

**TEMAT KOMUNIKATU:** Komisja planuje rozwój istniejącej sieci służb zatrudnienia „EURES”, by zwiększyć mobilność pracowników.

**STRONY ZAINTERESOWANE:** pracownicy, stażyści, pracodawcy, prywatne i publiczne służby zatrudnienia.



- ZALETY:**
- Wprowadzenie europejskiej klasyfikacji ESCO może ułatwić rekrutowanie pracowników na wolne miejsca pracy
- WADY:**
- Unia Europejska nie posiada kompetencji, by wymagać od Państw Członkowskich wspierania transgranicznej mobilności jako stałego elementu krajowych strategii zatrudnienia.

## TREŚĆ

### Tytuł

**Wniosek z 17 stycznia 2014 r. w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej sieci służb zatrudnienia, dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności oraz dalszej integracji rynków pracy. Sygnatura COM(2014) 6.**

### Streszczenie

#### › Tło i cel

- Zdaniem Komisji, w 2013 r. zaledwie 0,29 proc. pracowników pracowało w innym niż ojczyste Państwie Członkowskim („wskaźnik mobilności”). W porównaniu ze wskaźnikiem mobilności pomiędzy poszczególnymi stanami USA (2,4 proc.) oraz stanami Australii (1,8 proc.), wskaźnik dla UE jest bardzo niski.
- Wskutek niewielkiej mobilności pracowników, bezrobocie w wielu Państwach Członkowskich jest wysokie, w innych z kolei wiele stanowisk pozostaje nieobsadzonych.
- By zwiększyć mobilność pracowników, Komisja planuje rozwój istniejącej sieci służb zatrudnienia „EURES” (Europejskie Służby Zatrudnienia).
- Omawiane tu rozporządzenie ma zastąpić obowiązujące obecnie przepisy dotyczące sieci EURES, zawarte w Rozporządzeniu w sprawie Mobilności Pracowników (Rozdział II i art. 38 Rozporządzenia UE nr 492/2011).

#### › Organizacja sieci EURES

- Struktura organizacyjna sieci EURES pozostanie bez zmian. Sieć wciąż będzie obejmować (art. 4 (1)):
  - „Europejskie Biuro Koordynacyjne”;
  - „Krajowe Biura Koordynacyjne” oraz
  - „Partnerów EURES”.
 Dodatkowo powstanie Grupa Koordynacyjna (art. 11).
- Europejskie Biuro Koordynacyjne
  - Europejskie Biuro Koordynacyjne tworzy Komisja Europejska. Biuro (art. 6 (1)):
    - prowadzi i rozwija portal on-line „EURES-Portal”, poświęcony zatrudnieniu;
    - prowadzi działania związane z informowaniem i komunikacją, w tym również ułatwia wymianę dobrych praktyk;
    - prowadzi szkolenia dla pracowników sieci EURES;
    - analizuje trendy w zakresie mobilności zawodowej w UE, oraz
    - monitoruje i ocenia działalność oraz osiągnięcia sieci EURES w dziedzinie zatrudnienia.
- Krajowe Biura Koordynacyjne
  - Krajowe Biura Koordynacyjne wspierają (art. 7 (1)):
    - organizację i koordynację pracy sieci EURES na poziomie krajowym;
    - współpracę między biurami oraz partnerami EURES;
    - współpracę z podmiotami zewnętrznymi, takimi jak uniwersytety, izby handlowo-przemysłowe oraz centra informacji i doradztwa;
  - Biura publikują aktualne informacje dotyczące (art. 7 (2) i (3)):
    - warunków życia i pracy;
    - procedur administracyjnych dotyczących zatrudnienia oraz regulacji obowiązujących pracowników;
    - staży i praktyk zawodowych;
    - szczegółowych przepisów dotyczących pracowników przygranicznych oraz
    - partnerów EURES, którzy uzyskali zezwolenie na działanie w swoich Państwach Członkowskich.
  - Państwa Członkowskie mogą – jak to ma miejsce np. w Niemczech – wyznaczyć krajowe służby zatrudnienia do pełnienia roli krajowych biur koordynacyjnych.

