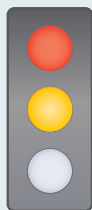


UNIJNE GWARANCJE ZATRUDNIENIA DLA MŁODZIEŻY

Analiza z dnia 18 lutego 2013 r.

PRZEDMIOT ZALECENIA: Państwa członkowskie powinny wszystkim młodym ludziom w wieku od 15. do 24. roku życia zagwarantować zatrudnienie lub praktyki w ciągu czterech miesięcy od momentu ukończenia szkoły lub utraty pracy.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Pracodawcy i pracownicy.



- ZA:**
- Zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy może zwiększyć poziom zatrudnienia
- PRZECIW:**
- Rządowe Gwarancje dla Młodzieży nie podniosą poziomu zatrudnienia wśród młodzieży, ponieważ miejsca pracy nie powstają w wyniku rządowych obietnic, ale są tworzone przez firmy, które nie mogą być do tego zmuszane przez rząd.
 - Gwarancje dla Młodzieży raczej ograniczą niż pobudzą mobilność pracowników w UE.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek w sprawie **Zalecenia** Rady na temat ustanowienia **Gwarancji dla Młodzieży**. Sygnatura **COM(2012) 729** z 5 grudnia 2012 r.

Streszczenie

Zalecenia w dokumencie są numerowane. Numerację tę (zal. nr X) zastosowano również w niniejszej analizie

› Tło i cele

- Na skutek kryzysu gospodarczego i zadłużeniowego w UE stopa bezrobocia, szczególnie wśród młodych ludzi (15-24 lata), dramatycznie wzrosła. W III kwartale 2012 r. średnio w Europie wynosiła 22,7 proc. (s. 2)
- Komisja chce rozwiązać problem wysokiego bezrobocia wśród młodzieży poprzez zagwarantowanie młodym ludziom zatrudnienia, szkoleń lub możliwości kontynuacji nauki („Gwarancje dla Młodzieży”).

› Wprowadzenie systemu Gwarancji dla Młodzieży

- W ciągu czterech miesięcy od momentu utraty pracy lub opuszczenia szkoły, Państwa Członkowskie powinny przedstawić wszystkim młodym ludziom w wieku od 15. do 24. roku życia:
 - „dobrej jakości” ofertę zatrudnienia lub kontynuowania edukacji lub
 - „dobrej jakości” ofertę przyuczenia do zawodu lub stażu (Zalecenie nr 1).
- Zalecenia nie dają podstaw prawnych do wnoszenia skarg na niewdrożenie gwarancji.
- Państwa Członkowskie powinny wskazać organy publiczne odpowiedzialne za opracowanie, wdrożenie i koordynowanie Gwarancji dla Młodzieży (Zalecenie nr 2).

› Wprowadzenie systemu Gwarancji dla Młodzieży

- Komisja wzywa do tworzenia „mocnych partnerstw”
 - pomiędzy pracodawcami, służbami zatrudnienia i związkami zawodowymi na rzecz tworzenia miejsc pracy, staży i praktyk (Zalecenie nr 4).
 - pomiędzy służbami zatrudnienia, prywatnymi agencjami zatrudnienia, sieciami doradztwa zawodowego i podmiotami wspierającymi młodzież, takimi jak centra młodzieżowe i stowarzyszenia – tak by ułatwić wejście na rynek pracy osobom bezrobotnym i absolwentom szkół (Zalecenie nr 5).
- Partnerzy społeczni powinni być zaangażowani „na każdym poziomie” (s. 10), szczególnie w rozwój systemów staży i przyuczania do zawodu (Zalecenie nr 6).
- Organizacje młodzieżowe oraz przedstawiciele młodych ludzi powinni być zaangażowani w tworzenie i wdrażanie systemów Gwarancji dla Młodzieży (Zalecenie nr 7).

› Wczesne interweniowanie i aktywizacja

- Bezrobotnych młodych ludzi należy zachęcać poprzez kampanie wykorzystujące odpowiednie narzędzia public relations do rejestrowania się w urzędach pracy, tak by polityka rynku pracy mogła być odpowiednio ukierunkowana (Zalecenie nr 8).

Analiza z dnia 18 lutego 2013 r.

