



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 26 marca 2021 r.
(OR. en)

7144/1/21
REV 1

SOC 152
EMPL 108
ECOFIN 252
EDUC 90

WYNIK PRAC

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: Delegacje

Nr poprz. dok.: 5945/1/21 REV 1

Dotyczy: Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu na 2021 r. (9 marca 2021 r.)

Delegacje otrzymują w załączniku Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu na 2021 r., przyjęte w procedurze pisemnej w dniu 9 marca 2021 r.

SPIS TREŚCI:

PRZEDMOWA	3
GŁÓWNE PRZESŁANIA	4
1. OGÓLNY ZARYS TENDENCJI NA RYNKU PRACY I TENDENCJI SPOŁECZNYCH ORAZ ODNOŚNYCH WYZWAŃ W UNII EUROPEJSKIEJ	34
1.1 Tendencje na rynku pracy	34
1.2 Tendencje społeczne.....	45
2. PODSUMOWANIE TABLICY WSKAŹNIKÓW SPOŁECZNYCH	49
2.1 Objaśnienie tablicy wskaźników	50
2.2 Wnioski płynące z tablicy wskaźników społecznych.....	54
3. REFORMY W OBSZARZE ZATRUDNIENIA I POLITYKI SPOŁECZNEJ – DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE I OSIĄGANE WYNIKI	59
3.1 Wytyczna 5: Pobudzanie popytu na pracę	59
3.1.1 Kluczowe wskaźniki.....	60
3.1.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie	82
3.2 Wytyczna 6: Zwiększanie podaży pracy i poprawa dostępu do zatrudnienia, umiejętności i kompetencji	91
3.2.1 Kluczowe wskaźniki.....	92
3.2.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie	136
3.3 Wytyczna 7: Poprawa funkcjonowania rynków pracy oraz zwiększenie skuteczności dialogu społecznego	166
3.3.1 Kluczowe wskaźniki.....	167
3.3.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie	204
3.4 Wytyczna 8: Promowanie równości szans dla wszystkich, wspieranie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa.....	217
3.4.1 Kluczowe wskaźniki.....	217
3.4.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie	245

PRZEDMOWA

Obowiązek składania przez Komisję Europejską i Radę wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu wynika z art. 148 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wniosek w sprawie tego sprawozdania sporządzany przez Komisję Europejską stanowi część pakietu jesiennego. Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu zawiera roczny przegląd kluczowych kwestii dotyczących zatrudnienia i sytuacji społecznej w Unii Europejskiej, jak również działań państw członkowskich w kierunku reform zgodnych z wytycznymi dotyczącymi polityki zatrudnienia państw członkowskich¹. Sprawozdanie uporządkowano – zgodnie ze strukturą wytycznych – w następujący sposób: zwiększanie popytu na pracę (wytyczna 5), zwiększanie podaży pracy i poprawa dostępu do zatrudnienia, umiejętności i kompetencji (wytyczna 6), poprawa funkcjonowania rynków pracy oraz skuteczności dialogu społecznego (wytyczna 7) oraz promowanie równości szans dla wszystkich, wspieranie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa (wytyczna 8).

Ponadto we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu monitoruje się wyniki państw członkowskich w odniesieniu do tablicy wskaźników społecznych ustanowionej w kontekście Europejskiego filaru praw socjalnych. Parlament Europejski, Rada i Komisja proklamowały filar wspólnie w dniu 17 listopada 2017 r. Określono w nim zasady i prawa w trzech obszarach: (i) równe szanse i dostęp do zatrudnienia, (ii) uczciwe warunki pracy oraz (iii) ochrona socjalna i włączenie społeczne. Monitorowanie postępów w tych obszarach opiera się zwłaszcza na szczegółowej analizie tablicy wskaźników społecznych towarzyszącej filarowi.

Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu ma następującą strukturę: w rozdziale wprowadzającym (rozdział 1) opisano główne tendencje na rynku pracy i tendencje społeczne w Unii Europejskiej, by nakreślić kontekst. W rozdziale 2 przedstawiono główne wyniki analizy tablicy wskaźników społecznych towarzyszącej Europejskiemu filarowi praw socjalnych. W rozdziale 3 zawarto szczegółowy opis kluczowych wskaźników w poszczególnych państwach w ujęciu przekrojowym (w tym wskaźników z tablicy wskaźników społecznych), analizując wyniki osiągnięte przez państwa członkowskie, istniejące wyzwania i polityki wdrażane w celu uwzględnienia wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia.

¹ Najnowsza aktualizacja wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia została przyjęta przez Radę Unii Europejskiej w październiku 2020 r. (Dz.U. L 344 z 19.10.2020, s. 22–28).

GLÓWNE PRZESŁANIA

- 1. Zanim rozpoczął się kryzys związany z COVID-19, wzrost zatrudnienia w UE był stały, choć jego tempo malało.** W ramach utrzymujących się od 2013 r. pozytywnych wyników na rynkach pracy, w 2019 r. nastąpił dalszy wzrost zatrudnienia, osiągając pod koniec roku rekordowy poziom. Starania na rzecz reform podejmowane przez państwa członkowskie w następstwie kryzysu finansowego przyczyniły się do tego wzrostu gospodarczego sprzyjającego tworzeniu miejsc pracy, chociaż niektóre państwa członkowskie i regiony nadal borykały się z wyzwaniami, w tym w odniesieniu do integracji grup szczególnie wrażliwych na rynku pracy.
- 2. Pandemia COVID-19, zmieniając nagle nasz sposób pracy i życia, doprowadziła do odwrócenia tej tendencji.** Okazała się tragiczna w skutkach dla wielu osób i spowodowała bezprecedensowy wstrząs gospodarczy o ogromnych konsekwencjach społecznych. Reakcja organów krajowych i instytucji europejskich była szybka. Ochrona zdrowia i miejsc pracy obywateli stała się głównym priorytetem polityki. Państwa członkowskie udzieliły wsparcia zwłaszcza tym grupom i sektorom, które odczuły skutki pandemii w sposób szczególnie dotkliwy. Dzięki wdrożeniu tych środków udało się dotychczas uniknąć pojawienia się masowego kryzysu zatrudnienia i kryzysu społecznego w całej UE. Panuje mimo to duża niepewność, w szczególności co do tego, jak długo potrwa pandemia, kiedy nastąpi trwałe ożywienie gospodarcze oraz jakie będą konsekwencje dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji. Jednak w poszczególnych państwach sytuacja jest różna, co ma źródła także w przeszłości. Państwa członkowskie, które już przed pandemią borykały się z poważnymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi, są obecnie jeszcze bardziej narażone na zagrożenia.

3. **Wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia sprawiedliwej i sprzyjającej włączeniu społecznemu odbudowy gospodarki.** Przy planowaniu środków z zakresu polityki na rzecz wspierania pracowników i gospodarstw domowych należy się kierować zasadami filaru zgodnie z jego trzema wymiarami: równe szanse i dostęp do zatrudnienia, sprawiedliwe warunki pracy oraz ochrona socjalna, ochrona zdrowia i włączenie społeczne. Aby zwalczyć skutki pandemii, a także przygotować odbudowę, konieczne jest wzmocnienie odporności społecznej i pozytywnej konwergencji w sposób mający na względzie przede wszystkim ludzi i ich dobrostan. W niedawno przyjętych wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia zawarto szczegółowe wskazówki, które mają służyć złagodzeniu wpływu COVID-19 na zatrudnienie i społeczeństwo; zapewniono też państwom członkowskim konkretne wskazówki, w jaki sposób należy modernizować instytucje rynku pracy, kształcenie i szkolenie, a także systemy ochrony socjalnej i ochrony zdrowia, aby stały się bardziej sprawiedliwe i sprzyjały włączeniu społecznemu. Wytyczne te uwzględniają również nowe elementy odzwierciedlające priorytety Unii, dotyczące zwłaszcza sprawiedliwej ze społecznego punktu widzenia transformacji ekologicznej i cyfrowej. Przekształcenie wyzwań związanych z klimatem i ochroną środowiska w szansę oraz czynienie transformacji sprawiedliwą i sprzyjającą włączeniu społecznemu stanowi jeden z kluczowych celów Europejskiego Zielonego Ładu.
4. **UE szybko i zdecydowanie zareagowała na kryzys.** Państwom członkowskim zaoferowano bezprecedensowe wsparcie finansowe, by złagodzić gospodarcze, społeczne i zdrowotne skutki kryzysu oraz sprawniej odbudować gospodarkę, w tym dzięki nowemu instrumentowi wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), instrumentowi wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych oraz większej elastyczności w wykorzystaniu funduszy polityki spójności w ramach inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa. Ponadto Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który stanowi główny element Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy (Next Generation EU), posłuży – na dużą skalę – jako wsparcie finansowe na rzecz reform i inwestycji mających na celu wspieranie tworzenia miejsc pracy oraz zwiększenie odporności gospodarek, społeczeństw i systemów ochrony zdrowia w UE, jak i lepsze przygotowanie ich do transformacji ekologicznej i transformacji cyfrowej. Stanowi to wyjątkową okazję do zwiększenia inwestycji w ludzi i przeprowadzenia reform przyspieszających ożywienie gospodarcze. Ta szybka reakcja wpisuje się w długoterminową strategię i przyczynia się do zwiększenia zdolności Unii do osiągnięcia jej długoterminowych celów.

5. **Celem wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2021 r. jest pomoc państwom członkowskim w identyfikacji obszarów priorytetowych, w których konieczne są reformy i inwestycje.** Na podstawie art. 148 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu przedstawiono ogólny przegląd kluczowych kwestii dotyczących zatrudnienia i sytuacji społecznej w Europie, jak również przegląd realizacji działań zgodnych z wytycznymi dotyczącymi polityki zatrudnienia. Sprawozdanie od początku stanowi integralną część europejskiego semestru i pozwala wyeksponować, jako część pakietu jesiennego, kluczowe wyzwania związane z zatrudnieniem i sytuacją społeczną, z którymi należy się zmierzyć w cyklu rocznym. W ramach wyjątkowego europejskiego semestru 2021² wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu dodatkowo pomoże państwom członkowskim w określeniu priorytetowych obszarów reform i inwestycji, które powinny one uwzględnić w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności, mając na względzie wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia. W sprawozdaniu przedstawiono również wyniki uwzględnione w tablicy wskaźników społecznych towarzyszącej Europejskiemu filarowi praw socjalnych, które mogą być przydatne w opracowywaniu planów krajowych. Ponadto, również w kontekście wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, Komisja oceni treść planów w dokumentach analitycznych dołączonych do wniosków dotyczących aktów wykonawczych Rady. We współpracy z Komitetem ds. Zatrudnienia i Komitetem Ochrony Socjalnej Komisja będzie również ściśle monitorowała wszystkie zmiany na rynku pracy i zmiany społeczne, regularnie aktualizując odpowiedni Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i Przegląd sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej.

² Zgodnie z roczną strategią zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 cykl europejskiego semestru 2021 zostanie dostosowany, by uwzględnić wprowadzenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W przypadku państw członkowskich przedstawiających plan odbudowy i zwiększania odporności Komisja oceni jego treść w dokumentach analitycznych dołączonych do wniosków dotyczących aktów wykonawczych Rady. Te dokumenty analityczne zastąpią zwyczajowe sprawozdania krajowe. Biorąc pod uwagę kompleksowy i perspektywiczny pod względem politycznym charakter planów odbudowy i zwiększania odporności, Komisja nie będzie musiała proponować zaleceń dla poszczególnych krajów w 2021 r. dla tych państw członkowskich, które przedstawią taki plan. Niemniej jednak Komisja zaproponuje zalecenia dotyczące sytuacji budżetowej państw członkowskich w 2021 r., jak przewidziano w pakcie stabilności i wzrostu.

6. **Kryzys związany z COVID-19 silnie wpłynął na wyniki na rynku pracy w UE.** Chociaż oznaki spowolnienia wzrostu zatrudnienia można było zaobserwować już w drugiej połowie 2019 r., w przypadku większości wskaźników rynku pracy w momencie wybuchu pandemii nastąpił nagły koniec pozytywnej tendencji. Całkowite zatrudnienie (które wzrosło o 15 mln od połowy 2013 r.) zmniejszyło się o 6,2 mln osób między IV kwartałem 2019 r. a II kwartałem 2020 r., co stanowi najgwałtowniejszy spadek odnotowany w ciągu dwóch kolejnych kwartałów. Następnie całkowite zatrudnienie wzrosło nieznacznie – o 1,9 mln – w III kwartale 2020 r. Po sześciu latach pozytywnych zmian w kierunku osiągnięcia celu strategii „Europa 2020” w zakresie zatrudnienia, w 2020 r. wskaźnik zatrudnienia oddalił się od tego celu. Dzięki sprawnemu przyjęciu mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i innych środków utrzymania pracowników na rynku pracy oraz przy spadku współczynników aktywności zawodowej, jak dotąd nastąpił jedynie umiarkowany wzrost stopy bezrobocia o 1 punkt procentowy (p.p.) do września 2020 r. Bezrobocie młodzieży (15–24 lat) wzrosło jednak wyraźniej niż w przypadku innych grup wiekowych i zwiększył się odsetek młodych osób niekształących się, niepracujących ani nie szkolących się (młodzież NEET). Poważnie ucierpieli również pracownicy urodzeni poza UE. Wyniki te różnią się znacznie w poszczególnych państwach, regionach oraz sektorach i wymagają ścisłego monitorowania, a także starań politycznych w celu uniknięcia bardziej negatywnych skutków w perspektywie średnio- i długoterminowej.

7. **Masowe stosowanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy pomogło złagodzić skutki wstrząsu na rynku pracy.** Liczba przepracowanych godzin przypadająca na jednego pracownika gwałtownie spadła o 11,7 % w II kwartale 2020 r. w porównaniu z ostatnim kwartałem 2019 r., a następnie w III kwartale 2020 r. zwiększyła się o 10,9 % w porównaniu z poprzednim kwartałem; jednocześnie nastąpił znaczny wzrost nieobecności w pracy z 9 % w IV kwartale 2019 r. do 18,7 % w II kwartale 2020 r. (około połowa tego wzrostu wynika z przestojów w pracy). Od początku kryzysu państwa członkowskie rozszerzyły (lub wprowadziły, jeżeli wcześniej nie były one dostępne) mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub inne programy utrzymania miejsc pracy w celu ograniczenia ich utraty, uniknięcia rozproszenia kapitału ludzkiego i w celu utrzymania popytu łącznego. Unia Europejska wspiera te wysiłki za pomocą tymczasowego instrumentu SURE. Nadzwyczajne i zsynchronizowane wykorzystanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy pomogło zaradzić bezpośrednim skutkom kryzysu i zapobiegło gwałtownemu wzrostowi bezrobocia. Utrzymanie zatrudnienia w przedsiębiorstwach doświadczających trudności będzie nadal ważne, tak długo, jak stosowane będą strategie ograniczania i łagodzenia skutków kryzysu. Im dłużej jednak trwa kryzys, tym większe jest ryzyko subsydiowania miejsc pracy w przedsiębiorstwach, które nie są już rentowne. Rozważając stopniowe wycofywanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, należy zatem starannie przeanalizować z jednej strony potrzebę ochrony przedsiębiorstw i pracowników, tak długo, jak wymagają tego warunki gospodarcze, a z drugiej strony wprowadzenie polityk promujących zmiany strukturalne i realokację pracowników (np. poprzez dobrze opracowane zachęty do zatrudniania i środki służące zmianie kwalifikacji).

Kryzys związany z COVID-19 kładzie kres trwającej 6 lat pozytywnej tendencji na rynku pracy

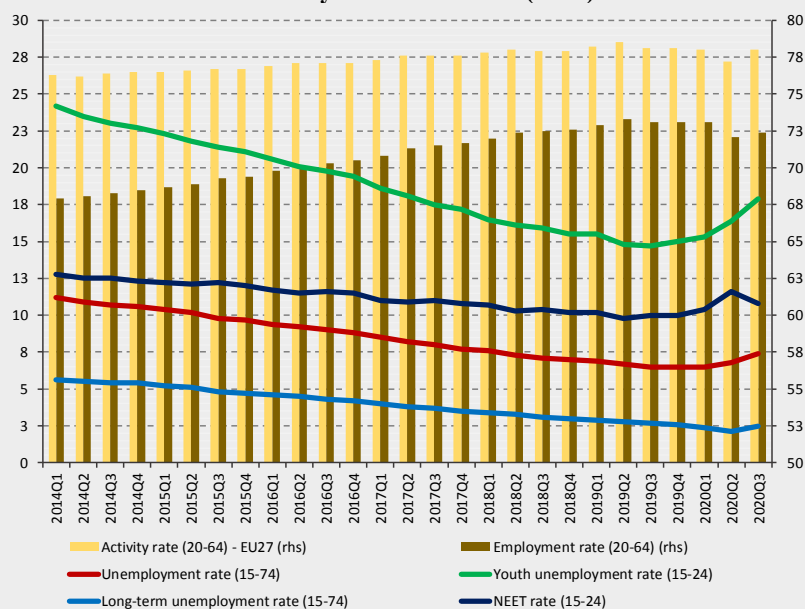
4,3 mln
mniej osób
zatrudnionych
w III kw. 2020 r.
w porównaniu
z IV kw. 2019 r.

72,4 %
wskaźnik
zatrudnienia
w III kw. 2020 r.
(o 0,7 p.p. niższy
niż rok wcześniej)

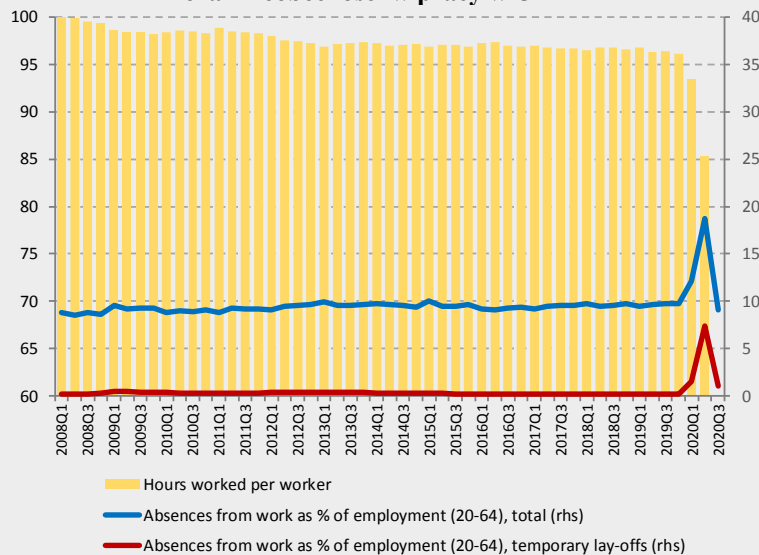
7,5 %
stopa bezrobocia
w listopadzie
2020 r. (0,9 p.p.
wyższa niż
w marcu)

-11.7% liczby
godzin
przepracowanych
na jednego
pracownika w II
kw. 2020 r.
w porównaniu
z IV kw. 2019 r.
(+10.9% w III
kw.)

Współczynnik aktywności zawodowej, stopa bezrobocia i odsetek młodzieży NEET w UE-27 (w %)



Liczba przepracowanych godzin przypadająca na jednego pracownika oraz nieobecności w pracy w UE-27



Źródło: Eurostat, BAEL. Dane wyrównane sezonowo, a nie kalendarzowo.

8. **W poszczególnych sektorach i kategoriach pracowników skutki wstrząsu gospodarczego odczuwane są w różny sposób.** W większości rodzajów działalności gospodarczej liczba osób zatrudnionych zmniejszyła się w ciągu roku do III kw. 2020 r., jednak najbardziej gwałtowne spadki zaobserwowano w sektorze hotelarsko-gastronomicznym, w sektorze kultury i rozrywki oraz w działalności profesjonalnej. Spadek zatrudnienia dotknął w większym stopniu pracowników w niestandardowych formach zatrudnienia, chociaż istnieją znaczne różnice między poszczególnymi krajami w tym względzie. Poważnie ucierpieli pracownicy tymczasowi, których liczba zmniejszyła się o 13,2 % w ujęciu rok do roku w III kwartale 2020 r., natomiast liczba pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony pozostała stabilna (+0,3 % rok do roku), również dzięki reakcji politycznej. Przełożyło się to na znaczny spadek udziału pracowników tymczasowych w całkowitej liczbie pracowników; w tym przypadku różnice między poszczególnymi państwami były znaczące.

Pandemia różnie wpłynęła na poszczególne miejsca pracy i sektory

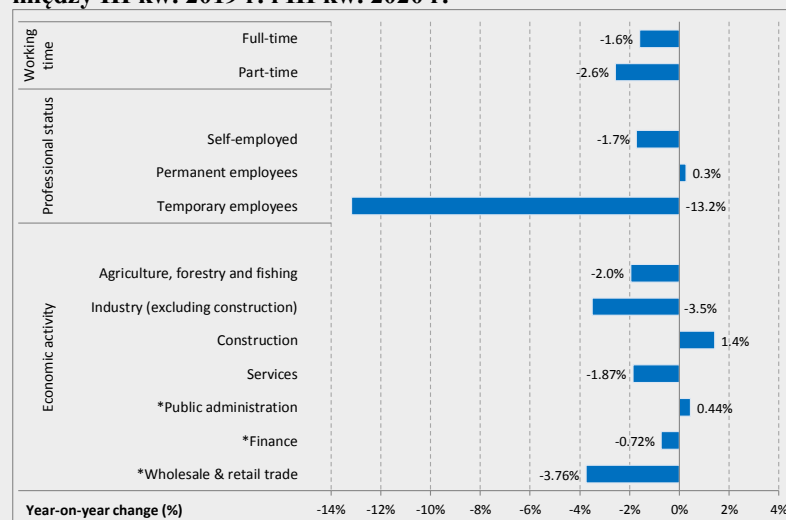
3,3 mln

mniej pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony w III kw. 2020 r. (rok do roku)

wzrost zatrudnienia w budownictwie, administracji publicznej i działalności ICT

największe relatywne spadki w handlu, sztuce i rozrywce oraz rolnictwie

Zatrudnienie (15–64 lat) według rodzaju umowy: zmiana procentowa między III kw. 2019 r. i III kw. 2020 r.



Źródło: Eurostat, BAEL. Uwaga: *Działalności wg NACE Rev. 2.

9. **Ze względu na pandemię COVID-19 państwa członkowskie są narażone na ryzyko gwałtownego wzrostu bezrobocia młodzieży, co wymaga reform i większego wsparcia.**

Po utrzymującym się w 2019 r. spadku bezrobocia młodzieży w całej UE wzrosło z niskiego poziomu 15,1 % w marcu 2020 r. do 17,5 % w listopadzie 2020 r. i zwiększało się w szybszym tempie niż bezrobocie ogółem. Kryzys doprowadził również do największego wzrostu odsetka osób niekształcących się, niepracujących ani nieszkolących się w wieku 15–24 lat w ciągu dwóch kolejnych kwartałów od czasu rozpoczęcia zbierania tych danych przez Eurostat w 2006 r. (z 10,4 % do 11,6 % w okresie od I do II kw. 2020 r., następnie ze spadkiem do 10,8 % w III kw. 2020 r.). W 2019 r. co dziesiąta młoda osoba w wieku 18–24 lat zakończyła kształcenie lub szkolenie z kwalifikacjami poniżej wykształcenia średniego II stopnia, a przeszło jedna czwarta osób w wieku 30–34 lat nie posiadała kwalifikacji umożliwiających bezpośredni dostęp do rynku pracy (kształcenie i szkolenie zawodowe na poziomie średnim lub wykształcenie wyższe). We wnioskach Komisji dotyczących zalecenia w sprawie kształcenia i szkolenia zawodowego oraz europejskiego obszaru edukacji przedstawiono cele dotyczące poprawy osiągnięć zarówno w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego, jak i szkolnictwa wyższego. Ponieważ wzrost odsetka młodzieży NEET w dużej mierze wynika ze spadku popytu na pracę, niezbędne będą reformy wspierające tworzenie miejsc pracy, edukację i umiejętności. Zasadnicze znaczenie będzie miało skuteczne wdrożenie wzmocnionej gwarancji dla młodzieży w oparciu o dobrze funkcjonujące publiczne służby zatrudnienia oraz systemy kształcenia i szkolenia. W przypadku młodych kobiet NEET, wśród których bierność zawodowa odgrywa większą rolę niż w przypadku mężczyzn, reformy powinny również obejmować środki mające na celu usunięcie demobilizujących świadczeń i ulg podatkowych oraz pomoc w godzeniu pracy z obowiązkami w zakresie opieki (zob. również poniżej).

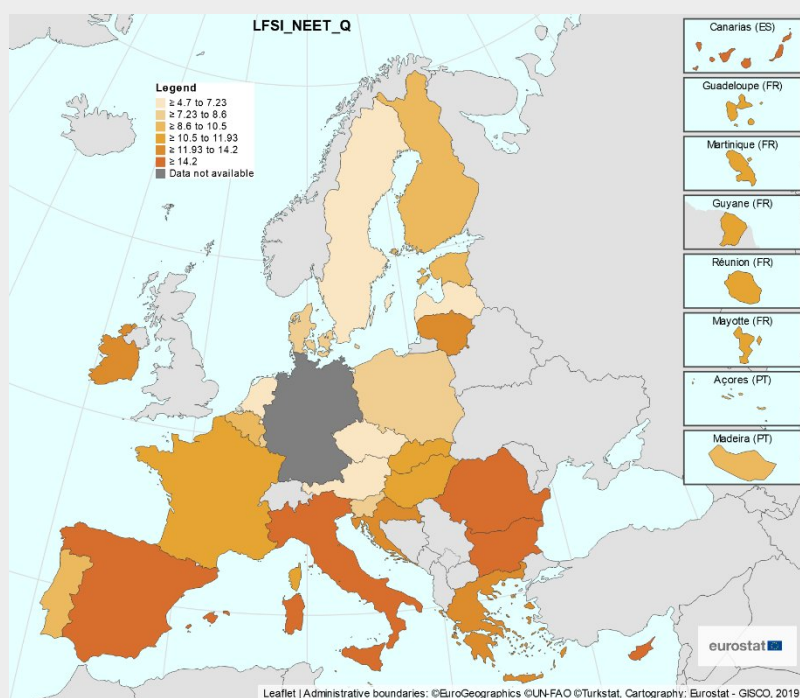
Kryzys związany z COVID-19 doprowadził do znacznego wzrostu odsetka młodzieży NEET

10,8 %
młodzież NEET
(15–24 lat) w III kw.
2020 r. (0,8 p.p.
więcej niż w III kw.
2019 r.)

-13 %
pracujących osób
młodych o niskich
umiejętnościach od
końca 2019 r. do III
kw. 2020 r.

26 %
osób młodych (30–34
lata) posiada
kwalifikacje niedające
bezpośredniego
dostępu do rynku
pracy (kształcenie
i szkolenie zawodowe
na poziomie średnim
lub wykształcenie
wyższe)

Młodzież (15–24 lat) niekształcąca się, niepracująca ani nie szkoląca się (młodzież NEET) (III kw. 2020 r.)



Źródło: Eurostat, BAEL

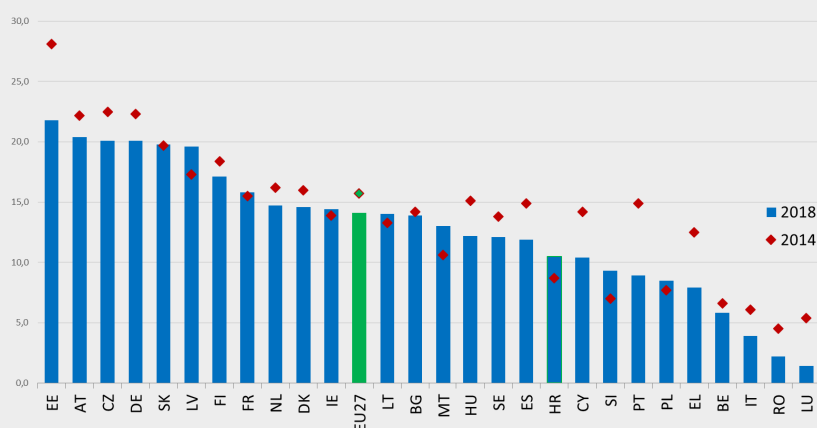
10. **W ostatnich pięciu latach różnica wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn uległa stagnacji, a różnica w wynagrodzeniach zmniejszyła się, ale kryzys doprowadził do powstania nowych zagrożeń i uwidocznił potrzebę reform i inwestycji.** Chociaż wskaźniki zatrudnienia kobiet wzrosły, różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn od 2013 r. zmalały jedynie nieznacznie, pomimo wyższego średniego poziomu wykształcenia kobiet. Jak dotąd, jeśli chodzi o spadek wskaźnika zatrudnienia na skutek kryzysu związanego z COVID-19, średnio w całej UE nie odnotowano znaczących różnic w zależności od płci. Jednak nadreprezentacja kobiet w sektorach i zawodach charakteryzujących się niższymi wynagrodzeniami sprawia, że znajdują się one w szczególnie trudnej sytuacji na rynkach pracy dotkniętych skutkami kryzysu związanego z COVID-19. Różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn są większe w przypadku kobiet z małymi dziećmi: w 2019 r. odnotowano w ich przypadku, w porównaniu do kobiet bezdzietnych, ujemną różnicę w poziomie zatrudnienia wynoszącą 14,3 p.p., natomiast w odniesieniu do mężczyzn w tej samej sytuacji zarejestrowano dodatnią różnicę wynoszącą 9,6 p.p. Wyniki w zakresie zatrudnienia są gorsze zwłaszcza w przypadku kobiet starszych, urodzonych poza UE i nisko wykwalifikowanych oraz kobiet z niepełnosprawnościami. Udział kobiet w rynku pracy mógłby zostać zwiększony dzięki reformom i inwestycjom dotyczącym wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz usług opieki długoterminowej, a także dzięki politykom na rzecz równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, np. zrównoważonym pod względem płci urlopom rodzicielskim i opiekuńczym. Inne reformy i inwestycje mogłyby obejmować środki zapewniające równy rozwój kariery zawodowej, środki w zakresie przejrzystości wynagrodzeń oraz dostosowania systemu podatkowego i systemu świadczeń, takie jak opodatkowanie osób, a nie gospodarstw domowych, a także odliczenia prorodzinne, odliczenia z tytułu małżonka pozostającego na utrzymaniu i odliczenia podlegające przeniesieniu.

Luka w zatrudnieniu i wynagrodzeniach między kobietami a mężczyznami pozostaje znaczna w szeregu państw członkowskich

11,5 p.p.
różnica wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn w III kw. 2020 r., niemal niezmienna od 2013 r.

14,3 p.p.
wpływ rodzicielstwa na zatrudnienie (niższy wskaźnik zatrudnienia kobiet z małymi dziećmi w porównaniu z kobietami bezdzietnymi)

Nieskorygowane zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć w 2014 r. i 2018 r. (p.p.)



Źródło: Eurostat.

11. **Kryzys prawdopodobnie będzie miał nieproporcjonalnie duży wpływ na migrantów spoza UE, co wymagać będzie dodatkowych starań dla zapewnienia ich integracji na rynku pracy.** Migranci spoza UE zaobserwowali poprawę swojego średniego wskaźnika zatrudnienia w latach 2017–2019 (wzrost z 61,5 % do 64,2 %). Mimo to od początku kryzysu wskaźnik zatrudnienia znacznie spadł (do 62,7 % w II kwartale 2020 r.) ze względu na ich nadmierną reprezentację wśród pracowników tymczasowych i w sektorach silnie dotkniętych przez kryzys, choć odegrali ważną rolę w kluczowych zawodach na pierwszej linii walki z pandemią. Co więcej, pierwsze pokolenie pracowników ze środowisk migracyjnych częściej wykonuje zawody wymagające niższych kwalifikacji, nawet jeśli mają oni wyższe wykształcenie. Reakcje polityczne państw członkowskich związane z oferowaniem kursów językowych, dostępu do kształcenia i szkolenia oraz doradztwa w zakresie rynku pracy, a także z uznawaniem umiejętności i kwalifikacji przyczyniły się do poprawy ich integracji na rynku pracy. Utrzymanie i wzmocnienie tych polityk przyczyniłoby się do ożywienia gospodarki w sposób bardziej sprzyjający włączeniu społecznemu oraz wykorzystania w niej umiejętności i potencjału migrantów, w tym uchodźców.
12. **Zajęcie się przyczynami segmentacji rynku pracy, również poprzez dostosowanie przepisów i zapewnienie odpowiednich zachęt do zatrudniania na podstawie stabilnych umów o pracę, ma kluczowe znaczenie dla poprawy odporności społecznej.** Częstotliwość występowania zjawiska pracy na czas określony różni się znacznie w poszczególnych państwach, przy czym osoby młode i kobiety są w tej kategorii stosunkowo silniej reprezentowane. Państwa członkowskie o znacznym odsetku pracowników zatrudnionych na czas określony doświadczyły w czasie kryzysu największych wahań w zatrudnieniu. Z tej perspektywy zapewnienie, aby umowy na czas określony przyczyniały się do wchodzenia na rynek pracy, a jednocześnie stanowiły etap na drodze do stałego zatrudnienia, ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia odporności społecznej i wspierania sprawiedliwej odbudowy sprzyjającej włączeniu społecznemu. W tym kontekście ważne są reformy mające na celu modernizację przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia, między innymi dzięki ustanowieniu jasnych warunków korzystania z umów o pracę na czas określony, zapobieganiu stosunkom pracy prowadzącym do niepewnych warunków zatrudnienia oraz zapewnieniu właściwych zachęt do zatrudniania na podstawie umowy na czas nieokreślony. Jednocześnie państwa członkowskie powinny zapewnić osobom poszukującym pracy, mającym za sobą doświadczenie niepewnego zatrudnienia, odpowiedni dostęp do ochrony socjalnej, a w szczególności do zasiłków dla bezrobotnych (m.in. poprzez zapewnienie możliwości dostosowania warunków kwalifikowalności, jeśli wymaga tego sytuacja gospodarcza) oraz dostęp do możliwości szkolenia i zmiany kwalifikacji.

13. **Wielu pracowników nadal nie jest chronionych odpowiednim minimalnym wynagrodzeniem.** Pomimo niedawnych podwyżek w wielu państwach członkowskich, ustawowe wynagrodzenia minimalne są często niskie w porównaniu z innymi wynagrodzeniami w gospodarce. Minimalne wynagrodzenie często nie wystarcza, aby chronić pracowników przed ryzykiem ubóstwa. Ponadto luki w zakresie jego stosowania występują zarówno w państwach, w których obowiązuje ustawowe wynagrodzenie minimalne (ze względu na wyłączenia dotyczące określonych kategorii), jak i w państwach, w których płace są ustalane wyłącznie w drodze rokowań zbiorowych (w przypadku pracowników, którzy nie korzystają, bezpośrednio lub pośrednio, z układów zbiorowych). Po konsultacjach z partnerami społecznymi Komisja przedstawiła w dniu 28 października 2020 r. wniosek dotyczący dyrektywy UE w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej. Obecnie trwają negocjacje w sprawie zaproponowanej dyrektywy. Wniosek przewiduje ramy zapewniające pracownikom w UE dostęp do ochrony w postaci adekwatnego wynagrodzenia minimalnego.
14. **Dostosowanie warunków pracy nabrało zasadniczego znaczenia w czasie pandemii i po jej zakończeniu będzie nadal kwestią kluczową; w tym celu konieczne będą inwestycje dotyczące miejsc pracy, a także reformy mające na celu zwiększenie dostępności elastycznej organizacji pracy.** Wiele państw członkowskich dostosowało swoje warunki pracy, m.in. poprzez rozszerzenie wykorzystania telepracy, ze szczególnym naciskiem na ochronę pracowników o słabszej pozycji na rynku. W stanie zagrożenia zdrowia publicznego telepraca okazała się bardzo ważna dla zapewnienia ciągłości działania, dając jednocześnie szersze możliwości radzenia sobie z dodatkowymi potrzebami w zakresie opieki. Może ona jednak również nieść ze sobą zagrożenia związane m.in. z zawodowym, fizycznym i psychicznym dobrostanem telepracowników pracujących w domu. W dalszej perspektywie pandemia doprowadzi do nowego podejścia do organizacji miejsc pracy i do równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Istnieją różnice w treści i zakresie przepisów krajowych dotyczących telepracy, m.in. w odniesieniu do promowania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) służących do tego celu. Opierając się na istniejących praktykach krajowych dotyczących rokowań zbiorowych, państwa członkowskie powinny zapewnić bezpieczne i dobrze dostosowane środowiska pracy oraz powszechną dostępność elastycznej organizacji pracy, by umożliwić godzenie życia zawodowego, rodzinnego i prywatnego. Należy również zwrócić większą uwagę na poprawę warunków pracy pracowników znajdujących się w trudnej sytuacji oraz na zachęcanie osób wykonujących pracę nierejestrowaną do podjęcia formalnego zatrudnienia. Pandemia wyeksponowała również niedobór pracowników w niektórych zawodach związanych ze służbą zdrowia oraz potrzebę dostosowania lub poprawy odnośnych warunków pracy i umiejętności.

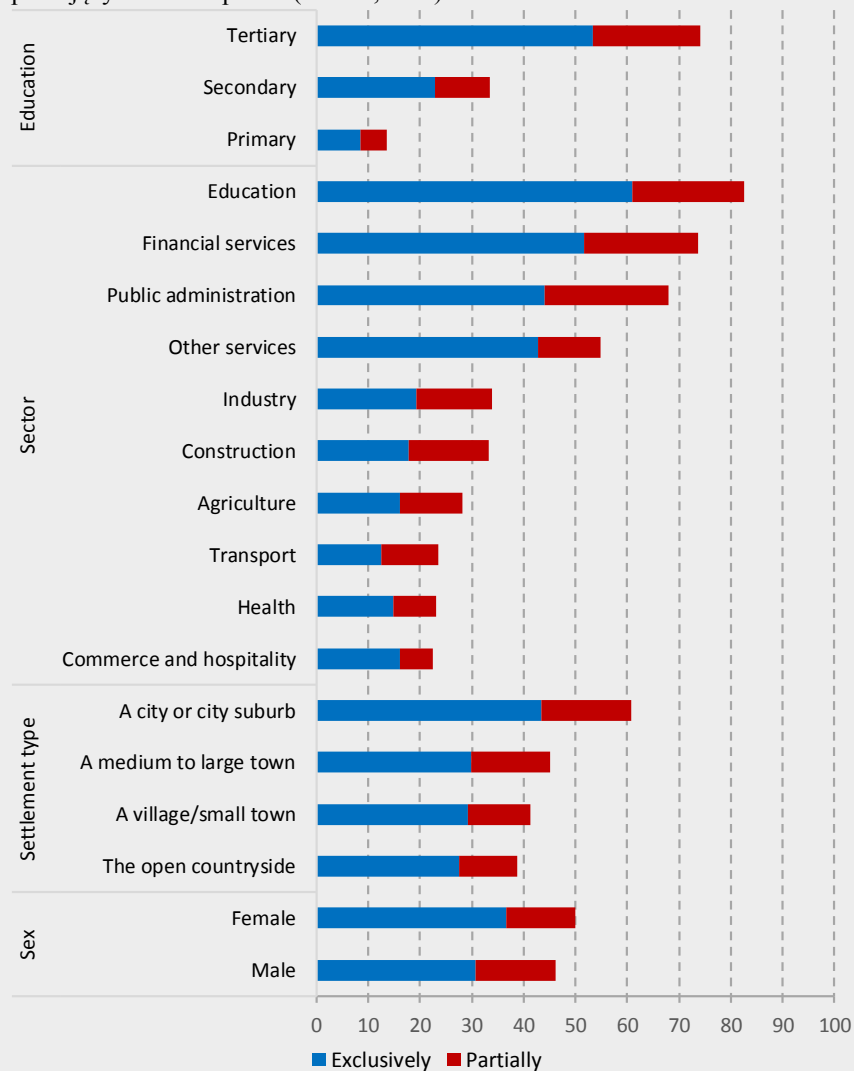
Częstotliwość występowania zjawiska telepracy w czasie kryzysu znacząco się różni w zależności od profilu i sektora

60 p.p.
luka w dostępie do telepracy między pracownikami o wysokich umiejętnościach i pracownikami o niskich umiejętnościach

61 %
mieszkańców dużych miast miało dostęp do telepracy w porównaniu z 41 % mieszkańców miasteczek

Pracownicy edukacji i usług administracyjnych w większym stopniu korzystali z telepracy

Praca w domu podczas pandemii COVID-19, główne cechy pracowników pracujących w ten sposób (UE-27, w %).



Źródło: Eurofound (2020), Living, working and COVID-19 e-survey [Życie, praca i COVID-19 – e-badanie].

15. **Aktywne polityki rynku pracy odgrywają kluczową rolę we wspieraniu dostosowań na tym rynku w następstwie wstrząsu spowodowanego przez COVID-19.** Państwa członkowskie weszły w kryzys na rynku pracy z różnym zakresem aktywnych polityk rynku pracy. Wspieranie płynnych przepływów na rynku pracy przy jednoczesnym zapobieganiu ryzyku dalszej polaryzacji umiejętności ma zasadnicze znaczenie dla wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Jest to szczególnie ważne w przypadku państw członkowskich, w których utrzymują się wysokie wskaźniki bezrobocia długotrwałego i w których sytuacja prawdopodobnie jeszcze bardziej się pogorszy w wyniku wstrząsu spowodowanego przez COVID-19. Państwa członkowskie zmieniły istniejące ramy lub wprowadziły nowe systemy aktywnej polityki rynku pracy, aby lepiej reagować na warunki panujące na tym rynku, promować zatrudnienie oraz podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie, często przy wsparciu Europejskiego Funduszu Społecznego. Teraz będą mogły mieć możliwość łączenia funduszy polityki spójności ze środkami z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu dalszego promowania ukierunkowanych aktywnych polityk rynku pracy, w tym środków na rzecz podnoszenia kwalifikacji i przekwalifikowania.
16. **Dostęp do systemów świadczeń dla bezrobotnych zapewniających świadczenia odpowiednio wysokie i o odpowiednim czasie trwania ma kluczowe znaczenie dla złagodzenia negatywnych skutków kryzysu i ułatwienia bezrobotnym przejścia do nowych miejsc pracy.** Zapewnienie odpowiednich świadczeń dla bezrobotnych o rozsądnym czasie trwania, dostępnych dla wszystkich osób bezrobotnych, w tym pracowników wcześniej zatrudnionych na podstawie umów niestandardowych, ma kluczowe znaczenie dla wspierania osób poszukujących pracy w okresie zmian. Szczególną uwagę należy zwrócić na osoby o krótszej lub przerywanej historii zatrudnienia, ponieważ często są one w mniejszym stopniu objęte tymi systemami. W odpowiedzi na pandemię kilka państw członkowskich wzmocniło swoje systemy ochrony przed bezrobociem i rozluźniło kryteria kwalifikowalności, by wzmocnić ochronę takich osób. Systemy te mogą wymagać dalszego przeglądu w następstwie zmian warunków gospodarczych, tak by umożliwiły osobom potrzebującym utrzymanie odpowiednich dochodów, przy jednoczesnym wspieraniu skutecznej aktywizacji na rynku pracy.

17. **Publiczne służby zatrudnienia będą musiały wyjść poza zakres tradycyjnych metod pracy, aby radzić sobie z nagłym wzrostem liczby osób poszukujących pracy i wspierać je w zmianie zawodu lub sektora.** W ostatnich latach odnotowano tendencję spadkową, jeżeli chodzi o odsetek osób bezrobotnych korzystających z publicznych służb zatrudnienia w celu poszukiwania pracy, aczkolwiek istnieją znaczne różnice w poszczególnych państwach członkowskich. Wśród osób zwracających się o pomoc do publicznych służb zatrudnienia nadal przeważają poszukujące pracy osoby młode, osoby o niskich umiejętnościach i osoby starsze. Aby we właściwy i skuteczny sposób odpowiedzieć na potrzeby osób poszukujących pracy, jak i pracodawców, niezbędne może być zwiększenie zdolności, jeśli chodzi o wzmocnienie systemów profilowania oraz poszerzenie usług w zakresie doradztwa i mentoringu przeznaczonych dla osób poszukujących pracy. Dla wzmocnienia tych zdolności istotne będą inwestycje w nowoczesne rozwiązania z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) oraz przekwalifikowanie pracowników publicznych służb zatrudnienia. Większe wsparcie oparte na indywidualnych planach działania mogłoby pomóc osobom dotkniętym kryzysem w znalezieniu pracy w kontekście przyszłego ożywienia gospodarczego.

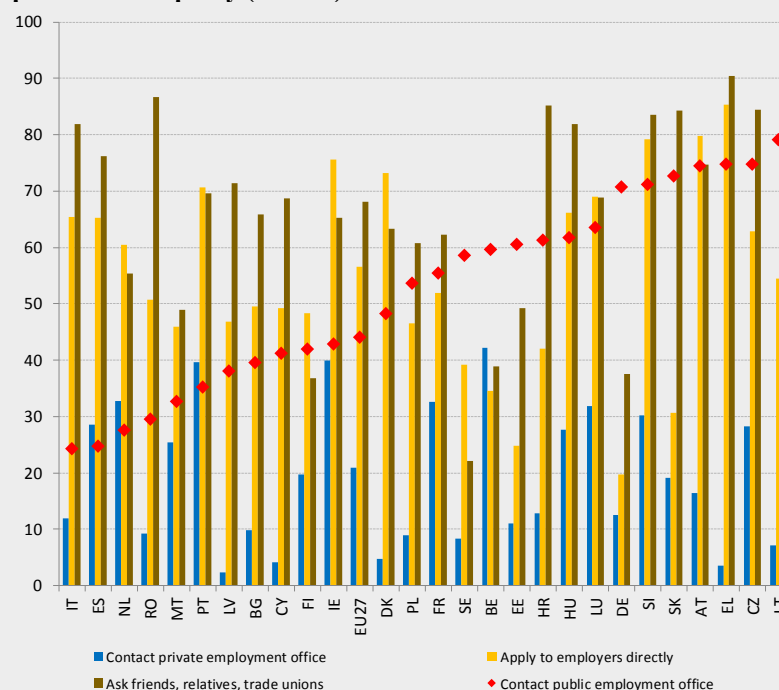
Publiczne służby zatrudnienia mogą odegrać kluczową rolę w ułatwianiu sprawnych przepływów na rynku pracy i promowaniu szybkiej odbudowy

45 p.p.
luka między najwyższym i najniższym poziomem wykorzystania publicznych służb zatrudnienia do poszukiwania pracy w 2019 r.

Wśród osób zwracających się o pomoc do publicznych służb zatrudnienia przeważają osoby o niskich umiejętnościach i osoby starsze poszukujące pracy

Wysokie stopy bezrobocia długotrwałego przed pandemią mogą stanowić dodatkowe wyzwanie utrudniające działania związane z odbudową dla wszystkich

Odsetek osób bezrobotnych korzystających z danej metody poszukiwania pracy (2019 r.)



Źródło: Eurostat, BAEI.

18. **Dialog społeczny i zaangażowanie partnerów społecznych w kształtowanie polityki mają kluczowe znaczenie dla wspierania sprawiedliwej i zrównoważonej odbudowy oraz zwiększania wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.** W kilku państwach członkowskich układy zbiorowe i dialog społeczny były pomocne w opracowaniu i wdrożeniu natychmiastowej społeczno-gospodarczej reakcji na kryzys związany z COVID-19 obejmującej m.in. środki mające na celu szybkie dostosowanie modeli organizacji pracy, takie jak promowanie telepracy, oraz ochronę zdrowia, dochodów i miejsc pracy pracowników pierwszego kontaktu i pracowników o krytycznym znaczeniu. Konsultacje z partnerami społecznymi w ramach reakcji na kryzys były nadal prowadzone intensywnie w tych państwach członkowskich, w których struktury dialogu społecznego są już dobrze rozwinięte. W innych państwach członkowskich kryzys spowodował zaostrenie problemu ograniczonego zaangażowania partnerów społecznych, które było widoczne już przed wystąpieniem stanu zagrożenia zdrowia publicznego. Aby zapewnić skuteczne i sprawne opracowanie i wdrożenie swoich programów reform i inwestycji w ramach nowego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w latach 2021–2023, państwa członkowskie muszą współpracować z partnerami społecznymi w przygotowaniu swoich krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności.

19. **Nierówności w kształceniu i szkoleniu zagrażają spójności społecznej i wzrostowi sprzyjającemu włączeniu społecznemu. Z tego względu konieczne są reformy, by uczynić kształcenie i szkolenie bardziej włączającym i zapewniającym lepsze wyniki, by wspierać osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji i inwestować w infrastrukturę edukacyjną, w tym na potrzeby edukacji cyfrowej.** Dzieci z grup o niższym statusie społeczno-ekonomicznym często stają przed poważnymi wyzwaniami, jeśli chodzi o poziom wykształcenia. Wykazują one znacznie niższy poziom uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dziećmi i częściej nie osiągają podstawowych umiejętności czytania w szkole średniej. Są one również niedostatecznie reprezentowane w szkolnictwie wyższym, podobnie jak uczniowie z obszarów wiejskich, uczniowie z niepełnosprawnościami i migranci spoza UE. Uczenie się na odległość wprowadzone w okresach obowiązywania środków izolacji uwidocznilo tę niekorzystną sytuację: uczniowie o niższym statusie społeczno-ekonomicznym zwykle na starcie dysponowali mniejszymi umiejętnościami cyfrowymi oraz częściej byli pozbawieni dostępu do komputerów i połączeń internetowych. Pogłębiają się także różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn pod względem podstawowych umiejętności i zdobywania wyższego wykształcenia, w którym to przypadku chłopcy osiągają gorsze wyniki niż dziewczęta. Istnieje ryzyko, że połączenie tych czynników przełoży się na niekorzystną sytuację w całym życiu zawodowym, także w świetle i tak już dużej luki w zatrudnieniu między osobami o niskich i wysokich kwalifikacjach (29,1 p.p. w 2019 r.). Istnieje silny związek między wynikami kształcenia i szkolenia a sukcesem na rynku pracy i uczestnictwem w życiu społecznym, co świadczy o tym, jak ważna jest edukacja włączająca dla zapewnienia sprawiedliwej odbudowy i wzmocnienia odporności społecznej. Reformy mogłyby obejmować m.in.: zapobieganie wprowadzaniu na wczesnym etapie podziału na różne ścieżki edukacyjne; wprowadzenie usług wsparcia oraz ukierunkowanych programów i usług finansowych dla szkół, rodzin i młodzieży znajdujących się w niekorzystnej sytuacji; wspieranie lepszego dostępu do edukacji dla dzieci w potrzebie, w tym integrację osób uczących się o specjalnych potrzebach edukacyjnych w szkołach powszechnych; oraz inwestowanie w infrastrukturę, sprzęt i zasoby edukacyjne.

Niekorzystna sytuacja społeczno-gospodarcza nadal silnie wpływa na uczestnictwo w edukacji i efekty edukacji

36,4 % uczniów

o niższym statusie ekonomicznym, społecznym i kulturowym **nie nabywa podstawowych umiejętności rozumienia tekstów**

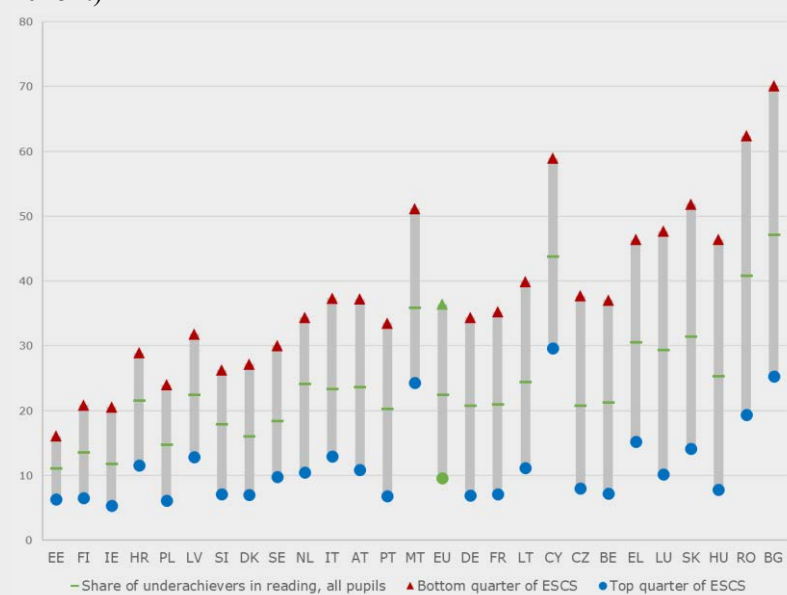
11,3 p.p.

różnica w uczestnictwie we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem w przypadku dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w 2016 r.

22,5 %

osób młodych urodzonych poza UE wcześnie kończy kształcenie i szkolenie (w porównaniu z 10,2 % w całej UE)

Odsetek słabych wyników w rozumieniu tekstów według statusu ekonomicznego, społecznego i kulturowego (jako odsetek 15-latków, 2018 r.)



Uwaga: ESCS oznacza status ekonomiczny, społeczny i kulturowy.

20. **Podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowywanie pracowników jest głównym priorytetem, który ma pobudzać ożywienie gospodarcze sprzyjające włączeniu społecznemu oraz wspierać transformację cyfrową i ekologiczną. Przedsiębiorstwa UE przed kryzysem jako pierwszą przeszkodę dla inwestycji wymieniały niedobór wykwalifikowanych pracowników.** Ogólnounijnego celu w zakresie uczenia się dorosłych w wysokości 15 % nie udało się do 2020 r. osiągnąć 20 państwom członkowskim. Dorośli o niższych kwalifikacjach w znacznie mniejszym stopniu uczestniczą w uczeniu się, chociaż najbardziej go potrzebują. Jedna czwarta młodych osób dorosłych nie posiada kwalifikacji zapewniających bezpośredni dostęp do rynku pracy. W niektórych sektorach, takich jak ICT, odnotowuje się duże różnice między ofertami pracy a liczbą absolwentów. W wielu państwach członkowskich dostęp do dalszego kształcenia i szkolenia po zakończeniu kształcenia formalnego jest nadal zbyt trudny, a walidacja umiejętności jest nadal słabo rozwinięta. Wraz z nowymi wyzwaniami związanymi z umiejętnościami, które pojawiają się w związku z transformacją cyfrową i ekologiczną, wskazuje to na potrzebę wspierania transformacji szkolnictwa zawodowego i wyższego. Europejski program na rzecz umiejętności i europejski obszar edukacji określają polityki służące uczeniu się przez całe życie, podnoszeniu i zmianie kwalifikacji, co obejmuje pakt na rzecz umiejętności i wdrażanie strategii na rzecz umiejętności oraz prognozowania, doradztwa i walidacji w odniesieniu do umiejętności. W ramach inicjatywy przewodniej „Przekwalifikowanie i podnoszenie kwalifikacji” zdecydowanie zachęca się państwa członkowskie do przedstawienia reform i inwestycji dotyczących umiejętności, w szczególności cyfrowych, w celu finansowania w ramach nowego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, dodatkowo i w uzupełnieniu do środków finansowych tradycyjnie zapewnianych przez Europejski Fundusz Społeczny.

Istnieje możliwość zwiększenia uczestnictwa w edukacji dorosłych, co stanowi kluczowy element wspierania rozwoju kariery i udanych zmian pracy

28,3 p.p.
różnica we wskaźnikach zatrudnienia pracowników o niskich i wysokich umiejętnościach

6,5 p.p.
różnica w uczestnictwie w edukacji dorosłych w przypadku pracowników o niskich umiejętnościach

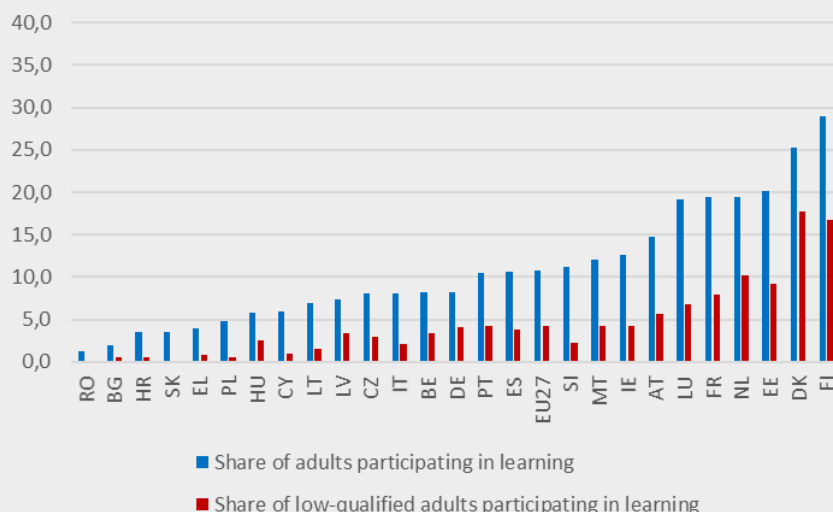
W 20 państwach członkowskich mniej niż 15 % dorosłych uczestniczyło w edukacji dorosłych

Połowa dorosłych powinna do 2025 r. uczestniczyć w edukacji dorosłych dłużej niż rok zgodnie z europejskim programem na rzecz umiejętności (w porównaniu z 38 % w 2016 r.)

Wskaźniki zatrudnienia według poziomu wykształcenia
(% osób w wieku 25–64 lat w 2019 r.)



Odsetek dorosłych i dorosłych o niskich kwalifikacjach (% osób w wieku 20–64 lat w 2019 r.) uczestniczących w edukacji



Źródło: Eurostat.

21. **Kryzys związany z COVID-19 dodatkowo podkreślił znaczenie podniesienia umiejętności cyfrowych.** W czasie pandemii umiejętności cyfrowe okazały się niezbędne do utrzymania ciągłości działalności gospodarczej, kształcenia i szkolenia, a także do zapewnienia dostępu do usług, w tym opieki zdrowotnej, dla znacznej części obywateli Unii. Umiejętności cyfrowe będą miały coraz większe znaczenie dla pełnego uczestnictwa w rynku pracy i w społeczeństwie, a także dla wspierania transformacji ekologicznej i cyfrowej. Postępy w zakresie podstawowych umiejętności cyfrowych są jednak powolne: pomimo nieznaczącej poprawy, w 2019 r. w UE ponad cztery osoby na dziesięć nie posiadały podstawowych umiejętności cyfrowych, co dotyczy w szczególności osób starszych i osób o niskich kwalifikacjach. Ponadto stale brakuje specjalistów z dziedziny technologii cyfrowych i osób posiadających zaawansowane umiejętności cyfrowe, co jest wyzwaniem wynikającym w dużej mierze z niedostatecznej reprezentacji kobiet wśród absolwentów studiów wyższych na kierunkach takich jak nauki przyrodnicze, technologia, inżynieria i matematyka oraz w zawodach związanych z sektorem ICT. Mimo że dziewczęta lepiej niż chłopcy radzą sobie z umiejętnościami cyfrowymi w młodym wieku, to jednak znacznie rzadziej niż chłopcy wybierają odnośne kierunki studiów lub kariery zawodowej. Reformy mające na celu podniesienie umiejętności cyfrowych obejmują aktualizację programów nauczania, wprowadzenie kształcenia i szkolenia w zakresie ICT w szkołach podstawowych i średnich, wspieranie nauczycieli i trenerów (m.in. w eliminowaniu stereotypów płciowych, by pobudzać zainteresowania i aspiracje wśród dziewcząt), możliwości edukacji dorosłych w zakresie umiejętności cyfrowych, środki mające na celu zwiększenie atrakcyjności (zwłaszcza dla dziewcząt) studiów w dziedzinie STEM (nauki przyrodnicze, technologia, inżynieria i matematyka) oraz ICT, wzmocnienie współpracy między przedsiębiorstwami, ośrodkami badań naukowych i środowiskiem akademickim, a także inwestycje w infrastrukturę i sprzęt cyfrowy.

Niedobór umiejętności cyfrowych utrzymuje się na znaczącym poziomie

46 % osób

w wieku 16–74 lata
w 2019 r. **nie posiadało podstawowych umiejętności cyfrowych**

13,5 mln

ofert pracy
w latach 2018
i 2019 **dotyczyło osób z umiejętnościami związanymi z ICT**

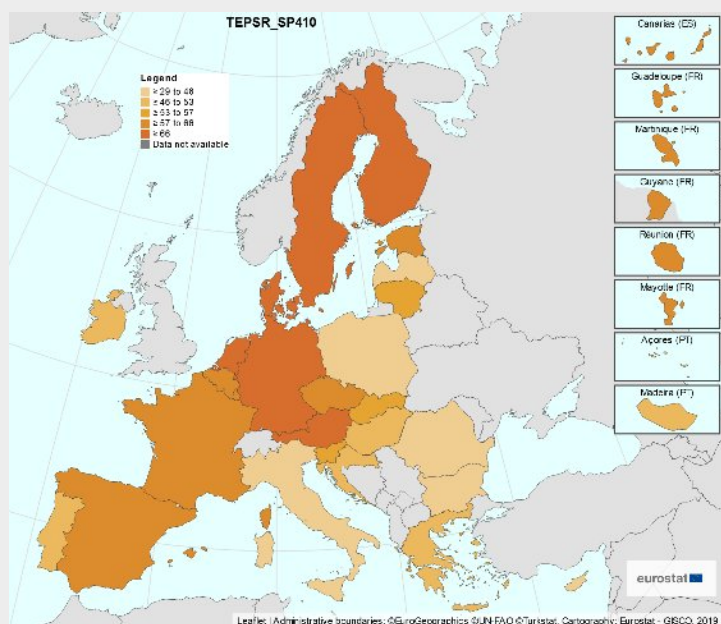
57 %

przedsiębiorstw
w 2019 r. **zgłaszało trudności z rekrutacją specjalistów w dziedzinie ICT**

50,9 %

nauczycielinie
odbyło szkoleń z zakresu ICT w ramach kształcenia formalnego

Osoby posiadające podstawowe lub bardziej zaawansowane ogólne umiejętności cyfrowe (2019 r., p.p., osoby w wieku 16–74 lat)



Źródło: Eurostat.

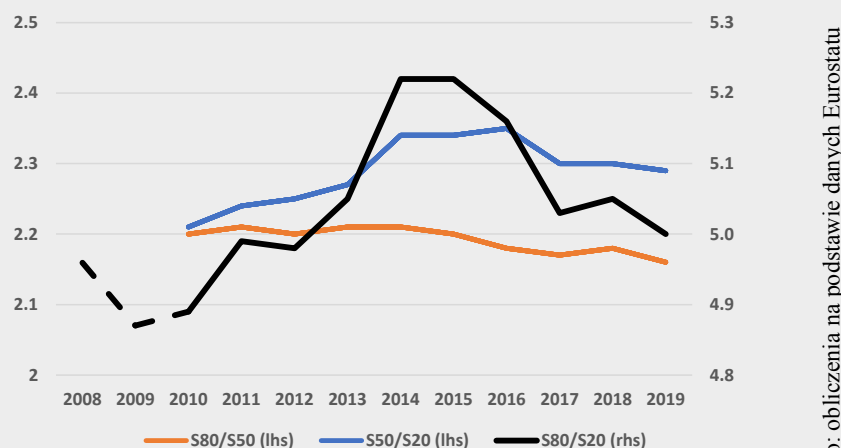
22. **Ogólne nierówności w dochodach w ostatnich latach przed pandemią COVID-19 nieznacznie się zmniejszyły, ale w ostatniej dekadzie wzrosły w dolnym segmencie rozkładu dochodów, co budzi obawy co do tego, czy wzrost gospodarczy sprzyja włączeniu społecznemu.** Najbogatsze 20 % gospodarstw domowych w całej UE ma średnio dochód, który przekracza około pięciokrotnie dochody 20 % najuboższych gospodarstw domowych. W ubiegłych latach nierówności w dochodach wzrosły bardziej w dolnym segmencie rozkładu dochodów (S50/S20) niż w górnym (S80/S50). Według wstępnych szacunków automatyczne stabilizatory i środki polityczne przyjęte w celu sprostania sytuacji kryzysowej do tej pory osłabiły wpływ COVID-19 na nierówności. Rozwiązanie problemu nierówności w dochodach wymaga od państw członkowskich przeprowadzenia reform w różnych obszarach polityki, takich jak opracowywanie systemów podatkowych i systemów zabezpieczenia społecznego, mechanizmy ustalania wynagrodzenia, włączenie społeczne i równe szanse w dziedzinie kształcenia i szkolenia (począwszy od najmłodszych lat) oraz zapewnianie dostępu do przystępnych cenowo i wysokiej jakości usług dla wszystkich. Należy zapewnić ocenę skutków dystrybucyjnych polityki, zwłaszcza w odniesieniu do polityki wspierającej dwojaką transformację – ekologiczną i cyfrową.

Choć w ostatnim czasie nierówność zmalała, zwiększyła się w dolnym segmencie rozkładu dochodów.

**5-krotnie
większy**
udział w dochodach
górných 20 %
rozkładu dochodów
od udziału dolnych
20 % rozkładu
dochodów w 2019 r.

21,4 % wynosi
udział dochodów
najuboższych
40 %
społeczeństwa,
rosnący od 2015 r.

Wskaźnik zróżnicowania kwintylowego (S80/S20) oraz podział na górną i dolną część rozkładu



Źródło: obliczenia na podstawie danych Eurostatu

23. **Przed kryzysem związanym z COVID-19 liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszała się już siódmy rok z rzędu, choć powolny postęp w państwach z wyższymi wskaźnikami ubóstwa wskazuje na wyzwania dla systemów ochrony socjalnej.** W 2019 r. ponad 91,3 mln osób było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROE), co oznacza spadek o 3,39 mln osób w porównaniu z rokiem poprzednim. Od rekordowego poziomu w 2012 r. pogłębiona deprywacja materialna była składową, która uległa największej zmianie na lepsze; drugą największą zmianą był spadek odsetka osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy, dzięki dobrym wynikom na rynku pracy przed kryzysem; zmniejszenie wskaźnika zagrożenia ubóstwem było natomiast mniej wyraźne. Te pozytywne zmiany wskazują jednak na pewne spowolnienie w wielu państwach członkowskich. Ubóstwo pracujących i głębokość ubóstwa powoli malały, również w przypadku osób z gospodarstw domowych o bardzo małej intensywności pracy. Kryzys związany z COVID-19 oraz powiązany z nim wzrost bezrobocia i bierność zawodowa sprawiają, że osiągnięcie celu strategii „Europa 2020” polegającego na zmniejszeniu liczby osób ubogich lub wykluczonych społecznie o 20 mln (w porównaniu z 2008 r.) jest bardzo mało prawdopodobne. Obecna sytuacja stanowi zwiększone wyzwanie dla systemów ochrony socjalnej, w szczególności w odniesieniu do trwałego zapewnienia odpowiednich dochodów i świadczenia usług wysokiej jakości, zwłaszcza dla wszystkich tych, którzy najbardziej ich potrzebują.

24. Ubóstwo utrzymywało się na wysokim poziomie w niektórych grupach, w szczególności w przypadku rodzin z dziećmi, osób z niepełnosprawnościami i osób urodzonych poza UE, w sposób nieproporcjonalny dotkniętych kryzysem związanym z COVID-19.

Systemy opieki zdrowotnej, edukacji i ochrony socjalnej, w szczególności usługi społeczne, znalazły się pod bezprecedensową presją, co jeszcze bardziej zwiększyło liczbę wyzwań, z jakimi zmagają się osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji. Choć w ostatnich kilku latach spadło ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego dzieci (poniżej 18 roku życia), pozostało ono o 1 punkt procentowy wyższe niż w przypadku ludności w wieku produkcyjnym, a w niektórych państwach członkowskich było bardzo wysokie. Oprócz odpowiedniego poziomu dochodów, dostęp do usług, w tym edukacji, opieki zdrowotnej i mieszkań, odgrywa kluczową rolę we wspieraniu rodzin z dziećmi i zapewnia równe szanse w życiu. Komisja proponuje w 2021 r. europejską gwarancję dla dzieci, która zapewni ramy działań na poziomie UE. Wzmocnionego wsparcia wymagają również osoby z niepełnosprawnościami i osoby urodzone poza UE, gdyż obie te grupy narażone są na większe ryzyko ubóstwa i wykluczenia społecznego. Nowa strategia na rzecz praw osób niepełnosprawnych, która ma zostać uruchomiona przez Komisję w 2021 r., będzie miała na celu promowanie integracji gospodarczej i włączenia społecznego osób z niepełnosprawnościami. Oczekuje się, że strategia skoncentruje się na wielu dziedzinach, w tym na edukacji, zatrudnieniu, odpowiedniej ochronie socjalnej, dostępności i niedyskryminacji. Europejski filar praw socjalnych potwierdza prawo obywateli do dostępu do wysokiej jakości usług. Zwiększenie dostępu do usług, w tym do usług społecznych oraz usług na rzecz społeczności lokalnych i usług świadczonych w domu na rzecz niezależnego życia i włączenia do społeczności lokalnej, znajdzie odzwierciedlenie w szeregu nadchodzących inicjatyw i kierunków działań Komisji, takich jak wspomniane strategie i nowy plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego osób ze środowisk migracyjnych.

Wskaźnik AROPE wykazywał tendencję spadkową przed kryzysem związanym z COVID-19, choć tempo spadku było powolne

91,3 mln

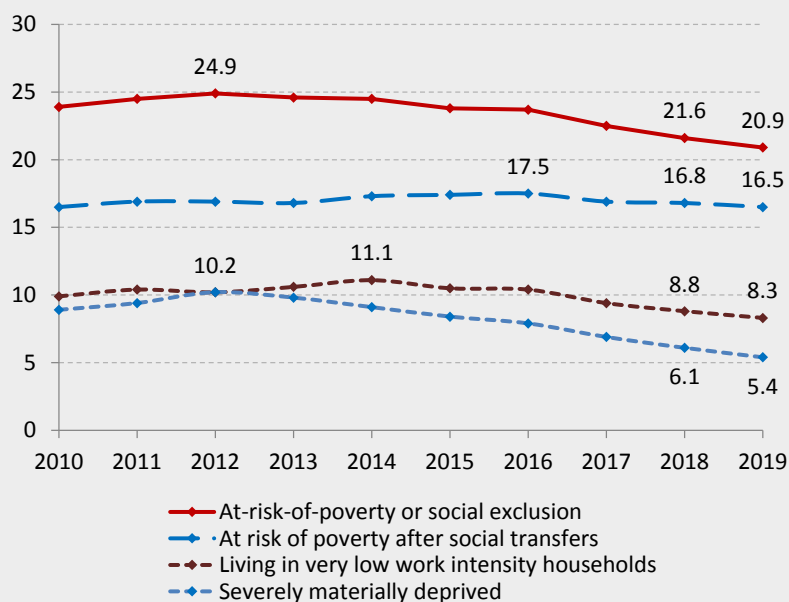
osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE-27 w 2019 r., o 3,39 mln mniej niż w 2018 r.