- Partnerzy EURES
  - Partnerami EURES mogą być organizacje, które na krajowym, regionalnym lub lokalnym rynku pracy (art. 9 (1) i art. 18 (3)):
    - dostarczają oferty zatrudnienia, wnioski o zatrudnienie i życiorysy lub
    - świadczą „usługi wsparcia”, np. prowadzą działalność informacyjną (ogólną lub ukierunkowaną indywidualnie) oraz doradczą dla pracowników i pracodawców.
  - Partnerami mogą być np. prywatne i publiczne służby zatrudnienia oraz związki zawodowe.
  - Partnerzy EURES otrzymują zezwolenie na działanie od Państw Członkowskich i podlegają zarejestrowaniu przez Komisję (art. 8).
  - Każdy partner EURES powinien wyznaczyć co najmniej jeden punkt kontaktowy, wypełniający obowiązki związane z kontaktami z siecią EURES (art. 9 (2) i (3)).
- › **Grupa Koordynacyjna**
  - Grupa Koordynacyjna będzie:
    - przygotowywać wieloletni program działań dla Biura Koordynacyjnego EURES, we współpracy z nim (art. 6 (2)) oraz
    - wspierać realizację opisywanego tu Rozporządzenia, w szczególności w zakresie opracowania standardów technicznych i niezbieżnych formatów transferu i przetwarzania danych (art. 11 (2)).
  - Grupa Koordynacyjna składać się będzie z przedstawicieli Biur Krajowych i Europejskiego Biura Koordynacyjnego. Spotkania Grupy organizować będzie Europejskie Biuro Koordynacyjne (art. 11 (1) i (3)).
  - W spotkaniach Grupy będą też mogli uczestniczyć przedstawiciele partnerów społecznych, działających na szczeblu UE (art. 11 (3), zdanie 2).
- › **Wspólny portal sieci EURES i wspólna platforma IT**
  - Państwa Członkowskie zagwarantują, by portal EURES dostarczał informacji o (art. 14 (1)):
    - wszystkich wolnych miejscach pracy, zgłoszonych przez partnerów EURES, niezależnie od rodzaju i długości oferowanego zatrudnienia, w tym również o ofertach staży i praktyk, a także o:
    - wszystkich wnioskach o zatrudnienie i życiorysach kandydatów, o ile wyrażono zgodę na ich publikację.
  - Jedyny wyjątek dotyczy ofert zatrudnienia przeznaczonych - „ze względu na swą naturę lub przepisy krajowe” - wyłącznie dla własnych obywateli, np. stanowisk sędziowskich (art. 14 (2)).
  - Dane powinny być udostępniane poprzez ujednoczony system informatyczny. Komisja opublikuje akty wykonawcze, określające standardy techniczne oraz formaty danych (art. 14 (7) i (8)).
  - Publiczne służby zatrudnienia muszą zagwarantować, że wszystkie oferty zatrudnienia i wnioski o zatrudnienie zamieszczone na portalu EURES będą dostępne w taki sam sposób, jak oferty i wnioski pochodzące z ich kraju (art. 15 (3)).
