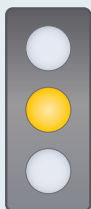


PRZEDMIOT KOMUNIKATU: Komisja proponuje podjęcie przez UE działań na rzecz tworzenia miejsc pracy i szkolenia pracowników.

STRONY ZAANGAŻOWANE: pracownicy, pracodawcy i publiczne służby zatrudnienia.

- ZA:**
- Bardziej elastyczne warunki funkcjonowania rynku pracy oraz zmniejszone pozapłacowe koszty pracy pomogą zarówno utrzymać dotychczasowe, jak i utworzyć nowe miejsca pracy
 - Wprowadzenie legitymacji zawodowych ułatwi znajdowanie pracy za granicą.
- PRZECIWIW:**
- Zarówno likwidacja pracy tymczasowej i tymczasowego stosunku pracy, jak i przyznanie nowych praw pracownikom, związanych z godzinami i wzorcami pracy, znacząco utrudnią uelastycznienie rynku pracy.
 - Gwarancja państwowego systemu emerytalnego, zgodnie z którą niezależnie od wartości wpłaconych składek emerytalnych wypłacone zostanie „odpowiednie” świadczenie, spowoduje dalszą erozję państwowego systemu emerytalnego.
 - Wyższe opodatkowanie zużycia energii lub emisji zanieczyszczeń, służące sybsydiowaniu systemu ubezpieczeń społecznych, spowoduje utratę miejsc pracy i osłabi Europejski System Handlu Limitami Emisji UE ETS, który już wycenia zużycie energii i emisję zanieczyszczeń na poziomie pożądanym z punktu widzenia polityki środowiskowej.



TREŚĆ

Tytuł

Komunikat Komisji dotyczący Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: Europejski wkład w pełne zatrudnienie z 23 listopada 2010 r., sygnatura COM(2010) 682.

Streszczenie

› Cel komunikatu

- Zgodnie ze swą strategią „Europa 2020” [COM(2010) 2020], Unia Europejska chce, by w 2020 r. wskaźnik zatrudnienia sięgnął 75 proc.
- W niniejszym Komunikacie Komisja wzywa Państwa Członkowskie do skoncentrowania się na następujących czterech kluczowych priorytetach:
 - „lepiej funkcjonujących i zmodernizowanych” rynkach pracy,
 - bardziej wykwalifikowanej sile roboczej i „dostosowaniu” umiejętności do wymagań,
 - lepszej jakości miejsc pracy i warunków zatrudnienia oraz
 - wspieraniu tworzenia miejsc pracy.
- Zgodnie z tymi kluczowymi priorytetami, Komisja proponuje 13 „kluczowych działań” (zobacz Aneks do Komunikatu) oraz inicjatyw towarzyszących i przygotowawczych.

› Lepiej działające i zmodernizowane rynki pracy (kluczowe działania od 1 do 3)

- Zdaniem Komisji, „lepiej funkcjonujące i zmodernizowane” rynki pracy można osiągnąć jedynie poprzez wzmocnienie „polityki flexicurity” poprzez zapewnienie:
 - „elastycznych i przewidywalnych” warunków umów,
 - aktywnych strategii dotyczących rynku pracy,
 - uczenia się przez całe życie,
 - oraz nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego.
- Główne postulaty Komisji dotyczą:
 - Mniejszej „segmentacji” rynku pracy, w szczególności poprzez decentralizację negocjacji zbiorowych. Poprzez segmentację Komisja rozumie współistnienie pracy tymczasowej i tymczasowego stosunku pracy oraz stałych umów o zatrudnienie.
 - Większej elastyczności w dziedzinie organizacji pracy oraz godzin pracy w czasie spadku koniunktury – pozwoli ona uniknąć nadmiernej redukcji etatów dzięki, na przykład, pracy w zmniejszonym wymiarze czasu i wprowadzeniu rachunków czasu pracy.
 - Szerszego dostępu do możliwości uczenia się przez całe życie, skuteczniejszego doradztwa zawodowego oraz programów szkoleniowych i praktyk zawodowych, prowadzonych przez publiczne służby zatrudnienia dla pracowników „w trudnej sytuacji”,
 - Usprawnienia dialogu między partnerami społecznymi na poziomie lokalnym i regionalnym: w szczególności pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia, placówkami edukacyjnymi i szkoleniowymi oraz pracodawcami – tak by dostosować potrzeby szkoleniowe do przyszłych wymagań rynku pracy. Stworzone mają być zachęty do organizowania szkoleń oraz wprowadzania rozwiązań przewidujących podział kosztów [z pracownikami], na przykład w formie systemu ulg podatkowych, programów bonów oświatowych oraz kont szkoleniowych.
 - Zmniejszenia ryzyka długoterminowego bezrobocia poprzez „dostosowanie” aktywnych polityk rynku pracy, polegające w szczególności na wsparciu i usprawnieniu indywidualnego doradztwa zawodowego, pomocy w poszukiwaniu pracy oraz działaniach na rzecz rozwoju kwalifikacji i zdolności do zatrudnienia.