22,2 % dzieci jest zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym

9 %

pracowników jest zagrożonych ubóstwem

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz jego części składowe w UE



Źródło: Eurostat.

25. **Chociaż wydatki mieszkaniowe w dalszym ciągu są bardzo wysokie w przypadku dużej części gospodarstw domowych, w związku z kryzysem konieczne jest podjęcie działań mających na celu ochronę osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.** Jeden Europejczyk na dziesięciu jest przeciążony wydatkami mieszkaniowymi. Dotyczy to w największym stopniu gospodarstw domowych o najniższych dochodach i osób mieszkających w miastach. Bezdomność, najbardziej skrajna forma wykluczenia mieszkaniowego, wzrosła w ciągu ostatnich dziesięciu lat w większości państw członkowskich. Kryzys zdrowotny jeszcze bardziej uwidoczniał te trudności mieszkaniowe. Wiele państw członkowskich wdrożyło środki nadzwyczajne, aby chronić osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, również poprzez zapewnienie osobom bezdomnym zakwaterowania zastępczego. Reformy w państwach członkowskich powinny koncentrować się w szczególności na inwestowaniu w renowację budynków mieszkalnych i socjalnych oraz na zwiększaniu dostępu do dobrej jakości mieszkań po przystępnych cenach lub do pomocy mieszkaniowej.

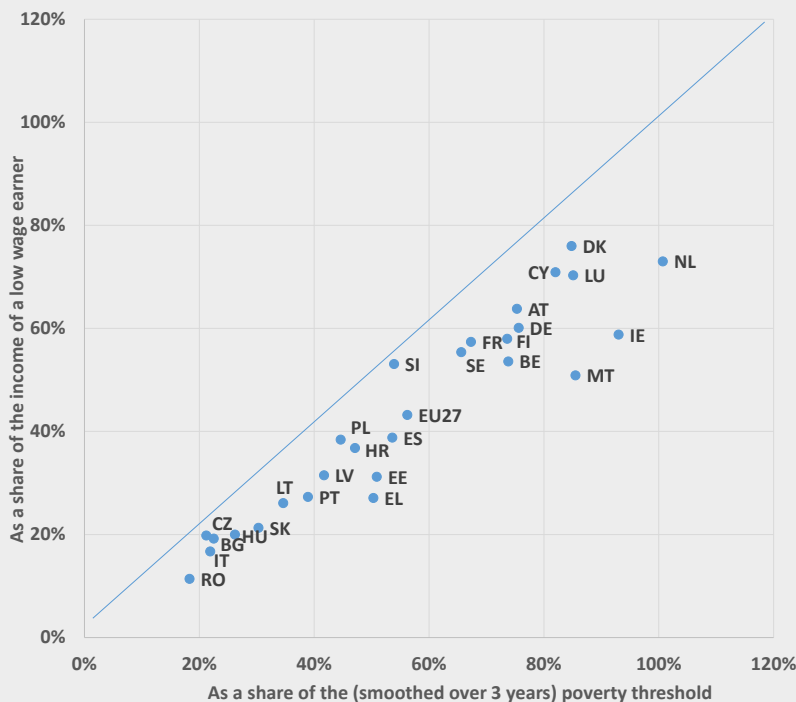
26. **Kryzys związany z COVID-19 przypomina w bolesny sposób o znaczeniu systemów ochrony socjalnej i ich roli w łagodzeniu gospodarczych i społecznych skutków ograniczenia działalności gospodarczej.** Prawdopodobnie w wyniku kryzysu związanego z COVID-19 wzrosnie liczba osób korzystających z zasiłków dla bezrobotnych i innych form wsparcia dochodu, a zdolność naszych systemów ochrony socjalnej zostanie poddana testowi warunków skrajnych. Państwa rozszerzyły istniejące systemy i zwiększyły ich skalę, a także poszerzyły ich zakres oraz tymczasowo złagodziły warunki kwalifikowalności. Na etapie odbudowy gospodarki potrzebne są nieustanne starania na rzecz utrzymania i wzmocnienia ochrony socjalnej dla wszystkich w sposób zrównoważony. Wykorzystując reakcję na kryzys, należy w dalszym ciągu podnosić poziom ochrony osób samozatrudnionych oraz pracowników zatrudnionych w niestandardowych formach na zasadzie strukturalnej, zgodnie z zaleceniem dotyczącym dostępu do ochrony socjalnej. Reformy powinny dotyczyć m.in. zakresu i adekwatności ochrony socjalnej, możliwości przenoszenia praw do tej ochrony socjalnej, przejrzystości systemów oraz wsparcia na rzecz integracji osób zdolnych do pracy na rynku pracy.

W większości państw członkowskich poziom minimalnego dochodu spada poniżej progu ubóstwa

W ujęciu średnim **transfery socjalne (bez emerytur)** ograniczają ubóstwo o **32,4 %**

63,9 % ludności UE **zagrożonej ubóstwem** otrzymało w 2018 r. jakieś świadczenia

Dochód netto osób uzyskujących dochód minimalny (rok uzyskania dochodu: 2018)



Źródło: obliczenia na podstawie danych OECD i Eurostatu.

27. **COVID-19 spowodował niespotykane dotąd obciążenie systemów ochrony zdrowia i opieki długoterminowej państw członkowskich.** Oprócz często obciążonej zdolności naszych systemów opieki zdrowotnej do reagowania w sytuacjach kryzysowych doszło do zaostrzenia istniejących problemów strukturalnych w zakresie efektywności, dostępności i odporności systemów ochrony zdrowia. Problemy te związane są na przykład z niewystarczającym finansowaniem inwestycji w dziedzinie zdrowia (w tym w zakresie gotowości na kryzys i odporności), ograniczoną koordynacją i integracją opieki, słabą podstawową opieką zdrowotną i utrzymującymi się przeszkodami, jeżeli chodzi o dostęp do opieki zdrowotnej, oraz niezaspokojonymi potrzebami w zakresie opieki medycznej. Takie trudności silnie wpłynęły na osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji. Jak wspomniano powyżej, pandemia wyeksponowała również braki w niektórych zawodach związanych ze służbą zdrowia oraz znaczenie dostosowania lub poprawy warunków pracy i umiejętności osób wykonujących te zawody. Reformy powinny obejmować w szczególności wzmocnienie zdolności w zakresie opieki zdrowotnej w państwach członkowskich (w szczególności zdolności w zakresie zarządzania falą zachorowań i zarządzania kryzysowego), lepszą koordynację między opieką stacjonarną, ambulatoryjną i podstawową, podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie pracowników służby zdrowia oraz poprawę ich warunków pracy, rozwiązania cyfrowe w obszarze zdrowia i ograniczenie kosztów ponoszonych przez samych pacjentów. Pandemia w dużym stopniu wpłynęła na systemy opieki długoterminowej ze względu na wysoką podatność ich użytkowników i personelu na COVID-19. Na pierwszy plan wysunęły się wyzwania, z jakimi zmagają się systemy opieki długoterminowej – od trudnej sytuacji pracowników i opiekunów nieformalnych, po brak ciągłości usług i problemy z wydajnością. Reformy powinny obejmować m.in. środki zapobiegawcze, takie jak aktywne starzenie się w dobrym zdrowiu, oraz środki zaradcze, takie jak tworzenie odpowiednio zintegrowanych usług w zakresie opieki zdrowotnej i socjalnej, rozszerzanie dostępu i zasięgu, w szczególności co się tyczy opieki domowej i usług świadczonych na poziomie społeczności lokalnych, podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników oraz wspieranie zintegrowanych usług opieki i niezależnego życia.

W szeregu państw członkowskich poziom dochodów wpływa na dostęp do opieki zdrowotnej

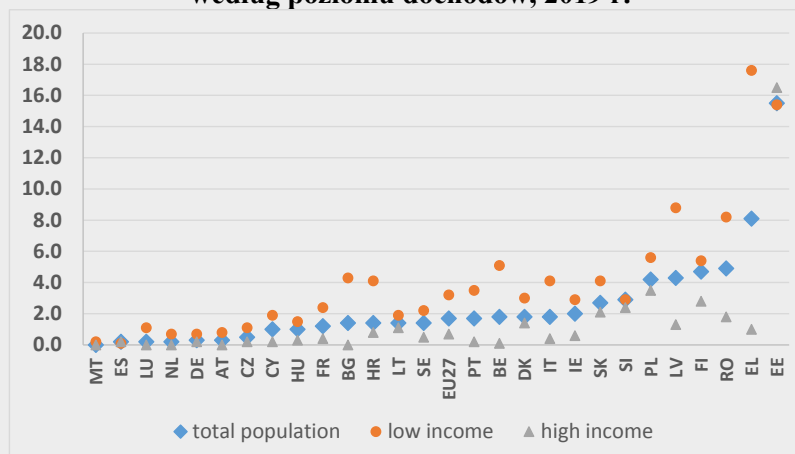
1,7 %

ludności UE zgłaszało **niezaspokojone potrzeby medyczne** w 2019 r., przed kryzysem związanym z COVID-19

w **12 państwach członkowskich**

koszty ponoszone przez samych pacjentów stanowią ponad **20 % wydatków na opiekę zdrowotną**

Niezaspokojone potrzeby w zakresie badań lekarskich według poziomu dochodów, 2019 r.



Źródło: obliczenia na podstawie danych Eurostatu

28. **Zmiany demograficzne nadal stanowią długoterminowe wyzwanie dla systemów emerytalnych.** W 2019 r. adekwatność wysokości emerytur pozostała zasadniczo stabilna. Dochody emerytalne nieco się pogorszyły w stosunku do dochodów z pracy, natomiast nadal mała udział osób starszych dotkniętych pogłębioną deprawacją materialną. Wciąż utrzymuje się duża luka emerytalna między kobietami a mężczyznami, pomimo stopniowego spadku w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Wpływ kryzysu na zatrudnienie i dochody z pracy, w szczególności w przypadku osób pracujących w ramach niestandardowych form zatrudnienia i osób samozatrudnionych, powoduje też wzrost ryzyka dotyczącego adekwatności świadczeń emerytalnych w dłuższej perspektywie. Reformy powinny mieć na celu stworzenie inkluzywnych i stabilnych systemów emerytalnych, oferujących odpowiedni dostęp zarówno kobietom, jak i mężczyznom oraz osobom zatrudnionym na podstawie różnych rodzajów umów i zajmujących się działalnością gospodarczą różnego rodzaju, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego dochodu w starszym wieku.

29. **Państwa członkowskie powinny podjąć działania w celu sprostania wyzwaniom związanym z zatrudnieniem, umiejętnościami i polityką socjalną określonym w niniejszym wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu.** W analizie przedstawionej w sprawozdaniu podkreślono szereg priorytetowych obszarów reform i inwestycji. Powinny one sprzyjać tworzeniu miejsc pracy, ułatwiać przechodzenie od bezrobocia do zatrudnienia oraz pomiędzy sektorami, zwiększać odporność gospodarczą i społeczną oraz łagodzić skutki kryzysu dotyczące zatrudnienia i społeczeństwa. Finansowanie unijne, w tym za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Społecznego (z dodatkowymi środkami udostępnionymi w ramach REACT-EU), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus oraz nowego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewnia państwom członkowskim wsparcie w celu przyspieszenia realizacji działań politycznych w tych dziedzinach.

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi polityki zatrudnienia państwa członkowskie zachęca się, aby:

- a) utrzymały mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i inne środki utrzymania miejsc pracy tak długo, jak to konieczne, i łączyły je z programami podnoszenia/zmiany kwalifikacji; gdy tylko pozwolą na to warunki – wprowadziły wsparcie na rzecz relokacji siły roboczej (np. poprzez dobrze opracowane zachęty do zatrudniania i szkolenie) zwłaszcza w kierunku gospodarki ekologicznej i cyfrowej, przy jednoczesnej ochronie pracowników w okresie zmian;
- b) zapewniały bezpieczne środowiska pracy dobrze dostosowane do nowych wymagań w zakresie ograniczenia kontaktów personalnych oraz dostępność elastycznej organizacji pracy;
- c) zwiększyły wsparcie na rynku pracy, a także możliwości zmiany i podnoszenia kwalifikacji w celu rozwiązania problemu rosnącego bezrobocia młodzieży, w szczególności poprzez wspieranie dobrej jakości przygotowania zawodowego i staży (zwłaszcza w MŚP), zachęty do zatrudniania oraz infrastrukturę, technologię i sprzęt na potrzeby uczenia się;
- d) wzmocniły środki aktywnej polityki rynku pracy, aby lepiej reagować na warunki panujące na rynku pracy oraz promować zatrudnienie i samozatrudnienie; inwestowały w publiczne służby zatrudnienia, w szczególności w celu zwiększenia ich zdolności, modernizacji ich infrastruktury ICT, wzmocnienia systemów profilowania, usprawnienia monitorowania i oceny polityki programów oraz wyposażenia ich pracowników w odpowiednie umiejętności;
- e) promowały rokowania zbiorowe i dialog społeczny; w przypadku gdy obowiązuje ustawowe wynagrodzenie minimalne – zadbały o właściwe warunki umożliwiające ustalanie go na odpowiednim poziomie w oparciu o przejrzyste i przewidywalne kryteria oraz regularną i terminową aktualizację, a także rzeczywiste zaangażowanie partnerów społecznych;

- f) reformowały regulację rynku pracy, a także system podatkowy i system zabezpieczenia społecznego, aby zapewnić ograniczenie segmentacji rynku pracy oraz aby odbudowa gospodarki przyczyniła się do zwiększenia liczby dobrej jakości miejsc pracy, a także zapewniły dostęp do ochrony socjalnej pracownikom pracującym w ramach niestandardowych form zatrudnienia oraz osobom samozatrudnionym;
- g) inwestowały w zmianę i podnoszenie kwalifikacji, szczególnie w zakresie umiejętności cyfrowych, poprzez wzmocnienie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i promowanie kształcenia i szkolenia ustawicznego, wspieranie zakrojonych na szeroką skalę partnerstw publiczno-prywatnych z udziałem wielu interesariuszy w ramach paktu na rzecz umiejętności, zapewnianie większych zachęt dla przedsiębiorstw i pracowników do angażowania się w podnoszenie i zmianę kwalifikacji, inwestowanie w infrastrukturę i sprzęt, także cyfrowe, oraz wspieranie nauczycieli i trenerów; zapewniały równy dostęp do kształcenia i szkolenia;
- h) inwestowały w odpowiednie i zrównoważone powszechne systemy ochrony socjalnej w celu wsparcia reform służących utrzymaniu i wzmocnieniu poziomu ochrony oraz poprawie ochrony osób nieobjętych dostateczną ochroną lub nieobjętych nią wcale; zapewniały odpowiednie świadczenia, możliwości przenoszenia praw, dostęp do dobrej jakości usług i wsparcia na rzecz integracji na rynku pracy osób zdolnych do pracy; inwestowały w jakość i dostępność usług w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz opieki długoterminowej; dokonywały oceny dystrybucyjnych efektów polityk;
- i) inwestowały w renowację budynków mieszkalnych i mieszkań socjalnych; ułatwiały odpowiednio dostęp do charakteryzujących się dobrą jakością i przystępnych cenowo mieszkań, mieszkań socjalnych lub do pomocy mieszkaniowej;
- j) inwestowały w zdolności systemu opieki zdrowotnej, w tym w zakresie zwiększania wydolności na wypadek skoków zachorowań, zdolności w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, koordynacji opieki, personelu medycznego i e-zdrowia. Ponadto powinny ograniczać koszty ponoszone przez samych pacjentów, poprawiać zasięg opieki zdrowotnej oraz promować podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowania pracowników służby zdrowia.

1. OGÓLNY ZARYS TENDENCJI NA RYNKU PRACY I TENDENCJI SPOŁECZNYCH ORAZ ODNOŚNYCH WYZWAŃ W UNII EUROPEJSKIEJ

W niniejszej sekcji przedstawiono ogólny zarys tendencji na rynku pracy oraz tendencji i wyzwań społecznych w Unii Europejskiej³ w ujęciu zagregowanym.

1.1 Tendencje na rynku pracy

W 2019 r. wzrost gospodarczy nadal sprzyjał tworzeniu miejsc pracy, choć w wolniejszym tempie niż w latach poprzednich. W czwartym kwartale 2019 r. w UE-27 zatrudnionych było 209,5 mln osób (1,9 mln osób więcej niż w IV kw. 2018 r.), co oznacza najwyższą liczbę zatrudnionych w historii. Starsi i wysoko wykwalifikowani pracownicy nadal stanowili główną siłę napędową wzrostu zatrudnienia w tym okresie, co w 2019 r. przyczyniało się do wzrostu ogólnego wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat do 73 %. Bezrobocie osiągnęło rekordowo niski poziom i wyniosło w IV kwartale 2019 r. 6,5 %. Bezrobocie wśród młodzieży i bezrobocie długotrwałe zmniejszyły się, chociaż w niektórych państwach członkowskich wciąż utrzymywały się na wysokim poziomie.

Kryzys związany z COVID-19 przyczynił się do odwrócenia pozytywnej tendencji w zakresie zatrudnienia, która trwała w UE-27 od sześciu lat. Recesja gospodarcza wywołana przez pandemię wywarła silny wpływ na rynek pracy. Całkowite zatrudnienie szybko spadało w pierwszych dwóch kwartałach 2020 r. i w II kw. 2020 r. zmniejszyło się do 203,3 mln. Przy zatrudnieniu mniejszym o około 6,1 mln osób (czyli o 2,9 %) był to największy spadek, jaki zaobserwowano od 1995 r. w ciągu dwóch kolejnych kwartałów⁴. Następnie całkowite zatrudnienie wzrosło nieznacznie – do 205,2 mln – w III kwartale 2020 r. W ujęciu rocznym prognozuje się, że po wzroście o 1 % w 2019 r. całkowite zatrudnienie spadnie o 4,5 % w 2020 r., a następnie wzrośnie o 1,8 % w 2021 r.⁵, przy czym prognoza ta charakteryzuje się dużym ryzykiem, że spadek będzie jeszcze większy w zależności od rozwoju pandemii.

³ Całe sprawozdanie dotyczy UE-27, o ile nie wskazano inaczej.

⁴ Dane dotyczące całkowitego zatrudnienia pochodzą z rachunków narodowych (konceptja krajowa), inne zaś z badania aktywności ekonomicznej ludności. W niniejszej sekcji wykorzystuje się kwartalne dane liczbowe wyrównane sezonowo.

⁵ Komisja Europejska (2020), Europejska prognoza gospodarcza – jesień 2020, dokument instytucjonalny nr 136.

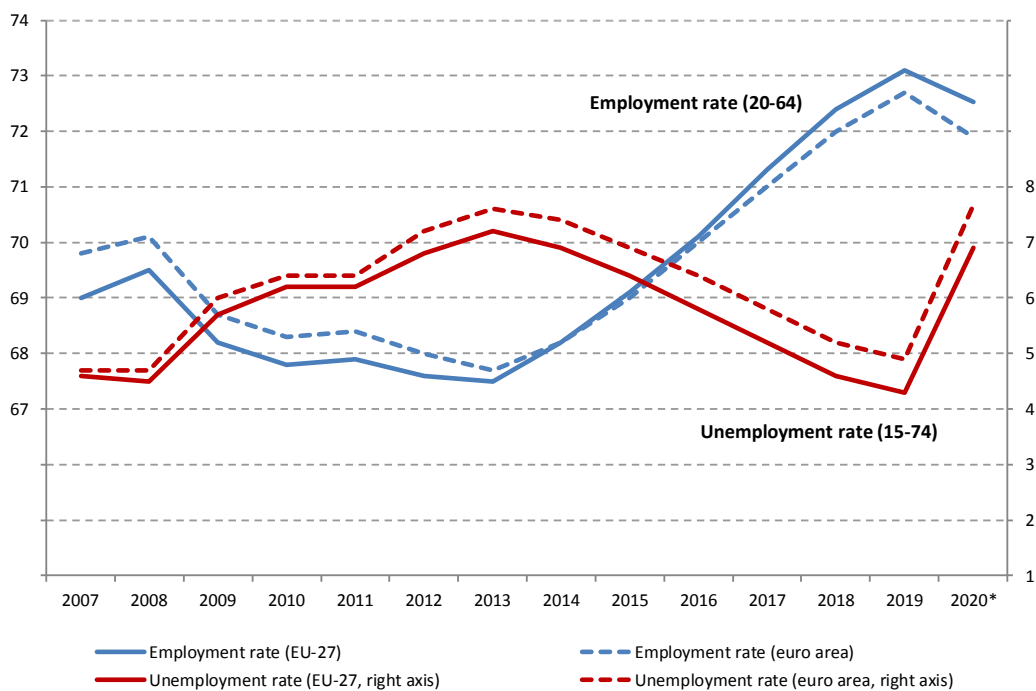
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat zmniejszył się pomimo szybkiej reakcji politycznej i środków wprowadzonych w celu ograniczenia utraty miejsc pracy. W 2019 r. wskaźnik zatrudnienia w UE-27 nadal rósł do średniej wartości 73,1 % (72,7 % w strefie euro), czyli o 0,7 p.p. więcej niż w 2018 r. (zarówno dla UE, jak i dla strefy euro; wykres 1). Po odnotowaniu najwyższego poziomu 73,3 % w II kw. 2019 r., w drugiej połowie roku zaczął jednak powoli spadać. Wraz z wybuchem kryzysu związanego z COVID-19 w II kw. w 2020 r. wskaźnik zatrudnienia spadł do poziomu 72,1 %, czyli o 1 p.p. mniej niż w IV kw. 2019 r. i o 1,2 p.p. poniżej poziomu obserwowanego w II kw. 2019 r. Następnie w III kw. 2020 r. wskaźnik utrzymywał się na poziomie 72,4 %. W strefie euro spadek był wyraźniejszy – w II kw. 2020 r. wskaźnik zatrudnienia wyniósł 71,5 %, odpowiednio o 1,1 p.p. i 1,4 p.p. mniej niż w IV kw. 2019 r. i II kw. 2019 r. Wskaźnik zatrudnienia kobiet spadł o niemal tę samą wartość (o 1 p.p. zarówno w UE-27, jak i w strefie euro) co w przypadku mężczyzn (odpowiednio o 1 p.p. i 1,2 p.p.), choć różnica utrzymuje się zasadniczo na poziomie sprzed pandemii (w 2019 r. wyniosła 11,7 p.p., a w III kw. 2020 r. pozostała bliska 11,5 p.p.). Po sześciu latach pozytywnych zmian w kierunku realizacji celu⁶ strategii „Europa 2020” polegającego na osiągnięciu wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75 %, wskaźnik ten zaczął się oddalać od celu, a niepewność dotycząca dalszego rozwoju sytuacji w zakresie działalności gospodarczej i powiązanych skutków dla zatrudnienia⁷ jest duża.

⁶ Należy zauważyć, że cel dotyczący wskaźnika zatrudnienia (osób w wieku 20–64 lat) na poziomie 75 % ustalono w ramach strategii „Europa 2020” dla innego składu UE (z uwzględnieniem Zjednoczonego Królestwa i z wyłączeniem Chorwacji).

⁷ W rocznym sprawozdaniu dotyczącym sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i w Przeglądzie sytuacji w dziedzinie zatrudnienia z 2020 r. opracowanym przez Komitet ds. Zatrudnienia, oszacowano, że liczba osób zatrudnionych w UE-27 wzrosła w 2020 r. o 4,4 %, a następnie w 2021 r. nastąpi jej spadek (na podstawie prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2020 r.).

Wykres 1: Pandemia wywołała poważny wstrząs na rynku pracy, przerywając trwający 6 lat okres pozytywnych wyników

Wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia w UE-27 i w strefie euro



* średnia z I, II i III kw. 2020 r., wyrównana sezonowo.

Źródło: Eurostat, BAEL.

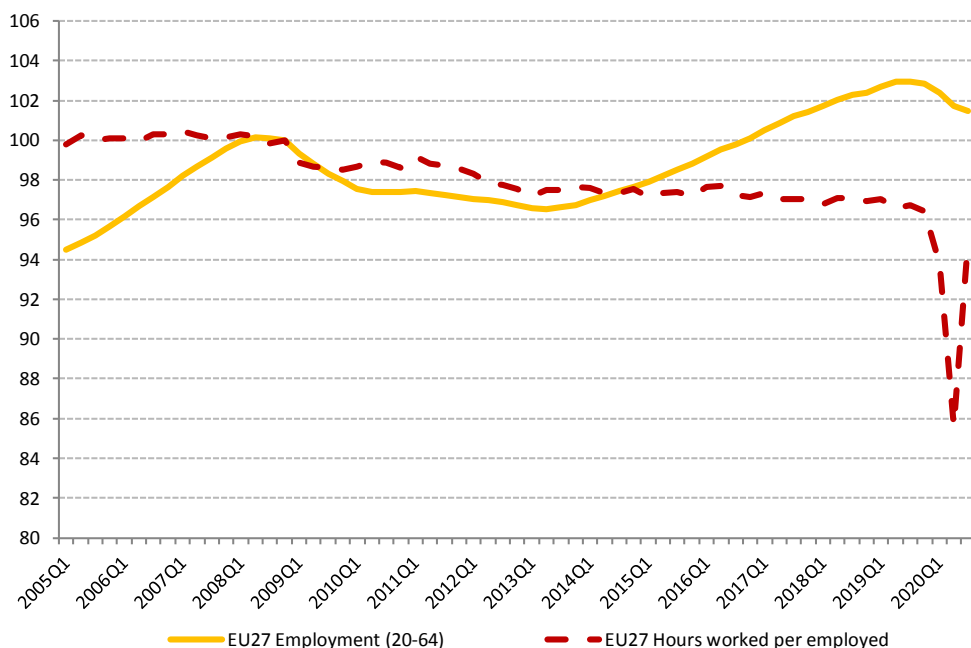
W całej Europie kryzys wywarł umiarkowany wpływ na stopy bezrobocia w porównaniu ze skalą wstrząsu dla PKB⁸. W 2019 r. stopa bezrobocia wciąż spadała zarówno w UE, jak i w strefie euro (wykres 1). W III kw. 2020 r. 7,4 % ludności aktywnej zawodowo stanowiły osoby bezrobotne, czyli o 0,9 p.p. powyżej poziomu z IV kw. 2019 r. (najniższy w historii poziom odnotowany w UE-27) i także o 0,9 p.p. powyżej poziomu z III kw. 2019 r. W strefie euro stopa bezrobocia była wyższa, tj. na poziomie 8,3 % w III kw. 2020 r., 1 p.p. powyżej poziomu z IV kw. 2019 r. i III kw. 2019 r. Różnice są jednak wyraźne, jeśli spojrzymy na podział według grup wiekowych. Po spadku w 2019 r. stopa bezrobocia wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim w szczególności wśród młodzieży (15–24 lat). Od IV kw. 2019 r. do III kw. 2020 r. wzrosła w UE-27 i strefie euro o 2,9 p.p. W tym samym okresie w grupie wiekowej 55–74 lat stopa bezrobocia rosła mniej wyraźnie (odpowiednio o: 0,3 p.p. i 0,2 p.p.). Patrząc na dane miesięczne, całościowa stopa bezrobocia wzrosła od czasu wybuchu pandemii, osiągając w lipcu 7,8 % w UE-27 (8,7 % w strefie euro), a następnie zmniejszając się w listopadzie do 7,5 % (8,3 % w strefie euro). W rezultacie 15,9 mln osób pozostawało wówczas w UE-27 bez pracy, czyli około 1,8 mln więcej niż w tym samym miesiącu w 2019 r. (odpowiednio 13,6 mln i 1,4 mln więcej w strefie euro). Są dwie główne przyczyny, które mogą tłumaczyć taką powolną reakcję bezrobocia. Po pierwsze, do zahamowania likwidacji miejsc pracy przyczyniły się: znaczne ograniczenie liczby godzin przepracowanych na zatrudnioną osobę (głównie dzięki szybkiemu przyjęciu mechanizmów zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy) oraz ograniczenia w zakresie zwalniania pracowników nałożone w kilku państwach członkowskich. Po drugie, skala wstrząsu gospodarczego przyczyniła się do tego, że wielu bezrobotnych stało się osobami biernymi zawodowo (efekt „osoby zniechęconej poszukiwaniem pracy”). Istnieją jednak znaczne rozbieżności wśród państw członkowskich (zob. wykres 2 i sekcja 3.1.1). Bezrobocie długotrwałe na poziomie 2 % ludności aktywnej zawodowo w II kw. 2020 r. osiągnęło najniższy poziom w UE-27 w historii (2,3 % w strefie euro). Potencjalny wpływ kryzysu na ten wskaźnik będzie widoczny dopiero z opóźnieniem, choć nieznaczny wzrost był dostrzegalny już w III kw. 2020 r. (2,4 % w UE-27 i 2,8 % w strefie euro).

⁸ Więcej informacji można znaleźć w publikacji *Employment and Social Developments in Europe* [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie], roczny przegląd z 2020 r. (pod adresem: <https://europa.eu/!MM76mf>) i *Labour Market and Wage Developments in Europe* [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie], roczny przegląd z 2020 r.).

Całkowita liczba przepracowanych godzin gwałtownie spadła w związku z przyjęciem środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się pandemii. COVID-19 przerwał pozytywną tendencję, która rozpoczęła się wraz z ożywieniem gospodarczym w 2013 roku. Całkowita liczba godzin przepracowanych w gospodarce wzrosła do szczytowego poziomu około 85 mld w IV kw. 2019 r. Następnie gwałtownie spadła (z kwartału na kwartał) o 3,1 % w I kw. 2020 r. oraz o 10,7 % w II kw. 2020 r., a następnie wzrosła o 11,9 % w III kw. 2020 r. Liczba godzin przepracowanych na osobę zatrudnioną w UE-27, która to wartość już wcześniej wykazywała tendencję spadkową (wykres 2), spadła w I kw. 2020 r. o 2,8 %, a w II kw. 2020 r. o 8,7 %, a następnie wzrosła o 10,9 % w III kw. 2020 r. (zmiany z kwartału na kwartał). Ten gwałtowny spadek jest w dużej mierze spowodowany szerokim stosowaniem zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy lub systemów przestoju w pracy, wraz z ograniczeniami dotyczącymi zwolnień, nałożonymi przez kilka państw członkowskich w celu utrzymania zatrudnienia. Zakłócenia w zatrudnieniu spowodowane pandemią mogą jednak mieć również trwały wpływ na liczbę przepracowanych godzin. Długoterminowe tendencje, takie jak wysoki udział pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, praca na wezwanie na platformach cyfrowych oraz bardziej strukturalne zmiany zawodowe w kierunku mniej pracochłonnych sektorów, mogą pogłębić ten trend.

Wykres 2: Pandemia miała poważny wpływ na tendencje w zatrudnieniu i liczbie przepracowanych godzin

Wzrost zatrudnienia (osób w wieku 20–64 lat) i godzin przepracowania na pracownika w UE-27 (skumulowana zmiana do III kw. 2020 r., dane kwartalne – wskaźnik za IV kw. 2008 r. = 100)

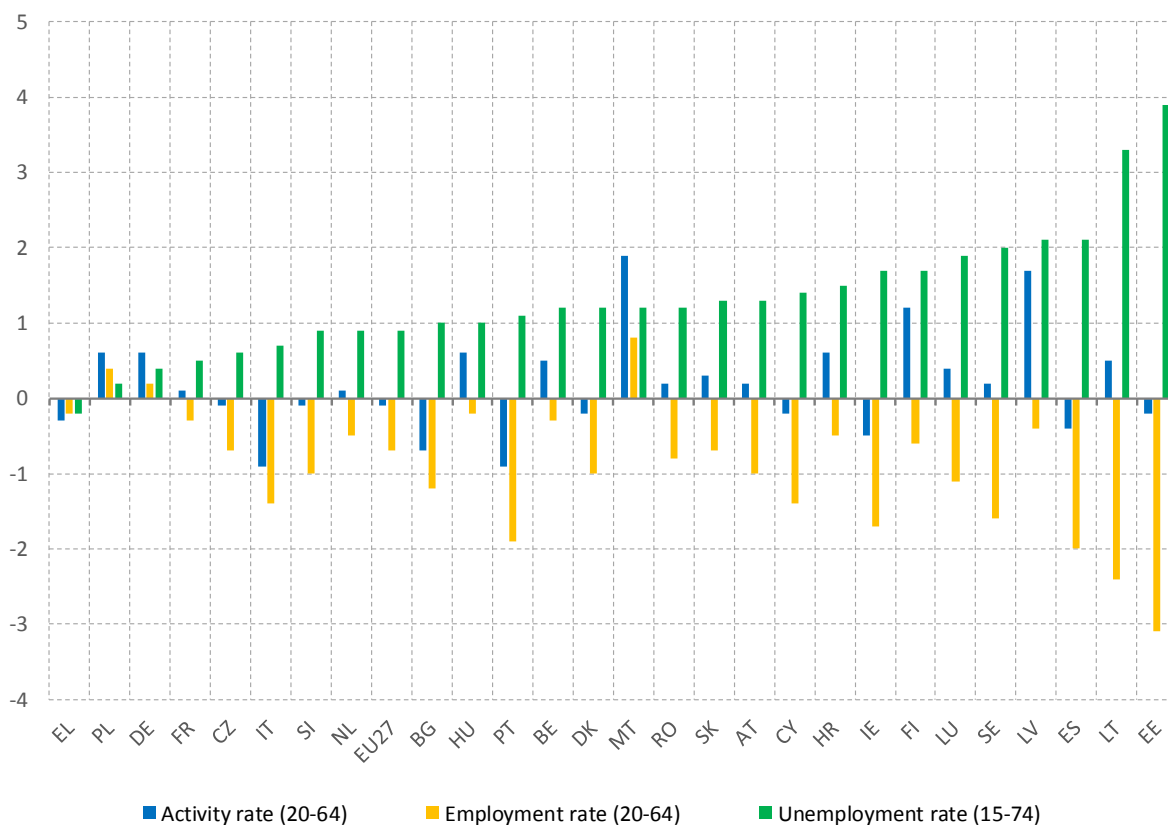


Źródło: Eurostat, rachunki narodowe, dane wyrównane sezonowo i kalendarzowo (obliczenia DG EMPL).

Współczynnik aktywności zawodowej gwałtownie spadł w czasie pandemii. Po wzroście do najwyższego poziomu 78,5 % w UE-27 i 78,8 % w strefie euro w II kw. 2019 r. współczynnik aktywności zawodowej w grupie wiekowej 20–64 lat zmniejszył się w przypadku obu zagregowanych wartości do 77,2 % w II kw. 2020 r., a następnie niemal powrócił do pierwotnej wartości, osiągając odpowiednio poziom 78 % i 78,1 %, przy znacznych różnicach między poszczególnymi państwami. W większości państw członkowskich współczynniki aktywności zawodowej oraz wskaźniki zatrudnienia spadły (zob. wykres 3 i rozdział 3.1). Spadek ten nie charakteryzował się znaczącymi różnicami w zależności od płci (-1,4 p.p. w UE-27 i -1,9 p.p. w strefie euro w przypadku mężczyzn, w porównaniu z odpowiednio -1,5 p.p. i -1,8 p.p. w przypadku kobiet). Dotknął on jednak w większym stopniu młodsze kohorty (15–24 lat) niż starszych pracowników (55–64 lat).

Wykres 3: Skutki pandemii były odczuwane inaczej w poszczególnych państwach członkowskich

Wskaźniki zatrudnienia, stopa bezrobocia i współczynnik aktywności zawodowej w UE-27: łączna zmiana (w p.p.) w okresie od IV kw. 2019 r. do III kw. 2020 r.

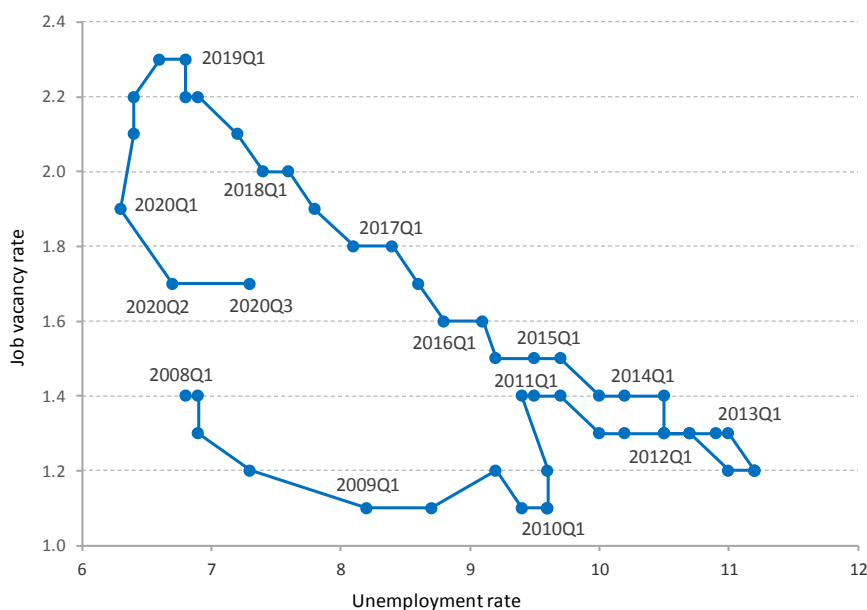


Źródło: Eurostat, BAEL. Dane wyrównane sezonowo, a nie kalendarzowo.

Wskaźnik wakatów znacznie spadł, przy czym spadek ten rozpoczął się już przed kryzysem związanym z COVID-19⁹. Krzywa Beveridge'a¹⁰ (wykres 4) przedstawia znaczny spadek liczby wakatów przy jednoczesnym niewielkim wzroście bezrobocia (osób w wieku 15–74 lat). Wskaźnik wakatów w UE-27 wyniósł 1,7 % zarówno w II, jak i III kw. 2020 r., co oznacza spadek z 1,9 % w I kw. 2020 r. i z 2,3 % w II kw. 2019 r. Te ostatnie zmiany przerwały umiarkowany, ale stały wzrost wskaźnika wakatów obserwowany od 2014 r. do początku 2019 r. (z 1,3 % w I kw. 2014 r. do 2,3 % w I kw. 2019 r.), przed kryzysem. W tym nowym kontekście oczekuje się, że lepsze dopasowanie pracowników i miejsc pracy będzie odgrywało kluczową rolę w tworzeniu odpornych i konkurencyjnych rynków pracy (zob. sekcja 3.3). Chociaż pod względem popytu na pracę sytuacja znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich, zdolność do określania i przygotowywania się do zmian w zapotrzebowaniu na umiejętności będzie miała istotny wpływ na zmiany wskaźnika wakatów w okresie następującym po kryzysie¹¹.

Wykres 4: Liczba wakatów spada, natomiast bezrobocie umiarkowanie rośnie

Krzywa Beveridge'a dla UE-27, 2008–2020, dane kwartalne



Źródło: Eurostat, BAEL i statystyki dotyczące wakatów.

Uwaga: Dane wyrównane sezonowo (z wyjątkiem wskaźnika wakatów za lata 2008 i 2009).

⁹ Wskaźnik wakatów to odsetek wszystkich wolnych miejsc pracy, wyrażony jako odsetek obsadzonych i wolnych stanowisk.

¹⁰ Krzywa Beveridge'a stanowi graficzne odzwierciedlenie relacji między bezrobociem a liczbą wolnych miejsc pracy (wskaźnik wakatów lub, jak w tym przypadku, wskaźnik niedoboru siły roboczej).

¹¹ Zob. Komisja Europejska (2020), Labour Market and Wage Developments in Europe Annual Review [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie. Roczny przegląd].

Wstrząs gospodarczy wpłynął na zatrudnienie we wszystkich sektorach, chociaż występują znaczne różnice między poszczególnymi rodzajami działalności gospodarczej. We wszystkich rodzajach działalności gospodarczej, z wyjątkiem sektora budownictwa, informacyjno-komunikacyjnego i administracji publicznej (wg klasyfikacji NACE Rev.2), odnotowano spadek zatrudnienia między III kw. 2019 r. a III kw. 2020 r. W ujęciu bezwzględnym działalność w sektorach „handlu hurtowego i detalicznego, zakwaterowania i transportu” w UE-27 ucierpiała najbardziej (o 1,9 mln mniej zatrudnionych osób w porównaniu z III kw. 2019 r.; spadek o 3,8 %); następną w kolejności była „działalność profesjonalna, naukowa i techniczna” (tj. usługi administracyjne i wsparcia), w której zatrudniano o 0,8 mln osób mniej niż w III kw. 2019 r. (spadek o 3,2 %). W ujęciu względnym drugi w kolejności największy spadek (o 3,6 %) odnotowano w przypadku „rolnictwa, leśnictwa i rybactwa”. W przypadku rolnictwa wpływ pandemii na zatrudnienie mógł spowodować przyspieszenie jego długoterminowej tendencji spadkowej. Liczba osób zatrudnionych w budownictwie nieznacznie wzrosła jednak w porównaniu z III kw. 2019 r. – o 1,2 %.

Osoby młode należą do grupy osób najbardziej dotkniętych pogorszeniem się sytuacji na rynku pracy, choć istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi. W 2019 r. wskaźnik zatrudnienia ludzi młodych (w wieku 15–24 lat) w UE-27 wzrósł do 33,5 %, czyli był o 0,6 p.p. wyższy niż w 2018 r. (34 % i 0,6 p.p. w przypadku strefy euro). Wraz z początkiem kryzysu związanego z COVID-19 wskaźnik ten obniżył się o 1,5 p.p. w ciągu roku do III kw. 2020 r., osiągając poziom 31,3 % (-1,3 p.p. w strefie euro, do 32 % w III kw. 2020 r.). 2020 r. stopa bezrobocia osób młodych (w wieku 15–24 lat), która wcześniej w 2019 r. osiągnęła minimum, wzrosła o 2,9 p.p. zarówno w UE-27, jak i w strefie euro, między IV kw. 2019 r. i III kw. 2020 r. Ogółem w III kw. 2020 r. było 3,1 mln młodych osób bezrobotnych, przy czym liczba ta wzrasta do 5 mln, jeżeli uwzględnić również osoby niekształące się, niepracujące ani nieszkolące się (NEET). Kwartalna stopa odsetka młodzieży NEET wzrosła do 10,8 % w UE-27 i 11 % w strefie euro w III kw. 2020 r. (z minimalnego poziomu odpowiednio 9,8 % i 9,9 % w II kw. 2019 r.).

Starsi pracownicy lepiej znosili skutki pandemii pod względem wyników na rynku pracy.

W 2019 r. współczynnik aktywności zawodowej pracowników w starszym wieku (55–64 lat) nadal wzrastał. Wyniósł on 63 % w III kw. 2020 r., czyli był o 0,7 p.p. wyższy niż w II kw. 2019 r. i o 9,6 p.p. wyższy niż w III kw. 2013 r., kiedy rozpoczęło się poprzednie ożywienie gospodarcze. Stopa bezrobocia (osób w wieku 55–74 lat) utrzymuje się na niskim poziomie (4,9 % w III kw. 2020 r. i 4,4 % w II kw. 2020 r. w porównaniu z 4,8 % w II kw. 2020 r.). Wskaźnik zatrudnienia (osób w wieku 55–64 lat) będący na poziomie 59,7 % w III kw. 2020 r. (po stałym wzroście o 10,6 p.p. od III kw. 2013 r.), wręcz przeciwnie, utrzymywał się na relatywnie lepszym poziomie niż w innych grupach wiekowych bez zmian np. w porównaniu z I kw. 2020 r. (natomiast wskaźnik zatrudnienia osób młodych w wieku 15–24 lat spadł w tym samym okresie o 1,5 p.p.). Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku najwyższej aktywności zawodowej (25–54 lata) spadł o 0,8 p.p., co dało wskaźnik zatrudnienia na poziomie 79,8 % w III kw. 2020 r.

Wstrząs związany z COVID-19 miał nieco mniejszy wpływ na wskaźnik zatrudnienia kobiet niż mężczyzn, jednak różnice między płciami utrzymują się i wymagają monitorowania w przyszłości.

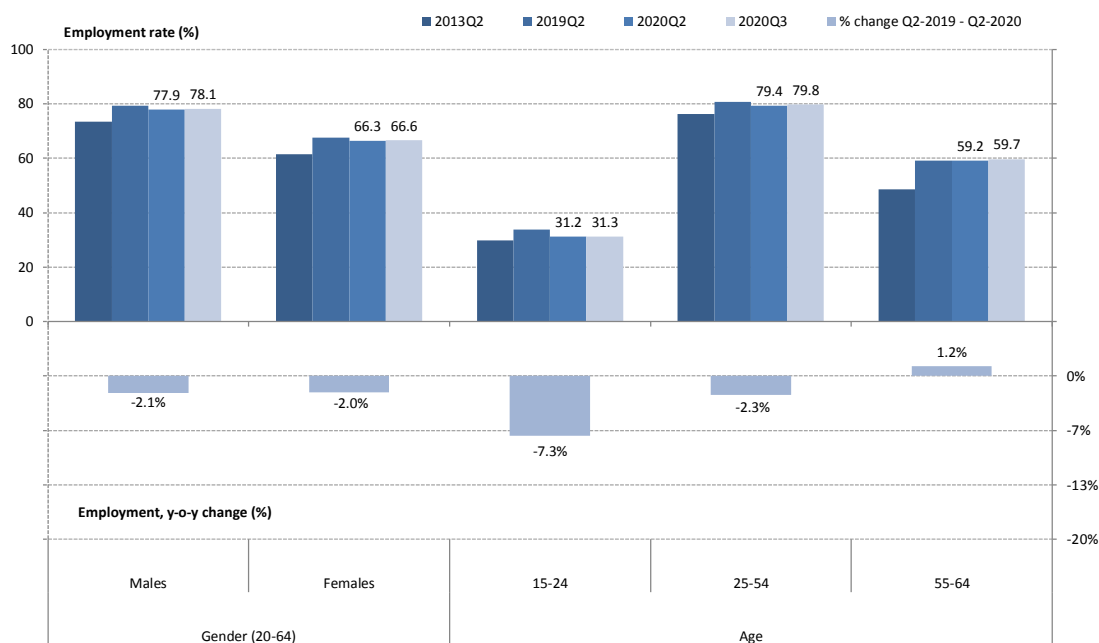
W 2019 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet wzrósł do 67,3 %, czyli był o 0,8 p.p. wyższy niż w roku poprzednim. W III kw. 2020 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet wykazywał bardziej umiarkowany spadek (-0,6 p.p. w porównaniu z III kw. 2019) niż w przypadku mężczyzn (-0,9 p.p.). Te ostatnie zmiany nie spowodowały jednak znaczącego zmniejszenia różnicy w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn, która w III kw. 2020 r. wyniosła 11,5 p.p. (nieco poniżej wartości 11,8 p.p. odnotowanej w III kw. 2019 r.). Określenie wpływu kryzysu na wyniki w zakresie zatrudnienia według płci wymaga uważnego monitorowania, ponieważ zmniejszenie różnicy może wynikać z bardziej znaczącego i tymczasowego wpływu pandemii na zatrudnienie mężczyzn, a nie z poprawy statusu kobiet na rynku pracy. W III kw. 2020 r. różnica w poziomie zatrudnienia między kobietami a mężczyznami wyniosła 11,8 p.p. w przypadku kobiet w wieku 25–49 lat, natomiast w przypadku kobiet w wieku 55–64 lat – wzrosła do 13,3 p.p. W 2019 r. różnica ta wynosiła 22,1 p.p. w przypadku kobiet o niskich umiejętnościach, czyli znacznie więcej niż w przypadku kobiet o średnich (12,1 p.p.) i wysokich umiejętnościach (6,4 p.p.).

Pandemia miała duży wpływ na wskaźnik zatrudnienia osób urodzonych poza UE. Przed kryzysem wskaźnik ten (w grupie wiekowej 20–64 lat) aż do 2019 r. stale wzrastał. Następnie w III kw. 2020 r. spadł do 62,7 % (o 2,3 p.p. mniej niż w III kw. 2019 r.), co odpowiada spadkowi o 1,5 mln osób (z 16,5 mln w III kw. 2019 r. do 15 mln w III kw. 2020 r.) w ujęciu bezwzględny i niemal 9 % w ujęciu względnym.

Chociaż liczba pracowników zatrudnionych w niestandardowych formach maleje, nadal utrzymuje się na znacznym poziomie, co pociąga za sobą indywidualną i społeczną podatność na zagrożenia związane z dostosowaniami na rynku pracy. Z ogólnej liczby pracowników (w wieku 15–64 lat) w UE-27 w 2019 r. (167 mln) blisko 85 % było zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (+1,3 % w porównaniu z 2018 r.), a pozostałe 25,2 mln było zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony (-1,3 % w porównaniu z 2018 r.). Pandemia uwydatniła spadek liczby pracowników tymczasowych. W III kw. 2020 r. w UE-27 około 21,5 mln pracowników (w wieku 15–64 lat, dane wyrównane sezonowo) było zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony, co oznacza spadek o 3,2 mln w porównaniu z rokiem poprzednim. W rezultacie w III kw. 2020 r. udział umów o pracę na czas określony w zatrudnieniu ogółem spadł do 11,2 % (spadek o 1,5 p.p. w porównaniu z rokiem poprzednim). Udział ten pozostaje nieco wyższy w strefie euro i wynosi 11,9 %. Udział pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (w wieku 15–64 lat) w zatrudnieniu ogółem spadł o 1,2 p.p. (do 17,1 % w III kw. 2020 r.) i bardziej znacząco w strefie euro (o 1,5 p.p.). W tym w latach 2018–2019 udział osób, których dotyczyła wymuszona praca w niepełnym wymiarze godzin, zmalał o 1,5 p.p. i obecnie jest o 6,2 p.p. niższy niż w szczytowym okresie w 2014 r. (32,7 %), przy czym w strefie euro odsetek ten był nieco wyższy (26,9 % w 2019 r.). W 2019 r. liczba zatrudnionych osób posiadających drugą pracę stale rosła (8,2 mln osób w 2019 r. w porównaniu z 7,8 mln w 2014 r.).

Wykres 5: Różnice w skutkach kryzysu według płci i wieku

Wskaźniki zatrudnienia (koncepcja krajowa) w grupach płci i grupach wiekowych w UE-27, dane wyrównane sezonowo



Źródło: Eurostat, BAEL.

Poziom wykształcenia w dalszym ciągu ma zasadnicze znaczenie dla poprawy zdolności do zatrudnienia i wyników na rynku pracy. Przed pandemią liczba osób zatrudnionych (w wieku 25–64 lat) z wykształceniem wyższym stale rosła (o 0,5 p.p. w latach 2018–2019), co dawało odpowiedni wskaźnik zatrudnienia na poziomie 86,2 %. W III kw. 2020 r. wskaźnik zatrudnienia osób z wykształceniem wyższym wynosił 85,2 % (0.7 p.p. mniej niż w III kw. 2019 r.). Wskaźnik zatrudnienia pracowników o średnich umiejętnościach (tj. pracowników z wykształceniem średnim II stopnia) wynosił 76,5 % w 2019 r i 75,8 % w III kw. 2020 r. W ujęciu rocznym oznacza to wzrost o 0,5 p.p. w porównaniu z 2018 r. i o 4,6 p.p. w porównaniu z 2014 r. Zmiany te odzwierciedlają fakt, że popyt na pracę stopniowo przesuwają się w kierunku wyższego poziomu umiejętności, w tym umiejętności cyfrowych. Tendencja ta często odpowiadała wyższemu średniemu poziomowi umiejętności wśród nowych kohort wchodzących na rynek pracy¹². Udział pracowników o niskich umiejętnościach (tj. z wykształceniem średnim I stopnia lub niższym) wzrósł o 0,7 p.p. w 2019 r. (oraz o 1 p.p. w latach 2017–2018). W 2019 r. wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wyniósł 56,3 %. W ujęciu kwartalnym wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wyniósł 55,8 % w III kw. 2020 r., o 1 p.p. mniej niż w III kw. 2019 r. W 2019 r. luka w zatrudnieniu między osobami o niskich i wysokich umiejętnościach wynosiła 30 p.p., co wskazuje na potrzebę dalszego podnoszenia kwalifikacji i przekwalifikowania.

¹² Komisja Europejska (2020). Employment and Social Developments in Europe (Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie). Roczny przegląd z 2020 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!MM76mf>

1.2 Tendencje społeczne

Zanim rozpoczął się kryzys związany z COVID-19, liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE-27 nadal spadała^{13,14} Ta tendencja spadkowa utrzymywała się przez siedem kolejnych lat do 2019 r. (wykres 6), w których liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszyła się do 91,3 mln (do 20,9 % całkowitej liczby ludności) i była tym samym o blisko 3,39 mln niższa niż w 2018 r. (tj. spadek o około 4 p.p. w porównaniu z wartością szczytową z 2012 r.). Ogólna tendencja spadkowa dotyczyła wszystkich trzech wskaźników pomocniczych, wskaźnika pogłębionej deprivacji materialnej (-0,7 p.p.), bardzo niskiego wskaźnika intensywności pracy (-0,5 p.p.), a także wskaźnika zagrożenia ubóstwem (-0,3 p.p.). Zmiany te są zgodne ze wzrostem zatrudnienia i dochodów do dyspozycji w 2019 r. (zob. sekcja 3.4). Wszystkie te wskaźniki nadal nie oddają jednak skutków kryzysu związanego z COVID-19. Biorąc pod uwagę znaczenie dochodów z pracy dla środków utrzymania gospodarstw domowych oraz spadek zarówno wskaźników zatrudnienia, jak i liczby przepracowanych godzin, sytuacja dochodowa i intensywność pracy gospodarstw domowych prawdopodobnie pogorszą się w 2020 r. W rezultacie pozytywna tendencja wskaźnika AROPE może zostać przerwana, a cel strategii „Europa 2020” zakładający ograniczenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o 20 milionów może stać się bardziej odległy.

¹³ Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROE) to osoby, którym grozi ubóstwo (wskaźnik zagrożenia ubóstwem AROP) lub osoby dotknięte pogłębioną deprivacją materialną (SMD), lub osoby mieszkające w gospodarstwach domowych osób (quasi-)bezrobotnych, tj. gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy (VLWI), lub jakakolwiek kombinacja tych sytuacji. Osoby zagrożone ubóstwem to osoby żyjące w gospodarstwie domowym, w którym ekwiwalentny dochód do dyspozycji nie przekracza 60 % krajowej mediany dochodu ekwiwalentnego (w związku z tym jest to wskaźnik ubóstwa dochodowego).

Uznaje się, że osoba jest dotknięta pogłębioną deprivacją materialną, jeżeli żyje ona w gospodarstwie domowym, którego nie stać na co najmniej cztery z następujących elementów: 1) zapłacenie czynszu/raty kredytu lub rachunków za media w terminie; 2) dostateczne ogrzanie mieszkania; 3) pokrycie niespodziewanego wydatku; 4) spożywanie co drugi dzień mięsa, ryb lub równoważnego źródła białka; 5) spędzenie tygodniowego urlopu poza miejscem zamieszkania; 6) dostęp do samochodu do prywatnego użytku; 7) posiadanie pralki; 8) posiadanie telewizora kolorowego; oraz 9) posiadanie telefonu.

Osoby żyjące w gospodarstwach domowych osób (quasi-)bezrobotnych to osoby w wieku 0–59 lat żyjące w gospodarstwie domowym, w którym dorośli w wieku produkcyjnym (18–59 lat) podczas poprzedniego roku (tj. roku odniesienia uzyskanych dochodów) przepracowali mniej niż 20 % swojego całkowitego potencjalnego czasu pracy.

¹⁴ Dane statystyczne EU–SILC dotyczące dochodów odnoszą się do poprzedniego roku finansowego, z wyjątkiem Irlandii (dochód z 12 miesięcy poprzedzających badanie).

W 2019 r. odsetek osób zagrożonych ubóstwem po transferach socjalnych spadł, jednak nadal był wysoki; trudno jest oszacować wpływ kryzysu. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem zasadniczo nie zmienił się, ulegając obniżeniu w 2019 r. jedynie nieznacznie do 16,5 % (z 16,8 % w 2018 r., na podstawie dochodu odnotowanego rok wcześniej). Liczba osób żyjących w gospodarstwach domowych o ekwiwalentnym dochodzie do dyspozycji na poziomie poniżej 60 % mediany krajowej wynosiła nieco poniżej 84,5 mln, tj. o 1,5 mln osób mniej niż w roku poprzednim. Szybkie szacunki Eurostatu dotyczące roku finansowego 2019 wskazują na raczej stabilny scenariusz¹⁵. W momencie sporządzania sprawozdania nie są jeszcze dostępne szybkie szacunki dotyczące dochodów w 2020 r. (a więc odzwierciedlające wpływ kryzysu). Zmiany w 2020 r. są raczej trudne do przewidzenia, w tym również ze względu na prawdopodobny wpływ kryzysu na medianę dochodów. Wyniki symulacji¹⁶ pokazują, że dzięki środkom z zakresu polityki przyjętym w odpowiedzi na kryzys, jest możliwe, że wskaźnik zagrożenia ubóstwem wzrośnie w UE średnio tylko o 0,1 punktu procentowego. Ugruntowany wskaźnik zagrożenia ubóstwem (tj. wskaźnik obliczany w stosunku do progu ubóstwa ustalonego w roku bazowym) wzrósłby natomiast o 1,7 punktu procentowego, odzwierciedlając znaczny spodziewany spadek poziomu dochodów w stosunku do stałej granicy ubóstwa¹⁷.

Gwałtowny spadek liczby osób dotkniętych pogłębioną deprywacją materialną przed pandemią przyczynił się do wzrostu konwergencji społecznej. W 2019 r. udało się wydzwignąć niemal 3 mln osób z pogłębionej deprywacji materialnej, a łączna liczba tych osób spadła do 23,7 mln lub 5,4 % ludności UE. Spadek ten oznaczał znaczną poprawę siódmy rok z rzędu. U jego podstaw leżały dobre wyniki odnotowane przez państwa członkowskie, w których pogłębiona deprywacja materialna była najwyższa (zob. sekcja 3.4), co przyczyniło się do dalszego wzrostu konwergencji społecznej (choć w 2019 r. w wolniejszym tempie niż w latach poprzednich).

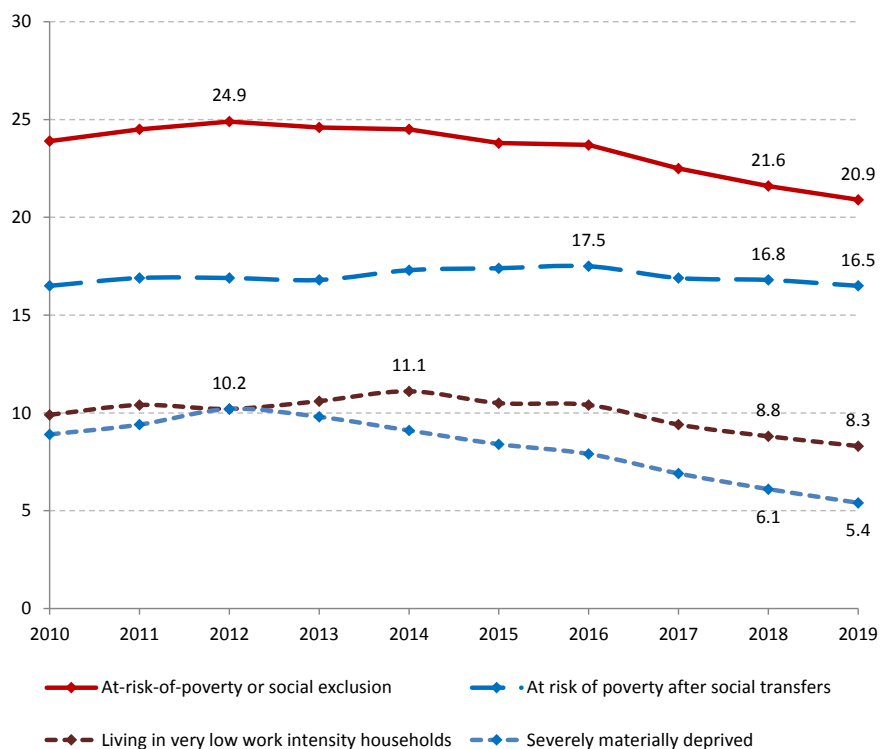
¹⁵ Dane EU-SILC odnoszą się w przypadku większości państw członkowskich do dochodów uzyskanych w poprzednim roku (tj. dochody z 2018 dla SILC 2019). Eurostat opublikował szybkie szacunki dochodów za 2019 r. (tj. dla wskaźników EU-SILC opublikowanych w 2020 r.), lecz jeszcze nie za 2020 r. Zob. uwaga metodyczna i wyniki Eurostatu: <https://europa.eu/lqv46uJ>

¹⁶ Zob. Almeida i in. (2020), [Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 06/2020 \[Dochody gospodarstw domowych i amortyzujący wpływ środków w zakresie polityki fiskalnej w okresie „wielkiego lockdownu”, dokumenty robocze JRC dotyczące reform podatkowych i strukturalnych nr 06/2020\]](https://europa.eu/!Vj39hX) (pod adresem <https://europa.eu/!JU66Gc>).

¹⁷ W tym przypadku granica ubóstwa opiera się na wartości podstawowych symulacji EUROMOD na rok 2019, zamiast na wartości szacowanej granicy ubóstwa na rok 2020.

Wykres 6: Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym spadał przed pandemią COVID-19, ale odsetek osób zagrożonych tylko ubóstwem pozostawał zasadniczo na stałym poziomie

Wskaźnik ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) i jego wskaźniki składowe (2010–2019)



Źródło: Eurostat, wskaźniki t2020_50, t2020_51, t2020_52, t2020_53.

Jednocześnie dobre wyniki na rynku pracy przed pandemią przyczyniły się do dalszego ograniczenia liczby osób żyjących w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych.

Liczba osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy zmniejszyła się o ponad 1,6 mln osób w 2019 r. Stanowiło to 8,5 % całej populacji, co oznacza dalszy spadek w stosunku do szczytowego poziomu z 2014 r. Biorąc pod uwagę, że wstrząs związany z COVID-19 dotknął stosunkowo większą liczbę pracowników na mniej stabilnych stanowiskach pracy (zob. sekcja 3.3), w 2020 r. wskaźnik ten może ulec znacznemu pogorszeniu.

Chociaż ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego znacznie zmalało w 2019 r., pozostało ono wyższe w przypadku dzieci.

W latach 2018–2019 liczba dzieci (w wieku poniżej 18 lat) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszyła się w UE-27 o 993 000, czyli 5,3 %. W rezultacie powiązany wskaźnik AROPE wyniósł 22,2 % w przypadku dzieci, co oznacza spadek z 23,4 % w 2018 r. W porównaniu ze wskaźnikiem AROPE wynoszącym 20,9 % w przypadku ludności w wieku produkcyjnym (18–64 lata) i 18,5 % w przypadku osób starszych (65 lat i więcej), wskaźnik ten pozostaje nadal wysoki.

Ryzyko ubóstwa pracujących nieznacznie zmalało w 2019 r., ale utrzymywało się na wysokim poziomie, natomiast głębokość ubóstwa była wysoka w przypadku osób z gospodarstw domowych o bardzo małej intensywności pracy. W 2019 r. odsetek osób narażonych na ryzyko ubóstwa pracujących zmalał o 0,3 p.p. do 9 %, czyli jeszcze poniżej wartości szczytowej wynoszącej 9,8 % osiągniętej w 2016 r., ale nadal był o 0,5 p.p. powyżej minimum osiągniętego w 2010 r. Osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy i na podstawie umów o pracę na czas określony są nadal bardziej narażone na takie ryzyko, przy czym wskaźniki ubóstwa pracujących wynoszą odpowiednio 15,1 % i 16,2 % (zob. również sekcje 3.1.1 i 3.4.1). Jednocześnie luka dochodowa ubogich¹⁸ (w odniesieniu do mediany), która mierzy jak daleko od granicy ubóstwa znajdują się poziomy dochodu osób zagrożonych ubóstwem (tj. jak bardzo skrajne jest to ubóstwo), wyniosła w 2019 r. 24,5 %, czyli nie zmieniła się w stosunku do 2018 r. Sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich kształtuje się różnie (więcej informacji można znaleźć w sekcji 3.4.1). Na poziomie zagregowanym luka dochodowa ubogich wśród ludności w wieku produkcyjnym (18-64 lata) żyjącej w gospodarstwach domowych osób (quasi-)bezrobotnych¹⁹ zwiększyła się w 2019 r. do 37,3 %, co sugeruje niską adekwatność i niski zasięg świadczeń.

W 2019 r. nierówności w dochodach utrzymywały się na wysokim poziomie, a konwergencja uległa spowolnieniu. Średnio poziom dochodów najbogatszych 20 % gospodarstw domowych w państwach członkowskich był pięciokrotnie wyższy od poziomu dochodów 20 % najuboższych gospodarstw domowych. Dowody wskazują, że w ciągu ostatniej dekady ogólny wzrost nierówności w dochodach był spowodowany wzrostem nierówności w dolnym segmencie dystrybucji (zob. sekcja 3.4). Ograniczona poprawa, zwłaszcza w państwach o wyższym poziomie nierówności, sugeruje spowolnienie tempa konwergencji. Odsetek dochodów gospodarstw domowych w dolnej części 40 % rozkładu dochodów wzrastał do 2019 r., zgodnie z umiarkowaną poprawą innych wskaźników nierówności w dochodach. Średnia UE-27 osiągnęła 21,4 % w 2019 r., w porównaniu z 21,2 % w 2018 r. i 2017 r. (oraz minimum 20,9 % w 2014 r. i 2015 r.). W związku z długoterminowym charakterem tych kwestii ważne jest osiągnięcie dogłębnego zrozumienia możliwych dróg rozwoju poprzez systemowe analizy prognozowania i wzmocnienie odporności UE.

¹⁸ Wskaźnik głębokości ubóstwa (w odniesieniu do mediany) oblicza się jako różnicę między medianą ekwiwalentnego całkowitego dochodu netto osób żyjących poniżej progu zagrożenia ubóstwem i wartością tego progu, wyrażoną jako procentowa wartość progu zagrożenia ubóstwem (wartość graniczna: 60 % mediany ekwiwalentnego dochodu).

¹⁹ Wskaźnik ten oblicza się jako różnicę między medianą ekwiwalentnego całkowitego dochodu netto osób żyjących poniżej progu zagrożenia ubóstwem i przy bardzo małej intensywności pracy a wartością progu zagrożenia ubóstwem, wyrażoną jako procent progu zagrożenia ubóstwem. Próg ten ustala się na poziomie 60 % krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji wszystkich osób w danym kraju, a nie w całej UE.

2. PODSUMOWANIE TABLICY WSKAŹNIKÓW SPOŁECZNYCH

Parlament Europejski, Rada i Komisja proklamowały Europejski filar praw socjalnych wspólnie w dniu 17 listopada 2017 r. Określono w nim 20 zasad i praw mających wspierać równe szanse i dostęp do zatrudnienia, uczciwe warunki pracy oraz ochronę socjalną i włączenie społeczne. Filar ten służy jako kompas wyznaczający we wszystkich państwach członkowskich kierunek konwergencji służącej poprawie warunków społeczno-gospodarczych. Szczególnie w obecnej sytuacji kryzysowej wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych jest priorytetem.

W pierwszym kwartale 2021 r. Komisja przedstawi ambitny plan działania w celu zapewnienia jego pełnej realizacji. Plan działania będzie stanowił podstawowy instrument Komisji mający na celu wniesienie wkładu w społeczno-ekonomiczną odbudowę i nabieranie odporności w średnim i długim okresie w perspektywie poprawy sprawiedliwości społecznej w procesie transformacji cyfrowej i ekologicznej.

Europejskiemu filarowi praw socjalnych towarzyszy tablica wskaźników społecznych, która służy do monitorowania wyników i śledzenia tendencji występujących w państwach członkowskich²⁰.

W tablicy tej przedstawiono szereg wskaźników (podstawowych i dodatkowych) służących monitorowaniu wyników państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia i wyników społecznych pod kątem trzech szeroko pojmowanych wymiarów określonych w kontekście filaru. Są to: (i) równe szanse i dostęp do zatrudnienia, (ii) dynamiczne rynki pracy i uczciwe warunki pracy oraz (iii) wsparcie publiczne / ochrona socjalna i włączenie społeczne. Od wydania z 2018 r. wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu uwzględnia tablicę wskaźników społecznych, której wyniki w odniesieniu do wskaźników podstawowych podsumowano w niniejszym rozdziale. Analiza ta wpisuje się w szerszy kontekst reform przedstawiony w rozdziale 3.

²⁰ SWD(2017) 200 final, dokument towarzyszący komunikatowi COM(2017) 250 final z dnia 26 kwietnia 2017 r.

2.1 Objaśnienie tablicy wskaźników

Tablica wskaźników społecznych jest głównym narzędziem monitorowania wyników w dziedzinie zatrudnienia i dziedzinie społecznej oraz konwergencji służącej poprawie warunków pracy i życia. W szczególności pomaga ona monitorować sytuację państw członkowskich w dających się zmierzyć wymiarach filaru, uzupełniając istniejące narzędzia monitorowania, zwłaszcza Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i Przegląd sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej²¹. Tablica wskaźników społecznych obejmuje przede wszystkim 14 wskaźników podstawowych, które służą ogólnej ocenie tendencji w obszarach zatrudnienia i sytuacji społecznej:

- *Równe szanse i dostęp do rynku pracy*
 - Odsetek osób w wieku 18–24 lat wczesnie kończących naukę
 - Różnica wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn (w wieku 20–64 lat)
 - Nierówności w dochodach mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego – S80/S20
 - Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE)
 - Młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nie szkoląca się (odsetek młodzieży NEET) w wieku 15–24 lat

²¹ Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i przegląd sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej to roczne sprawozdania przygotowywane odpowiednio przez Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej. Określa się w nich tendencje wymagające obserwacji, kluczowe wyzwania w dziedzinie zatrudnienia i sytuacji społecznej w państwach członkowskich oraz monitoruje postępy w realizacji celów strategii „Europa 2020” w zakresie zatrudnienia i ograniczania ubóstwa.

