

PRZEDMIOT DECYZJI: Komisja chce połączyć służby zatrudnienia w Państwach Członkowskich w formalną sieć i zwiększyć ich efektywność poprzez wprowadzenie systemu analizy porównawczej.

STRONY ZAANGAŻOWANE: służby zatrudnienia i rządy Państw Członkowskich.



- ZA:**
- Dzięki formalnej integracji służb zatrudnienia zalecenia przygotowywane przez sieć zyskują na wiarygodności, co sprawi, że ich wdrożenie będzie bardziej prawdopodobne. Poprawi to skuteczność europejskich służb zatrudnienia.
 - Jednolita analiza porównawcza może pomóc w zwiększeniu mobilności pracowników
- PRZECIW:**
- Nadanie Komisji uprawnień do ustalania kryteriów analizy porównawczej w drodze aktów delegowanych oznacza złamanie art. 290 TFEU.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek z 17 czerwca 2013 r. w sprawie **Decyzji** Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnionej **współpracy publicznych służb zatrudnienia (PES)**. Sygnatura COM(2013) 430.

Streszczenie

› Tło

- W 2012 r. w Unii Europejskiej średni poziom zatrudnienia wśród osób w wieku 20-64 lata wynosił 68,5 proc. W przypadku mężczyzn wskaźnik ten sięgał 74,6 proc., a wśród kobiet 62,4 proc. (dane Eurostatu).
- Wspomniane wskaźniki były niższe od kluczowych celów polityki zatrudnienia zawartych w strategii „Europa 2020” [COM(2010) 2020], przewidujących osiągnięcie w roku 2020 wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75 proc. [Preambuła pkt 1].
- Komisja zamierza zaangażować publiczne służby zatrudnienia Państw Członkowskich w wysiłki na rzecz zwiększenia zatrudnienia, integrując je w tym celu w sieć.
- Środki na ten cel pochodzą z unijnego Programu na rzecz Zatrudnienia i Innowacji Społecznych, EaSI.
 - EaSI to nowy program w ramach budżetu UE na lata 2014-2020;
 - Obejmuje on program PROGRESS (Program na rzecz Zatrudnienia i Solidarności Społecznej), EURES (Europejskie Służby Zatrudnienia) i Europejski Instrument Mikrofinansowy Progress.

› Cele i działania podejmowane przez sieć

- Sieć ma na celu poprawić efektywność służb zatrudnienia;
- Sieć powinna, w szczególności, podejmować następujące inicjatywy (art. 3):
 - opracowywać i wdrażać unijne systemy analizy porównawczej, służące do oceny działalności służb zatrudnienia;
 - wspierać Państwa Członkowskie we wdrażaniu zaleceń opracowanych dla poszczególnych państw przez Radę UE w ramach Europejskiego Okresu Oceny [COM(2011) 400];
 - gromadzić dane oraz tworzyć „mechanizm wzajemnego uczenia się”;
 - ułatwiać wymianę informacji, doświadczenia i pracowników;
 - promować koncepcję modernizacji służb zatrudnienia.
- Działania sieci będą (art. 2):
 - promować realizację strategii „Europa 2020”;
 - poprawiać funkcjonowanie rynków pracy;
 - zwiększać transgraniczną mobilność pracowników;
 - zmniejszać „wykluczenie społeczne” na rynku pracy.

› Organizacja sieci

- Sieć będzie zarządzana przez Radę (art. 5 (1));
- W skład Rady wchodzić będzie po jednym przedstawicielu „kadry kierowniczej” każdej z krajowych służb zatrudnienia oraz jeden przedstawiciel Komisji (art. 5 (1)).
- Rada będzie wybierać swojego przewodniczącego oraz dwóch zastępców spośród przedstawicieli służb zatrudnienia (art. 5 (2)).

Analiza z dnia 4 listopada 2013 r.

- Rada przyjmować będzie:
 - jednomyślnie - swój Regulamin Wewnętrzny;
 - zwykłą większością głosów – roczny plan pracy (art. 5 (3)).
 - Komisja Europejska zapewni Radzie sekretariat (art. 5 (4)).
- › **Uprawnienia przyznane Komisji**
- Komisja przyjmować będzie – w formie aktów delegowanych – przepisy dotyczące (art. 7):
 - wdrażania analizy porównawczej oraz m.in. „metodologii, podstawowych wskaźników jakościowych i ilościowych służących ocenie działania publicznych służb zatrudnienia”,
 - „narzędzi dydaktycznych wzajemnego uczenia się” oraz warunków uczestnictwa w tego rodzaju przedsięwzięciach.
- › **Czas trwania i koszty**
- Działalność sieci przewidziano na lata 2014-2020.
 - Koszty działania sieci nie zostały określone.