- › **Europejski system klasyfikacji**
  - Komisja opracuje Europejski system klasyfikacji umiejętności, kompetencji, kwalifikacji i zawodów (ESCO), by ułatwić proces transgranicznego dopasowywania ofert zatrudnienia i osób poszukujących pracy („proces dopasowywania”) w ramach portalu EURES (art. 16 (1)).
  - We współpracy z Komisją, Państwa Członkowskie zapewnią interoperacyjność krajowych systemów klasyfikacji i Europejskiego Systemu Klasyfikacji (art. 16 (2)).
- › **Usługi wsparcia**
  - Państwa Członkowskie muszą zapewnić pracownikom i pracodawcom dostęp do „usług wsparcia”, świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia lub innych partnerów EURES (art. 18 (1), (3) i (4)).
  - „Usługi wsparcia” obejmują (art. 20 i 21):
    - informacje o:
      - działaniach podejmowanych w zakresie polityki zatrudnienia;
      - przepisach dotyczących zatrudniania pracowników z innych Państw Członkowskich oraz
      - sieci EURES, portalu EURES i partnerach EURES,
    - pomoc w zakresie formułowania ofert pracy, wniosków o zatrudnienie i życiorysów, a także:
    - kierowanie osób do innych partnerów EURES.
  - Usługi wsparcia wymienione w Rozporządzeniu (art. 18 (5) i (6))
    - dla pracowników świadczone są bezpłatnie;
    - mogą być płatne dla pracodawców.
  - Partnerzy EURES będą również informować pracodawców i pracowników – jeśli będzie taka potrzeba – o usługach wsparcia, takich jak kursy językowe i szkolenia w zakresie integracji, których świadczenie jest możliwe w sytuacji, gdy kandydat na wolne miejsce pracy zostanie znaleziony. Tego rodzaju usługi wsparcia świadczone przez partnerów EURES mogą być również płatne dla pracodawców (art. 22 (1) i (2)).
  - Państwa Członkowskie stworzą punkty informacyjne w regionach przygranicznych dla pracowników przygranicznych (art. 19 (2)).
  - Pracownikowi nie można odmówić dostępu do krajowych rozwiązań w zakresie polityki zatrudnienia powołując się na fakt, że zamierza z nich skorzystać, by znaleźć zatrudnienie w innym Państwie Członkowskim (art. 24).
- › **Identyfikacja barier dla mobilności**
  - Państwa Członkowskie:
    - będą gromadzić i analizować informacje dotyczące m.in. niedoborów i nadwyżek siły roboczej na krajowym rynku pracy, działalności EURES oraz „znaczenia” sieci EURES dla służb zatrudnienia na poziomie krajowym;
    - będą wymieniać się tymi informacjami z innymi Państwami Członkowskimi oraz
    - opracują „strategie w zakresie mobilności”, by wspierać transgraniczną mobilność jako „integralną część swojej polityki zatrudnienia” (art. 26).