- *Dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy:*
 - Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat
 - Stopa bezrobocia osób w wieku 15–74 lat
 - Stopa bezrobocia długotrwałego osób w wieku 15–74 lat
 - Realne dochody do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca²²
 - Zarobki netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie²³

- *Wsparcie publiczne / ochrona socjalna i włączenie społeczne:*
 - Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury) na ograniczenie ubóstwa²⁴
 - Dzieci poniżej trzeciego roku życia objęte formalną opieką
 - Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny²⁵
 - Odsetek ludności posiadającej podstawowe lub bardziej zaawansowane ogólne umiejętności cyfrowe.

²² Zgodnie z wymogami Komitetu Ochrony Socjalnej wskaźnik ten mierzy się za pomocą „dochodu nieskorygowanego” (tj. bez uwzględniania rzeczowych transferów socjalnych), rezygnując ze stosowania jednostek standardów siły nabywczej (PPS).

²³ Poziomy tego wskaźnika są wyrażone w standardach siły nabywczej (PPS), natomiast zmiany wyrażone są w walucie krajowej w ujęciu realnym. Aby uniknąć krótkookresowych wahań, zarówno dla poziomów, jak i dla zmian stosuje się średnie 3-letnie. Wskaźnik ten należy odczytywać i interpretować w połączeniu z innymi wskaźnikami, takimi jak wskaźnik ubóstwa pracujących, stosunek między piątym a pierwszym decylem rozkładu wynagrodzeń (D5/D1) i inne istotne wskaźniki zawarte w Przeglądzie sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i przeglądzie sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej oraz wskaźniki wspólnych ram oceny.

²⁴ Mierzony jest jako różnica, w odniesieniu do całkowitej liczby ludności, między odsetkiem osób zagrożonych ubóstwem (dochodowym) przed transferem socjalnym i po transferze socjalnym.

²⁵ Brak możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie opieki medycznej dotyczy subiektywnej oceny osób, które w swojej opinii nie otrzymały badania lub leczenia konkretnego rodzaju lub się o nie nie starały, mimo istnienia takiej potrzeby, z następujących przyczyn: „kwestie finansowe”, „zbyt długa kolejka oczekujących” lub „zbyt duża odległość”. Opieka medyczna odnosi się do poszczególnych usług opieki zdrowotnej (badania medycznego lub leczenia, z wyłączeniem opieki dentystycznej) świadczonych przez lekarza lub przedstawiciela zawodów równorzędnych bądź pod jego bezpośrednim nadzorem, w zależności od krajowych systemów opieki zdrowotnej (definicja Eurostatu). Problemy zgłaszane w zakresie uzyskania opieki w przypadku choroby mogą odzwierciedlać przeszkody w dostępie do opieki.

Wskaźniki podstawowe są analizowane przy użyciu wspólnej metodyki uzgodnionej przez Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej (szczegółowe informacje zob. załącznik 3). Metodyka ta pozwala dokonać oceny sytuacji i zmian w państwach członkowskich na podstawie poziomów i zmian w skali roku²⁶ każdego ze wskaźników podstawowych w tablicy wskaźników społecznych. Poziomy i zmiany sklasyfikowane są na podstawie ich przesunięcia względem odpowiednich (nieważonych) średnich Unii Europejskiej. Wyniki państw członkowskich wyrażone jako poziom danego wskaźnika i jego zmiana są następnie łączone (stosując wcześniej ustalony wzór) i każde państwo członkowskie zostaje przypisane do jednej z siedmiu kategorii („najlepsze wyniki”, „wyniki powyżej średniej”, „wyniki dobre, ale wymagające obserwacji”, „wyniki odpowiadające średniej/neutralne”, „wyniki słabe, lecz poprawiające się”, „wymagające obserwacji” i „sytuacja krytyczna”). Na tej podstawie powstała tabela 1 zawierająca streszczenie tablicy wskaźników zgodnie z najnowszymi danymi liczbowymi dostępnymi w odniesieniu do każdego wskaźnika. W rozdziale 3 przedstawiono szczegółową analizę czternastu wskaźników, w tym, w stosownych przypadkach, długotrwałych tendencji i wskaźników dodatkowych.

Odczyt z tablicy wskaźników społecznych pomaga w identyfikacji wyzwań w zakresie zatrudnienia i problemów społecznych w państwach członkowskich. W kontekście europejskiego semestru wnioski płynące z tablicy wskaźników społecznych regularnie wykorzystywano w sprawozdaniach krajowych do celów analizy wyzwań specyficznych dla danego państwa. Na poziomie państw członkowskich z tablicy tej korzystano również przy opracowywaniu krajowych programów reform oraz programów stabilności i konwergencji. Wraz z dalszymi analizami zawartymi w Przeglądzie sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i w przeglądzie sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej w stosownych przypadkach stanowiły podstawę analizy kolejnych wniosków Komisji w sprawie zaleceń dla poszczególnych krajów. W trakcie tego procesu uzasadnione jest skrupulatne i niemechaniczne odczytywanie tablicy, a także rozważenie dalszych elementów – o charakterze jakościowym i ilościowym.

²⁶ Z wyjątkiem dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych, które mierzy się jako numer indeksujący (2008=100, odzwierciedlając w ten sposób zmiany w porównaniu z okresem sprzed kryzysu) i które ulegają zmianie w ostatnim roku, oraz zarobków netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie, wobec których stosuje się średnie 3-letnie, jak uzgodniono z Komitetem ds. Zatrudnienia i Komitetem Ochrony Socjalnej.

Tablica wskaźników społecznych będzie zapewniać wsparcie przy przygotowywaniu krajowych planów reform oraz planów odbudowy i zwiększania odporności, które stanowią główne dokumenty odniesienia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Zgodnie z roczną strategią zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021²⁷ wprowadzenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności pociągnie za sobą zmiany w cyklu europejskiego semestru 2021. Biorąc pod uwagę komplementarność z europejskim semestrem, zachęca się państwa członkowskie do przedstawienia w jednym zintegrowanym dokumencie krajowego programu reform oraz planu odbudowy i zwiększania odporności. Ponadto, jak podkreślono w wytycznych dla państw członkowskich dotyczących planów odbudowy i zwiększania odporności²⁸, zachęca się państwa członkowskie, by wyjaśniły ogólnie, w jaki sposób plany te są spójne z Europejskim filarem praw socjalnych i skutecznie przyczyniają się do jego realizacji. Ponadto zachęca się je do przedstawienia obrazu ogólnego wpływu planu na gospodarkę i społeczeństwo (wraz z oceną perspektyw makroekonomicznych), przedstawiając odpowiednie wskaźniki, w tym z tablicy wskaźników społecznych. W przypadku państw członkowskich, które przedłożą swoje plany w 2021 r., Komisja oceni treść tych planów w dokumentach analitycznych dołączonych do wniosków dotyczących aktów wykonawczych Rady²⁹.

²⁷ COM(2020) 575 final.

²⁸ SWD(2020) 205 final.

²⁹ W 2021 r. sprawozdania krajowe zostaną zastąpione tymi dokumentami. Ponadto w przypadku tych państw członkowskich w 2021 r. Komisja nie przedstawi zaleceń dla poszczególnych krajów, z wyjątkiem zaleceń dotyczących sytuacji budżetowej przewidzianych w pakiecie stabilności i wzrostu.

Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu na 2021 r. uwzględnia w tablicy wskaźników społecznych wymiar regionalny. Ewolucja wskaźników na poziomie krajowym może zacierać istotne różnice na poziomie regionalnym (a w wielu państwach członkowskich decyzje dotyczące szeregu polityk i finansowania podejmuje się często właśnie na tym szczeblu). W związku z tym od dwóch lat we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na podstawie tablicy wskaźników społecznych przedstawiono wnioski dotyczące sytuacji na poziomie regionalnym. W szczególności, w załączniku 4 przedstawiono szereg map ukazujących niektóre wskaźniki podstawowe w tablicy wskaźników społecznych w poszczególnych państwach członkowskich w podziale regionalnym³⁰. Ponadto analiza w rozdziale 3 zawiera, w stosownych przypadkach, ustalenia na szczeblu regionalnym dla państw członkowskich, w których istnieją duże różnice³¹ między regionami szczebla NUTS 2. Dane i ustalenia umożliwiają lepsze zrozumienie tego, jaka jest sytuacja różnych regionów w danym kraju, jeśli chodzi o niektóre kluczowe wymiary filaru, i pomagają monitorować konwergencję w poszczególnych krajach, oceniać wpływ polityk regionalnych i kształtować kierunki polityki regionalnej.

2.2 Wnioski płynące z tablicy wskaźników społecznych

Tablica wskaźników społecznych odzwierciedla warunki zatrudnienia po kryzysie związanym z COVID-19, pokazując jednocześnie warunki społeczne i warunki w zakresie umiejętności przed pandemią, z powodu niedoboru danych. Od czasu przedstawienia tablicy wskaźników ocena sytuacji państw członkowskich w zakresie jej wskaźników podstawowych (za pomocą metodyki opisanej w poprzedniej sekcji) opiera się na najnowszych dostępnych danych rocznych, zarówno w odniesieniu do poziomów, jak i zmian. Na obecnym etapie podejście to oznaczałoby analizę danych z 2019 r. (oraz zmian w odniesieniu do 2018 r.) dla większości wskaźników. Wykorzystanie danych rocznych nie pozwoliłoby jednak na zaobserwowanie najnowszych zmian na rynku pracy w kontekście kryzysu i ich odwrócenia w porównaniu z przeszłymi trendami (sprzed pandemii). W tym kontekście grupa ds. wskaźników EMCO zgodziła się tymczasowo odstąpić od stosowania danych rocznych do oceny tablicy wskaźników społecznych i zamiast tego stosować najnowsze dane kwartalne w odniesieniu do następujących pięciu wskaźników podstawowych rynku pracy³², dla których są one faktycznie dostępne (na podstawie badania aktywności ekonomicznej ludności):

³⁰ W odniesieniu do których dostępne są dane na szczeblu regionalnym (NUTS 2) (wczesne kończenie nauki, różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn, odsetek młodzieży NEET, wskaźnik zatrudnienia, stopa bezrobocia, stopa bezrobocia długotrwałego, wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, wpływ transferów socjalnych (bez emerytur) na ograniczenie ubóstwa, niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny i wskaźnik zróżnicowania kwintylowego).

³¹ W oparciu o współczynnik zmienności ważony według liczby mieszkańców.

³² W przypadku tych pięciu wskaźników wartości z II kw. 2020 r. (wyrównane sezonowo) stosuje się jako „poziomy” wskaźników, a różnice między II kw. 2020 r. a analogicznym okresem w 2019 r. (wyrównane sezonowo) stosuje się jako „zmiany”. Odpowiednie roczne wykresy rozproszenia i tabele danych za rok 2019 przedstawiono w załączniku w celach informacyjnych.

- Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat
- Różnica wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn (w wieku 20–64 lat)
- Stopa bezrobocia osób w wieku 15–74 lat
- Stopa bezrobocia długotrwałego osób w wieku 15–74 lat
- Młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nie szkoląca się (odsetek młodzieży NEET) w wieku 15–24 lat

Wskaźniki podstawowe wskazują na pewne pogorszenie się warunków na rynku pracy w pierwszej połowie 2020 r. Spośród pięciu wyżej wymienionych wskaźników rynku pracy, wskaźnik zatrudnienia i wskaźnik dotyczący młodzieży NEET pogorszyły się w UE-27³³ w II kw. 2020 r. w porównaniu z tym samym kwartałem 2019 r., natomiast stopa bezrobocia i różnica wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn pozostały mniej więcej na stałym poziomie; stopa bezrobocia długotrwałego wykazała natomiast pewną poprawę (więcej szczegółowych informacji na temat ostatnich tendencji w rozdziale 1).

Wskaźniki społeczne i wskaźniki umiejętności, w odniesieniu do których dostępne są jedynie dane sprzed pandemii COVID-19, w 2019 r. nadal ulegały poprawie³⁴. Pozostałe dziewięć wskaźników podstawowych wykazuje pozytywną lub zasadniczo stabilną tendencję w ujęciu rocznym (tj. w 2019 lub 2018 r. w zależności od dostępności danych). W szczególności poprawę zaobserwowano średnio w odniesieniu do wskaźników ubóstwa, nierówności i wskaźników pokrewnych (tj. odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, wskaźnik zróżnicowania kwintylowego, dochody do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca, zarobki netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie), a także w odniesieniu do wskaźników dotyczących edukacji, opieki nad dziećmi i umiejętności (osoby wcześniej kończące naukę, udział dzieci w wieku poniżej trzech lat w opiece nad dziećmi, odsetek ludności posiadającej podstawowe lub ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe). Zaobserwowano zasadniczo stabilną tendencję w zakresie wpływu transferów socjalnych na ograniczenie ubóstwa i subiektywnych ocen dotyczących niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki zdrowotnej.

³³ Dane te odnoszą się do średnich ważonych UE, z wyjątkiem wskaźnika „zarobki netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie”, dla którego użyto średniej nieważonej.

³⁴ Datą graniczną dla ekstrakcji wskaźników podstawowych zawartych w tablicy wskaźników społecznych jest 11 stycznia 2021 r.

Jak uwidoczono na wykresach rozproszenia w rozdziale 3, w przypadku większości wskaźników rynku pracy (z wyjątkiem stopy bezrobocia i stopy bezrobocia długotrwałego) w poszczególnych państwach członkowskich można zaobserwować rozbieżne tendencje.

Oznacza to, że średnio państwa członkowskie o gorszej sytuacji wyjściowej doświadczyły silniejszego pogorszenia w II kw. 2020 r. Jednak można zasadniczo zaobserwować pewien stopień konwergencji w przypadku pozostałych wskaźników podstawowych (w niektórych przypadkach tendencja ta nie jest jasno określona).

Prawie wszystkie państwa członkowskie borykają się z wyzwaniami dotyczącymi co najmniej jednego wskaźnika podstawowego. Jeśli chodzi o wszystkie trzy najbardziej problematyczne kategorie w ujęciu łącznym (tj. „sytuacja krytyczna”, „wymagające obserwacji” i „wyniki słabe, lecz poprawiające się”) wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Niemiec i Niderlandów, są nimi oznaczone co najmniej raz. Jeśli chodzi tylko o kategorię „sytuacja krytyczna” (tj. wskaźniki, których poziom jest znacznie gorszy od średniej, nie poprawia się wystarczająco szybko lub w ciągu ostatniego roku uległ dalszemu pogorszeniu), oznaczono nią 13 państw członkowskich, tj. o jedno państwo mniej niż we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2020 r.³⁵ Do tej grupy krajów dołączyły Węgry (a raczej powróciły po jej opuszczeniu w poprzednim roku), natomiast nie ma już w tej grupie Estonii i Litwy. W 14 ocenianych dziedzinach stwierdzono w sumie 120 przypadków „sytuacji krytycznych”, „wymagających obserwacji” i „wyników słabych, lecz poprawiających się”, co stanowi ok. 32 % całkowitej liczby ocen (taka sama wartość procentowa jak we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2020 r.). Wśród nich 41 przypadków to „sytuacje krytyczne” (co odpowiada 11,1 % wszystkich ocen), podczas gdy we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2019 r. takich przypadków było 40 (co odpowiadało 10,3 % wszystkich ocen).

³⁵ Dane liczbowe nie są bezpośrednio porównywalne, ponieważ badanie przeprowadzono w sprawozdaniu na rok 2020 na państwach UE-28, a w bieżącym sprawozdaniu – na państwach UE-27; na obliczenie średnich wartości i odchyłeń standardowych wpływa zestaw państw. W sprawozdaniu na rok 2020 r. nie odnotowano „sytuacji krytycznych” w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa.

Podobnie jak w poprzednich latach sytuacja państw członkowskich i waga stojących przed nimi wyzwań znacznie się różnią w zależności od państwa – co odzwierciedla również wpływ kryzysu, jeśli chodzi o wskaźniki rynku pracy. Sytuacja Rumunii, Włoch, Grecji i Hiszpanii jest zaliczana do kategorii „krytyczna”, „wymagająca obserwacji” lub „wyniki słabe, lecz poprawiające się” w przypadku co najmniej dziesięciu wskaźników, a zaraz za nimi plasuje się Bułgaria zmagająca się z dziewięcioma wyzwaniami (zob. tabela 1). Spośród tych państw największa liczba przypadków „sytuacji krytycznych” występuje w Bułgarii, Rumunii i Włoszech (w każdym z nich po sześć), a następnie w Hiszpanii (pięć) i Grecji (trzy). Grecja, Rumunia i Hiszpania wykazują jednak również szereg pozytywnych ocen (zarejestrowanych przed rozpoczęciem pandemii): Grecja jest jednym z państw osiagających „najlepsze wyniki” w zakresie wczesnego kończenia nauki i „wyniki powyżej średniej” w zakresie nierówności w dochodach i poziomu indywidualnych umiejętności cyfrowych; Hiszpania znajduje się wśród państw osiagających „najlepsze wyniki” pod względem uczestnictwa w opiece nad dziećmi i ma „wyniki powyżej średniej” pod względem niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny; Rumunia znajduje się wśród państw osiagających „najlepsze wyniki” w zakresie wzrostu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych na mieszkańca. Pod względem ogólnej liczby wyzwań kolejne miejsca zajmują Łotwa (siedem wyzwań), Cypr i Węgry (po sześć wyzwań)³⁶. Natomiast „najlepsze wyniki” lub „wyniki powyżej średniej” osiagają pod względem 10 wskaźników podstawowych Dania i Niderlandy, a w dalszej kolejności plasują się Czechy i Szwecja (po dziewięć wskaźników) oraz Finlandia (osiem wskaźników).

³⁶ Należy zauważyć, że we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na rok 2020 Włochy uwzględniły ponad 10 wyzwań. W chwili sporządzania sprawozdania w przypadku Włoch brakuje danych dotyczących czterech wskaźników podstawowych, a w przypadku Łotwy – danych dotyczących jednego wskaźnika.

Tabela 1. Podsumowanie wskaźników podstawowych w tablicy wskaźników społecznych

Year	Equal opportunities and access to the labour market					Dynamic labour markets and fair working conditions					Public support / Social protection and inclusion			
	Early leavers from education and training	Gender employment gap	Income quintile ratio	At risk of poverty or social exclusion rate	Youth NEET rate	Employment rate	Unemployment rate	Long-term unemployment rate	GDHI per capita growth	Net earnings of a full-time single worker earning AW	Impact of social transfers on poverty reduction	Children aged less than 3 years in formal childcare	Self-reported unmet need for medical care	Individuals' level of digital skills
	2019	Q2-2020	2019	2019	Q2-2020	Q2-2020	Q2-2020	Q2-2020	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Best performers	EL, HR, IE, LT, SI	FI, LT, LV	BE, CZ, SI	FI, SI	CZ, LV, NL, SE	CZ, DE, NL, SE	CZ, DE, PL		EE, HU, LT, RO	DE, DK, IE, LU, NL	AT, DK, FI, IE, SI	BE, DK, ES, LU, NL, PT, SE		DE, DK, FI, NL, SE
Better than average	CZ, EE, FI, PL, PT, SE	AT, DE, DK, FR, LU, PT, SE, SI	AT, DK, EL, FI, IE, MT, NL	AT, CY, DE, DK, HR, NL, PL, SK	DK, EE, LU, MT, PL, SI	DK, EE, FI, LT, LV, MT, PL	BE, FR, HU, IE, IT, MT, NL, PT	CZ, DK, EE, FR, HU, NL, PL, PT	CZ, SE, SK	BE, FI, SE	BE, FR, LT, SE, SK	FR, LT, MT, SI	AT, CZ, DE, ES, LT, LU, MT, NL	AT, CZ, EE, EL, HR, IE
On average	AT, BE, DE, DK, FR, LV, NL, SK	BE, BG, EE, ES, HR, IE, NL, SK	DE, EE, FR, HR, HU, LU, PL, PT	BE, HU, IE, LU, PT	BE, FI, HU, LT, PT, SK	CY, FR, HU, LU, SI, SK	AT, BG, CY, DK, FI, HR, LU, RO, SI, SK	AT, BE, BG, CY, FI, HR, IE, LV, RO, SE, SI	DE, DK, FI, FR, HR, IE, LV, NL, PT, SI	CY, EL, FR, MT	CY, CZ, DE, NL, PL	CY, DE, EE, FI, IE, IT, LV	BE, BG, CY, FR, HR, HU, IE, IT, PT, SE, SI, SK	BE, ES, FR, LT, MT, PT, SI, SK
Good but to monitor			SK	CZ, FR				MT		AT				LU
Weak but improving	IT, RO	EL	LT	EL, IT, LT	RO	HR	EL	EL, ES, IT		BG, HU, LT, LV, PL, RO		SK	EE, EL, LV	
To watch	CY, HU, LU	CY, CZ	CY, ES, SE	EE, ES, MT, SE	AT, EL, FR, HR, IE	AT, BE, BG, IE, PT, RO	EE, LT, LV, SE	LT, LU, SK	AT, BE, ES	CZ, EE, ES, HR, IT, PT, SI	EE, HR, HU, LU, MT, PT	AT, BG, EL	DK, FI, PL, RO	CY, HU, PL
Critical situations	BG, ES, MT	HU, IT, MT, PL, RO	BG, IT, LV, RO	BG, LV, RO	BG, CY, ES, IT	EL, ES, IT	ES		CY, EL, IT	SK	BG, EL, ES, IT, LV, RO	CZ, HR, HU, PL, RO		BG, LV, RO

Uwaga: dane aktualizowane 11 stycznia 2021 r. Brak dostępnych danych na temat odsetka młodzieży NEET i wskaźnika bezrobocia długotrwałego w przypadku DE. Brak dostępnych danych dotyczących wzrostu dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca w przypadku BG i MT. Brak dostępnych danych dotyczących poziomu umiejętności cyfrowych osób dla IT (brak danych za 2017 r.). Przerwy w szeregu i pozostałe oznaczenia statystyczne podane są w załącznikach 1 i 2.

3. REFORMY W OBSZARZE ZATRUDNIENIA I POLITYKI SPOŁECZNEJ – DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE I OSIĄGANE WYNIKI

W niniejszej sekcji przedstawiono ogólny zarys kluczowych wskaźników i działań w obszarze zatrudnienia i polityki społecznej podjętych przez państwa członkowskie w obszarach priorytetowych określonych w unijnych wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia przyjętych przez Radę w 2020 r.³⁷ Niniejsza sekcja opiera się na krajowych programach reform państw członkowskich na 2020 r. i na źródłach Komisji Europejskiej³⁸. Jeżeli nie wskazano inaczej, w sprawozdaniu przedstawiono wyłącznie działania w ramach polityki wdrożone po czerwcu 2019 r. Dogłębna analiza sytuacji na rynku pracy w ostatnim czasie znajduje się w rocznym przeglądzie z 2020 r. dotyczącym zmian na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń³⁹ oraz w rocznym przeglądzie z 2020 r. dotyczącym zatrudnienia i kwestii społecznych w Europie⁴⁰.

3.1 Wytyczna 5:

Pobudzanie popytu na pracę

Niniejszy rozdział jest poświęcony wdrażaniu wytycznej nr 5 dotyczącej zatrudnienia, w której zaleca się państwom członkowskim stworzenie warunków sprzyjających popytowi na pracę i tworzeniu miejsc pracy. W pierwszej kolejności przedstawiono przegląd stopy bezrobocia i wskaźnika zatrudnienia w poszczególnych państwach członkowskich, uzupełniając analizę na poziomie UE przedstawioną w rozdziale 1. Następnie zbadano tendencje w zakresie samozatrudnienia, dynamikę płac, minimalne wynagrodzenie i zmiany w zakresie klina podatkowego. W sekcji 3.1.2 przedstawiono środki z zakresu polityki wdrożone przez państwa członkowskie w tych obszarach, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań politycznych mających na celu utrzymanie zatrudnienia i wspieranie tworzenia miejsc pracy w kontekście pandemii.

³⁷ Dz.U. L 344 z 19.10.2020, s. 22–28.

³⁸ W tym na bazie danych LABREF dostępnej pod adresem: <https://europa.eu/!NR68Bw>.

³⁹ Komisja Europejska (2020). Labour Market and Wage Developments in Europe [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie]. Roczny przegląd z 2020 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

⁴⁰ Komisja Europejska (2020). Employment and Social Developments in Europe [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie]. Roczny przegląd z 2020 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!MM76mf>

3.1.1 Kluczowe wskaźniki

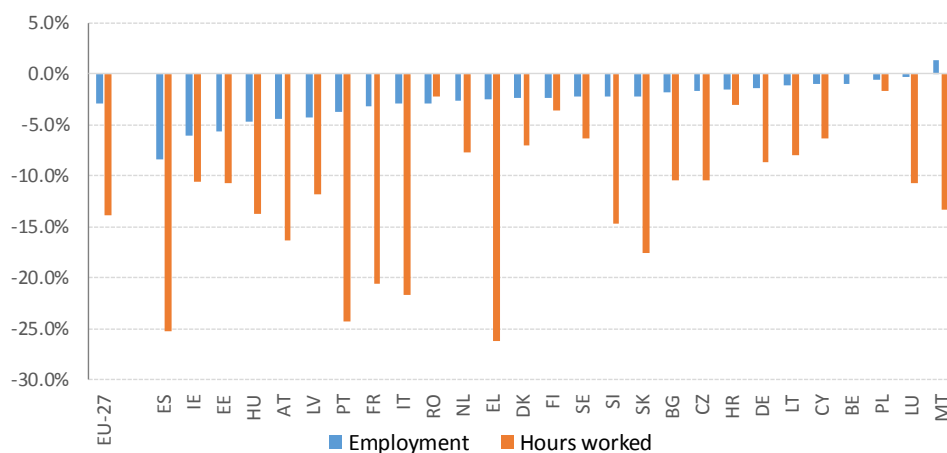
Liczba osób zatrudnionych zmalała w II kwartale 2020 r., co odzwierciedla wpływ kryzysu

związanego z COVID-19. W 2019 r. całkowite zatrudnienie (zatrudnienie krajowe na podstawie danych z rachunków narodowych, wyrównane sezonowo) wzrosło lub pozostało stabilne we wszystkich państwach członkowskich w porównaniu z 2018 r. (z wyjątkiem niewielkich spadków w Polsce i Rumunii). W I kw. 2020 r. w kilku państwach członkowskich tempo wzrostu zatrudnienia zmalało lub było ujemne (średnio -0,2 % w UE w ujęciu kwartał do kwartału).

Następnie wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem Malty) odnotowały spadek w drugim kwartale (średnio o -2,8 % w UE). W porównaniu ze szczytem zatrudnienia w IV kw. 2019 r. był to spadek o ponad 6 mln osób. Największe spadki odnotowały Hiszpania (-8,4 %, co odpowiada 1,7 mln osób), Irlandia (-6,1 %), Estonia (-5,6 %) i Węgry (-4,6 %). W pozostałych trzynastu państwach członkowskich wzrost zatrudnienia był niższy niż -2 % (wykres 7). Spadek ten był natomiast bardziej umiarkowany na Cyprze (-1 %), w Polsce (-0,5 %) i w Luksemburgu (-0,3 %). Malta była jedynym państwem, które odnotowało wzrost zatrudnienia (o 1,4 %). W III kw. 2020 r. zatrudnienie częściowo wzrosło w porównaniu z poprzednim kwartałem (średnio w UE o 0,9 %). Wzrost odnotowano w 19 państwach członkowskich (nie pokazano na wykresie), a największe w Irlandii (+3,3 %), Hiszpanii (+3,1 %), Austrii (+3 %) i na Węgrzech (+2,4 %). Natomiast Rumunia i Litwa odnotowały największe straty w zatrudnieniu, odpowiednio o -1 % i -1,9 % w porównaniu z poprzednim kwartałem.

Wykres 7: Znaczący spadek zatrudnienia w całej UE

Procentowa zmiana w zatrudnieniu całkowitym i liczbie przepracowanych godzin w okresie od IV kw. 2019 r. do II kw. 2020 r.

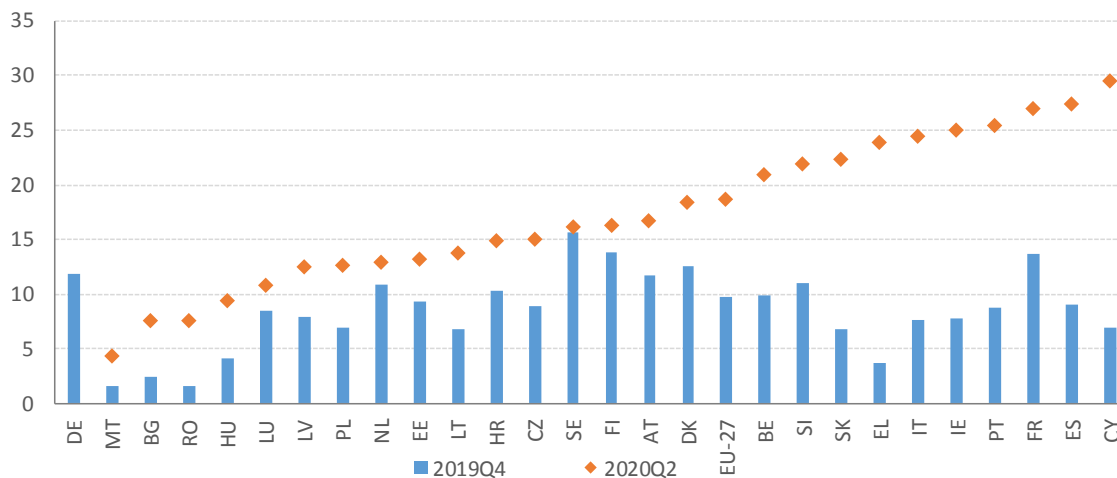


Źródło: Eurostat, rachunki narodowe.

Uwaga: dane wyrównane sezonowo i kalendarzowo, z wyjątkiem sezonowego wyrównania dla CZ, EL, FR, MT, PL, PT, SK (zatrudnienie) i MT, SK (przepracowane godziny). Brak danych dotyczących przepracowanych godzin w przypadku BE.

Wykres 8: Nieobecności w pracy gwałtownie wzrosły w całej UE

Nieobecności w pracy jako udział w zatrudnieniu całkowitym (20–64)



Źródło:

Eurostat, BAEL. Uwaga: dane wyrównane sezonowo. Brak dostępnych danych dla DE za II kw. 2020 r.

Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy pomogły powstrzymać likwidację miejsc pracy. Od początku kryzysu państwa członkowskie wprowadziły lub rozszerzyły mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub inne programy utrzymania miejsc pracy w celu ograniczenia ich utraty, uniknięcia rozproszenia kapitału ludzkiego na poziomie przedsiębiorstw i utrzymania łącznego popytu w fazie znacznego załamania gospodarczego. Jednocześnie pracodawcy samodzielnie dostosowali swój popyt na pracę, aby zapewnić trwałość swojej działalności. Jak już pokazano w sekcji 1 i co wyraźnie widać na wykresie 7, spadek liczby przepracowanych godzin był znacznie większy niż spadek zatrudnienia (-13,9 % wobec 3 % w UE w II kw. 2020 r. w porównaniu z IV kw. 2019 r.), co można w dużej mierze przypisać funkcjonowaniu mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Spośród wszystkich państw największe rozbieżności między tymi dwoma wskaźnikami⁴¹ można było zaobserwować w Luksemburgu, Grecji, na Słowacji, Litwie, we Włoszech, Portugalii, Słowenii i Francji. Liczba przepracowanych godzin częściowo wzrosła w III kw. 2020 r., przy czym średni wzrost wyniósł 11,9 % w porównaniu z poprzednim kwartałem i wzrosty odnotowano we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Rumunii. Jednocześnie, jak widać na wykresie 8, liczba pracowników nieaktywnych zawodowo (jako udział w zatrudnieniu całkowitym) gwałtownie wzrosła w II kw., osiągając w UE wzrost o 9 p.p. (z 9,7 % w IV kw. 2019 r., po stabilnej tendencji w ostatniej dekadzie, do 18,7 % w II kw. 2020 r.). Same przestoje w pracy stanowiły prawie połowę wszystkich nieobecności (nagły wzrost z 0,2 % w IV kw. 2019 r. do 7,4 % w II kw. 2020 r.). Największy wzrost udziału nieobecności odnotowano na Cyprze (+22,6 p.p.), w Grecji (+20,3 p.p.), w Hiszpanii (+18,4 p.p.), w Irlandii (+17,4 p.p.), we Włoszech (+16,9 p.p.) i w Portugalii (+16,8 p.p.). W trzecim kwartale odsetek pracowników nieobecnych spadł do 9,1 % (1,1 % biorąc pod uwagę jedynie przestoje w pracy).

Wykorzystanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy osiągnęło bezprecedensowy poziom podczas kryzysu związanego z COVID-19 we wszystkich państwach (dla których dane są publicznie dostępne)⁴². Stosowanie zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy było szczególnie rozpowszechnione w sektorze usług (głównie w hotelach i restauracjach) oraz w handlu detalicznym. Wykorzystanie to było stosunkowo niższe w państwach członkowskich, w których wprowadzono nowe rozwiązania. Mogło to być po części spowodowane strukturą ich mechanizmów, powolnym dostosowywaniem się do nowych procedur administracyjnych lub opóźnieniami w ich wdrażaniu. W ramach niektórych nowo utworzonych mechanizmów (np. w Bułgarii, Czechach, Chorwacji i na Węgrzech) wymóg dzielenia się przez przedsiębiorstwa częścią kosztów mógł ograniczyć ich wykorzystanie. W Polsce początkowy poziom wykorzystania został obniżony przez wymóg utrzymania zatrudnienia po wygaśnięciu wsparcia.

⁴¹ Przyjmując stosunek spadku liczby przepracowanych godzin do spadku zatrudnienia.

⁴² Więcej informacji można znaleźć w rocznym przeglądzie z 2020 r. dotyczącym zmian na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń:

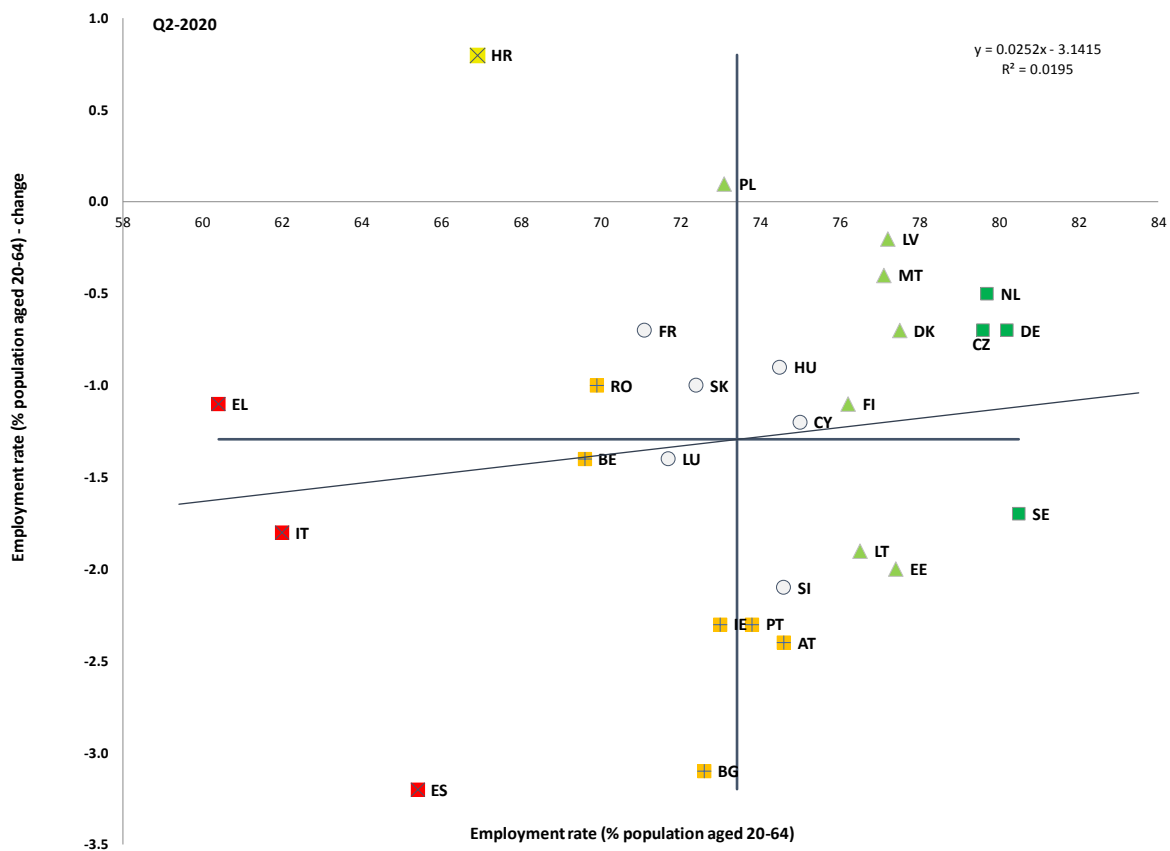
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=113&furtherNews=yes&newsId=9873>.

Ograniczony spadek ogólnego wskaźnika zatrudnienia kryje w sobie duże różnice pomiędzy państwami członkowskimi. W 2019 r. wskaźnik zatrudnienia (grupa wiekowa 20–64 lata) wzrósł średnio we wszystkich państwach członkowskich (z wyjątkiem niewielkiego spadku zatrudnienia w Szwecji, które jednak wciąż utrzymuje się na najwyższym poziomie w całej UE). Jak pokazano w sekcji 1, w II kw. 2020 r. wskaźnik zatrudnienia spadł o 1,2 p.p. do 72,1 % z najwyższego poziomu 73,3 % osiągniętego w II kw. 2019 r. (przywracając wskaźnik do poziomu zaobserwowanego w pierwszym kwartale 2018 r.). Jak wspomniano, ogólnie niewielki spadek można przypisać środkom nadzwyczajnym podjętym w kontekście kryzysu. Sytuacja ta kryje jednak w sobie znaczne zróżnicowanie pomiędzy państwami członkowskimi. Jak pokazano na wykresie 9, na podstawie danych Eurostatu (BAEL), największy spadek (o 3,2 p.p.) odnotowała Hiszpania, a następnie Bułgaria (o 3,1 p.p.), Austria (o 2,4 p.p.) oraz Irlandia i Portugalia (o 2,3 p.p.). Natomiast Chorwacja i Polska odnotowały wzrost (o odpowiednio 0,8 p.p. i 0,1 p.p.), a wskaźnik na Malcie i Łotwie był stabilny lub marginalnie malejący. W III kw. ogólny wskaźnik zatrudnienia nieznacznie wzrósł do 72,4 %, przy czym wzrost w porównaniu z II kw. odnotowano we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem czterech (Szwecji, Łotwy, Cypru i Litwy).

W świetle oceny opartej na metodyce głównych wskaźników z tablicy wskaźników społecznych sytuacja nie zmienia się znacząco w porównaniu z poprzednimi latami, przy czym sytuacja w Grecji, Włoszech i Hiszpanii nadal oznaczana jest jako „krytyczna” (ze wskaźnikami wynoszącymi około lub poniżej 65 %), natomiast Szwecja, Niemcy, Czechy i Niderlandy osiągają najlepsze wyniki (ze wskaźnikami bliskimi lub powyżej 80 %). Nagły spadek wskaźników zatrudnienia w II kw. 2020 r. wyjaśnia zaklasyfikowanie Bułgarii, Irlandii, Austrii i Portugalii jako „państw wymagających obserwacji” (choć odnośne poziomy są nadal bliskie średniej). Belgia i Rumunia, gdzie wskaźniki zatrudnienia spadły poniżej 70 % w ciągu ostatniego roku, są również „państwami wymagającymi obserwacji”. Chorwację, która nadal odnotowywała niski wskaźnik zatrudnienia na poziomie 66,9 % w II kw. 2020 r., zaliczono do kategorii „wyniki słabe, lecz poprawiające się” z uwagi na wzrost (pomimo kryzysu). Rosnąca linia regresji sugeruje, że państwa członkowskie doświadczają nieznacznie rozbieżnej tendencji (tj. wskaźniki zatrudnienia spadały szybciej w państwach wychodzących z niższego poziomu). Dopiero okaże się, czy tendencja ta utrzyma się w czasie, jak to miało miejsce w czasie kryzysu finansowego. W szeregu państw członkowskich występują duże różnice regionalne, jeśli chodzi o wskaźnik zatrudnienia (zob. załącznik 4).

Wykres 9: Wskaźnik zatrudnienia spadł prawie we wszystkich państwach członkowskich

Wskaźnik zatrudnienia (osoby w wieku 20–64 lat) i jego zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)

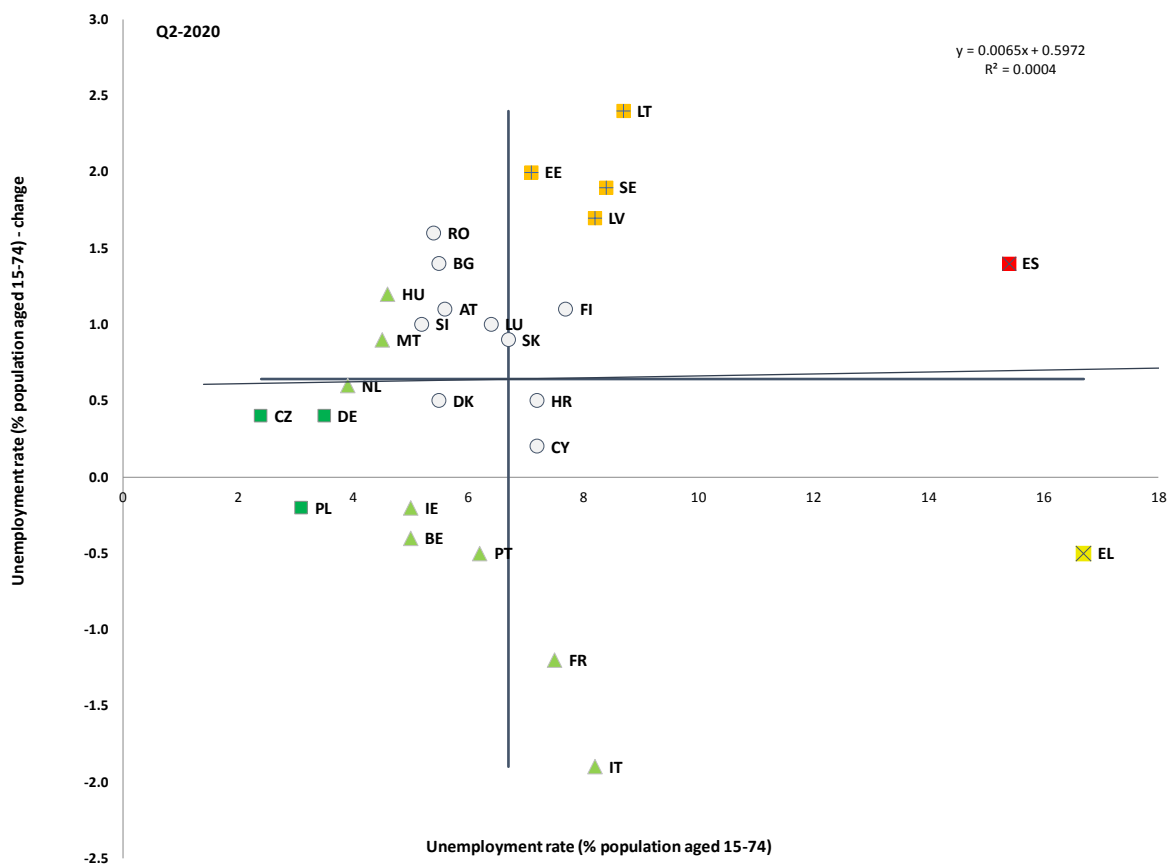


Źródło: Eurostat, BAEL. Okres: wartości w II kw. 2020 r. i zmiany w skali roku w stosunku do II kw. 2019 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

W większości państw członkowskich wzrost bezrobocia był jak dotąd umiarkowany. Jak pokazano w sekcji 1, średnia stopa bezrobocia w UE wzrosła do 7,8 % w lipcu 2020 r., tj. tylko o 1,3 p.p. w porównaniu z najniższym poziomem sprzed kryzysu odnotowanym w lutym 2020 r., a następnie spadła do 7,5 % w listopadzie 2020 r. Wynika to ze stałego spadku w większości państw członkowskich odnotowanego w 2019 r. Tak umiarkowany wzrost może być postrzegany jako efekt funkcjonowania mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, choć częściowo można to tłumaczyć biernością zawodową (w kilku państwach członkowskich znaczna część pracowników zrezygnowała z aktywnego poszukiwania pracy, zwłaszcza w trakcie obowiązywania ograniczeń w przemieszczaniu się). Z wykresu 10, przedstawiającego stopę bezrobocia w II kw. 2020 r. oraz jej zmianę w stosunku do II kw. 2019 r., wynika, że tak umiarkowanemu średniemu wzrostowi odpowiadają bardzo różne trendy krajowe. W 20 spośród 27 państw członkowskich stopa bezrobocia w rzeczywistości wzrosła w tym okresie, przy czym wzrost ten wynosił blisko 2 p.p. lub więcej na Litwie, Łotwie, w Estonii i Szwecji (wszystkie te państwa oznaczono jako „wymagające obserwacji” zgodnie z metodyką określoną w tablicy wskaźników społecznych). Natomiast we Włoszech, Francji, Portugalii, Belgii, Irlandii, Polsce i Grecji stopa bezrobocia w II kw. rzeczywiście spadła (w przypadku Włoch o blisko 2 p.p.). Zmniejszający się współczynnik aktywności zawodowej (o 2,9 p.p. w Portugalii, o 2,8 p.p. we Włoszech, o 2,7 p.p. w Irlandii, o 2 p.p. we Francji, o 1,7 p.p. w Belgii i o 1,4 p.p. w Grecji) może pomóc w wyjaśnieniu tego zjawiska. Dane za III kw. 2020 r. wskazują jednak na rzeczywisty wzrost bezrobocia w porównaniu z rokiem poprzednim we wszystkich państwach z wyjątkiem Grecji. W ujęciu porównawczym Hiszpanię zaklasyfikowano do kategorii „sytuacja krytyczna”, a Grecję – „wyniki słabe, lecz poprawiające się” (w obu przypadkach przy stopie bezrobocia powyżej 15 %), natomiast Czechy, Niemcy i Polskę (wszystkie ze stopą bezrobocia poniżej 4 %) – do kategorii „najlepsze wyniki”. Duże różnice utrzymują się na poziomie regionalnym (zob. załącznik 4), przy czym niektóre regiony Grecji, Włoch i Hiszpanii odnotowują stopę bezrobocia powyżej 20 %.

Wykres 10: Bezrobocie wzrosło w większości państw członkowskich, przy czym jego ogólny wzrost był umiarkowany

Stopa bezrobocia (osoby w wieku 15–74 lat) i zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tabelcy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, BAEL. Okres: wartości w II kw. 2020 r. i zmiany w skali roku w stosunku do II kw. 2019 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

Kryzys w stosunkowo mniejszym stopniu dotknął samozatrudnienia niż zatrudnienia całkowitego – przy czym można zaobserwować większe zróżnicowanie między poszczególnymi państwami członkowskimi. W okresie od IV kw. 2019 r. do II kw. 2020 r. liczba osób samozatrudnionych spadła o 2,2 % (czyli 677 000 osób) w porównaniu z 3 % w przypadku zatrudnienia całkowitego (dane liczbowe z rachunków narodowych, wyrównane sezonowo⁴³). Chociaż spadek ten jest znaczny, porównanie z zatrudnieniem całkowitym sugeruje, że duża część osób samozatrudnionych zdołała utrzymać swoją działalność mimo załamania działalności gospodarczej, czy to dzięki (tymczasowemu) zmniejszeniu wielkości przedsiębiorstwa, czy też przejściu na zdalne formy pracy. Osoby samozatrudnione stanowią jednak jedną z kategorii najbardziej zagrożonych w przypadku przedłużającej się recesji, między innymi z powodu ograniczonego dostępu do systemów ochrony socjalnej w wielu państwach członkowskich. Tylko w ośmiu państwach członkowskich w okresie od IV kw. 2019 r. do II kw. 2020 r. samozatrudnienie spadło szybciej niż zatrudnienie całkowite (Bułgaria, Niemcy, Estonia, Grecja, Włochy, Rumunia, Słowacja i Finlandia). Ogólnie, największy spadek odnotowano w Rumunii (-11,7 %), a następnie w Estonii (-6,1 %), Irlandii (-5,5 %) i Hiszpanii (-4,6 %). Co ciekawe, w okresie od IV kw. 2019 r. do II kw. 2020 r. liczba osób samozatrudnionych wzrosła w jedenastu państwach członkowskich, przy czym największy wzrost odnotowano na Łotwie, w Chorwacji i na Malcie. W III kw. 2020 r. liczba osób samozatrudnionych utrzymywała się na mniej więcej stałym poziomie w porównaniu z II kw. (natomiast w przypadku całkowitego zatrudnienia nastąpił wzrost). Nadal spadała w szczególności w Rumunii, Niemczech, Finlandii, Słowacji, Francji, Danii, Włoszech, na Cyprze i w Bułgarii.

⁴³ Eurostat – dane z BAEL (grupa wiekowa 15–64 lat, dane niewyrównane sezonowo) wskazują na spadek o 1,8 % w tym samym okresie.

W ostatnich latach udział samozatrudnienia w całkowitym zatrudnieniu powoli spadał.

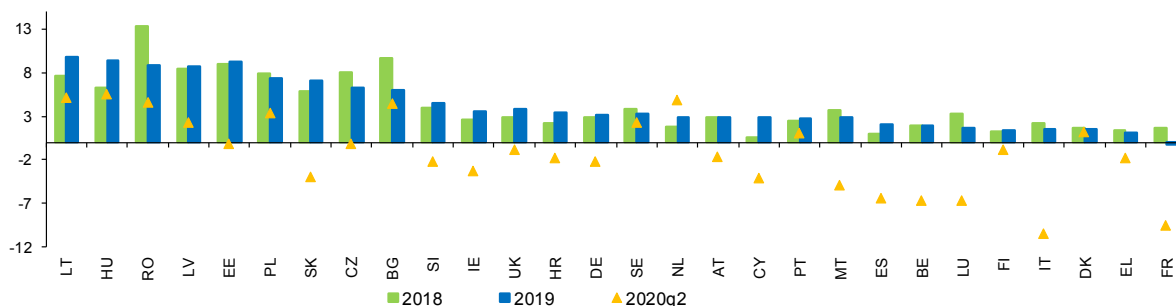
Ogólnie, udział samozatrudnienia w całkowitym zatrudnieniu powoli malał – z 14,3 % w 2008 r. do 13,4 % w 2019 r.⁴⁴ Spadek ten był widoczny w szczególności w fazie ekspansji gospodarczej w latach 2013–2019, kiedy to tworzenie miejsc pracy odbywało się w sposób bardziej niż proporcjonalny wśród pracowników. Jak szczegółowo pokazano we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na rok 2020, spadek ten z biegiem czasu kryje w sobie ciągłą zmianę struktury samozatrudnienia, polegającą na odejściu od tradycyjnej działalności na rzecz usług i sektorów o wyższej wartości dodanej – w szczególności od rolnictwa, handlu i transportu, w kierunku działalności informacyjno-komunikacyjnej, działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Tej zmianie strukturalnej towarzyszy szybszy wzrost średniego poziomu wykształcenia wśród osób samozatrudnionych niż wśród osób wykonujących pracę najemną: odsetek pracowników z wyższym wykształceniem wśród tych pierwszych wzrósł z 26 % w 2008 r. do 36,1 % w 2019 r., natomiast wśród osób wykonujących pracę najemną wzrost ten był bardziej ograniczony (z 26,1 % do 34,5 %). Kryzys prawdopodobnie przyspieszy zmianę w kierunku sektorów usługowych i wyższego poziomu wykształcenia wśród osób samozatrudnionych, ponieważ pracownicy o niskich umiejętnościach w tradycyjnych sektorach (których nie można prowadzić w sposób cyfrowy) należą do najbardziej zagrożonych.

⁴⁴ Eurostat – dane z BAEL, grupa wiekowa 15–64 lat.

Wzrost płac nominalnych przyspieszył w 2019 r., by następnie zareagować na załamanie gospodarcze. Średni wzrost nominalnych kosztów związanych z zatrudnieniem w UE-27 wyniósł ponad 3 % i przekroczył 4 % w krajach bałtyckich, Europie Środkowo-Wschodniej i Irlandii (wykres 11). W przypadku Węgier, Litwy i Irlandii zmiany w 2019 r. znacznie przewyższyły zmiany z roku poprzedniego, natomiast w Rumunii, Bułgarii, Estonii i Czechach odnotowano oznaki spowolnienia wysokiej tendencji wzrostowej. Płace spadły również w Szwecji, a zwłaszcza we Włoszech i Francji (w tym ostatnim państwie utrzymały się na tym samym poziomie co w 2018 r.). W 2020 r., gdy kilka państw członkowskich weszło w fazę recesji, w większości z nich wzrost wynagrodzenia na pracownika zaczął zwalniać. Reakcja ta odzwierciedla głównie niedobór przepracowanych godzin (a często także związanych z tym kosztów wynagrodzeń) związany z powszechnym stosowaniem mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy. W zależności od struktury systemów krajowych, udziału zaangażowanych pracowników i intensywności spadku liczby przepracowanych godzin spadki wynagrodzeń były bardzo zróżnicowane. Do II kw. 2020 r. duża liczba (18) państw członkowskich odnotowała negatywne zmiany (rok do roku), przy czym znaczny spadek odnotowano we Francji (-9,5 %), Luksemburgu (-6,8 %), Belgii (-6,7 %) i Włoszech (-10,5 %). W niektórych pozostałych państwach członkowskich zmiany pozytywne były wyższe niż 3 % (w Polsce, Bułgarii, Rumunii i Niderlandach), a szczególnie duże na Węgrzech (+5,5 %) i na Litwie (+5,1 %). Ponadto, ponieważ przedsiębiorstwa zmniejszające liczbę przepracowanych godzin starają się oszczędzać na kosztach pracy, na wysokość wynagrodzenia na pracownika wpływ miało również zamrożenie zmiennych składników wynagrodzenia lub odroczenie odnowienia umów o pracę. Wzrost płac w III kw. 2020 r. częściowo poprawił się w kilku państwach – tylko sześć państw odnotowało spadek – wraz ze wzrostem liczby przepracowanych godzin.

Wykres 11: Wzrost płac nominalnych okazał się ujemny w czasie kryzysu w większości państw członkowskich

Wynagrodzenie nominalne na pracownika w latach 2018–2019 i w II kwartale 2020 r., zmiana w % w skali roku



(1) Płace są mierzone za pomocą wskaźnika „nominalne wynagrodzenie na pracownika”, który oblicza się jako łączne koszty związane z zatrudnieniem podzielone przez łączną liczbę pracowników. Wynagrodzenie całkowite definiuje się jako pełne wynagrodzenie finansowe lub rzeczowe płacone przez pracodawcę na rzecz pracownika w zamian za wykonaną przez niego pracę w okresie obrachunkowym i składa się z dwóch elementów: (i) wynagrodzenia finansowego lub rzeczowego; oraz (ii) składek na ubezpieczenia społeczne opłacanych przez pracodawców. (2) Wszystkie wykorzystane dane są danymi z rachunków narodowych. Wskaźniki opierają się na wartościach w walucie krajowej. Pozytywne są wartościami średnimi ważonymi.

Źródło: Komisja Europejska, baza danych AMECO.

Chociaż wysokość wynagrodzenia na pracownika spadła, nastąpił wzrost stawek godzinowych na skutek zmniejszenia liczby przepracowanych godzin. Chociaż w Czechach wynagrodzenie godzinowe faktycznie spadło w II kw. 2020 r. (kwartał do kwartału), na ogół przewyższało wynagrodzenie na pracownika. W siedmiu państwach różnica ta wynosi ponad 10 p.p., przy czym najwyższe wartości odnotowuje się na Malcie, w Słowenii i we Włoszech.

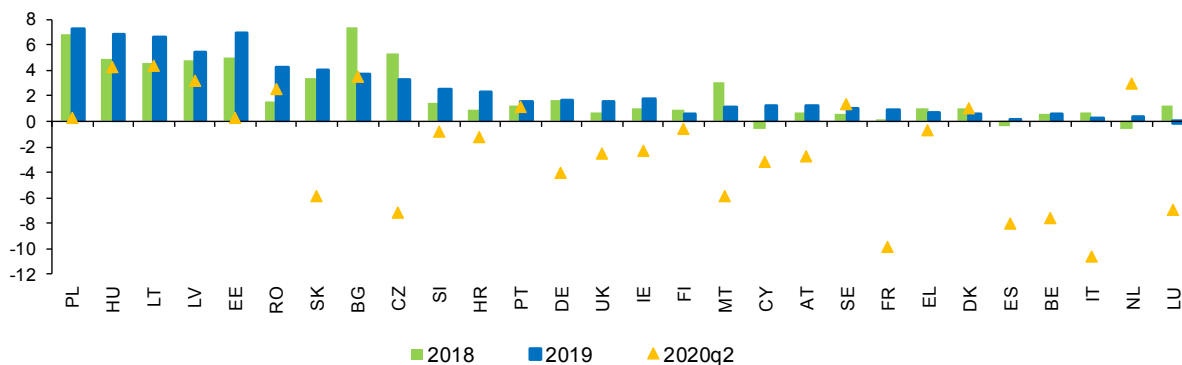
Płaca realna wzrosła w 2019 r. w prawie wszystkich państwach członkowskich, a następnie spadła w pierwszej połowie 2020 r.⁴⁵ W ujęciu realnym (skorygowanym o inflację cen konsumpcyjnych) wzrost płac w 2019 r. był szczególnie wyraźny – powyżej 5 % – w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (Polska, Węgry, Rumunia, Słowacja) oraz w krajach bałtyckich (Estonia, Łotwa i Litwa). Duży wzrost płac realnych w państwach, których PKB na mieszkańca zbliża się do średniej UE, doprowadził zatem do zmniejszenia rozproszenia rzeczywistych wynagrodzeń w UE. Wzrosty o mniej niż 1 % zaobserwowano w dziewięciu państwach, w tym w Szwecji, Francji, Grecji, a prawie nieistotne we Włoszech i Niderlandach (zob. wykres 12). Luksemburg odnotował ujemny wzrost płac realnych. W II kw. 2020 r. odnotowano gwałtowny wzrost niejednorodności dynamiki płac realnych. W kilku państwach członkowskich wysokość zagregowanych płac realnych poważnie spadła, zwłaszcza w Belgii (-7,6 %), Hiszpanii (-8,0 %), Francji (-9,8 %) i we Włoszech (-10,6%). Spadek ten (co najmniej) częściowo wynika z wpływu mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, w zależności od struktury środków krajowych (w państwach, w których świadczenia są wypłacane bezpośrednio pracownikom i rejestrowane jako transfery socjalne, rozwiązania w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu prowadzą do zaobserwowanego spadku kosztów wynagrodzeń)⁴⁶. W innych państwach, szczególnie na Litwie, Węgrzech, Łotwie i w Bułgarii, pozytywne zmiany utrzymywały się zgodnie z najnowszą tendencją.

⁴⁵ Z punktu widzenia pracowników najistotniejszą miarą płac są wynagrodzenia brutto, a więc z wyłączeniem składek płaconych przez pracodawców.

⁴⁶ Dias da Silva i in. (2020), Short-time work schemes and their effects on wages and disposable income [Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i ich wpływ na wynagrodzenia i dochód do dyspozycji], Biuletyn Ekonomiczny EBC, wydanie 4/2020.

Wykres 12: W 2019 r. we wschodnich i bałtyckich państwach członkowskich nastąpił znaczący wzrost płac realnych

Płaca realna na pracownika w latach 2018–2019 i w II kw. 2020 r., zmiana w % w ujęciu rocznym



(1) Realne wynagrodzenie brutto na pracownika; deflator: spożycie prywatne. (2) Państwa są uszeregowane w porządku malejącym według wzrostu płac realnych w 2019 r. Źródło: Komisja Europejska, baza danych AMECO.

Po spadku w następstwie poprzedniego kryzysu finansowego, średnio w 2018 i 2019 r. udział wynagrodzeń wzrósł umiarkowanie, zgodnie z tym, że płace rosły średnio nieco powyżej wydajności pracy. W 2019 r. udział wynagrodzeń w UE-27⁴⁷ wzrósł do 55,4 % (z dolnego poziomu 55 % w latach 2015–2017), przy czym na Cyprze, w Słowenii, na Słowacji, Litwie i Łotwie wzrost ten wyniósł ponad 1 p.p. W tym samym czasie udział wynagrodzeń spadł w siedmiu państwach i co najmniej o 1 p.p. we Francji, Rumunii i Bułgarii. W latach 2013–2019 udział wynagrodzeń wzrósł w państwach członkowskich, których poziomy wyjściowe były stosunkowo niskie, a w szczególności na Łotwie, Litwie, w Rumunii i na Słowacji, wykazując pewien stopień konwergencji. Jeżeli chodzi o największe państwa UE, udział wynagrodzeń wzrósł jedynie w Niemczech (1,7 p.p.), nieznacznie spadł we Włoszech (-0,3 p.p.), natomiast Francja, Hiszpania i Niderlandy odnotowały recesję przekraczającą 1 p.p.

⁴⁷ Źródło: Baza danych makroekonomicznych AMECO.

W ciągu ostatnich trzech lat wzrost zarobków netto był szybszy w Europie Środkowo-Wschodniej, przyczyniając się do konwergencji w zakresie poziomu dochodu z pracy.

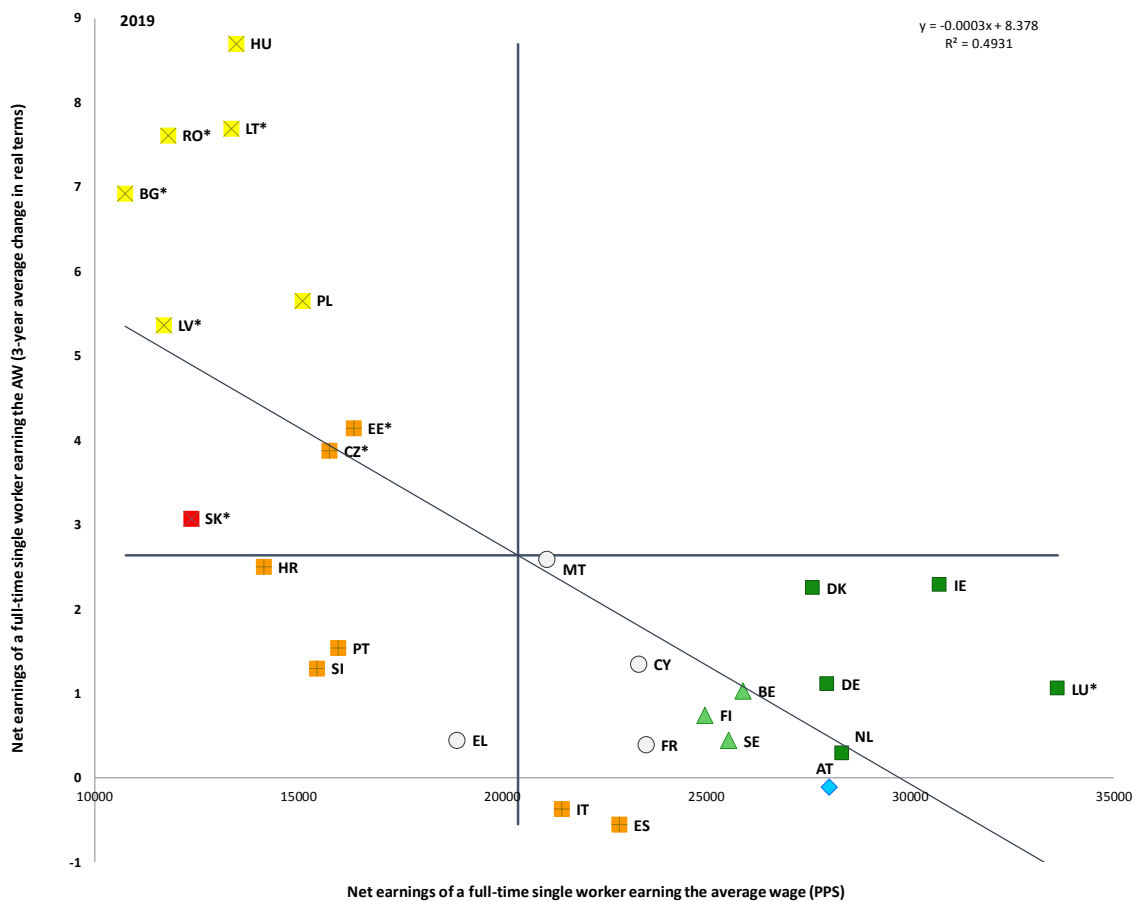
Tendencje te wyraźnie widać na podstawie dystrybucji wyników poszczególnych państw na wykresie 13, w którym jako odniesienie przyjęto bezdzietną osobę stanu wolnego otrzymującą średnie wynagrodzenie w okresie trzech lat (2016–2019)⁴⁸. Zwiększona konwergencja w zakresie poziomu życia jest zgodna z celami Europejskiego filaru praw socjalnych. W dolnym segmencie podziału zarobków netto Bułgaria, Rumunia, Łotwa, Litwa, Węgry i Polska, w których zarobki netto mierzone w standardach siły nabywczej (PPS) wynoszą około 15 000 EUR lub mniej, wszystkie wykazały średni wzrost powyżej 5 % w ciągu ostatnich trzech lat, a ich wyniki sklasyfikowano jako „słabe, ale poprawiające się”⁴⁹. Inne państwa o podobnie niskich poziomach nie odnotowały tak szybkiego wzrostu i klasyfikuje się je jako „państwa wymagające obserwacji” (Chorwacja, Słowenia, Portugalia, Czechy i Estonia) lub państwa w „sytuacji krytycznej” (Słowacja). Wśród państw osiągających „najlepsze wyniki” – Dania, Niemcy, Niderlandy, Irlandia i Luksemburg – zarobki netto w standardach siły nabywczej zbliżają się do 30 000 EUR lub przekraczają tę kwotę. Zarobki netto rosną w tych państwach członkowskich szybciej niż w krajach o porównywalnych poziomach. Hiszpania, Grecja i Włochy z poziomami zarobków netto bliskimi średniej wykazały w ciągu ostatnich trzech lat rozwój negatywny lub stagnację (zgodnie z wysoką stopą bezrobocia). Co ważne, kraje, które odnotowują wyższy od średniego wzrost zarobków netto, wykazują również szybki wzrost jednostkowych kosztów pracy, którego długofalowy wpływ na konkurencyjność kosztową wymaga monitorowania.

⁴⁸ Poziomy zarobków netto mierzy się w standardach siły nabywczej (PPS), co pozwala na dokonanie miarodajnego porównania między państwami członkowskimi. Zmiany mierzone są w walucie krajowej i w wartościach realnych. Wskaźnik ten należy odczytywać i interpretować w połączeniu z innymi wskaźnikami, takimi jak wskaźnik zagrożenia ubóstwem pracujących, stosunek między piątym a pierwszym decylem rozkładu wynagrodzeń (D5/D1) i inne istotne wskaźniki zawarte w Przeglądzie sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i przeglądzie sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej oraz wskaźniki wspólnych ram oceny.

⁴⁹ Co ciekawe, w kilku z tych państw występują również duże nierówności płacowe, mierzone stosunkiem piątego do pierwszego decyla rozkładu wynagrodzeń (D5/D1). Według OECD państwami UE o największym stosunku D5/D1 w 2017 r. były Rumunia (2,9), Łotwa (2,6), Litwa (2,5) i Bułgaria (2,5). Z drugiej strony najniższy stosunek odnotowano w Finlandii (1,8), na Słowacji (1,8) i w Czechach (1,7).

Wykres 13: W Europie Środkowo-Wschodniej odnotowuje się szybki wzrost zarobków netto, co przyczynia się do zwiększenia pozytywnej konwergencji

Zarobki netto i zmiana roczna – średnia z trzech lat (wskaźnik podstawowy w tabelicy wskaźników społecznych)

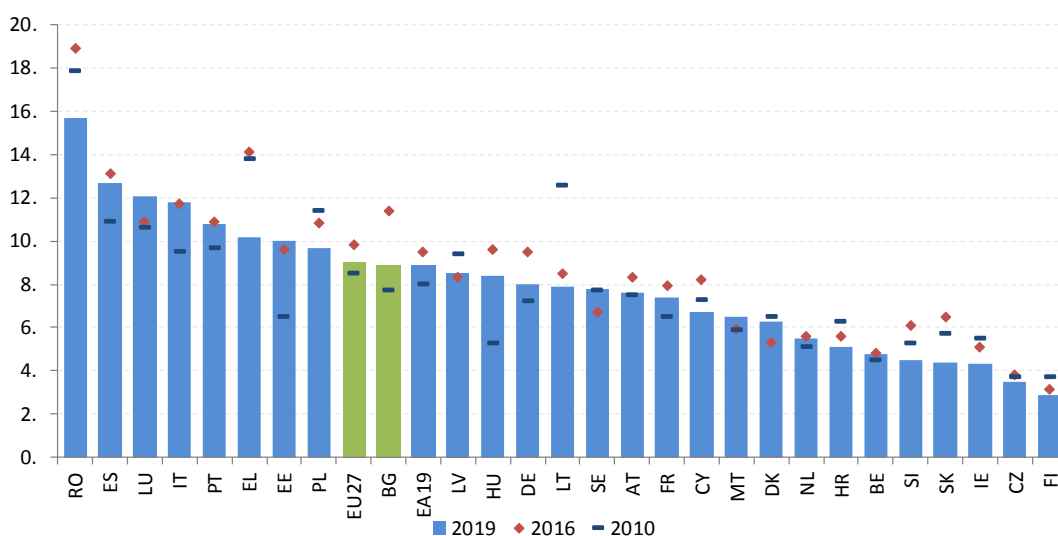


Źródło: baza danych dotyczących podatków i świadczeń (obliczenia własne). Okres: poziomy z 2019 r. (średnia z trzech lat) i średnie roczne zmiany 2016–2019. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. Państwa członkowskie oznaczone gwiazdką to te, w przypadku których nominalny jednostkowy koszt pracy przekroczył próg ustalony w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Wskaźnikiem tabelicy dla procedury dotyczącej zakłócenia równowagi makroekonomicznej jest zmiana procentowa nominalnego jednostkowego kosztu pracy w okresie trzech lat. Próg ten wynosi 9 % dla państw strefy euro i 12 % dla państw nienależących do strefy euro.