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Komisja stoi na stanowisku, że publiczne służby zatrudnienia są uprawnione „do realizacji interesów i priorytetów krajowych” (s. 5). Mimo to uznaje, że istnieje istotna wartość dodana wynikająca z analizy porównawczej i wzajemnego uczenia się w porównaniu z działalnością na poziomie krajowym.

Tło polityczne

Decyzja ma na celu wspieranie reform służb zatrudnienia. Ma być uzupełnieniem Gwarancji dla Młodzi [COM(2012) 729] oraz Inicjatywy na rzecz Zatrudnienia Ludzi Młodych [COM(2013) 144], które Komisja wprowadziła w odpowiedzi na wysoki poziom bezrobocia wśród młodych ludzi. W komunikacie dotyczącym walki z bezrobociem młodzieży [COM(2013) 447] Komisja zapowiedziała też podjęcie dalszych kroków.

Procedura prawna

17 czerwca 2013 r.	Przyjęcie przez Komisję
Termin nieustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja generalna ds. zatrudnienia i spraw społecznych (prowadząca)
Prowadzące Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. zatrudnienia (prowadząca), sprawozdawca Frédéric Daerden (Grupa Socjalistów i Demokratów, Belgia), Komisja ds. budżetu
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. 149 TFEU (polityka zatrudnienia)
Forma kompetencji prawnych:	Kompetencje dzielone (art. 4 (2) TFEU)
Procedura legislacyjna:	Art. 294 TFEU (zwykła procedura legislacyjna)

Analiza z dnia 4 listopada 2013 r.

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Omawiana decyzja ma znaczenie z kilku powodów. Po pierwsze, publiczne służby zatrudnienia mają nawiązać współpracę, która będzie znacząco wykraczać poza nieformalne współdziałanie, z którym mamy do czynienia obecnie. Chociaż system PES-Benchmarking (Analiza Porównawcza Publicznych Służb Zatrudnienia) ma podobne cele, udział w nim jest dobrowolny, przez co na włączenie się do niego zdecydowało się tylko dwanaście Państw Członkowskich. Publiczne służby zatrudnienia m.in. z Hiszpanii, Portugalii i Grecji pozostają poza PES-Benchmarking, a przecież są to kraje, w których – w obliczu wysokiego poziomu bezrobocia – skuteczność służb zatrudnienia ma kluczowe znaczenie.

Po drugie, wiedza i doświadczenie wszystkich krajowych służb zatrudnienia zostaną połączone w ramach budowy unijnego systemu analizy porównawczej, wykorzystywanego do oceny skuteczności służb zatrudnienia.

Po trzecie – w przeciwieństwie do istniejącej obecnie, dobrowolnej i nieformalnej współpracy – formalna integracja zapewni wnioskowi opracowanemu przez sieć wysoki poziom wiarygodności, dzięki czemu ich wdrożenie będzie bardziej prawdopodobne.

Po czwarte, publiczne służby zatrudnienia uzyskają wysoki stopień autonomii w stosunkach z Komisją. Komisja będzie dysponować zaledwie 1 głosem w 29-osobowej Radzie oraz zapewniać obsługę (sekretariat). Będzie więc miała niewielki wpływ na Radę sieci, co jest rozwiązaniem właściwym, biorąc pod uwagę, że to służby zatrudnienia posiadają specjalistyczną wiedzę o rynku pracy. Ocenę tę zaburza jednak przyznanie Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych regulujących wdrażanie analizy porównawczej, co w sytuacji, gdy Rada sieci nie będzie mieć żadnego formalnego wpływu na ten proces, jest nielogiczne. Wpływu na kształt tych aktów nie mają nawet Parlament Europejski i Rada. Instytucje te mogą jedynie zablokować ich wydanie, co wymaga jednak absolutnej większości w Parlamencie Europejskim oraz kwalifikowanej większości w Radzie.

Wpływ na wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia

Choć stworzenie sieci nie będzie miało bezpośredniego wpływu na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, jednolita analiza porównawcza może w przyszłości doprowadzić do tego, że informacje o miejscach pracy będą dostępne co najmniej na poziomie krajowym, a może i unijnym. Może to pomóc w zwiększeniu mobilności pracowników, co w konsekwencji zaowocuje lepszym dopasowaniem popytu i podaży na pracę oraz będzie miało pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Kluczowym kryterium przy podejmowaniu decyzji o miejscu lokalizacji inwestycji jest dostępność wykwalifikowanej siły roboczej. Większa mobilność pracowników sprawi, że wzrośnie liczba osób aplikujących o pracę, co zwiększy atrakcyjność Europy jako miejsca do inwestowania.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Unia Europejska ma kompetencje do wdrażania przepisów służących polityce zatrudnienia, z wyjątkiem środków harmonizujących (art. 149). Omawiana tu decyzja jest zgodna z zakazem harmonizacji. Art. 149 TFEU nie przewiduje żadnych dodatkowych warunków.