Analiza z dnia 14 lutego 2011 r.

- Reformy systemu zasiłków dla bezrobotnych poprzez, między innymi, przywrócenie poprzedniej wysokości świadczeń z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia, zwiększonych w czasie recesji.
 - Zwiększenia finansowych zachęt do podejmowania pracy, połączonego z działaniami promującymi podejmowanie szkoleń i innymi mechanizmami aktywizującymi.
 - Zmiany publicznego systemu emerytalnego w celu „zagwarantowania odpowiednich i trwałych emerytur osobom, które nieregularnie opłacały składki emerytalne”.
 - Komisja chciałaby organizować regularne przeglądy i oceny polityki „flexicurity” w całej UE.
- › **Lepiej wykwalifikowana siła robocza oraz „dostosowanie” kwalifikacji do potrzeb (kluczowe działania od 4 do 8)**
- Zdaniem Komisji, do 2020 r. w UE liczba miejsc pracy dla pracowników wykwalifikowanych wzrośnie o 16 milionów, podczas gdy liczba miejsc pracy dostępnych dla pracowników nisko wykwalifikowanych spadnie o ok. 12 milionów.
 - By zniwelować spodziewany niedobór wykwalifikowanych pracowników, Komisja proponuje w szczególności:
 - systematyczne badania ankietowe potrzeb rynku pracy w zakresie umiejętności oraz odpowiednie dostosowanie ofert edukacyjnych i szkoleniowych,
 - wprowadzenie 15-proc. poziomu referencyjnego, dotyczącego odsetka osób dorosłych uczestniczących w szkoleniach,
 - przekazywanie obywatelom podstawowej wiedzy dotyczącej technologii informatyczno-komunikacyjnych i przedsiębiorczości podczas ich przedzawodowej edukacji i szkoleń,
 - wspieranie specjalizacji akademickich, np. w „zielonej gospodarce” (s. 11),
 - poprawę mobilności poprzez wprowadzenie legitymacji zawodowej w miejsce żmudnych procedur uznawania kwalifikacji,
 - wspieranie imigrantów poprzez ustalanie mapy profilu ich umiejętności, zapewnianie im kwalifikacji potrzebnych w przyszłości oraz uproszczenie procedur uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w krajach trzecich,
 - poprawę „sytuacji” bardzo aktywnych pod względem mobilności kategorii zawodowych, zwłaszcza naukowców zaangażowanych w odpłatną działalność badawczą.
 - Począwszy od 2012 roku Komisja doprowadzi do powstania Unijnej Panoramy Umiejętności (EU Skills Panorama) – prognozowanie potrzeb rynku pracy i wykorzystanie różnorodnych wskaźników rynkowych powinno zapewnić większą przejrzystość rynku pracy dla osób poszukujących zatrudnienia, firm i instytucji publicznych.
- › **Poprawa jakości miejsc pracy i warunków zatrudnienia (kluczowe działania od 9 do 12)**
- Za sprawę kluczową dla podniesienia potencjału siły roboczej Komisja Europejska uznała – obok „bezpiecznych i zdrowych warunków pracy” – środowisko pracy. Jego kształt w dużej mierze zależy od unijnej legislacji.
 - W celu poprawy środowiska pracy, Komisja proponuje podjęcie następujących działań:
 - Przegląd Dyrektywy o Czasie Pracy i proponowanych przepisów dyrektywy w sprawie delegowania pracowników – w 2011 r.
 - Poprawienie – do 2014 r. – unijnych przepisów dotyczących:
 - poprawy warunków pracy i życia
 - zapewnienia minimalnych standardów w dziedzinie warunków pracy oraz kwestii zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, a także niedyskryminacji.
 - Analiza skuteczności prawodawstwa dotyczącego partycypacji pracowników, pracy w niepełnym wymiarze czasu i umów o pracę na czas określony oraz w sprawie równości wynagrodzeń.
- › **Wspieranie tworzenia miejsc pracy (kluczowe działanie 13)**
- Nowe miejsca pracy powstają przede wszystkim w efekcie wzrostu gospodarczego, który uzależniony jest od sprzyjającego zatrudnieniu otoczenia biznesu.
 - Ponad 99 proc. firm w Unii Europejskiej to małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP). Odpowiadają one za 2/3 ogólnej liczby miejsc pracy w sektorze prywatnym. Z tego względu interesom sektora MSP poświęcić trzeba „należną” uwagę przy tworzeniu dotyczących go przepisów.
 - By zwiększyć liczbę tworzonych miejsc pracy, Komisja proponuje:
 - zmniejszyć pozapłacowe koszty pracy, które mogą być pokryte np. poprzez zwiększenie opłat za energię i zanieczyszczanie,
 - ograniczyć biurokrację związaną z tworzeniem nowych przedsiębiorstw i zatrudnianiem pracowników, w szczególności w przypadku firm badawczo-rozwojowych,
 - „wspierać warunki sprzyjające powstawaniu miejsc pracy” poprzez opublikowanie „głównych zasad”
 - wspierać przedsiębiorczości w ramach Small Business Act [COM(2008) 394].
 - położyć nacisk na szkolenia wśród nauczycieli dotyczące przedsiębiorczości.
- › **Finansowe instrumenty Unii na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia**
- Komisja wzywa Państwa Członkowskie do skoncentrowania się na lepszym wykorzystaniu funduszy UE. Dotyczy to w szczególności środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich (EARDF) oraz Programu Uczenie się przez całe życie i programu Progress.
 - Zdaniem Komisji, szczególnie ESF daje szerokie możliwości inwestycyjne, związane z reformowaniem edukacji i systemów szkolenia, tworzeniem sieci współpracy (*clusters*) między centrami nauki i biznesu, wspomaganiem początkujących firm (*start-ups*) i tworzeniem kompetencji w dziedzinie technologii informatyczno-komunikacyjnych.

