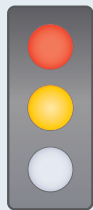


TEMAT KOMUNIKATU: Komisja wzywa Państwa Członkowskie do niezwłocznego podjęcia walki z bezrobociem wśród młodzieży i proponuje wdrożenie konkretnych rozwiązań w tym zakresie. Kwestia staży ma zostać uregulowana na szczeblu UE.

STRONY ZAANGAŻOWANE: pracodawcy i pracownicy, instytucje edukacyjne.



- ZALETY:**
- Szkolenia uwzględniające potrzeby rynku pracy ułatwią absolwentom rozpoczęcie aktywności zawodowej – pracodawcy unikną bowiem konieczności czasochłonnego i kosztownego kształcenia absolwentów w miejscu pracy
- WADY:**
- Analizowanie stopy bezrobocia wśród młodzieży w oderwaniu od innych wskaźników powoduje, że problem bezrobocia osób młodych staje się znacząco wyolbrzymiony.
 - Subsydia dla małych i średnich przedsiębiorstw tworzących miejsca pracy dla młodych ludzi zaburzają popyt na pracę ze szkodą dla starszych pracowników.
 - Gwarancje dla Młodzieży nie zwiększą istotnie poziomu zatrudnienia wśród młodzieży, ponieważ miejsca pracy nie powstają w efekcie rządowych obietnic, a wskutek decyzji podejmowanych przez firmy.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat Pracując wspólnie na rzecz młodych Europejczyków – wezwanie do **działania w sprawie bezrobocia osób młodych**.
Sygnatura COM(2013) 447.

Streszczenie

› Tło i cel

- Wskutek kryzysu gospodarczego i zadłużeniowego stopa bezrobocia wśród młodzieży (czyli osób w wieku od 15. do 24. roku życia) w wielu Państwach Członkowskich drastycznie wzrosła. W II kwartale 2013 r. w UE sięgała 23,2 proc. (dane Eurostatu).
- Komisja wzywa Państwa Członkowskie do podjęcia niezwłocznej walki z bezrobociem młodzieży, proponując następujące rozwiązania w tym zakresie:
 - wdrożenie Gwarancji dla Młodzieży (COM(2012) 729);
 - wdrożenie Inicjatywy na rzecz zatrudnienia młodzieży (COM(2013) 144);
 - szersze wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS);
 - wspieranie mobilności pracowników i stażystów, m.in. przez europejski portal mobilności zawodowej EURES (Europejskie Służby Zatrudnienia) oraz program na rzecz edukacji, szkoleń i młodzieży „Erasmus+”;
 - reformę kształcenia zawodowego;
 - wprowadzenie regulacji dotyczących staży zawodowych oraz
 - rozwiązanie kwestii niedopasowania umiejętności wynikającego ze zmiany trendów na rynku pracy.
- W Załączniku I Komisja przedstawia rekomendacje reform niezbędnych do wprowadzenia w 19 Państwach Członkowskich. Nie wydano zaleceń dla krajów objętych programami pomocowymi, tj. Grecji, Irlandii, Portugalii i Cypru, a także dla Niemiec, Holandii, Austrii i Republiki Czech. Rekomendacje dla poszczególnych państw dotyczą:
 - edukacji i szkolnictwa wyższego;
 - kształcenia zawodowego;
 - reform rynku pracy.
- Komisja uznaje, że do odbudowy konkurencyjności Europy w średnim terminie niezbędne są „głębokie reformy strukturalne” (s. 2) w Państwach Członkowskich.

› Wdrożenie Gwarancji dla Młodzieży

- Państwa Członkowskie przyjęły Gwarancje dla Młodzieży (COM(2012) 729) decyzją Rady Europejskiej z dnia 22 kwietnia 2013 r. W dokumencie tym zobowiązały się do oferowania pracy lub szkolenia każdej osobie w wieku od 15 do 24 lat w ciągu 4 miesięcy od momentu opuszczenia przez nią szkoły lub utraty pracy.
- Państwa Członkowskie muszą przedstawić Komisji plan wdrożenia Gwarancji dla Młodzieży, wskazując w nim:
 - które agendy rządowe lub inne organizacje – takie jak związki zawodowe lub związki pracodawców – będą zaangażowane w realizację Gwarancji oraz w jakiej formie, a także
 - w jaki sposób Gwarancje będą finansowane, jak będą monitorowane postępy oraz harmonogram wdrażania.
- Państwa Członkowskie, w których stopa bezrobocia wśród młodych ludzi przekracza 25 proc. miały przedstawić plan w roku 2013, pozostałe wiosną roku 2014.