Obowiązujący art. 149 TFEU został jednak wprowadzony na mocy Traktatu Amsterdamskiego (art. 129 TEC). Państwa Członkowskie przyjęły wówczas Deklarację nr 23, zgodnie z którą zachęty nie powinny obowiązywać dłużej niż pięć lat i przewidywać górny limit kosztów. Omawiana tu decyzja ma tymczasem obowiązywać przez siedem lat i nie precyzuje limitu kosztów. Z opinii naukowców akademickich wynika, że warunki określone w deklaracji nr 23 wciąż obowiązują (jeden z przykładów: Marauhn/Simon [w:] Grabitz/Hilf/Nettesheim, art. 149, par. 6). Mimo to Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że Deklaracje złożone przez Państwa Członkowskie nie mogą być uwzględniane przy interpretowaniu prawa pierwotnego, jeśli nie ma do nich odniesienia w analizowanych przepisach (Sprawa c-233/97, par. 23; c-197/94, par. 51; c-292/89, par. 18; c-143/83, par. 13) – a tak jest właśnie w tym przypadku. W rezultacie trzeba stwierdzić, że art. 149 nie jest naruszony.

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości

Proporcjonalność

Decyzja ma na celu poprawę skuteczności krajowych służb zatrudnienia. Ma to być możliwe dzięki wdrożeniu systemu analizy porównawczej. Za nieproporcjonalne należy uznać zobowiązanie sieci do „pomocy” Państwom Członkowskim we wdrażaniu – prawnie niewiążących – zaleceń Rady UE pod adresem poszczególnych państw członkowskich, wydawanych na prośbę Komisji w ramach Europejskiego Okresu Oceny. Rozwiązanie to jest nieproporcjonalne, gdyż to Państwa Członkowskie powinny decydować, czy i w jaki sposób mają ochotę wypełniać niewiążące prawnie zalecenia. Swobody tej nie można ograniczać poprzez nakładanie opisanych obowiązków na krajową instytucję.

Zgodność z innymi przepisami UE

Uprawnienie Komisji do określenia kryteriów analizy porównawczej w formie aktów delegowanych jest złamaniem art. 290 TFEU, który precyzuje warunki delegowania uprawnień. Zgodnie z jego brzmieniem, delegowane uprawnienia muszą być ograniczone wyłącznie do „uzupełniania lub nowelizowania określonych, innych niż istotne elementów aktu ustawodawczego”. W opisywanej sytuacji jest inaczej – celem Decyzji jest bowiem stworzenie systemu analizy porównawczej. Można oczekiwać, że jej wyniki znajdą odzwierciedlenie w zaleceniach dla poszczególnych państw – Komisja już zwróciła się do Włoch o usprawnienie służb zatrudnienia w tym kraju – oraz będą wzięte pod uwagę w ramach nadzoru makroekonomicznego. Określenie kryteriów, na których będzie się opierał system analizy porównawczej, oznacza więc uzupełnienie kluczowego elementu Decyzji. W takiej sytuacji kryteria analizy nie mogą być określane przez Komisję w formie aktów delegowanych. Powinny zostać przyjęte w drodze zwykłej procedury legislacyjnej (art. 294 TFEU).

Analiza z dnia 4 listopada 2013 r.

Rozwiązanie alternatywne

Komisja – zamiast gwarantować sobie prawo do przyjmowania aktów delegowanych – powinna zaproponować kryteria analizy porównawczej w drodze zwykłej procedury legislacyjnej, oraz dołączyć do swojego wniosku opinię Rady sieci w tej sprawie. Udałoby się w ten sposób uwzględnić wszystkie interesy: ustawodawca – Rada i Parlament Europejski – przyjąłby kryteria analizy porównawczej, co byłoby słuszne z punktu widzenia znaczenia systemu. Ustawodawca będzie miał wszystkie konieczne informacje do podjęcia takiej decyzji: opinię sieci i uzasadnienie Komisji. Komisja, jeśli uzna to za stosowne, będzie mogła w swoim wniosku zająć stanowisko inne niż sieć.

WNIOSKI

Dzięki formalnej integracji służb zatrudnienia zalecenia sieci będą bardziej wiarygodne, co sprawi, że ich wdrażanie będzie bardziej prawdopodobne. To zwiększy skuteczność publicznych służb zatrudnienia. Jednolita analiza porównawcza może pomóc w zwiększeniu mobilności pracowników. Uprawnienie Komisji do określania kryteriów analizy w formie aktów delegowanych jest złamaniem art. 290 TFEU.

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