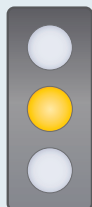


PRZEDMIOT DECYZJI: Komisja przedstawia Państwom Członkowskim zestaw wytycznych dla polityki edukacyjnej, społecznej i zatrudnienia.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszystkie sektory gospodarki.

**ZA:**

- Proponowane cele związane ze zwiększeniem poziomu aktywności zawodowej i zmniejszeniem bezrobocia poprawiają wykorzystanie biernych dotąd zasobów

PRZECIW:

- Komisja proponuje ustanowienie głównych celów – wyrażonych w formie konkretnych liczb – w sferze polityki edukacyjnej i zwalczania ubóstwa, mimo że Rada Europejska opowiedziała się za ich odrzuceniem.
- Unia nie ma uprawnień do wyznaczania celów dotyczących polityki edukacyjnej oraz ubóstwa.
- Niemal wszystkie propozycje osiągnięcia ustalonych celów naruszają zasadę pomocniczości.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek – Decyzja Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia Państw Członkowskich, sygnatura COM(2010) 193 z 27 kwietnia 2010 r., część II Zintegrowanych Wytycznych strategii Europa 2020.

Treść

› Przedmiot decyzji

- W celu skonkretyzowania strategii Europa 2020 [COM(2010) 2020], Komisja przedstawia dziesięć wytycznych, służących koordynowaniu działań Państw Członkowskich. Wytyczne od 1 do 6 dotyczą podstawowych zasad polityki gospodarczej, wytyczne 7 – 10 związane są z polityką edukacyjną.
- Cztery wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia mają:
 - zapewnić „precyzyjny kierunek” dotyczący określania programów narodowych reform i ich wdrażania,
 - tworzyć podstawę do formułowania indywidualnych rekomendacji Rady dla poszczególnych Państw Członkowskich,
 - tworzyć podstawę do opracowywania corocznego Wspólnego Raportu nt. Zatrudnienia, przesyłanego przez Radę i Komisję do Parlamentu Europejskiego.
- Komisja Europejska zakłada, że Państwa Członkowskie będą czerpać korzyści z „pozytywnych wzajemnych oddziaływań skoordynowanych reform strukturalnych, szczególnie w strefie euro”.
- Inaczej niż w dokumencie Komisji, w dalszej części analizy poszczególne wytyczne do polityki zatrudnienia zostaną przedstawione w porządku chronologicznym, zgodnie z normalnym tokiem edukacji i zatrudnienia.

› Wytyczna 9: „Poprawa wydajności systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach oraz zwiększenie liczby osób podejmujących studia wyższe”.

- Ustalony zostaje wymierny cel: co najmniej 40 proc. osób w wieku 30-34 lata powinno mieć wykształcenie wyższe lub równoważne (obecnie wskaźnik ten sięga 31 proc.). Odsetek osób bez świadectwa ukończenia szkoły może w każdej z grup wiekowych sięgać maksimum 10 proc. (obecnie 15 proc.).
- Komisja podkreśla konieczność usprawnienia systemu edukacyjnego – od edukacji wczesnej i edukacji szkolnej, po szkolnictwo wyższe, kształcenie i szkolenie zawodowe, a także szkolenie dorosłych – tak, by zagwarantować uzyskanie kluczowych kompetencji, niezbędnych, by być w stanie aktywnie uczestniczyć w społeczeństwie opartym na wiedzy.
- Państwa Członkowskie powinny usprawniać systemy kształcenia i szkolenia poprzez zwiększenie inwestycji w systemy edukacyjne oraz poprzez wprowadzanie ram kwalifikacji, umożliwiających elastyczne ścieżki edukacyjne.

› Wytyczna 8: „Rozwijanie zasobów wykwalifikowanej siły roboczej odpowiadającej potrzebom rynku pracy, promowanie jakości zatrudnienia i uczenia się przez całe życie”.