› Wdrożenie Inicjatywy na rzecz zatrudnienia młodzieży

- Inicjatywa na rzecz zatrudnienia młodzieży (COM(2013) 144) przewiduje przeznaczenie w latach 2014-2020 6 mld euro na indywidualne wsparcie bezrobotnych młodych ludzi z regionów, w których stopa bezrobocia wśród młodzieży przekracza 25 proc.

Analiza z dnia 7 stycznia 2014 r.

- Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę:
 - do zabezpieczenia wspomnianych środków w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014-2020 (MFF);
 - do przeznaczenia całości wspomnianych środków na lata 2014-2015, by uzyskać lepsze efekty;
 - do wykorzystania wspomnianych pieniędzy w pierwszej kolejności na wdrażanie Gwarancji dla Młodzieży.
 - Państwa Członkowskie, by móc wykorzystać środki z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014-2020 (EFS) na cele związane z inicjatywą na rzecz zatrudnienia, muszą:
 - wspólnie z Komisją przygotować „Wspólne Ramy Strategiczne” dla strukturalnych funduszy UE (m.in. EFS, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności), w których określone zostanie to, w jaki sposób wykorzystać te źródła do realizacji strategii „Europa 2020” (COM(2012) 2020, COM(2013) 246, art. 10, 11 i 12);
 - przygotować „programy operacyjne” zawierające m.in. konkretne rozwiązania, które mają być finansowane przez EFS. Komisja przyjmie je w formie aktów wykonawczych (COM(2013) 246, art. 87);
 - zawrzeć „umowy partnerstwa” z władzami, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz organizacjami reprezentującymi obywateli, dotyczące kluczowych elementów programów operacyjnych. Umowy Komisja przyjmie w formie aktów wykonawczych (COM(2013) 246, art. 5, 13, 14 i 15).
 - Państwa Członkowskie mają przyspieszyć prace nad programami operacyjnymi dotyczącymi Inicjatywy za rzecz zatrudnienia młodzieży oraz przedstawić je Komisji.
 - By zagwarantować szybkie wdrożenie programów operacyjnych, znowelizowane zostaną: Rozporządzenie w sprawie europejskich strukturalnych funduszy (COM(2013) 246) oraz Rozporządzenie w sprawie EFS (COM(2011) 607 final/2), tak aby przyjęcie „Wspólnych Ram Strategicznych” oraz zawarcie Umów Partnerstwa nie było warunkiem realizacji Inicjatywy na rzecz zatrudnienia młodzieży.
 - Europejski Bank Inwestycyjny (EIB) zaoferuje małym i średnim przedsiębiorstwom (MSP) wsparcie finansowe, jeśli zapewnią one młodym ludziom (do 24. roku życia) miejsca pracy lub staże.
- › **Szersze wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)**
- Komisja wzywa do alokowania na Europejski Fundusz Społeczny na lata 2014-2020 co najmniej 25 proc. funduszy przeznaczonych na politykę spójności (min. 80 mld euro).
 - Komisja wzywa Państwa Członkowskie do współpracy nad stworzeniem konkretnych programów służących rozdysponowaniu środków z EFS w tak szybkim tempie, jak to możliwe. Pieniądze powinny być wydawane już w roku 2014, przede wszystkim na:
 - zatrudnianie młodych ludzi;
 - inwestycje w edukację i szkolenia młodych ludzi oraz
 - dostosowanie systemów edukacji i szkolenia zawodowego do wymagań rynku pracy.
 - Państwa Członkowskie, w których stopa bezrobocia wśród młodzieży przekracza 25 proc. powinny dodatkowo stworzyć „Zespoły zadaniowe” do zwalczania bezrobocia młodzieży.
 - Zespoły zadaniowe powinny być złożone z przedstawicieli danego kraju oraz ekspertów wskazanych przez Komisję;
 - Zespoły mają działać na rzecz szybkiego zapewnienia i rozdysponowania funduszy w ramach EFS i Inicjatywy za rzecz zatrudnienia młodzieży.
- › **Zwiększenie mobilności pracowników i stażystów**
- Zdaniem Komisji niezbędne jest stworzenie właściwie funkcjonującego „prawdziwego” europejskiego rynku pracy – takiego, który jest dostępny dla wszystkich pracowników.
 - By zwiększyć mobilność pracowników, Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do szybkiego przyjęcia następujących propozycji Komisji, które zostały już przedłożone:
 - Dyrektywy o Kwalifikacjach Zawodowych (COM(2011) 833);
 - Dyrektywy o przenoszeniu uprawnień do dodatkowych emerytur (COM(2007) 603);
 - Dyrektywy o środkach ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (COM(2013) 236);
 - Decyzji w sprawie pogłębionej współpracy pomiędzy Publicznymi Służbami Zatrudnienia (COM(2013) 430).
 - By zwiększyć mobilność stażystów Komisja zamierza wesprzeć sieć EURES oraz zwiększyć pomoc dla stażystów w ramach programu „Erasmus+”.
 - Wsparcie dla sieci EURES:
 - EURES to europejska sieć współpracy publicznych służb zatrudnienia, w prace której zaangażowane są również organizacje pracodawców i pracowników;
 - Komisja chce, by w przyszłości za pośrednictwem portalu EURES oferowane były również praktyki zawodowe i staże dla studentów;
 - Komisja przedstawi w tej sprawie propozycje legislacyjne.
 - Wsparcie dla stażystów w ramach programu Erasmus+:
 - Transgraniczna mobilność stażystów do tej pory rozwijana była w ramach programu Leonardo da Vinci, który zapewnił wsparcie finansowe umożliwiające kształcenie zawodowe i odbycie szkoleń 500 tysiącom osób oraz wyjazd za granicę 225 tys. studentów.
 - Program Erasmus+ zastąpi m.in. program Leonardo da Vinci. Jego budżet umożliwi wsparcie 5 mln młodych ludzi, z których 700 tys. będzie mogło skorzystać z kształcenia zawodowego i staży.
- › **Reforma szkolnictwa zawodowego**
- Komisja wzywa Państwa Członkowskie do (s. 9):
 - uruchomienia „wysokiej jakości staży w formie przyuczania do zawodu” oraz
 - promowania „krajowych partnerstw na rzecz edukacji w systemie dualnym”.
 - Praktyki zawodowe mają stać się elementem Gwarancji dla Młodzieży.
 - Sektor prywatny wzywa się do aktywnego zaangażowania w proces zmian.
 - UE zagwarantuje wsparcie finansowe dla reform w zakresie kształcenia.