Praca nie zawsze zapewnia godne życie. W ostatnich latach w wielu państwach pogorszyła się sytuacja pracowników o niskich wynagrodzeniach. Ubóstwo pracujących wzrosło w ostatnim dziesięcioleciu z 8,5 % w 2007 r. do 9,8 % w 2016 r. w UE-27, a następnie spadło do 9 % w 2019 r.⁵⁰ Tendencje strukturalne przekształcające rynki pracy, takie jak cyfryzacja i wzrost liczby niestandardowych form pracy, powodują większą polaryzację miejsc pracy, spadek zatrudnienia w zawodach średnio płatnych i jednoczesny wzrost liczby zawodów nisko- i wysoko płatnych⁵¹. Pracownicy zatrudnieni na podstawie umów o pracę na czas określony są bardziej narażeni na ubóstwo pracujących niż pracownicy zatrudnieni na podstawie umów na czas nieokreślony (16,2 % wobec 5,9 %); podobnie jak pracownicy o niskich i wysokich umiejętnościach (19 % wobec 4,9 %). Ponadto pracownicy urodzeni poza UE są znacznie bardziej narażeni (20,1 %) na ubóstwo pracujących niż rodowici mieszkańcy (8,1 %). Wykres 14 pokazuje, że ponad 10 % pracowników było zagrożonych ubóstwem w Rumunii, Hiszpanii, Włoszech, Luksemburgu, Portugalii i Grecji. W tej grupie wskaźnik ubóstwa pracujących w rzeczywistości wzrósł w porównaniu z 2010 r. w Hiszpanii, Włoszech, Luksemburgu i Portugalii.

Wykres 14: Ubóstwo pracujących wzrosło w większości państw członkowskich w ciągu ostatniej dekady.

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem osób pracujących, porównanie wieloletnie



Źródło: Eurostat, europejskie badanie warunków życia ludności (EU-SILC). Uwaga: przerwy w szeregu w przypadku BE w 2019 r. i w przypadku DK, EE, LU, NL w latach wcześniejszych.

⁵⁰ Dane odnoszą się do danych zagregowanych dla UE, w tym dla Zjednoczonego Królestwa, ale z wyłączeniem Chorwacji, jedynych porównywalnych danych w latach 2007–2016. W obecnych 27 państwach członkowskich (tj. w tym w Chorwacji i z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa) ubóstwo pracujących wzrosło średnio z 8,5 % w 2010 r. (najwcześniejsze dostępne dane) do 9,3 % w 2018 r. Ubóstwo pracujących to odsetek osób pracujących, których ekwiwalentny dochód do dyspozycji znajduje się poniżej progu zagrożenia ubóstwem, wynoszącego 60 % krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji (po uwzględnieniu transferów socjalnych).

⁵¹ Komisja Europejska (2019): Labour Market and Wage Developments in Europe [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie]: Sprawozdanie z przeglądu rocznego za rok 2019, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

W przypadku kobiet, młodych pracowników i pracowników o niskich umiejętnościach, a także osób zatrudnionych w niestandardowych formach istnieje większe prawdopodobieństwo uzyskania minimalnego wynagrodzenia niż w przypadku innych pracowników⁵². W szczególności prawdopodobieństwo otrzymania minimalnego wynagrodzenia przez młodych pracowników jest trzy razy większe niż w przypadku pracowników starszych, a w przypadku kobiet takie prawdopodobieństwo jest niemal dwa razy większe niż w przypadku mężczyzn. Podobnie praca tymczasowa zwiększa prawdopodobieństwo otrzymania minimalnego wynagrodzenia trzykrotnie, podczas gdy praca w niepełnym wymiarze czasu pracy – dwukrotnie. „Typowa” osoba otrzymująca minimalne wynagrodzenie w większości państw członkowskich ma ponad 25 lat, posiada wykształcenie średnie II stopnia i mieszka z partnerem/partnerką. Jest to częściowo wyrazem stosunkowo mniejszego udziału pracowników młodych, pracowników o niskich umiejętnościach i osób samotnie wychowujących dzieci w ogólnej liczbie pracowników.

Pomimo niedawnych podwyżek minimalnych wynagrodzeń w wielu państwach członkowskich⁵³, ustawowe wynagrodzenie minimalne utrzymuje się w wielu przypadkach na niskim poziomie w porównaniu z innymi płacami w gospodarce. W prawie wszystkich państwach członkowskich, jak wynika z danych Eurostatu, ustawowe wynagrodzenie minimalne wynosi poniżej 60 % mediany wynagrodzeń i 50 % średniego wynagrodzenia. W 2019 r. tylko w Portugalii ustawowe wynagrodzenie minimalne osiągnęło obie wartości, natomiast w Bułgarii osiągnęło 60 % mediany. Ponadto w tym samym roku w dziewięciu państwach UE (Estonia, Malta, Irlandia, Czechy, Łotwa, Niemcy, Niderlandy, Chorwacja i Grecja, zob. wykres 15) wynagrodzenie minimalne wyniosło poniżej 50 % mediany wynagrodzeń. W tym samym roku w siedmiu państwach (Estonia, Malta, Irlandia, Czechy, Łotwa, Węgry i Rumunia) wynagrodzenie minimalne było niższe niż 40 % średniego wynagrodzenia⁵⁴. Istnieją również przypadki, w których minimalne wynagrodzenie nie wystarcza, aby chronić pracowników przed ryzykiem ubóstwa. W kilku państwach członkowskich istnieją luki w pokryciu minimalnego wynagrodzenia. W państwach, w których obowiązuje ustawowe wynagrodzenie minimalne, określone kategorie pracowników nie są chronione przez minimalne wynagrodzenie, ponieważ mają zastosowanie wyjątki. W państwach, w których wysokość wynagrodzeń ustala się wyłącznie w drodze rokowań zbiorowych, istnieją luki w uwzględnianiu pracowników, którzy nie korzystają, bezpośrednio lub pośrednio, z układów zbiorowych.

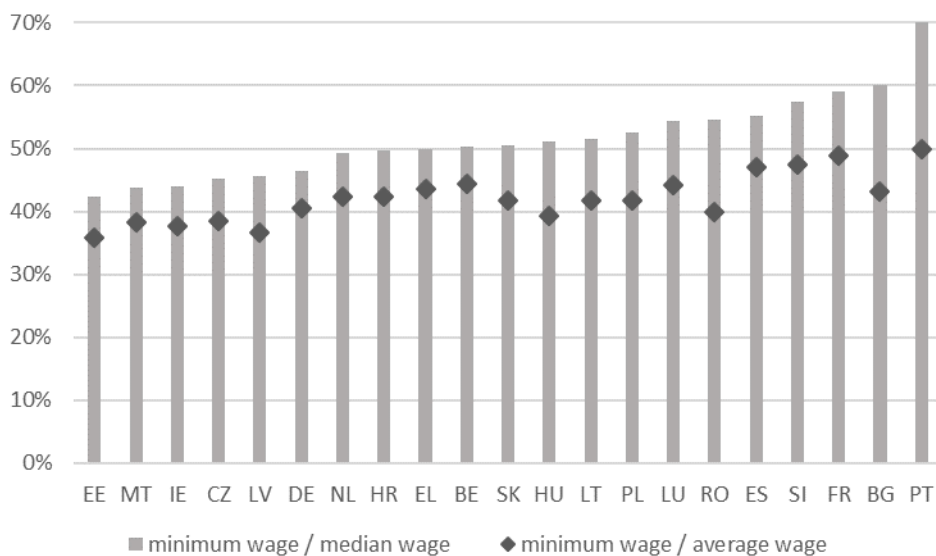
⁵² Więcej informacji można znaleźć w ocenie skutków dołączonej do wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedniego poziomu minimalnego wynagrodzenia w Unii Europejskiej, SWD(2020) 245 final.

⁵³ Więcej informacji można znaleźć w sekcji 3.1.2.

⁵⁴ Na podstawie badania struktury wynagrodzeń. Badanie struktury wynagrodzeń obejmuje przedsiębiorstwa zatrudniające co najmniej 10 pracowników, przez co szacowane zarobki w państwach członkowskich, w których małe przedsiębiorstwa stanowią dużą część gospodarki, mogą być większe. Należy to uwzględnić przy dokonywaniu porównań między państwami, w tym państwami podobnymi.

Wykres 15: W prawie wszystkich państwach członkowskich ustawowe wynagrodzenie minimalne wynosi poniżej 60 % mediany wynagrodzeń i 50 % średniego wynagrodzenia

Minimalne wynagrodzenie jako procent mediany brutto i średniego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy (2019)



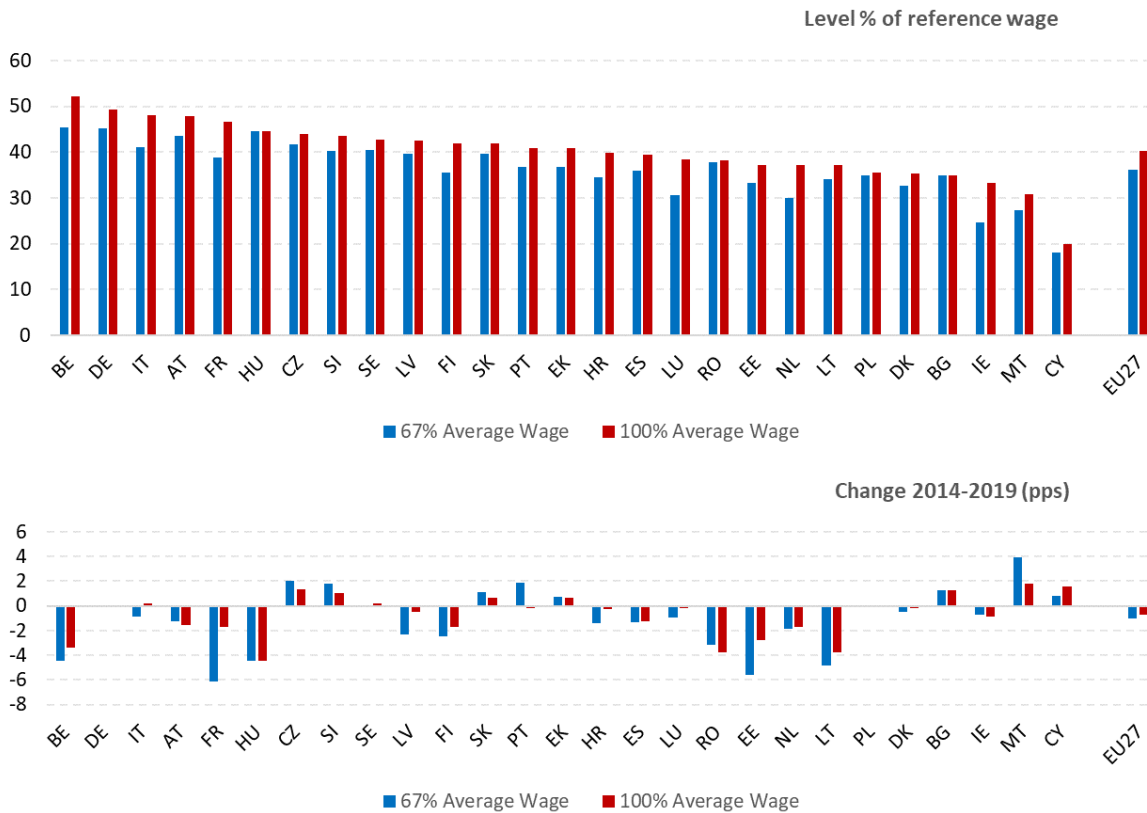
Źródło: Obliczenia Komisji na podstawie danych Eurostatu (ocena skutków dołączona do wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, SWD(2020) 245 final). Uwaga: Zarówno średnie wynagrodzenie, jak i medianę wynagrodzeń oblicza się na podstawie badań wynagrodzeń. Konkretnie rzecz ujmując, do ekstrapolacji mediany i średnich wynagrodzeń w 2019 r. wykorzystano najnowszą dostępną wartość wynagrodzenia wynikającą z badania struktury wynagrodzeń (badanie odnoszące się do zarobków w 2014 r.). Do ekstrapolacji median i średnich wykorzystano element wynagrodzenia w ramach indeksu kosztów zatrudnienia (LCI), opublikowanego w zbiorze danych [lc_lci_r2_a] bazy danych Eurostatu (Eurobase). Ostateczne wskaźniki obliczono jako stosunek miesięcznej płacy minimalnej brutto obowiązującej w dniu 1 lipca 2019 r. do mediany/średniej miesięcznych zarobków oszacowanej dla roku referencyjnego 2019. Na wykresie przedstawiono państwa członkowskie, w których obowiązuje ustawowe wynagrodzenie minimalne.

W dniu 28 października 2020 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy UE w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej (2020/0310 (COD)).

Obecnie trwają negocjacje w sprawie zaproponowanej dyrektywy. Wniosek przewiduje ramy zapewniające pracownikom w UE dostęp do ochrony w postaci adekwatnego wynagrodzenia minimalnego. Ma na celu upowszechnienie we wszystkich państwach członkowskich rokowań zbiorowych dotyczących wynagrodzeń oraz lepsze egzekwowanie i monitorowanie ochrony w postaci wynagrodzenia minimalnego. W przypadku państw, w których obowiązują ustawowe wynagrodzenia minimalne, we wniosku proponuje się wymogi obejmujące: (1) ustanowienie jasnych i stabilnych kryteriów ustalania wynagrodzenia minimalnego, orientacyjne wartości referencyjne służące do oceny adekwatności oraz regularną i terminową aktualizację, (2) proporcjonalne i uzasadnione różnicowanie stawek i stosowanie odliczeń od ustawowych wynagrodzeń minimalnych oraz (3) skuteczne zaangażowanie partnerów społecznych w ustalanie i aktualizację ustawowego minimalnego wynagrodzenia. Zgodnie z art. 154 ust. 3 TFUE przeprowadzono dwuetapowe konsultacje z partnerami społecznymi.

Wykres 16: W kilku państwach członkowskich utrzymuje się, pomimo ogólnego spadku, wysoki klin podatkowy.

Klin podatkowy w odniesieniu do niskich i średnich wynagrodzeń, poziom i zmiana w latach 2014–2019



Źródło: baza danych dotycząca podatków i świadczeń, Komisja Europejska/OECD.

Uwaga: dane dotyczące bezdzietnych osób stanu wolnego.

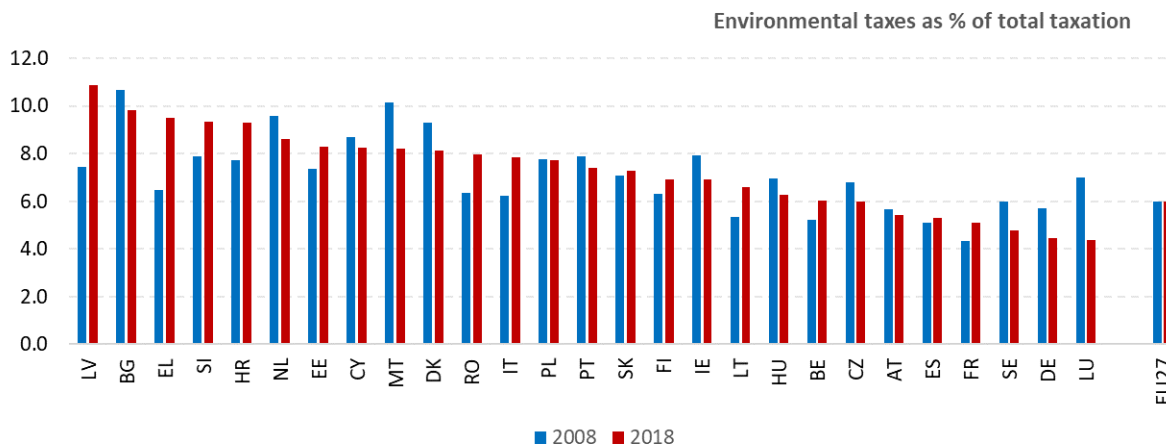
Średnie obciążenie podatkowe związane z zatrudnieniem w UE-27 nadal wykazuje lekką tendencję spadkową, przy stosunkowo niewielkich zmianach w większości państw członkowskich. W 2019 r. obniżenie klina podatkowego w przeliczeniu na pracownika stanu wolnego otrzymującego średnie wynagrodzenie było najbardziej znaczące na Litwie (-3,4 p.p.), natomiast w innych państwach redukcje były bardziej ograniczone (mniej niż 1 p.p.). Największy wzrost odnotowano na Cyprze (1,2 p.p.) i w Estonii (1,1 p.p.). Różnice między państwami członkowskimi są nadal duże (zob. wykres 16), a klin podatkowy wynosi od około 20 % na Cyprze do ponad 45 % w Belgii, Niemczech, Włoszech, Austrii i Francji. Podobnie w przypadku pracowników o niższych dochodach (definiowanych jako pracownicy uzyskujący 67 % średniego wynagrodzenia) klin podatkowy wahał się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W dłuższej perspektywie czasowej klin podatkowy zmniejszył się zarówno w przypadku pracowników o średnim wynagrodzeniu, jak i pracowników o niższych dochodach, przy czym w przypadku tych ostatnich jego zmniejszenie jest średnio bardziej widoczne. W latach 2014–2019 średni nieważony klin podatkowy obniżył się o 0,7 p.p. w UE (i o 1.1 p.p. w przypadku pracowników o niskich dochodach). Litwa, Węgry, Rumunia, Belgia i Estonia odnotowały bardzo znaczące obniżenie w przypadku obu grup dochodowych (choć w przypadku Belgii oba poziomy należą do najwyższych), natomiast znaczące obniżenie w przypadku pracowników o niższych dochodach odnotowano również we Francji, na Łotwie i w Finlandii.

W wielu państwach członkowskich istnieje możliwość przeniesienia opodatkowania z pracy na inne źródła mniej szkodliwe dla wzrostu i bardziej wspierające cele środowiskowe. W 2018 r. podatki środowiskowe (tj. podatki od energii, transportu, zanieczyszczeń i zasobów) stanowiły około 6 % całkowitych dochodów podatkowych w UE-27, a ich udział wahał się od 10,9 % na Łotwie do 4,4 % w Luksemburgu (wykres 17). W 2018 r. największy wkład, obejmujący około 77 % dochodów z podatków na ochronę środowiska w UE-27, stanowiły podatki energetyczne. W całej UE-27 w latach 2008–2018 udział podatków na ochronę środowiska w całkowitych dochodach podatkowych utrzymywał się na stosunkowo stałym poziomie. Zmiany na poziomie krajowym były bardziej widoczne, przy czym największy wzrost nastąpił na Łotwie i w Grecji, a największe obniżenie odnotowano w Luksemburgu. Należy jednak zauważyć, że sam udział podatków na ochronę środowiska nie wystarczy, aby stwierdzić, czy system podatkowy państwa członkowskiego jest dobrze opracowany na potrzeby wspierania celów środowiskowych⁵⁵.

⁵⁵ Taki sam poziom podatków na ochronę środowiska może wynikać z niskiej stawki podatku od dużej podstawy opodatkowania (tj. wysokiego poziomu działalności zanieczyszczającej środowisko) lub wysokiej stawki podatku od małej podstawy opodatkowania.

Wykres 17: Udział podatków na ochronę środowiska nie zwiększył się średnio w UE w ciągu ostatniej dekady

Podatki na ochronę środowiska jako % łącznego opodatkowania, 2008–2018



Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, na podstawie danych Eurostatu.

Jeżeli podatki na ochronę środowiska nie zostaną odpowiednio zaprojektowane, mogą mieć niekorzystne skutki dystrybucyjne poprzez nałożenie stosunkowo większego obciążenia na gospodarstwa domowe o niższych dochodach. Mechanizmy kompensacyjne muszą zatem zapewnić odpowiednią reinwestycję dochodów lub inwestycje w dobra publiczne, takie jak transport publiczny, w celu zaoferowania alternatyw. W kontekście działań w dziedzinie klimatu mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (zgodnie z podwyższonymi celami i poziomami ambicji zaproponowanymi w Planie w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. i w projekcie Europejskiego prawa o klimacie) przewiduje się wzrost cen dwutlenku węgla i kosztów energii, w tym w związku z nałożeniem podatków od emisji dwutlenku węgla i ewentualnym rozszerzeniem systemu handlu emisjami. Z punktu widzenia konsumenta oddziaływania tych dwóch czynników są podobne. Z dowodów wynika, że w przypadku gospodarstw domowych o najniższych dochodach podatki od paliw i innych produktów energetycznych stanowią największe obciążenie w stosunku do dochodu do dyspozycji⁵⁶. W ocenie skutków towarzyszącej Planowi w zakresie celów klimatycznych na 2030 r.⁵⁷ wykazano również wyższe proporcjonalne wydatki na energię elektryczną, gaz i paliwa stałe ponoszone przez gospodarstwa domowe o niższych dochodach. W związku z tym, z punktu widzenia równości, wzywa się do wprowadzenia wyrównawczych instrumentów fiskalnych w celu złagodzenia takich regresywnych skutków. Ponadto niedostępność cenowa produktów energetycznych może pogłębić ubóstwo energetyczne⁵⁸. W celu zapewnienia dostępu do podstawowych usług, zapisanych jako zasada w Europejskim filarze praw socjalnych, można przewidzieć wsparcie za pomocą dalszych specjalnych instrumentów fiskalnych.

⁵⁶ Komisja Europejska (2020). Employment and Social Developments in Europe [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie]. Roczny przegląd z 2020 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!MM76mf>

⁵⁷ SWD(2020) 178 final, s. 115.

⁵⁸ Zalecenie Komisji dotyczące ubóstwa energetycznego (C(2020) 9600 final) oraz towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji zawierający wytyczne UE w sprawie ubóstwa energetycznego (SWD(2020) 960 final).

Wykazano, że wyrównawcze obniżenie opodatkowania pracy prowadzi do zysków w zakresie zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Obniżenie opodatkowania pracy zwiększa ogólną motywację do pracy, w szczególności w przypadku osób o niskich zarobkach oraz innych grup docelowych, takich jak młodszy i starszy pracownicy. Środek wyrównawczy, który towarzyszy wzrostowi cen emisji dwutlenku węgla, może być postrzegany jako sposób na zwiększenie zachęt dla pracodawców do utrzymania siły roboczej przy jednoczesnym wzroście kosztów produkcji (pobudzanie popytu na pracę). Ponadto obniżenie opodatkowania pracy może zostać wykorzystane do podniesienia wynagrodzenia netto pracowników (przy danych kosztach pracy), zwiększając ich motywację do aktywności na rynku pracy (pobudzanie podaży pracy). Ostatnio w wyżej wymienionej ocenie skutków towarzyszącej Planowi w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. wykazano pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, wynikający z reinwestycji dochodów z emisji dwutlenku węgla w formie obniżenia podatków dochodowych i opodatkowania pracy⁵⁹.

Dochody z podatków na ochronę środowiska można wykorzystać do wspierania *wszystkich* dochodów. Reinwestycję dochodów w oparciu o kapitał własny wdrożono np. w formie transferów ryczałtowych lub „dywidend węglowych”, tak aby mogły z nich korzystać również gospodarstwa domowe niemające dochodów z pracy. W rocznym przeglądzie z 2020 r. „Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie”, opartym na modelowaniu, przedstawiono przykład neutralnej pod względem dochodów reformy podatkowej, na którą składa się podatek energetyczny i świadczenie ryczałtowe przyznawane wszystkim gospodarstwom domowym. Wykazano, że taki transfer może w pełni złagodzić negatywny wpływ podatku zarówno na ubóstwo, jak i na nierówności. Wynika to z faktu, że świadczenie to, choć przyznawane ogólnie, zapewnia stosunkowo większe wsparcie biedniejszym niż bogatszym gospodarstwom domowym⁶⁰.

⁵⁹ Zob. inne podobne wyniki w przeglądzie rocznym Employment and Social Developments in Europe [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie].

⁶⁰ Przegląd roczny z 2020 r. Employment and Social Development in Europe [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie], rozdział 3, sekcja 4.2.

3.1.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie

W następstwie pandemii COVID-19 wszystkie państwa członkowskie skorzystały z mechanizmów zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy w celu złagodzenia skutków wstrząsu gospodarczego na rynku pracy. Z powodu pandemii przedsiębiorstwa w całej UE zostały nagle zmuszone do ograniczenia lub zawieszenia swojej działalności ze względu na zakłócenia w łańcuchach dostaw, egzekwowanie surowych środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa i wynikający z tego spadek popytu na szeroką gamę produktów i usług. W odpowiedzi na te wydarzenia wszystkie państwa członkowskie UE wzmocniły istniejące mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub wprowadziły nowe, których celem jest utrzymanie zatrudnienia w najbardziej dotkliwej fazie stanu zagrożenia zdrowia. Unia Europejska wspomaga te starania za pomocą tymczasowego instrumentu zapewniającego wsparcie w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE).

Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy to programy publiczne mające na celu uniknięcie nadmiernej utraty miejsc pracy w okresach spowolnienia gospodarczego. Pozwalają one przedsiębiorstwom przeżywającym trudności gospodarcze na czasowe skrócenie czasu pracy swoich pracowników, którzy z kolei otrzymują wsparcie dochodu za nieprzepracowane godziny. Głównym celem tych mechanizmów jest ochrona pracowników i dopasowanie umiejętności do ofert pracy, a tym samym ograniczenie długoterminowych skutków przejściowych wstrząsów. Generalnie są one stosowane w przypadku zewnętrznych zdarzeń utrudniających działalność gospodarczą (np. wypadki techniczne, złe warunki pogodowe wpływające na prace w budownictwie lub rolnictwie, działanie siły wyższej) oraz przejściowych spadków koniunktury (np. zmniejszenie obrotów lub spadek zamówień, które mają być tymczasowe). Kluczową cechą charakterystyczną jest utrzymanie zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy, nawet w przypadku skrócenia czasu pracy do zera (tj. całkowitego zawieszenia pracy).

Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy mogą być korzystne dla pracodawców, pracowników i całej gospodarki. Umożliwiają one przedsiębiorstwom dostosowanie kosztów pracy w przypadku osłabienia działalności gospodarczej, zachowanie miejsc pracy i kapitału ludzkiego, przy jednoczesnym uniknięciu długich i kosztownych procedur zwolnień oraz kosztów ponownego zatrudnienia po całkowitym wznowieniu działalności. Z perspektywy pracowników mechanizmy te zapewniają (częściowe) zastąpienie dochodu, zapobiegając jednocześnie zwolnieniom, co pozwala na bardziej równomierne rozłożenie ciężaru dostosowania na pracowników. Ograniczając utratę miejsc pracy, mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy zmniejszają niestabilność zatrudnienia i dochodów oraz zwiększają odporność rynku pracy, zmniejszając obciążenie systemów zasiłków dla bezrobotnych i prawdopodobieństwo bezrobocia długotrwałego.

Przed wybuchem pandemii COVID-19 w 17 państwach członkowskich UE istniały mechanizmy lub ramy zapewnienia wsparcia w zakresie zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy. Mechanizmy te różniły się jednak znacznie pod względem sposobu, w jaki zostały utworzone, i jak są zarządzane, np. poprzez specjalne programy, system zasiłków dla bezrobotnych lub aktywną politykę rynku pracy.

W Belgii, Niemczech, Francji, Włoszech, Luksemburgu, Austrii i Portugalii przed kryzysem istniały specjalne i dobrze ugruntowane mechanizmy. W tych państwach przedsiębiorstwa składają wnioski do organów odpowiedzialnych za zarządzanie danym mechanizmem. Po uzyskaniu zezwolenia przedsiębiorstwo może dostosować godziny pracy swoich pracowników, wypłacając im regularne wynagrodzenie za przepracowane godziny oraz rekompensatę za godziny nieprzepracowane (na ogół niższą niż normalne wynagrodzenie). Następnie przedsiębiorstwo otrzymuje zwrot kosztów (w całości lub w części) w ramach publicznego mechanizmu zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy⁶¹. Szwecja ustanowiła w 2014 r. podobny mechanizm, który ma być „uruchamiany” w przypadku poważnej i głębokiej recesji gospodarczej. Bułgaria ustanowiła ramy prawne w następstwie kryzysu z 2009 r., ale jej program był „nieaktywny”, ponieważ nie był finansowany w ostatnich latach przed wystąpieniem kryzysu związanego z COVID-19. Na Węgrzech również obowiązywał mechanizm zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy (*'Azonnal Cselekszünk'*), o stosunkowo niewielkiej skali, który przed pandemią COVID-19 był wykorzystywany i finansowany jedynie sporadycznie.

W Danii, Irlandii, Niderlandach, Hiszpanii i Finlandii wsparcia na rzecz zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy udzielano zazwyczaj (przed kryzysem) za pośrednictwem systemu zasiłków dla bezrobotnych. W ramach tych mechanizmów przedsiębiorstwa mają możliwość czasowego skrócenia czasu pracy swoich pracowników (w niektórych przypadkach, np. w Finlandii, również czasowego zwolnienia pracowników, chociaż stosunek pracy pozostaje poza tym w mocy). Z kolei pracownicy, których to dotyczy, mogą zarejestrować się jako osoby poszukujące pracy i ubiegać się o zasiłek dla bezrobotnych w wysokości proporcjonalnej do liczby nieprzepracowanych dni (tzw. „częściowy zasiłek dla bezrobotnych”). Warunki otrzymywania takiego „częściowego” zasiłku dla bezrobotnych są określone na poziomie poszczególnych pracowników i są takie same jak w przypadku standardowego („pełnego”) zasiłku dla bezrobotnych. W szczególności (z pewnymi wyjątkami, np. w Hiszpanii) pracownicy mogą ubiegać się o częściowy zasiłek dla bezrobotnych, jeżeli mogą wykazać odpowiednią historię odprowadzania składek i muszą spełniać standardowe wymagania dotyczące poszukiwania pracy i gotowości do pracy (co oznacza, że oczekuje się od nich przyjęcia ewentualnych ofert pracy w pełnym wymiarze godzin).

⁶¹ Wyjątek stanowi Belgia, ponieważ pracownicy otrzymują rekompensaty bezpośrednio od agencji federalnej odpowiedzialnej za wypłatę świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy.

W Chorwacji i na Słowacji wsparcie w zakresie zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy jest zarządzane jako forma aktywnej polityki rynku pracy. Początkowo mechanizmy te miały ograniczony budżet, obejmowały niewielką liczbę przedsiębiorstw i pracowników, a także zawierały wymogi dotyczące utrzymania zatrudnienia (zobowiązanie pracodawców do utrzymania poziomu zatrudnienia przez pewien okres po otrzymaniu wsparcia). W odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 znacznie wzmocniono te mechanizmy, istotnie zwiększając przydziały środków budżetowych i rozszerzając grupę przedsiębiorstw i pracowników objętych tymi mechanizmami.

Po wybuchu pandemii COVID-19 wszystkie państwa członkowskie dostosowały swoje krajowe mechanizmy zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy, by ułatwić ich stosowanie i rozszerzyć zakres potencjalnych beneficjentów. Np. usprawiły one procedury administracyjne związane z wydawaniem zezwoleń na wsparcie w zakresie zmniejszonego wymiaru czasu pracy, np. poprzez skrócenie terminów powiadamiania, wprowadzenie nowego uzasadnienia „sytuacja nadzwyczajna w związku z COVID-19” (automatycznie uznawanego za działanie „siły wyższej”) lub złagodzenie wymogów dotyczących wcześniejszych konsultacji z przedstawicielami pracowników oraz skrócenie czasu rozpatrywania wniosków o zasiłki. Państwa członkowskie rozszerzyły również zasięg mechanizmów na przedsiębiorstwa i sektory, które wcześniej nie kwalifikowały się do otrzymania świadczeń. Na przykład Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Luksemburg, Austria, Portugalia i Finlandia zmieniły zasady funkcjonowania swoich mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy w celu usprawnienia procedur, ułatwienia dostępu lub poszerzenia ich zasięgu (np. objęcie nimi osób samozatrudnionych, a także pracowników, którzy dopiero co zostali zatrudnieni). Hiszpania i Finlandia usprawiły procedury administracyjne i znacznie rozluźniły kryteria kwalifikowalności, aby umożliwić wszystkim pracownikom otrzymywanie wsparcia w zakresie zmniejszonego wymiaru czasu pracy, niezależnie od wysokości odprowadzanych przez nich składek i bez uszczerbku dla ich uprawnień do „standardowych” zasiłków dla bezrobotnych. Niektóre państwa członkowskie obniżyły koszty dla pracodawców do zera. Wydłużono również okres stosowania zmniejszonego wymiaru czasu pracy ze względu na wyjątkowy charakter kryzysu i niepewność co do czasu jego trwania. Ponadto niektóre państwa członkowskie (wśród nich Belgia i Francja) tymczasowo zwiększyły poziom rekompensat przyznawanych pracownikom lub pracodawcom za nieprzepracowane godziny. Francja stworzyła również sektorowe odstępstwa od wspólnych zasad w odniesieniu do konkretnych sektorów, na które większy wpływ miały środki nadzwyczajne związane z COVID-19 (lotnictwo, turystyka).

Niektóre państwa członkowskie zdecydowały się na wprowadzenie nowych programów mających na celu w szczególności utrzymanie poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwach dotkniętych pandemią COVID-19. Np. Dania, Irlandia i Niderlandy wprowadziły nowe awaryjne mechanizmy (zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy), w ramach których wsparcie jest przekazywane bezpośrednio przez pracodawcę, a nie przez system zasiłków dla bezrobotnych. W Niderlandach przykładowo poprzedni mechanizm zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy zastąpiono bardziej hojnym rozwiązaniem. Pracodawcy, którzy spodziewają się utraty dochodów (co najmniej 20 %), mogą ubiegać się o przyznanie dodatku z tytułu kosztów pracy w wysokości maksymalnie 90 %. Mechanizm ten obowiązywał od marca 2020 r. i został przedłużony do lipca 2021 r. Od października 2020 r. poziom dofinansowania z tytułu kosztów pracy zmniejszył się do 80 %. W świetle nowych środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa rząd Niderlandów pod koniec stycznia 2021 r. zwiększył ten poziom do 85 %.

Wszystkie państwa członkowskie, które nie wprowadziły jeszcze mechanizmów zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy, zastosowały środki nadzwyczajne, aby zapobiec zwolnieniom ze względu na zmniejszony wymiar czasu pracy. Oznaczało to przyznanie tymczasowego wsparcia pracownikom zatrudnionym przez przedsiębiorstwa, których działalność została zawieszona lub znacznie ograniczona. W szczególności niektóre państwa (np. Malta, Grecja, Litwa i Rumunia), w których przepisy już umożliwiały pracodawcom skrócenie czasu pracy lub zawieszenie umów z pracownikami w należycie uzasadnionych przypadkach, wprowadziły dotacje publiczne w celu sfinansowania wsparcia dochodu pracowników objętych tymi rozwiązaniami. Na przykład od czerwca 2020 r. system SYN-ERGASIA w Grecji pozwala na ograniczenie do 50 % tygodniowego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy w przedsiębiorstwach, w których obrót zmniejszył się o co najmniej 20 %. Państwo pokrywa 60 % wynagrodzenia netto pracowników i 100 % składek na ubezpieczenia społeczne odpowiadających nieprzepracowanym godzinom. W przypadku gdy wynagrodzenie netto, po dokonaniu powyższej korekty, jest niższe od ustawowego wynagrodzenia minimalnego netto lub wynagrodzenia dziennego, różnica jest opłacana z budżetu państwa.

Chociaż w perspektywie krótkoterminowej mechanizmy zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy pozwalają sobie dobrze radzić z bezpośrednimi konsekwencjami zewnętrznego wstrząsu gospodarczego, ich długotrwałe stosowanie może hamować zmiany strukturalne. Utrzymanie istniejących miejsc pracy było głównym problemem na rynku pracy na początku kryzysu związanego z COVID-19. W miarę przedłużania się pandemii gospodarcze oddziaływanie kryzysu na strukturę popytu i na działalność przedsiębiorstw jest coraz wyraźniejsze, a wraz z nim coraz bardziej widoczna staje się potrzeba zmian strukturalnych. Im dłużej jednak trwa kryzys, tym większe jest ryzyko, że w ramach mechanizmów zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu dofinansowanie będą uzyskiwać miejsca pracy w nierentownych przedsiębiorstwach. Mechanizmy zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy mogą również obniżyć prawdopodobieństwo znalezienia pracy przez osoby, których zatrudnienie jest niepewne, a tym samym spowolnić wzrost zatrudnienia w okresie ożywienia gospodarczego. W związku z tym polityka promująca zmiany strukturalne i realokację pracowników między sektorami (np. poprzez dobrze zaprojektowane zachęty do zatrudniania i środki w zakresie przekwalifikowania zawodowego) mogłaby być promowana w oparciu o oznaki ożywienia gospodarczego, dostosowane do konkretnych warunków gospodarczych w każdym kraju.

Niektóre państwa członkowskie rozpoczęły już ograniczanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i innych środków nadzwyczajnych, natomiast inne dostosowały je lub przedłużyły. Na przykład w Estonii środki nadzwyczajne podjęte w odpowiedzi na pandemię wygasły latem i (w chwili sporządzania niniejszego sprawozdania) nie zostały odnowione. Inne państwa członkowskie zaczęły ograniczać dostęp do programów pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych wyłącznie do przedsiębiorstw, które nadal bezpośrednio odczuwają skutki ograniczeń związanych z kryzysem sanitarnym (np. w Belgii, Grecji i na Cyprze). Ponadto niektóre państwa członkowskie przedłużyły już obowiązywanie niektórych środków nadzwyczajnych do końca 2020 r. (np. Francja⁶², Włochy i Grecja) lub 2021 r. (np. Niemcy, Malta, Szwecja, Cypr, Hiszpania).

⁶² Francja jest szczególnym przypadkiem: poziom rekompensat dla pracodawców został obniżony od dnia 1 lipca, ale utrzymano go na poziomie środków nadzwyczajnych dla sektorów najbardziej dotkniętych przez kryzys.

Kilka państw członkowskich przyjęło środki mające na celu zwiększenie liczby zatrzymywanych pracowników i wspieranie popytu na pracę poprzez zachęty do zatrudniania⁶³. Na przykład w Grecji istniejące programy dofinansowania zatrudnienia prowadzone przez publiczne służby zatrudnienia rozszerzono poprzez przewidzenie dodatkowych miejsc pracy, wydłużenie czasu obowiązywania (do 2 lat) i zwiększenie stopy dofinansowania (75 %–100 % kosztów wynagrodzenia przy pułapie wynoszącym 750–900 EUR w zależności od programu). Ponadto w październiku uruchomiono nowy program zachęcający do utworzenia 100 000 miejsc pracy w sektorze prywatnym, przewidujący pokrywanie przez państwo składek na ubezpieczenia społeczne przez okres 6 miesięcy. W Chorwacji tymczasowy system wsparcia wynagrodzeń (wynoszący 50 % płacy minimalnej) został rozszerzony, aby wspierać pracowników dotkniętych ograniczeniami sanitarnymi, w większości pracowników sezonowych w sektorze turystyki i usług. W Rumunii zastosowano szereg środków (oprócz istniejących programów subsydiowania zatrudnienia) w celu sprostania najnowszym wyzwaniom na rynku pracy, w tym zapewniono wsparcie dla młodych pracowników i pracowników w starszym wieku oraz osób samozatrudnionych. Belgijski region Flandrii dokonał przeglądu istniejących zachęt do zatrudniania osób długotrwale bezrobotnych, natomiast region Walonii przeprowadza ocenę ogólnych ram zachęt do zatrudniania w celu poprawy ich skuteczności. W maju 2020 r. Węgry przyjęły plan działania na rzecz zachowania i tworzenia dodatkowych miejsc pracy w sektorach określonych jako priorytetowe, takich jak opieka zdrowotna, budownictwo, rolnictwo, transport i turystyka. Plan działania obejmuje m.in. środki przewidujące rekompensatę dla przedsiębiorstw z tytułu wynagrodzenia ich wysoko wykwalifikowanych pracowników w sektorze badań, rozwoju i innowacji (BRI) oraz subsydiowanie wynagrodzeń dla pracodawców w przypadku zatrudnienia osób poszukujących pracy. W sierpniu Włochy wprowadziły zachętę do zatrudniania, aby wspierać tworzenie miejsc pracy na czas nieokreślony. Hiszpania wprowadziła zachęty do zatrudniania pracowników w sektorze turystyki Balearów i Wysp Kanaryjskich. Na Łotwie ustanowiono nowe subsydia do wynagrodzeń na okres trzech miesięcy, do końca 2020 r. Pracodawca otrzyma równowartość do 50 % miesięcznego wynagrodzenia pracownika (maksymalnie 430 EUR miesięcznie), pod warunkiem że zatrudni – nie później niż trzy miesiące po zakończeniu dostępności dofinansowania – osobę wcześniej bezrobotną. Pod koniec października Cypr zamierza wdrożyć programy dofinansowania, aby zachęcać do zatrudniania osób bezrobotnych, byłych więźniów i młodzieży. W ramach szeroko zakrojonej reformy Finlandia dąży do uproszczenia obecnego systemu dopłat do wynagrodzeń, aby zwiększyć ich wykorzystanie przez przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe i średnie.

⁶³ Ten akapit dotyczy nieukierunkowanego dofinansowania zatrudnienia. Więcej informacji na temat środków skierowanych do konkretnych grup lub podejmowanych bardziej ogólnie w ramach aktywnej polityki rynku pracy można znaleźć w sekcjach 3.2 i 3.3.

W szczególności planuje się zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla pracodawców i przyspieszenie procesu płatności, który będzie ściśle powiązany z określeniem przyszłych potrzeb pracownika w zakresie umiejętności. Na Litwie dofinansowanie wynagrodzeń było udostępniane pracodawcom zatrudniającym niektóre osoby objęte wsparciem (np. osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze lub młode, osoby długotrwale bezrobotne itp.). Takie dofinansowanie mogło być wypłacane przez okres do sześciu miesięcy (w wysokości nieprzewyższającej minimalnego miesięcznego wynagrodzenia wynoszącego 607 EUR), najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r.

W 2020 r. ustawowe wynagrodzenia minimalne wzrosły w większości państw członkowskich w porównaniu z poprzednim rokiem⁶⁴. W niektórych państwach zostały one znacznie podwyższone (np. Polska 17 %, Słowacja 12 %, Czechy 11 %). Minimalne wynagrodzenie w Rumunii wzrosło o 7 %, co stanowi około 40 % średniego wynagrodzenia w tym kraju. W Belgii ustawowe wynagrodzenie minimalne pozostało zamrożone (nie licząc indeksacji), ponieważ partnerzy społeczni nie mogli osiągnąć porozumienia. W Hiszpanii ostatni wzrost minimalnego wynagrodzenia (o 5,5 %, po podwyższeniu 22,3 % w 2019 r.) został wynegocjowany i uzgodniony z partnerami społecznymi, co nie miało miejsca w przypadku poprzedniej podwyżki. Zgodnie z decyzją rządu Łotwy, od stycznia 2021 r. minimalne wynagrodzenie w tym kraju zostanie podwyższone o 16 %. W Niemczech Komisja ds. Minimalnych Wynagrodzeń zaproponowała podwyższenie minimalnego wynagrodzenia o 10 % w czterech etapach w ciągu najbliższych 2 lat. Niemcy dokonują obecnie przeglądu ustalania minimalnego wynagrodzenia w świetle doświadczeń zdobytych w związku z wprowadzeniem ustawowego wynagrodzenia minimalnego. Niektóre rządy (np. rząd Hiszpanii) ogłosiły podniesienie wysokości ustawowego wynagrodzenia minimalnego do 60 % mediany lub średniego wynagrodzenia lub rozważają taki zamiar. Na Słowacji w 2019 r. przyjęto nowy mechanizm ustalania krajowego minimalnego wynagrodzenia, przewidujący, że jeżeli partnerzy społeczni nie uzgodnią poziomu wynagrodzenia na następny rok w wymaganym terminie (15 lipca każdego roku), zostanie on automatycznie ustalony na poziomie 60 % średniego nominalnego wynagrodzenia brutto w gospodarce z poprzedniego roku. Nowy mechanizm powinien być zostać zastosowany po raz pierwszy w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia za 2021 r., ale kolejna poprawka przyjęta przez Parlament w październiku 2020 r. przewiduje wzrost ad hoc w 2021 r. (niższy niż w oparciu o poprzednie obliczenia) i obniża automatycznie wyliczone wynagrodzenie do 57 % średniego nominalnego wynagrodzenia brutto w ostatnich dwóch latach. Wiele krajów prowadzi dyskusje nad dalszym znacznym wzrostem minimalnych wynagrodzeń po 2020 r., częściowo w stosunku do względnej wartości docelowej, częściowo w ujęciu bezwzględnym.

⁶⁴ Zob. Eurofound (2020): Płace minimalne w 2020 r.: Sprawozdanie roczne. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!hR69mk>

W ubiegłym roku odnotowano jedynie ograniczone zmiany w zasadach i ramach ustalania wynagrodzeń. Jednym z wyjątków jest Grecja, gdzie w październiku 2019 r. wprowadzono możliwość odstąpienia od umów sektorowych lub branżowych, na przykład w przypadku przedsiębiorstw borykających się z problemami gospodarczymi (upadłość, restrukturyzacja, likwidacja, kredyty zagrożone) lub należących do szczególnych kategorii, takich jak przedsiębiorstwa społeczne. Ponadto przedłużanie układów zbiorowych leży obecnie w gestii Ministra Pracy, który decyduje o tym na wyraźny wniosek jednego z sygnatariuszy. Wnioskowi temu musi towarzyszyć analiza szacowanego wpływu na gospodarkę i rynek pracy, oprócz spełnienia istniejącego kryterium reprezentatywności (50 % siły roboczej już objętej porozumieniem). Prowadzi się publiczny rejestr dla, odpowiednio, stowarzyszeń pracodawców i związków zawodowych, w celu sprawdzenia ich reprezentatywności do zawierania układów zbiorowych pracy. Nie wiadomo jeszcze, jak te zmiany wpłyną w praktyce na rokowania zbiorowe. W całej UE, w kontekście działań podejmowanych w odpowiedzi na COVID-19, niektóre środki ustalania wynagrodzeń (wprowadzone na podstawie układów zbiorowych albo z inicjatywy rządu) były ukierunkowane na zawody medyczne i powiązane. Szereg państw członkowskich, w tym Bułgaria, Łotwa i Litwa, wprowadziło środki mające na celu tymczasowe podwyższenie wynagrodzeń pracowników opieki zdrowotnej lub innych kategorii pracowników bezpośrednio zaangażowanych w walkę z pandemią. Układy zbiorowe dotyczące sektora opieki zdrowotnej zostały niedawno zawarte na przykład w Austrii, Belgii (na szczeblu federalnym), Francji i Niemczech (pielęgniarki).

Większość środków podjętych w dziedzinie opodatkowania pracy w ostatnich miesiącach została opracowana w odpowiedzi na pandemię COVID-19. We wstępnej analizie reakcji podatkowej państw członkowskich na pandemię podkreślono, że miała ona na celu zapobieżenie gwałtownemu wzrostowi bezrobocia i ograniczenie presji na przedsiębiorstwa. Państwa członkowskie wprowadziły również środki służące ochronie przepływów pieniężnych przedsiębiorstw, przy czym najczęstszym środkiem było odroczenie płatności podatków. Odroczenia tego rodzaju wprowadzono dla następujących kategorii podatkowych: podatek dochodowy od osób prawnych (CIT), podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), podatek od nieruchomości, podatek od wartości dodanej i składki na ubezpieczenia społeczne. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły również szersze ulgi podatkowe, w tym zniżki podatku lub składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu terminowych płatności, obniżki podatków dla przedsiębiorstw poważnie dotkniętych kryzysem, tymczasowe zawieszenie niektórych płatności z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz ulgi podatkowe.

Wiele państw członkowskich opracowało środki podatkowe, w postaci ukierunkowanych środków tymczasowych, mające na celu ochronę pracowników, sektorów lub kategorii ludności znajdujących się w trudnej sytuacji. Na przykład Belgia i Włochy wprowadziły możliwość odroczenia płatności składek na ubezpieczenia społeczne na 2020 r. W Belgii osoby samozatrudnione mogą również korzystać z obniżenia lub zniesienia składek na ubezpieczenia społeczne, w zależności od konkretnych warunków. W Hiszpanii osoby samozatrudnione mogłyby skorzystać z odroczenia płatności podatków i składek na ubezpieczenia społeczne o sześć miesięcy, gdyby ich działalność została zawieszona na mocy ogłoszenia stanu nadzwyczajnego. Polska wprowadziła tymczasowe zwolnienie z uiszczania (lub, w zależności od wielkości przedsiębiorstwa, obniżenie) składek na ubezpieczenia społeczne dla małych przedsiębiorstw i spółdzielni społecznych. Portugalia wprowadziła częściowe zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przez pracodawców na okres do trzech miesięcy w odniesieniu do pracowników objętych nadzwyczajnymi środkami wsparcia. Słowacja odroczyła termin obowiązkowych płatności na rzecz funduszy zabezpieczenia społecznego dla pracodawców i osób samozatrudnionych. Zgodnie z tymi ramami każdemu pracodawcy i każdej osobie samozatrudnionej, opłacającym obowiązkowe składki do funduszy ubezpieczeń społecznych, jeżeli przychody z ich działalności gospodarczej zmniejszyły się o co najmniej 40 %, przysługuje prawo do skorzystania z odroczenia płatności. W Finlandii, aby wesprzeć pracodawców z sektora prywatnego w utrzymaniu możliwie największej liczby miejsc pracy, składki na ubezpieczenia społeczne uiszczane przez pracodawców zostały obniżone o 2,6 p.p. w okresie od maja do grudnia 2020 r. Aby pokryć związane z tym dodatkowe koszty, składki w latach 2022–2025 będą wyższe o 0,4 p.p. Środek ten opracowano we współpracy z partnerami społecznymi. Ponadto państwo współfinansuje część składek na ubezpieczenia społeczne dla przedsiębiorców, którzy zanotowali spadek obrotów, przez okres 3 miesięcy (z możliwością przedłużenia). We Włoszech wprowadzono tymczasowe zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne dla pracodawców, którzy rezygnują z korzystania z mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i wznawiają pracę w pełnym wymiarze czasu pracy. W celu przeciwdziałania skutkom kryzysu Węgry wprowadziły w niektórych sektorach tymczasowe zwolnienia podatkowe z podatków od wynagrodzeń pobieranych przez pracodawcę i zwolniły małe przedsiębiorstwa z podatku ryczałtowego.

W innych przypadkach zastosowano bardziej stabilne lub trwale środki w celu zmniejszenia klina podatkowego, co miało potencjalnie korzystny wpływ na popyt na pracę i podaż pracy. Na przykład Grecja obniżyła składki na ubezpieczenia społeczne dla pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy o 0,9 p.p. ze skutkiem od czerwca 2020 r. Rząd ogłosił dalsze obniżenie składek o 3 p.p. w 2021 r. W Polsce, oprócz zwolnienia z podatku młodszych pracowników, od października 2019 r. pierwszy próg podatku dochodowego został obniżony z 18 % do 17 %. Zwiększono również kwotę ponoszonych przez pracowników kosztów podlegających odliczeniu od podatku. Na Litwie zwiększono ulgę z tytułu podatku dochodowego z 350 EUR miesięcznie do 400 EUR miesięcznie, ze skutkiem od lipca 2020 r. We Włoszech obniżono klin podatkowy dla pracowników zależnych: w przypadku dochodów do 28 000 EUR rocznie za ostatnie sześć miesięcy 2020 r. przyznaje się dodatek w wysokości 600 EUR, który od 2021 r. wyniesie 1 200 EUR. W przypadku wyższych dochodów, do 40 000 EUR, przewiduje się niższe dodatki. Środek ten zastępuje poprzedni rabat („dodatek Renziego”) mający zastosowanie do dochodów w wysokości od 8 000 EUR do 26 600 EUR. We Flandrii w Belgii od 2021 r. „ premia za zatrudnienie” powiększy wynagrodzenia netto pracowników, których miesięczne wynagrodzenie brutto nie przekracza 1 700 EUR, o co najmniej 50 EUR miesięcznie. Premia ta w przypadku wyższych dochodów jest stopniowo obniżana, by w odniesieniu do osób otrzymujących miesięczne wynagrodzenie brutto w wysokości 2 500 EUR osiągnąć wartość zerową. Oczekuje się, że środek ten rozwiąże problem pułapki bezrobocia i pułapki socjalnej. Węgry obniżyły składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez pracodawcę z 19,5 % do 17,5 % od dnia 1 lipca 2019 r., i o kolejne 2 p.p. – do 15,5 % od dnia 1 lipca 2020 r.

3.2 Wytyczna 6: Zwiększanie podaży pracy i poprawa dostępu do zatrudnienia, umiejętności i kompetencji

Niniejsza sekcja jest poświęcona wykonaniu wytycznej nr 6 dotyczącej zatrudnienia, w której zaleca się państwom członkowskim stworzenie warunków sprzyjających podaży pracy i doskonaleniu umiejętności i kompetencji. W sekcji 3.2.2 przedstawiono środki z zakresu polityki wprowadzone przez państwa członkowskie w tych obszarach.

3.2.1 Kluczowe wskaźniki

Choć w ciągu ostatnich dziesięciu lat odsetek osób wcześniej kończących naukę⁶⁵ znacznie się zmniejszył na poziomie UE, kryzys związany z COVID-19 uwydatnia potrzebę kontynuowania starań w tym względzie. W 2019 r. odsetek osób wcześniej kończących naukę wyniósł 10,2 %, tylko o 0,2 p.p. powyżej zasadniczego celu przewidzianego w strategii „Europa 2020”, po znaczącej poprawie (o prawie 4 p.p.) w okresie od 2009 r. Postęp na szczeblu UE był zasługą głównie kilku państw członkowskich, które odnotowały bardzo istotną poprawę: Portugalia (-20,3 p.p.), Hiszpania (-13,6 p.p.), Grecja (-10,1 p.p.) i Malta (-8,5 p.p.)⁶⁶. Jedynie na Słowacji i w Czechach odnotowano w ciągu ostatniej dekady wzrost wskaźnika wczesnego kończenia nauki (odpowiednio +3,4 i +1,3 p.p., wykres 17 i wykres 19). W ciągu ostatnich czterech lat na szczeblu UE nie odnotowano jednak żadnej znaczącej poprawy – w okresie tym odsetek osób wcześniej kończących naukę pozostawał w ujęciu średnim na stałym poziomie. W przypadku kilku państw członkowskich, które uzyskały słabe wyniki w tym zakresie w tablicy wskaźników społecznych – w szczególności Hiszpanii, Malty, Rumunii, Bułgarii i Włoch – wczesne kończenie nauki pozostaje jednym z kluczowych wyzwań i priorytetów, zważywszy na różny poziom poprawy odnotowany od poprzedniego roku. W szeregu państw występują duże różnice regionalne, jeśli chodzi o wskaźnik wczesnego kończenia nauki (zob. załącznik 4). Przedłużające się okresy zamknięcia szkół ze względu na kryzys związany z COVID-19 mogą zwiększyć wskaźnik wczesnego kończenia nauki, gdyż środki te w nieproporcjonalny sposób dotyczą uczniów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji; w związku z tym konieczne są dalsze starania na rzecz rozwiązania tego problemu.

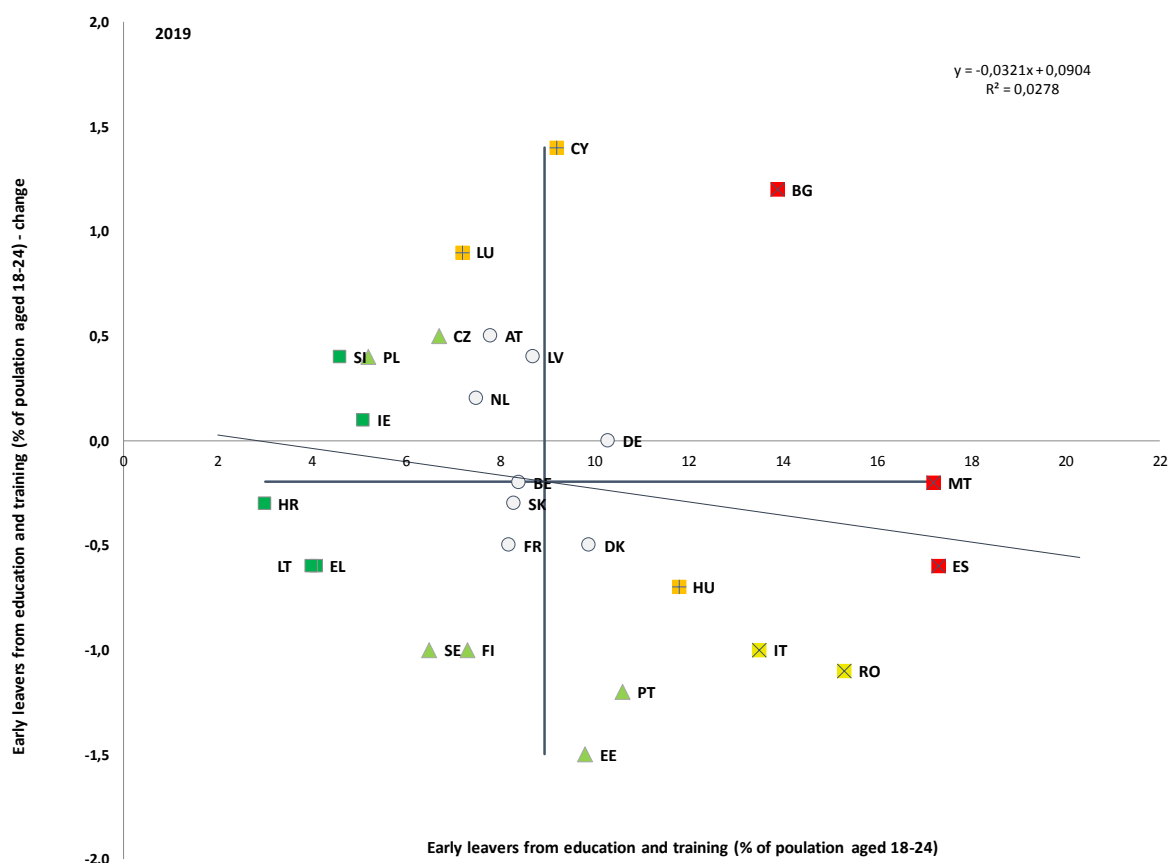
⁶⁵ Odsetek osób wcześniej kończących naukę definiuje się jako odsetek osób w wieku 18–24 lat, osiągających maksymalnie wykształcenie średnie I stopnia (tj. poziomy 0–2 zgodnie z ISCED), nieuczestniczących w dalszym kształceniu ani szkoleniu w okresie czterech tygodni przed przeprowadzeniem unijnego badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL).

⁶⁶ Aby osiągnąć tę poprawę, państwa członkowskie stosowały różne interwencje, w tym wsparcie z funduszy UE. Odnośną analizę przedstawiono w „Ocenie realizacji zalecenia Rady z 2011 r. w sprawie polityk na rzecz ograniczania zjawiska przedwczesnego kończenia nauki” Komisji Europejskiej (2020 r.).

Wczesne kończenie nauki dotyczy głównie osób młodych, które potrzebują dodatkowego wsparcia, aby kontynuować kształcenie. W 2019 r. w ujęciu średnim wśród osób wczesnie kończących naukę było w UE więcej młodych mężczyzn (11,9 %) niż młodych kobiet (8,4 %). Jedyne w Rumunii i Czechach sytuacja ta przedstawia się inaczej (w Rumunii było to 14,9 % chłopców w porównaniu z 15,8 % dziewcząt; w Czechach zaś 6,6 % chłopców w porównaniu z 6,8 % dziewcząt). Ogólnie rzecz biorąc, duży wpływ na wczesne kończenie nauki ma status społeczno-ekonomiczny uczniów, przy czym bardzo ważną rolę odgrywa poziom wykształcenia rodziców. Pochodzenie ze środowisk migracyjnych również ma pewne znaczenie, gdyż średnio w UE odsetek osób wczesnie kończących naukę i urodzonych w danym państwie jest znacznie niższy (8,9 %) niż w przypadku osób z innych państw UE (21,4 %) oraz osób urodzonych poza UE (22,5 %). W trzech państwach członkowskich (we Włoszech, w Hiszpanii i Grecji) w 2019 r. ponad 25 % osób młodych, które urodziły się poza UE, wczesnie zakończyło naukę.

Wykres 18: Wskaźniki wczesnego kończenia nauki różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich

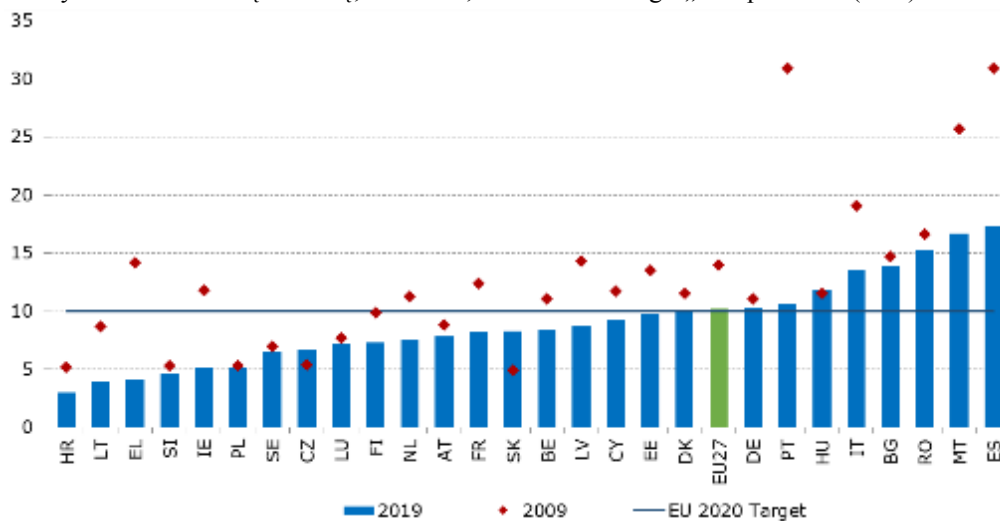
Osoby wczesnie kończące naukę (% ludności w wieku 18–24 lat) i zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, BAEL, internetowy kod danych: [edat_lfse_14]. Okres: wartości w 2019 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2018 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. Dane dotyczące HR są niewiarygodne. W szeregach danych dotyczących NL występują przerwy.

Wykres 19: Cel strategii „Europa 2020” dotyczący wczesnego kończenia nauki został niemal osiągnięty

Osoby wczesnie kończące naukę, lata 2009, 2019 i cel strategii „Europa 2020” (w %)



Źródło: Eurostat, BAEL, internetowy kod danych: [[edat_lfse_14](#)].

Uwaga: dla wszystkich państw przerwa w szeregu czasowym w 2014 r. (przejście z ISCED 1997 na ISCED 2011).

Dane za 2019 r. dotyczące HR są niewiarygodne.

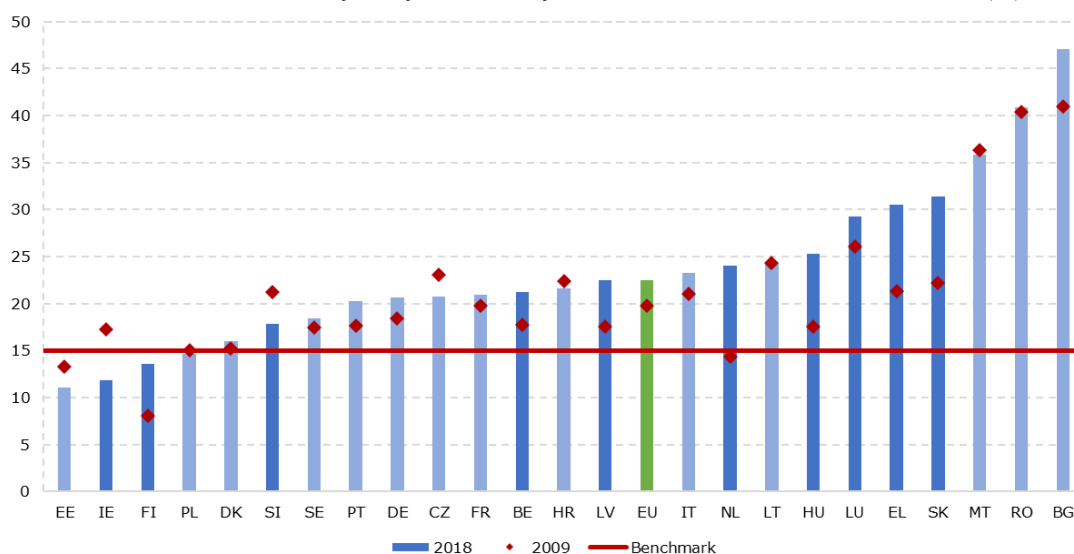
W całej UE więcej niż jeden na pięciu uczniów nie osiąga minimalnego poziomu w rozumieniu tekstów, matematyce i naukach przyrodniczych, a z czasem odnotowuje się w tym zakresie jedynie bardzo ograniczone postępy. Przewidziany w strategicznych ramach europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020) poziom odniesienia dotyczący obniżenia (do poniżej 15 % w UE do 2020 r.) odsetka osób osiągających słabe wyniki w rozumieniu tekstów, matematyce i naukach przyrodniczych wśród 15-latków nie został osiągnięty w żadnej z trzech dziedzin zbadanych w ramach Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) OECD. W 2018 r. w UE-27 odsetek uczniów osiągających słabe wyniki wynosił 22,5 % w rozumieniu tekstów, 22,9 % – w matematyce, a 22,3 % – w naukach przyrodniczych. Od 2009 r. omawiany odsetek zmniejszył się w UE zarówno jeśli chodzi o nauki przyrodnicze, jak i rozumienie tekstów, a w odniesieniu do matematyki utrzymuje się na stałym poziomie – zob. wykres 20⁶⁷. Różnice między płciami pod względem słabych wyników w matematyce i naukach ścisłych były raczej niewielkie, natomiast odnotowano dużą różnicę w czytaniu ze zrozumieniem (wskaźnik słabych wyników wyniósł 17,4 % w przypadku dziewcząt w porównaniu z 27,3 % w przypadku chłopców). Aby pobudzić działania w tej zasadniczej kwestii, w komunikacie w sprawie utworzenia europejskiego obszaru edukacji ponownie podjęto zobowiązanie UE jako całości do zmniejszenia odsetka osób osiągających słabe wyniki w czytaniu ze zrozumieniem, matematyce i naukach przyrodniczych poniżej 15 % do 2030 r.⁶⁸

⁶⁷ Wyzwanie to przedstawiono bardziej szczegółowo w Monitorze kształcenia i szkolenia z 2019 r., s. 60. Dokument dostępny pod adresem: <https://europa.eu/!GK66PF>

⁶⁸ Komunikat Komisji pt. „Utworzenie europejskiego obszaru edukacji do 2025 r.”, COM (2020) 625 final.

Wykres 20: Wyniki pod względem czytania ze zrozumieniem wykazują duże różnice między państwami członkowskimi UE

Długoterminowa zmiana wskaźnika słabych wyników w czytaniu ze zrozumieniem, lata 2009–2018 (%)



Źródło: PISA 2018, OECD. Uwaga: Ciemne pionowe słupki oznaczają statystycznie istotne zmiany w latach 2009–2018. Brak dostępnych danych w przypadku AT, CY i ES.

Kryzys związany z COVID-19 uwydatnił wyzwanie związane z umiejętnościami i lukami w kształceniu, co sprawia, że jeszcze pilniejsze staje się opracowanie odpowiednich rozwiązań z zakresu polityki. Kryzys związany z COVID-19, wraz z nagłym przyspieszeniem cyfryzacji w dziedzinie uczenia się, może pogłębić utrzymującą się silną korelację między statusem społeczno-ekonomicznym a wynikami w nauce. Wstępna analiza⁶⁹ wskazuje, że środki izolacji miały nieproporcjonalnie negatywny wpływ na regiony w trudnej sytuacji lub słabiej rozwinięte. Na przykład uczenie się na odległość zakłada, że każde dziecko ma co najmniej komputer lub tablet z szybkim połączeniem internetowym, umiejętności korzystania z niego i odpowiednie wsparcie rodziców w tym zakresie. W przypadku uczniów mieszkających w biedniejszych dzielnicach lub rodzinach nie zawsze tak jest. W 2018 r. w UE 3,9 % gospodarstw domowych nie mogło sobie pozwolić na komputer. W przypadku gospodarstw domowych o dochodach poniżej 60 % mediany ekwiwalentnego dochodu odsetek ten wyniósł 12,8 %, a w przypadku gospodarstw domowych osób urodzonych poza UE – 8 %⁷⁰. Sytuacja może być jeszcze poważniejsza w przypadku uczniów ubiegających się o azyl i będących uchodźcami, których dostęp do edukacji jest często utrudniony. Na tym etapie nie da się ocenić rzeczywistego wpływu kryzysu na efekty uczenia się, ale należy je ściśle monitorować w nadchodzących latach.

⁶⁹ Komisja Europejska, Employment and Social Developments in Europe [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie], roczny przegląd z 2020 r., s. 32

⁷⁰ Komisja Europejska, Monitor kształcenia i szkolenia z 2020 r., na podstawie badania Eurostatu EU-SILC dotyczącego „osób, których nie stać na komputer”, internetowy kod danych: [ilc_mddu03].

Choć uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem w ostatnim dziesięcioleciu stale rosło, dzieci ze środowisk o niższym statusie społeczno-ekonomicznym nadal uczestniczą w nich w mniejszym stopniu. W 2009 r. w strategicznych ramach europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020) określono ambitny cel, jakim jest objęcie wczesną edukacją i opieką nad dzieckiem do 2020 r. co najmniej 95 % dzieci w wieku od czterech lat do wieku rozpoczęcia obowiązkowej edukacji na poziomie podstawowym⁷¹. W 2018 r. UE-27 niemal osiągnęła ten cel, ze średnią wynoszącą 94,8 % (wzrost o 4,5 p.p. od 2009 r.). W 2018 r. Francja, Dania i Irlandia zapewniły powszechny dostęp do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w tej grupie wiekowej. Ponadto w ciągu ostatnich dziesięciu lat odnotowano znaczną poprawę w Irlandii (+26,4 p.p.), Polsce (+22,1 p.p.) i Finlandii (+17,4 p.p.). Z drugiej strony wskaźniki uczestnictwa nieznacznie się pogorszyły we Włoszech (-4,9 p.p.), Estonii (-3,3 p.p.), Niderlandach (-2,6 p.p.), Bułgarii (-1,8 p.p.), Rumunii (-1,7 p.p.), Belgii (-0,8 p.p.) i Hiszpanii (-0,4 p.p.). Pomimo tego ogólnego pozytywnego obrazu istotne wyzwania w zakresie integracji i równości utrzymują się. Analiza danych z badań wskazuje na znacznie niższe wskaźniki uczestnictwa w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w przypadku dzieci ze środowisk o niższym statusie społeczno-ekonomicznym lub grupy w niekorzystnej sytuacji społecznej⁷². Tego rodzaju nierówności na tak wczesnym etapie życia prawdopodobnie znajdują odzwierciedlenie w gorszych rezultatach edukacji, poziomie wykształcenia i perspektywach na rynku pracy.

⁷¹ Konkluzje Rady z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020). W ramach europejskiego obszaru edukacji postawiono sobie obecnie za cel, by do 2030 r. co najmniej 98 % dzieci w wieku od 3 lat do chwili rozpoczęcia obowiązkowej edukacji na poziomie podstawowym uczestniczyło we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem.

⁷² Flisi, S. i Blasko, Zs. A note on early childhood education and care participation by socio-economic background [Uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem a status społeczno-ekonomiczny], 2019.

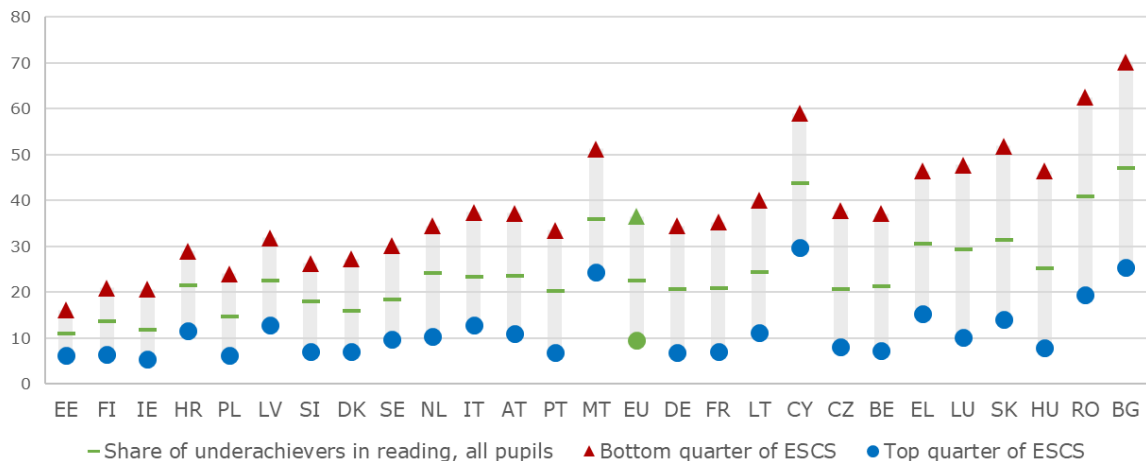
Sytuacja społeczno-ekonomiczna i pochodzenie ze środowisk migracyjnych nadal stanowią mocne podstawy przewidywania w odniesieniu do wyników kształcenia, a w wielu państwach członkowskich występują znaczne różnice w wynikach między obszarami miejskimi i wiejskimi. Wykres 21 pokazuje, że we wszystkich państwach członkowskich odsetek osób osiągających słabe wyniki w czytaniu ze zrozumieniem jest znacznie wyższy w dolnym kwartylu wskaźnika statusu ekonomicznego, społecznego i kulturowego⁷³ niż w kwartylu górnym. Bułgaria (44,9 p.p.), Rumunia (43,1 p.p.), Węgry (38,6 p.p.), Słowacja (37,8 p.p.) i Luksemburg (37,5 p.p.) wykazują największe różnice w wynikach między uczniami należącymi do kwartyła górnego i dolnego. Państwa takie jak Estonia, Finlandia, Irlandia, Polska, Chorwacja i Łotwa zdołały jednak ograniczyć wpływ statusu społeczno-ekonomicznego na efekty edukacji. Ponadto w państwach członkowskich, w których odsetek osób osiągających słabe wyniki w czytaniu ze zrozumieniem jest niski, rozbieżność między górną i dolną częścią skali statusu ekonomicznego, społecznego i kulturalnego jest również mniejsza. Sugeruje to, że dobre systemy edukacji mogą jednocześnie promować zarówno jakość, jak i równość. W 2018 r. w wielu państwach członkowskich UE odsetek osób osiągających słabe wyniki w rozumieniu tekstów wśród uczniów ze środowisk migracyjnych był nadal znacznie wyższy niż wśród uczniów ze środowisk innych niż migracyjne⁷⁴. Wydaje się, że zasadniczą rolę w tej sytuacji odgrywają bariery językowe, co uwydatnia wagę szkolenia językowego. Ponadto różnice w wynikach w rozumieniu tekstów między uczniami uczęszczającymi do szkół w miastach i na obszarach wiejskich są statystycznie znaczące i dość duże w wielu państwach członkowskich. Na Węgrzech, w Bułgarii, Rumunii, na Słowacji i w Portugalii różnice te przekroczyły nawet 100 punktów PISA, co odpowiada około 2–3 latom nauki szkolnej.

⁷³ OECD dokonuje pomiaru wskaźnika statusu ekonomicznego, społecznego i kulturalnego z uwzględnieniem wielu zmiennych związanych z sytuacją rodzinną uczniów, a mianowicie: wykształcenia rodziców, pracy rodziców, posiadania domu, liczby książek i zasobów edukacyjnych dostępnych w domu.

⁷⁴ Aby uniknąć obliczeń opartych na bardzo małej liczbie próby, w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono wyniki jedynie dla państw członkowskich UE, w których odsetek uczniów ze środowisk migracyjnych wynosi co najmniej 5 %.

Wykres 21: Status społeczno-ekonomiczny uczniów wpływa na ich umiejętność rozumienia tekstów

Osoby osiągające słabe wyniki w rozumieniu tekstów (%) według statusu ekonomicznego, społecznego i kulturowego (2018)



Źródło: PISA 2018, OECD. Uwaga: państwa są uporządkowane w porządku rosnącym zgodnie z różnicą w odsetku osób osiągających słabe wyniki w nauce występującą między dolną a górną ćwiartką wskaźnika społeczno-ekonomicznego. Brak dostępnych danych dla ES.

Integracja Romów w dziedzinie edukacji stanowi wyzwanie, które może nabrać większego znaczenia w świetle kryzysu związanego z COVID-19. Sytuacja ta ma kilka przyczyn, do których należą segregacja szkolna, niewłączające nauczanie lub bariery wynikające z głębokiego ubóstwa i segregacji mieszkaniowej, a także braku dostępu do uczenia się na odległość. Pomimo starań na rzecz zwiększenia uczestnictwa i ograniczenia zjawiska wczesnego kończenia nauki w wieku obowiązku szkolnego, wykształcenie średnie II stopnia zdobyła mniej niż jedna trzecia młodych Romów (20–24 lata)⁷⁵, natomiast różnica w udziale we wczesnej edukacji (od 3 lat do wieku obowiązku szkolnego) w stosunku do ogółu społeczeństwa jest szczególnie znacząca i wynosi 53 p.p. Wskaźnik wczesnego kończenia nauki, choć w latach 2011–2016 uległ obniżeniu, pozostaje wśród Romów na znacznie wyższym poziomie niż wśród ogółu społeczeństwa (68 % w porównaniu z 10,2 %). Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się wśród Romów wzrósł w latach 2011–2016 z 56 % do 62 %⁷⁶. W okresie środków izolacji wprowadzonych wskutek pandemii COVID-19 duża liczba romskich dzieci borykała się z wyzwaniami związanymi z uczestnictwem w uczeniu się na odległość, a wstępne ustalenia wskazują na rosnącą lukę w stosunku do ogółu społeczeństwa w tym zakresie⁷⁷. Uczenie się na odległość często nie jest dostępne lub przystępne cenowo dla dzieci Romów i ludzi drogi zagrożonych ubóstwem, którym brakuje odpowiedniego sprzętu informatycznego, dostępu do internetu, a nawet dostępu do energii elektrycznej w ich domach, obozach lub miejscach o nieuregulowanym statusie⁷⁸.

Wysoki odsetek osób kończących wczesnie naukę i niski odsetek osób uzyskujących wykształcenie wyższe wśród osób z niepełnosprawnościami negatywnie wpływa na ich zatrudnienie. W UE-27 w 2018 r.⁷⁹ zjawisko wczesnego kończenia nauki przez młode osoby (grupa wiekowa 18–24) dotyczyło 20,3 % osób z niepełnosprawnościami w porównaniu z 9,8 % osób bez niepełnosprawności (to różnica ok. 10,5 p.p.). Różnica ta była najmniejsza w Danii (0,4 p.p.) i Słowenii (2,8 p.p.), stosunkowo duża w Chorwacji (18,2 p.p.), Niemczech (17,3 p.p.) i Rumunii (15,5 p.p.). Jednocześnie tylko 29,4 % osób z niepełnosprawnościami ma wykształcenie wyższe lub równorzędne w porównaniu z 43,8 % osób bez niepełnosprawności. Różnica ta była najmniejsza we Włoszech (4,3 p.p.), Słowenii (4,4 p.p.) i Portugalii (4,5 p.p.), zaś największa w Szwecji (27,9 p.p.), Niemczech (27,2 p.p.), Bułgarii (25,8 p.p.) i Irlandii (21,8 p.p.).

⁷⁵ Załącznik 2 do dokumentu roboczego służb Komisji SWD(2020) 530 final towarzyszącego komunikatowi „Unia równości: unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów”, COM(2020) 620 final, opracowany na podstawie danych FRA, EU-MIDIS II z 2016 r.; FRA, RTS 2019; Eurostat [edat_lfse_03] 2019 (ogół populacji).

⁷⁶ Podobne wyniki przedstawiono w badaniu dotyczącym Romów i ludzi drogi z 2019 r. obejmującym Romów w Belgii, Francji, Irlandii, Niemczech i Szwecji. FRA (2020), [Roma and travellers in six countries \[Romowie i ludzie drogi w sześciu krajach\]](#).

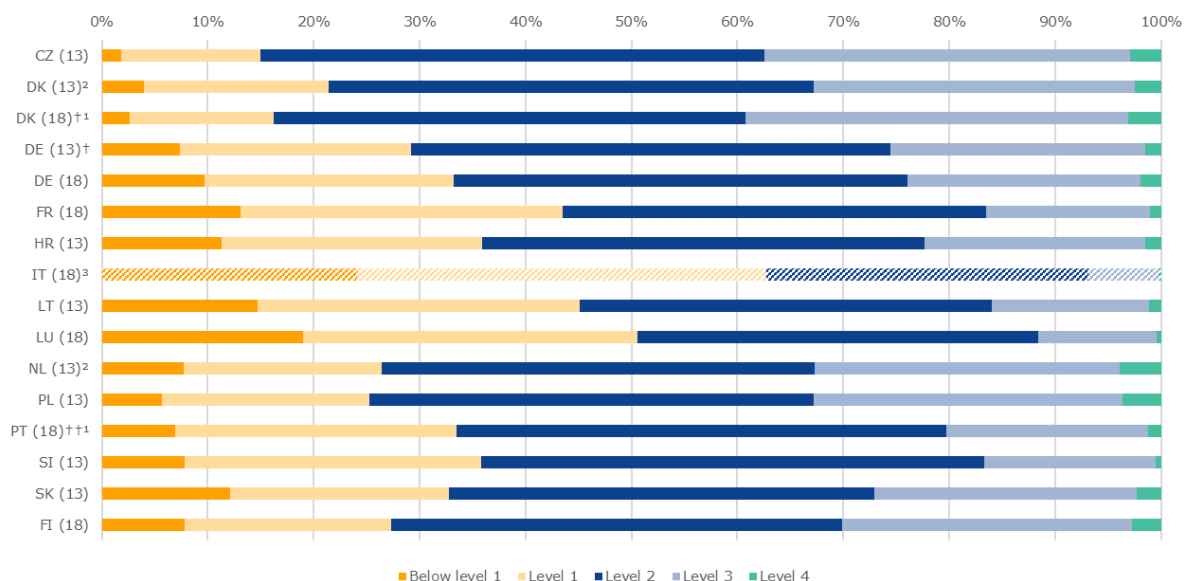
⁷⁷ FRA (2020) [Coronavirus pandemic in the EU – impact on Roma and Travellers \[Pandemia koronawirusa w UE – wpływ na Romów i ludzi drogi\]](#), biuletyn #5.

⁷⁸ [Overview of the impact of coronavirus measures on marginalised Roma communities in the EU \[Przegląd wpływu środków wprowadzonych w odpowiedzi na pandemię koronawirusa na marginalizowane społeczności romskie w UE\]](#), kwiecień 2020 r., Komisja Europejska.

⁷⁹ Dane pochodzą z EU-SILC 2018 i zostały przeanalizowane przez Sieć Europejskich Ekspertów ds. Niepełnosprawności (EDE).

Wykres 22: Wielu uczniów nadal nie posiada podstawowych umiejętności cyfrowych

Rozkład wyników w zakresie umiejętności obsługi komputera i umiejętności korzystania z informacji na poszczególnych poziomach skali efektów kształcenia w 2018 r., 2013 r.



Źródło: IEA, ICILS z 2018 r. i ICILS z 2013 r. Uczniowie poniżej poziomu 2 są w stanie wykazać się jedynie funkcjonalną praktyczną znajomością komputerów jako narzędzi oraz podstawowym zrozumieniem konsekwencji dostępu wielu użytkowników do komputerów. [†]Wytyczne dotyczące doboru próby na potrzeby pomiaru wskaźników uczestnictwa spełnione dopiero po uwzględnieniu szkół zastępczych. ^{††}Wytyczne dotyczące doboru próby na potrzeby pomiaru wskaźników uczestnictwa niemal spełnione po uwzględnieniu szkół zastępczych. ¹ Krajowa określona populacja obejmuje 90–95 % krajowej populacji docelowej. ² Niespełnienie wytycznych dotyczących doboru próby na potrzeby pomiaru wskaźnika. ³ Badania przeprowadzono na początku roku szkolnego. Wyniki nie są zatem porównywalne z wynikami dotyczącymi innych państw członkowskich.

Choć uczniowie XXI są pokoleniem epoki cyfrowej, wciąż brakuje im umiejętności cyfrowych.

Międzynarodowe Badanie Kompetencji Komputerowych i Informacyjnych (ICILS)⁸⁰, w którego ramach ocenia się zdolność uczniów ósmej klasy (w wieku 13 lub 14 lat) do korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), sugeruje, że wielu uczniów nie jest w stanie zrozumieć i wykonać nawet najbardziej podstawowych operacji przy użyciu tych technologii. Wykres 22 pokazuje, że odsetek uczniów, którzy nie osiągną poziomu 2 w skali wyników w zakresie umiejętności obsługi komputera i umiejętności korzystania z informacji, przekroczył 30 % w 9 z 14 państw członkowskich uczestniczących w ICILS w latach 2013 i 2018. W 2018 r. aż 62,7 % uczniów we Włoszech nie przekroczyło progu słabych wyników w nauce⁸¹. Podobnie było w przypadku 50,6 % uczniów w Luksemburgu, 43,5 % we Francji, 33,5 % w Portugalii, 33,2 % w Niemczech i 27,3 % w Finlandii. Dziewczęta osiągają lepsze wyniki w zakresie umiejętności obsługi komputera i umiejętności korzystania z informacji oraz w naukach przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyce (STEM)⁸². Średnio uczniowie ze środowisk o niższym statusie społeczno-ekonomicznym lub ze środowisk migracyjnych osiągają gorsze wyniki pod względem umiejętności obsługi komputera i umiejętności korzystania z informacji niż ich rówieśnicy z rodzin o korzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej lub nie pochodzący z rodzin migrantów. W komunikacie w sprawie utworzenia europejskiego obszaru edukacji zaproponowano obecnie cel polegający na zmniejszeniu do 2030 r. do poziomu poniżej 15 % odsetka ósmoklasistów osiągających słabe wyniki w zakresie umiejętności obsługi komputera i umiejętności korzystania z informacji.

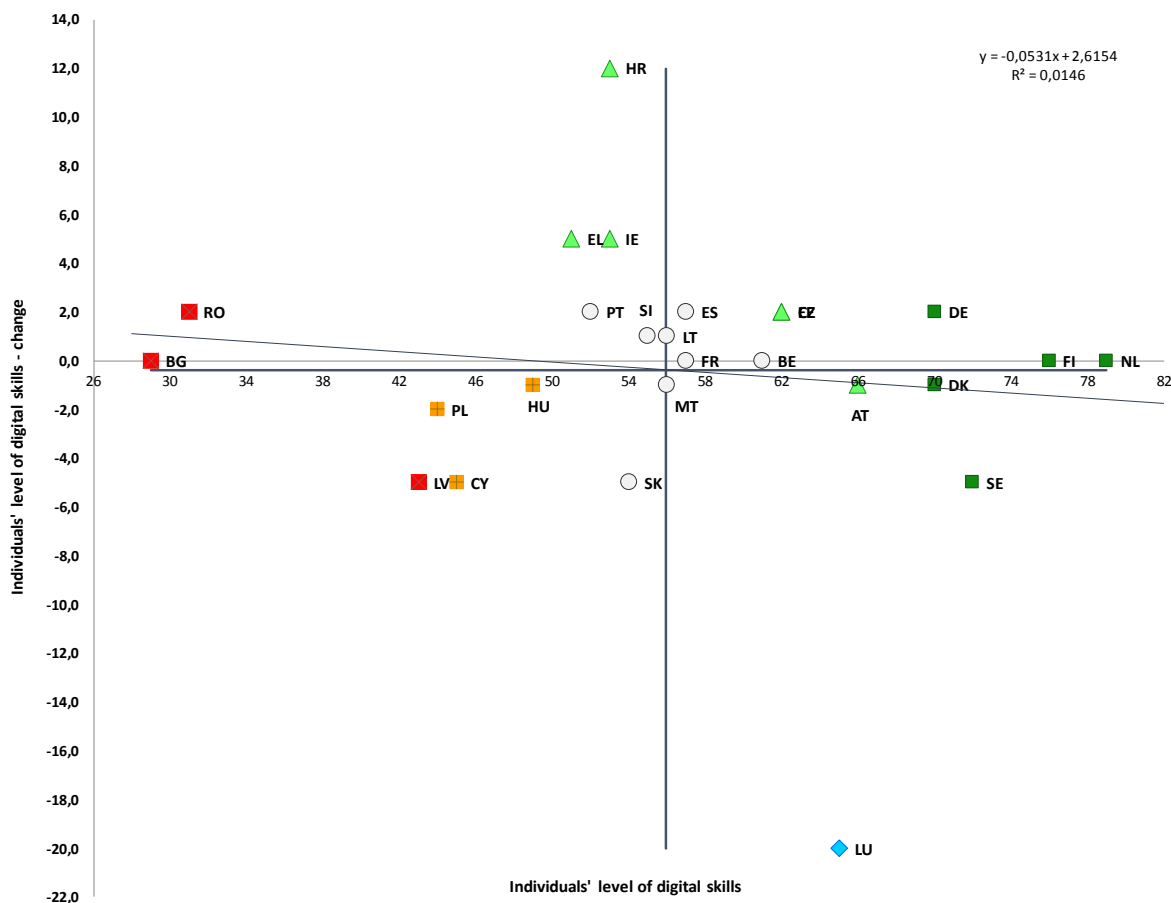
⁸⁰ W badaniu ICILS mierzy się za pomocą skomputeryzowanej oceny wyniki uczniów w dwóch dziedzinach kompetencji cyfrowych: umiejętności obsługi komputera i umiejętności korzystania z informacji oraz myślenia komputacyjnego. Dotychczas ukończono dwa cykle oceny, w 2013 r. i 2018 r. Wzięło w nich udział łącznie 14 państw członkowskich, dziewięć w pierwszym cyklu i siedem w drugim (w obu cyklach uczestniczyły tylko Dania i Niemcy). Wyniki ICILS przedstawiono w: Fraillon, J. Ainley, J., Schulz, W., Friedman, T., Duckworth, D. (2019). [Preparing for Life in a Digital World \[Przygotowanie do życia w świecie cyfrowym\], raport międzynarodowy z międzynarodowego badania kompetencji komputerowych i informacyjnych \(ICILS\) przeprowadzonego przez Międzynarodowe Towarzystwo Oceniania Osiągnięć Szkolnych \(IEA\), 2018.](#) Amsterdam: IEA; oraz Fraillon, J. Ainley, J., Schulz, W., Friedman, T., Gebhardt, E. (2014) [Preparing for Life in a Digital World \[Przygotowanie do życia w erze cyfrowej\], raport międzynarodowy z międzynarodowego badania kompetencji komputerowych i informacyjnych \(ICILS\) przeprowadzonego przez IEA.](#) Cham: Springer.

⁸¹ Ponieważ testy we Włoszech przeprowadzono na początku roku szkolnego, wyniki nie są porównywalne z wynikami innych państw członkowskich.

⁸² Dokument roboczy służb Komisji z 2020 r. towarzyszący komunikatowi pt. „Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021–2027. Nowe podejście do kształcenia i szkolenia w epoce cyfrowej”.

Wykres 23: Obserwuje się znaczne różnice między państwami członkowskimi pod względem podstawowych umiejętności cyfrowych

Odsetek ludności posiadającej co najmniej podstawowe ogólne umiejętności cyfrowe i zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)

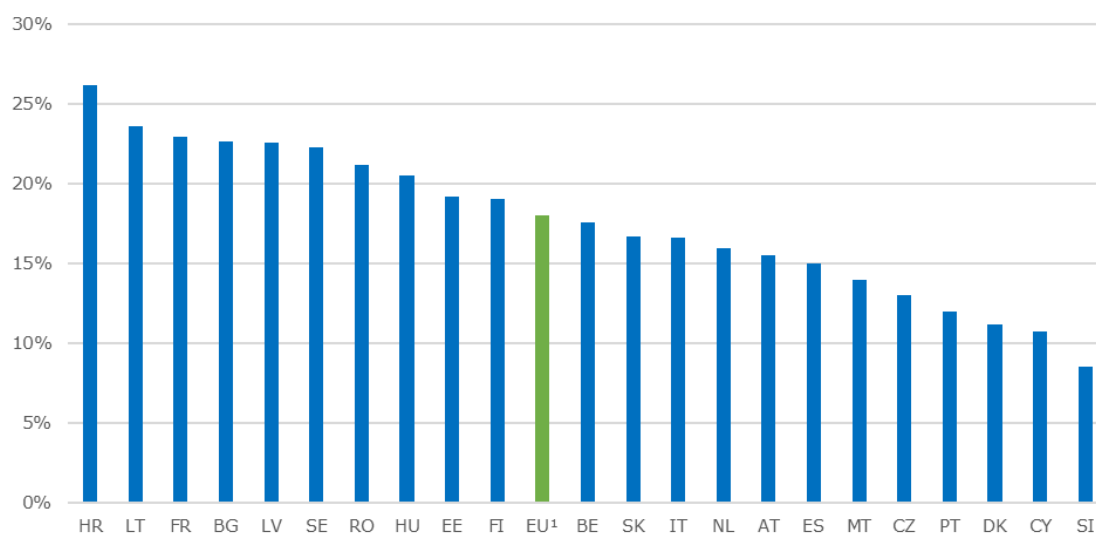


Źródło: Eurostat, internetowy kod danych [TEPSR_SP410]. Okres: poziomy w 2019 r. i zmiany w stosunku do 2017 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. W szeregach danych dotyczących Czech, Włoch, Łotwy i Luksemburga za 2019 r. występują przerwy. Brak dostępnych danych za 2017 r. w przypadku Włoch (w 2019 r.: 42%).

Kryzys związany z COVID-19 uwydatnił niewystarczający poziom umiejętności cyfrowych osób dorosłych oraz znaczne różnice w tym względzie między państwami. Środki izolacji wprowadzone w większości państw członkowskich w pierwszej połowie 2020 r. uwypukliły znaczenie umiejętności cyfrowych dla ciągłości działania, kształcenia i szkolenia, opieki zdrowotnej, a także zwykłych interakcji społecznych. Niski poziom umiejętności cyfrowych ogranicza innowacyjność, a także pełne uczestnictwo w życiu społecznym. Postęp jest bardzo powolny: w 2019 r. w UE-27 średnio 56 % ludności w wieku 16–74 lat posiadało co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (1 p.p. więcej niż w 2017 r.⁸³), przy czym cztery na dziesięć osób wciąż nie miały podstawowych umiejętności cyfrowych (wykres 23). Na poziomie UE mężczyźni mają nieco wyższe umiejętności cyfrowe niż kobiety (58 % w porównaniu z 54 % w 2019 r.), ale różnica ta uległa zmniejszeniu o 2 p.p. od 2015 r. Poprawę o co najmniej 5 p.p. osiągnęły od 2015 r. jedynie Czechy, Irlandia, Grecja, Litwa, Niemcy i Rumunia. W UE występują znaczne rozbieżności: w pięciu krajach (w porządku rosnącym: Dania, Niemcy, Szwecja, Finlandia i Niemcy) odsetek ten wynosił 70–80 %, natomiast w siedmiu utrzymywał się poniżej 50 % (poniżej 40 % w Bułgarii i Rumunii). Kluczowe znaczenie mają aspekty społeczno-demograficzne, ponieważ mniej niż jedna czwarta osób starszych (65–74) posiada podstawowe umiejętności cyfrowe w porównaniu z ośmioma na dziesięć osób młodych (16–24); odsetek ten wynosi 32 % w przypadku osób o niskim poziomie wykształcenia w porównaniu z 84 % w przypadku osób o wysokim poziomie wykształcenia. Ostatnie inicjatywy UE mają na celu poprawę podstawowych umiejętności cyfrowych dorosłych i młodzieży w UE: w programie na rzecz umiejętności wyznaczono cel wynoszący 70 % dla dorosłych, który ma zostać osiągnięty do 2025 r., a w ramach europejskiego obszaru edukacji – cel równy 85 % dla osób w wieku 14 lat, który ma zostać osiągnięty do 2030 r.

Wykres 24: Mniej więcej co piąty nauczyciel zgłasza duże zapotrzebowanie na szkolenia w zakresie ICT

Odsetek nauczycieli zgłaszających duże zapotrzebowanie na rozwój zawodowy w zakresie umiejętności ICT w nauczaniu



Źródło: OECD, baza danych TALIS 2018. Uwaga: Wyniki oparte na odpowiedziach nauczycieli szkół średnich I stopnia. Brak danych dla DE, EL, PL, LU i IE.

¹ Średnia ważona dla UE na podstawie 22 państw członkowskich uczestniczących w TALIS 2018.

⁸³ Brak dostępnych danych za 2018 r.

Przejście na uczenie się przez internet i na odległość spowodowane kryzysem związanym z COVID-19 stwarza nowe wyzwania dla zawodu nauczyciela. Nauczyciele muszą posiadać kompetencje niezbędne do wykorzystania potencjału technologii cyfrowych do celów poprawy nauczania i uczenia się oraz przygotowania uczniów do życia w społeczeństwie cyfrowym⁸⁴. Zgodnie z badaniem TALIS 2018 odsetek nauczycieli szkół średnich I stopnia, którzy uznali, że są „dobrze przygotowani” lub „bardzo dobrze przygotowani” do korzystania z ICT do celów nauczania, różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W Rumunii (69,5 %), Słowenii (67 %), na Węgrzech (65,7 %) i na Cyprze (61,8 %) większy odsetek nauczycieli uznaje, że posiada odpowiednie przygotowanie do wykorzystywania ICT do nauczania niż w Austrii (19,9 %) czy Finlandii (21,5 %)⁸⁵. Na pytanie o poziom zapotrzebowania na szkolenia w zakresie umiejętności ICT średnio 18 % nauczycieli w całej UE zgłosiło „duże zapotrzebowanie”. W 2018 r. zapotrzebowanie w tym zakresie było najwyższe w Chorwacji (26,2 %), na Litwie (23,6 %) i we Francji (22,9 %), natomiast w Słowenii mniej niż jeden na dziesięciu nauczycieli zgłosił duże zapotrzebowanie na szkolenia w zakresie umiejętności ICT (wykres 24).

UE jako całość osiągnęła swój główny cel na 2020 r. dotyczący odsetka osób z wyższym wykształceniem wynoszącego 40 %, choć utrzymują się duże różnice między państwami członkowskimi i poszczególnymi grupami ludności⁸⁶. W 2019 r. 40,3 % osób w wieku 30–34 lat w UE posiadało dyplom ukończenia studiów wyższych. Szczególnie duże postępy od 2009 r. odnotowano na Słowacji (+22,5 p.p.), w Austrii (+19 p.p.), Czechach (+17,6 p.p.), na Litwie (+17,4 p.p.) i w Grecji (+16,5 p.p.). Państwa członkowskie, w których odsetek osób z wyższym wykształceniem w wieku 30–34 lat jest najwyższy, to Cypr (58,8 %), Litwa (57,8 %), Luksemburg (56,2 %) i Irlandia (55,4 %), natomiast najniższy wynik w tym zakresie odnotowano w Rumunii (25,8 %), we Włoszech (27,6 %), w Bułgarii (32,5 %) i Chorwacji (33,1 %). Różnica między obszarami miejskimi i wiejskimi pod względem odsetka osób z wyższym wykształceniem wyniosła w UE 22,1 p.p. Największe różnice odnotowano w Luksemburgu (41,2 p.p.), Rumunii (38,4 p.p.), na Słowacji (35,5 p.p.) i w Bułgarii (35,4 p.p.) (wykres 25). W UE utrzymują się znaczne różnice we wskaźnikach wyników kształcenia kobiet i mężczyzn (45,6 % w porównaniu z 35,1 %). W 2018 r. jedynie około 29,4 % osób z niepełnosprawnościami (grupa wiekowa 30–34 lata) miało wykształcenie wyższe lub równoważne, w porównaniu z 43,8 % w przypadku osób bez niepełnosprawności.

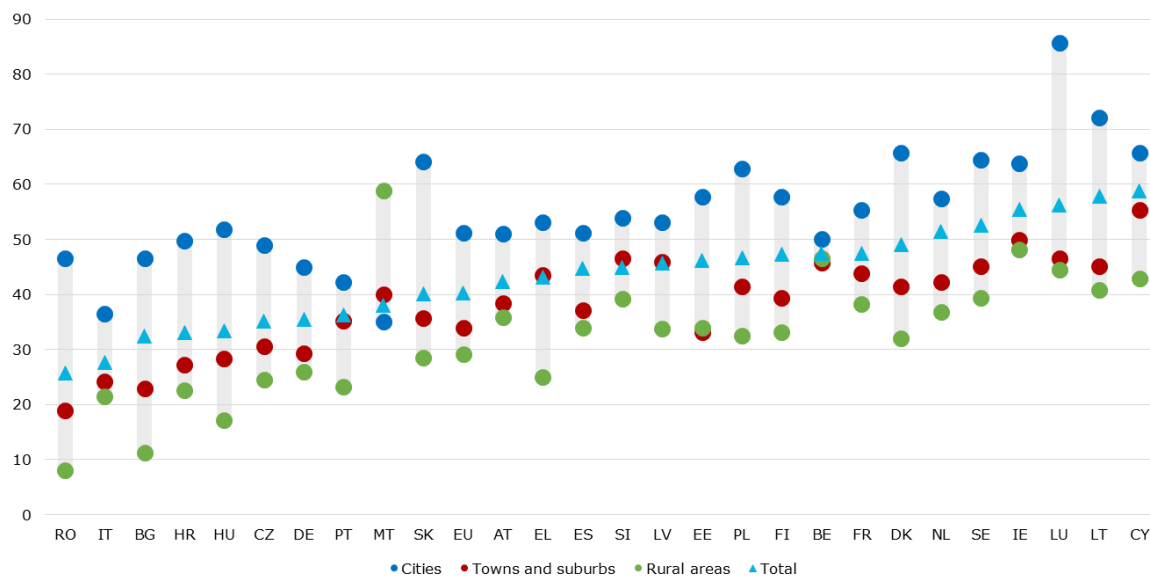
⁸⁴ Redecker, C. (2017 r.). [Europejskie ramy kompetencji cyfrowych dla nauczycieli: DigCompEdu](#).

⁸⁵ W badaniu wzięto pod uwagę osobiste opinie, a nie poziom kompetencji. W rezultacie niektórzy nauczyciele, którzy są dobrze przygotowani do stosowania ICT w nauczaniu, mogli mimo wszystko sygnalizować potrzebę odbycia dodatkowego szkolenia, by być w stanie sprostać coraz większym wymogom w zakresie sprawnego korzystania z cyfryzacji w uczeniu się i nauczaniu.

⁸⁶ W ramach europejskiego obszaru edukacji zaproponowano, aby do 2030 r. odsetek osób w wieku 30–34 lat posiadających wyższe wykształcenie wynosił co najmniej 50 %.

Wykres 25: Znaczne różnice w odsetkach osób z wyższym wykształceniem między obszarami wiejskimi a miastami

Różnica między obszarami miejskimi i wiejskimi pod względem odsetka osób z wyższym wykształceniem, 2019 r. (% osób w wieku 30–34 lat)



Źródło: Eurostat, BAEL. Internetowy kod danych: [[edat_lfs_9913](#)] Uwaga: Wskaźnik obejmuje odsetek całości populacji w wieku 30–34 lat posiadającej wykształcenie wyższe (ISCED 5-8). W przypadku MT dane dotyczące obszarów wiejskich są niewiarygodne.

W ciągu ostatnich pięciu lat wydatki publiczne na edukację utrzymywały się na stosunkowo stałym poziomie na szczeblu UE, chociaż potrzeby inwestycyjne rosną. W 2018 r. państwa członkowskie zainwestowały 4,6 % całkowitego PKB w kształcenie i szkolenie, a średni udział wydatków publicznych UE na edukację wyniósł 9,9 %. Niemniej istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi, przy czym niektóre z nich borykają się z trudnościami w zapewnieniu odpowiednich środków na pokrycie swoich potrzeb inwestycyjnych w zakresie kształcenia i szkolenia. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) szacuje lukę inwestycyjną w zakresie inwestycji w infrastrukturę edukacyjną dla UE-27 do 2030 r. na około 8 mld EUR rocznie⁸⁷. Jednocześnie wykorzystanie technologii cyfrowych przez nauczycieli zależy również od dostępności i jakości zasobów ICT⁸⁸. Niedobory zasobów dotyczą szkoły w różnych krajach UE w różnym stopniu. Zgodnie ze sprawozdaniem z badania TALIS 2018 średnio 35,9 % nauczycieli szkół średnich I stopnia w UE uważa inwestowanie w ICT za bardzo ważne. Na Cyprze (66,3 %) i na Węgrzech (56,3 %) ponad 50 % nauczycieli uważa to za priorytet. Wyniki niedawnego badania przeprowadzonego wśród nauczycieli uwypuklają również względne znaczenie sprzętu ICT i ukazują postrzeganie przez nauczycieli przeszkód związanych ze sprzętem jako najważniejszego czynnika negatywnie oddziałującego na korzystanie z technologii cyfrowych⁸⁹.

Przed kryzysem związanym z COVID-19 luka między popytem na umiejętności a ich podażą zmniejszała się w całej UE. Tendencja ta była głównie wynikiem spadku odsetka osób o niskich kwalifikacjach oraz ogólnego wzrostu poziomu wykształcenia⁹⁰. Przyczynił się do niej również wzrost wskaźników zatrudnienia osób o niskich i średnich kwalifikacjach, związany z korzystnym kontekstem makroekonomicznym. W kilku państwach utrzymują się jednak duże różnice we wskaźnikach zatrudnienia ze względu na poziom wykształcenia. W 2019 r. średnio w UE-27 wskaźnik zatrudnienia wynosił 55,7 % w przypadku osób, które nie ukończyły odpowiednika szkoły średniej II stopnia, 73,4 % – osób o średnich kwalifikacjach i 84,8 % – osób z wysokimi kwalifikacjami (wykres 26). W zależności od tendencji i strategii sektorowych mających na celu utrzymanie zatrudnienia oraz zapobieganie bezrobociu lub walkę z nim podczas obecnego kryzysu związanego z COVID-19, w niektórych państwach spadek niedopasowania umiejętności w skali makroekonomicznej może wytracić tempo, a nawet ulec odwróceniu.

⁸⁷ Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), *badanie dotyczące inwestycji 2018/2019 – Retooling Europe's Economy [Reorganizacja zestawu narzędzi w gospodarce europejskiej]*, 2018.

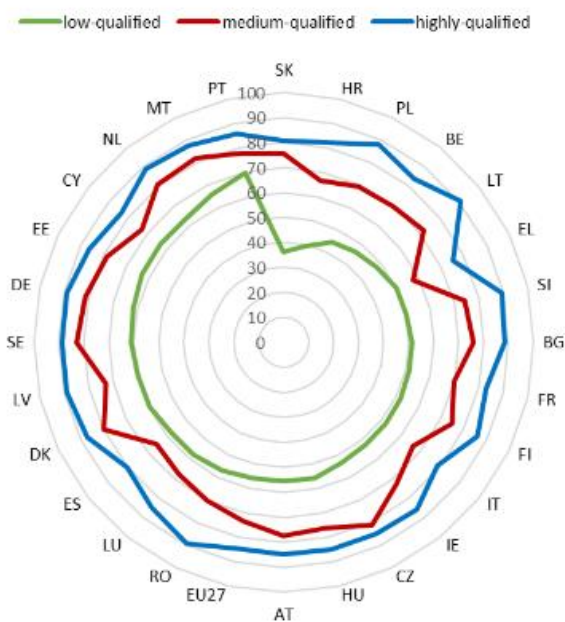
⁸⁸ OECD (2019 r.). [PISA 2021 ICT Framework](#) (kwiecień 2019), s. 6.

⁸⁹ Komisja Europejska (2019). [Drugie badanie szkół: technologie informacyjno-komunikacyjne w edukacji. Cel 1: Postępy w zestawieniu z poziomem odniesienia w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych w szkołach.](#)

⁹⁰ Analiza przedstawiona w niniejszym akapicie i następnych opiera się na aktualizacji unijnych ram analizy porównawczej dotyczących umiejętności i uczenia się dorosłych.

Wykres 26: Korelacja pomiędzy posiadaniem wyższego wykształcenia a wyższymi wskaźnikami zatrudnienia występuje we wszystkich państwach członkowskich

Wskaźniki zatrudnienia według poziomu wykształcenia, grupa wiekowa 20–64 lata (2019)

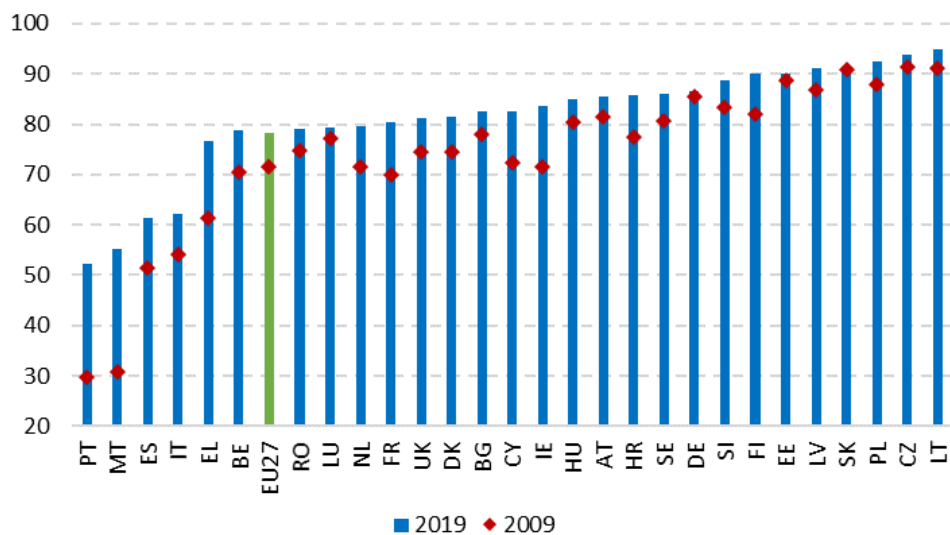


Źródło: Eurostat, internetowy kod danych [[lfsa_ergaed](#)]. Uwaga: przerwa w szeregu czasowym dla NL.

Poziom wykształcenia wśród osób dorosłych rośnie od 2009 r. w całej UE. Badanie przeprowadzone w kontekście unijnych ram odniesienia w zakresie umiejętności i uczenia się dorosłych wykazało, że w 2019 r. ponad trzy czwarte ludności UE (78,7 %) w grupie wiekowej 25–64 lata posiadało co najmniej wykształcenie średnie II stopnia. Stanowi to poprawę w porównaniu z wartością 72 % w 2009 r. (wykres 27). Podczas gdy w latach 2009–2019 odnotowano wzrost w przypadku obu płci, znacznie większe postępy osiągnięto w przypadku kobiet niż mężczyzn: wśród osób w wieku 25–64 lat w 2009 r. wyniki kobiet były o 1,8 p.p. niższe w stosunku do wyników mężczyzn, a w 2019 r. przewyższyły wyniki mężczyzn o 1 p.p. Państwa członkowskie o najwyższym odsetku ludności z wykształceniem co najmniej średnim II stopnia to Litwa, Czechy, Polska i Słowacja. Natomiast Portugalia, Malta, Hiszpania i Włochy należą do krajów o najwyższym odsetku osób o niskich kwalifikacjach, pomimo znaczącej poprawy w ostatnim dziesięcioleciu w niektórych z nich (zwłaszcza w przypadku Malty i Portugalii). Wzrostowi podaży umiejętności towarzyszył wzrost popytu na średnie i wysokie umiejętności, co znalazło odzwierciedlenie w wyższych wskaźnikach zatrudnienia osób dorosłych o średnich i wysokich kwalifikacjach.

Wykres 27: Ponad trzy czwarte dorosłych posiadało w 2019 r. co najmniej wykształcenie średnie II stopnia

Ludność z wykształceniem co najmniej średnim II stopnia, grupa wiekowa 25–64 lata (2009 r. i 2019 r.)

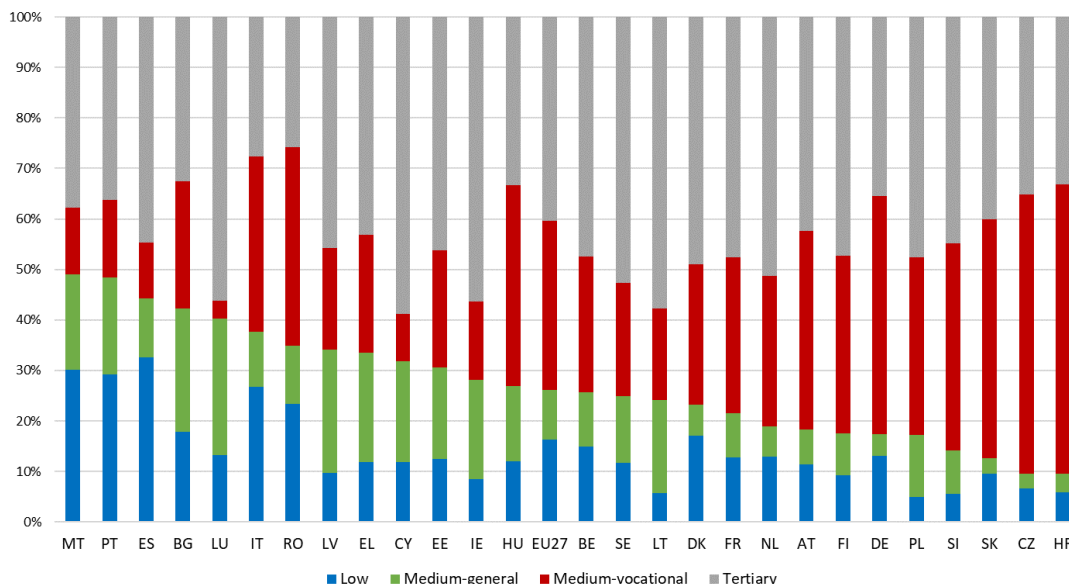


Źródło: Eurostat, internetowy kod danych [[edat_lfs_9903](#)]. Uwaga: przerwa w szeregu czasowym dla EL, CY i LU w 2009 r.; BG, DE, HR, NL, PL i RO w 2010 r.; CZ, MT, NL, PT i SK w 2011 r.; FR i NL w 2013 r.; wszystkich państw w 2014 r.; LU w 2015 r.; DK w 2016 r.; BE, DK i IE w 2017 r., SE w 2018 r. i NL w 2019 r.

Ponad jedna czwarta młodych osób dorosłych (w wieku od 30 do 34 lat) posiada jednak jedynie niskie kwalifikacje lub ogólne wykształcenie średnie II stopnia. Oznacza to, że nie zdobyli oni umiejętności dostosowanych do potrzeb rynku pracy ani w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego, ani w ramach szkolnictwa wyższego (wykres 28). Między państwami członkowskimi występują znaczące różnice: 40–50 % młodych osób dorosłych (w wieku 30–34 lat) zalicza się do tej kategorii na Malcie, w Portugalii, Hiszpanii, Bułgarii i Luksemburgu, w porównaniu z 20 % w 9 innych państwach członkowskich UE (Chorwacja, Czechy, Słowacja, Słowenia, Polska, Niemcy, Finlandia, Austria i Niderlandy). Niedawni absolwenci kształcenia i szkolenia zawodowego (79,1 %) i szkolnictwa wyższego (85,0 %) osiągnęli średnio lepsze wyniki w zakresie zatrudnienia niż niedawni absolwenci szkół średnich w ramach ogólnych programów nauczania (62,8 %), a także osoby o niskich kwalifikacjach (53,9 %). W państwach członkowskich o dużym odsetku młodych osób dorosłych o niskich kwalifikacjach i znaczącej luce w dotyczących ich wskaźnikach zatrudnienia (por. wykres 28 i wykres 29), poradnictwo i odpowiednie oferty uczenia się (w miejscu pracy) mogą pomóc w przejściu od wykształcenia średniego I stopnia do wysokiej jakości ścieżki zawodowej na poziomie wykształcenia średniego II stopnia i zmniejszyć istniejące niedopasowanie umiejętności. W państwach członkowskich, w których znaczna część absolwentów szkół średnich II stopnia nie zdobyła wykształcenia wyższego, można to osiągnąć poprzez poprawę przenikalności ścieżek kształcenia i rozszerzenie oferty kształcenia na poziomie policealnym, krótkich cykli kształcenia i szkolenia zawodowego na poziomie studiów wyższych lub szkolnictwa wyższego.

Wykres 28: Ponad jedna czwarta młodych osób dorosłych nie posiada kwalifikacji zapewniających bezpośredni dostęp do rynku pracy

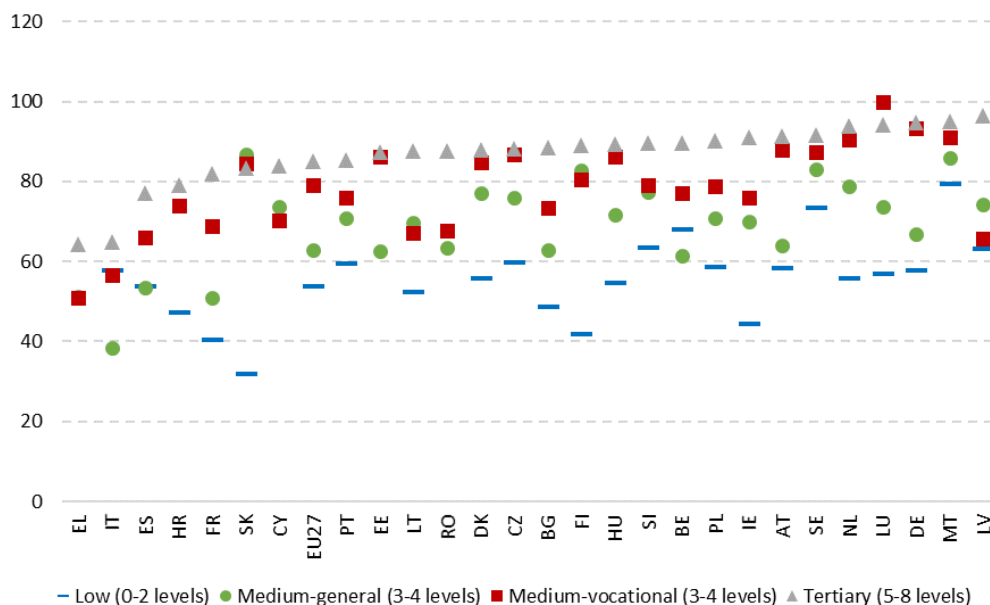
Poziom i orientacja uzyskanego wykształcenia wśród młodych ludzi w wieku 30–34 lat (2019).



Źródło: Eurostat, BAEL, internetowe źródło danych [edat_lfs_9914].

Wykres 29: Młodzi absolwenci z wykształceniem wyższym lub kwalifikacjami zawodowymi na poziomie średnim mają lepsze perspektywy na rynku pracy

Wskaźniki zatrudnienia niedawnych absolwentów w wieku 20–34 lat według poziomu wykształcenia, 2019 r. (%)



Źródło: Eurostat (EU-LFS, 2019, Eurostat, internetowy kod danych [edat_lfse_24]. Uwaga: Dane nie obejmują osób, które nadal uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu. O ile są dostępne, dane obejmują jedynie osoby, które ukończyły kształcenie 1–3 lat przed badaniem. W BG, CZ, EE, IE, EL, HR, CY, LV, LT, HU, MT, AT, RO, SI, SK i FI dane dotyczące wskaźnika zatrudnienia niedawnych absolwentów o niskich kwalifikacjach nie są dostępne, a na wykresie przedstawiono wskaźnik zatrudnienia wszystkich absolwentów o niskich kwalifikacjach w wieku 20–34 lat w tych krajach.

W konsekwencji zapotrzebowania na rynku pracy popyt na specjalistów w dziedzinie ICT w UE przekracza podaż. Umiejętności w zakresie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM), w tym umiejętności w dziedzinie ICT, odgrywają kluczową rolę w pobudzaniu innowacji i osiągnięciu wzrostu opartego na wiedzy i wzrostu wydajności⁹¹. Analiza ofert pracy przeprowadzona przez Cedefop pokazuje, że umiejętności w zakresie obsługi komputera na potrzeby kontroli jakości, zarządzania danymi i komunikacji są trzecią z umiejętności, na które jest największe zapotrzebowanie, i w okresie od lipca 2018 r. do grudnia 2019 r. pojawiły one się w około 13,5 mln ofert pracy w internecie, plasując się po zdolności dostosowania się do zmian i znajomości języka angielskiego⁹². W tej samej analizie wskazano twórców oprogramowania jako drugi najczęściej poszukiwany zawód w tym okresie (1,6 mln ofert), a analityków systemowych jako trzeci taki zawód (1,3 mln ofert). Specjaliści w dziedzinie ICT (zgodnie z 2-cyfrową klasyfikacją ISCO) stanowili łącznie drugą najczęściej poszukiwaną grupę zawodów, na którą przypadało 8,2 % wszystkich ofert pracy. Specjaliści w dziedzinie ICT stanowią jednak mniej niż 4 % siły roboczej w UE, przy czym odnotowano w tym zakresie niewielki wzrost w okresie od 2016 r. (3,7 %) do 2018 r. (3,9 %)⁹³. Wzrost liczby absolwentów kierunków ICT jest jeszcze wolniejszy, z 3,5 % absolwentów w 2017 r. do 3,6 % w 2019 r. Istnieje wyraźna luka między popytem a podażą: w 2019 r. ponad połowa unijnych przedsiębiorstw (57 %) doświadczyła trudności z zatrudnieniem specjalistów w dziedzinie ICT (wykres 30). Różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn stanowią istotną część tego wyzwania: chociaż kobiety kończą studia wyższe znacznie częściej niż mężczyźni, kobiety stanowią tylko jedną trzecią absolwentów nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki⁹⁴. Ponadto kobiety zajmują jedynie 17 % stanowisk w sektorze technologii (choć istnieją duże różnice między państwami)⁹⁵. Aby sprostać temu wyzwaniu, w komunikacie w sprawie utworzenia europejskiego obszaru edukacji do 2025 r. Komisja zaproponowała nowe działania dotyczące płci w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki oraz technologii cyfrowych.

⁹¹ Shapiro i in., 2015 r.; Peri i in., 2015 r.; Deming i Noray, 2018 r.

⁹² Narzędzie Cedefopu [Skills-OVATE](#) (narzędzie do analizy internetowych ofert pracy dla Europy).

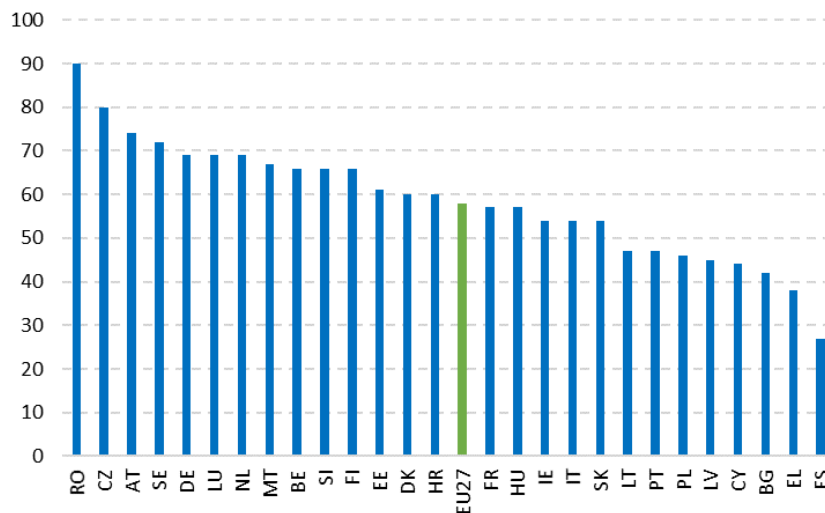
⁹³ Te i inne dane zawarte w niniejszym akapicie pochodzą z indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego z 2020 r., [Kapitał ludzki i umiejętności cyfrowe](#).

⁹⁴ Kod danych Eurostatu [educ_uae_grad04].

⁹⁵ Parlament Europejski (2020). Edukacja i zatrudnienie kobiet w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii i gospodarce cyfrowej, w tym sztuczna inteligencja i jej wpływ na równouprawnienie płci.

Wykres 30: Brak specjalistów w dziedzinie ICT może utrudnić transformację cyfrową

Przedsiębiorstwa, które zatrudniły lub próbowały zatrudnić specjalistów w dziedzinie ICT i posiadały trudne do obsadzenia wakaty w 2019 r. (%)



Źródło: Eurostat, wspólnotowe badanie wykorzystania ICT oraz handlu elektronicznego w przedsiębiorstwach [[isoc_ske_itrcn2](#)].

Wyzwania w zakresie umiejętności, przed którymi stoją przedsiębiorstwa, wykraczają poza kwestie cyfrowe, obejmując również umiejętności związane z transformacją ekologiczną i umiejętności przekrojowe, zatem konieczne są ciągle starania w celu identyfikacji zmieniających się potrzeb. W 2019 r. niedobór wykwalifikowanych pracowników był nadal najczęstszym powodem ograniczenia inwestycji długoterminowych, przywoływanym przez 77 % przedsiębiorstw⁹⁶. W świetle przejścia na neutralną dla klimatu gospodarkę wszystkie przedsiębiorstwa będą musiały dostosować swoją działalność gospodarczą i umiejętności wewnętrzne. Istnieje jednak niewiele danych ilościowych na temat umiejętności potrzebnych lub dostępnych w odniesieniu do „zielonych miejsc pracy”, głównie dlatego, że nie uzgodniono jeszcze definicji odpowiednich pojęć⁹⁷. Przewidywanie i analiza zapotrzebowania na umiejętności nie są możliwe bez opracowania wraz z przemysłem zorientowanych na przyszłość scenariuszy w określonych ekosystemach przemysłowych oraz do czasu właściwego zdefiniowania tych pojęć, co ułatwiłoby również odpowiednią identyfikację i walidację umiejętności związanych z ekologicznymi miejscami pracy, działaniami i procesami. Aby zapewnić przydatność przewidywania umiejętności, należy je prowadzić na poziomie ekosystemów przemysłowych, a nie tylko na poziomie makro. Istnieją pewne dowody na to, że reorganizacja miejsc pracy spowodowana transformacją cyfrową i transformacją ekologiczną zwiększa znaczenie umiejętności przekrojowych, takich jak samoorganizacja, komunikacja, zarządzanie, kreatywność i sumienność. Cechy te są pozytywnie skorelowane z produktywnością pracy, nawet po uwzględnieniu różnic w umiejętnościach poznawczych⁹⁸. Istnieją również pewne dowody na istnienie efektu interakcji, w związku z czym posiadanie umiejętności innych niż poznawcze jest warunkiem wstępnym pełnego wykorzystania umiejętności poznawczych. Oznacza to, że transformacja ekologiczna i transformacja cyfrowa spowodują wzrost zapotrzebowania na szeroki zakres umiejętności i wymagają bardziej ogólnego promowania uczenia się dorosłych.

⁹⁶ Grupa Europejskiego Banku Inwestycyjnego, [Badanie dotyczące inwestycji 2019](#), s. 19.

⁹⁷ Por. Cedefop, [Skills for green jobs: 2018 update](#), [Umiejętności niezbędne na potrzeby zielonych miejsc pracy], aktualizacja z 2018 r., s. 47 oraz Komisja Europejska, [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie: roczny przegląd z 2020 r.](#)

⁹⁸ Maria Chiara Morandini, Anna Thum-Thysen i Anneleen Vandeplas (2020). [Facing the Digital Transformation: are Digital Skills Enough? \[W obliczu transformacji cyfrowej: czy umiejętności cyfrowe wystarczą?\]](#), Economic Brief 054, Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

W latach 2009–2019 odnotowano niewielkie postępy pod względem ogólnego uczestnictwa w kształceniu dorosłych. Uczestnictwo w kształceniu dorosłych w UE-27 wzrosło o 3 p.p. w ciągu dziesięciu lat, z 7,8 % do 10,8 %, co znacznie odbiega od celu ET 2020, jakim jest 15 % ludności UE w wieku 25–64 lat uczestniczącej w kształceniu i szkoleniu formalnym lub pozaformalnym w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie (wykres 31). Najniższe wskaźniki kształcenia dorosłych obserwuje się w Rumunii, Bułgarii, Chorwacji, na Słowacji, w Grecji i Polsce (poniżej 5 % populacji dorosłych), natomiast najwyższe wskaźniki są w Szwecji, Finlandii i Danii (powyżej 25 %). Niektóre państwa członkowskie (Dania, Słowenia i Cypr) odnotowały w ostatnim dziesięcioleciu pogorszenie sytuacji w tej dziedzinie, natomiast do państw, w których obserwuje się najbardziej zauważalne postępy (wzrost powyżej 5 p.p.), należą Estonia, Finlandia i Szwecja⁹⁹. Ponadto niektóre podgrupy rzadziej uczestniczą w edukacji dorosłych. Przykładowo, jeśli chodzi o osoby urodzone poza UE (w wieku 25–64 lat), biorąc pod uwagę średnią unijną, prawdopodobieństwo ich udziału w kształceniu i szkoleniu (w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie) było w 2019 r. takie samo (11,1 %) jak w przypadku rodowitych mieszkańców (10,8 %). Sytuacja różni się jednak w zależności od państwa. We Francji, Estonii, Słowenii, Włoszech i na Łotwie rodowici mieszkańcy mają o wiele większe szanse niż osoby urodzone poza UE na dostęp do kształcenia dorosłych. Różnice w tych krajach są jeszcze większe wśród migrantek. W 2016 r. w uczeniu się w grupie wiekowej 25–64 lat uczestniczyło tylko 2,4 % osób z niepełnosprawnościami – w porównaniu z 4,1 % osób bez niepełnosprawności. Jak omówiono poniżej, edukacja dorosłych odbywa się przede wszystkim w kontekście pozaformalnym. W programie na rzecz umiejętności z 2020 r. zaproponowano poprawę wskaźnika edukacji dorosłych poprzez zmianę przedziału pomiarowego z czterech tygodni poprzedzających badanie na ostatni rok poprzedzający badanie¹⁰⁰. Celem jest osiągnięcie znacznego wzrostu udziału dorosłych w uczeniu się, mierzonego w tym okresie, z 38 % w 2016 r.¹⁰¹ do 50 % w 2025 r. Nowy wskaźnik zmieni również wartości bazowe w przypadku niektórych państw.

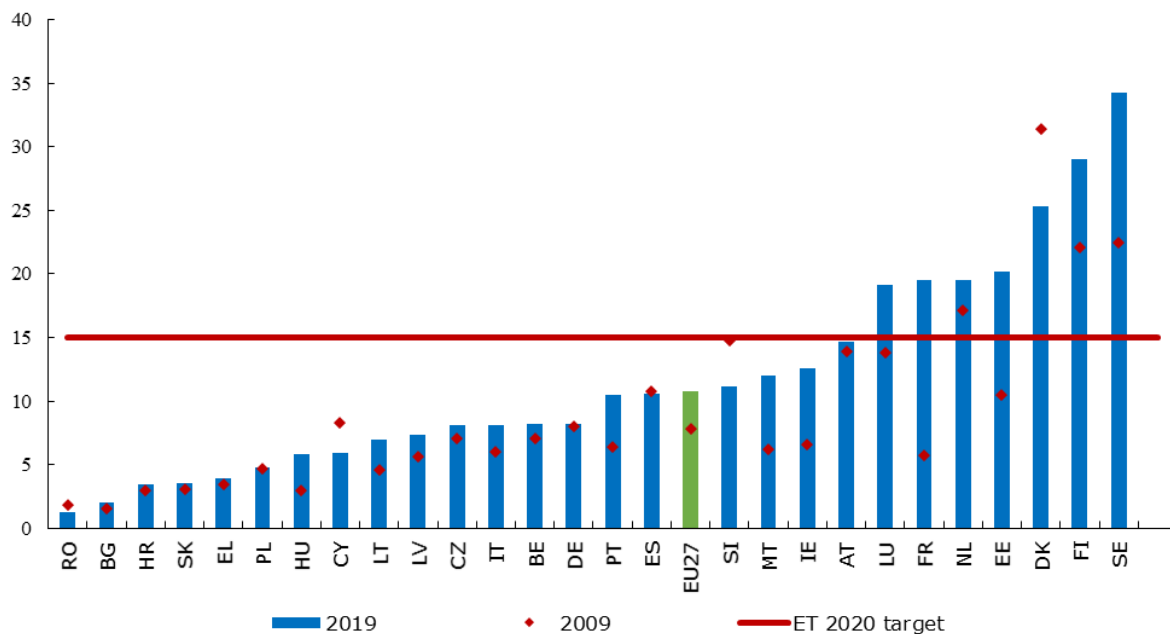
⁹⁹ W przypadku MT, LU, IE i FR również odnotowano znaczny wzrost uczestnictwa, jednak przerwy w szeregach czasowych dotyczących tych państw utrudniają ich interpretację.

¹⁰⁰ Dane dotyczące uczestnictwa w kształceniu dorosłych w ciągu ostatnich 12 miesięcy będą dostępne od 2022 r. w ramach badania aktywności ekonomicznej ludności co dwa lata. Na chwilę obecną do pomiaru wskaźników uczestnictwa w tym dłuższym okresie obserwacji mogą być wykorzystywane informacje uzyskane w ramach badania dotyczącego edukacji dorosłych z 2016 r. Zob. Monitor Kształcenia i Szkolenia z 2020 r. zawierający omówienie korzyści płynących z zastosowania dłuższego okresu odniesienia do mierzenia uczestnictwa w kształceniu dorosłych.

¹⁰¹ Wskaźnik ten obejmuje uczenie się formalne lub pozaformalne dorosłych, z wyjątkiem nadzorowanych szkoleń w miejscu pracy. Więcej informacji: Komisja Europejska, Europejski program na rzecz umiejętności – nota

Wykres 31: Odsetek osób dorosłych uczestniczących w uczeniu się jest niski i znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich

Odsetek dorosłych (w wieku 25–64 lat) uczestniczących w kształceniu i szkoleniu, 2009 r. i 2019 r.



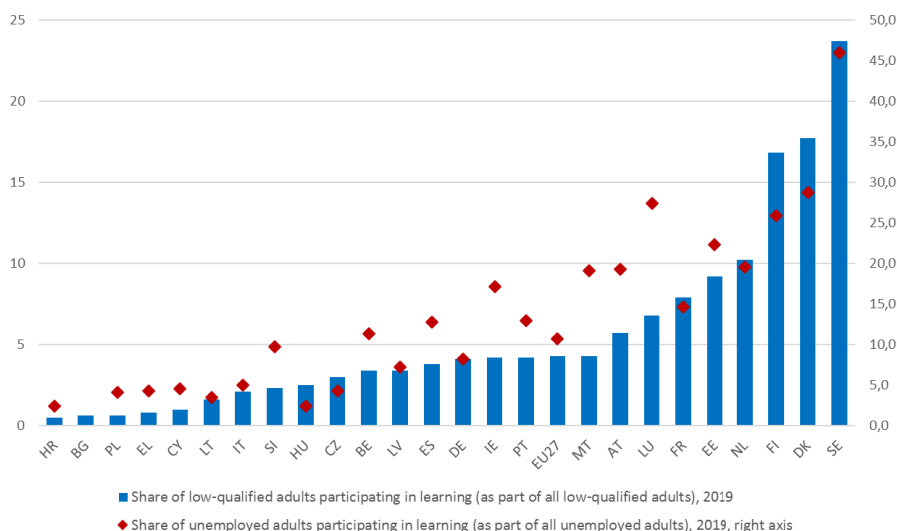
Źródło: Eurostat, BAEL, 2019, Eurostat, internetowy kod danych [[trng_lfs_01](#)]. Uwaga: przerwa w szeregu czasowym w DK, IE, LU, SE, UK w 2007 r.; DE, EL, PL, SE, UK w 2008 r.; EE, IE, EL, CY, LU w 2009 r.; DE, NL, PL, RO w 2010 r.; CZ, NL, PT, SK w 2011 r.; CZ, FR, NL, PL w 2013 r.; ES, FR w 2014 r.; LU, HU w 2015 r.; DK w 2016 r. i BE, IE i MT w 2017 r.; PL i SE w 2018 r.

Osoby o niskich kwalifikacjach i osoby poszukujące pracy należą do priorytetowych grup docelowych strategii politycznych mających na celu poprawę ogólnego uczestnictwa w edukacji dorosłych. Osoby o niskich kwalifikacjach szczególnie potrzebują podnoszenia kwalifikacji, aby w pełni uczestniczyć w życiu społecznym i rynku pracy. W 2019 r. ich udział w uczeniu się w ciągu ostatnich czterech tygodni poprzedzających badanie wynosił od 0,5 % w Chorwacji do prawie 23,7 % w Szwecji (średnia dla UE-27: 4,3 %, wykres 32). W większości krajów w uczeniu się uczestniczy mniej niż 10 % osób dorosłych o niskich kwalifikacjach. Z drugiej strony w Finlandii, Danii i Szwecji udział ten wynosi odpowiednio 16,8 %, 17,7 % i 23,7 %, co dowodzi, że możliwe jest osiągnięcie wysokiego poziomu uczestnictwa w kształceniu również wśród osób o niskich kwalifikacjach. Drugą priorytetową grupą docelową w zakresie uczenia się są osoby poszukujące pracy, w których przypadku szkolenie może bardzo skutecznie poprawić perspektywy na rynku pracy i zapobiegać długotrwałemu bezrobociu¹⁰². W państwach członkowskich występują duże różnice pod względem odsetka bezrobotnych dorosłych, którzy uczestniczyli w jakimkolwiek szkoleniu w ciągu ostatnich czterech tygodni poprzedzających badanie, przy czym wartości wahały się od 2,4 % w Chorwacji do blisko 46 % w Szwecji w 2019 r. (średnia dla UE-27: 10,7 %). W Słowenii, Niemczech, na Łotwie, we Włoszech, na Cyprze, w Czechach, Grecji, Polsce, na Litwie, w Chorwacji, Rumunii, na Słowacji i na Węgrzech w uczeniu się uczestniczy mniej niż 10 % bezrobotnych dorosłych. Z drugiej strony ich udział w uczeniu się w Danii, Luksemburgu i Finlandii jest wysoki (ponad 25 %). Celem europejskiego programu na rzecz umiejętności z 2020 r. jest zapewnienie znaczącej poprawy udziału osób o niskich kwalifikacjach i osób poszukujących pracy w uczeniu się; w szczególności zaproponowano w jego ramach niemal dwukrotne zwiększenie odsetka osób poszukujących pracy w UE-27, które niedawno uczestniczyły w uczeniu się, do 20 % do 2025 r. (z 11 % w 2016 r.).

