę. W tym względzie mobilność oznacza nie tylko przemieszczanie się tam, gdzie jest praca, lub dostęp do lepszych miejsc pracy; wiąże się z nią także poprawa umiejętności ogólnych i zawodowych oraz zwiększenie zdolności dostosowawczych i szans na rynku pracy.

2.3.1. Usunięcie prawnych i praktycznych przeszkód w swobodnym przepływie pracowników

Mobilność pracowników w UE nadal napotyka na znaczne przeszkody. Niektóre z nich mają charakter kulturowy, takie jak język, kwestie mieszkaniowe lub dyskryminacja, są więc

³⁴ Komunikat Komisji. „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012 r.”, projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, COM(2011)815 z 23 lipca 2011 r.

³⁵ Komunikat Komisji. „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012 r.”, COM(2011)815 z 23 lipca 2011 r.

³⁶ W 2010 r. zaledwie 2,8 % europejskiej ludności w wieku produkcyjnym (od 15 do 64 lat) mieszkało w państwie członkowskim innym niż ich własne (EU BAEL)

głęboko zakorzenione w społeczeństwie i trudno je przewyciężyć w perspektywie krótkoterminowej. Jeżeli chodzi o bariery natury językowej, można by je pokonać za sprawą finansowania systemów szkoleń z zakresu języków obcych, przeznaczonych specjalnie dla mobilnych pracowników. Wymaga to działań tworzących otwarte podejście do wszystkich możliwości, jakie daje mobilność w Europie. Pracownicy, którzy podejmują decyzję o przemieszczaniu się w poszukiwaniu pracy, muszą jednak stawić czoła także innym trudnościom³⁷, związanym z korzystaniem z uprawnień przyznanych przez prawo UE i niedostatecznym wsparciem dla wewnętrznej mobilności geograficznej w UE. Pomimo pokaźnego dorobku prawnego w tej dziedzinie³⁸ podczas przemieszczania po Europie obywatele UE wciąż napotykały przeszkody natury prawnej, administracyjnej i praktycznej:

- Dziewięć państw członkowskich nadal utrzymuje **ograniczenia w swobodnym dostępie do rynku pracy dla pracowników z Bułgarii i Rumunii**, mimo że napływ pracowników z tych państw miał ogólny pozytywny wpływ na gospodarkę państw przyjmujących³⁹. Uznając prawo państw członkowskich do stosowania tych ograniczeń w dostępie do rynku pracy do dnia 31 grudnia 2013 r. zgodnie z traktatem o przystąpieniu, Komisja ponownie podkreśla wagę stopniowego przygotowania do pełnego stosowania prawa UE w zakresie swobodnego przepływu pracowników bułgarskich i rumuńskich.
- **Zastrzeżenie dostępu do niektórych stanowisk w administracji publicznej** tylko dla własnych obywateli zgodnie z art. 45 ust. 4 TFUE może być utrzymywane pod szczególnymi warunkami. Zgodnie ze stałą linią orzecniczą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wyjątek ten należy interpretować w sposób ścisły i dotyczy on wyłącznie stanowisk wymagających pośredniego lub bezpośredniego uczestnictwa w wykonywaniu uprawnień przyznanych na gruncie prawa publicznego i obowiązków mających na celu ochronę interesów państwa lub innych organów publicznych⁴⁰. Kryteria te muszą być oceniane indywidualnie w każdym przypadku.
- **Brak systemu uznawania kwalifikacji zawodowych** pozostaje poważną przeszkodą w skutecznym funkcjonowaniu jednolitego rynku, w szczególności dla swobodnego przepływu pracowników i ich mobilności. Dnia 19 grudnia 2011 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący modernizacji dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych⁴¹, aby dostosować ją do zmieniających się rynków pracy. We wniosku wprowadza się europejską legitymację zawodową dla wysoce mobilnych pracowników oraz zapewnia się lepszy dostęp do informacji i usług e-administracji.
- **Obawa o utratę uprawnień z zakresu zabezpieczenia społecznego i uprawnień emerytalnych** jest nadal poważnym problemem dla pracowników i osób poszukujących pracy, którzy rozważają przeniesienie się do innego państwa Europy. Ważnym aspektem jest prawo osób, które poszukują pracy w innym państwie

³⁷ Specjalne wydanie Eurobarometru z czerwca 2010 r. - „Geographical and labour market mobility” (Mobilność geograficzna i mobilność na rynku pracy).

³⁸ Swoboda poszukiwania pracy w każdym państwie członkowskim UE jest uznana także w art. 15 Karty praw podstawowych UE.

³⁹ Sprawozdanie w sprawie funkcjonowania uzgodnień przejściowych w zakresie swobodnego przepływu pracowników z Bułgarii i Rumunii, COM(2011)729 z 11 listopada 2011 r.

⁴⁰ W szczególności wyrok w sprawie C-290/94.

⁴¹ Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2011)883 z 19 grudnia 2011 r.

członkowskim, do zachowania ich uprawnienia do świadczeń dla bezrobotnych przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Chociaż przepisy UE umożliwiają państwu członkowskim rozszerzenie prawa do tego uprawnienia do maksymalnie 6 miesięcy, nie funkcjonuje to jeszcze w odpowiednich praktykach krajowych.