- Służby zatrudnienia powinny wspierać młodych bezrobotnych na wczesnym etapie poprzez zindywidualizowane doradztwo i tworzenie indywidualnych planów działań (Zalecenie nr 10).
- › **Działania wspierające integrację rynku pracy**
- Komisja wzywa do podnoszenia kwalifikacji osób przedwcześnie kończących edukację oraz młodzieży o niskich kwalifikacjach (Zalecenie nr 11).
 - Gwarancje dla Młodzieży powinny pomóc w uporaniu się z problemem braku pracowników o określonych kwalifikacjach. By to osiągnąć, staże i praktyki powinny być oferowane szczególnie w sektorach związanych z zieloną gospodarką, technologiami informacyjno-telekomunikacyjnymi (ICT) oraz ochroną zdrowia (Zalecenie nr 12).
 - Programy nauczania ICT oraz certyfikaty powinny być dostosowane do „norm” (s. 11), tak by ułatwić ich międzynarodowe uznawanie (Zalecenie nr 13).
 - Szkoły, centra edukacji zawodowej oraz służby zatrudnienia powinny dostarczać informacji na temat możliwości samozatrudnienia oraz oferować kursy przedsiębiorczości (Zalecenie nr 14).
 - Początkujące firmy powinny otrzymywać wsparcie, m.in. dzięki bliższej współpracy służb zatrudnienia, izb handlowych i stowarzyszeń handlowych, jak również kredytodawców (Zalecenie nr 19).
 - By zwiększyć zatrudnienie, Państwom Członkowskim zaleca się:
 - zmniejszyć pozapłacowe koszty pracy (Zalecenie nr 16) oraz
 - wypłacać dotacje do wynagrodzeń młodych ludzi, zgodnie z istniejącymi przepisami o pomocy publicznej [COM(2012) 209].
 - Młodzi ludzie powinni być lepiej informowani o miejscach pracy i praktykach za granicą, tak by zwiększyć mobilność pracowników (Zalecenie nr 18).
- › **Wykorzystywanie Funduszy Strukturalnych UE**
- Komisja chce wesprzeć Gwarancje dla Młodzieży przede wszystkim poprzez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF) oraz Europejski Fundusz Społeczny (ESF) (Zalecenie nr 21).
 - Europejski Fundusz Społeczny powinien czasowo finansować przede wszystkim zatrudnianie młodych ludzi (Zalecenie nr 21).
- › **Ocena i stałe usprawnianie systemów**
- Państwa Członkowskie powinny zwiększyć źródła finansowania i poziom zatrudnienia w krajowych służbach zatrudnienia (Zalecenie nr 25).
 - Komisja wzywa do monitorowania i oceny systemów Gwarancji dla Młodzieży oraz wszelkich innych związanych z nimi działań (Zalecenie nr 23).
 - Komisja żąda przedstawiania corocznych raportów na temat rozwoju i wdrożenia Gwarancji dla Młodzieży, opracowanych przez Europejską Sieć Publicznych Służb Zatrudnienia (Zalecenie nr 31).
 - Komisja chce wykorzystać Program na rzecz Zmian Społecznych i Innowacji (PSCI) do wskazania przykładów dobrych praktyk we wdrażaniu Gwarancji dla Młodzieży w Państwach Członkowskich (Zalecenie nr 29).
 - Państwa Członkowskie powinny wykorzystywać program wzajemnego uczenia się będący częścią europejskiej strategii zatrudnienia, by dzielić się doświadczeniami dotyczącymi Gwarancji dla Młodzieży (Zalecenie nr 30).
- › **Wdrożenie systemów Gwarancji dla Młodzieży**
- Gwarancje dla Młodzieży powinny zostać wdrożone wraz z początkiem realizacji Wieloletnich Ram Finansowych na latach 2014-2020 [COM(2011) 398], tak, by mogły być odpowiednio uwzględnione w planach finansowych programów UE (Zalecenie nr 26).

