



Bruksela, 1 października 2021 r.
(OR. en)

11899/21

SOC 518
EMPL 376
ECOFIN 848
EDUC 297

NOTA

Od:	Komitet ds. Zatrudnienia
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Kluczowe wyzwania w dziedzinie zatrudnienia: najważniejsze przesłania Komitetu ds. Zatrudnienia sporządzone na podstawie Roczego sprawozdania dotyczącego sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i Przeglądu sytuacji w dziedzinie zatrudnienia – Zatwierdzenie

Delegacje otrzymują w załączeniu najważniejsze przesłania Komitetu ds. Zatrudnienia sporządzone na podstawie Roczego sprawozdania dotyczącego sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i Przeglądu sytuacji w dziedzinie zatrudnienia z myślą o ich zatwierdzeniu przez Radę (EPSCO) w dniu 15 października 2021 r.

Pełen tekst Roczego sprawozdania dotyczącego sytuacji w dziedzinie zatrudnienia znajduje się w dok. 11899/21 ADD 1.

Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia znajduje się w dok. 11899/21 ADD 2.

Kluczowe wyzwania w dziedzinie zatrudnienia: najważniejsze przesłania Komitetu ds. Zatrudnienia sporządzone na podstawie Roczego sprawozdania dotyczącego sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i Przeglądu sytuacji w dziedzinie zatrudnienia (2021)

1. Zgodnie ze swoim mandatem określonym w art. 150 TFUE Komitet ds. Zatrudnienia sporządził dla Rady roczną analizę sytuacji w dziedzinie zatrudnienia w UE. Analiza ta została włączona do Przeglądu sytuacji w dziedzinie zatrudnienia (2021), który przedstawia postępy w realizacji celów strategii „Europa 2020” i kluczowe wyzwania w dziedzinie zatrudnienia oraz dobre wyniki na rynku pracy w UE i w poszczególnych państwach członkowskich. Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia opiera się na wnioskach płynących ze wspólnych ram oceny strategii „Europa 2021”. Wspólne ramy oceny to system oceny oparty na wskaźnikach, przygotowany wspólnie przez Komitet ds. Zatrudnienia, Komitet Ochrony Socjalnej oraz Komisję, obejmujący ogólne i szczegółowe obszary polityki podlegające wytycznym dotyczącym polityki zatrudnienia. Ma on służyć jasnemu wskazaniu, jakie są w tych obszarach kluczowe wyzwania i dobre wyniki na rynku pracy, oraz wesprzeć państwa członkowskie w ustalaniu własnych priorytetów.
2. Główne ustalenia zawarte w Przeglądzie sytuacji w dziedzinie zatrudnienia (2021) podsumowano w Rocznym sprawozdaniu dotyczącym sytuacji w dziedzinie zatrudnienia (2021). Stanowią one uzupełnienie wniosków z prowadzonego przez Komitet ds. Zatrudnienia wielostronnego nadzoru wdrażania zaleceń Rady w ramach europejskiego semestru. Ustalenia dokonane w wyniku Przeglądu sytuacji w dziedzinie zatrudnienia (2021) wskazują na ogromny wpływ pandemii COVID-19 na rynek pracy.

3. Kryzys w bezprecedensowy sposób obciążył systemy opieki zdrowotnej państw członkowskich, a powiązane z nim środki dystansowania społecznego poważnie wpłynęły na produkcję, konsumpcję i inwestycje. W ujęciu ogólnym w 2020 r. PKB w UE zmniejszył się o 6 % w porównaniu z rokiem poprzednim. W śródkresowej prognozie gospodarczej (lato 2021) przewiduje się, że gospodarka UE powinna wzrosnąć o 4,8 % w 2021 r. i o 4,4 % w 2022 r. Prognozuje się, że stopa bezrobocia, która z poziomu 6,7 % w 2019 r. podniosła się do 7,1 % w 2020 r., będzie nadal rosła do poziomu 7,6 % w 2021 r. (a następnie obniży się do 7 % w 2022 r.)¹. Państwa członkowskie będą wychodzić z kryzysu w sposób nierównomierny, co może osłabić wcześniejsze wysiłki na rzecz pozytywnej konwergencji. Sprostanie powstałym wyzwaniom będzie miało zasadnicze znaczenie dla trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.
4. W poprzednim dziesięcioleciu w UE odnotowywano silny wzrost zatrudnienia. Od czasu przyjęcia strategii „Europa 2020” w 2010 r. wskaźnik zatrudnienia w UE-27 (osoby w wieku 20–64 lata) rósł, przy czym najwyższa wartość tego wzrostu wyniosła 5,3 punktu procentowego (z 67,9 % w 2010 do 73,2 % w 2019 r.), a najbardziej trwały wzrost odnotowywano po roku 2015. W 2019 r. zatrudnienie w UE osiągnęło nowy, rekordowo wysoki poziom. Pandemia zatrzymała tę pozytywną tendencję. W 2020 r. wskaźnik zatrudnienia spadł do 72,5 % (dla mężczyzn wyniósł 78%, a dla kobiet – 66,9 %). Jedynie w trzech państwach członkowskich UE nie odnotowano pogorszenia tego wskaźnika. W 2020 r. piętnaście państw członkowskich UE osiągnęło lub przekroczyło swoje cele krajowe w ramach strategii „Europa 2020”, a celów tych nadal nie osiągnęło dwanaście państw. Co się tyczy przyszłości, w Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych wyznaczono na 2030 r. unijny cel w zakresie wskaźnika zatrudnienia na poziomie co najmniej 78 %. Rada Europejska w dniu 25 czerwca 2021 r. z zadowoleniem przyjęła ten cel, zgodnie z deklaracją z Porto².