Stosunek do zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Analiza z dnia 14 lutego 2011 r.

Tło polityczne

Uwagi Komisji dotyczące polityki zatrudnienia oparte są na wymiernych celach, przyjętych w ramach strategii Europa 2020. [COM(2010) 2020], które prowadzić mają do osiągnięcia w 2020 r. wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75%. By to osiągnąć, Komisja postanowiła zrezygnować z polityki reagowania na rzecz polityki przewidywania, co widać już na przykładzie Aktu o Jednolitym Rynku [COM(2010) 608], Projektu Przewodnego w sprawie Unii Innowacji [COM(2010) 546], a także „Zintegrowanej polityki przemysłowej w erze globalizacji” [COM(2010) 614].

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Wiodąca Generalna Dyrekcja: Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego
Procedura konsultacji: nieprzewidziana

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Definiując problemy, Komisja słusznie zauważa, że poprawa wyników europejskich gospodarek w skali międzynarodowej poprzez uelastycznienie rynków pracy i podniesienie poziomu edukacji nie wzbudza żadnych zastrzeżeń. Skoordynowana reforma rynków pracy na poziomie europejskim jest jednak pomysłem z gruntu wadliwym. Może bowiem ostatecznie doprowadzić do ujednoczenia – wskutek politycznego oddziaływania – krajowych przepisów dotyczących rynków pracy. Wiąże się to jednak nieodłącznie z ryzykiem, że warunki funkcjonowania rynków pracy będą oceniane na podstawie wewnątrz europejskich wskaźników – raczej z zastosowaniem średnich wartości jako wskaźników referencyjnych, niż metod najbardziej efektywnych – przez co ocena ta nie będzie dostatecznie uwzględniać międzynarodowego kontekstu. Byłoby dużo lepiej wzmocnić konkurencję między Państwami Członkowskimi i ograniczyć się do wspierania wymiany rezultatów owej konkurencji na poziomie europejskim. Jedną z alternatywnych możliwości reformy rynków pracy nie została nawet wymieniona przez Komisję: chodzi o wysiłki na rzecz utrzymania istniejących miejsc pracy w przemyśle wytwórczym, które zapewnią zachowanie większości miejsc pracy dla mniej wykwalifikowanych pracowników. Zamiar tworzenia nowych, „zielonych” miejsc pracy w branży zielonej energii nie stoi w sprzeczności ze wspomnianym pomysłem.

Lepiej funkcjonujące i zmodernizowane rynki pracy: Uelastycznienie rynków pracy pomoże utrzymać miejsca pracy w czasie recesji. Dlatego też uzasadniony jest wniosek Komisji, że partnerzy społeczni powinni zgodzić się na bardziej elastyczną organizację pracy. Wniosek ten jest jednak sprzeczny z postulatem zmniejszenia „segmentacji” na rynku pracy. Ostatnie lata pokazały, że to właśnie segmentacja pomogła w ograniczeniu skali likwidacji miejsc pracy w ciężkich czasach. **Praca tymczasowa i tymczasowy stosunek pracy są istotnymi elementami elastycznych rynków pracy. Propozycja Komisji, by te formy zlikwidować, zmniejszy pożądany poziom elastyczności.**

Z uznaniem powitać należy wezwanie do reformy zasiłków dla bezrobotnych. Ten rodzaj świadczeń nie może być ograniczony do zbyt długich i/lub wysokich zasiłków pieniężnych. Jeśli w trakcie kryzysu przedłużono okresy wypłacania zasiłków, po kryzysie muszą one zostać z powrotem skrócone, aby nie zwiększać niepotrzebnie pozapłacowych kosztów pracy lub nie stwarzać zachęt do pozostawiania poza rynkiem pracy.

Propozycja przyznania „odpowiednich i trwałych” emerytur niezależnie od opłacania składek emerytalnych stanowi pomieszanie ubezpieczenia z zasadami polityki społecznej, przez co ostatecznie doprowadzi do dalszej erozji modelu emerytalnych funduszy ubezpieczeniowych. Co więcej, pomysł ten oznaczać będzie dodatkowe obciążenie słabych już funduszy działających w tym systemie w dużej liczbie krajów.

Bardziej wykwalifikowana siła robocza i „dostosowanie” umiejętności do wymagań. To ważne i słuszne, by pracownicy uczyli się przez całe swoje życie zawodowe. Wspieranie programów uczenia się przez całe życie nie jest jednak obowiązkiem państwa. To wyłącznie obowiązek samych pracowników – lub też, w wyjątkowych sytuacjach, pracodawcy, tam gdzie przedsiębiorstwo wymaga specjalistycznych szkoleń – to oni bowiem bezpośrednio korzystają ze zwiększonych umiejętności. Dlatego też proponowany przez Komisję wskaźnik poziomu udziału dorosłych w szkoleniach nie ma sensu. Może on jedynie pokazać, czy szkolenia podjęto, nie pokaże jednak powodów, dla których ich nie podjęto – będzie więc nieprzydatny w walce z faktycznymi przyczynami problemu.

Proponowane **wprowadzenie legitymacji zawodowej** w miejsce długich procedur uznawania kwalifikacji **ułatwi znajdowanie pracy za granicą**, a przez to wzmocni jednolity rynek. To samo dotyczy uproszczenia zasad uznawania kwalifikacji zdobytych przez imigrantów z krajów trzecich.

Pomysł, by już w trakcie kształcenia przedzawodowego i szkoleń przekazywać przynajmniej podstawową wiedzę na temat technologii informatycznych i komunikacyjnych oraz na temat przedsiębiorczego modelu myślenia, może okazać się pomocny w obliczu spodziewanego braku wykwalifikowanych pracowników.

Propozycja wprowadzenia mapy profilu umiejętności imigrantów oraz skierowanych do nich programów szkoleń i edukacji zorientowanej na cel może pomóc w znaczącej poprawie ich szans na rynku pracy.