Tło polityczne

Wysoka stopa bezrobocia wśród młodzieży w UE spowodowała, że już wiele razy pojawiły się apele o stworzenie Gwarancji dla Młodzieży. Komisja Europejska zachęcała do tego już w inicjatywie „Młodzież w drodze” [COM(2010) 447]. Parlament Europejski upominał się o uruchomienie Gwarancji dla Młodzieży w lipcu 2010 r., maju 2012 r. i styczniu 2013 r. [Rezolucje P7_TA(2010) 0262; P7_TA(2012) 0224 oraz P7_TA-PROV(2013) 0016]. Parlament Europejski opowiedział się za tym, by Gwarancje dla Młodzieży były prawnie obowiązujące w Państwach Członkowskich [Rezolucja P7-TA(2010) 0224, pkt. 15] oraz by objęły również absolwentów wyższych uczelni poniżej 30. roku życia [Rezolucja P7_TA-PROV(2013) 0016, pkt. 2].

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Dyrekcja Generalna

Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych (prowadząca)

Komisje Parlamentu Europejskiego

Komisja ds. zatrudnienia (prowadząca), sprawozdawca Pervenche Berés (Postępowy Sojusż Socjalistów i Demokratów), Komisja ds. Kultury i Edukacji.

Analiza z dnia 18 lutego 2013 r.

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Poziom bezrobocia (młodzi) w wielu Państwach Członkowskich jest z jednej strony konsekwencją reakcji dostosowawczych na aktualny kryzys gospodarczy, finansowy i zadłużeniowy – i z tego względu ma charakter cykliczny. Z drugiej strony jednak, co istotniejsze, jest efektem poważnych problemów strukturalnych istniejących na rynku pracy, szczególnie w krajach południowej Europy.

Rządowe Gwarancje dla Młodzi to w istniejącej sytuacji ślepa uliczka. Nie doprowadzą do podniesienia poziomu zatrudnienia wśród młodych ludzi, ponieważ miejsca pracy powstają nie wskutek rządowych obietnic, a wskutek decyzji przedsiębiorców, którzy do ich podjęcia nie mogą być przez rząd zmuszani. Z tego też względu wdrażanie Gwarancji dla Młodzi może w najlepszym razie doprowadzić do powstania nowych miejsc pracy w administracji rządowej oraz praktyk lub staży w urzędach.

W obecnej sytuacji budżetowej dodatkowe miejsca pracy w sektorze usług publicznych nie byłyby trwałe z finansowego punktu widzenia. Staże i praktyki w instytucjach rządowych również nie są rozwiązaniem idealnym, ponieważ mało prawdopodobne jest, by w państwach o szczególnie wysokim poziomie bezrobocia młodzi – Grecji (według Eurostatu w październiku 2012 r. sięgnął on 57,6 proc.), Hiszpanii (55,8 proc.), Portugalii (39 proc.), Włoszech (36,5 proc.) – dostępnych było wystarczająco dużo „wysokiej jakości” ofert staży i praktyk w administracji. Mimo wsparcia obiecanego przez UE liczba osób dotkniętych bezrobociem jest zbyt duża, a warunki udzielania tej pomocy zbyt zróżnicowane. Co więcej, Komisja nie określiła, co rozumie pod pojęciem ofert „wysokiej jakości”. Dlatego też Gwarancje dla Młodzi są niczym więcej, jak tylko próbą odświeżenia przestarzałych socjalistycznych pomysłów. W dodatku wprowadzają w błąd, jeśli chodzi o prawdziwe problemy nękające krajowe rynki pracy. W rzeczywistości wzrost zatrudnienia utrudniają sztywne regulacje rynku pracy, takie jak nieelastyczne przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia, a także utrzymywanie płac minimalnych i systemów szkolnictwa zawodowego oderwanych od wymogów rynku pracy. To do tych problemów powinny odnieść się Państwa Członkowskie. Szczególnie skutecznie zrobiły to Niemcy i Austria, w których działa dualny system szkolnictwa zawodowego, co przyczyniło się do tego, że w krajach tych bezrobocie wśród młodzi jest na poziomie najniższym w UE – sięga odpowiednio 8,1 i 9,3 proc. (dane Eurostatu z października 2012 r.).