¹ Według prognozy gospodarczej z wiosny 2021 (należy zauważyć, że letnia śródkresowa prognoza gospodarcza nie zawiera informacji na temat bezrobocia).

² <https://www.consilium.europa.eu/media/50839/2425-06-21-euco-conclusions-pl.pdf>

5. Szybko zrealizowano działania polityczne w celu uporania się ze skutkami pandemii, wprowadzono środki, takie jak programy zmniejszonego wymiaru czasu pracy dla pracowników, wsparcie dochodów dla osób samozatrudnionych, a także środki na rzecz płynności dla przedsiębiorstw; miały one ograniczyć utratę miejsc pracy w okresach, w których obowiązywały środki izolacji. W rezultacie wskaźnik zatrudnienia w UE nie uległ drastycznemu spadkowi, a stopa bezrobocia wzrosła jedynie nieznacznie. Jednak wpływ pandemii znalazł w 2020 r. odzwierciedlenie w pogorszeniu (i zmienności) innych wskaźników, takich jak łączna liczba przepracowanych godzin, nieobecności w pracy oraz mierniki zastoju na rynku pracy.
6. Monitorowanie wykazało też szereg negatywnych tendencji (w okresie 2019–2020): wzrost nominalnego jednostkowego kosztu pracy (24 państwa członkowskie); spadek odsetka osób nowo zatrudnionych (21 państw członkowskich); spadek zatrudnienia ogółem (20 państw członkowskich) i spadek odsetka osób dorosłych uczestniczących w kształceniu i szkoleniu (19 państw członkowskich). Ponadto w zakresie zatrudnienia zidentyfikowano kluczowe wyzwania w dziedzinach: umiejętności i uczenia się przez całe życie, uczestnictwa w rynku pracy, systemów zabezpieczenia społecznego, systemów kształcenia i szkolenia oraz równości płci.
7. W Przeglądzie sytuacji w dziedzinie zatrudnienia odnotowano jednak również pewne pozytywne tendencje w okresie 2019–2020. W szczególności w piętnastu państwach członkowskich odnotowano znaczny wzrost odsetka osób dorosłych z wykształceniem średnim lub wyższym. Dodatkowo wskaźnik niedobrowolnego zatrudnienia na czas określony zmniejszył się w 10 państwach członkowskich, a dziewięć państw członkowskich odnotowało zmniejszenie wskaźnika zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć.
8. W swojej opinii horyzontalnej na temat europejskiego semestru przygotowanej na posiedzenie Rady EPSCO w czerwcu 2021 r. Komitet ds. Zatrudnienia zauważył, że kryzys związany z COVID-19 wymagał nadzwyczajnych środków, co w rezultacie doprowadziło do ustanowienia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) – bezprecedensowego instrumentu finansowania inwestycji i reform mającego na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków kryzysu oraz wspieranie trwałej odbudowy gospodarczej sprzyjającej włączeniu społecznemu, a także sprawiedliwych transformacji: ekologicznej i cyfrowej.

