



POLITYKA ZATRUDNIENIA

Europejska strategia zatrudnienia z 1997 r. określiła wspólne cele polityki zatrudnienia i przyczyniła się do „miękkiej koordynacji” między państwami członkowskimi. Stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy było jednym z głównych celów strategii „Europa 2020”. Z nową dekadą Komisja zaproponowała nowe i ambitniejsze cele w zakresie polityki zatrudnienia. Chociaż za politykę zatrudnienia 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

Zgodnie z art. 3 TUE Unia ma obowiązek dążyć do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Klauzula horyzontalna zawarta w art. 9 TFUE stanowi, że przy określaniu i realizacji strategii politycznych i działań UE należy uwzględnić cel wspierania wysokiego poziomu zatrudnienia. Zgodnie z art. 145 TFUE państwa członkowskie i Unia mają za zadanie pracować nad przygotowaniem skoordynowanej strategii w zakresie zatrudnienia, w szczególności w odniesieniu do wspierania wykwalifikowanej, przeszkolonej i zdolnej do dostosowania się siły roboczej oraz rynków pracy reagujących na zmiany gospodarcze.

OSIĄGNIĘCIA

A. Od początkowych etapów (lata 1950–1990) do celów po roku 2020

Od lat 50. w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali 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 w 1957 r. był najważniejszym narzędziem 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 (1997) w nowym rozdziale poświęconym zatrudnieniu zapewniono podstawę dla utworzenia europejskiej strategii zatrudnienia oraz stałego Komitetu Zatrudnienia o charakterze doradczym, mającego wspierać koordynację polityk 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. proces luksemburski, 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. Obejmuje on pełne zatrudnienie stanowiące najważniejszy cel polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Uzgodniła również konkretne cele do osiągnięcia do 2010 r. (strategia lizbońska).

Po kryzysie finansowym w latach 2007–2008, 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, takich jak zwiększenie do 2020 r. uczestnictwa w rynku pracy osób w wieku 20–64 lat do 75 %. Wszystkie główne cele musiały zostać przełożone przez państwa członkowskie na cele krajowe.

W 2017 r. Komisja przedstawiła europejski filar praw socjalnych, w którym określono 20 kluczowych zasad i praw wspierających konwergencję z myślą o poprawie warunków życia i pracy. Towarzyszy mu „tablica wskaźników społecznych” służąca monitorowaniu postępów. Na Szczycie Społecznym w Göteborgu w listopadzie 2017 r. Parlament, Rada i Komisja podkreśliły swoje wspólne zaangażowanie w tej dziedzinie, wspólnie proklamując Europejski filar praw socjalnych.

W planie działania na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych z 2021 r. określono trzy nowe główne cele UE, które mają zostać osiągnięte do końca dekady, w tym:

- zatrudnienie: do 2030 r. co najmniej 78 % ludności w wieku od 20 do 64 lat powinno mieć zatrudnienie;



- umiejętności: co najmniej 60 % dorosłych powinno co roku uczestniczyć w szkoleniach.

B. Intensyfikacja koordynacji i monitorowania

Roczny cykl monitorowania strategii politycznych w dziedzinie zatrudnienia w ramach europejskiego semestru obejmuje następujące elementy:

- wytyczne dotyczące zatrudnienia opracowane przez Komisję i przyjęte przez Radę po konsultacji z Parlamentem;
- wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu opublikowane przez Komisję i przyjęte przez Radę;
- krajowe programy reform;
- sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów i zalecenia dla poszczególnych krajów opracowane przez Komisję i w przypadku tych drugich – przyjmowane przez Radę.

Cztery wytyczne dotyczące zatrudnienia (art. 148 TFUE) przedstawiają strategiczne cele krajowej polityki zatrudnienia i zawierają priorytety polityczne w dziedzinie zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego. Wytyczne dotyczące zatrudnienia wchodzi w skład ośmiu zintegrowanych wytycznych, które obejmują również cztery ogólne wytyczne polityki gospodarczej (art. 121 TFUE).

W ostatnich latach wytyczne dotyczące zatrudnienia zostały dostosowane do zasad Europejskiego filaru praw socjalnych ([2.3.1](#) Polityka społeczna i polityka zatrudnienia: zasady ogólne) i uwzględniono w nich elementy związane ze skutkami kryzysu wywołanego COVID-19, zieloną i cyfrową transformacją oraz celami zrównoważonego rozwoju ONZ i rosyjską inwazją na Ukrainę.