- Ponadto **wielu mobilnych pracowników nadal nie jest świadomych swoich praw i obowiązków**. Komisja przypomina o konieczności zagwarantowania prawidłowego stosowania rozporządzeń⁴² dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w których to rozporządzeniach kładzie się szczególny nacisk na obowiązki państw członkowskich w zakresie aktywnego udzielania pomocy obywatelom w dochodzeniu ich praw⁴³. Podsumowując, w związku z uchybieniami w stosowaniu obowiązujących przepisów UE Komisja będzie musiała rozważyć wprowadzenie dodatkowych mechanizmów egzekwowania prawa, aby doprowadzić do rzeczywistego swobodnego przepływu pracowników. Niedostateczna znajomość unijnych uprawnień oraz utrudniony dostęp do pomocy w przypadku ich nieprzebrzegania to szerszy problem. W ramach jednolitego rynku Komisja i państwa członkowskie współpracują w celu ułatwienia dostępu do informacji i bezpłatnej pomocy, udzielanej m.in. w ramach serwisu Twoja Europa - Porady i w systemie Solvit za pośrednictwem portalu „Twoja Europa”.
- **Bariery natury podatkowej, z którymi stykają się obywatele UE** przemieszczający się do innego państwa członkowskiego w celu wykonywania tam czasowej lub stałej pracy, bądź przekraczający codziennie granicę w drodze do pracy, stanowią znaczącą przeszkodę dla mobilności pracowników w UE. Bariery te polegają m.in. na trudnościach w uzyskaniu kwoty wolnej od podatku, ulg podatkowych lub odliczeń w państwie wykonywania pracy, na stosowaniu wyższych progresywnych stawek podatkowych do nierezydentów oraz na problemach z podwójnym opodatkowaniem.

2.3.2. *Lepsze wykorzystanie transgranicznych możliwości w zakresie łączenia pasujących ofert pracy i osób szukających pracy*

Europejskie Służby ds. Zatrudnienia (EURES) są narzędziem, którego bezpośredni potencjał w zakresie zatrudnienia nie został jeszcze w pełni wykorzystany, w EURES zarejestrowało się bowiem zaledwie 25 000 pracodawców, a za jego pośrednictwem obsadzanych jest około 150 000 miejsc pracy rocznie. Komisja zamierza zatem skoncentrować działalność EURES na łączeniu pasujących ofert i osób poszukujących pracy, pośrednictwie pracy i rekrutacji. Narzędzie to otrzyma możliwie jak największy zasięg za sprawą wdrożenia innowacyjnych samoobsługowych serwisów we wszystkich językach europejskich oraz pełnej semantycznej interoperacyjności wymiany krajowych danych o wolnych miejscach pracy i wymiany CV⁴⁴. Dzięki temu EURES będzie w stanie zapewnić w czasie rzeczywistym łatwiejszy dostęp do ogłoszeń o wolnych miejscach pracy w całej UE, a pracodawcom zaoferuje dynamiczną pulę kandydatów, w której będą mogli znaleźć umiejętności potrzebne do rozwoju ich przedsiębiorstw.

⁴² Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16 września 2009 r.

⁴³ Prawo każdej osoby zamieszkującej i przemieszczającej się swobodnie w UE do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych zgodnie z prawem Unii i prawem krajowym uznano także wyraźnie w art. 334 Karty praw podstawowych.

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=pl&langChanged=true>

Zasięg EURES poszerzy się także za sprawą ukierunkowanych programów na rzecz mobilności pracowników, których celem będzie wspieranie zawodów, w których występują niedobory siły roboczej, oraz specyficznych grup pracowników o dużych predyspozycjach do mobilności, a także wspieranie tych krajowych rynków pracy, które są lub staną się celem mobilności europejskich pracowników. W tym względzie sieć EURES będzie czynić stosowny użytek z analiz na temat wolnych miejsc pracy i rekrutacji opracowywanych przez Komisję przy pomocy różnych narzędzi, takich jak Europejski Monitor Wolnych Stanowisk Pracy⁴⁵ i Europejski Biuletyn Mobilności Zawodowej⁴⁶. Również regularne konsultacje z zainteresowanymi stronami, takimi jak partnerzy społeczni i służby zatrudnienia, ułatwią EURES rozwiązywanie problemów z obsadzeniem niektórych miejsc pracy, co do których stwierdzono trudności w procesie rekrutacji.

EURES ma stać się jedynym w swoim rodzaju punktem wyjścia i naturalnym pierwszym wyborem dla każdego obywatela i pracodawcy biorącego pod uwagę pracę lub nabór pracowników w innym państwie Europy. W ten sposób EURES przyczyni się do podniesienia efektywności europejskiego rynku pracy.⁴⁷

2.3.3. *Analiza skutków migracji do i z UE*

Zapotrzebowanie na pracowników w najbardziej dynamicznych sektorach gospodarki ma znacznie wzrosnąć do 2020 r., podczas gdy w sektorach działalności, w których wystarczają niskie kwalifikacje, będzie ono nadal spadać. Istnieje więc duże prawdopodobieństwo, że wystąpią niedobory w zakresie umiejętności potrzebnych do wykonywania pracy wymagającej specyficznych kwalifikacji. W perspektywie krótkoterminowej mobilność w ramach UE mogłaby pomóc w zmniejszeniu występujących w UE-27 niedoborów lub niedopasowania w zakresie określonych kwalifikacji. W dłuższej perspektywie, w szczególności w świetle rozwoju sytuacji demograficznej w UE, dla unijnego rynku pracy duże znaczenie będzie mieć imigracja gospodarcza obywateli państw trzecich. Utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia w wielu państwach członkowskich wpłynął jednak na stosunek opinii publicznej do imigracji zarobkowej, choć jednocześnie liczne państwa członkowskie borykają się z odpływem wysoko wykwalifikowanych pracowników poza Unię ze względu na kryzys gospodarczy.