9. W opinii horyzontalnej odnotowano ponadto, że europejski semestr pozostaje skutecznym narzędziem koordynacji na rzecz wspierania zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, konkurencyjności i zatrudnienia oraz adekwatnej ochrony socjalnej i włączenia społecznego, zwłaszcza w dobie obecnego kryzysu.
- W odniesieniu do dostosowań proceduralnych związanych z cyklem semestru 2021 członkowie komitetu są zdania, że zmiany wprowadzone w wyniku RRF były uzasadnione, ponieważ nadrzędnym celem były pilne antykryzysowe działania w zakresie polityki i reformy. Komitet ds. Zatrudnienia jest zdania, że dostosowania te powinny pozostać tymczasowe. Członkowie komitetu zdecydowanie popierają terminowe przywrócenie kompleksowego procesu europejskiego semestru już w następnym cyklu. Wysiłki na rzecz usprawnienia i optymalizacji przyszłych cykli semestru powinny obejmować dialog z państwami członkowskimi i właściwą dyskusję w odpowiednich składach Rady i ich organach doradczych.
10. Komitet ds. Zatrudnienia z zadowoleniem przyjmuje główne cele UE na 2030 r. określone w Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych oraz koncentrowanie się na europejskim semestrze jako kluczowym narzędziu monitorowania. Nowe główne cele UE na 2030 r. w dziedzinie zatrudnienia, umiejętności i polityki społecznej przedstawione w planie i poparte przez Radę Europejską są odpowiedzią na apele Komitetu ds. Zatrudnienia, Komitetu Ochrony Socjalnej i ministrów EPSCO o podjęcie działań następczych w związku ze strategią „Europa 2020”³. Cele te powinny zostać w pełni włączone do europejskiego semestru w oparciu o doświadczenia wyniesione z wdrażania tej strategii. Komitet ds. Zatrudnienia popiera również cel, którym jest usprawnienie monitorowania i oceny sytuacji społecznej i sytuacji w zakresie zatrudnienia w całej Unii, które to monitorowanie i ocena stanowią podstawę zmienionej tablicy wskaźników społecznych. W tym celu Komitet ds. Zatrudnienia zgodził się na włączenie do tablicy wskaźników społecznych wybranych nowych głównych wskaźników zaproponowanych przez Komisję⁴.

³ Wzywa się również państwa członkowskie do wyznaczenia ambitnych celów krajowych stanowiących odpowiedni wkład w osiągnięcie głównych celów UE, z należytym uwzględnieniem sytuacji wyjściowej każdego państwa.

⁴ Powinny one zostać wykorzystane we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu, przy uwzględnieniu wymaganych objaśnień dotyczących definicji tych wskaźników i ich stosowania, jak określono w załączniku do *Opinii Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej na temat wniosku Komisji dotyczącego zmienionej tablicy wyników zawierającej wskaźniki społeczne* zatwierdzonym przez Radę EPSCO w dniu 14 czerwca.

11. Pomimo zmian w europejskim semestrze 2021 Komitet ds. Zatrudnienia nadal monitorował wysiłki państw członkowskich na rzecz realizacji odpowiednich zaleceń dla poszczególnych krajów na 2019 i 2020 r. Monitorowanie to wykazało, że wybuch pandemii zmusił państwa członkowskie do skoncentrowania wysiłków na łagodzeniu skutków kryzysu dla pracowników, gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. By wspierać utrzymywanie miejsc pracy, powszechnie wykorzystywano rozwiązania w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu i subsydiowanie wynagrodzeń – w niektórych przypadkach w oparciu o istniejące (ale rozszerzone lub dostosowane) instrumenty, w innych poprzez wprowadzanie nowych środków. Zapewniano różne formy pomocy finansowej, w szczególności osobom samozatrudnionym lub zatrudnionym na nietypowych umowach o pracę, w tym pracownikom sezonowym i innym słabszym grupom społecznym, przy czym młodzi ludzie i kobiety są zazwyczaj nadmiernie reprezentowani wśród osób zatrudnionych na podstawie umów na czas określony. Udzielane w odpowiednim czasie wsparcie odegrało kluczową rolę w łagodzeniu ogólnego wpływu kryzysu na poziomy zatrudnienia, zapewnieniu utrzymania miejsc pracy i tworzeniu podstaw do zarządzania przekwalifikowaniem zawodowym.
12. Państwa członkowskie wzmocniły aktywne polityki rynku pracy, zwłaszcza w odniesieniu do szkoleń i doradztwa dla osób poszukujących pracy i pracowników w wysokim stopniu zagrożonych utratą pracy. By wspierać zarówno pracowników, jak i osoby poszukujące pracy, wdrażano naukę na odległość, ścieżki podnoszenia i zmiany kwalifikacji oraz szkolenia cyfrowe. Ponadto podjęto wysiłki w celu zwiększenia liczby personelu i udoskonalenia sprzętu technologicznego wykorzystywanego w publicznych służbach zatrudnienia, w tym poprzez inwestowanie w cyfryzację usług w celu zwiększenia zdolności tych służb i zapewnienia ciągłości podczas pandemii i po jej zakończeniu. Państwa członkowskie często stosowały również elastyczną organizację pracy, w tym telepracę.
13. Jednocześnie państwa członkowskie starają się ułatwiać relokację pracowników na rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem perspektyw zatrudnienia grup najbardziej dotkniętych kryzysem, w szczególności osób młodych, kobiet, osób z niepełnosprawnościami oraz osób ze środowisk migracyjnych. Zalecenie Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wsparcia na rzecz zatrudnienia (EASE) w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 stanowi wsparcie dla tych wysiłków poprzez nakreślenie strategicznego podejścia do promowania tworzenia miejsc pracy i transformacji zawodowych, w tym w sektorach cyfrowym i ekologicznym.

14. Jednocześnie w niektórych państwach członkowskich nadal istnieją poważne wyzwania dotyczące zdolności i organizacji publicznych służb zatrudnienia; dostępu osób poszukujących pracy do aktywnych polityk rynku pracy; skutecznego i ukierunkowanego wsparcia dla osób poszukujących pracy, młodzieży NEET i innych słabszych grup społecznych oraz usuwania przeszkód utrudniających uczestnictwo w rynku pracy.
15. Kryzys negatywnie wpłynął na integrację na rynku pracy osób długotrwale bezrobotnych, ponieważ odbił się na dostępie do zindywidualizowanego poradnictwa lub profilowania oraz ich dostępności, a także na rejestracji i zintegrowanym świadczeniu usług. Ze względu na kwestie związane ze zdrowiem i bezpieczeństwem wiele państw członkowskich podjęło wysiłki na rzecz przeniesienia usług do internetu. Jednak to przejście na technikę cyfrową dało niejednoznaczne rezultaty, częściowo ze względu na nierówny dostęp do takich usług wśród osób długotrwale bezrobotnych i biernych zawodowo, zwłaszcza osób o niższych umiejętnościach informatycznych.
16. Jeśli chodzi o sytuację kobiet na rynku pracy, szereg państw członkowskich doświadcza tych samych wyzwań politycznych, w szczególności w zakresie utrzymujących się różnic w poziomie zatrudnienia, wysokiego odsetka kobiet zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, luki płacowej między kobietami a mężczyznami i luki emerytalnej między kobietami a mężczyznami oraz silnie zaakcentowanego aspektu płci w sektorze opieki długoterminowej. Mając na celu zwiększenie szans kobiet na rynku pracy, państwa członkowskie zainwestowały we wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem z myślą o zwiększeniu zarówno dostępności, jak i jakości usług. W tym kontekście koordynacja wysiłków różnych szczebli administracji może być istotna dla zapewnienia dostępności tych usług. Ponadto niektóre państwa członkowskie zreformowały urlopy i świadczenia rodzicielskie, a także rozszerzyły świadczenia dla ojców w celu zwiększenia równowagi między życiem zawodowym a prywatnym.

17. Wyzwania związane z segmentacją rynku pracy nadal mają charakter strukturalny. Pandemia uwypukliła istniejące wcześniej słabości – likwidacja miejsc pracy zaistniała głównie w sektorach, w których przeważają mniej bezpieczne formy zatrudnienia (w tym samozatrudnienie) i w nieproporcjonalnym stopniu dotknęła ludzi młodych i słabsze grupy społeczne. Przed kryzysem związanym z COVID-19 przeprowadzono szereg reform mających na celu rozwiązanie problemu segmentacji rynku pracy; w niektórych przypadkach pandemia spowolniła tempo ich wdrażania. W wielu państwach członkowskich działania inspektoratów pracy, a także środki mające na celu wzmocnienie ich uprawnień, są kluczowymi elementami służącymi zmniejszaniu segmentacji rynku pracy. W dążeniach do realizacji tego celu w skuteczny sposób można łączyć polityki oferujące zachęty, takie jak dofinansowanie zatrudnienia, a także środki zniechęcające w formie grzywien. W celu rozwiązania problemu segmentacji nadal duże znaczenie ma przegląd przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia i luk regulacyjnych. Jednocześnie rozwój nowych form pracy, w szczególności pracy opartej na modelu platformowym, wymagać będzie dalszej analizy odnośnie do warunków pracy pracowników zatrudnionych w ramach tych nowych form.
18. Jeśli chodzi o opodatkowanie pracy, poczyniono postępy w zmniejszaniu obciążeń podatkowych pracy, zwłaszcza w przypadku osób o niskich i średnich dochodach, głównie poprzez ulgi podatkowe i cięcia składek na ubezpieczenia społeczne. Niemniej jednak pozostają jeszcze inne kwestie związane z systemem podatkowym, w szczególności konkretne luki lub niewydolność, a także czynniki zniechęcające drugiego żywiciela rodziny do podjęcia pracy. W odniesieniu do pracy nierejestrowanej za kluczowe uznano znaczenie strategii wielowymiarowych oraz istotną rolę inspektoratów pracy i współpracę między różnymi organami.