Jako kluczowe narzędzie monitorowania wykorzystywane w europejskim semestrze Komisja zaproponowała zmienioną tablicę wskaźników społecznych (załączoną do Planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych). Składa się ona z 17 głównych wskaźników zatwierdzonych przez Radę, które służą do oceny wyników państw członkowskich w zakresie zatrudnienia i sytuacji społecznej w trzech szerokich wymiarach: (i) równe szanse, (ii) sprawiedliwe warunki pracy oraz (iii) ochrona socjalna i włączenie społeczne.

C. Wiążące akty prawne – prawo UE

W oparciu o przepisy TFUE dotyczące dziedzin zatrudnienia i spraw społecznych, a także swobody przemieszczania się, przyjęto szereg dyrektyw, rozporządzeń i decyzji, aby zapewnić minimalne standardy 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, cięża, 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: minimalne wynagrodzenie, 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: wzmocniona współpraca między publicznymi służbami zatrudnienia.
- 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).

D. Koordynacja za pomocą zaleceń i innych inicjatyw politycznych

Oprócz „twardego prawa” wymienionego powyżej, dalsze środki przyczyniają się do zwiększenia koordynacji między państwami członkowskimi UE za pośrednictwem „miękkiego prawa”, w tym niewiążące zalecenia Rady i inne inicjatywy polityczne Komisji.

- Europejska gwarancja dla młodzieży ma na celu dopilnowanie, by wszyscy ludzie w wieku do 30 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.
- Zalecenie Rady dotyczące integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy koncentruje się na rejestracji, indywidualnych szczegółowych ocenach i umowach w sprawie integracji na rynku pracy, które mają być oferowane zarejestrowanym osobom długotrwale bezrobotnym.
- Europejski program na rzecz umiejętności obejmuje 12 działań skoncentrowanych na umiejętnościach w miejscu pracy, aby zagwarantować, że prawo do szkolenia i uczenia się przez całe życie zostanie zrealizowane w całej Europie. Rok obejmujący okres od 9 maja 2023 r. do 8 maja 2024 r. został ogłoszony Europejskim Rokiem Umiejętności w celu rozwiązania problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej w UE i promowania sposobu myślenia o zmianie i podnoszeniu kwalifikacji, aby pomóc ludziom w rozwijaniu odpowiednich umiejętności na potrzeby wysokiej jakości miejsc pracy.
- W zaleceniu Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 przedstawiono strategiczne podejście do stopniowego przejścia od środków nadzwyczajnych wprowadzonych



w celu utrzymania miejsc pracy w czasie pandemii do nowych środków niezbędnych do ożywienia gospodarczego sprzyjającego tworzeniu miejsc pracy.

- Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027 obejmują podstawowe wyzwania i cele strategiczne w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kluczowe działania i instrumenty UE, by je realizować.
- Europejska strategia w dziedzinie opieki ma na celu zapewnienie wysokiej jakości, przystępnych cenowo i dostępnych usług opiekuńczych w całej UE oraz poprawę sytuacji zarówno osób korzystających z opieki, jak i osób opiekujących się nimi, zarówno zawodowo, jak i nieformalnie.

E. Wspieranie instrumentów finansowania UE

Szereg unijnych programów finansowania zapewnia wsparcie w dziedzinie zatrudnienia.

- Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) ([2.3.2 Europejski Fundusz Społeczny](#)) jest głównym instrumentem UE służącym inwestowaniu w ludzi i skupia szereg funduszy i programów, w szczególności EFS, Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym oraz program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych.
- Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników wspiera osoby, które utraciły pracę ze względu na zmiany strukturalne w strukturze światowego handlu, cyfryzację, automatyzację i przejście na gospodarkę niskoemisyjną.
- Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, główny element [NextGenerationEU](#), jest tymczasowym instrumentem wspierania reform i inwestycji podejmowanych przez państwa członkowskie w okresie od lutego 2020 r. do 31 grudnia 2026 r. Celem jest sprostanie gospodarczym i społecznym skutkom pandemii COVID-19 oraz uczynienie europejskich gospodarek i społeczeństw bardziej zrównoważonymi, odpornymi i lepiej przygotowanymi na wyzwania i możliwości związane z transformacją ekologiczną i cyfrową.
- REACT-EU (Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy) stanowi uzupełnienie programów funduszy strukturalnych na lata 2014–2020 i ma charakter dodatkowy w stosunku do środków przeznaczonych na spójność w latach 2021–2027. Wsparcie to stanowi kontynuację i rozszerzenie działań w zakresie reagowania kryzysowego i środków naprawczych realizowanych za pośrednictwem inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa oraz inicjatywy inwestycyjnej „plus” w odpowiedzi na koronawirusa.
- SURE (wsparcie w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej) zapewniło państwom członkowskim pomoc finansową podczas kryzysu związanego z COVID-19, umożliwiając stosowanie rozwiązań w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu lub podobnych środków w celu ochrony miejsc pracy i pracowników.



- Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ma na celu zmniejszenie kosztów społecznych i gospodarczych wynikających z przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu poprzez pomoc ludziom w dostosowaniu się do zmieniającego się rynku pracy. Jest pierwszym filarem mechanizmu sprawiedliwej transformacji, który jest częścią Europejskiego Zielonego Ładu.

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.

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. W rezolucji z 17 lipca 2014 r. w sprawie zatrudnienia młodzieży 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 w sprawie następnego długoterminowego budżetu UE przyjętej w 2018 r. Parlament wezwał do znacznego zwiększenia finansowania wdrażania Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. 8 października 2020 r. Parlament przyjął rezolucję, w której wyraził zaniepokojenie dobrowolnym charakterem gwarancji dla młodzieży (obecnie zalecenie Rady) i wezwał Komisję do zaproponowania wiążącego instrumentu. Parlament potępił również bezpłatne staże i wezwał Komisję do dokonania przeglądu istniejących instrumentów europejskich, takich jak ramy jakości staży i europejskie ramy jakości i skuteczności programów przygotowania zawodowego. Parlament położył nacisk na uwzględnienie w ofertach składanych młodym ludziom kryteriów jakości, w tym zasady sprawiedliwego wynagrodzenia dla stażystów i praktykantów, dostępu do ochrony socjalnej, trwałego zatrudnienia i praw socjalnych.

W rezolucji z 29 października 2015 r. Parlament poparł ponadto podejście przyjęte w zaleceniu w sprawie długoterminowego bezrobocia. Intensywne prace Parlamentu nad rozwojem umiejętności znalazły odzwierciedlenie w europejskim programie na rzecz umiejętności. Parlament podkreślił znaczenie uczenia się przez całe życie oraz kształcenia i szkolenia zawodowego, w tym podnoszenia i zmiany kwalifikacji. Wielokrotnie apelował do Komisji i państw członkowskich o ustanowienie europejskiego obszaru kształcenia i szkolenia zawodowego. Uznał również potrzebę wysokiej jakości staży i wezwał Komisję do zaktualizowania i wzmocnienia powiązanego zalecenia Rady z 2014 r. i przekształcenia go w silniejszy instrument ustawodawczy.

W rezolucji z 13 marca 2019 r. w sprawie europejskiego semestru Parlament Europejski podkreślił, że cele społeczne i zobowiązania UE są równie ważne jak jej cele gospodarcze. W następstwie wybuchu epidemii COVID-19 Parlament starał się złagodzić negatywne skutki kryzysu, zwłaszcza na rynku pracy. W rezolucji w sprawie wytycznych UE dotyczących zatrudnienia, przyjętej 10 lipca 2020 r., posłowie do PE zaapelowali o radykalne środki w celu złagodzenia wstrząsu wywołanego



pandemią, w szczególności o zmianę przyszłych wytycznych w świetle obecnej sytuacji oraz podkreślili konieczność rozwiązania problemu bezrobocia wśród młodzieży poprzez ulepszoną gwarancję dla młodzieży. W kontekście kryzysu energetycznego i związanego z kosztami życia Parlament [wezwał](#) państwa członkowskie i Komisję do priorytetowego traktowania walki z bezrobociem oraz do wzmocnienia instrumentu SURE, aby wspierać mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, dochody pracowników oraz tych pracowników, którzy zostaliby tymczasowo zwolnieni z powodu wzrostu cen energii. Wezwał także do łagodzenia skutków wstrząsów asymetrycznych. Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych](#).

Monika Makay
10/2023