W KIERUNKU EUROPEJSKIEGO RYNKU PRACY

Swobodny przepływ pracowników

Komisja zamierza:

- do końca 2012 r. przedstawić wniosek ustawodawczy w sprawie wsparcia mobilnych pracowników (poprzez informowanie i doradztwo) w wykonywaniu praw przysługujących na mocy Traktatu i rozporządzenia 492/2011 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii⁴⁸;

⁴⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>.

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>.

⁴⁷ Accompanying Staff Working Document Reforming EURES to meet the goals of Europe 2020 (Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji. „Reforma Eures zgodnie z celami strategii »Europa 2020«”).

⁴⁸ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 27.5.2011, L 141, s. 1.

- w 2012 r. nadać nowy impuls pracom nad dyrektywą w sprawie przenoszenia uprawnień emerytalnych, która ustanawia minimalne normy dotyczące nabywania i zachowywania dodatkowych uprawnień emerytalnych;
- dalej ulepszać portal „Twoja Europa”, który ma stanowić jeden punkt dostępu do informacji na temat praw przysługujących w UE oraz zapewniać łatwy dostęp do zindywidualizowanej pomocy, udzielanej w ramach takich serwisów, jak Twoja Europa-Porady i Solvit;
- przyrzeć się środkom podatkowym dotyczącym pracowników przygranicznych, aby zaproponować instrumenty służące usunięciu barier podatkowych, na jakie napotykać pracownicy najemni, a także osoby prowadzące działalność na własny rachunek i emeryci.

Komisja wzywa państwa członkowskie do:

- przyjęcia wniosku Komisji dotyczącego modernizacji dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w celu dalszego usprawnienia tego nieodzownego procesu;
- informowania na temat praw przysługujących na podstawie przepisów UE w dziedzinie niedyskryminacji, równości kobiet i mężczyzn oraz swobodnego przepływu pracowników, a także do otwarcia i ułatwienia dostępu obywateli UE do stanowisk w administracji publicznej zgodnie z prawodawstwem UE według wykładni Trybunału Sprawiedliwości;
- ponownego rozważenia potrzeby utrzymywania do końca okresu przejściowego istniejących ograniczeń w zakresie swobodnego dostępu pracowników bułgarskich i rumuńskich do rynku pracy;
- wypłacania świadczeń dla bezrobotnych przez okres maksymalnie 6 miesięcy osobom poszukującym pracy uprawnionym do takich świadczeń i przemieszczającym się do innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania pracy, zgodnie z art. 64 rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;
- stworzenia bardziej skutecznych kanałów komunikacji z mobilnymi pracownikami, tak aby mogli oni korzystać z pełnego dostępu do informacji na temat ich praw i obowiązków podczas przemieszczania się w Europie;
- ułatwienia przestrzegania przepisów podatkowych przez pracowników przygranicznych poprzez większe ujednoczenie wniosków o zwrot podatku i formularzy deklaracji podatkowych, przetłumaczenie informacji na inne języki urzędowe UE oraz szersze zastosowanie technologii informatycznych.

Europejskie Służby ds. Zatrudnienia (EURES)

Komisja proponuje:

przekształcić Europejskie Służby ds. Zatrudnienia (EURES) w kompleksowy instrument europejskiej polityki zatrudnienia dostosowany do celów strategii „Europa 2020” poprzez:

- nadanie mu roli europejskiego narzędzia pośrednictwa pracy i rekrutacji, które odpowiada popytowi na pracę i zaspokaja potrzeby gospodarcze, a jednocześnie spełnia prawny obowiązek zapewnienia przejrzystości ogłoszeń o pracy; cele te zostaną osiągnięte dzięki innowacyjnym narzędziom pośrednictwa pracy działającym

on-line, w tym mobilnym aplikacjom internetowym w celu zapewnienia jak najlepszego zasięgu i dostępności EURES;

- wprowadzanie od 2013 r. innowacyjnego samoobsługowego serwisu „Match and Map”, który będzie natychmiastowo zapewniał użytkownikom jasną informację o geograficznej dystrybucji europejskich ofert pracy odpowiadających ich profilom oraz jednocześnie dostarczy użytkownikom zindywidualizowanych informacji zwrotnych na temat tego, dlaczego oferty pracy i umiejętności nie pasują do siebie, wraz z odpowiednimi informacjami o tym, gdzie dostępne są możliwości kształcenia w celu uzyskania brakujących umiejętności;

Komisja wzywa państwa członkowskie do lepszego wykorzystania EURES poprzez:

- zagwarantowanie, że wszystkie odpowiednie ogłoszenia o wolnych miejscach pracy z wszystkich służb zatrudnienia są systematycznie udostępniane na szczeblu krajowym i w ramach EURES na szczeblu europejskim;
- monitorowanie i podnoszenie jakości danych o wolnych miejscach pracy, które podlegają wymianie w systemie EURES;
- działania na rzecz lepszej ogólnoeuropejskiej interoperacyjności ogłoszeń o wolnych miejscach pracy oraz CV, co przyczyni się do rozwoju ESCO;
- włączanie EURES do głównego zakresu usług wszystkich odpowiednich podmiotów na rynku pracy.

Migracja

Komisja proponuje:

- rozpoczęcie, przed końcem 2012 r., konsultacji, w ramach których państwa członkowskie, zainteresowane strony i partnerzy społeczni zostaną zaproszeni do szeroko zakrojonej debaty na temat roli, jaką polityka UE powinna odegrać wobec możliwości związanych z migracją ekonomiczną.