## Zmiany w porównaniu ze stanem aktualnym

- » Dotychczas zadaniem EURES było publikowanie szczegółowych informacji o wolnych miejscach pracy, które „mogły” być zajęte przez obywateli innych Państw Członkowskich [art. 13 (1) (a) Rozporządzenia (UE) nr 492/2011]. W przyszłości na portalu EURES będą musiały być publikowane wszystkie oferty zatrudnienia.
- » Do tej pory partnerami EURES mogli być wyłącznie „dostawcy usług powszechnych”, ich podwykonawcy mogli natomiast być „stowarzyszonymi partnerami EURES”. W przyszłości partnerami EURES będą mogły zostać wszelkie organizacje aktywne na rynku pracy.

## Stanowisko Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Zdaniem Komisji wspólne przepisy są potrzebne, by ułatwić transgraniczne świadczenie usług związanych z zatrudnieniem, a w szczególności wzmocnić współpracę pomiędzy podmiotami w Państwach Członkowskich. Cele te nie mogą zostać osiągnięte w wyniku działania samych Państw Członkowskich.

## Tło polityczne

Główne elementy wniosku zostały już zawarte w Rozporządzeniu w sprawie mobilności pracowników (Rozporządzenie EU nr 492/2011), a szczególnie w Decyzji Wykonawczej Komisji (2012/733/EU). W 2013 r. Parlament Europejski zaskarżył tę decyzję do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, ponieważ zmodyfikowano w niej również mniej istotne zapisy Rozporządzenia, co jest możliwe wyłącznie w formie poprawki lub aktu delegowanego (ETS, sprawa C-65/13). W celu utrzymania przepisów w sytuacji, gdyby Trybunał podzielił argumentację Parlamentu, Komisja przedstawiła nowy wniosek w formie Rozporządzenia, którego wprowadzenie w życie będzie wymagało zgody Parlamentu. Warto również wspomnieć, że rozwój sieci EURES Komisja zapowiedziała już w kwietniu 2012 r., publikując komunikat „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” [COM(2012) 173].

## Procedura prawna

Przyjęcie przez Komisję	17 stycznia 2014 r.
Termin nieustalony	Przyjęcie przez Radę UE, publikacja w Dzienniku Urzędowym UE, wejście w życie

## Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcja generalna	Dyrekcja generalna ds. zatrudnienia i spraw społecznych (prowadząca)
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. zatrudnienia (prowadząca), sprawozdawca nieustalony; Komisja ds. rynku wewnętrznego; Komisja ds. rozwoju regionalnego; Komisja ds. kultury, Komisja ds. prawa, Komisja ds. równości płci.
Sposób decydowania w Radzie UE	większość kwalifikowana (przyjęcie przez większość Państw Członkowskich, przy co najmniej 260 z 352 głosów w Radzie).

## Szczegóły legislacyjne

Kompetencje prawne	Art. 46 TFEU (swoboda przepływu pracowników)
Forma kompetencji prawnych	Kompetencje dzielone (art. 4 (2) TFEU)
Procedura prawna:	Art. 294 TFEU (zwykła procedura prawna)

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

Porównywanie mobilności w ramach Unii z mobilnością w granicach USA czy Australii jest błędem i niezasłużenie stawia Unię w złym świetle. Po pierwsze, w odróżnieniu od USA czy Australii, Unia nie ma wspólnego języka, a różnice językowe są jedną z głównych barier w mobilności. Po drugie, w obu wspomnianych krajach funkcjonują jednolite systemy podatkowe i ubezpieczeń społecznych. Dla wielu Europejczyków nieznanomość tych systemów jest również istotną barierą w mobilności. Istnieją więc poważne wątpliwości, czy rozbudowa sieci EURES znacząco zwiększy mobilność w granicach UE. Mimo to wniosek Komisji oznacza polepszenie podstawowych ram prawnych regulujących przepływ pracowników w UE.

### Wpływ na efektywność i indywidualną swobodę wyboru

Możliwość bezpłatnego korzystania przez pracowników z usług wsparcia pozytywnie wpłynie na poziom zainteresowania nimi, a przez to zwiększy szanse na znalezienie zatrudnienia. Fakt ten będzie miał jednak wpływ również na pracodawców: jeśli oni także będą mogli bezpłatnie korzystać z usług wsparcia, zmniejszy się gotowość prywatnych agencji zatrudnienia do działania w ramach sieci EURES. Prywatne agencje zasadniczo są bowiem nastawione na zysk i nie pracują za darmo.

Zakaz odmowy korzystania z usług wsparcia w zakresie zatrudnienia, motywowanej wyłącznie faktem, że kandydat poszukuje pracy w innym Państwie Członkowskim, jest słuszny, służyć będzie bowiem zwiększeniu transgranicznej mobilności pracowników. Sposób, w jaki sformułowano tę zasadę jest jednak niejasny, co niesie ryzyko, że będzie ona interpretowana przez sądy w sposób powodujący koszty dla budżetów Państw Członkowskich. Krajowe przepisy pozwalające na swobodne decydowanie o przyznaniu tego rodzaju wsparcia powinny zostać utrzymane, by zapobiec nadużyciom.

### Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Szansa na to, że pracownicy będą w stanie znaleźć zatrudnienie przez portal EURES, zależy od liczby dostępnych miejsc pracy. Łatwiejsze uzyskiwanie zezwoleń na działanie przez partnerów EURES, w szczególności przez prywatne agencje zatrudnienia, może zwiększyć liczbę dostępnych miejsc pracy, o ile te wolne miejsca pracy i osoby szukające ich, niezarejestrowane w publicznych służbach zatrudnienia, zostaną zgłoszone do portalu EURES przez prywatne agencje zatrudnienia. Liczba dostępnych miejsc pracy zwiększy się również dzięki wprowadzeniu w UE zasady, zgodnie z którą wszystkie oferty pracy muszą być udostępnione. Jest jednak mało prawdopodobne, by duża liczba wolnych miejsc na stażach lub ofert pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, dotyczących niewielkiej liczby godzin pracy, została przyjęta przez pracowników z innych Państw Członkowskich.

By zagwarantować efektywność europejskiego rynku pracy, szczególnie istotne jest usprawnienie procesu dopasowywania w ramach portalu EURES. Europejska klasyfikacja umiejętności, kompetencji, kwalifikacji i zawodów (ESCO) może przyczynić się do osiągnięcia tego celu i ułatwić poszukiwanie odpowiednich kandydatów - ich wiedza i umiejętności będą bowiem skutecznie dopasowywane do wymogów wskazanych w ofertach pracy. Co więcej, utrzymanie krajowych systemów klasyfikacji i zapewnienie ich interoperacyjności ze sobą i z systemem europejskim jest zgodne z zasadą pomocniczości.

### Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji zależy w dużej mierze od dostępności siły roboczej. Atrakcyjność Europy będzie rosła wraz ze wzrostem mobilności pracowników w ramach Wspólnoty.

## **Ocena prawna**

### Kompetencje prawne

UE może przyjmować rozporządzenia i dyrektywy w celu poszerzenia swobody przepływu pracowników. Obejmuje to również przepisy służące „zapewnieniu bliskiej współpracy pomiędzy krajowymi służbami zatrudnienia” (art. 46 (1) a TFEU) oraz przepisy dotyczące „tworzenia odpowiedniego oprzyrządowania ułatwiającego osiągnięcie równowagi między popytem a podażą i popytem na rynku pracy” (art. 46 (1) (d) TFEU).

Unia Europejska nie ma jednak kompetencji, by nakładać na Państwa Członkowskie obowiązek wdrażania „rozwiązań w zakresie mobilności”, służących wspieraniu transgranicznej mobilności jako stałego elementu prowadzonych przez te państwa krajowych polityk zatrudnienia. Kompetencje UE są bowiem ograniczone w tym zakresie do pobudzania współpracy między Państwami Członkowskimi, a UE musi szanować kompetencje Państw Członkowskich (art. 147 TFEU).

### Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości

### Proporcjonalność w odniesieniu do Państw Członkowskich

Nie budzi wątpliwości

### Zgodność z prawem UE w innych aspektach

Powierzenie Komisji uprawnień do wydania aktów delegowanych, w których określone zostaną standardy techniczne dotyczące systemu IT, jest zgodne z prawem pierwotnym, ponieważ wspomniane standardy są warunkiem jednolitego wdrożenia opisywanego tu Rozporządzenia – tak, jak określono to w art. 291 TFEU.

Z punktu widzenia pewności prawnej do wniosku Komisji należałoby dodać przepis, który zagwarantowałby, że tworzony system klasyfikacji ESCO będzie zgodny z zapisami Dyrektywy w sprawie uznawalności kwalifikacji zawodowych (Dyrektywa 2005/36/EC).

## **WNIOSKI**

System klasyfikacji ESCO może ułatwić rekrutację odpowiednich pracowników na wolne miejsca pracy. UE nie ma kompetencji, by wymagać od Państw Członkowskich, by wspierały transgraniczną mobilność jako stały element prowadzonych przez siebie krajowych polityk zatrudnienia.

---

**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](http://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](http://www.for.org.pl)