Redukcja pozapłacowych kosztów pracy ponoszonych przez pracodawców może – pod warunkiem, że zostanie efektywnie sfinansowana – zwiększyć poziom zatrudnienia, ponieważ pobudzi popyt na pracę ze strony przedsiębiorstw. Neutralna dla budżetu redukcja powinna jednak zostać – tam, gdzie to prawnie dopuszczalne – sfinansowana z podatków nałożonych na konsumentów.

Wypłacanie subsydiów ułatwiających młodym ludziom wejście na rynek pracy może być rozwiązaniem przez pewien okres skutecznym, wymaga jednak posiadania przez rząd odpowiedniego potencjału, którego brakuje pogrążonym w kryzysie krajom, lub też wystarczającego wsparcia ze strony unijnych Funduszy Strukturalnych. Istnieje również ryzyko zakłócenia konkurencji, zarówno pomiędzy przedsiębiorstwami z krajów o wysokim i niskim bezrobociu, jak i – patrząc na problem z perspektywy konkretnego rynku pracy – pomiędzy bezrobotnymi w młodym i starszym wieku. System subsydiów może być więc zalecany tylko pod pewnymi warunkami.

Postulowana przez Komisję Europejską poprawa kwalifikacji osób, które przedwcześnie kończą edukację, oraz młodzi o niskich kwalifikacjach, może ułatwić dostęp do stałego zatrudnienia na późniejszym etapie.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Wprowadzenie europejskich Gwarancji dla Młodzi ograniczy mobilność pracowników w UE, ponieważ zatrudnienie w administracji rządowej oraz systemy staży i przyuczania do zawodu zwiążą młodych ludzi z ich lokalnym środowiskiem. Gwarancje dla Młodzi zmniejszą w ten sposób bodźce dla młodych bezrobotnych do podejmowania pracy w innych regionach lub innych Państwach Członkowskich. Efektywność europejskiego rynku pracy będzie więc ograniczona. Skutki Gwarancji dla Młodzi będą stały w sprzeczności z celem, jaki stawia sobie Komisja – zwiększeniem mobilności pracowników w Europie.

Mobilność siły roboczej zwiększy się poprzez podniesienie jakości informacji na temat możliwości zatrudnienia za granicą i szerszej uznawalności programów nauczania ICT oraz certyfikatów, do czego również wzywa Komisja. Wciąż jednak główną barierą utrudniającą swobodny przepływ siły roboczej pozostanie bariera językowa.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Dopóki Państwa Członkowskie nie wdrożą Gwarancji dla Młodzi poprzez nałożenie dodatkowych obciążeń na przedsiębiorstwa, na przykład w postaci obowiązkowego odsetka stażystów, atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji nie ucierpi.

Ocena prawna

Kompetencje

Wniosek oparto słusznie na art. 292 TFEU. Upoważnia od Radę do przedstawiania rekomendacji dla Państw Członkowskich na podstawie wniosku Komisji. Kompetencje te nie są ograniczone do konkretnych dziedzin. W przypadku zaleceń dotyczących szkoleń zawodowych wskazane byłoby odniesienie się do art. 166(4) TFEU, mającego zastosowanie w tym konkretnym przypadku.

Analiza z dnia 18 lutego 2013 r.

Pomocniczość

Zalecenia Rady nie mają charakteru prawnie wiążącego (art. 288 TFEU). Państwa Członkowskie mogą samodzielnie zdecydować, czy mają ochotę je wypełnić. Kwestia pomocniczości rekomendacji nie ma więc znaczenia.

Proporcjonalność

Nie ma zastosowania.

Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości.

WNIOSKI

Rządowe Gwarancje dla Młodzieży nie przyniosą wzrostu poziomu zatrudnienia wśród młodych ludzi, ponieważ miejsca pracy nie powstają w wyniku rządowych obietnic, a wskutek decyzji przedsiębiorców, do podjęcia których rząd nie może ich zmusić. Gwarancje dla Młodzieży ograniczą mobilność pracowników w UE, ponieważ zostaną oni związani ze swoim lokalnym środowiskiem przez rządowe systemy zatrudnienia, praktyk lub staży. Poziom zatrudnienia może się natomiast zwiększyć dzięki obniżeniu pozapłacowych kosztów pracy ponoszonych przez przedsiębiorców.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl