



POLITYKA ZATRUDNIENIA

Stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy jest jednym z głównych celów strategii „Europa 2020”. Europejska strategia zatrudnienia, obejmująca proces monitorowania i połączone ze strategią instrumenty finansowania, przyczynia się do „miękkiej” koordynacji. Chociaż za politykę zatrudnienia i politykę społeczną w głównej mierze odpowiedzialne są rządy krajowe, w pewnych obszarach właściwe jest prawo UE.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 8-10, 145-150, 156-159 i 162-164 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Do ważnych zasad, celów i działań wymienionych w TFUE należy wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia dzięki opracowaniu skoordynowanej strategii, zwłaszcza w zakresie tworzenia wykwalifikowanej, dobrze wykształconej i zdolnej do dostosowania się siły roboczej oraz rynków pracy reagujących na przemiany gospodarcze. Zgodnie z klauzulą horyzontalną zawartą w art. 9 TFUE, przy określaniu i realizacji strategii politycznych i działań UE należy uwzględnić cel wspierania wysokiego poziomu zatrudnienia.

OSIĄGNIĘCIA

A. Od początkowych etapów (lata 1950-1990) do strategii „Europa 2020”.

Od lat 50. w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) pracownicy korzystali z pomocy przeznaczonej na zmianę kwalifikacji. Pomoc przyznawano pracownikom sektora węglowego i stalowego, których miejsca pracy były zagrożone z powodu restrukturyzacji przemysłu. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) ([2.3.2 Europejski Fundusz Społeczny](#)) utworzony na początku lat 60. XX w. był najważniejszą bronią w zwalczaniu bezrobocia.

W latach 80. i na początku lat 90. programy działania w dziedzinie zatrudnienia były skierowane do konkretnych grup docelowych; stworzono także szereg systemów monitorowania i dokumentowania.

W kontekście wysokiego wskaźnika bezrobocia w większości państw UE, w białej księdze w sprawie wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia (z 1993 r.) podjęto debatę na temat europejskiej strategii gospodarczej i strategii zatrudnienia dzięki



umieszczeniu po raz pierwszy kwestii zatrudnienia na czołowym miejscu programu politycznego UE.

W traktacie z Amsterdamu, który wszedł w życie w maju 1999 r., w nowym tytule „Zatrudnienie” zapewniono podstawę dla utworzenia europejskiej strategii zatrudnienia oraz stałego, usankcjonowanego Traktatem, doradczego Komitetu ds. Zatrudnienia mającego wspierać koordynację polityki państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia i rynku pracy. Kompetencje w zakresie polityki zatrudnienia pozostały jednak w głównej mierze w gestii państw członkowskich. Włączenie do Traktatu protokołu w sprawie polityki społecznej zwiększyło zaangażowanie partnerów społecznych ([2.3.7 Dialog społeczny](#)).

Na nadzwyczajnym szczycie poświęconym zatrudnieniu, który odbył się w Luksemburgu w listopadzie 1997 r., uruchomiono europejską strategię zatrudnienia wraz z otwartą metodą koordynacji – tzw. procesem luksemburskim, który jest rocznym cyklem koordynacji i monitorowania krajowej polityki zatrudnienia w oparciu o zobowiązanie państw członkowskich do ustanowienia zestawu wspólnych celów.

W europejskiej strategii zatrudnienia wysoki poziom zatrudnienia zyskał taką samą rangę jak makroekonomiczne cele wzrostu i stabilności.

W 2000 r. Rada Europejska uzgodniła w Lizbonie nowy strategiczny cel, jakim jest uczynienie z UE najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy na świecie, który obejmuje pełne zatrudnienie stanowiące najważniejszy cel polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Uzgodniła również konkretne cele do osiągnięcia do 2010 r. (strategia lizbońska).

Europejska strategia zatrudnienia została poddana przeglądowi w 2002 r. i wznowiona w 2005 r. z naciskiem na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. W celu uproszczenia i usprawnienia odnośnych procesów wprowadzono wieloletnie ramy finansowe (pierwszy cykl obejmował lata 2005-2008), a wytyczne dotyczące zatrudnienia zintegrowano z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej.

Po kryzysie finansowym, w 2010 r. przyjęto strategię „Europa 2020” oraz wprowadzono semestr europejski jako mechanizm koordynacji polityki finansowej i gospodarczej.

W tej dziesięcioletniej strategii na rzecz zatrudnienia oraz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu po raz pierwszy określono szereg głównych celów, w tym:

- rynek pracy: zwiększenie do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat do 75 %;
- włączenie społeczne i zwalczanie ubóstwa: wyeliminowanie zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym w przypadku co najmniej 20 milionów osób;
- poprawa jakości i wyników systemów kształcenia i szkolenia: zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do 10 % (z 15 %) oraz zwiększenie do co najmniej 40 % (zamiast 31 %) odsetka osób w wieku 30-34 lat mających wykształcenie wyższe lub równoważne.