- Nie ustalono wymiernych celów.
- Jeśli chodzi o osoby wchodzące na rynek pracy, Państwa Członkowskie powinny w szczególności:
 - rozwijać systemy edukacji i szkolenia zorganizowane tak, by lepiej odpowiadać na potrzeby rynku pracy oraz
 - wspólnie z partnerami społecznymi pomagać osobom wchodzącym na rynek pracy w znalezieniu pierwszej pracy lub możliwości dalszej nauki i szkoleń, w tym staży.
- Jeśli chodzi o pracowników z dużym doświadczeniem zawodowym, Państwa Członkowskie powinny w szczególności:
 - rozwijać systemy uznawania kompetencji uzyskanych w innych Państwach Członkowskich,
 - wspierać wydajność i zdolność do zdobywania zatrudnienia, by odpowiadać na bieżące i przyszłe potrzeby rynku pracy oraz
 - wspierać uczenie się przez całe życie oraz poprawiać wyszkolenie, umiejętności i doświadczenie wysoko wykwalifikowanych pracowników.
- Inwestycje w rozwój zasobów ludzkich, kształcenie przez całe życie oraz w podnoszenie umiejętności powinny być finansowane wspólnie przez „rządy, osoby indywidualne i pracodawców”.
- Państwa Członkowskie powinny dalej rozwijać inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości.

Analiza z dnia 28 czerwca 2010 r.

› **Wytyczna 7: „Zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie bezrobocia strukturalnego”.**

- Ustalony zostaje wymierny cel: w 2020 roku 75 proc. osób w wieku 20 – 64 lata powinno mieć zatrudnienie (obecnie 69 proc.). Lepiej zintegrowani na rynku pracy powinni być przede wszystkim ludzie młodzi, pracownicy starsi, osoby niepełnosprawne i legalni migranci.
- Państwa Członkowskie powinny zwiększyć współczynnik aktywności zawodowej (stosunek liczby zatrudnionych do liczby zdolnych do pracy), poprzez takie działania jak:
 - lepszy system podatków i zasiłków, poprawiający konkurencyjność i poziom aktywności zawodowej, w szczególności nisko wykwalifikowanych pracowników,
 - stworzenie przejrzystych praw osób bezrobotnych, a jednocześnie zobowiązanie ich do aktywnego poszukiwania pracy,
 - zapewnienie zindywidualizowanych usług dla pracowników, dla których trudno o pracę,
 - zagwarantowanie „nagradzania” mobilności zawodowej oraz
 - poprawę równowagi między życiem prywatnym i zawodowym poprzez zapewnienie „przystępnej” opieki [nad dzieckiem] oraz bardziej elastyczną organizację pracy, ułatwiającą pogodzenie życia rodzinnego i zawodowego.
- Państwa Członkowskie powinny zmniejszać bezrobocie, w szczególności poprzez:
 - wspieranie aktywnej polityki wobec rynku pracy (na przykład w takich sferach jak „zielone zatrudnienie” i opieka), samozatrudnienia i tworzenia miejsc pracy,
 - podejmowanie wyważonych i wzajemnie powiązanych działań na rzecz zwiększenia elastyczności rynków pracy i bezpieczeństwa pracowników (zasady modelu *flexicurity*).
- Państwa Członkowskie powinny poprawiać jakość miejsc pracy i warunków zatrudnienia, w szczególności poprzez:
 - „zwalczanie” niskich płac
 - wspieranie „aktywnego starzenia się”, równouprawnienia płci i równych płac oraz wspieranie integracji na rynku pracy osób młodych, niepełnosprawnych i w trudnej sytuacji społecznej,
 - zmniejszanie „segmentacji” rynku pracy poprzez działania zwalczające tymczasowe i niepewne zatrudnienie, a także zmniejszanie niedostatecznego zatrudnienia lub zjawiska pracy nielegalnej,
 - zapewnienie „odpowiedniego bezpieczeństwa socjalnego także dla osób zatrudnionych na podstawie umów na czas określony oraz prowadzących działalność na własny rachunek”.

› **Wytyczna 10: „Promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa”**

- Ustalony zostaje wymierny cel: liczba Europejczyków żyjących poniżej narodowego poziomu ubóstwa musi być zmniejszona o 20 milionów – do 60 milionów.
- By zwalczać wykluczenie społeczne i zapewnić równe szanse Państwa Członkowskie powinny w szczególności:
 - zapewnić dostęp do „niedrogich, trwałych usług o wysokiej jakości oraz usług publicznych”, a także zagwarantować „odpowiednią opiekę zdrowotną”,
 - wspierać pełne uczestnictwo w społeczeństwie i gospodarce oraz
 - podjąć efektywne działania antydyskryminacyjne.
- Opieka społeczna i systemy emerytalne muszą pozwalać na „odpowiednie wsparcie dochodu” i opiekę zdrowotną. Jednocześnie jednak muszą pozostać finansowo „zrównoważone”.
- Oprócz powyższego – Komisja powtarza również swoje cele związane z edukacją i zatrudnieniem.

Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

- Proponowane wytyczne zastępują wytyczne obowiązujące od 2008 r. (Decyzja 2008/618/EC).
- Nowością jest wyrażenie głównych celów w postaci konkretnych liczb. Do tej pory cele ustalono w ten sposób jedynie w kwestiach związanych ze służbami zatrudnienia, zwalczaniem długoterminowego bezrobocia i uczeniem się przez całe życie.
- Zalecane działania, prowadzące do osiągnięcia ustalonych głównych celów, są w większości zgodne z dotychczas obowiązującymi rekomendacjami.

Stosunek do zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Tło polityczne

26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła strategię Europa 2020 [COM(2010) 2020] jako następczynię nieudanej Strategii Lizbońskiej – wyraźnie odmówiła jednak przyjęcia jakichkolwiek celów wyrażonych liczbami, dotyczących edukacji i walki z ubóstwem. 11 maja 2010 r. Rada zdecydowała jednak mimo to zarekomendować Radzie Europejskiej przyjęcie ustalonych celów w dziedzinie polityki edukacyjnej. 8 czerwca 2010 r. Rada zdecydowała się również zarekomendować Radzie Europejskiej zaaprobowanie celów dotyczących walki z ubóstwem.

Procedura prawna

27 kwietnia 2010

Przyjęcie przez Komisję

Termin nie ustalony

Przyjęcie przez Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Analiza z dnia 28 czerwca 2010 r.

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	DG Sekretariat Generalny
Komisje Parlamentu Europejskiego	Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (wiodąca), sprawozdawca: Csaba Öry – EPP, Węgry), Gospodarki, Przemysłu, Praw Kobiet
Forma decyzji Rady UE	Większość kwalifikowana (do odrzucenia potrzeba 91 z 345 głosów)

Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 148 (2) TFEU (polityka w zakresie zatrudnienia)
Forma kompetencji prawnych	dzielone kompetencje prawne
Procedura legislacyjna	specjalna procedura legislacyjna (wysłuchanie w Parlamencie Europejskim).

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Koordinowanie strategii na rzecz zatrudnienia na poziomie UE jest zasadniczym błędem. Korzyści z ewentualnych strukturalnych reform odnoszą bowiem tylko i wyłącznie narodowe rynki pracy oraz systemy zabezpieczeń społecznych. Nawet sama Komisja sprawia wrażenie, jakby nie była w stanie wytłumaczyć, czym są owe „pozytywne efekty wzajemnych oddziaływań”, które mogłyby uzasadniać takie skoordynowane działania.

Pomijając ten aspekt, poszczególne wnioski Komisji należy ocenić następująco:

Wytyczna 9: Należy docenić fakt, że Komisja zainteresowała się systemami edukacji i szkolenia. Z punktu widzenia polityki na rzecz zatrudnienia są one etapem poprzedzającym wejście na rynek pracy. Podwaliny pod zdolność do zatrudnienia kładzie się już w przedszkolu.

Istnieje ryzyko, że ustalone główne cele – przewidujące zwiększenie liczby absolwentów uniwersytetów i osób z równoważnymi kwalifikacjami do 40 proc., oraz zmniejszenie liczby osób kończących szkołę bez uzyskania kwalifikacji do 10 proc. – mogą doprowadzić do obniżania przez Państwa Członkowskie wymagań związanych z uzyskaniem kwalifikacji (tak, aby osiągnąć ustalone cele), zamiast skłonić do podejmowania wysiłków na rzecz poprawy jakości kształcenia.

Wytyczna 8: Komisja słusznie podkreśla konieczność zapewnienia łagodnego przejścia między edukacją a rynkiem pracy oraz potrzebę „uczenia przez całe życie”: zarówno poprzez utrzymywanie zdolności do zatrudnienia, jak i zapobieganie bezrobociu.

Trzeba jednak podkreślić, że to nie państwo jest odpowiedzialne za stały rozwój zasobów ludzkich, działania podnoszące umiejętności i uczenie się przez całe życie. To sami pracownicy ponoszą w tych dziedzinach wyłączną odpowiedzialność. Tam, gdzie potrzebne umiejętności związane są z konkretnym przedsiębiorstwem, odpowiedzialność ponoszą również pracodawcy. Ostatecznie to oni przecież odnoszą największe korzyści z podniesienia umiejętności ich pracowników.

System wzajemnego uznawania kompetencji, o który wnioskuje Komisja, wzmocni jednolity rynek – może bowiem ułatwić poszukiwanie pracy za granicą.