3. POPRAWA SYSTEMU ZARZĄDZANIA NA POZIOMIE UE

Europejski semestr był pierwszym krokiem w ramach nowego podejścia przyjętego na poziomie UE, zgodnie z którym państwa członkowskie i instytucje UE dążą do wzmocnienia koordynacji fiskalnej i gospodarczej oraz do stworzenia spójnej polityki gospodarczej. Semestr jest także skuteczną metodą zarządzania, która pozwala na monitorowanie realizacji celów strategii „Europa 2020” i sterowanie takimi działaniami. Koordynacja polityki gospodarczej i fiskalnej została ostatnio wzmocniona także w drodze „sześciopaku”, proponowanego „dwupaku” oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Kwestia lepszego zarządzania i koordynacji na poziomie UE w dziedzinie zatrudnienia nabrała dużego znaczenia z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, współczynnik aktywności zawodowej, bezrobocie i koszty pracy odgrywają istotną rolę dla stabilności makroekonomicznej, co uwzględniono w nowym rozporządzeniu w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania. Po drugie, kryzys jeszcze bardziej uwypuklił współzależność gospodarek i rynków pracy państw UE, zwracając uwagę na konieczność uzupełnienia nowego modelu zarządzania gospodarczego o wzmocnioną koordynację polityki zatrudnienia i polityki społecznej zgodnie z europejską strategią zatrudnienia, o której mowa w Traktacie.

3.1. Uzupełnienie wzmocnionego systemu krajowej sprawozdawczości i koordynacji o ulepszony system nadzoru wielostronnego.

W grudniu 2011 r. Rada Europejska potwierdziła potrzebę uzupełnienia wzmocnionej koordynacji gospodarczej o lepsze monitorowanie polityki zatrudnienia i polityki społecznej.⁴⁹ Rada Europejska podtrzymała to zobowiązanie polityczne na posiedzeniu wiosną 2012 r., na którym wezwała państwa członkowskie do przygotowania „krajowych planów zwiększania zatrudnienia”, przedstawiających kompleksowe inicjatywy dotyczące zatrudnienia.

Jako integralna część krajowego programu reform państwa członkowskiego „krajowy plan zwiększania zatrudnienia” musi obejmować główne działania, które mają zostać podjęte w związku z wytycznymi dotyczącymi zatrudnienia sformułowanymi przez Radę Europejską. Celem tych działań ma być przezwyciężanie strukturalnych problemów rynku pracy oraz wywarcie wpływu na zatrudnienie w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Plany te powinny zawierać przejrzysty harmonogram wprowadzania wieloletniego programu reform w okresie najbliższych 12 miesięcy.

Krajowe plany zwiększania zatrudnienia mają nie tylko w większym stopniu ukierunkować krajowe programy reform na poprawę wyników dotyczących zatrudnienia, ale także służyć usprawnieniu koordynacji polityki zatrudnienia na poziomie UE. Zwiększenie wzajemnej presji na poziomie UE może być czynnikiem wspierającym wdrażanie reform i pomagać w utrzymaniu należytego priorytetu kwestii zatrudnienia. Głównym narzędziem wspomnianej wzajemnej presji pozostaje możliwość przyjęcia przez Radę zaleceń skierowanych do poszczególnych państw, jak przewidziano w Traktacie. W celu pogłębienia koordynacji polityki Komitet Zatrudnienia przyjął w tym roku nowe metody pracy, obejmujące szereg procesów wzajemnej weryfikacji, które umożliwią Komitetowi ustalenie wielostronnego stanowiska w sprawie wdrażania reform. Komisja i Rada uwzględnią to stanowisko w swojej ocenie. Nadzór wielostronny można dodatkowo usprawnić, wprowadzając system monitorowania rynku pracy, który będzie funkcjonował na podstawie obiektywnych danych, a także za sprawą ustanowienia systemu śledzenia działań państw, które nie wypełniają skierowanych do nich zaleceń. Pozwoliłoby to na ciągły, przejrzysty i uporządkowany nadzór osiągnięć państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia oraz ich postępów w realizacji głównych celów strategii „Europa 2020”.

3.2. Większe zaangażowanie partnerów społecznych

Partnerzy społeczni odgrywają na poziomie krajowym istotną rolę w procesie stanowienia przepisów dotyczących rynku pracy lub ustalania płac; za pośrednictwem konsultacji trójstronnych wywierają oni również znaczący wpływ na pozostałe polityki strukturalne, na przykład w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Udział partnerów ma zasadnicze znaczenie również w kontekście prac nad środkami wykonawczymi, na przykład w dziedzinie przyuczenia do zawodu lub skutecznego uczenia się przez całe życie. Na poziomie UE partnerzy społeczni uczestniczą obecnie nie tylko w konsultacjach w sprawie poszczególnych wniosków legislacyjnych, lecz także w przeprowadzonym dwa razy do roku dialogu makroekonomicznym i organizowanej w tym samym cyklu wymianie poglądów na

⁴⁹ Konkluzje Rady Europejskiej z 9 grudnia 2011 r. i konkluzje Rady (EPSCO) z 1 grudnia 2011 r.

najwyższym szczeblu politycznym – w ramach trójstronnego szczytu społecznego⁵⁰. Zarówno dialog makroekonomiczny, jak i trójstronne szczyty społeczne dostarczają istotnych możliwości zaangażowania partnerów społecznych, również w kontekście europejskiego semestru. Konieczne jest jednak dalsze usprawnianie mechanizmów zaangażowania partnerów społecznych w koordynację polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia na poziomie UE, w szczególności w ramach europejskiego semestru⁵¹.

Autonomia dialogu społecznego jest bezsporna, szanuje się także krajowe praktyki w tej dziedzinie (zgodnie z art. 152 i art. 153 ust. 5 TFUE), jednak dla zapewnienia skuteczności europejskiego zarządzania gospodarczego, oraz by było ono oparte na zasadzie włączenia społecznego, zaangażowanie partnerów społecznych w tworzenie i wdrażanie polityki gospodarczej i zatrudnienia musi być współmierne do rozwoju mechanizmów nadzoru i koordynacji. Mechanizmy ustalania płac są tego dobrym przykładem, ponieważ wiele kwestii związanych z płacami zostało poruszonych w zaleceniach⁵² dla poszczególnych państw z 2011 r., a zmiany krajowych jednostkowych kosztów pracy są monitorowane w kontekście zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁵³.

3.3. Wzmocnienie powiązań między polityką i finansowaniem

Budowa dynamicznych rynków pracy, które sprzyjają włączeniu społecznemu, ograniczanie niedopasowania umiejętności do potrzeb, podnoszenie poziomu umiejętności i zwiększenie mobilności geograficznej nie będzie możliwe bez znacznych inwestycji finansowych w kapitał ludzki. Dlatego też w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014-2020 Komisja zaproponowała minimalne przydziały dla Europejskiego Funduszu Społecznego we wszystkich rodzajach regionów na łączną kwotę co najmniej 84 mld EUR w skali całej UE. Poza niezbędną (ponowną) oceną krajowych priorytetów budżetowych w kontekście inteligentnej konsolidacji fiskalnej, koordynowaną w ramach europejskiego semestru, należy wykorzystać ściśle powiązanie budżetu UE ze strategią „Europa 2020” w kolejnym okresie programowania jako sposobność do zwiększenia i poprawy wykorzystania środków UE, tak by wesprzeć reformy prowadzone w państwach członkowskich.⁵⁴

Wymaga to zachowania ścisłego związku priorytetów wyznaczonych na okres po 2013 r. dla umów partnerskich i programów operacyjnych, które korzystają ze wsparcia w ramach EFS, z kierunkami wytyczonymi w kontekście zarządzania gospodarczego w UE, w szczególności w ramach zmodernizowanego zarządzania politykami zatrudnienia. Jednocześnie Komisja wspiera wzmocnioną koordynację i integrację funduszy, które obejmują umowy partnerskie, w tym EFS i EFRR, jak też EFFROW i EFMR. Celem tego podejścia jest maksymalizowanie synergii, w tym z perspektywy zatrudnienia.

⁵⁰ W 2012 r. Komisja przedstawi wniosek w sprawie aktualizacji decyzji Rady 2003/174 ustanawiającej Trójstronny Szczyt Społeczny, zgodnie z postanowieniami TFUE.

⁵¹ Konkluzje Rady (EPSCO) z 1 grudnia 2011 r., punkt 9.5.

⁵² Zalecenia Rady z 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowych programów reform.

⁵³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r.

⁵⁴ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, COM(2011)615.

W kontekście wzmocnionej wzajemnej oceny wdrażania reform i wymiany najlepszych praktyk, która będzie prowadzona w ramach pełniącego nową rolę Komitetu Zatrudnienia, należy uwzględnić także ocenę skuteczności odnośnej inwestycji pod kątem jej dalszego ulepszenia tam, gdzie jest to konieczne.

Komisja proponuje:

wzmocnić koordynację i nadzór wielostronny w dziedzinie polityki zatrudnienia poprzez:

- coroczne publikowanie, wraz z projektem wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, systemu analizy porównawczej obejmującego wybrane wskaźniki zatrudnienia. System ten zostanie ustanowiony we współpracy z państwami członkowskimi i będzie opierać się na istniejących wspólnych ramach oceny i na przeglądzie sytuacji w dziedzinie zatrudnienia, w którym określa się główne wyzwania wspólnie z państwami członkowskimi;
- opracowanie, do końca 2012 r., we współpracy z państwami członkowskimi i wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, tablicy wyników w celu śledzenia postępów we wdrażaniu planów zwiększania zatrudnienia, jako części krajowych programów reform, przez państwa członkowskie; tablica zostanie opracowana po raz pierwszy w ramach analizy rocznego wzrostu gospodarczego na 2013 r. (wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu);

zwiększyć zaangażowanie unijnych partnerów społecznych UE w europejski semestr przez:

- efektywne zaangażowanie unijnych partnerów społecznych w sprawie głównych priorytetów strategicznych w dziedzinie polityki zatrudnienia (i) w kontekście europejskiego semestru w celu wymiany poglądów na temat priorytetów odnoszących się do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz (ii) przed wiosennymi posiedzeniami Rady ECOFIN i EPSCO. W tych ostatnich będzie uczestniczyć prezydencja Rady;
- ustanowienie, przy pełnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych przewidzianej w art. 152 Traktatu, trójstronnego dialogu na poziomie UE, który będzie miał na celu monitorowanie i wymianę poglądów dotyczących kształtowania się płac w relacji do wydajności pracy, inflacji i popytu wewnętrznego, bezrobocia i nierówności w dochodach;

wzmocnić powiązania między polityką zatrudnienia a odpowiednimi instrumentami finansowymi poprzez:

- ścisłe odzwierciedlenie priorytetów krajowych programów reform, w szczególności krajowych planów zwiększania zatrudnienia, w procesie przygotowania umów partnerskich oraz programów operacyjnych na lata 2014-2020, w tym ich podstaw oceny wykonania, przy uwzględnieniu odpowiednich zaleceń dla poszczególnych państw i uwag Komitetu Zatrudnienia;
- przegląd umów partnerskich i programów operacyjnych w świetle odpowiednich zaleceń dla poszczególnych państw, jak przewidziano w art. 21 proponowanego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących wspólnych ram strategicznych funduszy;
- uwzględnienie oceny sformułowanej w ramach podstaw oceny wykonania funduszy, podczas przygotowywania krajowych programów reform na lata 2014-2020.