Państwa członkowskie musiały przełożyć wszystkie pięć celów głównych na cele krajowe, z uwzględnieniem odpowiedniej sytuacji początkowej i warunków krajowych.



Skutki kryzysu finansowego z 2008 r. utrudniły jednak osiągnięcie celów strategii w zakresie zatrudnienia i ubóstwa.

Cykl monitorowania strategii politycznych w dziedzinie zatrudnienia obejmuje następujące elementy:

- wytyczne dotyczące zatrudnienia opracowane przez Komisję i przyjęte przez Radę;
- wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu opublikowane przez Komisję i przyjęte przez Radę;
- plany w ramach krajowych programów reform (KPR);
- sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów i zalecenia dla poszczególnych krajów opracowane przez Komisję i przyjęte przez Radę.

Wytyczne dotyczące zatrudnienia (art. 148 TFUE) przedstawiają strategiczne cele krajowej polityki zatrudnienia i zawierają priorytety polityczne w dziedzinie zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego. Łączą one priorytety polityczne z szeregiem bieżących kluczowych kwestii. Cztery wytyczne dotyczące zatrudnienia wchodzi w skład dziesięciu zintegrowanych wytycznych, które obejmują również sześć ogólnych wytycznych polityki gospodarczej (art. 121 TFUE).

Najnowsze wytyczne (z 2018 r.) zostały dostosowane do zasad Europejskiego filaru praw socjalnych ([2.3.1](#) Polityka społeczna i polityka zatrudnienia: zasady ogólne). W porozumieniu z Parlamentem Europejskim zostały one utrzymane w 2019 r. Ukierunkowano je na cztery dziedziny:

- pobudzanie popytu na pracę (tworzenie miejsc pracy; opodatkowanie pracy oraz ustalanie wynagrodzeń);
- zwiększenie podaży pracy i umiejętności (również w celu walki z bezrobociem ludzi młodych i z bezrobociem długotrwałym);
- lepsze funkcjonowanie rynków pracy (ze szczególnym uwzględnieniem segmentacji rynku pracy);
- uczciwość, zwalczanie ubóstwa i promowanie równych szans dla wszystkich.

B. Wiążące akty prawne – prawo UE

W oparciu o przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczące dziedzin zatrudnienia i spraw społecznych przyjęto szereg dyrektyw, rozporządzeń i decyzji w celu zapewnienia minimalnych standardów w państwach członkowskich UE w następujących obszarach:

- bezpieczeństwo i zdrowie w miejscu pracy: ogólne i szczegółowe prawa i obowiązki, sprzęt roboczy, szczególne zagrożenia, np. substancje niebezpieczne, czynniki rakotwórcze ([2.3.5](#) Bezpieczeństwo i zdrowie w miejscu pracy)
- równe szanse dla kobiet i mężczyzn: równe traktowanie w pracy, ciąża, urlop macierzyński, urlop wychowawczy ([2.3.9](#) Walka z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i dyskryminacją)



- ochrona przed dyskryminacją ze względu na płeć, rasę, religię, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną ([2.3.9](#) Walka z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i dyskryminacją)
- warunki pracy: zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, umowy o pracę na czas określony, godziny pracy, zatrudnienie ludzi młodych, informowanie pracowników i przeprowadzanie z nimi konsultacji ([2.3.6](#) Prawo pracowników do otrzymywania informacji, wyrażania opinii w drodze konsultacji oraz do uczestnictwa; [2.3.7](#) Dialog społeczny)
- usługi wsparcia: decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2014/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie wzmocnionej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia.

Prawo UE wspiera podstawowe swobody regulujące przepływ osób, usług i kapitału na terytorium UE (jednolity rynek):

- swobodny przepływ pracowników: równe traktowanie, dostęp do świadczeń społecznych ([2.1.5](#) Swobodny przepływ pracowników)
- delegowanie pracowników: czas trwania, wynagrodzenie, odnośne sektory ([2.1.13](#) Delegowanie pracowników)

C. Koordynacja za pomocą zaleceń i innych inicjatyw politycznych

Oprócz tzw. „twardego prawa” wymienionego powyżej, dalsze środki przyczyniają się do zwiększenia koordynacji między państwami członkowskimi UE za pośrednictwem „miękkiego prawa”. To ostatnie obejmuje zalecenia Rady, które stanowią niewiążące akty prawne, a także inne inicjatywy polityczne Komisji. Mogą one mieć znaczny wpływ, jeśli są dobrze przygotowane, wspierane i monitorowane na szczeblu UE. Ważnymi inicjatywami politycznymi UE są na przykład:

- zalecenie Rady w sprawie europejskiej gwarancji dla młodzieży (kwiecień 2013 r.), która ma na celu dopilnowanie, by wszyscy młodzi ludzie w wieku do 25 lat otrzymali dobrą ofertę pracy oraz mieli możliwość dalszej nauki i odbycia stażu lub praktyk w ciągu czterech miesięcy od utraty pracy lub ukończenia nauki;
- europejski sojusz na rzecz przygotowania zawodowego (utworzony w lipcu 2013 r.);
- zalecenie Rady w sprawie ram jakości staży (marzec 2014 r.);
- zalecenie Rady dotyczące integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy (luty 2016 r.);
- Europejski Korpus Solidarności (2016 r.) dla młodych ludzi, który skupia się na udzielaniu pomocy w przypadku klęsk żywiołowych lub pomaganiu w radzeniu sobie z problemami społecznymi w społecznościach lokalnych;
- nowy europejski program na rzecz umiejętności (czerwiec 2016 r.). Pakiet ten obejmuje 10 kluczowych działań mających na celu wyposażenie obywateli w umiejętności potrzebne na rynku pracy (np. zalecenie Rady z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie ścieżek poprawy umiejętności: nowe możliwości dla dorosłych



lub zalecenie Rady z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie europejskich ram jakości i skuteczności programów przygotowania zawodowego).

W celu poprawy warunków pracy, w tym ochrony socjalnej i sprawiedliwej mobilności, wszystkie trzy instytucje UE wsparły we wspólnym oświadczeniu w listopadzie 2017 r. Europejski filar praw socjalnych (2.3.1). Polityka społeczna i polityka zatrudnienia: zasady ogólne).

D. Wspieranie instrumentów finansowania UE

Szereg unijnych programów finansowania wspiera opracowywanie programów, przyjmowanie środków i wzmacnianie potencjału w państwach członkowskich:

- Europejski Fundusz Społeczny (EFS) wspiera szeroki wachlarz inicjatyw w państwach członkowskich. Ponadto w lutym 2013 r. Rada Europejska postanowiła stworzyć Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w wieku 15-24 lat, którzy nie kształcą się, nie pracują i nie szkolą się; inicjatywa ta dotyczy regionów, w których stopa bezrobocia jest wyjątkowo wysoka (2.3.2 Europejski Fundusz Społeczny);
- program UE na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) 2014-2020, przyjęty przez Parlament i Radę, łączy trzy programy (PROGRESS – wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej; EURES – Europejskie Służby Zatrudnienia; oraz mikrofinansowanie i przedsiębiorczość społeczna);
- Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) wspiera osoby, które utraciły pracę ze względu na zmiany strukturalne w strukturze światowego handlu.

W maju 2018 r. Komisja opublikowała wnioski dotyczące zmienionych instrumentów finansowania. Są one obecnie przedmiotem negocjacji (2.3.2 Europejski Fundusz Społeczny).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odgrywa w tej dziedzinie coraz większą rolę. Od wejścia w życie traktatu z Amsterdamu Rada musi się konsultować z Parlamentem w sprawie wytycznych dotyczących zatrudnienia przed ich przyjęciem. Ponadto otwarta metoda koordynacji zwiększyła rolę parlamentów – nie tylko Parlamentu Europejskiego, ale także parlamentów narodowych – które powinny być zaangażowane w określanie i osiąganie celów krajowych.

Parlament udzielił silnego poparcia strategii „Europa 2020”. Liczne inicjatywy na rzecz zwalczania bezrobocia wśród młodzieży wynikają z wniosków Parlamentu, który proponuje konkretne praktyczne działania, a mianowicie unijną gwarancję dla młodzieży oraz minimalne standardy staży. Od 2010 r. Parlament zdecydowanie popiera utworzenie gwarancji dla młodzieży i śledzi jej wdrażanie. W rezolucji z dnia 17 lipca 2014 r. Parlament wezwał do opracowania ram prawnych UE wprowadzających minimalne standardy wdrożenia gwarancji dla młodzieży, obejmujących jakość staży, przeznaczonych również dla młodych ludzi w wieku od 25 do 30 lat. W rezolucji z dnia 29 października 2015 r. Parlament poparł ponadto podejście przyjęte w zaleceniu w sprawie długoterminowego bezrobocia. Intensywne prace Parlamentu nad rozwojem umiejętności znalazły odzwierciedlenie w Nowym



Europejskim programie na rzecz umiejętności wydanym przez Komisję w czerwcu 2016 r.

W **rezolucji z dnia 13 marca 2019 r. w sprawie europejskiego semestru** Parlament Europejski podkreślił, że cele społeczne i zobowiązania UE są równie ważne jak jej cele gospodarcze. Wezwał w niej do wzmocnienia praw socjalnych poprzez wdrożenie europejskiego filaru w celu zwalczania ubóstwa i rosnących nierówności oraz zwiększenia inwestycji społecznych. Ponadto wezwał w niej Komisję i państwa członkowskie do zwalczania ubóstwa pracujących. Podkreślił również potrzebę lepszego uregulowania nowych form pracy oraz zapewnienia powszechnego dostępu do emerytur i emerytur socjalnych w odpowiedniej wysokości.

Susanne Kraatz
12/2019