¹⁰² Zob. np.: Card, Kluve i Weber (2018), [What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations](#) [Co działa? Metaanaliza ostatnich ocen programu aktywnego rynku pracy], Journal of the European Economic Association.

Wykres 32: Dorośli o niskich kwalifikacjach i bezrobotni – przy znacznych różnicach w poszczególnych państwach członkowskich – napotykają trudności w korzystaniu z działań w zakresie uczenia się

Odsetek dorosłych (w wieku 25–64 lat) o niskich kwalifikacjach – poziomy ISCED 0-2 (wśród wszystkich nisko wykwalifikowanych dorosłych) i odsetek bezrobotnych dorosłych (wśród wszystkich bezrobotnych dorosłych, prawa oś) biorących udział w procesie uczenia się (2019)



Źródło: Eurostat, BAEL, 2019, kod danych internetowych [trng_lfse_03]. Uwaga: Dane dotyczące RO i SK nie są dostępne, co świadczy o tym, że liczba osób uczących się w tych grupach jest zbyt niska, aby opublikować wiarygodny wskaźnik. Odzwierciedla to jednak bardzo niskie wskaźniki uczestnictwa w tej grupie. W przypadku Chorwacji ze względu na brak danych za 2019 r. wykorzystano dane za 2018 r. Z tego samego powodu dane dotyczące BG, HR, CY, LT, PL i SI są niewiarygodne.

Źródło (prawa oś): Eurostat, BAEL, 2019, kod danych internetowych [trng_lfse_02]. Uwaga: Dane dotyczące BG, RO i SK nie są dostępne, co świadczy o tym, że liczba osób uczących się w tych grupach jest zbyt niska, aby opublikować wiarygodny wskaźnik. Odzwierciedla to jednak bardzo niskie wskaźniki uczestnictwa w tej grupie. Z tego samego powodu dane dotyczące HR, CY, LT, HU i SI są niewiarygodne.

Edukacja dorosłych odbywa się w znacznej mierze w środowisku pozaformalnym lub nieformalnym i panuje powszechna zgoda co do tego, że walidacja umiejętności jest niezbędna do zaspokajania potrzeb w zakresie umiejętności i zmniejszania niedoborów kwalifikacji¹⁰³.

Według badania edukacji dorosłych z 2016 r. (najnowsze dostępne dane) 42,1 % dorosłych w UE-27 uczestniczyło w edukacji pozaformalnej w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie, a jedynie 5,1 % uczestniczyło w edukacji formalnej. To podkreśla, jak ważna jest walidacja uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. W dokumencie roboczym służb Komisji oceniającym zalecenie Rady z 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, opublikowanym w dniu 1 lipca 2020 r.¹⁰⁴, stwierdzono, że pomimo wyraźnych postępów poczynionych od czasu przyjęcia zalecenia wiele osób nie ma dostępu do możliwości walidacji. We wszystkich państwach członkowskich wprowadzono już rozwiązania w zakresie walidacji. Większość ustaleń cechują jednak pewne ograniczenia (np. wnioskować o walidację mogą jedynie osoby z doświadczeniem zawodowym), wiele z nich nie ma charakteru kompleksowego (np. dotyczą jedynie kwalifikacji w zakresie szkolenia zawodowego), a w jednym kraju mogą współistnieć różne nieskoordynowane rozwiązania. Informacje ilościowe na temat wykorzystania środków pozostają ograniczone i fragmentaryczne. Aktualizacje europejskiego spisu dotyczącego walidacji¹⁰⁵ pokazują, że z pewnymi wyjątkami walidacja jest zasadniczo obecna w krajowych programach politycznych, a jej udostępnianie od 2012 r. uległo poprawie (wykres 33). Istnieją pewne dowody na „efekt wyparowania” – niektóre osoby zaangażowane w procedurę walidacji nie ukończyły jej¹⁰⁶. W rzeczywistości udział w procesach walidacji wymaga poważnego zaangażowania uczestników¹⁰⁷ oraz dostępności aktywnego wsparcia, takiego jak czas opłacany przez pracodawcę lub pomoc finansowa. Te formy aktywnego wsparcia nie są powszechne: z odpowiedzi udzielonych w ramach konkretnych konsultacji publicznych wynika, że tylko jeden na dziesięciu beneficjentów walidacji otrzymał jakąś formę wsparcia, aby wziąć w niej udział¹⁰⁸.

¹⁰³ „Rośnie świadomość decydentów co do tego, że nauka poza szkołą i innymi środowiskami formalnymi jest bogatym źródłem kapitału ludzkiego”, OECD (2018), dokument roboczy dotyczący edukacji nr 180, Making skills transparent: recognising vocational skills acquired through work-based learning [Większa przejrzystość umiejętności: uznawanie umiejętności zawodowych nabytych w drodze uczenia się w miejscu pracy], s. 11. Dostępne pod adresem: <https://doi.org/10.1787/5830c400-en>

¹⁰⁴ Dokument roboczy służb Komisji SWD(2020)121, ocena zalecenia Rady z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!Uk64Pk>

¹⁰⁵ Europejski spis dotyczący walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, dostępny na stronie internetowej Cedefopu, w szczególności aktualizacje za 2016 r. i 2018 r. (wydane w 2020 r.).

¹⁰⁶ [Study supporting the evaluation](#) of the Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning [Badanie wspierające ocenę zalecenia Rady z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego], sekcja 4.1.1.3, s. 40. Dostępne pod adresem:

¹⁰⁷ Por. OECD 2018, cytowane powyżej, s. 59.

¹⁰⁸ Por. załącznik 2 do dokumentu roboczego służb Komisji, pytanie 17.

Wykres 33: Wiele osób nie ma dostępu do możliwości walidacji, przy czym między państwami członkowskimi występują znaczne różnice

Tendencja dotycząca liczby osób korzystających z walidacji (2018 r. w porównaniu z 2016 r.)

BE	BG	CZ	DK	DE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	FI	SE
↑	↑	↔	↓	↔	↔	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↕	↑	↓	↑	↑	↑

↑ większa liczba; ↓ mniejsza liczba; ↔ stabilna liczba; ↕ zróżnicowanie w poszczególnych sektorach

Źródło: Cedefop, europejski spis dotyczący walidacji za 2016 r. i 2018 r. Brak dostępnych danych dla Austrii, Chorwacji, Estonii, Węgier, Litwy, Słowenii.

Pandemia COVID-19 zwiększa potrzebę podnoszenia i zmiany kwalifikacji, która jednak bez odpowiedniej reakcji politycznej może być nieskuteczna.

Pogorszenie koniunktury wywołane przez COVID-19 będzie miało nieproporcjonalny wpływ na niektóre sektory gospodarki i wraz z transformacją ekologiczną i cyfrową stworzy zapotrzebowanie na nowe lub dostosowane umiejętności. Obniży również koszt alternatywny związany z inwestowaniem czasu w szkolenia. Z najnowszych analiz¹⁰⁹ wynika jednak, że w UE-27 między 2005 r. a 2019 r. uczestnictwo dorosłych w procesie uczenia się w okresach pogorszenia koniunktury nie zwiększyło się. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w których wskaźniki uczestnictwa są już niskie, poziom uczestnictwa dorosłych w procesie uczenia się w okresie pogorszenia koniunktury znowu spadł. To samo dotyczy osób niezatrudnionych, co może odzwierciedlać presję wywieraną na publiczne budżety szkoleniowe w czasach rosnącego bezrobocia. Analizy sugerują natomiast, że wyższe wydatki publiczne na szkolenia wiążą się z bardziej antycyklicznym zachowaniem w zakresie kształcenia dorosłych. Fakt ten potwierdza znaczenie reform i inwestycji publicznych w systemy kształcenia dorosłych w celu wzmocnienia ich odporności w okresach pogorszenia koniunktury.

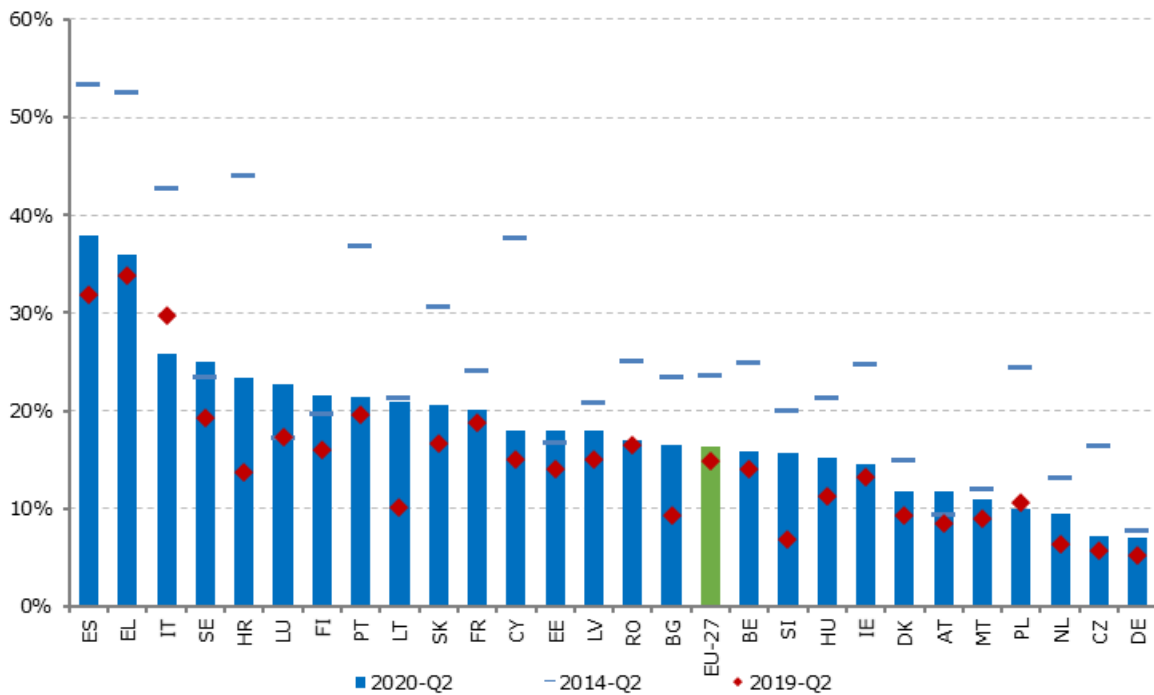
¹⁰⁹ Giorgio Di Pietro, Zbigniew Karpiński i Federico Biagi (2020), Adult learning participation and the business cycle [Uczestnictwo w kształceniu dorosłych i cykl koniunkturalny], sprawozdanie przygotowane przez Wspólne Centrum Badawcze dla DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (nieopublikowane). Marco Bertoni i Giorgio Brunello (2020), Skills Investment and the Business Cycle in Europe [Inwestowanie w umiejętności i cykl koniunkturalny w Europie], wstępny projekt sprawozdania dla sieci europejskich specjalistów w zakresie ekonomiki edukacji (European Expert Network on Economics of Education).

Ze względu na COVID-19 państwa członkowskie mogą stanąć w obliczu długotrwałego kryzysu zatrudnienia młodzieży, który wymaga nowych rozwiązań politycznych. Przed kryzysem bezrobocie młodzieży osiągnęło w UE-27 w marcu 2020 r. średnio 15,2 %, co oznacza poprawę o 0,2 p.p. w porównaniu z 15,4 % w marcu 2019 r. W listopadzie 2020 r. odsetek ten wzrósł jednak do 17,7 %. Odnośne dane dla ogółu ludności to 6,6 % w marcu i 7,5 % w listopadzie. Pięć państw członkowskich odnotowało gwałtowny wzrost bezrobocia młodzieży między pierwszym a drugim kwartałem 2020 r. (Estonia o 8,2 p.p., Litwa o 6,1 p.p., Luksemburg o 5,6 p.p., Chorwacja o 5,5 p.p., Bułgaria o 5,3 p.p.). W III kw. 2020 r. bezrobocie wśród młodzieży w całej UE wynosiło 17,9 %, natomiast w przypadku ogółu ludności odnośny wskaźnik wynosił 7,4 %. Doświadczenia z poprzedniego kryzysu gospodarczego dają powody do niepokoju. Choć średnia stopa bezrobocia osób młodych w UE nadal znacznie poprawiała się przed kryzysem wywołanym przez COVID-19 (zob. wykres 34), stale utrzymywała się na ponad dwukrotnie wyższym poziomie niż stopa bezrobocia osób dorosłych (6,7 % w 2019 r.), co wskazuje, że problem strukturalny istniałby nawet w sytuacji braku dalszych wstrząsów. Przed kryzysem rozbieżności w stopach bezrobocia osób młodych z upływem czasu malały, ale nadal utrzymywały się na wysokim poziomie, a w niektórych państwach członkowskich bezrobocie młodzieży wciąż wynosiło ponad 30 % (Grecja: 35,2 %; Hiszpania: 32,5 %). Ożywienie gospodarcze nie zawsze prowadziło do tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości dla młodych ludzi: w 2019 r. 14,6 % pracowników w wieku 15–24 lat było zatrudnionych na umowy o pracę na czas określony, gdyż nie mogli oni znaleźć stałego zatrudnienia (w porównaniu z 7,2 % pracowników w wieku 25–64 lat); proporcja ta wynosiła ponad jedną trzecią w Hiszpanii, Portugalii, Chorwacji i we Włoszech¹¹⁰. Aby sprostać wyzwaniom związanym z COVID-19 i wyzwaniom strukturalnym, Komisja zaproponowała w lipcu 2020 r. wzmocnienie gwarancji dla młodzieży. W ramach nowej inicjatywy wiek kwalifikujących się osób wzrośnie do 29 roku życia, zwiększony zostanie nacisk na grupy szczególnie wrażliwe, wspierane będą umiejętności związane z transformacją ekologiczną i cyfrową, a usługi w zakresie doradztwa, poradnictwa i mentoringu zostaną ulepszone.

¹¹⁰ Źródło: Eurostat, internetowy kod danych: LFSA_ETGAR)

Wykres 34: Stopa bezrobocia osób młodych wzrosła podczas kryzysu związanego z COVID-19, ale utrzymuje się poniżej poziomu z 2014 r.

Stopa bezrobocia osób młodych (osoby w wieku 15–24 lat), porównanie wieloletnie obejmujące II kw. 2014 r. oraz lata 2019–2020.



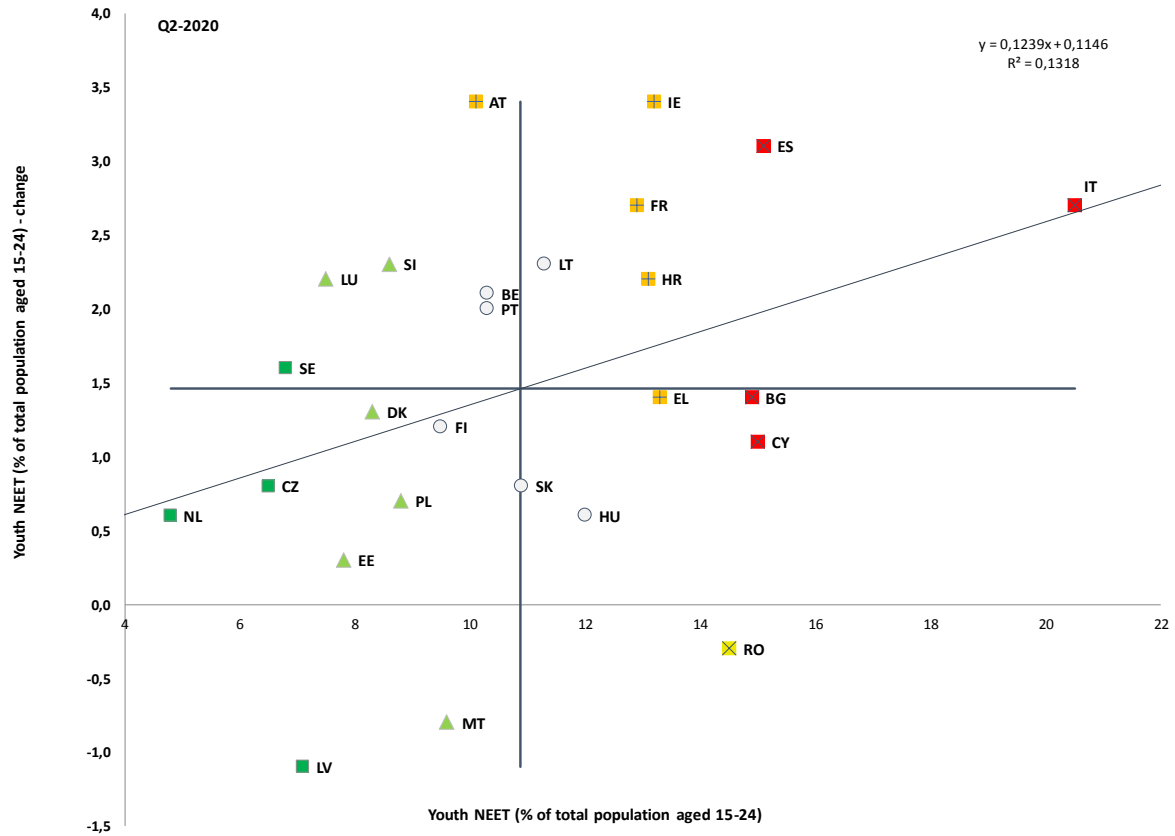
Źródło: Eurostat, BAEL, internetowy kod danych: [\[une_rt_q\]](#).

Wstrząs związany z COVID-19 odwrócił poprawę pod względem odsetka młodzieży NEET we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem dwóch. Przed kryzysem państwa członkowskie odnotowywały stałe postępy w obniżaniu się odsetka osób w wieku od 15–24 lat niekształcących się, niepracujących ani nieszkolących się (młodzież NEET): między II kw. 2013 r., a II kw. 2019 r. odsetek ten spadł z rekordowo wysokiego poziomu 13,1 % do rekordowego niskiego poziomu 9,8 %. Kryzys gwałtownie odwrócił tę tendencję: między II kw. 2019 r. a II kw. 2020 r. odsetek młodzieży NEET w UE-27 wzrósł o 1,8 p.p. (z 9,8 % do 11,6 %), a następnie nieznacznie spadł do 10,8 % między II a III kw. 2020 r.) Wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych (wykres 35) pokazuje, że odsetek młodzieży NEET wzrósł rok do roku w II kw. 2020 r. we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem trzech (Łotwa i Malta: -0,8 p.p.; Rumunia: -0,4 p.p.). Pięć państw członkowskich odnotowało znacznie wyższy od przeciętnego wzrost odsetka młodzieży NEET (Austria, Irlandia, Hiszpania, Włochy i Francja), chociaż w Austrii odsetek młodzieży NEET utrzymywał się poniżej średniej UE-27. Niderlandy, Czechy i Szwecja odnotowały najlepsze wyniki w tym zakresie. Różnice w odsetkach młodzieży NEET mogły częściowo wynikać z odmienności środków w zakresie zdrowia publicznego, które mogły wpłynąć na rentowność sektorów o największej koncentracji młodych pracowników (np. sektora hotelarsko- gastronomicznego i sektora handlu detalicznego). Ogólnie rzecz biorąc, wpływ COVID-19 jest bezprecedensowy: w I i II kw. 2020 r. odnotowano największy kwartalny skok odsetka młodzieży NEET od czasu, gdy Eurostat zaczął zbierać te dane w 2006 r.¹¹¹ (z 10,4 % do 11,6 %). Mimo nieznacznej poprawy w III kw. 2020 r. kwestią kluczową jest ściśle monitorowanie sytuacji i wprowadzenie środków ukierunkowanych na młodzież NEET, takich jak środki zaproponowane w lipcu 2020 r. we wzmacnionej gwarancji dla młodzieży, która została przyjęta w październiku.

¹¹¹ [Analiza Eurostatu](#) pokazała, że osoby młode (w wieku 15–24 lat) były bardziej niż przeciętnie zagrożone utratą pracy na początku kryzysu związanego z COVID-19 we wszystkich państwach członkowskich UE, dla których dane były dostępne (brakuje danych dotyczących Niemiec, Estonii, Chorwacji i Malty).

Wykres 35: Odsetek młodzieży NEET wzrósł w większości państw członkowskich, a w szeregu krajów jego poziom budzi niepokój

Odsetek młodzieży NEET (osoby w wieku 15–24 lat) i zmiana między II kw. 2019 r. a II kw. 2020 r. (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych).

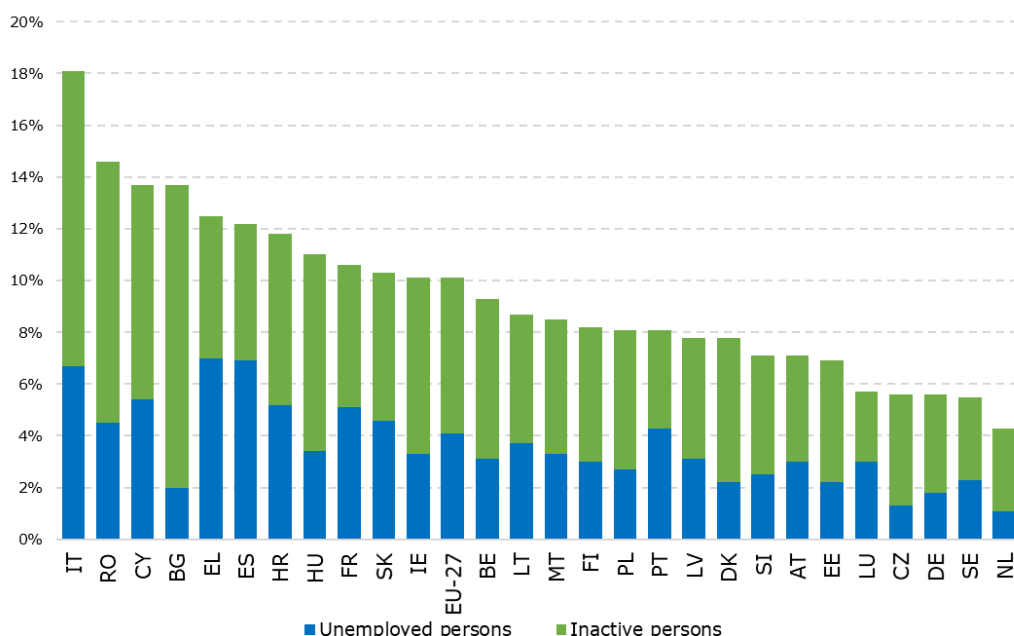


Źródło: Eurostat. Okres: wartości w II kw. 2020 r. i zmiany w skali roku w stosunku do II kw. 2019 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. Brak danych dla DE za II kw. 2020 r.

Zmiany odsetka młodzieży NEET w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej wynikają w dużej mierze ze wzrostu bezrobocia, a nie z bierności zawodowej, przy czym to drugie zjawisko utrzymuje się na bardziej stabilnym poziomie przez dłuższy okres. Przed kryzysem związanym z COVID-19 spadek bezrobocia młodzieży zasadniczo odpowiadał wzrostowi udziału biernej zawodowo młodzieży NEET¹¹² (stanowiła 46,9 % tej grupy w 2013 r. i 59,4 % w 2019 r.). W 2019 r. udział biernej zawodowo młodzieży NEET był szczególnie wysoki w Bułgarii (85,4 %), Czechach (75,4 %), Niderlandach (74,4 %) i Danii (72,7 %). Był szczególnie niski w Hiszpanii (43,8 %), Grecji (44,0 %), Portugalii (47,5 %) i Luksemburgu (48,2 %). W gronie młodych kobiet niekształcących się, niepracujących ani nieszkolących się bierność zawodowa jest częstsza niż bezrobocie, natomiast w przypadku mężczyzn oba zjawiska występują na zbliżonym poziomie. Na podstawie poprzedniego kryzysu gospodarczego można wywnioskować, że odsetek bezrobotnej młodzieży NEET prawdopodobnie dość szybko wzrośnie. Po odbudowie wskaźniki bierności zawodowej prawdopodobnie ponownie staną się głównym problemem związanym z młodzieżą NEET.

Wykres 36: Większość młodzieży NEET jest bierna zawodowo, przy czym między państwami członkowskimi występują znaczne różnice

Profil młodzieży NEET (w wieku 15–24 lat) w państwach członkowskich UE w 2019 r. (%)



Źródło: Eurostat, BAEL, internetowy kod danych: [[edat_lfse_20](#)].

¹¹² Bierna zawodowo młodzież NEET nie szuka zatrudnienia np. z powodu choroby lub niepełnosprawności, obowiązków związanych z opieką nad dziećmi lub niezdolnymi do pracy dorosłymi lub innych obowiązków osobistych lub rodzinnych.

Do młodzieży NEET częściej zaliczają się osoby młode ze środowisk migracyjnych. Odsetek młodzieży NEET wśród osób młodych (w wieku 15–24 lat) urodzonych poza UE wynosił 17,1 % w 2019 r., zaś wśród rodowitych mieszkańców wynosił on 9,9 %¹¹³. Różnica przekraczała 10 p.p. w kilku państwach członkowskich, takich jak Grecja, Słowenia, Belgia, Niemcy, Austria, Francja, Malta i Hiszpania. Sytuacja młodych kobiet ze środowisk migracyjnych była ponadto bardziej niekorzystna (odsetek młodych kobiet NEET wynosił 25,9 %, o 13,2 p.p. więcej w porównaniu z ich rówieśniczkami urodzonymi w danym państwie). Oprócz osób urodzonych poza UE narażone są również osoby urodzone w danym państwie, wywodzące się ze środowisk migracyjnych: w większości państw członkowskich UE prawdopodobieństwo, że nie będą pracować, kształcić się ani szkolić, jest większe niż w przypadku osób, których rodzice urodzili się w danym państwie. Różnica ta była szczególnie duża (odsetek wyższy o ponad 8 p.p.) w sześciu państwach członkowskich (Belgii, Czechach, Francji, Luksemburgu, Niderlandach, Słowenii)¹¹⁴. Szczególnie narażeni na to ryzyko są młodzi ludzie ze środowisk migracyjnych mający jednocześnie niski poziom wykształcenia. Odsetek młodzieży NEET wśród Romów jest znacznie wyższy niż w przypadku ogółu ludności (różnica wynosi 52 p.p.¹¹⁵).

¹¹³ Eurostat, [[edat_lfse_28](#)]

¹¹⁴ OECD/UE (2018), Settling In 2018: Wskaźniki integracji imigrantów (wykres 7.19). Dostępny pod adresem: <https://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2018-9789264307216-en.htm>

¹¹⁵ Załącznik 2 do dokumentu roboczego służb Komisji SWD(2020) 530 final towarzyszącego komunikatowi w sprawie unijnych ram strategicznych na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów COM(2020) 621 final, opracowany na podstawie danych FRA, EU-MIDIS II 2016; FRA, RTS 2019.

Wskaźnik zatrudnienia pracowników w starszym wieku (w wieku 55–64 lat) utrzymywał się na wysokim poziomie pomimo spadku spowodowanego kryzysem związanym z COVID-19. W II kw. 2020 r. w tej grupie wiekowej odsetek osób zatrudnionych wyniósł 59,2 %, co pokazuje niewielki spadek na poziomie 0,5 % w stosunku do poprzedniego kwartału i pozostaje bez zmian w stosunku do tego samego okresu w 2019 r. W III kw. wzrósł on jednak do 59,7 %, osiągając wartość wyższą niż rok wcześniej. Wysoki współczynnik aktywności zawodowej¹¹⁶ osób w wieku 55–64 lat stanowił podstawę wyników UE w ostatnich latach: między II kw. 2013 r. a II kw. 2020 r. współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 55–64 lat wzrósł o 8,9 p.p., podczas gdy w przypadku osób w wieku 20–64 lat wzrost ten wyniósł 0,6 p.p. Należy jednak nadal monitorować sytuację pracowników w starszym wieku na rynku pracy. W badaniu przeprowadzonym w całej UE w 2019 r.¹¹⁷ 47 % respondentów stwierdziło, że wiek jest czynnikiem, który może stawiać osoby starające się o pracę w niekorzystnej sytuacji. Może to mieć niekorzystny wpływ na pracowników w starszym wieku, którzy tracą pracę z powodu kryzysu związanego z COVID-19, potencjalnie zmuszając ich do przejścia na wcześniejszą emeryturę. Należy monitorować sytuację w szczególności w państwach członkowskich, które między I a III kw. 2020 r. odnotowały spadek wskaźnika zatrudnienia pracowników w starszym wieku (największe spadki odnotowały: Malta 2,4 p.p., Irlandia 1,1 p.p., Łotwa 0,8 p.p. i Litwa 0,7 p.p.). Takie poziomy wskaźnika zatrudnienia osób starszych mogłyby również przyczynić się do utrzymania wzrostu zatrudnienia przez kilka kolejnych lat, nawet przy malejącej liczbie ludności w wieku produkcyjnym. W szczególności w przypadku kobiet w starszym wieku nadal widać znaczny potencjał wzrostu zatrudnienia (wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 55–64 lat wyniósł w II kw. 2020 r. 53,4 % w porównaniu z 66,7 % wśród mężczyzn w tej samej grupie wiekowej).

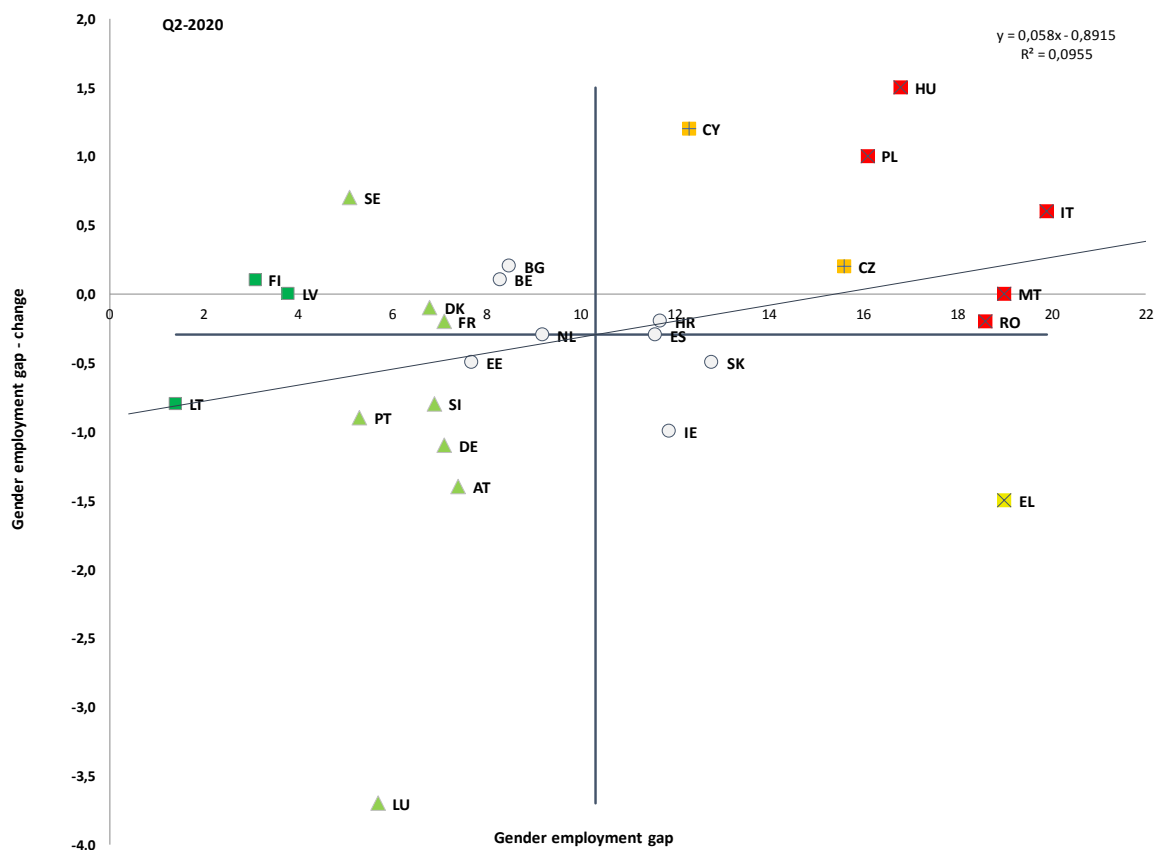
¹¹⁶ Współczynnik aktywności zawodowej jest miarą uczestnictwa ludności w rynku pracy – zarówno zatrudnionej, jak i bezrobotnej.

¹¹⁷ Badanie Eurobarometr 2019, Discrimination in the EU [Dyskryminacja w UE].

Po latach stabilnego wzrostu kryzys spowodował spadek wskaźnika zatrudnienia kobiet, choć w wolniejszym tempie niż w przypadku mężczyzn. Między II kw. 2019 r. a II kw. 2020 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet (w wieku 20–64 lat) wzrósł o 1,2 p.p., a w II kw. 2020 r. wyniósł 66,3 % na poziomie UE-27. Ze względu na nieco większy spadek wskaźników zatrudnienia mężczyzn w tym okresie (o 1,3 p.p.), wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych dotyczący luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami nieznacznie się poprawił (wykres 37). We wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem trzech odnotowano spadek wskaźników zatrudnienia kobiet między II kw. 2019 r. a II kw. 2020 r. (wyjątkami były Chorwacja, Niemcy i Luksemburg). W Bułgarii i Hiszpanii odnotowano spadki o ponad 3 p.p. Pomimo spadku o 2,1 p.p. Szwecja nadal odnotowuje najlepsze wyniki w tym obszarze – zatrudnienie kobiet znajduje się na poziomie 77,9 % – a tuż za nią plasują się Litwa, Niemcy, Niderlandy i Łotwa, gdzie wskaźniki zatrudnienia kobiet wynoszą powyżej 75 %. Najmniejsza różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn w II kw. 2020 r. występowała na Litwie (1,4 p.p.), w Finlandii (3,1 p.p.), na Łotwie (3,8 p.p.) i w Szwecji (5,1 p.p.). Na drugim końcu skali znajdują się Włochy (19,9 p.p.), Malta (19 p.p.), Grecja (19 p.p.) i Rumunia (18,6 p.p.). Wszystkie te państwa oceniane są jako znajdujące się w „sytuacji krytycznej” wg tablicy wskaźników społecznych, z wyjątkiem Grecji, której wyniki są „słabe lecz poprawiające się” dzięki znacznemu spadkowi o 1,5 p.p. w ujęciu rok do roku. Z wykresu 37 wynika, że w odniesieniu do tego wskaźnika nie zachodzi konwergencja, gdyż kilka państw członkowskich o wysokich – lub bliskich średniej – różnicach w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn odnotowało pogorszenie w 2020 r. W III kw. 2020 r. różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn utrzymywała się na stabilnym poziomie 11,5 p.p.

Wykres 37: Różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn pozostaje duża, przy czym między państwami członkowskimi występują znaczne różnice

Różnica w poziomie zatrudnienia ze względu na płeć i zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, BAEL. Okres: wartości w II kw. 2020 r. i zmiany w skali roku w stosunku do II kw. 2019 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

W przeliczeniu na ekwiwalenty pełnego czasu pracy (EPC) różnica w poziomie zatrudnienia ze względu na płeć zwiększyła się jeszcze bardziej. W 2019 r. w UE mniej kobiet niż mężczyzn w wieku 20–64 lat pracowało w pełnym wymiarze czasu pracy (58,7 % w porównaniu z 76,1 %). W 2019 r. różnice w poziomie zatrudnienia w przeliczeniu na EPC były najniższe na Litwie, w Finlandii i na Łotwie, a najwyższe na Malcie (24,3 p.p.), we Włoszech (24,2 p.p.) i w Niderlandach (24,1 p.p.). Wyniki te są powiązane z różnymi poziomami pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Wśród osób zatrudnionych 29,4 % kobiet pracowało w 2019 r. w niepełnym wymiarze czasu pracy w porównaniu z 7,8 % mężczyzn, przy czym wymuszona praca w niepełnym wymiarze czasu pracy dotyczyła w mniejszym stopniu kobiet niż mężczyzn (odpowiednio 23,5 % i 33 %). W większości państw członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej odsetek kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy tradycyjnie wynosi poniżej 10 % (Bułgaria, Rumunia, Słowacja, Chorwacja, Węgry, Litwa i Polska). Z drugiej strony, chociaż w Niderlandach odsetek ten powoli spada już czwarty rok z rzędu, jest w tym państwie najwyższy (73,4 %). Elastyczne zasady dotyczące równowagi między życiem zawodowym a prywatnym mogą mieć pozytywny wpływ na status rodziców i opiekunów na rynku pracy, ale mogą również przyczynić się do większych różnic w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn w przeliczeniu na EPC. Jest to szczególnie widoczne w państwach członkowskich, w których znaczny odsetek kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy (np. w Niderlandach, Austrii i Niemczech), przy czym w Niderlandach występują również duże różnice w poziomie zatrudnienia ze względu na płeć w przeliczeniu na EPC. Nierównomierny udział kobiet w obowiązkach opiekuńczych wzmacnia tendencje na rynku pracy, które są źródłem różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn, dotyczących np. bezrobocia, płac i emerytur. Wynika z tego na przykład, że różnica między odsetkiem bezrobotnych kobiet i mężczyzn jest największa w grupie wiekowej 30–44 lata, gdy kobiety najczęściej rodzą i wychowują dzieci¹¹⁸.

Różnice w poziomie zatrudnienia w UE-27 są większe w przypadku kobiet opiekujących się dziećmi. Rodzicielstwo zwiększa różnicę w poziomie zatrudnienia ze względu na płeć we wszystkich państwach członkowskich. W 2019 r. w przypadku rodziców (25–49 lat) z co najmniej jednym dzieckiem w wieku poniżej 6 lat wskaźniki zatrudnienia dotyczące mężczyzn wzrosły we wszystkich państwach członkowskich (o 9,6 p.p. na poziomie UE), natomiast wskaźniki dotyczące kobiet spadły w większości państw członkowskich (o 14,3 p.p. na poziomie UE). Do wyjątków należą Szwecja, Portugalia, Słowenia, Chorwacja i Dania, w których posiadanie co najmniej jednego dziecka w wieku poniżej 6 lat albo nie wpływa pozytywnie na wskaźnik zatrudnienia kobiet, albo jest neutralne. Negatywny wpływ rodzicielstwa jest w przypadku kobiet posiadających co najmniej jedno dziecko w wieku poniżej 6 lat szczególnie wysoki (ponad 40 p.p.) w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji (wykres 38)¹¹⁹. Istotnym czynnikiem w wyjaśnieniu relacji między macierzyństwem a pracą jest poziom wykształcenia: wskaźnik zatrudnienia kobiet o niskich umiejętnościach zawodowych i posiadających co najmniej jedno dziecko poniżej szóstego roku życia wynosił 36,3 %.

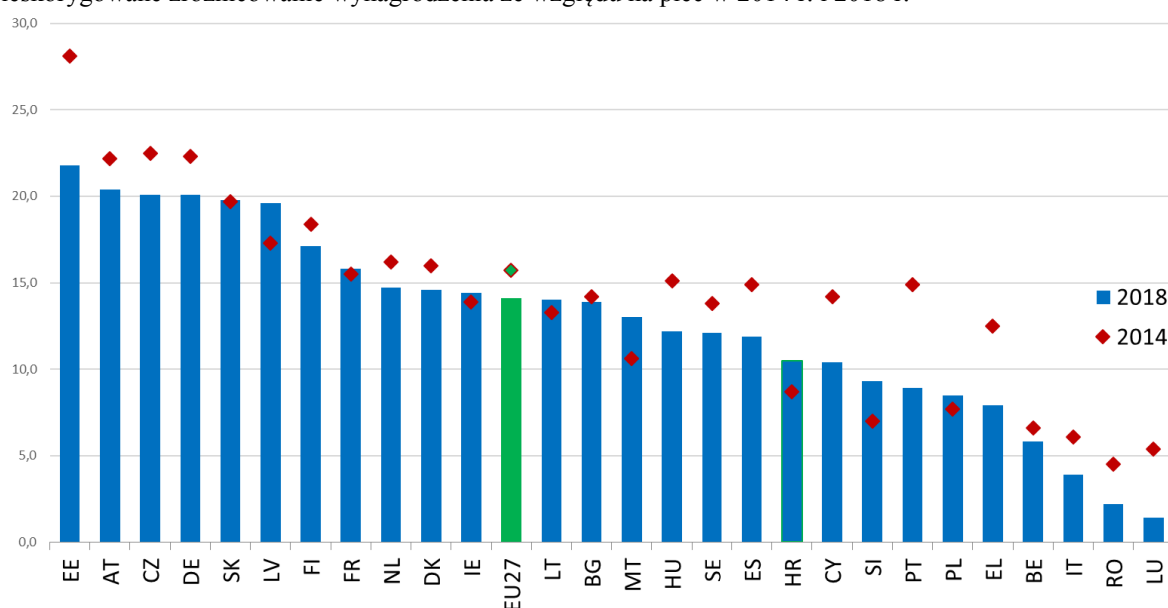
¹¹⁸ Odsetek bezrobotnych w stosunku do ludności aktywnej zawodowo (pracującej i poszukującej pracy).

¹¹⁹ Temat omówiono bardziej szczegółowo w dokumencie Komisji Europejskiej Employment and Social Developments in Europe [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie], roczny przegląd z 2019 r., s. 130. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!tN33hy>

Nieskorygowane zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć różni się znacznie między państwami i może doprowadzić do luki emerytalnej między kobietami a mężczyznami. Poziom zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć wynosi ponad 20 % w Estonii, Austrii, Czechach i Niemczech, a najmniejsze wartości (między 1 do 4 %) odnotowuje się w Rumunii, Luksemburgu i we Włoszech. Od 2014 r. sytuacja uległa znacznej poprawie w Estonii, Portugalii, Grecji i Luksemburgu (odpowiednio o 6,3 p.p., 6 p.p., 4,6 p.p. i 4 p.p.), podczas gdy na Łotwie, na Malcie i w Słowenii zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć wzrosło o ponad 2 p.p.

Wykres 39: Zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć wciąż jest znaczne

Nieskorygowane zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć w 2014 r. i 2018 r.



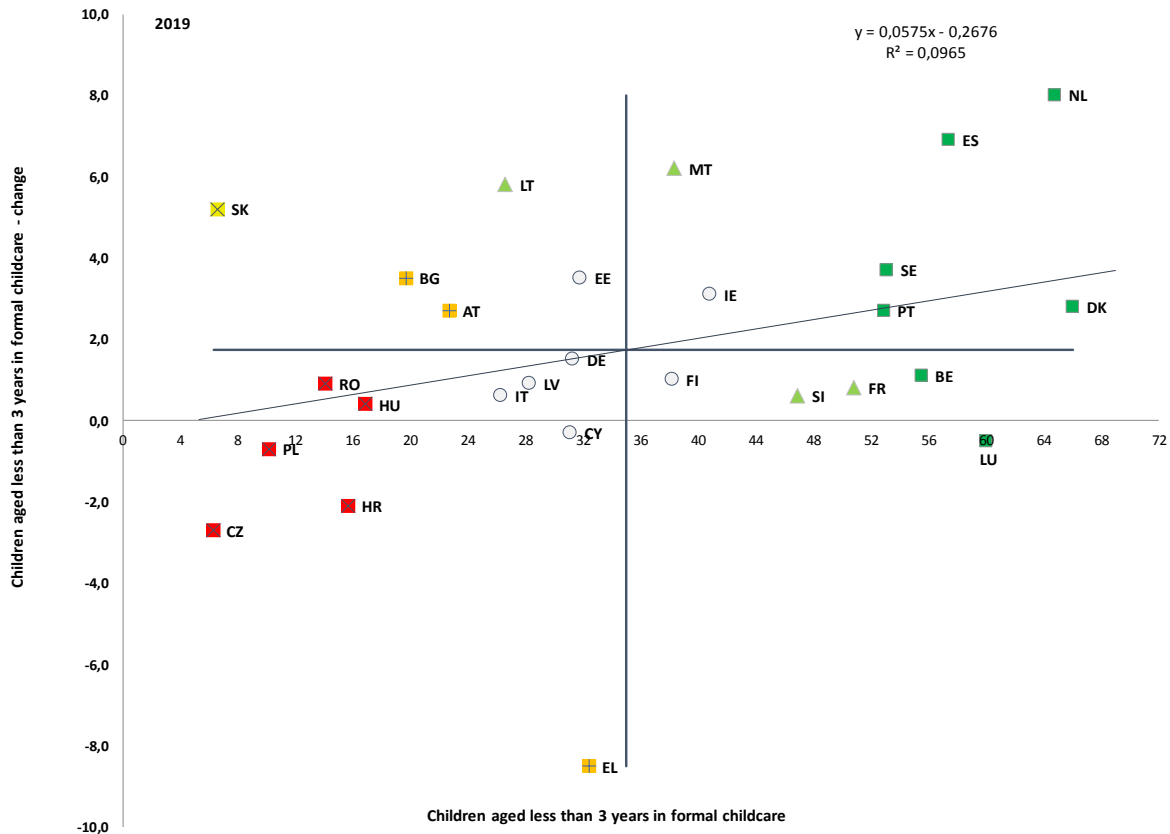
Źródło: Eurostat, internetowy kod danych: [[SDG_05_20](#)]. Uwaga: nieskorygowane zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć mierzone jest jako różnica między średnim wynagrodzeniem brutto za godzinę pracy pracowników najemnych płci męskiej i żeńskiej, wyrażona jako odsetek średniego wynagrodzenia brutto za godzinę pracy pracowników najemnych płci męskiej. Jeżeli chodzi o IE, dane z 2018 r. zastąpiono danymi z 2017 r. Obliczenia dotyczące EL i IT, a zatem także obliczenia dotyczące UE-27, mają charakter wstępny.

Na zatrudnienie kobiet duży wpływ ma dostęp do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz opieki długoterminowej. Ze wskaźnika podstawowego w tablicy wskaźników społecznych dotyczącego opieki nad dziećmi wynika, że w 2019 r. na poziomie UE-27 formalną wczesną edukacją i opieką nad dzieckiem było objętych szacunkowo 35,5 % dzieci do trzeciego roku życia, co oznacza przekroczenie wartości docelowej 33 % ustalonej na szczycie w Barcelonie (wykres 40). Wśród państw utrzymują się jednak różnice i 15 państw członkowskich nie osiągnęło jeszcze tego celu. Chociaż w Danii, Luksemburgu i Hiszpanii wskaźnik uczestnictwa w formalnej wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem w wieku poniżej 3 lat osiąga 60 % i więcej, zgodnie z analizą na podstawie tablicy wskaźników społecznych pięć krajów znajduje się w „sytuacji krytycznej” (Rumunia, Węgry, Polska, Czechy, Chorwacja¹²¹). W Niderlandach, Hiszpanii, na Malcie i Litwie odnotowano poprawę znacznie powyżej średniej. Brak lub niewystarczający poziom wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, w tym pod względem godzin otwarcia, wiąże się z negatywnym wpływem rodzicielstwa na zatrudnienie kobiet (wykres 38). Chociaż nawet kilka godzin tygodniowo spędzonych w placówkach wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem ma korzystny wpływ na dzieci pod względem socjalizacji i przyszłych osiągnięć w nauce, dla zmniejszenia różnicy w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn niezwykle istotne jest zapewnienie formalnej opieki nad dziećmi przez ponad 30 godzin tygodniowo. Zapobiega to zmuszaniu jednego z rodziców, zazwyczaj matki, do pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, co ma negatywny wpływ na rozwój kariery zawodowej i zarobki w ciągu całego życia. Również rozwiązania dotyczące równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, takie jak elastyczna organizacja pracy lub urlopy ze względów rodzinnych, odgrywają ważną rolę w eliminowaniu przeszkód dla uczestnictwa w rynku pracy osób sprawujących opiekę. Jeżeli kobiety i mężczyźni wykorzystują je w sposób zrównoważony, mogą się one również przyczynić do zmniejszenia różnicy w poziomie zatrudnienia ze względu na płeć.

¹²¹ Na podstawie danych z 2018 r. Słowacja odnotowuje również bardzo niski wskaźnik uczestnictwa (1,4 %) (w chwili sporządzania sprawozdania dane dotyczące 2019 r. nie były dostępne).

Wykres 40: Wśród państw członkowskich utrzymują się duże różnice pod względem korzystania z usług opieki nad dziećmi

Dzieci w wieku poniżej 3 lat w oficjalnych placówkach opieki i zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, europejskie badanie warunków życia ludności (EU-SILC). Okres: wartości w 2019 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2018 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Przerwy w szeregu w przypadku BE. Legenda znajduje się w załączniku.

Finansowe czynniki zniechęcające wynikające z systemu podatkowego i systemu świadczeń socjalnych zmniejszają uczestnictwo kobiet w rynku pracy. Nałożenie podatku dochodowego raczej na dochody gospodarstw domowych, a nie na indywidualny dochód, może być czynnikiem zniechęcającym do podjęcia pracy zarobkowej (pułapka świadczeniowa) dla drugiego żywiciela rodziny (głównie kobiety). Do podaży pracy mogą zniechęcać inne cechy systemu podatkowego i systemu świadczeń socjalnych, w tym świadczenia rodzinne, odliczenia z tytułu małżonka pozostającego na utrzymaniu i odliczenia podlegające przeniesieniu. Kosztowne placówki opieki nad dziećmi również zwiększają pułapki świadczeń, szczególnie dla drugich żywicieli rodziny i rodzin o niskich dochodach. W 2019 r. pułapki świadczeniowe w przypadku drugiego żywiciela rodziny były najwyższe we Francji, w Niemczech, Słowenii i Belgii. Pułapka niskich zarobków była natomiast najwyższa w Belgii, Niderlandach, we Włoszech i w Niemczech¹²².

Pomimo utrzymujących się wyzwań przed kryzysem związanym z COVID-19 sytuacja zatrudnienia osób urodzonych poza UE przez ostatnie trzy lata stale się poprawiała. W 2019 r. zatrudnionych było 64,2 % aktywnych zawodowo osób urodzonych poza UE (20–64 lat), co oznacza poziom wyższy o prawie 3 p.p. niż dwa lata wcześniej (2017 r.). Poziom ten pozostaje jednak o 10 p.p. niższy niż wskaźnik zatrudnienia rodowitych mieszkańców (73,9 %). W niektórych państwach członkowskich (Szwecja, Belgia, Niderlandy, Dania, Finlandia, Francja i Niemcy) różnica ta przekroczyła w 2019 r. 15 p.p. Częściowym wyjaśnieniem niskiego wskaźnika zatrudnienia wśród osób urodzonych poza UE jest duży odsetek osób posiadających niskie wykształcenie w porównaniu z rodowitymi mieszkańcami (odpowiednio, 38,5 % i 19,6 % na poziomie UE-27 wśród osób w wieku 25–64 lat). Nawet osoby o wysokim poziomie wykształcenia urodzone poza UE nie osiągają jednak takiego samego poziomu zatrudnienia jak osoby urodzone w danym państwie, a tym samym umiejętności i kwalifikacje migrantów w dużej mierze nie są nadal w pełni wykorzystywane¹²³. Sytuacja pozostaje szczególnie niekorzystna dla kobiet urodzonych poza UE, w przypadku których wskaźnik zatrudnienia oscylował wokół 54,6 % w 2019 r., a więc o 14 p.p. poniżej poziomu wskaźnika zatrudnienia kobiet urodzonych w UE¹²⁴. Z tego wynika, że gdyby UE zastosowała odpowiednie środki w zakresie integracji i aktywizacji zawodowej, mogłaby lepiej wykorzystać talent i potencjał osób urodzonych poza UE. Odnotowana w ostatnich latach poprawa wynika przede wszystkim z wyższych wskaźników zatrudnienia osób przybyłych niedawno (rezydenci przebywający w UE mniej niż 5 lat i urodzeni poza nią).

¹²² Pułapka świadczeniowa w przypadku drugiego żywiciela rodziny mierzy krańcową efektywną stawkę podatkową od dochodu z pracy drugiej osoby będącej w związku, która przestaje korzystać z pomocy społecznej i zaczyna pracować. Pułapkę niskich zarobków oblicza się w odniesieniu do pary bezdzietnej, w której dochody z pracy drugiego żywiciela rodziny wzrastają z 33 % do 67 % średniego wynagrodzenia, a główny żywiciel rodziny otrzymuje 100 % średniego wynagrodzenia (baza danych dotycząca podatków i świadczeń, Komisja Europejska).

¹²³ Eurofound (2019), How your birthplace affects your workplace [W jaki sposób miejsce urodzenia wpływa na miejsce pracy], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

¹²⁴ Tę różnicę ze względu na płeć można częściowo wytłumaczyć znacznie niższym współczynnikiem aktywności zawodowej kobiet urodzonych poza UE, w szczególności przebywających w Belgii, Chorwacji, Francji i we Włoszech (poniżej 60 %, Eurostat [lfsa_argacob]). Zob. również JRC (2020), [Gaps in the EU Labour Market Participation Rates: an intersectional assessment of the role of gender and migrant status](#) [Różnice w unijnych współczynnikach uczestnictwa w rynku pracy: krzyżowa ocena roli płci i statusu migranta].

Z posiadanych informacji wynika, że prognozowany spadek zatrudnienia spowodowany kryzysem związanym z COVID-19 dotknie migrantów spoza UE w większym stopniu niż rodowitych mieszkańców¹²⁵. Dane wskazują na silniejszy wpływ środków izolacji i recesji związanych z COVID-19 na wskaźnik zatrudnienia migrantów spoza UE w wieku 20–64 lat (spadek z 64,4 % do 60,9 % między II kw. 2019 r. a II kw. 2020 r.) niż w przypadku rodowitych mieszkańców¹²⁶. W rezultacie pomiędzy II kw. 2019 r. a tym samym kwartałem 2020 r. średnia unijna różnica wzrosła o ponad 2 p.p. i o około 4 p.p. lub więcej w takich krajach jak Hiszpania, Polska, i Austria¹²⁷. Wynika to z wyższego udziału pracowników tymczasowych wśród migrantów, krótszego stażu pracy, niższego udziału pracowników zatrudnionych na stanowiskach, które można wykonywać w ramach telepracy, lub w sektorze publicznym wśród migrantów, a także wyższego udziału migrantów w sektorach, na które recesja może mieć większy wpływ (działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi, turystyka, sektor usług, budownictwo itp.).

Niskie wskaźniki zatrudnienia i współczynniki aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami wskazują na niewykorzystanie ich potencjału. W UE-27 w 2018 r. wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami wynosił 50,8 % w porównaniu z 75 % w przypadku osób bez niepełnosprawności¹²⁸. Występują znaczne rozbieżności w różnicy tych wskaźników w poszczególnych państwach członkowskich¹²⁹ – od 15,2 p.p. we Włoszech do 40,3 p.p. w Irlandii. Jedynie 62,4 % osób z niepełnosprawnościami w UE-27 było aktywnych zawodowo, choć wartość tego wskaźnika nieznacznie się zwiększa; jednocześnie odsetek ten wśród osób bez niepełnosprawności wynosił 82,2 %, co sugeruje, że zmiana, jeśli chodzi o istnienie znacznych barier w dostępie do rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami, była nieznaczna. Wskaźnik zatrudnienia kobiet z niepełnosprawnościami (47,8 %) pozostał niższy niż wskaźnik zatrudnienia mężczyzn z niepełnosprawnościami (54,3 %). W 2019 r. osoby z niepełnosprawnościami częściej zmagają się z problemem ubóstwa pracujących niż osoby bez niepełnosprawności (10,5 % w porównaniu z 8,9 % średnio w UE)¹³⁰.

¹²⁵ Zob. OECD, What is the impact of the Covid 19 pandemic on immigrants and their children [Jak pandemia COVID-19 wpływa na imigrantów i ich dzieci] <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>.

¹²⁶ Eurostat, [[lfsq_ergacob](#)]

¹²⁷ Dane liczbowe znacznie zmieniły się w III kw. 2020 r., co odzwierciedla sezonowy charakter pracy migrantów, różne role, jakie odgrywają w krajowych gospodarkach, oraz odmienne reakcje państw na COVID-19. Na przykład w Polsce odnotowano w tym okresie wzrost wskaźnika zatrudnienia migrantów spoza UE o 10,9 p.p.

¹²⁸ Dane pochodzą z EU-SILC 2018 i zostały przeanalizowane przez Sieć Europejskich Ekspertów ds. Niepełnosprawności (EDE).

¹²⁹ Występowanie niepełnosprawności jest także w dużym stopniu zróżnicowane między państwami członkowskimi. Odsetek osób z niepełnosprawnościami jest stosunkowo niski w przypadku Malty – 12 %, Irlandii – 15,9 %, Bułgarii – 16,8 %; w każdym z tych państw różnica wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami i osób bez niepełnosprawności jest większa w porównaniu ze średnią wartością dla UE-27 (24,7 %) w 2018 r. (grupa wiekowa 16–64 lata).

¹³⁰ EU-SILC (2019) Wskaźnik zagrożenia ubóstwem osób pracujących [[hlth_dpe050](#)].

3.2.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie

Ukierunkowane wsparcie dla grup szczególnie wrażliwych ma zasadnicze znaczenie dla ograniczenia zjawiska wczesnego kończenia nauki i zmniejszenia nierówności edukacyjnych, a także dla zachęcania do nauki w szkolnictwie powszechnym. Wiele państw członkowskich uwzględnia te aspekty w opracowywaniu swoich polityk. W Irlandii Krajowa Rada Kształcenia Specjalnego (*National Council for Special Education – NCSE*) stworzyła model włączenia społecznego w szkołach w celu wspierania edukacji włączającej w powszechnych szkołach podstawowych i średnich oraz zwiększania możliwości szkół w zakresie włączania uczniów o dodatkowych potrzebach. Łotwa poczyniła znaczące postępy w kierunku edukacji włączającej, wprowadzając przepisy określające specjalne programy kształcenia, które muszą być realizowane wyłącznie w sposób inkluzywny w szkołach powszechnych od września 2020 r. Zakres środków wsparcia, które należy zapewnić w ramach procesu kształcenia, poszerzono w taki sposób, aby uwzględniały potrzeby każdego dziecka. W Polsce rząd uruchomił program wspierania zakupu podręczników i materiałów edukacyjnych/szkoleniowych dla uczniów z niepełnosprawnościami, obowiązujący do 2023 r. Szwedzkie organy ds. szkół opracowują krajowe wartości docelowe i wskaźniki dotyczące monitorowania działalności szkół w celu zwiększenia równości i lepszego zrozumienia czynników odpowiedzialnych za sukcesy szkół, które będą następnie wykorzystywane zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym jako podstawa do przydzielania funduszy.

Kryzys związany z COVID-19 ujawnił dysproporcje w gotowości szkół i różnych grup społecznych do korzystania z technologii cyfrowych, co grozi pogłębieniem nierówności edukacyjnych związanych z niekorzystną sytuacją społeczno-ekonomiczną. Około 58 mln dzieci ze wszystkich państw członkowskich zaczęło uczyć się na odległość, co było bardzo niekorzystne dla dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji. Państwa członkowskie podjęły różne działania w celu złagodzenia skutków zamykania szkół. Kraje takie jak Bułgaria, Cypr, Francja, Litwa, Łotwa, Malta, Austria, Polska, Belgia, Rumunia i Hiszpania zapewniły osobom uczącym się znajdującym się w niekorzystnej sytuacji sprzęt potrzebny do uczenia się na odległość (komputery/tablety, dostęp do internetu, karty SIM itp.), choć skala pomocy była zróżnicowana. Państwa członkowskie rozprowadzały sprzęt informatyczny wśród uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji (Chorwacja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Litwa, Malta, Polska), zachęcały do prywatnego przekazywania komputerów (Belgia, Estonia, Grecja, Hiszpania) lub udostępniały sale lekcyjne, aby uczniowie mogli w spokoju odrabiać prace domowe lub uczestniczyć w wideokonferencjach (Luksemburg). Ponadto 11 państw członkowskich (Bułgaria, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Malta, Portugalia, Słowacja i Węgry) nadal zapewniały na różne sposoby bezpłatne posiłki uczniom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji. W niektórych państwach członkowskich (np. we Francji, na Łotwie, w Luksemburgu, w Portugalii) za rozwiązanie tego problemu odpowiadały gminy lub poszczególne szkoły. Ogólnie rzecz biorąc, te środki nadzwyczajne były niewystarczające (np. na Węgrzech 20 % dzieci nie miało dostępu do edukacji cyfrowej lub dostęp ten był ograniczony, co utrudniało tym dzieciom udział w uczeniu się na odległość).

Państwa członkowskie przyjęły różne strategie w celu zapewnienia dostępu do nauki podczas obowiązywania ograniczeń w przemieszczaniu się. Grecja przyjęła przepisy nadzwyczajne, które umożliwiają gminom przeznaczanie oszczędności uzyskanych dzięki ograniczeniu kosztów działalności w okresie zamknięcia szkół na zamawianie sprzętu ICT i wypożyczanie go tym uczniom, którzy go potrzebują. Ponadto w Grecji przy wsparciu prywatnych przedsiębiorstw wypożyczono uczniom (głównie z grup w niekorzystnej sytuacji społecznej) oraz nauczycielom ponad 17 000 tabletów i laptopów do celów uczenia się i nauczania na odległość. Podobnie w Irlandii w kwietniu 2020 r. ogłoszono utworzenie specjalnego funduszu w wysokości 10 mln EUR na zakup technologii i urządzeń dla uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji uczęszczających do szkół podstawowych i ponadpodstawowych, w szczególności w ramach inicjatywy „Zapewnianie równości szans w szkołach”. We Włoszech przeznaczono 85 mln EUR na wsparcie uczenia się na odległość, w tym na zakup urządzeń cyfrowych. Niderlandy przeznaczyły wsparcie w wysokości około 244 mln EUR na zapobieganie niekorzystnej sytuacji edukacyjnej i opóźnieniom w nauce. Rumunia zatwierdziła krajowy program „Szkoła w domu” i przydzieliła środki z Funduszu Rezerw Budżetowych, którym dysponuje rząd. W Polsce rząd przeznaczył około 81 mln EUR dla samorządów lokalnych na zakup sprzętu ICT dla uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz dla szkół i nauczycieli w ramach Programu Operacyjnego „Polska Cyfrowa”, wspieranego ze środków EFRR. Na Słowacji Ministerstwo Edukacji, we współpracy z organizacjami pozarządowymi, uruchomiło stronę internetową celem wsparcia zdalnej nauki. Branża IT wspiera szkoły i nauczycieli, zapewniając bezpłatne oprogramowanie i rozwiązania cyfrowe. Kilka państw członkowskich zorganizowało ponadto w okresie letnim kursy języka narodowego dla dzieci znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, aby ograniczyć negatywny wpływ na naukę języka. Na przykład Austria uruchomiła program dwutygodniowych szkół letnich, dzięki któremu ok. 24 000 uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji mogło nadrobić zaległości w nauce języka przed ponownym otwarciem szkół we wrześniu. Podobnie w Bułgarii uczniowie, którzy nie mieli możliwości uczenia się na odległość, wzięli udział w zajęciach wyrównawczych w ramach projektu „Wsparcie na rzecz dobrych wyników” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego. Na Słowacji ministerstwo przyznało 500 000 EUR na organizację szkół letnich w celu zrekompensowania tymczasowego zamknięcia szkół. We Francji latem ubiegłego roku utworzono program „Wakacje z nauką” skierowany do miliona dzieci w wieku 6–16 lat (200 mln EUR).

Dopilnowanie, aby każdy uczeń osiągnął określony poziom biegłości w zakresie umiejętności podstawowych, takich jak czytanie, matematyka i nauki przyrodnicze, oraz w zakresie kompetencji cyfrowych, stało się dla UE kluczowym priorytetem. Słowenia przyjęła Krajową strategię rozwoju umiejętności czytania i pisanego do 2030 r., określając cele dla różnych grup wiekowych i docelowych (do 2030 r. 90 % piętnastolatków ma posiadać co najmniej podstawowe umiejętności zgodnie z PISA, a 10 % umiejętności na najwyższym poziomie). W styczniu 2020 r. włoskie organy krajowe przedstawiły plan działania na rzecz zmniejszenia regionalnych podziałów w poziomie kompetencji (*Piano di intervento per la riduzione dei divari territoriali in istruzione*). Określono w nim szkoły „doświadczające trudności” w pięciu regionach południowych (Kampania, Kalabria, Sycylia, Sardynia i Apulia) oraz utworzono grupy zadaniowe w każdym z regionów poświęcone przygotowywaniu propozycji ukierunkowanych interwencji, początkowo dotyczących ostatniego roku szkoły średniej I stopnia (ósma klasa). Na Litwie w 2021 r. zostanie pilotażowo wprowadzony – a w 2022 r. wdrożony – nowy program nauczania oparty na kompetencjach, wraz z nowymi praktykami dotyczącymi oceniania kształtującego. Ma on na celu wprowadzenie nowych metod pedagogicznych, aby lepiej spełnić potrzeby uczniów w zakresie uczenia się i zwiększyć kompetencje cyfrowe już u uczniów w szkole podstawowej. Malta wdrożyła nową inicjatywę krajową na poziomie szkoły średniej I stopnia, „Moja droga: dokonywanie osiągnięć różnymi metodami”, w celu stworzenia programu nauczania opartego w większym stopniu na włączeniu społecznym i równości. W czerwcu 2020 r. Grecja przyjęła nowe przepisy dotyczące szkół, w których przewidziano zmianę programów nauczania i podręczników na wszystkich poziomach (w tym na poziomie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem), aby przejść z podejścia opartego na dużej ilości treści do rozwijania umiejętności skupionych wokół czterech filarów tematycznych: środowiska, dobrostanu, kreatywności i edukacji obywatelskiej. Przepisy wzmacniają również edukację cyfrową i wprowadzają naukę języków obcych (j. angielskiego) już w edukacji przedszkolnej. W Luksemburgu do lekcji matematyki w cyklu 4 (wiek 10–11 lat) od roku szkolnego 2020/2021, a od roku szkolnego 2021/2022 – do wszystkich przedmiotów w cyklach 1–3 (wiek 4–9 lat) – włączone zostanie programowanie. Nauczyciele zostaną przeszkoleni przez specjalnych szkoleniowców, którzy zostaną zatrudnieni w 2020 r., i otrzymają od nich wsparcie. W szkolnictwie średnim informatyka pojawi się jako nowy przedmiot w roku szkolnym 2021/2022 i obejmie programowanie i myślenie komputacyjne.

Wspieranie nauczycieli i szkoleniowców w rozwijaniu ich umiejętności cyfrowych i kompetencji pedagogicznych, a także eliminowanie przepaści cyfrowej, stanowią działania niezbędne do stworzenia edukacji cyfrowej, która będzie korzystna dla wszystkich. Wiele państw członkowskich wprowadziło już w tym obszarze skuteczne środki z zakresu polityki. Francja ogłosiła w 2019 r., że technologie informacyjno-komunikacyjne staną się przedmiotem nauczonym w szkole średniej przez specjalnie do tego przygotowanych nauczycieli, aby zagwarantować wszystkim uczniom zdobycie umiejętności cyfrowych i zwiększyć liczbę studentów na kierunkach poświęconych ICT (w szczególności dziewcząt) w szkolnictwie wyższym. Austria ogłosiła 8-punktowy plan cyfrowego uczenia się, którego celem jest uruchomienie w roku szkolnym 2020/2021 jednolitego portalu poświęconego aplikacjom i komunikacji między uczniami, nauczycielami i rodzicami (*Digital Schule*), przygotowującego wszystkich nauczycieli do nauki w trybie mieszanym i na odległość za pomocą intensywnego ustawicznego doskonalenia zawodowego, zapewnienia dostępu do ujednoliconych materiałów edukacyjnych i dydaktycznych oraz modernizacji infrastruktury informatycznej, tak aby wszyscy uczniowie mieli dostęp do sprzętu. W Polsce projekt „Lekcja: Enter” jest największym ogólnokrajowym projektem edukacji cyfrowej dla nauczycieli i szkół wspieranym ze środków EFRR w ramach Programu Operacyjnego *Polska Cyfrowa*. Jego głównym celem jest przeszkolenie nauczycieli i zachęcenie ich do częstszego korzystania z treści i narzędzi cyfrowych. Na lata 2019–2023 planuje się przeszkolenie ok. 15 % kadry dydaktycznej (tj. 75 000 nauczycieli). W Chorwacji wszyscy uczniowie piątej i siódmej klasy szkół podstawowych otrzymali tablety, a szkoły otrzymały również jeden tablet na czterech uczniów na potrzeby prowadzenia lekcji w niższych klasach. Tablety przekazano też uczniom szkół średnich znajdującym się w niekorzystnej sytuacji. W ramach projektu „E-szkoła” szkoły otrzymały również sprzęt do sal lekcyjnych (tablice interaktywne, projektory, sprzęt laboratoryjny) oraz laptopy dla nauczycieli.

Priorytetem pozostaje zwiększanie liczby osób uczęszczających do szkół wyższych dzięki nauczaniu w sposób bardziej włączający i elastyczny oraz przekazanie studentom umiejętności i kompetencji istotnych dla rynku pracy. W Finlandii w latach 2020–2022 liczba miejsc w szkołach wyższych i w wyższych szkołach nauk stosowanych ma zostać zwiększona o dodatkowe ponad 10 000, aby podnieść poziom wykształcenia i zaradzić niedoborom specjalistów w różnych dziedzinach i regionach. Od roku akademickiego 2020/2021 Bułgaria zniosła opłaty za studia dla nowych studentów na ośmiu specjalistycznych kierunkach studiów w dziedzinie nauk pedagogicznych i przyrodniczych oraz ośmiu specjalizacjach chronionych. Zgodnie z przepisami przyjętymi w styczniu 2020 r. finansowanie uniwersytetów w Grecji będzie częściowo oparte na kryteriach dotyczących wyników (20 %), w tym otwarcia się na współpracę międzynarodową, wchodzenia absolwentów na rynek pracy oraz stosunku liczby osób rozpoczynających studia do liczby absolwentów. W Polsce formuła studiów doktoranckich została zmieniona w wyniku przyjętej w 2018 r. reformy szkolnictwa wyższego i nauki (Ustawa 2.0): studia te mogą się teraz odbywać tylko w pełnym wymiarze godzin w szkołach doktorskich, a wszyscy doktoranci otrzymują stypendia. Ponadto doktoranci mogą ubiegać się o udział w programie „Doktorat wdrożeniowy”, który oferuje możliwość zdobycia doświadczenia w dualnym systemie studiów we współpracy z biznesem. Irlandia zainicjowała natomiast Plan działania na rzecz zwiększenia liczby Trawelerów podejmujących studia, aby zwiększać dostęp zmarginalizowanych studentów do szkolnictwa wyższego.