Komisja zachęca państwa członkowskie i Radę do:

- przygotowania, w ramach Komitetu Zatrudnienia, mechanizmów wzmocnionego wielostronnego nadzoru w dziedzinie zatrudnienia;
- przedyskutowania i przyjęcia tych nowych mechanizmów w ramach Komitetu Zatrudnienia w celu ich szybkiego zatwierdzenia przez Radę i pełnego wdrożenia podczas europejskiego semestru w 2013 r.;
- pełnego wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego, które od 2014 r. zostaną przekazane w ramach zarządzania dzielonego na wsparcie inwestycji związanych ze stwierdzonymi głównymi wyzwaniami w dziedzinie zatrudnienia.

Wnioski

Celem niniejszego komunikatu jest wskazanie najskuteczniejszych sposobów, jakie należy obecnie przyjąć dla realizacji celu strategii „Europa 2020” w zakresie zatrudnienia. Wzmocnią one tę strategię w wymiarze dotyczącym zatrudnienia. W komunikacie zawarto merytoryczne wytyczne do planów zwiększania zatrudnienia państw członkowskich oraz zasugerowano sposoby wzmocnienia wymiaru zatrudnienia w unijnym zarządzaniu:

Komisja proponuje wytyczne polityczne dotyczące wspierania tworzenia miejsc pracy i reform rynku pracy, podkreślając znaczenie inwestycji, oraz zachęca Radę do przyjęcia ambitnego podejścia do tej kwestii.

Komisja nakreśla kroki, jakie należy podjąć w celu rozwiązania problemu niedopasowania umiejętności oraz w celu poprawy mobilności pracowników poprzez zniesienie barier w funkcjonowaniu rzeczywistego europejskiego rynku pracy.

Komisja proponuje sposoby wzmocnienia nadzoru wielostronnego, zwiększenia zaangażowania partnerów społecznych w zarządzaniu zatrudnieniem oraz dalszego ujednoczenia polityki i finansowania w celu wykorzystania instrumentów budżetowych UE do osiągnięcia maksymalnych rezultatów w dziedzinie zatrudnienia.

ZAŁĄCZNIK

Zamieszczone w niniejszym załączniku trzy plany działania (zestaw głównych działań w zakresie zatrudnienia w zielonej gospodarce, plan działania dotyczący pracowników opieki zdrowotnej w UE oraz zestaw głównych działań w zakresie zatrudnienia w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych) proponowane są zgodnie z sekcją 1.2 niniejszego komunikatu (Wykorzystanie potencjału tworzenia miejsc pracy w kluczowych sektorach gospodarki). Każdemu z tych planów poświęcony jest także osobny dokument roboczy służb Komisji.

Zestaw głównych działań w zakresie zatrudnienia w zielonej gospodarce

W związku z konkluzjami Rady EPSCO z grudnia 2010 r. „Polityki zatrudnienia sprzyjające konkurencyjnej, niskoemisyjnej, zasobooszczędnej i zielonej gospodarce” Komisja przedstawia *zestaw głównych działań w zakresie zatrudnienia*, których celem jest pomyślne przejście do zielonej gospodarki.

Komisja zamierza:

1. Wspierać istotną rolę zielonych miejsc pracy w krajowych planach zwiększania zatrudnienia

- poprzez współdziałanie z Komitetem Zatrudnienia w kwestii wykorzystania jego wskaźników dotyczących zielonych miejsc pracy oraz zapewnienie spójnego **monitorowania reform**;
- poprzez zachęcanie państw członkowskich do zajęcia się kwestią **przemieszczania pracowników oraz potrzebą przekwalifikowania w ramach aktywnej polityki rynku pracy i uczenia się przez całe życie**, w tym poprzez uwzględnienie takich działań odpowiednio w strategiach rozwoju regionalnego, miejskiego lub lokalnego;
- poprzez podkreślenie w ramach europejskiego semestru w 2013 r. **wymiaru zatrudnienia w oszczędnym gospodarowaniu zasobami** oraz przez wdrożenie niezbędnych reform. W szczególności państwa członkowskie będą zachęcane do **szerszego wykorzystania podatków ekologicznych i przychodów z uprawnień do emisji w celu zmniejszenia opodatkowania pracy**.

2. Pogłębiać wiedzę na temat zielonych umiejętności

- poprzez zagwarantowanie, że **unijne narzędzia przewidywania umiejętności** (unijna panorama umiejętności, ESCO, badania CEDEFOP i Eurofound itd.) obejmują pojawiające się zapotrzebowanie na zielone umiejętności;
- poprzez zorganizowanie w 2013 r. **działań w zakresie wzajemnego uczenia się z udziałem odpowiednich podmiotów rynku pracy**, w szczególności na temat uwzględnienia kwestii umiejętności i szkoleń w szerszych krajowych strategiach ekologicznego wzrostu gospodarczego (program wzajemnego uczenia się prowadzony przez Dyрекcję ds. Zatrudnienia) oraz na temat sposobów i środków współpracy z przedsiębiorstwami w kwestii kierowania osób poszukujących pracy i pracowników zagrożonych zwolnieniem do nowych zielonych zawodów (dialog publicznych służb zatrudnienia);

- poprzez wspieranie dalszego wdrożenia **zestandaryzowanych systemów poświadczania umiejętności** w ramach programu Inteligentna Energia - Europa w latach 2013-2014.