Analiza z dnia 7 stycznia 2014 r.

› Regulacje dotyczące staży

- Komisja przedstawiła wniosek o wydanie Zaleceń Rady UE w sprawie Ram Jakości dla Staży (COM(2013) 857).
- W szczególności, Komisja chce:
 - poprawić warunki pracy oraz zwiększyć jej walory edukacyjne, a także
 - zwiększyć transgraniczną mobilność stażystów.

› Rozwiązanie problemu niedopasowania umiejętności wynikającego ze zmiany trendów na rynku pracy

- Komisja podkreśla, że trendy na rynku pracy wskazują, iż w przyszłości niezbędne będą coraz wyższe umiejętności. Komisja wzywa, by zająć się problemem ich niedopasowania do wymagań rynku pracy.
- Zdaniem Komisji, największy potencjał pod względem przyszłego zapotrzebowania na pracowników mają sektory technologiczny i medyczny oraz tzw. zielona gospodarka. Komisja wzywa Państwa Członkowskie do ukierunkowania systemów edukacji właśnie na te gałęzie gospodarki.
- Komisja jest przekonana, że niezwykle istotne jest kształtowanie w młodych ludziach umiejętności związanych z przedsiębiorczością, tak by umożliwić powstawanie w przyszłości większej liczby nowych firm. Komisja zamierza przedstawić „bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące zagadnień przedsiębiorczości w edukacji” (s. 12).

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do kwestii pomocniczości.

Tło polityczne

Opisywany komunikat w sprawie walki z bezrobociem młodzieży stanowi uzupełnienie Gwarancji dla Młodzieży (COM(2012) 729) oraz Inicjatywy w sprawie zatrudnienia młodzieży (COM(2013) 144), które były reakcją Komisji na wysoki poziom bezrobocia wśród młodych osób w Europie.