Lepsza jakość miejsc pracy i warunków zatrudnienia. Zapowiadany przegląd Dyrektywy o Czasie Pracy, przewidujący nowe prawa pracowników związane z czasem i wzorcami pracy, zagraża osiągnięciu zalecanej elastyczności rynku pracy. To samo dotyczy zapowiadanych zmian w przepisach dotyczących zasad pracy tymczasowej, ponieważ w przeszłości Komisja regularnie wypowiadała się przeciwko tej formie zatrudnienia.

Analiza z dnia 14 lutego 2011 r.

Wprowadzenie minimalnych wymagań ustawowych dotyczących ochrony zdrowia w miejscu pracy jest uzasadnione. Takie wymagania nie mogą jednak prowadzić do sytuacji, w której ograniczona jest elastyczność i efektywność przedsiębiorstw.

Wspieranie tworzenia miejsc pracy. Dzięki odpowiednim warunkom ramowym na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy, wspierany będzie wzrost zatrudnienia, a istniejące zasoby pracy, obecnie bezczynne, będą wykorzystywane w bardziej wydajny sposób. Jak proponuje Komisja, systemy podatkowe i społeczne powinny być tak dopasowane, aby nie tworzyć jakichkolwiek przeszkód w podejmowaniu pracy. Proponowanie zmniejszenie biurokracji przy zakładaniu nowych firm ma dać dokładnie ten sam efekt.

Proponowane zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy oznaczać będzie powstanie nowych miejsc pracy. Wyrównanie niższych dochodów systemu ubezpieczeń społecznych przez wpłaty **ze zwiększonych opłat od firm za energię i zanieczyszczanie** doprowadzi jednak głównie do nierównomiernego obciążenia przedsiębiorstw. Po drugie, skutkować będzie wyższymi kosztami produkcji, przez co oznaczać będzie **likwidację miejsc pracy** i w konsekwencji częściowe lub nawet całkowite zniweczenie pożądanego efektów. **Poza tym, pomysł ten oznacza ogromną ingerencję państwa**, ponieważ Europejski System Handlu Limitami Emisji (EU-ETS) **wycenia już konsumpcję energii** i emisję zanieczyszczeń przez firmy na poziomie pożądanym z punktu widzenia polityki środowiskowej.

Ocena prawna

Proponowane działania nie naruszają uprawnień ani obowiązków, ponieważ Komisja ogranicza się jedynie do propozycji o charakterze niewiążących prawnie rekomendacji. Kilka zapowiedzianych inicjatyw legislacyjnych jest zgodnych z uprawnieniami i zakresem obowiązków [Komisji]. Na przykład rewizja Dyrektywy o Czasie Pracy może być oparta na art. 153 (2) TFEU, a zmiany z dyrektywie dotyczącej delegowania pracowników na art. 46 TFEU.

WNIOSKI

Zalecane znaczące uelastycznienie rynków pracy pomoże w utrzymaniu miejsc pracy. Propozycja zlikwidowania pracy tymczasowej i tymczasowego stosunku pracy wywoła jednak skutek odwrotny od zamierzonego – obie te formy mają bowiem kluczowe znaczenie dla elastyczności rynku. Zapewnianie „odpowiednich i trwałych” świadczeń emerytalnych niezależnie od wysokości składek opłaconych przez ubezpieczonego spowoduje dalszą erozję modelu państwowych systemów emerytalnych. Wprowadzenie legitymacji zawodowej ułatwi znajdowanie pracy za granicą. Zarówno ograniczenie pracy tymczasowej i tymczasowego stosunku pracy, jak i wprowadzenie nowych praw pracowniczych związanych z czasem i wzorcami pracy znacząco osłabi uelastycznianie rynku pracy.

Proponowanie zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy przyniesie efekty w postaci nowych miejsc pracy. Efekt ten zostanie jednak częściowo lub całkowicie zaprzeczony, jeśli krótkotrwały spadek wpływów do systemu ubezpieczeń społecznych zostanie zrekomensowany przez wyższe opłaty za energię lub zanieczyszczenie. Co więcej, pomysł ten podważa sens działania Europejskiego Systemu Handlu Limitami Emisji, który już teraz wycenia konsumpcję energii i poziom emisji na poziomie pożądanym z punktu widzenia polityki środowiskowej.

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