Wytyczna 7: Dzięki odpowiednim warunkom ramowym, służącym zwiększeniu współczynnika aktywności zawodowej i zmniejszeniu bezrobocia, dotychczas niewykorzystane zasoby znajdują się z powrotem w użyciu, co zapobiegnie olbrzymim, psychologicznym i finansowym problemom, które dotyczą bezrobotnych.

Według woli Komisji, systemy podatkowe i socjalne powinny być do siebie dopasowane tak, aby nie stały na przeszkodzie w podejmowaniu nowej pracy. Byłoby jednak błędem – o czym dyskutuje się np. w Niemczech – „wykupowanie” bezrobotnych z bezrobocia, na przykład poprzez drogie, subsydiowane przez państwo modele wynagrodzeń. Poza tym, bezrobotni są zobligowani do aktywnego poszukiwania pracy, co podkreśla nawet Komisja: bezwzględne wsparcie udzielane beneficjentom powinno być ograniczone do minimum - nie mogą oni uważać go za bezwarunkowe. Niemniej jednak, trzeba uznać za właściwe zapewnienie dodatkowego wsparcia w formie spersonalizowanych usług osobom, którym o zatrudnienie jest wyjątkowo trudno – zdolność takich ludzi do podejmowania inicjatywy jest ograniczona.

Aktywna polityka rynku pracy, oznaczająca wsparcie miejsc pracy na przykład w sferze opieki zdrowotnej lub „zielonego zatrudnienia” musi zostać odrzucona. Jeśli wartość dodana jest wyższa niż koszty pracy, takie miejsca pracy powstaną tak czy inaczej – bez potrzeby angażowania w to państwowych dotacji. Publiczne subsydia mogą przynieść jedynie efekty możliwe do uzyskania również bez pomocy. Jeśli jednak wartość dodana jest niższa, dotacje oznaczają będą zwykłe marnowanie wpływów podatkowych.

Co do zasady, powstanie elastycznych rynków pracy trzeba uznać za dobrą perspektywę. Oczekiwania dotyczące działań na rzecz elastyczności nie powinny być jednak zbyt wysokie. Koncepcja ta zakłada bowiem jednoczesne realizowanie dwóch sprzecznych celów. Zwiększenie bezpieczeństwa pracowników – np. poprzez lepszą ochronę przed zwolnieniem – można osiągnąć jedynie za pomocą dodatkowych regulacji, sprzecznych z elastycznością. Ponadto większa ochrona przed zwolnieniem jest korzystna jedynie dla tych, którzy zatrudnienie już mają. Dla bezrobotnych oznacza większe trudności w powrocie na rynek pracy – im trudniej jest pracodawcom zwolnić niechcianych pracowników, tym częściej rezygnują z zatrudniania nowych członków załogi.

Postulowane działania przeciwko „niskim płacom” zagrażają osiągnięciu drugiego z celów - wzrostu zatrudnienia. Poprzez wyznaczenie płacy minimalnej zostaną wyeliminowane bowiem te miejsca pracy, których krańcowy przychód z pracy jest na poziomie niższym od płacy minimalnej. W szczególności oznacza to kłopoty dla osób młodych i niepełnosprawnych – ich wydajność jest zazwyczaj niższa od średniej. Jeśli – jak chce Komisja – mają być wynagradzani tak, jak bardziej doświadczeni i w pełni sprawni, nie będą mogli

Analiza z dnia 28 czerwca 2010 r.

dostać się na rynek pracy. Tylko elastyczny system płac, umożliwiający wynagradzanie zgodne z aktualną wydajnością, może zaowocować wzrostem zatrudnienia. „Niskich płac” można uniknąć tylko w długim terminie – dzięki wystarczająco wysokim kwalifikacjom pracowników.

Wytyczna 10. Walka z wykluczeniem społecznym i ubóstwem oparta jest na społecznym kompromisie. Wspieranie dostępu do „przystępnych” usług – nota bene świadczonych przez podmioty prywatne – należy odrzucić, będzie ono bowiem wymagać ingerencji w poziom cen. Ceny nie są czymś, co politycy mogą ustalać wedle swojego widzimisię – są oparte na popycie i podaży. Jakiegokolwiek wtrącanie się w tę sferę oznaczać będzie zaburzenie informacyjnej funkcji cen i zgrozi efektywności całej gospodarki.

Zamiast tego, Państwa Członkowskie powinny – tam, gdzie to konieczne – zwiększać finansowe wsparcie dla stron dotkniętych problemem, by umożliwić im pełne uczestnictwo w życiu społecznym i kulturalnym.