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Prowadząca Dyrekcja Generalna:

Dyrekcja Generalna ds. zatrudnienia i spraw społecznych (prowadząca)

Komisje Parlamentu Europejskiego:

Komisja ds. zatrudnienia (prowadząca), sprawozdawca nieznanym.

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Poziom bezrobocia wśród osób młodych w wielu Państwach Członkowskich jest z jednej strony konsekwencją reakcji dostosowawczych do trwającego kryzysu gospodarczego, finansowego i zadłużeniowego - ma więc charakter cykliczny. Z drugiej strony jednak - co ważniejsze - jest skutkiem licznych strukturalnych problemów rynku pracy, szczególnie w państwach południa Europy. W konsekwencji - co Komisja słusznie zauważa - kluczowe reformy należy wdrożyć również na poziomie Państw Członkowskich.

Wskaźnik bezrobocia wśród osób młodych - rozpatrywany samodzielnie - znacznie wyolbrzymia jednak problemu braku pracy dla młodzieży. Wskaźnik ten obliczany jest bowiem na podstawie ilorazu liczby młodych bezrobotnych (w liczniku) i liczby młodych ludzi stanowiących siłę roboczą, zarówno tych, którzy pracują, jak i tych, którzy szukają pracy (w mianowniku). Młodzi ludzie wciąż uczący się w szkołach, uczelniach wyższych lub korzystający z bezpłatnych staży - którzy z tego względu nie są „dostępni” dla rynku pracy - w drugiej z tych grup (mianowniku) nie są ujęci. Tymczasem pod uwagę powinno się brać liczbę młodych bezrobotnych (w liczniku) w relacji do ogólnej liczby młodych osób (w mianowniku). To pozwoliłoby ocenić skalę bezrobocia młodzieży w znacznie szerszej perspektywie. Choć w 2012 r. poziom bezrobocia w Hiszpanii i Grecji wynosił odpowiednio 55,3 i 53,2 proc., stosunek liczby bezrobotnych do wszystkich młodych osób dawał wynik w wysokości zaledwie 16,1 oraz 20,6 proc. (źródło: Eurostat).

W dodatku dane o bezrobociu wśród osób młodych w poszczególnych Państwach Członkowskich są porównywalne tylko w ograniczonym zakresie: jeśli stażyści otrzymują wynagrodzenie - jak to jest w dualnym systemie obowiązującym w Niemczech - uznawani są za część siły roboczej. To powoduje zwiększenie wartości mianownika, a w efekcie zmniejszenie poziomu bezrobocia młodych. Jeśli natomiast - jak to ma miejsce w Grecji czy Hiszpanii - młodzi korzystają ze szkoleń o czysto akademickim charakterze i nie otrzymują za nie wynagrodzenia - nie są uwzględniani przy szacowaniu liczebności siły roboczej. To obniża wartość mianownika, zwiększając w ten sposób poziom bezrobocia wśród młodych.

Trendy dotyczące bezrobocia młodych są równoległe do trendów charakteryzujących bezrobocie w całej populacji. Reformy rynku pracy podejmowane przez Państwa Członkowskie oraz wsparcie ze strony UE nie powinny być zatem ograniczone do tworzenia miejsc pracy dla osób młodych. Subsydia Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla małych i średnich firm (MSP) tworzących miejsca pracy dla młodych to pomysł niedorzeczny - transfery te zaburzają popyt na pracę ze szkodą dla starszych pracowników.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Gwarancje dla Młodzieży nie wpłyną znacząco na poziom zatrudnienia osób młodych - miejsca pracy nie powstają bowiem w wyniku rządowych obietnic. Tworzą je przedsiębiorstwa, które nie mogą być do tego zmuszane przez rządzących. Wdrażanie Gwarancji dla Młodzieży będzie więc w najlepszym razie polegać na tworzeniu nowych stanowisk w sektorze usług publicznych lub na oferowaniu dalszej edukacji lub szkoleń organizowanych przez państwo. Edukacja jednak - ze względu na sytuację budżetową - nie będą mogła być finansowana przez żadne z Państw Członkowskich. Szkolenia natomiast będą wiązać młodych ludzi z ich krajami ojczystymi, zmniejszając

Analiza z dnia 7 stycznia 2014 r.

szając gotowość do migracji zarobkowej, choć jednocześnie mogą zaowocować wzrostem poziomu kwalifikacji, o ile będą uwzględniać rzeczywiste potrzeby gospodarki.