Państwa członkowskie przyjęły środki mające na celu poprawę korzystania z kształcenia i poziomu wykształcenia obywateli państw trzecich, dzieci ze środowisk migracyjnych i innych uczniów będących w niekorzystnej sytuacji. Słowackie Ministerstwo Edukacji, Nauki, Badań Naukowych i Sportu przyznało 48 000 EUR na projekty wspierające uczniów ze środowisk mniejszościowych. Słowenia zwiększyła liczbę godzin lekcyjnych języka słoweńskiego dostępnych dla uczniów ze środowisk migracyjnych rozpoczynających pierwszy rok nauki w systemie kształcenia z 35 do co najmniej 120 godzin na jednego ucznia. Szwecja jeszcze bardziej zinstytucjonalizowała prawo wszystkich uczniów szkół średnich II stopnia do posiadania mentora. Czechy opracowały program „Wsparcie kształcenia cudzoziemców w szkołach” na 2020 r., który obejmuje dotację na dostosowanie nauczania języka czeskiego do potrzeb dzieci cudzoziemców oraz dostosowania warunków ich kształcenia. W ramach belgijskiego „Paktu na rzecz doskonałości w edukacji”, który przedłużono do 2030 r., szkoły powszechnie wprowadziły nowe metody nauki języka francuskiego dla uczniów nowo przybyłych i znajdujących się w trudnej sytuacji. Malta przygotowała programy wprowadzające dla nowo przybyłych dzieci, które nie znają języka maltańskiego ani angielskiego, a szkoły publiczne mają obowiązek wdrożenia ram na rzecz włączenia społecznego z 2019 r. Szereg państw członkowskich skupiło się konkretnie na zwiększeniu liczby dzieci obywateli państw trzecich objętych wczesną edukacją i opieką nad dzieckiem. Na przykład Bułgaria i Francja obniżyły wiek obowiązku szkolnego do, odpowiednio, czterech i trzech lat, dążąc do lepszej integracji dzieci z rodzin w trudnej sytuacji. Grecja stopniowo rozszerza obowiązek nauki przedszkolnej na dzieci w wieku 4 lat (w nadchodzącym roku szkolnym 2020/2021 włączone zostanie pozostałe 40 gmin).

Niektóre państwa członkowskie przeznaczyły większe środki finansowe na wsparcie edukacji, co może być korzystne również dla dzieci ze środowisk migracyjnych. We Francji wsparcie edukacji przedszkolnej i podstawowej oraz zwalczanie nierówności stanowią priorytety budżetowe na 2020 r., a budżet na kształcenie obowiązkowe zwiększono o 991 mln EUR. W Irlandii kontynuowano działania na rzecz zwiększenia dostępu do szkolnictwa wyższego dla grup szczególnie wrażliwych oraz przeznaczono 27 mln EUR na wsparcie 30 000 studentów szkół wyższych z tych grup. Szwecja przeznaczyła w 2020 r. 460 mln EUR w ramach dotacji na rzecz równości dla organizatorów szkół na środki zwiększające równość i jakość. Przydział środków odbywa się według wskaźnika społeczno-ekonomicznego. Ponadto w lipcu 2019 r. Szwecja wprowadziła nową gwarancję, która działa na wcześniejszym etapie ścieżki edukacyjnej osób uczących się, umożliwiając im otrzymanie wsparcia w ramach wczesnej nauki szkolnej. Dania zainwestowała i przeznaczyła 1,8 mld DKK (238 mln EUR) na zwiększenie liczby personelu pedagogicznego na obszarach, na których uczą się dzieci ze środowisk znajdujących się w trudnej sytuacji, oraz w odpowiednie podnoszenie kwalifikacji personelu pedagogicznego placówek wczesnej edukacji i placówek opiekuńczych w latach 2018–2023. Włochy zwiększyły w grudniu 2019 r. kwotę rocznego bonu na uczestnictwo w zajęciach przedszkolnych, tzw. *Bonus Nido*, o dodatkowe 1 500 EUR dla rodzin o niższych dochodach.

Nadal ważne jest skuteczne wdrażanie zmian ustawodawczych w celu włączenia Romów w główny nurt edukacji. Szereg państw członkowskich wprowadziło ostatnio reformy obniżające wiek obowiązkowej edukacji przedszkolnej, które mogą wspomagać uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Chociaż dyskryminacja pozytywna¹³¹ przyczyniła się do zwiększenia uczestnictwa Romów w edukacji, należy unikać tworzenia szczególnych miejsc dla Romów, którzy w każdym razie kwalifikowaliby się do przyjęcia do szkoły na zwykłych zasadach. Czynnym środkiem, by zwalczać segregację szkolną i klasową, powinno towarzyszyć dodatkowe wsparcie finansowe i zawodowe mające na celu promowanie integracji dzieci romskich w szkołach powszechnych. Bułgaria obniżyła ostatnio obowiązkowy wiek przedszkolny do 4 lat. Środki, z których korzystają obecnie uczniowie romscy, obejmują mediatorów edukacyjnych, stypendia i zajęcia pozalekcyjne, dodatkowe lekcje języka bułgarskiego, a w niektórych miejscowościach – darmowy transport. Od 2018 r. bułgarskie ministerstwo edukacji i nauki rozpoczęło przyznawanie dodatkowych funduszy szkołom¹³², do których uczęszczają dzieci podatne na zagrożenia, lub szkołom na obszarach wiejskich.

¹³¹ Komisja Europejska (2020), dokument roboczy służb: dokument analityczny towarzyszący unijnym ramom strategicznym na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów.

¹³² Dodatkowe finansowanie przyznane jest uczniom szkół podstawowych i średnich I stopnia.

Zróznicowanie przepisów, autonomii i wielkości okręgów szkolnych ogranicza potencjalny wpływ środków na rzeczywiste przeciwdziałanie segregacji w edukacji na Węgrzech¹³³. W wyniku zmiany węgierskich ustaw o równym traktowaniu i edukacji publicznej w 2017 r., od 2018 r. powołano w urzędach ds. szkolnictwa urzędników mających przeciwdziałać segregacji oraz grupy robocze. Wciąż utrzymują się jednak różnice w składzie klas w szkołach państwowych i wyznaniowych. Ponadto zmiana ustaw o edukacji publicznej z lipca 2020 r. stwarza ryzyko zmniejszenia odstrasżającego wpływu sankcji przeciwko dyskryminacji w edukacji. Choć wdrożono szereg programów i środków w celu poprawy systemu edukacji w Rumunii, uczniowie romscy wciąż napotykać wiele wyzwań, a sytuacja znacznie się różni na obszarach wiejskich i miejskich. W 2016 r. ministerstwo edukacji narodowej wydało nowe zalecenie ramowe zakazujące segregacji w oświacie, ale w 2020 r. jego wdrażanie wciąż nie zostało ukończone. Metodykę monitorowania segregacji w szkolnictwie średnim zatwierdzono jednak dopiero na początku 2020 r. rozporządzeniem ministerialnym. Metodyka monitorowania zostanie początkowo wprowadzona pilotażowo w ograniczonej liczbie szkół podstawowych i średnich w trzech okręgach. Na Słowacji, gdzie nieproporcjonalnie duża część dzieci romskich wciąż umieszczana jest w szkołach specjalnych lub klasach dla dzieci dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną, trwa wdrażanie zmienionego planu działań na rzecz integracji Romów, ale jego wyniki jeszcze nie są widoczne. Słowacja przyjęła ponadto 10-letni krajowy plan rozwoju edukacji, który powinien pomóc uwzględnić aspekty dotyczące włączającego charakteru edukacji i jej jakości¹³⁴, również dla dzieci romskich. Wprowadzenie od 2021 r. obowiązkowej edukacji przedszkolnej dla dzieci w wieku od 5 lat, któremu towarzyszyć ma zniesienie „zerówki”, do której głównie uczęszczają dzieci romskie, może mieć pewien pozytywny wpływ w tym zakresie, ale wciąż brakuje czynnych środków przeciwdziałania segregacji.

¹³³ Komisja Europejska: Monitor kształcenia i szkolenia 2020: Węgry. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/63aabc75-2496-11eb-9d7e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-171316678>

¹³⁴ Pomimo częściowej poprawy pod względem równości Romów w edukacji, wynikającej w dużej mierze z inwestycji w ramach EFS/EFRR w edukację włączającą, jak podały zainteresowane strony, odnotowano jedynie ograniczone postępy. Komisja Europejska wydała zatem w 2019 r. uzasadnioną opinię w kontekście toczącego się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Słowacji.

Skala obecnego wyzwania związanego z umiejętnościami wymaga zmiany paradygmatu w polityce w zakresie umiejętności, aby zapewnić sprzyjającą włączeniu społecznemu i zrównoważoną odbudowę i wzrost gospodarczy w przyszłości. Krajowe strategie w zakresie umiejętności oparte na wiarygodnych prognozach dotyczących umiejętności muszą stać się częścią głównego nurtu, aby przyczynić się do wdrożenia całościowego podejścia do rozwoju umiejętności obejmującego całą administrację rządową. Do tej pory dziesięć państw członkowskich zaangażowało się w przygotowanie krajowej strategii na rzecz umiejętności, wykorzystując pomoc techniczną OECD¹³⁵. Litwa również rozpoczęła niedawno prace nad strategią na rzecz umiejętności. Portugalia, Słowenia i Łotwa przeszły z etapu definiowania projektu do etapu planowania procesu, koncentrując się na podnoszeniu kwalifikacji osób dorosłych¹³⁶. Niemcy przyjęły swoją krajową strategię na rzecz umiejętności w 2019 r.¹³⁷ Oprócz programów podnoszenia umiejętności w zakresie ICT, w tym programów skierowanych do nisko wykwalifikowanych osób poszukujących pracy¹³⁸, Łotwa podejmuje kroki w celu poprawy umiejętności cyfrowych pracowników, także poprzez opracowywane wytyczne dotyczące transformacji cyfrowej oparte na wynikach przeprowadzonego przez OECD przeglądu dotyczącego transformacji cyfrowej¹³⁹. W europejskim programie na rzecz umiejętności na 2020 r. zaproponowano pakt na rzecz umiejętności (działanie 1), aby uruchomić inwestycje w podnoszenie i zmianę kwalifikacji oraz do nich zachęcić, wspierać wszystkie państwa członkowskie w tworzeniu kompleksowych krajowych strategii na rzecz umiejętności (działanie 3), m.in. poprzez poprawę gromadzenia informacji na temat umiejętności (działanie 2). W zależności od krajowych priorytetów państwa członkowskie mogą położyć szczególny nacisk na takie wyzwania, jak uzupełnienie określonych niedoborów kwalifikacji, propagowanie uczenia się przez całe życie lub opracowanie i wdrożenie polityki specjalnie dostosowanej do potrzeb dorosłych o niskich umiejętnościach, zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie ścieżek poprawy umiejętności z 2016 r.

¹³⁵ Hiszpania, Portugalia, Włochy, Słowenia, Słowacja, Belgia (Flandria), Łotwa i Polska ze wsparciem finansowym UE, a także Austria i Niemcy bez wsparcia UE.

¹³⁶ Zob. strona OECD dotycząca krajowych strategii na rzecz umiejętności znajdująca się pod adresem <http://www.oecd.org/skills/buildingeffectiveskillsstrategiesatnationalandlocallevels.htm>

¹³⁷ Por. [strona](#) poświęcona tej strategii na stronie internetowej Federalnego Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych.

¹³⁸ OECD (2019), Evaluating Latvia's Active Labour Market Policies [Ocena aktywnych polityk rynku pracy Łotwy], Connecting People with Jobs [Jak połączyć ludzi z miejscami pracy], OECD Publishing, Paryż, <https://doi.org/10.1787/6037200a-en>.

¹³⁹ OECD (2021). <https://www.oecd.org/latvia/going-digital-in-latvia-8eec1828-en.htm>

Transformacja ekologiczna i cyfrowa stwarza wyzwania, ale również i możliwości, które Europa musi być gotowa wykorzystać. Osiągnięcie tego celu wymaga odpowiedniego rozwoju umiejętności na wszystkich poziomach: każdy potrzebuje podstawowego poziomu zdolności do wykonywania codziennych czynności w sposób zrównoważony środowiskowo oraz do życia i pracy w coraz bardziej cyfrowym społeczeństwie. Jednocześnie przedsiębiorstwa i instytucje potrzebują osób z odpowiednimi umiejętnościami, aby spełnić potrzeby związane z transformacją ekologiczną i cyfrową. Do rozwoju umiejętności na potrzeby dwojakiej transformacji przyczyni się wiele działań w ramach europejskiego programu na rzecz umiejętności, począwszy od paktu na rzecz umiejętności, a skończywszy na lepszym gromadzeniu informacji na temat umiejętności i opracowaniu standardów dotyczących mikrokwalifikacji. Aby zaradzić brakowi przejrzystości terminu „umiejętności ekologiczne”, w programie na rzecz umiejętności przewidziano opracowanie uzgodnionej systematyki umiejętności na potrzeby transformacji ekologicznej oraz określenie zbioru podstawowych umiejętności istotnych dla rynku pracy. Poza działaniami związanymi z europejskim obszarem edukacji, celem jest opracowanie zestawu wskaźników i europejskich ram kompetencji dotyczących kształcenia w zakresie zmiany klimatu i zrównoważonego rozwoju. Zdobyto większą wiedzę na temat umiejętności cyfrowych i związanych z nimi potrzeb rynku pracy. Oprócz pilnej potrzeby zwiększenia liczby specjalistów w dziedzinie ICT i podniesienia prestiżu zawodów związanych z ICT, w programie na rzecz umiejętności przewidziano w szczególności dwa działania: reagowanie na potrzeby MŚP za pośrednictwem intensywnych kursów umiejętności cyfrowych, dzięki którym ich pracownicy zdobędą odpowiedni poziom kompetencji cyfrowych, oraz wspieranie podnoszenia kwalifikacji pracowników w obszarach cyfrowych za pomocą krótkich intensywnych szkoleń ICT-Jump-Start. Ponadto nowy program „Cyfrowa Europa” będzie obejmował wspieranie opracowywania wysokiej klasy możliwości szkoleniowych w obszarach cyfrowych, takich jak sztuczna inteligencja i cyberbezpieczeństwo, aby szkolić i przyciągać najbardziej utalentowane osoby w UE.

Rozwojowi umiejętności istotnych dla rynku pracy musi towarzyszyć odpowiednie uznawanie i wykorzystywanie tych umiejętności. Odpowiednio przyznane, wiarygodne kwalifikacje pozostają główną metodą uznawania umiejętności. Ich przejrzystość ma kluczowe znaczenie dla wspierania swobodnego przepływu osób uczących się i pracowników na rynku wewnętrznym. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Hiszpanii odwołały się w swoich krajowych ramach kwalifikacji do europejskich ram kwalifikacji (ERK), a większość (z wyjątkiem Bułgarii i Chorwacji) wskazuje poziom ERK w swoich kwalifikacjach lub suplementach, dzięki czemu stały się one jaśniejsze i bardziej porównywalne. Ponadto skupienie się na efektach uczenia się ułatwia powiązanie formalnych kwalifikacji z walidacją umiejętności nabytych poza formalnymi programami, a także z pojawiającymi się innowacyjnymi formami uznawania umiejętności. Jeżeli chodzi o tę ostatnią grupę, mikrokwalifikacje mogą odegrać znaczącą rolę w doprowadzeniu do tego, aby kształcenie i szkolenie wstępne i ustawiczne były bardziej elastyczne i lepiej odpowiadały na pojawiające się potrzeby. Mogą pomóc ludziom angażować się w krótkie, ukierunkowane podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie, co jest szczególnie wartościowe dla osób, które muszą zmienić zawód lub branżę. Aby wspierać spójne zmiany, w programie na rzecz umiejętności na 2020 r. i europejskim obszarze edukacji przewidziano prace nad europejskim podejściem do mikrokwalifikacji (działanie 10), gwarantującym uzgodnione minimalne standardy jakości i przejrzystości.

Mikrokwalfikacje mogą być również przydatne w uznawaniu i walidacji umiejętności zdobytych poza formalnym systemem kształcenia i szkolenia, po odpowiedniej walidacji, jak określono w zaleceniu Rady z 2012 r. w sprawie walidacji¹⁴⁰. W ocenie wykonania zalecenia¹⁴¹ potwierdzono, że wszystkie państwa członkowskie podjęły działania w celu zastosowania określonych w nim zasad. W 23 państwach członkowskich walidacja może prowadzić do uzyskania wielu (w 13 państwach – wszystkich) kwalifikacji określonych w krajowych ramach kwalifikacji, w 22 – prowadzi do zdobycia formalnych punktów prowadzących do uzyskania kwalifikacji, a w 17 – umożliwia dostęp do programów kształcenia formalnego i zwolnienie z części z nich. W większości rozwiązania dotyczące walidacji są jednak niepełne i nie są dostępne dla wszystkich. Główny wniosek płynący z oceny jest taki, że zmiany powinny skupiać się na rozszerzeniu dostępu do walidacji dla wszystkich i aktywnym wspieraniu poszczególnych osób w podążaniu ścieżkami prowadzącymi do uzyskania walidacji. W ośmiu państwach członkowskich (Belgia-Flandria, Dania, Finlandia, Francja, Włochy, Portugalia, Luksemburg i Szwecja) rozwiązania dotyczące walidacji obejmują już wszystkie obszary kształcenia i szkolenia oraz rynku pracy, choć nadal istnieją pewne ograniczenia dostępu. Obiecującym podejściem do poszerzenia dostępu, jeśli będzie odpowiednio skoordynowane, jest coraz częstsze zapewnianie możliwości walidacji bez bezpośredniego związku z kształceniem i szkoleniem formalnym. W 2018 r. walidację zapewniono w związku z reformami dotyczącymi rynku pracy w 17 państwach (w Austrii, Belgii, Chorwacji, na Cyprze, w Czechach, Danii, we Francji, Irlandii, Luksemburgu, na Malcie, w Niderlandach, Niemczech, Polsce, Portugalii, na Słowacji, w Szwecji, we Włoszech), przy czym często angażowano publiczne systemy zatrudnienia, natomiast w 19 państwach możliwości walidacji zapewniały organizacje trzeciego sektora (w Austrii, Belgii, Chorwacji, na Cyprze, w Czechach, Danii, Finlandii, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburgu, na Łotwie, w Niderlandach, Niemczech, Polsce, Portugalii, Słowenii, Szwecji, na Węgrzech, we Włoszech).

¹⁴⁰ Zob. zalecenie Rady z 22.12.2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!jk88yN>

¹⁴¹ Dokument roboczy służb Komisji SWD(2020)121 z 1.7.2020.

Kryzys związany z COVID-19 jeszcze bardziej uwydatnił znaczenie usług poradnictwa dotyczącego zarządzania swoją karierą zawodową przez całe życie, w tym potrzebę wzmocnienia roli publicznych służb zatrudnienia i partnerów społecznych oraz stosowania lepszych rozwiązań dotyczących walidacji. Reakcja na kryzys przyspieszy eksperymentalne stosowanie i uwzględnianie aspektu innowacyjnych praktyk i narzędzi w zakresie poradnictwa, w tym dzięki wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz zaangażowaniu szerszego grona podmiotów¹⁴². Publiczne służby zatrudnienia odgrywają ważną rolę we włoskiej inicjatywie zapewniającej indywidualnym osobom usługi profilowania i dokumentowania umiejętności oraz dostosowane do potrzeb wsparcie w zakresie poradnictwa zawodowego. W Belgii flamandzkie publiczne służby zatrudnienia zapewniają pracownikom bony na usługi poradnictwa zawodowego, które mogą oni wykorzystywać na różnych etapach swojej kariery. W Finlandii walidacja dotychczasowych efektów uczenia się i nabytych umiejętności oraz poradnictwo zawodowe są włączone do indywidualnych planów nauki oferowanych dorosłym. Francuski system indywidualnych kont szkoleniowych pomaga osobom dorosłym uzyskać dostęp do możliwości korzystania z poradnictwa i programów podnoszenia kwalifikacji – jest to jedna z krajowych praktyk, które proponuje się zbadać w ramach programu na rzecz umiejętności na 2020 r. pod kątem szerszego upowszechnienia (działanie 9). Czeskie publiczne służby zatrudnienia wprowadziły projekt reorientacji zawodowej, w ramach którego wsparto działania szkoleniowe mające zwiększać zdolności do zatrudnienia pracowników zagrożonych zwolnieniami z powodu kryzysu związanego z COVID-19 (3,6 mld CZK, 130 mln EUR).

¹⁴² Zob. Lifelong guidance policy and practice in the EU: trends, challenges and opportunities [Polityka i praktyka poradnictwa przez całe życie w UE: tendencje, wyzwania i możliwości], Komisja Europejska 2020 r. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!VY66fy>

Kształcenie i szkolenie zawodowe ma kluczowe znaczenie dla rozwoju umiejętności istotnych dla rynku pracy, ale należy je dostosować do transformacji ekologicznej i cyfrowej oraz do wyzwań stawianych przez COVID-19. Aby sprostać szybko zmieniającym się potrzebom rynku pracy, rozwój umiejętności wymaga skutecznej współpracy wielu zaangażowanych podmiotów. Pakt na rzecz umiejętności (działanie 1 w europejskim programie na rzecz umiejętności) będzie stanowił zachętę do tworzenia na szeroką skalę publicznych i prywatnych wielostronnych partnerstw w głównych ekosystemach przemysłowych, aby połączyć wiedzę specjalistyczną i zasoby, takie jak obiekty szkoleniowe i finansowanie, w dążeniu do konkretnych działań w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji, którym towarzyszą wyraźne zobowiązania. Systemy uczenia się opartego na pracy i przyuczania do zawodu mogą zapewnić ścisłe połączenie edukacji ze światem pracy. Wzmocniony europejski sojusz na rzecz przygotowania zawodowego¹⁴³ będzie zatem dalej wspierał krajowe koalicje, wspomagał MŚP i zwiększał zaangażowanie partnerów społecznych. Aby ułatwić reformy w państwach członkowskich, we wniosku w sprawie zalecenia Rady dotyczącego kształcenia i szkolenia zawodowego (działanie 4) zaproponowano zasady skutecznego zarządzania kształceniem i szkoleniem zawodowym, silniejsze powiązanie z ukierunkowanymi na przyszłość strategiami gospodarczymi, elastyczne możliwości rozwoju, równe szanse i zapewnienie jakości. Państwa członkowskie aktywnie modernizują swoje systemy kształcenia i szkolenia zawodowego oraz systemy przygotowania zawodowego, a 25 z nich uczestniczy w filarze uczenia się opartego na analizie porównawczej usług wsparcia w zakresie przygotowania zawodowego. Ponadto w reakcji na kryzys związany z COVID-19 kilka z państw przeznaczyło środki finansowe na zabezpieczenie dostępu do możliwości przygotowania zawodowego: Niemcy uruchomiły program o wartości 500 mln EUR w celu wsparcia MŚP jednorazową dopłatą w wysokości 2 000 EUR na każdą nowo zawartą umowę o szkolenie oraz 3 000 EUR na nowe dodatkowe umowy o szkolenie. Przedsiębiorstwa austriackie otrzymują dodatek w wysokości 2 000 EUR na każdego nowego ucznia zawodu, aby uratować około 10 000 zagrożonych miejsc na stanowiskach przygotowania zawodowego. Irlandia wprowadziła na rzecz pracodawców płatność w wysokości 3 000 EUR na każdego nowego zarejestrowanego ucznia zawodu, co doprowadziło do gwałtownego ożywienia rejestracji w skali roku. Nadal realizowany jest program motywowania do przygotowania zawodowego, będący wynikiem irlandzkiego „Lipcowego pakietu na rzecz miejsc pracy” (July Jobs Stimulus package). W Danii w ramach umowy trójstronnej przekazano nadwyżkę z dotacji dla pracodawców na kształcenie (AUB) w celu utworzenia programu dotacji płacowych dla uczniów zawodu. We Francji uruchomiono państwowy program wsparcia o wartości 2 mld EUR na rzecz zatrudniania uczniów zawodu. Na Litwie wynagrodzenie dla pracodawcy za zatrudnienie – na podstawie umowy o przygotowanie zawodowe – osoby skierowanej przez publiczne służby zatrudnienia została zwiększona z 40 % do 70 % umowy. Zwiększono również finansowanie szkolenia zawodowego w zakresie kwalifikacji lub kompetencji ujętych w wykazie kwalifikacji o wysokiej wartości dodanej.

¹⁴³ Wzmocniony europejski sojusz na rzecz przygotowania zawodowego jest jednym z filarów komunikatu Komisji pt. Wspieranie zatrudnienia ludzi młodych: pomost do zatrudnienia dla kolejnego pokolenia, COM(2020) 276 final. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/VK79Vc>

Państwa członkowskie są zaangażowane w dążenie do wspólnych celów polityki określonych w rezolucji Rady w sprawie odnowionej europejskiej agendy w zakresie uczenia się dorosłych (2011), która stanowi część szerszych strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020). W 2019 r. grupa robocza Komisji Europejskiej ds. uczenia się dorosłych podsumowała postępy poczynione w czterech obszarach priorytetowych (zarządzanie, oferta i stopień jej wykorzystania przez uczących się, dostęp oraz jakość) europejskiej agendy w zakresie uczenia się dorosłych¹⁴⁴. Pozytywnym zjawiskiem jest to, że decydenci poświęcają coraz większą uwagę uczeniu się dorosłych – jest to tendencja, którą dodatkowo przyspieszają wyzwania związane ze zmieniającym się charakterem pracy, automatyzacją i zmianami demograficznymi. Kilka państw członkowskich przyjęło środki mające na celu lepsze zarządzanie uczeniem się dorosłych, w szczególności w drodze aktualizacji i udoskonalania ustawodawstwa oraz ustanowienia lepszych mechanizmów koordynacji. Finansowanie europejskie odgrywa istotną rolę we wspieraniu uczenia się dorosłych w wielu państwach, zwłaszcza w odniesieniu do środków realizacji ścieżek poprawy umiejętności¹⁴⁵. Dowody przedstawione przez grupę roboczą wskazują na dwa wzajemnie powiązane wyzwania, mianowicie zapewnienie wszystkim równego dostępu do uczenia się dorosłych i wspieranie grup szczególnie wrażliwych, które ucierpiały w wyniku COVID-19. Ponadto możliwości profesjonalizacji pracowników sektora kształcenia dorosłych są wciąż ograniczone.

¹⁴⁴ Komisja Europejska (2019), Osiągnięcia w ramach odnowionej europejskiej agendy w zakresie uczenia się dorosłych, Urząd Publikacji Unii Europejskiej. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!Up64bh>

¹⁴⁵ Komisja Europejska (2019), zalecenie Rady w sprawie ścieżek poprawy umiejętności: nowe możliwości dla dorosłych – podsumowanie środków realizacji, SWD(2019) 89. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!Wh39md>

Państwa członkowskie, świadome wyzwań, przed którymi stoją ich systemy kształcenia dorosłych, w drugiej połowie 2019 r. i w 2020 r. przedsięwzięły szereg inicjatyw.

W Europejskim filarze praw socjalnych uznano prawo dorosłych do uczenia się przez całe życie za sposób nabywania umiejętności niezbędnych, by w pełni uczestniczyć w życiu społeczeństwa i skutecznie radzić sobie ze zmianami na rynku pracy. Szereg państw członkowskich wprowadziło środki służące udzielaniu wsparcia w zakresie podnoszenia kwalifikacji osób dorosłych o niskich kwalifikacjach lub bezrobotnych. Od września 2019 r. Finlandia podjęła parlamentarną reformę kształcenia ustawicznego w celu przygotowania kompleksowej polityki, w ramach której nacisk kładzie się na rozwój zawodowy i kształcenie przez całe życie zawodowe. W ramach projektu *Upskilling CZ project* wspiera się sieć upoważnionych organów ds. krajowych ram kwalifikacji na potrzeby zorganizowania i przeprowadzenia egzaminów, które prowadzą do uzyskania kwalifikacji nazywanych pełnymi kwalifikacjami zawodowymi na 3. i 4. poziomie krajowych ram kwalifikacji. W Bułgarii opracowano program *operation Skills* mający na celu umożliwienie pracodawcom szkolenia w ich przedsiębiorstwach zarówno dotychczasowych pracowników, jak i nowo zatrudnionych osób bezrobotnych. Z budżetem wynoszącym 17 mln EUR program ten powinien zapewnić szkolenia z zakresu kwalifikacji zawodowych i kompetencji kluczowych oraz szkolenia specjalistyczne dla co najmniej 5 500 osób. Dania osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie przeznaczenia 102 mln DKK (13,7 mln EUR) na podniesienie umiejętności pracowników o niskich umiejętnościach, co wyposaży ich w kompetencje niezbędne do przejścia na miejsca pracy wymagające wysokich kwalifikacji. Na Cyprze, we Włoszech i na Łotwie wprowadzono niedawno środki wsparcia osób bezrobotnych. Łotwa rozszerzyła swoją skierowaną do osób zatrudnionych ofertę kształcenia dorosłych, m.in. kształcenie na odległość, moduły nauczania i kursy na uczelniach i w innych szkołach wyższych. Wsparciem dla pracowników objęto również pokrycie kosztów ich podróży do miejsca szkolenia.

Państwa członkowskie wspierają również indywidualny wybór szkoleń odpowiadających osobistym preferencjom i potrzebom w zakresie uczenia się. W 2019 r. Francja uchwaliła dekrety w celu wdrożenia ustawy z 2018 r. o swobodzie wyboru przyszłej kariery, dzięki której pracownicy i osoby poszukujące pracy zyskują dostęp do szkolenia i osobistego konta szkoleniowego. Niderlandy uruchomiły w 2020 r. *SLIM scheme* – program motywacyjny na rzecz uczenia się i rozwoju w małych i średnich przedsiębiorstwach. Ponadto przewiduje się, że w 2022 r. wejdzie w życie nowy mechanizm finansowania STAP służący pobudzeniu uczestnictwa w rynku pracy. Umożliwi on każdej osobie powiązanej z niderlandzkim rynkiem pracy odbycie szkoleń na potrzeby własnego rozwoju i zdolności do zatrudnienia. Austria zamierza wprowadzić konto edukacyjne (*Bildungskonto*) na podstawie umowy między partnerami społecznymi, aby finansować reorientację zawodową, szkolenia i dalsze kształcenie. W Szwecji inwestycje w regionalne kształcenie zawodowe dorosłych zostaną zwiększone o 700 mln SEK (68,2 mln EUR). Państwo zniósłoby wymóg dotyczący dofinansowania przez gminy na 2020 r. i dodatkowo sfinansuje dalsze 1 500 miejsc i powiązane wsparcie nauki.

Gwarancja dla młodzieży z 2013 r. przyczyniła się do stworzenia możliwości dla osób młodych i pełni funkcję silnego czynnika napędzającego reformy strukturalne i innowacje. W związku z tym większość publicznych służb zatrudnienia udoskonaliło i rozszerzyło swoje usługi dla młodzieży¹⁴⁶. Przez siedem lat przed pandemią COVID-19 w całej UE było około 1,7 mln mniej młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (NEET)¹⁴⁷. Chociaż poprawa sytuacji makroekonomicznej z pewnością odegrała pewną rolę, dowody wskazują, że gwarancja dla młodzieży miała znaczne skutki transformacyjne. Ponad 24 mln osób młodych, które kiedyś zostały zarejestrowane w programie gwarancji dla młodzieży, otrzymało ofertę pracy, kształcenia ustawicznego, przygotowania zawodowego i praktyk. Jednak w wielu państwach członkowskich szacowany odsetek młodzieży NEET zarejestrowanej w tych programach w ciągu roku nadal wynosi poniżej 50 %¹⁴⁸. Przed pandemią COVID-19 działania polityczne leżące u podstaw gwarancji dla młodzieży były bardziej ukierunkowane na konkretne grupy szczególnie wrażliwe. W lipcu 2020 r. Komisja zaproponowała wzmocnienie gwarancji dla młodzieży przez rozszerzenie jej zakresu na osoby w wieku 15–29 lat (wcześniej obejmowała osoby do 25 roku życia), zwiększenie stopnia, w jakim sprzyja włączeniu społecznemu, umocnienie jej powiązania z transformacją ekologiczną i cyfrową oraz zapewnianie w jej ramach doradztwa, wytycznych i mentoringu.

¹⁴⁶ Chociaż za ogólne zarządzanie krajowymi lub regionalnymi gwarancjami dla młodzieży może odpowiadać konkretne ministerstwo, inny szczebel sprawowania rządów lub publiczne służby zatrudnienia, ostatni z wymienionych organów zazwyczaj realizuje gwarancje dla młodzieży na miejscu, rejestrując osoby młode i świadcząc określone usługi z zakresu zatrudnienia. Zob. 2019 Report on PES Implementation of the Youth Guarantee [Sprawozdanie z 2019 r. w sprawie realizacji gwarancji dla młodzieży przez publiczne służby zatrudnienia] (dostępne pod adresem <https://europa.eu/!rR34MQ>) i 2018 Assessment Report on PES Capacity [Sprawozdanie oceniające z 2018 r. na temat zdolności publicznych służb zatrudnienia] (dostępne pod adresem <https://europa.eu/!Xg73Ux>).

¹⁴⁷ Dane Eurostatu dotyczące grupy wiekowej 15–24 lat, lata 2013–2019, z wykorzystaniem średniej UE-27. Przy większej grupie wiekowej – 15–29 lat, wprowadzonej w wielu państwach członkowskich (zob. sekcja 2.2), liczba osób zmalała w ujęciu bezwzględnym o około 3,2 mln.

¹⁴⁸ Ograniczony zakres w wielu państwach może być związany ze zmieniającym się składem populacji NEET (niższy udział bezrobotnych osób NEET) i zmniejszeniu się ogólnej liczby osób NEET.

Przed pandemią państwa członkowskie rozpoczęły usprawnianie działań informacyjnych i aktywizacji osób młodych, do których najtrudniej jest dotrzeć, jednocześnie wzmacniając aspekt inicjatyw związany z płcią. Grecja przyjęła program pilotażowy, za pośrednictwem którego udziela się tymczasowego wsparcia w dziedzinie przedsiębiorczości 3 000 bezrobotnym osobom młodym (w wieku 18–29 lat). Wsparcie polega na przeprowadzeniu oceny biznesplanów i coachingu, po której następuje realizacja programu subsydiowania dla 2 500 młodych przedsiębiorców. Ostatnia z wymienionych form wsparcia skierowana jest w szczególności do młodych kobiet (co najmniej 60 % uczestników) i wynosi albo 10 000 EUR na 12 miesięcy, albo 17 000 EUR na 18 miesięcy. Austria zamierzała przeprowadzić reformę *Arbeitsmarktservice* w celu trwalszego zmniejszenia bezrobocia. Przewidywane środki są ukierunkowane przede wszystkim na zwalczanie stereotypów płciowych, na osoby z niepełnosprawnościami i osoby długotrwale bezrobotne oraz służą zwiększeniu skuteczności przez wprowadzenie punktów kompleksowej obsługi dla osób poszukujących pracy. Austria planowała również wdrożyć kompleksowy przegląd swojego systemu przygotowania zawodowego, aby go zmodernizować i zwiększyć jego zdolność do przynoszenia korzyści grupom szczególnie wrażliwym, takim jak młodzież o specjalnych potrzebach edukacyjnych, osoby wcześniej kończące naukę oraz osoby ubiegające się o azyl. Niemieckie publiczne służby zatrudnienia dysponują instrumentem na potrzeby osób pracujących w obszarze poradnictwa edukacyjnego i zawodowego, służącym szybszej identyfikacji osób młodych, które mogą wcześniej zakończyć naukę, i oferowaniu im skutecznego doradztwa oraz skutecznych środków wsparcia. Uczelnia (*Hochschule*) Federalnego Urzędu Pracy jest odpowiedzialna za instrument zapobiegania wczesnemu kończeniu przygotowania zawodowego. Rząd flamandzki i partnerzy społeczni podpisali deklarację intencji na rzecz zwiększenia aktywizacji osób biernych zawodowo, w szczególności młodzieży NEET, która ma zostać wdrożona w ścisłej współpracy z federalnym systemem zabezpieczenia społecznego (np. RIZIV) i służbami integracji społecznej (OCMW).

Kryzys gospodarczy wywołany przez COVID-19 poważnie dotknął młodzież i uczynił ją priorytetową grupą wymagającą wsparcia we wszystkich państwach członkowskich. Francja zapowiedziała utworzenie 300 000 dodatkowych *contrats d'insertion professionnelle* (subsydiowanych miejsc pracy), aby wesprzeć integrację osób młodych na rynku pracy. Ponadto, aby poprawić ich dostęp do rynku pracy, w okresie od sierpnia 2020 r. do stycznia 2021 r. wprowadzono dotację w wysokości do 4 000 EUR dla przedsiębiorstw, które zatrudniają młodych pracowników poniżej 26 roku życia na stanowiskach z wynagrodzeniem wynoszącym do dwukrotności płacy minimalnej. Belgia wydłużyła okres przysługiwania zasiłku dla bezrobotnych absolwentom szkoły poszukującym pracy (*inschakelingsuitkering*) o pięć miesięcy. Na Łotwie bezrobotni studenci studiów stacjonarnych mają możliwość uczestniczyć w podnoszeniu umiejętności cyfrowych, a także umiejętności badawczych i organizacyjnych na swojej uczelni lub szkole wyższej. Studentom biorącym udział w tym działaniu będzie wypłacane stypendium w wysokości 10 EUR za każdy dzień uczestnictwa (około 200 EUR miesięcznie). Łotwa również wprowadziła tymczasowe świadczenie dla bezrobotnych młodych absolwentów na łączny okres czterech miesięcy, ale nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2020 r., w wysokości 500 EUR miesięcznie przez pierwsze dwa miesiące i 375 EUR miesięcznie przez ostatnie dwa miesiące. Na Litwie możliwość otrzymywania „zasiłku dla poszukujących pracy” (200 EUR dla osób nieotrzymujących świadczeń dla bezrobotnych lub 42 EUR dla osób, które je pobierają) rozszerzono na studentów i osoby, które nie kwalifikowały się, by otrzymać świadczenia dla bezrobotnych. Zasiłek ten może być wypłacany do 6 miesięcy, ale nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2020 r.

Państwa członkowskie przyjęły środki na rzecz zwiększenia korzystania z wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz poprawy jakości świadczenia tych usług jako kluczowych dla przygotowania dzieci do odnoszenia sukcesów przez całe życie. Bułgaria i Belgia obniżyły

obowiązkowy wiek przedszkolny odpowiednio z pięciu lat na cztery i z sześciu na pięć.

W Chorwacji budowanych lub remontowanych jest niemal 500 przedszkoli, z których wiele znajduje się w miastach o liczbie mieszkańców poniżej 5 000. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mają do dyspozycji dotację w wysokości 1,8 mln EUR na zwiększenie dostępności i jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. W listopadzie 2019 r. Irlandia uruchomiła krajowy program opieki nad dziećmi, za pośrednictwem którego dla rodzin, których zaliczalne dochody gospodarstwa domowego wynoszą do 60 000 EUR rocznie, dostępne są subsydia przyznawane na podstawie dochodu na pokrycie kosztów opieki nad dziećmi poza godzinami, w których dzieci przebywają w przedszkolu lub w szkole. Ma on na celu zapewnienie jakościowej, dostępnej i przystępnej cenowo wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz opieki pozaszkolnej wszystkim rodzinom, i oczekuje się, że we wczesnej fazie wdrażania programu rocznie zarejestrowanych będzie 70–80 tys. dzieci. Jednocześnie irlandzkie organy krajowe przyjęły plan rozwoju siły roboczej (na lata 2020–2028) służący podniesieniu profilu karier w obszarze wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ustanowienie wymogów w zakresie kwalifikacji, ram kariery i możliwości rozwoju kadry kierowniczej. Włochy podwoiły wysokość rocznego bonu przedszkolnego o wartości 1 500 EUR (*Bonus Nido*) do 3 000 EUR dla rodzin o niższych dochodach. Niderlandy od 2020 r. zwiększą o blisko 500 mln EUR dodatek na wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem oraz budżet na wsparcie rodziców w opiece nad dziećmi przeznaczone dla par o średnim dochodzie. Rodziny z większą liczbą dzieci niż dwoje otrzymają od 2021 r. dodatkowe 617 EUR na dziecko rocznie, przysługujące na trzecie dziecko i kolejne dzieci, co stanowi znaczny wzrost w stosunku do obecnej kwoty. Rozszerzają również uprawnienie do dodatku na wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem na gospodarstwa domowe, w których jedno z partnerów pracuje, a drugie wymaga opieki długoterminowej. W drodze ustawy o edukacji z 2019 r. Malta podniosła minimalny wymóg wstępny dla pracowników w obszarze wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem do pierwszego stopnia studiów wyższych, aby podnieść jakość w sektorze. Na Węgrzech rodzice powracający na rynek pracy otrzymują od września 2019 r. comiesięczne wsparcie w wysokości około 112 EUR, które ma ułatwić im umieszczenie dzieci w żłobkach rodzinnych i zakładowych, a także w żłobkach lub mini-żłobkach utrzymujących się ze źródeł innych niż fundusze władz samorządowych.

Wiele państw członkowskich wprowadziło środki tymczasowe dla rodziców i opiekunów w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19. Takie środki tymczasowe zastosowano na przykład w Czechach, aby wesprzeć rodziców w czasie zamknięcia szkół za pośrednictwem dodatku na opiekę domową nad dziećmi młodszymi niż 13 lat lub których opiekun jest niepełnosprawny. Osoby samozatrudnione, które musiały zostać w domu z dziećmi w wieku 6–13 lat, w marcu otrzymały również świadczenie w wysokości 424 CZK na dzień (16 EUR na dzień), a w kwietniu – w wysokości 500 CZK na dzień (18 EUR na dzień). Litwa wprowadziła nowe przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego obejmujące pracujących rodziców i opiekunów osób starszych lub niepełnosprawnych (głównie kobiety) w następstwie zawieszenia działalności szkół i świadczenia opieki, wypłacając w formie świadczenia z tytułu choroby 65,9 % zadeklarowanego dochodu. W okresie wyjątkowego stanu sanitarnego Francja zapewniła świadczenie usług z zakresu wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem na rzecz pracowników o krytycznym znaczeniu i zwiększyła zdolności poszczególnych służb do opieki nad sześciorgiem dzieci jednocześnie. Włochy zaproponowały rodzinom bon w wysokości 1 200 EUR, który zwiększono do 2 000 EUR, jeżeli ich członkowie są pracownikami służby zdrowia.

W sytuacji nadzwyczajnej spowodowanej przez COVID-19 jako kluczowy środek z zakresu równowagi między życiem zawodowym a prywatnym wykorzystywano urlop ze względów rodzinnych. W odpowiedzi na kryzys Belgia wprowadziła w związku z COVID-19 specjalny program urlopu rodzicielskiego (w niepełnym wymiarze czasu pracy), aby umożliwić pracującym rodzicom (mającym dzieci w wieku poniżej 12 lat) połączenie pracy i opieki podczas pandemii. Od maja do września 2020 r. pracownicy mieli możliwość skrócić swój czas pracy¹⁴⁹. Dzięki wymogowi kwalifikowalności polegającemu na wykazaniu jedynie miesięcznego stażu pracy, przy świadczeniu o 25 % wyższym niż w poprzednim modelu, do wzięcia urlopu zachęcono również ojców. We Włoszech pracownicy mający dzieci w wieku poniżej 12 lat mogli do końca lipca wziąć do 30 dni urlopu rodzicielskiego płatnego w wysokości połowy wynagrodzenia. Rodziny o ekwiwalentnym dochodzie nieprzekraczającym 40 000 EUR otrzymują urlopową ulgę podatkową. Cypr na podstawie wynagrodzeń przyznał płatny specjalny urlop rodzicom (mającym dzieci w wieku poniżej 15 lat), którzy nie mogli wykonywać telepracy ze względu na zamknięcie placówek wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz szkół. Luksemburg wprowadził płatny urlop ze względów rodzinnych dla pracowników sektora prywatnego i osób samozatrudnionych zmuszonych przerwać pracę, aby opiekować się niepełnosprawnymi lub niesamodzielnymi osobami starszymi w gospodarstwie domowym z powodu zamknięcia zatwierdzonych placówek. Rodzice, którzy musieli opiekować się dziećmi (młodszymi niż 13 lat), ponieważ placówki wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem zostały zamknięte, mogli pod pewnymi warunkami skorzystać z urlopu ze względów rodzinnych. Rumunia przyznała rodzicom płatne dni wolne od pracy w okresie zamknięcia placówek oświatowych ze względu na niesprzyjające warunki meteorologiczne lub „inne sytuacje wyjątkowe”, takie jak pandemia COVID-19. Dodatek wynosi 75 % wynagrodzenia podstawowego do 75 % średniego krajowego wynagrodzenia brutto (tj. 5 429 RON lub 1 115 EUR). Rodzice lub pełnomocnicy dzieci lub niepełnosprawnych dorosłych, którzy nie przebywają w szkole lub wymagają opieki, również otrzymują płatne dni wolne od pracy. W Hiszpanii pracownikom zapewnia się elastyczność w dostosowaniu lub ograniczeniu godzin pracy (do 100 %), przy równoważnym obniżeniu wynagrodzenia, w przypadku wykonywania obowiązków opiekuńczych w związku z pandemią. W Bułgarii wymiar dopuszczalnego urlopu bezpłatnego zwiększono z 30 do 60 dni w celu zminimalizowania negatywnego wpływu pandemii.

¹⁴⁹ Rodzice mogą ograniczyć czas pracy o 20 % (w przypadku osób zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy) lub o 50 % (w przypadku osób zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy i w wymiarze 75 % czasu pracy). Ponadto od lipca 2020 r. osoby samotnie wychowujące dzieci i rodzice dzieci z niepełnosprawnościami mogą w pełni ograniczyć swój czas pracy.

Stale uregulowania dotyczące urlopu ze względów rodzinnych są w coraz większym stopniu przyjmowane w państwach członkowskich. Może to częściowo wynikać z dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów przyjętej w 2019 r.¹⁵⁰ Czechy podniosły dodatek rodzicielski do 300 000 CZK (11 300 EUR, wyższy o 50 % w przypadku bliźniąt lub porodów mnogich). Miesięczny limit w odniesieniu do dzieci w wieku poniżej 2 roku życia uczęszczających do placówek wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem zwiększono z 46 do 92 godzin i podniesiono próg dodatku rodzicielskiego do 10 000 CZK (376 EUR) w przypadku rodziców bez ubezpieczenia zdrowotnego. Włochy wydłużyły urlop ojcowski z pięciu do siedmiu dni, co przybliżyło ich politykę do dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów, w której ustanowiono 14-dniowy płatny urlop ojcowski. Litwa przedłużyła okres przysługiwania prawa do wykorzystania 30-dniowego urlopu rodzicielskiego z trzech miesięcy do roku po narodzinach. W Niderlandach od dnia 1 lipca 2020 r. ojcowie lub drugie z rodziców mogą wziąć dodatkowy urlop do pięciu tygodni w ciągu pierwszych sześciu miesięcy po narodzinach. Pracodawcy mogą złożyć wniosek do agencji ubezpieczeniowej pracownika o wypłatę swoim pracownikom świadczenia z tytułu urlopu w wysokości do 70 % dziennego wynagrodzenia (nie więcej niż do 70 % maksymalnego dziennego wynagrodzenia).

W odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 w niektórych państwach członkowskich wprowadzono środki z zakresu elastycznej organizacji pracy. Malta wprowadziła program na rzecz wsparcia pracodawców i osób samozatrudnionych, w ramach którego pokrywa się 45 % kosztów kwalifikowalnych do 500 EUR za każdą umowę dotyczącą telepracy i 4 000 EUR dla przedsiębiorstwa na technologię na potrzeby telepracy. Słowacja przyjęła środki mające na celu umożliwienie pracodawcom i pracownikom przystąpienie do wspólnie uzgodnionego systemu pracy z domu. Czechy przyjęły w kodeksie pracy dzielenie etatu, aby pomóc pracownikom lepiej pogodzić pracę i życie rodzinne. Dzielenie etatu powinno wspierać pracodawców w oferowaniu krótszych godzin pracy, zapewniając niektórym pracownikom alternatywę dla opuszczenia rynku pracy, w szczególności ze względu na opiekę nad członkami rodziny. Zmiana ta stała się skuteczna od stycznia 2021 r.

¹⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE.

W kilku państwach członkowskich przyjęto środki służące zniwelowaniu luki płacowej między kobietami a mężczyznami. W Czechach opracowywany jest plan działania w zakresie równości wynagrodzenia, w którym zostaną zaproponowane konkretne środki na rzecz zniwelowania luki płacowej między kobietami a mężczyznami. Zaangażowane są kluczowe podmioty, takie jak Państwowy Urząd Inspekcji Pracy (SLIO), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Urząd Pracy, partnerzy społeczni oraz określone pracodawcy z sektora publicznego i prywatnego. Estonia prowadzi pilotaż środków mających na celu zwiększenie udziału studentów i pracowników płci żeńskiej w obszarze ICT. Francja wprowadziła wskaźnik, który zwiększy widoczność wielowymiarowych nierówności wynagrodzeń, odnoszący się do wszystkich firm zatrudniających ponad 50 pracowników. W Hiszpanii w drodze dwóch dekrétów wydanych w październiku wszystkich pracodawców objęto obowiązkiem prowadzenia rejestrów średnich wynagrodzeń mężczyzn i kobiet, natomiast przedsiębiorstwa o liczbie pracowników przekraczającej 50 muszą negocjować plany dotyczące równości z przedstawicielami pracowników. Komisja zamierza przedstawić wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie środków przejrzystości wynagrodzeń w celu zwiększenia dostępu pracowników do informacji na temat płac, zwiększenia świadomości o dyskryminacji i ułatwienia egzekwowania równości wynagrodzenia.

Aby wesprzeć zatrudnienie kobiet, wprowadzono aktywną politykę rynku pracy i ukierunkowane usługi. Austria planuje zwiększyć szanse kobiet na obszarach wiejskich za pośrednictwem cyfryzacji oraz możliwości kształcenia i szkolenia. Grecja opracowuje kilka programów na rzecz wsparcia zatrudnienia kobiet, takie jak „Zaawansowane umiejętności dla kobiet” – program szkolenia w zakresie ICT dla bezrobotnych kobiet; *Wsparcie w formie doradztwa, szkolenie i certyfikacja bezrobotnych kobiet w sektorze przemysłu kreatywnego* oraz program nabywania umiejętności skierowany do bezrobotnych kobiet w wieku do 29 lat. Hiszpania wprowadziła nowe ustawodawstwo w celu ochrony kobiet dotkniętych utratą pracy w niepewnych sektorach zdominowanych przez pracowników płci żeńskiej. W specjalnym mechanizmie pracowników gospodarstw domowych w ramach powszechnego systemu wprowadzono nadzwyczajną dotację (w wysokości 70 % wynagrodzeń) dla pracowników domowych, którzy całkowicie lub częściowo stracili pracę w czasie pandemii i nie otrzymują świadczeń dla bezrobotnych.

Państwa członkowskie uruchomiły kilka środków mających na celu promowanie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, w tym tymczasowe środki dotyczące złagodzenia negatywnego wpływu kryzysu związanego z COVID-19. Na podstawie nowej ustawy o osobach z niepełnosprawnościami Bułgaria realizuje nowy program krajowy na rzecz zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, za pośrednictwem którego dąży się do stworzenia dla nich warunków zatrudnienia. Luksemburg przyjął ustawę mającą na celu zwiększenie dostępu do legalnego rynku pracy (w sektorze prywatnym) i ciągłego zatrudnienia dla osób z niepełnosprawnościami lub zewnętrzną zmianę klasyfikacji. Cel ten realizowany jest poprzez środki towarzyszące (do 150 godzin w przypadku umowy lub aktywnej polityki rynku pracy na okres co najmniej 12 miesięcy i 300 godzin powyżej 24 miesięcy) przy pomocy „asystenta ds. integracji w obszarze zatrudnienia”. Od dnia 9 marca do dnia 5 czerwca 2020 r. Malta udzielała tymczasowego wsparcia osobom z niepełnosprawnościami pracującym w sektorze prywatnym, które były zarejestrowane w Jobsplus (publiczne służby zatrudnienia) i podczas kryzysu związanego z COVID-19 chciały pozostać w domu ze względu na zdrowie i bezpieczeństwo. W reakcji na COVID-19 od kwietnia 2020 r. Polska zwiększyła stopy współfinansowania wynagrodzeń pracowników ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Dodatek do wynagrodzenia zwiększono również w przypadku pracowników z niepełnosprawnościami ze schorzeniami specjalnymi (takimi jak np. choroba psychiczna, niepełnosprawność intelektualna, całościowe zaburzenie rozwoju, epilepsja, a także ślepotą). Już przed pandemią COVID-19 Finlandia uruchomiła program możliwości wykonywania pracy dla osób o częściowej zdolności do pracy, na realizację którego przeznaczono 33 mln EUR na lata 2020–2022. Program obejmuje środki mające na celu identyfikację zdolności do pracy poszczególnych osób oraz skierowanie osób poszukujących pracy do podmiotów świadczących usługi wsparcia, których osoby te potrzebują. Jest on ściśle powiązany z wdrażanym programem dotyczącym przyszłych ośrodków usług medycznych i społecznych na lata 2020–2022. W programie przewidziano również, że publiczne służby zatrudnienia zatrudnią więcej koordynatorów ds. zdolności do pracy, aby usprawnić dostępne usługi. Francja ustanowiła system tymczasowej pomocy rekrutacyjnej, aby wesprzeć zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami w czasie kryzysu oraz propagować zmianę mentalności.

Szereg państw członkowskich rozpoczęło działania na rzecz wsparcia integracji obywateli państw trzecich na rynku pracy, często w połączeniu ze szkoleniem językowym.

W kilku państwach członkowskich w odpowiedzi na potrzebę zwiększenia wysiłków na rzecz integracji na rynku pracy wprowadzono lub zmieniono plany działania/strategie. Niektóre poszerzyły również ofertę środków integracyjnych i zwiększyły obowiązkowe uczestnictwo w różnych kursach językowych i szkoleniach integracyjnych. Portugalia opublikowała rozporządzenie, w drodze którego uruchomiono nowy program kursów języka portugalskiego dostosowanych do potrzeb migrantów w zakresie uczenia się jako sposób na promowanie włączenia społecznego i spójności społecznej. Niemcy opracowały wytyczne, aby wesprzeć przedsiębiorstwa w praktycznej integracji uchodźców za pośrednictwem przewodników powitalnych, w celu zapewnienia indywidualnego wsparcia na rzecz integracji uchodźców. W 2019 r. w Austrii po kilku latach etapu pilotażowego ponadregionalny projekt przygotowania zawodowego wdrożono w całym kraju. Projekt ten ukierunkowany jest na zniwelowanie dysproporcji między liczbą wolnych miejsc na stanowiskach przygotowania zawodowego i bezrobotnych osób młodych, przy szczególnym uwzględnieniu uchodźców. W grudniu 2019 r. Czechy przyjęły nowy plan działania w zakresie integracji. W połowie 2019 r. Cypr również przedstawił nowy plan działania dotyczący integracji migrantów na lata 2020–2022, natomiast Słowenia przyjęła nową strategię w sprawie migracji (w lipcu 2019 r.).

Niektóre państwa członkowskie wprowadziły środki podnoszenia umiejętności

i przekwalifikowania dorosłych, często z korzyścią dla obywateli państw trzecich jako grup docelowych.

Na przykład Szwecja zaplanowała nową inwestycję (150 mln SEK, tj. około 14,6 mln EUR) na rzecz „zielonych miejsc pracy” dla osób oddalonych od rynku pracy, w tym imigrantów. W Belgii rząd Walonii zaproponował nowy program wsparcia i doradztwa na rzecz pracowników chcących zwiększyć swoje umiejętności lub zostać przekierowanymi do zawodów, w których występuje niedobór siły roboczej, ze szczególnym uwzględnieniem pracowników w starszym wieku i pracowników tracących pracę, natomiast Flandria zamierza w coraz większym stopniu zajmować się umiejętnością czytania i pisania oraz umiejętnością rozumowania matematycznego i założyć nową platformę uczenia się przez całe życie. Ponadto Austria kontynuuje wdrażanie swojej inicjatywy na rzecz kształcenia dorosłych (*Initiative Erwachsenenbildung*), w ramach której dąży się do zwiększenia dostępu do uczenia się dorosłych dla osób w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz podniesienia poziomu ich wykształcenia, przy przeważającym udziale osób dorosłych ze środowisk migracyjnych. Włochy ustanowiły fundusz na rzecz nowych umiejętności (*Fondo Nuove Competenze*), aby podnosić i zmieniać kwalifikacje siły roboczej, ze szczególnym naciskiem na kompetencje ekologiczne i cyfrowe.

Państwa członkowskie przeprowadziły również reformy mające na celu uznawanie lub walidację kwalifikacji lub umiejętności obywateli państw trzecich. Na przykład w lutym 2020 r. Niemcy utworzyły w Federalnym Urzędzie Pracy nowe Główne Centrum Usług w zakresie Uznawania Zawodów¹⁵¹. Te nowe służby działają jako ogólnokrajowe biuro dla osób, które przebywają za granicą i starają się o uznanie kwalifikacji lub umiejętności. Niemiecka ustawa o tymczasowym zawieszeniu deportacji w celu szkolenia i kształcenia również zapewnia możliwość otrzymania dokumentu pobytowego na dwa lata po pomyślnym ukończeniu kształcenia lub szkolenia zawodowego bądź po okresie zatrudnienia wynoszącym 30 miesięcy. Finlandia opracowała nowe wytyczne służące do oceny umiejętności i zdolności do pracy, a ponadto Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Zatrudnienia proponuje ogólne zwiększenie o 3 mln EUR budżetu na integrację migrantów (w tym rozpoznawanie umiejętności).

¹⁵¹ Zentrale Servicestelle Berufsankennung (ZSBA): <https://www.erkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/zsba.php>

Szereg państw członkowskich podjęło działania w celu ułatwienia przyjmowania pracowników migrujących z państw trzecich, w szczególności wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz osób wykonujących zawody deficytowe. W następstwie przyjęcia (zmian) rozporządzenia w sprawie zezwoleń na wykonywanie działalności zarobkowej z 2018 r. Irlandia opublikowała najnowszą wersję Wykazów umiejętności krytycznych i zawodów niekwalifikowalnych, które stały się skuteczne od stycznia 2020 r., w celu pilnego zniwelowania niedoboru siły roboczej w kluczowych sektorach, takich jak hotelarstwo, budownictwo, opieka zdrowotna i transport drogowy towarów¹⁵². W 2019 r. francuski rząd zapowiedział, że będzie realizował politykę imigracji w celach zawodowych według sektora działalności na podstawie pierwszego (od 2008 r.) przeglądu wykazów zawodów deficytowych. Aby sprostać zwiększonym migracyjnym napływom pracowników, w lipcu 2019 r. Litwa wprowadziła kontyngenty dotyczące pracowników z państw trzecich przybywających w celu wykonywania zawodów deficytowych, przy czym pierwszy wykaz zawodów zostanie opracowany w 2021 r. We wrześniu 2019 r. Czechy wprowadziły nowe roczne kontyngenty przyjmowania wniosków o wydanie kart pracownika i długoterminowych wiz biznesowych oraz trzy nowe programy w zakresie migracji pracowników. Na Łotwie w dniu 1 lipca 2019 r. weszły w życie zmiany w prawie o cudzoziemcach, co zapewniło pracodawcom możliwość zatrudnienia obywateli państw trzecich na podstawie wizy długoterminowej, w niektórych przypadkach bez konieczności spełnienia wymogu minimalnego okresu ubiegania się o wolne miejsce pracy i publikowania informacji o wolnym miejscu pracy. Finlandia rozszerzyła swój horyzontalny program „*Talent Boost*” na rzecz migracji pracowników na większą skalę, przy szczególnym uwzględnieniu imigracji i integracji zagranicznych studentów i naukowców. W ramach tego programu zostaną wprowadzone środki mające na celu przyspieszenie procesu wydawania dokumentu pobytowego na potrzeby wykonywania pracy, aby ułatwić studentom i naukowcom wjazd do Finlandii i pozostanie w tym państwie.

¹⁵² Zob. wykaz na stronie internetowej <https://dbei.gov.ie/en/What-We-Do/Workplace-and-Skills/Employment-Permits/Employment-Permit-Eligibility/Ineligible-Categories-of-Employment/>

Kryzys związany z COVID-19 spowodował, że wiele państw członkowskich ograniczyło swobodę przemieszczania się spoza granic UE i wewnątrz tych granic, co doprowadziło do niedoborów siły roboczej w niektórych obszarach, takich jak rolnictwo i opieka zdrowotna.

Aby zaspokoić to zapotrzebowanie na pracowników, państwa takie jak Belgia, Austria, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Finlandia, Francja, Włochy i Słowenia przyspieszyły wydawanie lub przedłużyły ważność wiz do celów wykonywania pracy (sezonowej) dla określonych pracowników sektora rolnictwa lub pracowników opieki zdrowotnej¹⁵³. W szczególności w odniesieniu do sektora opieki zdrowotnej w Irlandii legalnie przebywający obywatele państw trzecich bez dostępu do zatrudnienia mają możliwość odpowiedzenia na krajowe wezwanie dla pracowników służby zdrowia i złożenia wniosku o zmianę statusu w celu wykonywania pracy w charakterze personelu opieki zdrowotnej. We Francji wprowadzono specjalną i uproszczoną procedurę dla lekarzy z państw trzecich posiadających dyplom wydany poza UE, którzy udzielali pomocy w stanie zagrożenia zdrowia. Grecja zastosowała elastyczność w wydawaniu dokumentów pobytowych niezewidencjonowanym obywatelom państw trzecich do celów ich wyłącznego zatrudnienia w rolnictwie. W Hiszpanii migranci o uregulowanym statusie posiadający dokument pobytowy wygasający między 14 marca a 30 września również mogli być formalnie zatrudniani przez rolników. Ponadto Hiszpania zapewniła pracownikom sezonowym także większą ochronę zarówno pod względem dostępu do programów tymczasowego bezrobocia (ERTE), jak i świadczeń dla bezrobotnych. Czechy opracowały środki służące kojarzeniu dostępnych obywateli państw trzecich zagrożonych utratą pracy z pracodawcami poszukującymi nowych pracowników, w szczególności w rolnictwie. Finlandia i Belgia wdrożyły tymczasowe odstępstwa w odniesieniu do prawa do pracy dla osób ubiegających się o azyl. Ponadto Finlandia zmieniła ustawę o cudzoziemcach i ustawę o pracownikach sezonowych, tym samym umożliwiając obywatelom państw trzecich przebywającym już w państwie zmianę pracodawcy lub sektora bez składania wniosku o rozszerzenie zezwolenia lub wydanie nowego zezwolenia. Niektóre państwa zniosły zakaz wjazdu w odniesieniu do określonych kategorii, np. Luksemburg, który nie stosował tego zakazu do naukowców i ekspertów udzielających porad w kontekście pandemii COVID-19, i pracowników sezonowych.

¹⁵³ Zob. również EMN/OECD (2020). Utrzymanie migracji zarobkowej w istotnych sektorach w czasach pandemii. Informator ESM-OECD. Bruksela: Europejska Sieć Migracyjna. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_inform3_labour_migration_2020_en.pdf

3.3 Wytyczna 7: Poprawa funkcjonowania rynków pracy oraz zwiększenie skuteczności dialogu społecznego

Niniejsza sekcja jest poświęcona wdrażaniu wytycznej dotyczącej zatrudnienia nr 7, w której państwom członkowskim zaleca się poprawę funkcjonowania rynku pracy i zwiększenie skuteczności dialogu społecznego. Obejmuje ona zapewnienie równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem w polityce rynku pracy, zapobieganie segmentacji rynku pracy, zwalczanie zjawiska pracy nierejestrowanej i wspieranie przechodzenia na zatrudnienie na czas nieokreślony, zapewnianie objęcia zakresem działania publicznych służb zatrudnienia i skuteczności aktywnej polityki rynku pracy, zapewnianie odpowiednich świadczeń dla bezrobotnych oraz promowanie mobilności pracowników i osób uczących się. Na podstawie istniejących praktyk krajowych omówiono również promowanie dialogu społecznego i nawiązywanie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. Sekcja 3.3.2 zawiera informacje na temat środków z zakresu polityki stosowanych przez państwa członkowskie w tych obszarach.

3.3.1 Kluczowe wskaźniki

Kryzys związany z COVID-19 uwypuklił różnice w warunkach pracy między poszczególnymi osobami oraz podkreślił negatywne skutki segmentacji rynku pracy. Mimo ogólnego spadku liczba miejsc pracy tymczasowej i w niepełnym wymiarze czasu pracy o charakterze wymuszonym pozostaje wysoka w niektórych państwach członkowskich. Rozwarstwienie na rynku pracy ma negatywny wpływ na dotkniętych nim pracowników, w szczególności młodzież i osoby znajdujące się w trudnej sytuacji. Stało się to oczywiste w obecnym kontekście: segment siły roboczej cieszącej się lepszymi perspektywami zawodowymi i większym bezpieczeństwem zawodowym ma większą ochronę podczas kryzysu związanego z COVID-19, natomiast osoby, których warunki pracy są bardziej niepewne lub trudniejsze do dostosowania lub które mają mniejszy dostęp do ochrony socjalnej, zostały dotknięte w znacznie większym stopniu¹⁵⁴. W przypadku grup z dolnego segmentu rozkładu dochodów z pracy, w szczególności pracowników tymczasowych, młodych pracowników i osób wykonujących zawody niewymagające dużych umiejętności, istnieje większe prawdopodobieństwo, że doświadczą one dalszej utraty dochodów i pracy. Z perspektywy czasu istotne jest, aby państwa członkowskie unikały źle skonstruowanych przepisów, które funkcjonują jak bariera dla tworzenia miejsc pracy, i sprawiły, aby zatrudnienie tymczasowe było punktem wyjścia dla bardziej chronionych form zatrudnienia, których podstawę stanowi umowa o pracę. Dwie zasady Europejskiego filaru praw socjalnych wspierają wysiłki w tym kierunku. W szczególności zasada 5 („Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie”) i zasada 7 („Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień”) mają na celu zapewnienie równego traktowania pracowników niezależnie od rodzaju stosunku pracy.

¹⁵⁴ Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej (2020), *The impact of COVID confinement measures on EU labour market* [Wpływ ograniczeń w przemieszczaniu się w związku z COVID-19 na unijny rynek pracy], Science for Policy Briefs, dostępne pod adresem <https://europa.eu/!QK78dV>; Analiza eksperymentalna Eurostatu (2020), *COVID-19 labour effects across the income distribution* [Wpływ COVID-19 na zatrudnienie w całym rozkładzie dochodów], dostępna pod adresem <https://europa.eu/!nV98vQ>

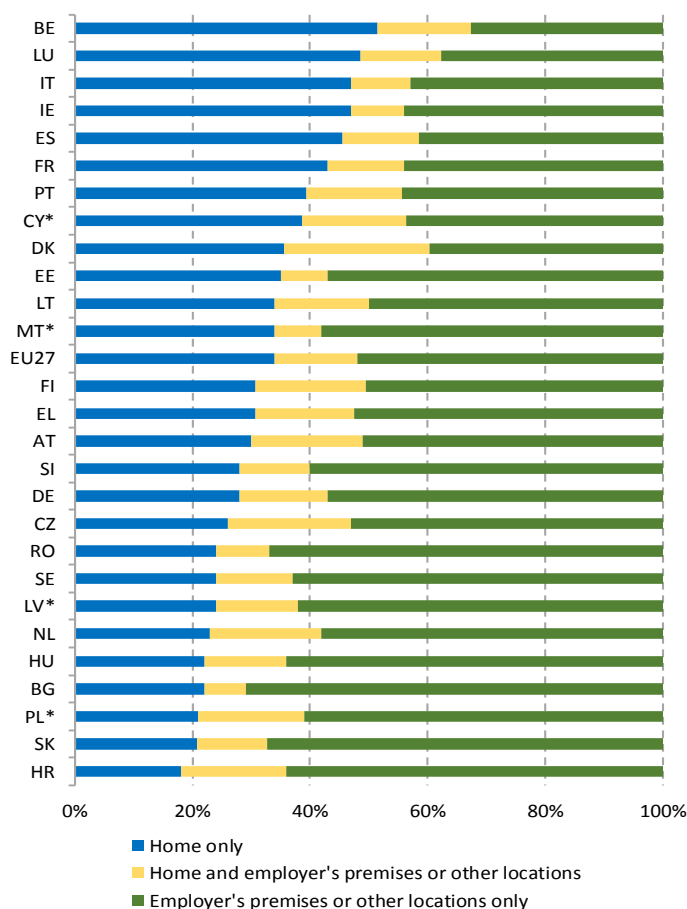
Elastyczna praca z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), a w szczególności telepraca, stała się głównym elementem zmieniających się modeli organizacji pracy i praktyk związanych z pracą. Stan zagrożenia zdrowia wywołał debatę na temat rozszerzenia elastycznych warunków pracy poprzez korzystanie z ICT. Może przynieść to wyraźne korzyści dla równowagi między życiem zawodowym a prywatnym ludzi, umożliwiając im dostosowanie czasu i miejsca pracy do ich potrzeb. Może to jednak doprowadzić również do intensyfikacji pracy, nawet przy wysokich poziomach elastyczności i niezależności. Aspekty te wywołały w szeregu państw członkowskich i na poziomie UE debatę na temat regulowania czasu pracy w ramach organizacji pracy zdalnej¹⁵⁵. Ponadto środowiska pracy charakteryzujące się wysokim wykorzystaniem ICT mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia pracowników.