19. Priorytetami politycznymi pozostają inwestycje w podnoszenie umiejętności, kształcenie dorosłych i uczenie się przez całe życie. Aby poradzić sobie z kryzysem, niektóre państwa członkowskie przeznaczyły dodatkowe środki finansowe na zwiększenie inwestycji w edukację i umiejętności, szczególnie w zakresie podstawowych umiejętności cyfrowych, infrastruktury i rozwiązań internetowych, takich jak platformy cyfrowe. Państwa członkowskie zazwyczaj łączą reakcję na pandemię COVID-19 z działaniami zaplanowanymi w bardziej długoterminowej perspektywie z myślą o wspieraniu skutecznych przemian na rynku pracy, przy jednoczesnym reagowaniu na wyzwania związane z transformacją cyfrową i transformacją ekologiczną. Podjęto znaczne wysiłki na rzecz inwestycji i reform na wszystkich poziomach edukacji – w tym wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, kształcenia ogólnego, podstawowego i ustawicznego kształcenia i szkolenia zawodowego, szkolnictwa wyższego i edukacji dorosłych. Państwa członkowskie podjęły również działania mające na celu lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, przeciwdziałanie problemom związanych z nierównościami w edukacji oraz zmniejszenie przepaści cyfrowej.
20. Postępy we wdrażaniu zarówno zaleceń dla poszczególnych krajów na 2019 r., jak i na 2020 r. są jednak nierówne. W niektórych państwach członkowskich nadal poważny problem stanowią wyzwania strukturalne, które wymagają dalszych działań; są to zwłaszcza: wczesne kończenie nauki, wyniki w kształceniu ogólnym oraz kształceniu i szkoleniu zawodowym (w tym w odniesieniu do odsetka słabych wyników w nauce i rezultatów PISA), niski poziom uczestnictwa w edukacji dorosłych, niedostateczne kwalifikacje siły roboczej, nierówności społeczne i terytorialne w dostępie do kształcenia, szkolenia, umiejętności cyfrowych i infrastruktury. Kryzys związany z COVID-19 zaostrzył – w wyniku wprowadzanych wielokrotnie środków izolacji i środków dystansowania społecznego – istniejące wcześniej wyzwania, uwypuklając kwestie związane z przepaścią cyfrową i nierównym dostępem do kształcenia i szkolenia. W tym kontekście podkreślono trudną sytuację słabszych i defaworyzowanych grup społecznych, a także wyzwania w sektorze edukacji i w dostępie do rynku pracy stojące przed osobami z niepełnosprawnościami. W odpowiedzi na te problemy państwa członkowskie obok finansowania krajowego wykorzystują już na szeroką skalę, lub planują wykorzystywać, dostępne fundusze UE – w szczególności Europejski Fundusz Społeczny Plus oraz Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – by wprowadzać odpowiednie reformy.

21. Jak podkreślono w Europejskim filarze praw socjalnych, skuteczny dialog społeczny i konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie opracowywania i wdrażania polityk, w zgodzie z praktykami krajowymi, mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia odpowiednich i trwałych wyników polityki. Ocena postępów we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów w zakresie dialogu społecznego wykazała, że w państwach członkowskich, które otrzymały zalecenia w tym zakresie, istnieją odpowiednie ramy, ale potrzeba dalszych wysiłków w celu zapewnienia znaczącego zaangażowania partnerów społecznych. Nadal istnieją poważne obawy dotyczące praktycznych aspektów konsultacji z partnerami społecznymi pod względem przejrzystości, terminowości i aspektów merytorycznych, a także ich rzeczywistego wpływu na kształtowanie polityki. Odnotowano pewne pozytywne zmiany, w szczególności w odniesieniu do zwiększonego zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie środków antykryzysowych i ustalanie płacy minimalnej. Ważnym celem w dłuższej perspektywie pozostaje budowanie zdolności partnerów społecznych.