Propozycja Komisji, by rozbudować internetowy portal sieci EURES jest uzasadniona. Publikowanie na EURES większej liczby informacji o dostępnych praktykach zawodowych – szczególnie w profesjach, w których istnieją braki kadrowe – wzmocni jednolity rynek. Zyskają na tym zarówno Państwa Członkowskie, jak i poszczególne regiony UE o wysokim poziomie bezrobocia wśród osób młodych, podobnie zresztą jak te o wysokiej liczbie wolnych miejsc dla praktykantów i stażystów.

Wysokiej jakości szkolenia, uwzględniające potrzeby pracodawców, ułatwią absolwentom szkół wejście na rynek pracy, zbędne staną się bowiem czasochłonne i kosztowne szkolenia w miejscu pracy. Dualny system szkoleń może tu służyć za rozwiązanie modelowe. „Krajowe partnerstwa na rzecz edukacji dualnej” mogą pomóc w stworzeniu podobnych systemów w Państwach Członkowskich. Co więcej, szkolenia uwzględniające potrzeby rynku pracy przyczynią się wymiennie do wzmocnienia konkurencyjności Państw Członkowskich – co jest głównym wyzwaniem dla UE. Uruchomienie wspomnianych systemów wymaga dużej ilości czasu - pozytywne efekty polityki rynku pracy będą widoczne dopiero w perspektywie średnio lub długoterminowej, w każdym razie nie przed datą najbliższych wyborów.

Promowanie transgranicznej mobilności stażystów to – co do zasady – pomysł dobry. Staże są atrakcyjnym sposobem wejścia na rynek pracy. Popularyzacja międzynarodowych staży zwiększy szanse stażystów na znalezienie zatrudnienia w innych krajach członkowskich. Skorzystają na tym zarówno państwa o wysokiej stopie bezrobocia, jak i te o dużej liczbie wolnych stanowisk. Słusznym pomysłem jest również podjęcie starań o poprawę warunków pracy i ogólnego poziomu staży. Nowe rozwiązania legislacyjne nie mogą jednak doprowadzić do tego, by przedsiębiorstwa straciły zainteresowanie zatrudnianiem stażystów. To zmniejszyłoby liczbę dostępnych staży i utrudniło absolwentom szkół wchodzenie na rynek pracy.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Proponowane rozwiązania słusznie sformułowano w formie niewiążących prawnie zaleceń dla Państw Członkowskich – UE ma bowiem w bardzo ograniczone kompetencje w dziedzinach, których te rozwiązania dotyczą. Dotyczy to zarówno „bardziej szczegółowych wytycznych dotyczących zagadnień przedsiębiorczości w edukacji”, które mają być skierowane do szkół, jak i różnego rodzaju rekomendacji dotyczących kształcenia zawodowego i systemów staży. Decyzję o kształcie tych regulacji – w tym o uwzględnieniu „umiejętności w zakresie przedsiębiorczości” w programach kształcenia (art. 165 (1) TFEU) i szkolenia zawodowego (art. 166 (1) TFEU) - wyraźnie pozostawiono w kompetencjach Państw Członkowskich.

WNIOSKI

Wskaźniki bezrobocia wśród młodzieży, rozpatrywane samodzielnie, mocno wyolbrzymiają problem bezrobocia wśród osób młodych. Subsidia dla małych i średnich firm tworzących miejsca pracy dla młodych zaburzają popyt na pracę ze szkodą dla starszych pracowników. Gwarancje dla Młodzieży nie zwiększą znacząco poziomu zatrudnienia wśród młodzieży, gdyż miejsca pracy nie powstają w wyniku rządowych obietnic – tworzą je przedsiębiorstwa. Szkolenia uwzględniające potrzeby rynku pracy ułatwią absolwentom wchodzenie na rynek pracy, pracodawcy unikną bowiem konieczności czasochłonnego i kosztownego kształcenia absolwentów w miejscu 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

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

Więcej informacji: www.for.org.pl