3. Promować lepsze wykorzystanie instrumentów finansowych UE na inteligentne inwestycje ekologiczne

- poprzez współpracę z **Europejskim Bankiem Inwestycyjnym** w celu **dalszego zwiększenia zdolności kredytowania publicznych i prywatnych przedsięwzięć** w dziedzinie oszczędnego gospodarowania zasobami i energii odnawialnej;

- poprzez zachęcanie państw członkowskich do podjęcia we **wspieranych przez ESF** programach operacyjnych na lata **2014-2020** kwestii zapotrzebowania na szkolenia z zakresu zielonych umiejętności i zdolności publicznych służb zatrudnienia do wspierania przemian na rynku pracy w kierunku zielonych miejsc pracy, a także do skoncentrowania zasobów **EFRR** na inwestycjach w efektywność energetyczną i energię odnawialną zgodnie z wnioskiem Komisji;

- poprzez uruchomienie w 2013 r., w kontekście Europejskiego instrumentu mikrofinansowego Progress, **forum podmiotów z obszaru mikrofinansów i przedsiębiorczości społecznej**, mając na celu zaangażowanie lokalnych pośredników finansowych w promowanie działalności gospodarczej w zielonej gospodarce;

- poprzez prowadzenie innowacyjnych inicjatyw w ramach **eksperymentalnych działań społecznych** w instrumencie PROGRESS, dotyczących powiązań między oszczędnym gospodarowaniem zasobami a zatrudnieniem sprzyjającym włączeniu społecznemu.

4. Tworzyć partnerstwa między podmiotami rynku pracy

- poprzez wspieranie projektów współpracy dotyczącej zielonych miejsc pracy i przejścia do zielonej gospodarki w ramach zaproszenia **PARES** na 2013 r. do składania wniosków w sprawie innowacyjnych projektów między służbami zatrudnienia;

- poprzez współpracę z **europejskimi partnerami społecznymi** w kwestii ułatwiania przejścia do gospodarki niskoemisyjnej w ramach specjalnych inicjatyw przewidzianych w ich **programie prac na lata 2012-2014**;

- poprzez podnoszenie świadomości na temat najlepszych inicjatyw i działań dwustronnych i trójstronnych w zakresie zielonego zatrudnienia w drodze opublikowania w 2013 r. **podręcznika dobrych praktyk**.

Plan działania dotyczący pracowników opieki zdrowotnej w UE

Chcąc wesprzeć państwa członkowskie w radzeniu sobie z wyzwaniami, przed którymi stoi sektor ochrony zdrowia, oraz zgodnie z zobowiązaniem państw członkowskich do współpracy w tej dziedzinie, zawartym w konkluzjach Rady z grudnia 2010 r., Komisja proponuje **plan działania** obejmujący wyszczególnione poniżej działania.

Komisja zamierza:

1. Usprawnić planowanie i prognozowanie dotyczące pracowników opieki zdrowotnej w UE

- poprzez stworzenie do końca 2012 r. europejskiej platformy państw członkowskich i organizacji zawodowych w drodze uruchomienia trzyletniego **wspólnego działania UE w zakresie prognozowania i planowania w ramach programu w dziedzinie zdrowia**; to wspólne działanie będzie obejmowało wymianę dobrych praktyk, rozwój metodologii prognozowania **zapotrzebowania na pracowników opieki zdrowotnej** oraz **efektywnego planowania w kwestii takich pracowników**, a także podniesienie jakości ogólnounijnych danych dotyczących pracowników opieki zdrowotnej;

- poprzez opracowanie do 2014 r. wytycznych dotyczących wymiany **zdolności w zakresie kształcenia i szkolenia w zawodach związanych z opieką zdrowotną** w celu najlepszego wykorzystania istniejących zdolności, w oparciu o badanie, w ramach którego w 2013 r. zostaną zbadane zdolności państw członkowskich w zakresie kształcenia i szkolenia w obszarze zdrowia, w szczególności na uczelniach medycznych i w szkołach pielęgniarskich;

2. Lepiej przewidywać zapotrzebowanie na umiejętności w sektorze opieki zdrowotnej

- poprzez wsparcie dla utworzenia w 2013 r. **europejskiej rady umiejętności pracowników w dziedzinie pielęgniarstwa i opieki**, której celem będzie lepsze analizowanie i przewidywanie zapotrzebowania na umiejętności w tych zawodach, przy należyтым uwzględnieniu proponowanej modernizacji dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych;

- poprzez sprzyjanie partnerstwu instytucji edukacyjnych i placówek szkolenia zawodowego oraz pracodawców w sektorze opieki zdrowotnej w formie pilotażowego **sojuszu na rzecz umiejętności sektorowych**, który powstanie w 2013 r.;

- poprzez wspieranie wymiany dobrych praktyk dotyczących **ciągłego rozwoju zawodowego** w celu aktualizowania umiejętności i kompetencji oraz przyczynienia się do utrzymania personelu opieki zdrowotnej poprzez uczenie się przez całe życie; wsparcie to będzie polegać na przeglądzie krajowych systemów i praktyk oraz stworzeniu ich mapy w 2013 r.;