Komisja ma rację, gdy podkreśla znaczenie „zrównoważonych systemów zabezpieczenia społecznego”. W wytycznych nie odnosi się co prawda do tej kwestii, ale zrobiła to wcześniej [COM(2009) 180]: Państwom Członkowskim poradzono, by nie finansowały systemów zabezpieczenia społecznego poprzez pensje. Pensje mogą dzięki temu odzwierciedlać realny niedostatek. To zwiększa efektywność całej gospodarki.

OCENA PRAWNA

Kompetencje prawne

Kraje członkowskie UE zgodziły się na wprowadzenie skoordynowanej strategii na rzecz zatrudnienia (art. 145 TFEU). Prawdopodobieństwo przyjęcia wytycznych (art. 5 (2) w formie decyzji – co zgodnie z art. 288 TFEU sprawia, że nabierają one mocy prawnej – potwierdza akceptację dla strategii. Granice kompetencji zostały jednak rozszerzone przez prawnie wiążącą naturę zaproponowanych wytycznych – do stopnia, którego nie można zaakceptować.

Strategia „Europa 2020” przewiduje, że UE musi monitorować postępy w zakresie realizacji wyznaczonych celów i powinna móc wydawać ostrzeżenia w przypadku nie wypełniania ich. To jednak oznaczałoby, że UE działa poza zakresem swoich kompetencji. Zgodnie z art. 121 TFEU ostrzeżenia można wydawać jedynie w dziedzinie polityki ekonomicznej. W dziedzinie edukacji lub szkoleń zawodowych oraz walki z wykluczeniem społecznym, UE nie może ustalać jakiegokolwiek prawnie wiążących celów. Prawo do ustanawiania głównych celów, określonych w formie konkretnych liczb, Unia ma tylko w przypadku polityki zatrudnienia (Wytyczna 7), stanowiącej część polityki gospodarczej.

Z drugiej strony, proponowane działania, mające na celu osiągnięcie głównych celów nie przekraczają kompetencji Komisji, ponieważ w dokumencie używa ona wyłącznie trybu warunkowego, co nadaje zaproponowanym działaniom charakter niewiążących rekomendacji.

Pomocniczość

Wyznaczenie głównych celów w formie konkretnych liczb, dotyczących kwestii zatrudnienia (co leży w zakresie kompetencji), oraz niemal wszystkie propozycje związane z realizacją tego celu, naruszają zasadę pomocniczości. Z wyjątkiem wzajemnego uznawania kwalifikacji przez Państwa Członkowskie, wszystkie te kwestie dotyczą spraw nie mających ponadgranicznego znaczenia.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

Zgodność z prawem UE

Komisja po raz kolejny powtarza wyrażone w formie liczb główne cele dotyczące edukacji (Wytyczna 9) i ubóstwa (Wytyczna 10), mimo że Rada Europejska wyraźnie odrzuciła cele wyrażone liczbami, głównie ze względu na presję za strony Niemiec. Tworzy to niebezpieczną sytuację: przyjęcie Wniosku – co uczyni go prawnie wiążącym – wymaga jedynie kwalifikowanej większości w Radzie (art. 16 (3) TEU), podczas gdy do nowelizacji Wniosku przez Radę wymagana jest jednomyślność (art. 293 (1) TFEU). Odrzucenie Wniosku przez Radę Europejską nie jest jednak prawdopodobne, ponieważ ustalenie celów w formie liczb zostało zaakceptowane przez Radę.

Możliwe przyszłe działania Unii

–

WNIOSEK

Co do zasady, zamiar zwiększenia aktywności zawodowej i zmniejszenia bezrobocia ułatwia wykorzystanie biernych do tej pory zasobów. Państwa Członkowskie powinny mimo to powstrzymać się od podejmowania działań dotyczących rynku pracy – dadzą one bowiem efekty możliwe do uzyskania bez jakiegokolwiek działań (tzw. *deadweight effects*) i oznaczać będą marnowanie pieniędzy podatników. Ustanowienie głównych celów w dziedzinie polityki edukacyjnej i ubóstwa oznacza przekroczenie kompetencji, a niemal wszystkie propozycje realizacji ustalonych celów naruszają zasadę pomocniczości. Planowana procedura wzajemnego uznawania dyplomów przez Państwa Członkowskie jest w tej sytuacji jedynym wyjątkiem – wzmocni ona jednolity rynek i ułatwi poszukiwanie pracy za granicą.

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