- poprzez opracowanie do 2014 r. zaleceń dotyczących **wymagań odnośnie szkolenia personelu pomocniczego w ochronie zdrowia**, w tym **wsparcia edukacyjnego dla nieformalnych opiekunów**, w oparciu o analizę zakresu umiejętności i kompetencji wymaganych od **personelu pomocniczego w ochronie zdrowia**, poprzez utworzenie **pilotażowej sieci ekspertów i bazy danych na temat takiego personelu**;

3. Stymulować wymianę dobrych praktyk dotyczących naboru i utrzymywania pracowników opieki zdrowotnej

- poprzez rozpoczęcie do 2013 r. prac nad **mapą innowacyjnych i skutecznych strategii w zakresie naboru i utrzymywania pracowników** w sektorze ochrony zdrowia, **mając na celu wymianę dobrych praktyk** między państwami członkowskimi, w drodze wszczęcia przetargu na sporządzenie mapy oraz poprzez zbadanie możliwości wspólnego działania z państwami członkowskimi;

4. Wspierać etyczny nabór pracowników opieki zdrowotnej

- poprzez **wspieranie** wdrażania przez państwa członkowskie przyjętego przez **Światową Organizację Zdrowia globalnego kodeksu praktyk w międzynarodowej rekrutacji personelu medycznego**, dzięki opracowaniu wspólnego podejścia.

Zestaw głównych działań w zakresie zatrudnienia w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych

Poczyniono znaczne postępy w realizacji komunikatu Komisji „E-umiejętności na XXI wiek”⁵⁵. Istnieje obecnie silny konsensus co do potrzeby opracowania długoterminowej unijnej strategii UE dotyczącej e-umiejętności w oparciu o aktywną współpracę Komisji, państw członkowskich, regionów i partnerów społecznych, tak by wykorzystać potencjał technologii informacyjno-komunikacyjnych w zakresie zatrudnienia.

Komisja zamierza:

1. Powołać wielostronne partnerstwa, aby

- lepiej wykrywać **niedopasowanie** na rynku pracy między popytem a podażą profili zawodowych związanych z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi;

- zmobilizować organizacje i sieci zajmujące się **tworzeniem i realizacją inicjatyw szkoleniowych w zakresie umiejętności związanych z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi oraz poświadczaniem takich umiejętności**, ze szczególnym naciskiem na kwestię szans na zatrudnienie oraz poświadczanie kompetencji nieformalnych;

- wspierać **kampanie podnoszenia świadomości** (Europejski tydzień e-umiejętności⁵⁶, Tydzień z Internetem) oraz **promować karierę zawodową w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych**, aby przyciągać i angażować młodych ludzi oraz niedostatecznie reprezentowane grupy, takie jak kobiety, pracownicy w średnim wieku i grupy w szczególnie trudnej sytuacji;

2. Wzmocnić europejskie ramy e-umiejętności

- poprzez stworzenie do 2013 r. na stronie internetowej **europejskiej panoramy umiejętności** specjalnej sekcji poświęconej karierom zawodowym w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych;

- poprzez **dalszy rozwój w 2012 r. europejskich ram e-umiejętności** opracowanych przez CEN⁵⁷, tak by do 2013 r. stworzyć deskryptory kompetencji cyfrowych oraz narzędzie do samooceny dla wszystkich uczących się, które zostanie włączone do opracowywanego europejskiego paszportu umiejętności;

- poprzez opracowanie w 2013 r. **europejskich wytycznych** dotyczących e-learningu w oparciu o potrzeby przedsiębiorstw i najlepsze praktyki, w tym inicjatywy prowadzone przez

⁵⁵ Ocena realizacji komunikatu Komisji w sprawie e-umiejętności, październik 2010 r., http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/reports/eskills21_final_report_en.pdf.

⁵⁶ Zob. <http://eskills-week.ec.europa.eu>.

⁵⁷ Europejski Komitet Normalizacji (CEN)

biznes;

- poprzez propagowanie **krótkich cykli zdobywania kwalifikacji**, zarówno w szkolnictwie wyższym, jak i w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego, pozwalających zdobyć konkretne praktyczne e-umiejętności;

3. Wspierać zwiększenie liczby wysoce wykwalifikowanych pracowników w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych

- poprzez opracowanie w 2012 r. **etykiet jakości dla szkoleń i certyfikatów organizowanych i wydawanych przez branżę technologii informacyjno-komunikacyjnych**; etykiety te będą porównywalne z europejskimi ramami odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym (EQAVET); oraz opracowanie w 2013 r. pilotażowego projektu obejmującego **interaktywną mapę certyfikatów wydawanych przez branżę technologii informacyjno-komunikacyjnych** oraz internetowy test służący do samooceny osobom pracującym w tej branży ;

- poprzez promowanie synergii między działaniami w dziedzinie umiejętności związanych z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, w dziedzinie przedsiębiorczości i przetwarzania w chmurze w kontekście przygotowywanego planu działania UE w sprawie **przetwarzania w chmurze**;

- poprzez dalszy rozwój **unijnej inicjatywy w sprawie e-przywódstwa**, rozpoczętej w 2012 r., która będzie służyć potrzebom przedsiębiorców, menedżerów, pracowników branży technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz zaawansowanym użytkownikom, ze szczególnym naciskiem na zakładanie przedsiębiorstw oraz na MŚP;

4. Promować lepsze wykorzystanie instrumentów finansowych UE na inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne

- poprzez zachęcanie państw członkowskich do wzmocnienia kształcenia informatycznego w ramach ich systemów kształcenia i szkolenia oraz do zwiększenia włączenia cyfrowego poprzez **programy operacyjne wspierane z EFS** w latach 2014-2020.