Aspekty związane z jakością pracy również są istotne w kontekście pracy opartej na ICT. Chociaż część pracowników może wykorzystać większą elastyczność i niezależność właściwą dla pracy opartej na ICT dla własnego dobra, około jednej czwartej pracowników (24 %) doświadcza w środowisku pracy opartym na ICT niepewnych form zatrudnienia (np. w ich przypadku istnieje większe prawdopodobieństwo pracy na podstawie umowy o pracę na czas określony, osiągnięcia niższych dochodów, ryzyka utraty pracy i braku możliwości szkoleniowych). Osoby samozatrudnione wykonujące elastyczną pracę opartą na ICT również z większym prawdopodobieństwem mogą się znaleźć w takiej sytuacji.

¹⁵⁵ Aby uzyskać więcej informacji, zob. Eurofound (2020), *Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age* [Telepraca i praca mobilna oparta na ICT: elastyczna organizacja pracy w erze cyfrowej], seria „Nowe formy zatrudnienia”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Wykres 41: Pandemia przyspieszyła rozpowszechnienie pracy zdalnej

• Miejsce pracy pracowników w czasie obowiązywania ograniczeń w przemieszczaniu się osób wprowadzonych w związku z COVID-19 (w podziale na państwa członkowskie, w %)



Źródło: Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19* [Życie, praca i COVID-19], seria COVID-19, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg. Uwaga: niska wiarygodność (*) w październiku 2020 r. w przypadku CY, LV, MT i PL. UE-27 odnosi się do średniej ważonej 27 państw członkowskich. Wyniki te należy interpretować ostrożnie, ponieważ sektorowy rozkład pracowników w próbie ma wpływ na rozkład telepracy według państwa.

Telepraca stała się zwykłym trybem pracy dla wielu osób, które wcześniej miały ograniczone doświadczenia z pracą zdalną lub nie miały ich wcale. Według danych z BAEL¹⁵⁶ w 2019 r. zaledwie 5,5 % wszystkich osób zatrudnionych w UE-27 (w wieku 20–64 lat) regularnie pracowało z domu. Najwyższe udziały odnotowano w Niderlandach (15 %), Finlandii (14,5 %), Luksemburgu (11,5 %) i Austrii (10,2 %). Chociaż w ostatnich latach praca z domu wykazywała tendencję nieznacznie wzrostową, w Bułgarii, Rumunii, na Węgrzech, Cyprze, w Chorwacji i Grecji była niemal wyjątkiem – odsetki osób pracujących z domu wynosiły w 2019 r. poniżej 2 % zatrudnienia ogółem. W 2020 r. nastąpiła radykalna zmiana wraz z ograniczeniami w przemieszczaniu się osób i środkami z zakresu ograniczenia kontaktów personalnych, które wprowadzono w celu zwalczania pandemii. Ostatnie e-badanie przeprowadzone przez Eurofound dostarcza istotnych spostrzeżeń na temat tej zmiany modeli organizacji pracy ludzi¹⁵⁷. Na wykresie 41 przedstawiono znaczne różnice wśród państw członkowskich dotyczące zgłoszonego przez pracowników miejsca pracy w czasie pandemii. Odsetek respondentów, którzy wskazali, że podczas pandemii COVID-19 pracują wyłącznie z domu, waha się od około 20 % w Bułgarii, Chorwacji, na Węgrzech, w Polsce i na Słowacji do ponad 40 % we Francji, w Hiszpanii, we Włoszech i w Irlandii i ponad 50 % w Belgii. Szczegółowa analiza zawodów wiążących się z narażeniem w państwach członkowskich UE (tj. zawodów, które obejmują zadania wymagające intensywnych kontaktów i zadania, których nie można wykonywać zdalnie) znajduje się w rocznym przeglądzie z 2020 r. dotyczącym zmian na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń¹⁵⁸.

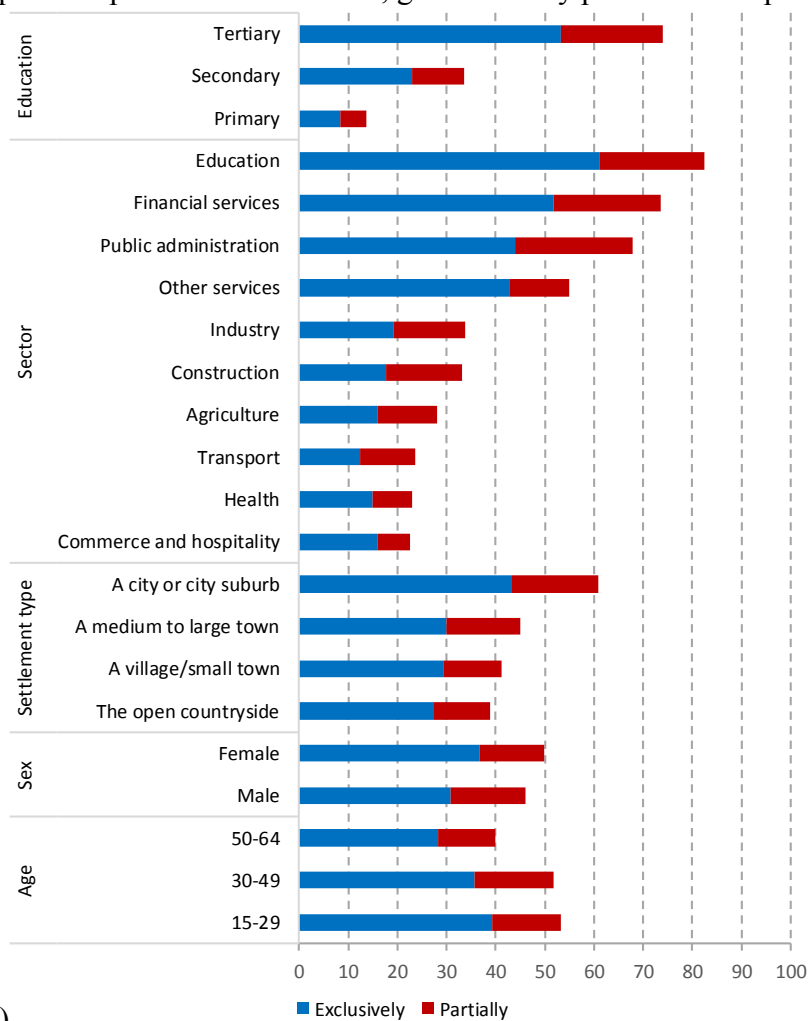
¹⁵⁶ Komisja Europejska (2020), *EU Labour Force Survey ad hoc module 2019 on work organisation and working time arrangements* [Unijne badanie aktywności ekonomicznej ludności – moduł ad hoc z 2019 r. dotyczący organizacji pracy i ustaleń czasu pracy], Eurostat, sprawozdanie na temat oceny jakości. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!Fq97qU>

¹⁵⁷ Uwaga: ankieta elektroniczna *Living, working and COVID-19* [Życie, praca i COVID-19] przeprowadzona przez Eurofound jest internetowym narzędziem opracowanym do szybkiego gromadzenia informacji od osób powyżej 18 roku życia z dostępem do internetu z wykorzystaniem nieprobabilistycznej metody doboru próby. Ankietę tę przeprowadzono w dwóch turach, w kwietniu i lipcu 2020 r. Ogółem zostały wypełnione 91 753 kwestionariusze, 87 477 przez osoby mieszkające w UE-27.

¹⁵⁸ Komisja Europejska (2020), *Labour Market and Wage Developments in Europe* [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie], roczny przegląd z 2020 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Wykres 42: Skala telepracy jest większa w przypadku niektórych profili i sektorów

1 Praca w domu podczas pandemii COVID-19, główne cechy pracowników pracujących w ten



sposób (UE-27, w %)

3. Źródło: Eurofound (2020) *Living, working and COVID-19* e-survey [Życie, praca i COVID-19 – ankieta elektroniczna].

Wyniki ankiety wskazują, że osobami pracującymi z domu były w przeważającej mierze osoby z miast, pracownicy umysłowi w sektorze usługowym i osoby z wykształceniem wyższym. Aż 74 % pracowników z wykształceniem wyższym pracowało z domu w porównaniu z 34 % osób z wykształceniem średnim i 14 % spośród tych z wykształceniem podstawowym. Jak można się spodziewać, istnieją również istotne różnice w skali pracy z domu w podziale na sektory, przy czym największa skala wystąpiła w większości sektorów usługowych (w szczególności w sektorze oświaty, finansów i administracji publicznej), a najniższa w sektorach „pierwszej linii”, takich jak służba zdrowia, transport i rolnictwo, a także w sektorach podlegających szczególnym ograniczeniom, w tym sprzedaż detaliczna i hotelarstwo. W przypadku pracowników mieszkających w miastach również istnieje większe prawdopodobieństwo pracy z domu niż w przypadku osób mieszkających na wsi lub na mniej zaludnionych obszarach. Stosunkowo wyższy odsetek kobiet wskazał pracę z domu w porównaniu z mężczyznami. Ponadto telepracę z większym prawdopodobieństwem wykonywały osoby młode niż inne grupy wiekowe. Ustalenia te są zgodne z danymi pochodzącymi z unijnego badania wykorzystania ICT¹⁵⁹.

Dowody zgromadzone przed pandemią w ramach najnowszego internetowego badania COLLEEM II wskazują, że praca za pośrednictwem platform internetowych jest wciąż ograniczonym, ale narastającym zjawiskiem¹⁶⁰. Zaledwie niewielki odsetek (1,4 %) ludności w wieku produkcyjnym w państwach członkowskich objętych badaniem w 2018 r. jako swoją główną działalność świadczył usługi za pośrednictwem cyfrowych platform pracy (jest to spadek o 0,9 p.p. w stosunku do 2017 r.). Odsetek ten jest jednak bardziej znaczący w przypadku osób deklarujących świadczenie tych usług w ramach działalności drugorzędnej (4,1 % wszystkich respondentów; jest to wzrost o 0,5 p.p. w porównaniu z 2017 r.), przy znacznych różnicach między państwami członkowskimi. Praca za pośrednictwem platform internetowych pozostaje niejednorodną działalnością, w przypadku której warunki pracy, status i dochód osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych w znacznym stopniu zależą od rodzaju wykonywanych zadań, modelu biznesowego i mechanizmów zarządzania stosowanych przez platformę. Uzyskane dane szacunkowe są jednak istotne przy przeprowadzaniu analizy znaczenia pracy za pośrednictwem platform internetowych w państwach członkowskich oraz związanych z nią kwestii jakości pracy¹⁶¹.

¹⁵⁹ Sostero M., i in (2020), *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?* [Możliwość wykonywania telepracy a kryzys związany z COVID-19: nowa przepaść cyfrowa?], Komisja Europejska, 2020, JRC121193. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!PR73qN>

¹⁶⁰ Urzi Brancati, C. i in. (2019), *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey* [Nowe informacje o osobach pracujących za pośrednictwem platform internetowych w Europie. Wyniki drugiego badania COLLEEM], dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!qQ33cP> Uwaga: w ramach COLLEEM II kontynuuje się badania przeprowadzone w ramach poprzedniego badania COLLEEM („Gospodarka współpracy i zatrudnienie”) i rozszerza ich zakres. Badanie COLLEEM jest internetowym sondażem panelowym na temat platform cyfrowych, wykonanym na zlecenie DG EMPL i koordynowanym przez JRC. Zostało ono przeprowadzone w 15 państwach członkowskich: CZ, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, NL, PT, RO, SE, SK oraz w UK.

¹⁶¹ Aby uzyskać więcej informacji na temat pracy za pośrednictwem platform internetowych, zob. wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu na 2020 r. i źródła danych będące jego podstawą.

Pandemia COVID-19 wywarła wpływ na gospodarkę platform w kilku państwach członkowskich. Niektóre platformy szybko dostosowały swoje modele biznesowe w celu rozszerzenia zakresu dostarczanych rozwiązań i dodania różnych produktów lub usług, w tym opieki zdrowotnej. Mogło się to przyczynić do ułatwienia dostawy podstawowych towarów, zminimalizowania ryzyka zakłóceń w łańcuchu dostaw i wsparcia utrzymania pracy. Ryzyko związane ze zdrowiem i bezpieczeństwem oraz obawy dotyczące wysokiej intensywności pracy stały się jednak bardziej widoczne podczas pandemii. Inne platformy, często świadczące usługi z zakresu mobilności i na rzecz gospodarstw domowych, stanęły w obliczu nagłego spadku działalności w wyniku nałożonych ograniczeń w przemieszczaniu się i środków ograniczenia kontaktów personalnych. Według Eurofound¹⁶² popyt na pracę za pośrednictwem platform internetowych od czasu wybuchu pandemii wzrósł w Belgii, Chorwacji, Czechach, Estonii, Francji, Grecji, na Litwie, Malcie, w Niderlandach, Portugalii, Słowenii i Hiszpanii. W tych i innych państwach członkowskich platformy wprowadziły środki mające na celu zapewnienie pracownikom wytycznych dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, wsparcia dochodu i gwarancji umownych związanych z rekompensatą za okresy nieobecności i przerw w pracy. Wpływ tych środków pod względem zakresu i adekwatności na osoby pracujące za pośrednictwem platform internetowych prawdopodobnie wymaga jednak ścisłego monitorowania.

¹⁶² Eurofound (2020), *Platform economy: Developments in the COVID-19 crisis* [Gospodarka platform: zmiany w dobie kryzysu związanego z COVID-19].

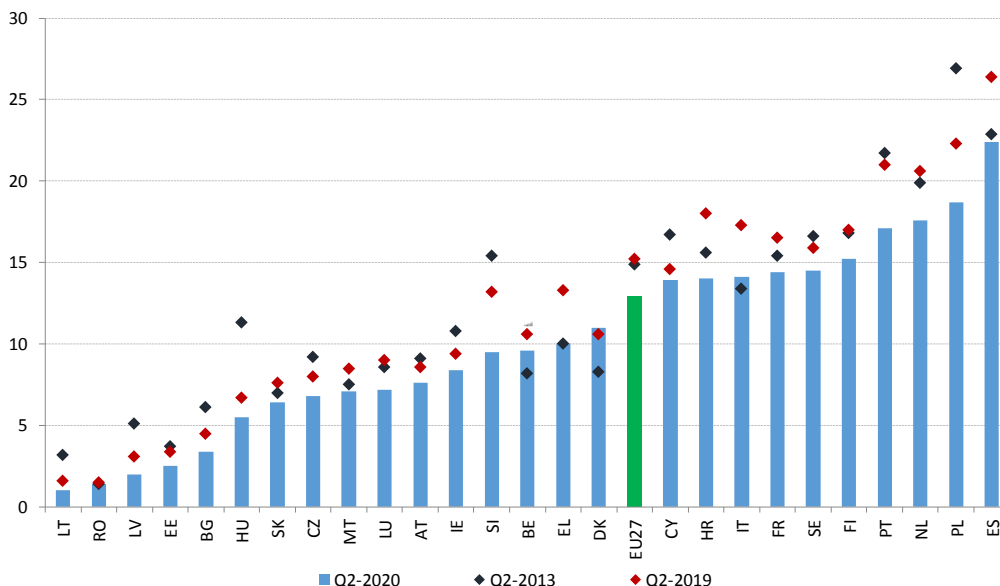
Segmentacja rynku pracy¹⁶³, przedstawiona jako odsetek pracowników tymczasowych, mogłaby być dodatkową przyczyną trudnej sytuacji w kontekście obecnego kryzysu¹⁶⁴. Jak podkreślono we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2020 r., segmentacja rynku pracy może mieć istotne konsekwencje gospodarcze i społeczne, takie jak ograniczona efektywność alokacji zasobów, niższe dochody, słaby wzrost produktywności i rozwój kapitału ludzkiego, wyższe ryzyko ubóstwa, nierówność lub ograniczona mobilność społeczna. Udział umów o pracę na czas określony w stosunku do ogółu pracowników (przedział wiekowy 15–64) wynosił średnio około 15 % w UE-27 w ciągu ostatnich dziesięciu lat, choć istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi. Różnica między państwami członkowskimi o najwyższych i najniższych odsetkach utrzymywała się na poziomie 25 p.p. w 2019 r. po tendencji spadkowej od szczytowej wartości 31 p.p. osiągniętej w 2005 r., przy czym w II kw. 2020 r. wyniosła 21,6 p.p., a w III kw. 2020 r. tylko niewiele więcej (22,5 p.p.). W II kw. 2020 r. w UE-27 zaobserwowano znaczny spadek (o 2,2 p.p.) odsetka pracowników tymczasowych (przedział wiekowy 15–64; wyrównanie sezonowe) w porównaniu z II kw. 2019 r. Wynika z tego, że przypadki utraty pracy ze względu na wstrząs gospodarczy nastąpiły głównie w drodze nieprzedłużenia umów o pracę na czas określony, natomiast mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i ograniczenia dotyczące zwalniania mogły zapobiec większej utracie miejsc pracy wśród pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony. Różnica ta jest jednak mniej widoczna w III kw. 2020 r. w porównaniu z III kw. 2019 r. (1,7 p.p.). Niektóre państwa członkowskie, takie jak Hiszpania, Chorwacja, Polska, Portugalia i Słowenia odnotowały spadki swoich odsetków pracowników tymczasowych wyższe niż 3,5 p.p. między II kw. 2020 r. i II kw. 2019 r., natomiast ich ogólny odsetek – w przypadku niektórych z tych państw – utrzymuje się na wysokich poziomach (powyżej 15 %). W II kw. 2020 r. odsetki w innych siedmiu państwach członkowskich (w Szwecji, Francji, we Włoszech, w Chorwacji, na Cyprze, w Danii i Grecji) utrzymują się dalej w przedziale 10–15 %, natomiast najniższe odsetki o wartościach poniżej 5 % odnotowały Litwa, Rumunia, Łotwa, Estonia i Bułgaria.

¹⁶³ Według Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) jest to podział rynku pracy na osobne sektory rynku lub segmenty, wyróżniające się różnymi cechami i zasadami postępowania, takimi jak ustalenia umowne, poziom egzekwowania przepisów czy rodzaje pracowników, których dotyczą. Badania nad tym zagadnieniem mają na celu zidentyfikowanie głównych segmentów rynku pracy, stopnia przejść między nimi oraz następstw dla równości i efektywności rynku pracy w celu złagodzenia negatywnych konsekwencji tego zjawiska.

¹⁶⁴ We wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2020 r. przedstawiono dogłębną analizę kwestii związanych z segmentacją rynku pracy wraz ze spostrzeżeniami z opracowania Eurofound (2019), *Labour market segmentation: Piloting new empirical and policy analyses* [Segmentacja rynków pracy: pilotowanie nowych analiz empirycznych i politycznych], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Wykres 43: W kilku państwach członkowskich skala pracy na czas określony pozostaje wyzwaniem

Udział pracowników zatrudnionych na czas określony w liczbie zatrudnionych ogółem (w wieku 15–64 lat), dane kwartalne, wyrównane sezonowo.

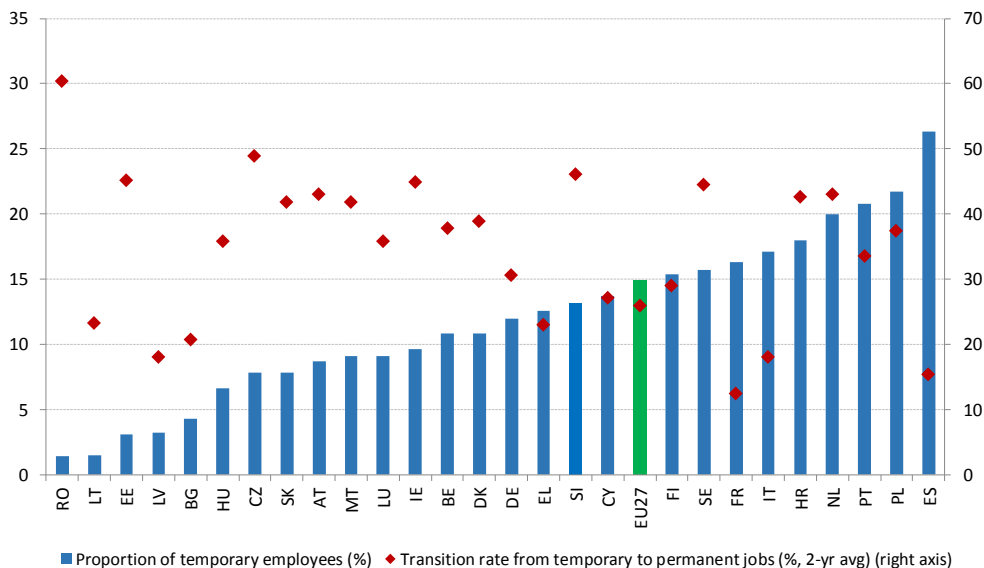


Źródło: Eurostat, BAEL. Uwaga: brak najnowszych dostępnych danych kwartalnych w odniesieniu do DE.

W przypadku kobiet, młodszych pracowników i pracowników urodzonych poza UE istnieje większe prawdopodobieństwo zatrudnienia na czas określony niż w przypadku innych grup ludności. W II kwartale 2020 r. odsetek kobiet (grupa wiekowa 15–64 lat) zatrudnionych na podstawie umów o pracę na czas określony w UE-27 wynosił 13,6 % w porównaniu z 12,4 % mężczyzn, przy czym odsetek tego typu umów zmalał między II kw. 2019 r. a II kw. 2020 r. o 2,2 p.p. w odniesieniu zarówno do mężczyzn, jak i kobiet (w skali roku wartości za 2019 r. wyniosły 15,5 % jeżeli chodzi o kobiety i 14,4 % odnośnie do mężczyzn, a różnica w ostatnich latach utrzymywała się zasadniczo na stałym poziomie). Najwyższy udział kobiet zatrudnionych na czas określony (w wieku 15–64 lat) w całkowitej liczbie zatrudnionych zaobserwowano w Hiszpanii (27,3 % w 2019 r.; 24,6 % w II kw. 2020 r.), Polsce (odpowiednio 22,9 % i 19,8 %), w Niderlandach (odpowiednio 21,2 % i 18,3 %) oraz w Portugalii (odpowiednio 21,1 % i 17,3 %). W 2019 r. odsetek zatrudnienia na czas określony wśród pracującej młodzieży (grupa wiekowa 15–24 lat) był znacznie wyższy – na poziomie 49,6 % (45,4 % w II kw. 2020 r.) w porównaniu z 12,7 % (11,1 % w II kw. 2020 r.) w przypadku osób w wieku 25–54 lat i 6,8 % (5,7 % w II kw. 2020 r.), jeżeli chodzi o osoby w wieku 55–64 lat. Odsetek zatrudnienia na czas określony był również znacznie wyższy wśród pracowników urodzonych poza UE (22 %) niż wśród pracowników miejscowych (13 %), przy czym luka była szczególnie duża (różnica wynosiła ponad 20 p.p.) w Polsce i na Cyprze oraz stosunkowo duża (około 10–15 p.p.) w Szwecji, Hiszpanii i Grecji.

Wykres 44: Zagwarantowanie, że umowy o pracę na czas określony dają „efekt trampoliny”, przyczynia się do wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu

Wskaźnik przechodzenia na zatrudnienie na czas nieokreślony (średnia z 2018 r. i 2019 r.) i udział pracowników tymczasowych w całkowitej liczbie zatrudnionych w wieku 15–64 lat (2019 r.).



Źródło: Eurostat, BAEL i SILC.

Uwaga: dane dot. przechodzenia na inny rodzaj zatrudnienia w przypadku LV odnoszą się do 2017 r.; wartość w przypadku SK odnosi się do 2016 r.

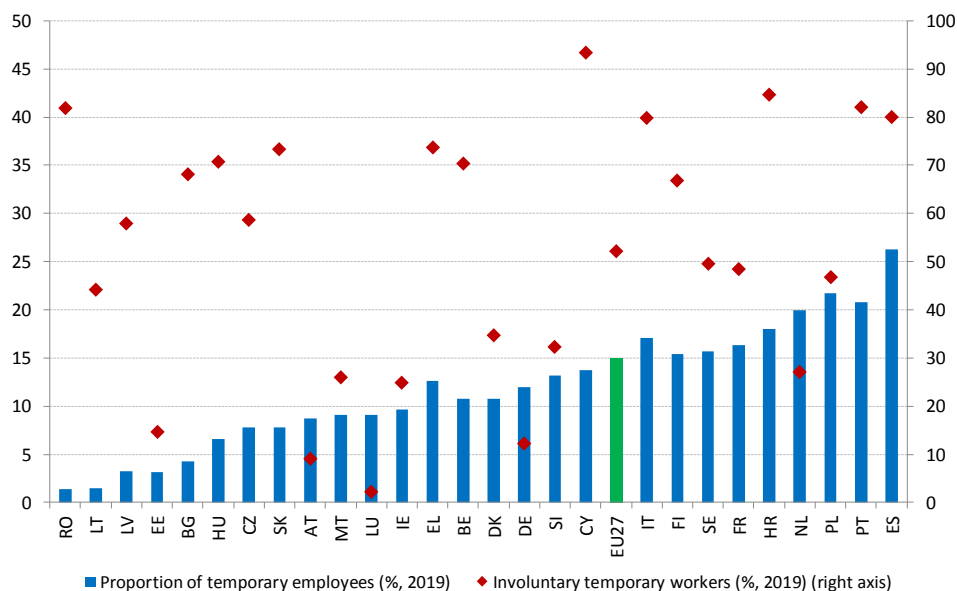
Zagwarantowanie, że umowy o pracę na czas określony są „trampoliną” do umów o pracę na czas nieokreślony i że nie stają się ślepych zaułkiem kariery, ma kluczowe znaczenie dla wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Wysoki odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony w połączeniu z niskimi wskaźnikami przechodzenia z umów na czas określony na umowy na czas nieokreślony może stanowić oznakę rozwarstwienia rynku pracy. Na wykresie 44 przedstawiono wskaźniki przechodzenia z umów na czas określony na umowy na czas nieokreślony (uśrednione z 2018 r. i 2019 r.) sporządzone względem najnowszych danych rocznych dotyczących pracowników zatrudnionych na czas określony jako odsetek całkowitego zatrudnienia (osób w wieku 15–64 lat). Trzy państwa członkowskie (Hiszpania, Francja, Włochy) wykazują wysokie wskaźniki pracy na czas określony (powyżej średniej UE wynoszącej 12,8 % w 2019 r.) w połączeniu z niskimi wskaźnikami przechodzenia z umów na czas określony na umowy na czas nieokreślony (poniżej 20 %). Inne państwa, takie jak Polska, Niderlandy lub Portugalia, odnotowują wysokie wskaźniki pracy na czas określony, lecz w połączeniu z wyższymi wskaźnikami przechodzenia na umowy na czas nieokreślony (ponad 30 %). Niskie wskaźniki pracy na czas określony i stosunkowo wysokie wskaźniki przechodzenia na umowy na czas nieokreślony (powyżej 30 %) zaobserwowano natomiast w Rumunii, Estonii, Czechach, na Słowacji i w Austrii.

Wymuszone zatrudnienie na czas określony utrzymuje się w niektórych państwach

członkowskich na znacznym poziomie. W niektórych państwach członkowskich głównym powodem zawarcia umowy na czas określony jest niemożność znalezienia stałej pracy. Udział pracowników, na których wymusza się pracę na czas określony, w całkowitej liczbie pracowników w UE-27 małał powoli, ale systematycznie w ostatnich latach, z 56,2 % w 2016 r. do 52,1 % w 2019 r., chociaż różnice między państwami członkowskimi były istotne (zob. wykres 45). W krajach takich jak Chorwacja, Portugalia, Rumunia, Hiszpania i Włochy przynajmniej 80 % pracowników zatrudnionych na umowę na czas określony (grupa wiekowa 15–64 lat) deklaruje, że są w takiej sytuacji, ponieważ nie mogą znaleźć stałej pracy. Na Cyprze, chociaż odsetek pracowników zatrudnionych na umowę na czas określony (13,9 % w II kw. 2020 r.) jest zbliżony do średniej UE, 93,4 % z nich uznaje się za zatrudnionych na czas określony wbrew ich woli, w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 52,1 %. Najniższe wskaźniki wymuszonej pracy na czas określony odnotowuje się w Luksemburgu, Austrii i Niemczech, a odsetek ten wynosi poniżej 15 %.

Wykres 45: W niektórych państwach członkowskich odsetek osób, które uważa się za osoby, na których wymusza się pracę na czas określony, pozostaje znaczny.

Liczba osób, na których wymusza się pracę na czas określony, wyrażona jako odsetek całkowitej liczby pracowników zatrudnionych na umowę na czas określony (2019 r.) oraz odsetek pracowników zatrudnionych na umowę na czas określony w łącznej liczbie zatrudnionych (2019 r.).



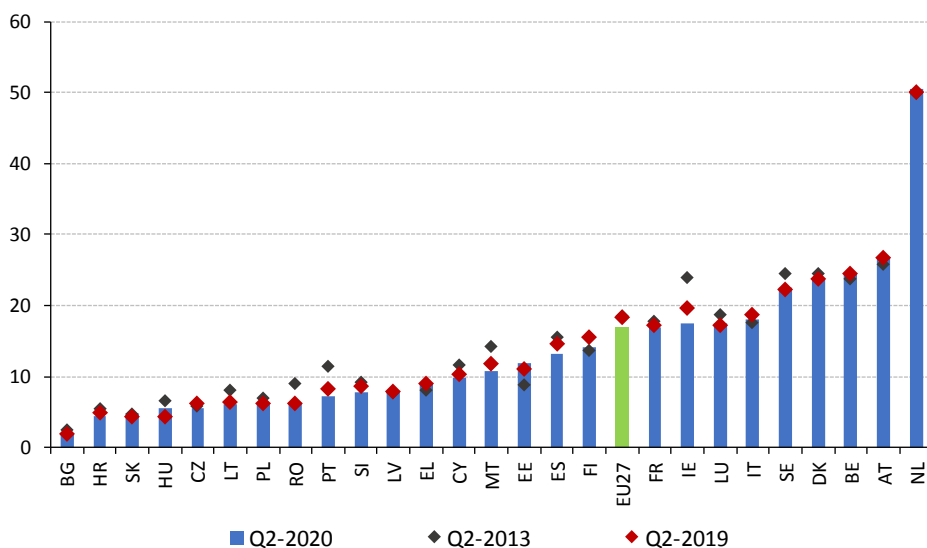
Źródło: Eurostat, BAEL i SILC.

Uwaga: dane dotyczące wymuszonej pracy na czas określony w przypadku EE odnoszą się do 2018 r.

Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy zmalał w ostatnim czasie, ale wymuszona praca w niepełnym wymiarze czasu pracy nadal dotyka znacznej liczby pracowników. Udział pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (wiek 15–64 lata, wyrównanie sezonowe) w UE-27 osiągnął poziom 17 % w II kw. 2020 r., co stanowi wartość niższą o 1,4 p.p. od wartości w II kw. 2019 r. Pod względem wahań kwartalnych na Węgrzech, w Estonii i Niderlandach odnotowano niedawno wzrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy (między 1,1 p.p. a 0,5 p.p. w II kw. 2020 r. w porównaniu z tym samym kwartałem w 2019 r.), natomiast w Portugalii, Słowenii, Hiszpanii, Finlandii i Irlandii odsetek ten znacznie spadł (między -2,3 p.p. a -1 p.p.) (zob. wykres 46). W II kw. 2020 r. odsetek pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy jest równy 20 % lub wyższy w pięciu państwach członkowskich (w Niderlandach, Austrii, Belgii, Danii i Szwecji), natomiast w innych trzech państwach (w Bułgarii, na Słowacji i w Chorwacji) wynosi poniżej 5 %. Przed pandemią udział wymuszonej pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy w całkowitym zatrudnieniu (grupa wiekowa 15–64 lata) wykazywał tendencję spadkową i zmalał z 32 % w 2014 r. do 25,8 % w 2019 r. Udziały te różnią się jednak znacznie między państwami członkowskimi (w 2019 r. różnica wyniosła około 62 p.p. między najniższymi i najwyższymi wskaźnikami), przy czym Grecja, Włochy, Cypr i Rumunia odnotowują wartości powyżej 55 %, natomiast inne państwa (Belgia, Czechy, Estonia, Malta, Niderlandy, Austria i Słowenia) wykazują wartości poniżej 5 %. Jest zbyt wcześnie, aby na podstawie tych danych stwierdzić, czy obecny kryzys spowoduje wzrost odsetka osób, na których wymusza się pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Wykres 46: Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy zasadniczo utrzymywał się na stałym poziomie w dłuższym okresie chociaż w niektórych państwach członkowskich występowały istotne wahania

Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy względem całkowitego zatrudnienia (wiek 15–64 lata), dane kwartalne wyrównane sezonowo.



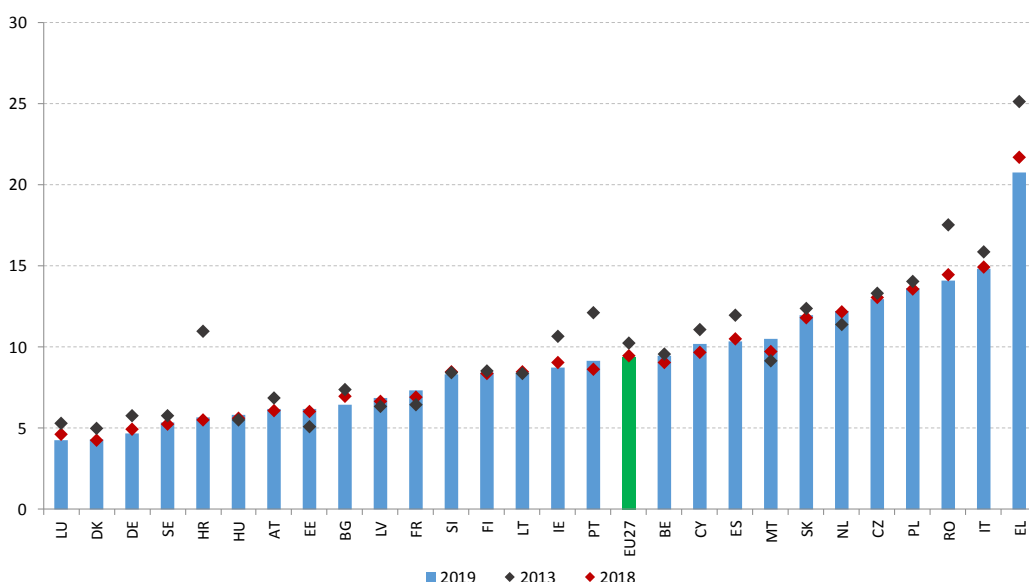
Źródło: Eurostat, BAEL. Uwaga: brak najnowszych dostępnych danych kwartalnych w odniesieniu do DE.

Status zatrudnienia jako osoba samozatrudniona (tzw. osoby pracujące na własny rachunek) pozostaje nadal zjawiskiem występującym na szeroką skalę.

Przed pandemią odsetek osób samozatrudnionych w wieku 20–64 lat w całkowitym zatrudnieniu utrzymywał się na stosunkowo stabilnym poziomie lub nieznacznie spadał w większości państw członkowskich, pomimo znacznych różnic między państwami i sektorami (zob. sekcja 3.1). Posiadanie statusu osoby samozatrudnionej jest zazwyczaj dobrowolne i jest pozytywnym przejawem ducha przedsiębiorczości. Może się jednak za nim kryć stosunek pracy o ekonomicznej zależności (niemniej istnieją ograniczenia w ocenie ekonomicznej i organizacyjnej zależności za pomocą porównywalnych danych statystycznych Eurostatu)¹⁶⁵. W 2019 r. udział osób prowadzących działalność gospodarczą niezatrudniających pracowników stanowił 9,4 % całkowitego zatrudnienia w UE. Najwyższe wskaźniki wykazały Grecja, Włochy i Rumunia (powyżej 14 %), a na następnych miejscach znalazły się Polska, Czechy, Niemcy i Słowacja ze wskaźnikami wynoszącymi 12–13,6 % (zob. wykres 47). Z kolei w takich państwach członkowskich jak Luksemburg, Dania, Niemcy, Szwecja, Chorwacja i Węgry wskaźniki kształtowały się poniżej lub blisko 5 %. Na Malcie, w Niderlandach, na Cyprze i w Portugalii odsetek osób samozatrudnionych niezatrudniających pracowników wzrósł w 2019 r. w porównaniu z rokiem poprzednim (o 0,5 p.p. lub więcej), natomiast w Grecji i Bułgarii spadł o co najmniej 0,5 p.p. w tym samym okresie. W obecnym kontekście zapewnienie dostępu do ochrony socjalnej dla wszystkich, w tym dla osób samozatrudnionych, mogłoby ograniczyć niepewność i poprawić warunki na rynku pracy.

Wykres 47: Mimo tendencji spadkowej w niektórych państwach członkowskich liczba pracujących na własny rachunek pozostaje wysoka i wymaga ścisłego monitorowania w celu zapobiegania fikcyjnemu samozatrudnieniu.

Osoby prowadzące działalność gospodarczą niezatrudniające pracowników jako odsetek liczby zatrudnionych ogółem



Źródło: Eurostat, BAEL (obliczenia własne DG EMPL).

¹⁶⁵ Aby uzyskać więcej informacji, zob. wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu na 2020 r. i moduł ad-hoc Eurostatu z 2017 r. dotyczący samozatrudnienia.

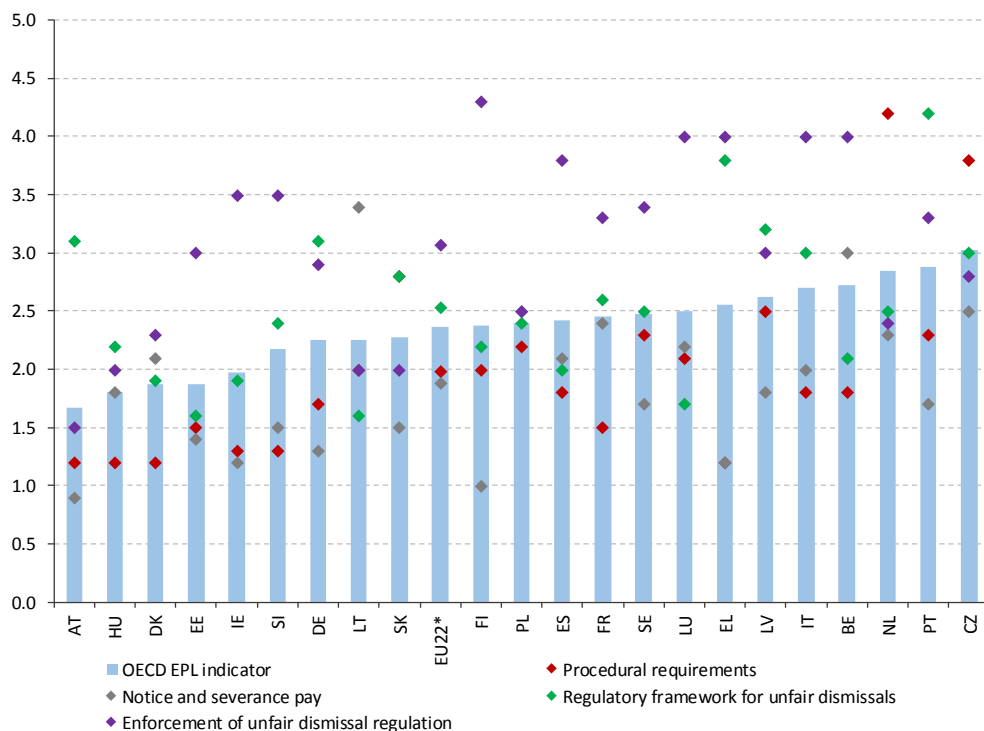
COVID-19 wywarł znaczny wpływ na osoby wykonujące pracę nierejestrowaną. Praca nierejestrowana nadal stanowi duże wyzwanie dla UE i przyjmuje wiele różnych form, od braku dokumentacji do niedoszacowania godzin, płac „pod stołem” i fikcyjnego samozatrudnienia. Zgodnie ze specjalnym badaniem Eurobarometr 33 % Europejczyków zna kogoś, kto wykonywał pracę nierejestrowaną, a 10 % zgłasza nabywanie towarów lub usług związanych z pracą nierejestrowaną. Pandemia wywarła istotny wpływ na większość sektorów gospodarki w całej UE, w tym sektorów o zazwyczaj wysokich odsetkach wykonywania pracy nierejestrowanej przy ograniczonym często dostępie do ochrony socjalnej i wyższym ryzyku utraty dochodów i pracy. Stawia to nowe wyzwania przed inspektoratami pracy, które w świetle pandemii muszą dostosować swoje metody pracy i priorytety. Zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych europejska platforma na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej zareagowała na bezpośrednie wyzwania w drodze działań mających na celu zachęcenie do przejścia z pracy nierejestrowanej na pracę rejestrowaną (aby uzyskać więcej informacji zob. sekcja 3.3.2).

Odpowiednio opracowane przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia mogą ułatwić dostosowanie rynku pracy i przeprowadzenie zmiany strukturalnej dzięki zabezpieczeniu pracowników przed skutkami wstrząsu gospodarczego i wsparciu płynnych zmian stanu na rynku pracy. Przy zaangażowaniu partnerów społecznych stanowi to wsparcie również dla stabilnego środowiska, w którym ludzie i przedsiębiorstwa z ufnością dokonują konsumpcji i inwestycji. Na wykresie 48 przedstawiono główne wyniki aktualizacji wskaźników ochrony zatrudnienia z 2020 r. przeprowadzonej przez OECD w odniesieniu do uczestniczących państw członkowskich¹⁶⁶. Chociaż wskaźniki te mają ograniczoną wartość normatywną, podkreślają rozbieżności modeli w poszczególnych państwach (na co wskazują różnice dotyczące zarówno ogólnego wskaźnika, jak i każdego z wskaźników pomocniczych) i umożliwiają obserwację ich zmian w czasie. Ponadto związek między przepisami dotyczącymi ochrony zatrudnienia w odniesieniu do pracowników stałych a tymi, które odnoszą się do pracowników tymczasowych, może pomóc w zrozumieniu czynników determinujących segmentację rynku pracy. Uczestniczące państwa członkowskie osiągają średnio wynik około 2 w przypadku ogólnego wskaźnika OECD odnoszącego się do przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w skali od 0 do 6. Ogólny wynik niektórych państw członkowskich, między innymi Danii, Estonii, Węgier, Irlandii i Austrii pod względem wskaźnika odnoszącego się do przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia wynosi poniżej 2, co wskazuje na bardziej elastyczne regulacje rynków pracy, natomiast w innych, w tym w Belgii, Czechach, Włoszech, na Łotwie, w Niderlandach i Portugalii wskaźnik odnoszący się do przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia kształtuje się na poziomie 2,5–3, co oznacza, że rynki pracy są ściślej regulowane. Pozostałe jedenaście państw członkowskich poddanych analizie osiąga wynik środkowy przy wartościach wskaźników wynoszących 2–2,5. W ujęciu ogólnym, jeżeli chodzi o okres sprawozdawczy 2008-2019, niektóre państwa członkowskie, w tym Niderlandy, Czechy i Irlandia, zaczęły osiągać wyższe wartości wskaźnika, co oznacza bardziej rygorystyczne regulacje (przy wzroście wyników o co najmniej 0,4 punktu) (zob. wykres 49). Z kolei w państwach takich jak Austria, Grecja, Słowenia, Niemcy i Luksemburg nastąpił spadek wartości ogólnego wskaźnika o około 0,8 punktu lub więcej, co wskazuje na przejście na bardziej elastyczne regulacje.

¹⁶⁶ Skala wartości wskaźników OECD z zakresu przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w odniesieniu do zwalniania stałych pracowników wynosi 0–6. Służy ona ocenie krajowych przepisów dotyczących zwalniania stałych pracowników przeprowadzanej na podstawie czterech szerokich kategorii: i) wymogi proceduralne; ii) wypowiedzenie i odprawa; iii) ramy regulacyjne dotyczące niesprawiedliwych zwolnień; iv) egzekwowanie przepisów dotyczących niesprawiedliwych zwolnień. Wskaźnik OECD w zakresie przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia jest średnią tych czterech wyników. Została ona przeprowadzona w 22 państwach członkowskich: BE, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LU, HU, LV, LT, NL, AT, PL, PT, SI, SK, FI i SE. Źródło: <http://oe.cd/epl>

Wykres 48: Państwa członkowskie różnie ukształtowały swoje przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia

Wskaźniki OECD: restrykcyjność regulacji pojedynczych zwolnień stałych pracowników, 2019 r.



(*) UE-22 odnosi się do średniego wyniku 22 państw członkowskich poddanych analizie w bazie danych na temat wskaźników OECD w zakresie przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia.

Źródło: wskaźniki OECD w zakresie przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia.

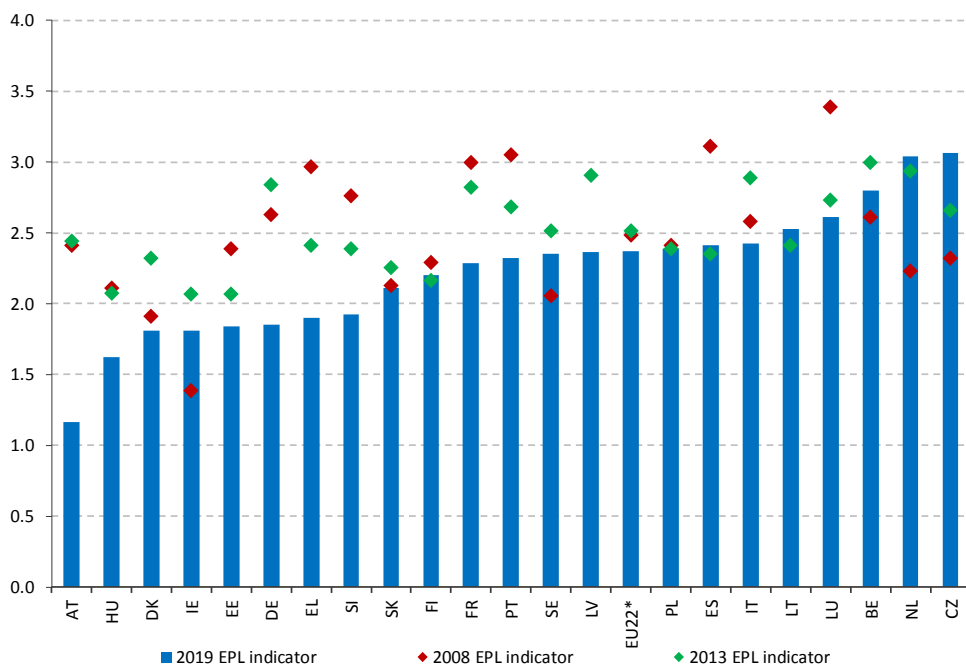
Różnice między umowami odnoszące się do wymogów proceduralnych, kosztów zatrudnienia i zwolnienia oraz przepisów dotyczących niesprawiedliwych zwolnień mogą mieć wpływ na preferencje pracodawcy co do zatrudniania i na bezpieczeństwo zatrudnienia pracowników.

Średni wynik¹⁶⁷ 22 państw UE poddanych analizie pod względem wymogów proceduralnych wynosi 2, przy czym sześć państw członkowskich (Austria, Węgry, Dania, Grecja, Irlandia i Słowenia) odnotowują wartości poniżej 1,3, a trzy inne (Słowacja, Czechy i Niderlandy) powyżej 2,8. Okres wypowiedzenia i kwota odprawy wykazują stosunkowo niski średni wynik (1,9) przy różnicy między najwyższymi wartościami (3,4 na Litwie) i najniższymi (0,9 w Austrii) wynoszącej 2,5 p.p. Różnice w ramach regulacyjnych dotyczących niesprawiedliwych zwolnień lub rekompensat w przypadku sporu (tj. kosztu wyegzekwowania przepisów dotyczących niesprawiedliwego zwolnienia w drodze wypłaty odprawy, jeżeli sąd uzna je za „niesprawiedliwe”) również mogą mieć wpływ na formy zatrudniania przez pracodawców. Średni wynik w UE-22 w przypadku egzekwowania przepisów dotyczących niesprawiedliwego zwolnienia wynosi 3,1 przy różnicy między najniższymi (w Austrii, na Słowacji, Węgrzech i na Litwie) i najwyższymi wynikami (odnotowanymi w Finlandii, Belgii, Luksemburgu, we Włoszech i w Grecji) na poziomie 2,8 p.p.

¹⁶⁷ Wynik jest średnią nieważoną wartości zgłoszonych dla 22 państw członkowskich UE uczestniczących w analizie opartej na wskaźnikach OECD w zakresie ochrony zatrudnienia. Wskaźniki za każdy rok odnoszą się do regulacji obowiązującej na dzień 1 stycznia. Aby uzyskać więcej informacji, zob. www.oecd.org/employment/protectionanalysis.

Wykres 49: W niektórych państwach członkowskich przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia z czasem uległy znacznej zmianie

Wskaźniki OECD: restrykcyjność ochrony zatrudnienia, zwolnienia pojedyncze i grupowe (umowy na czas nieokreślony), bazy danych z 2019 r., 2013 r. i 2008 r.



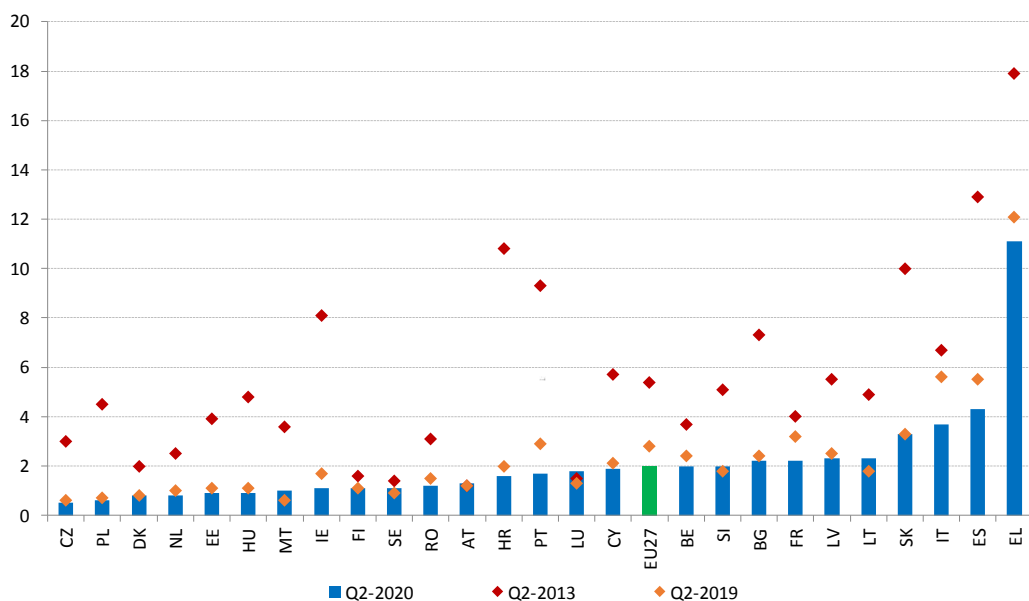
(*) UE-22 odnosi się do średniego wyniku 22 państw członkowskich poddanych analizie w bazie danych na temat wskaźników OECD w zakresie przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia.

Źródło: wskaźniki OECD w zakresie przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia opublikowane w 2009 r., 2014 r. i 2020 r. Uwaga: wartości w odniesieniu do przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia z 2008 r. (opublikowane w 2009 r.) są niedostępne w przypadku LV i LT.

Restrykcyjność przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w przypadku umów o pracę na czas określony również została z czasem dostosowana. Ogólnie wynik w ramach wskaźnika restrykcyjności przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia (tj. rygorystyczności regulacji zatrudniania) pracowników na podstawie umów o pracę na czas określony spadł z 1,85 w 2000 r. do 1,78 w 2009 r. (co oznacza, że warunki zatrudniania na podstawie umów o pracę na czas określony zostały złagodzone w tym okresie), aby następnie wzrosnąć (z 1,78 w 2009 r. do 1,84 w 2019 r.), wracając niemal do poziomu z 2000 r. Istnieją jednak znaczące różnice między państwami członkowskimi dotyczące restrykcyjności ochrony zatrudnienia na podstawie umów o pracę na czas określony, przy czym wyniki kształtują się od poniżej 1 w Irlandii, Szwecji i na Łotwie do ponad 3 w Estonii, Francji, we Włoszech i w Luksemburgu. Jeżeli chodzi o lata 2000–2019, w Szwecji, Niemczech, Portugalii, Grecji i Hiszpanii następował stopniowy spadek ogólnego wyniku (oznaczający mniejszą restrykcyjność). Z kolei na Słowacji, w Polsce, Czechach i na Węgrzech wynik nieznacznie wzrósł (co oznacza większą restrykcyjność).

Wykres 50: Bezrobocie długotrwałe, jakkolwiek maleje, utrzymuje się na wysokim poziomie w niektórych państwach Europy Południowej i Wschodniej

Bezrobocie długotrwałe (osób w wieku 15–74 lat) wyrażone jako odsetek ludności aktywnej zawodowo, wyrównane sezonowo



Źródło: Eurostat, BAEL. Uwaga: brak najnowszych dostępnych danych kwartalnych w odniesieniu do DE.

Mimo znacznej poprawy w ostatnich latach, bezrobocie długotrwałe utrzymuje się na wysokim poziomie w niektórych państwach członkowskich. Na wykresie 50 przedstawiono stopę bezrobocia długotrwałego w odniesieniu do drugiego kwartału wybranych lat (tj. stosunek liczby osób bezrobotnych przez ponad rok do liczby ludności aktywnej zawodowo, wyrównany sezonowo, uznawany za miarę przybliżającą skuteczność aktywnej polityki rynku pracy)¹⁶⁸. Stopy bezrobocia długotrwałego w UE-27 stopniowo spadały w ostatnich latach średnio z 5,4 % w II kw. 2013 r. do 2,1 % w II kw. 2020 r. (czyli z 5,5 % w 2014 r. do 2,8 % w 2019 r. w ujęciu rocznym). Skala występowania bezrobocia długotrwałego wciąż jednak znacznie różni się między państwami członkowskimi, przy czym wartości stóp w II kw. 2020 r. wahają się od 0,5 % w Czechach, 0,6 % w Polsce czy 0,8 % w Niderlandach do 3,8 % we Włoszech i 4,4 % w Hiszpanii. Średnią UE (2 % w II kw. 2020 r.) przekroczyły niektóre z pozostałych państw członkowskich, w tym Słowacja (3,2 % w II kw. 2020 r.), Francja (2,5 %), Litwa (2,4 %) i Łotwa (2,3 %). Stopa bezrobocia długotrwałego w większości państw członkowskich ogólnie wzrosła w III kw. 2020 r. w porównaniu z II kw. 2020 r. Mimo tego we Włoszech, Hiszpanii i Portugalii nastąpiła znaczna poprawa w stosunku do poprzedniego roku (o ponad 1,2 p.p.). Z kolei na Litwie i w Luksemburgu stopa bezrobocia długotrwałego wzrosła w zauważalny sposób (o ponad 0,5 p.p.) w porównaniu z II kwartałem 2019 r. (wykres 51). Stopa bezrobocia długotrwałego wykazuje duże różnice między regionami (załącznik 4). W sześciu państwach członkowskich w co najmniej jednym regionie wynosi ona powyżej 5 %.

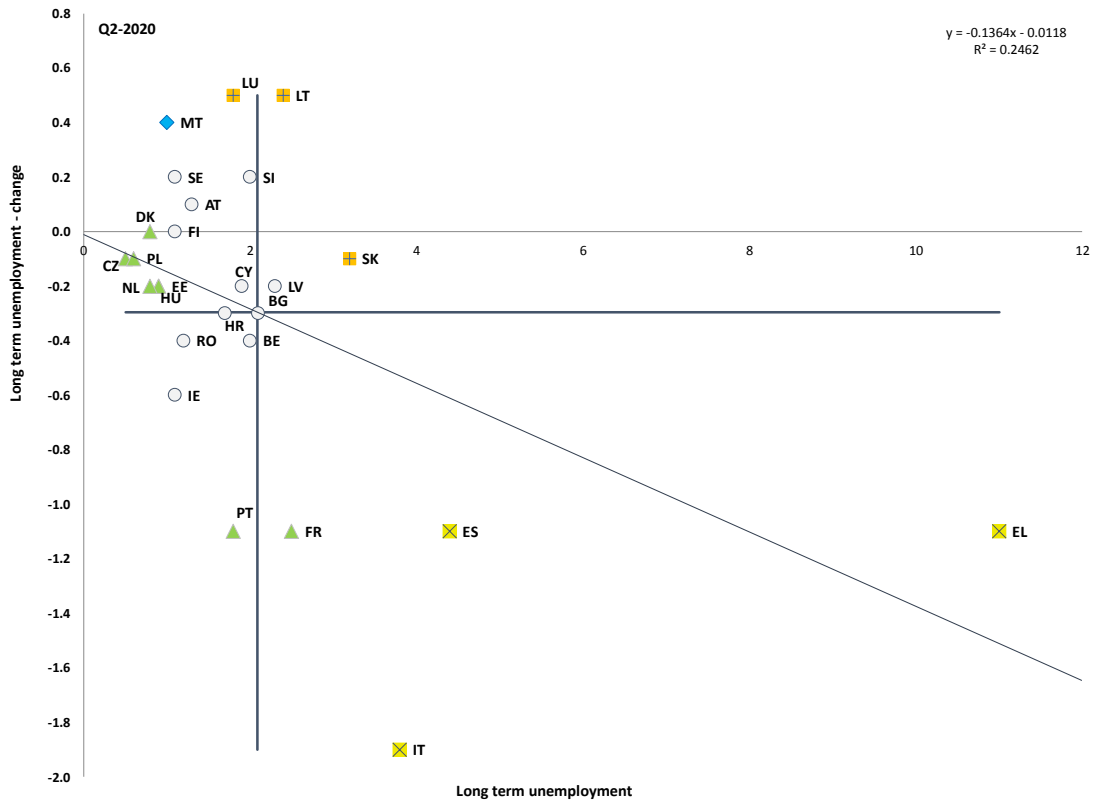
Zalecenie Rady z 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwałe bezrobotnych na rynku pracy pozostaje istotne dla polityk niezbędnych do złagodzenia dotkliwych skutków kryzysu.

Przewiduje się, że po upływie określonego czasu (tj. roku) w wyniku wzrostu bezrobocia z powodu pandemii COVID-19 nastąpi pogłębienie bezrobocia długotrwałego, chociaż jakość wsparcia dla tej grupy wciąż znacznie różni się między państwami członkowskimi. Wśród realizowanych aktywnych polityk rynku pracy istnieje pole do intensyfikacji ukierunkowanych działań informacyjnych, zwiększenia jakości ocen przeprowadzanych przez publiczne służby zatrudnienia oraz zacieśnienia współpracy z pracodawcami. Koordynacja między publicznymi służbami zatrudnienia i służbami społecznymi również stanowi wyzwanie w niektórych państwach, często ze względu na ograniczone zdolności, brak podejścia strategicznego oraz zaangażowania politycznego w zapewnienie zmiany instytucjonalnej lub ustawodawczej.

¹⁶⁸ W wyniku uzgodnień na forum **Komitetu ds. Zatrudnienia** stopę bezrobocia długotrwałego przyjęto jako jeden z podstawowych wskaźników w tablicy wskaźników społecznych, służący monitorowaniu aktywnego wsparcia na rzecz zatrudnienia.

Wykres 51: Pandemia może nasilić wyzwania związane z powrotem do pracy, w obliczu których stoją osoby długotrwale bezrobotne

Stopa bezrobocia długotrwałego (wskaźnik podstawowy w tabeli wskaźników społecznych)

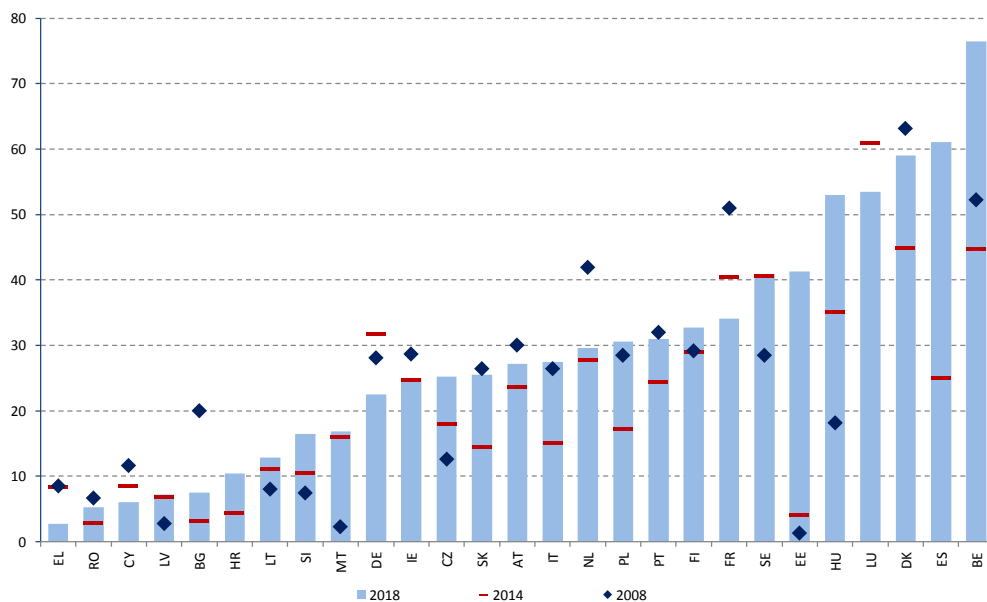


Źródło: Eurostat, BAEL. Okres: wartości w 2020 r. i zmiany kwartalne w stosunku do 2019 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

Państwa członkowskie weszły w kryzys z różnymi wskaźnikami uczestnictwa w aktywnych politykach rynku pracy. Między państwami występują duże rozbieżności pod względem uczestnictwa w działaniach aktywizujących, w tym w odniesieniu do udziału osób długotrwale bezrobotnych (zob. wykres 52)¹⁶⁹. Od 2014 r. szereg państw członkowskich (takich jak Litwa, Słowenia, Malta, Słowacja, Włochy i Polska) odnotowuje wskaźniki uczestnictwa poniżej 30 %, chociaż w ostatnich latach następują pozytywne zmiany. W części państw, w tym w Grecji, Rumunii, na Cyprze, Łotwie, w Bułgarii i Chorwacji, zarówno poziom inwestycji w aktywną politykę rynku pracy, jak i uczestnictwa w jej realizacji pozostaje niski w porównaniu ze średnią (wynosi on 10 % lub mniej pod względem uczestnictwa i poniżej 0,2 % PKB w przypadku wydatków). W państwach członkowskich o niskich wskaźnikach uczestnictwa sprzed kryzysu zdrowotnego dodatkowe i bardziej ukierunkowane inwestycje w aktywną politykę rynku pracy mogłyby przybliżyć wszystkich do rynku pracy i zapewnić odbudowę gospodarczą sprzyjającą włączeniu społecznemu.

Wykres 52: Istnieją duże różnice pod względem uczestnictwa w aktywnych politykach rynku pracy

Uczestnictwo w aktywnych politykach rynku pracy (na 100 osób chcących pracować)



Źródło: Eurostat, baza danych dotyczących polityki rynku pracy.
Uwaga: w przypadku CZ i EL dane dotyczą 2017 r., a nie 2018 r.

¹⁶⁹ Wskaźnik ten należy jednak interpretować z ostrożnością, ponieważ odzwierciedla on jedynie skalę uczestnictwa w politykach rynku pracy (a nie skuteczność tych polityk), a w przypadku szeregu państw wiążą się z nim problemy wiarygodności statystycznej, wynikające z procesu gromadzenia danych.

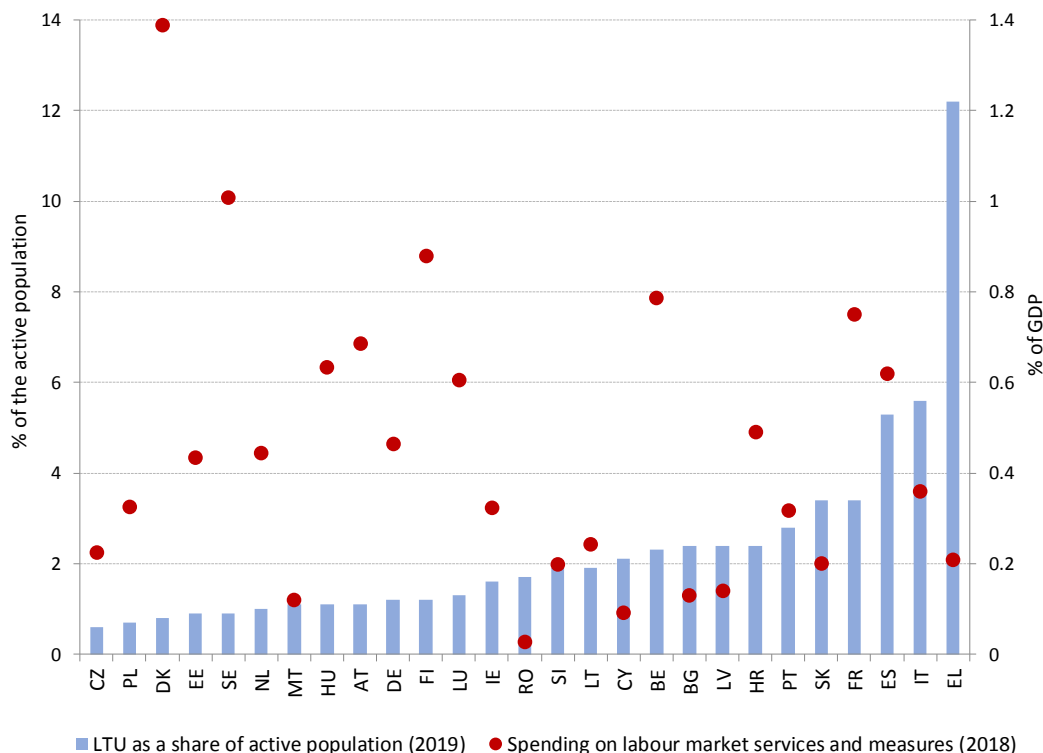
Wzmacniając powiązania między aktywną polityką rynku pracy a zapewnianiem umiejętności, państwa członkowskie mogą uczynić reformy rynku pracy bardziej efektywnymi i promować trwałą odbudowę sprzyjającą włączeniu społecznemu. Zapewnienie tworzenia trwałych miejsc pracy wysokiej jakości wymaga skutecznej realizacji ukierunkowanej i dającej się dostosować aktywnej polityki rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji w przekwalifikowanie i podnoszenie kwalifikacji osób w każdym wieku. Będzie to stanowiło wsparcie dla odbudowy gospodarczej bardziej sprzyjającej włączeniu społecznemu, w szczególności w przypadku osób znajdujących się w trudnej sytuacji. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (fundusze ESI) odgrywają istotną rolę w promowaniu partnerstw obejmujących szeroki zakres podmiotów oraz większej wymianie informacji i najlepszych praktyk w zakresie aktywnej polityki rynku pracy. Teraz państwa członkowskie będą w stanie wykorzystać różne instrumenty, w tym nowy Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności¹⁷⁰, aby wspierać rozwój umiejętności na wszystkich poziomach, zwłaszcza w ramach inicjatywy przewodniej „Przekwalifikowanie i podnoszenie kwalifikacji” (Reskill and Upskill). Ścisła koordynacja i wyraźne określenie przewidywanych celów oraz reform, inwestycji i środków służących ich osiągnięciu, jak również poszczególne wkłady finansowe będą miały zasadnicze znaczenie dla skutecznej realizacji¹⁷¹.

¹⁷⁰ COM(2020) 408 final. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!fp38Ng>

¹⁷¹ COM(2020) 575 final. Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2021 r. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!DY66vx>

Wykres 53: Wydatki na usługi i środki związane z rynkiem pracy różnią się znacznie między poszczególnymi państwami członkowskimi i często nie wykazują bezpośredniego związku z poziomem bezrobocia

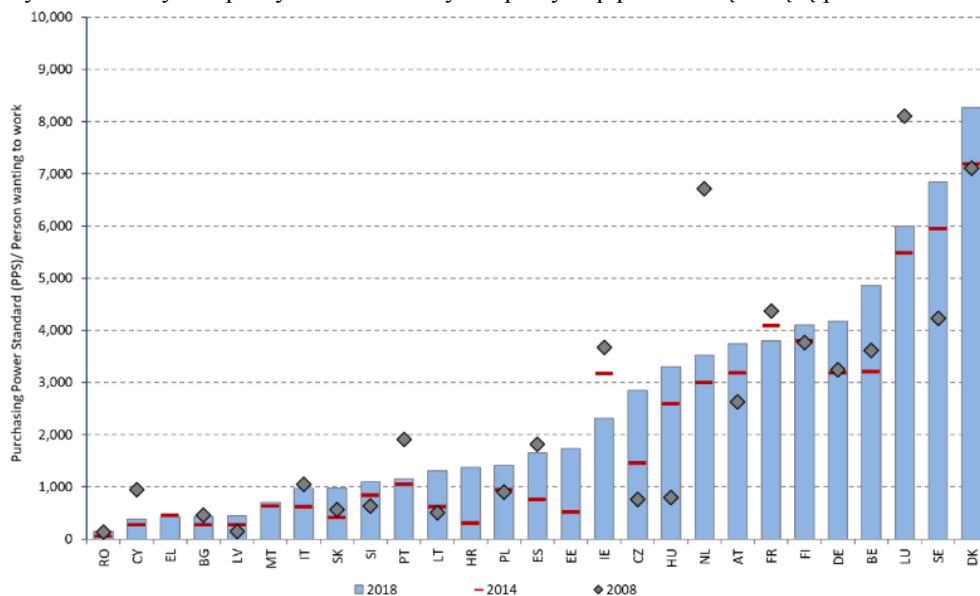
Wydatki na usługi i środki związane z rynkiem pracy (2018 r.) oraz odsetek osób długotrwale bezrobotnych (2019 r.)



Źródło: baza danych dotyczących polityki rynku pracy i BAEL.

Wykres 54: Wydatki na usługi i środki związane z rynkiem pracy uległy z czasem znacznej zmianie w wielu państwach członkowskich

Wydatki na aktywne polityki w zakresie rynku pracy w p.p. na osobę chcącą pracować

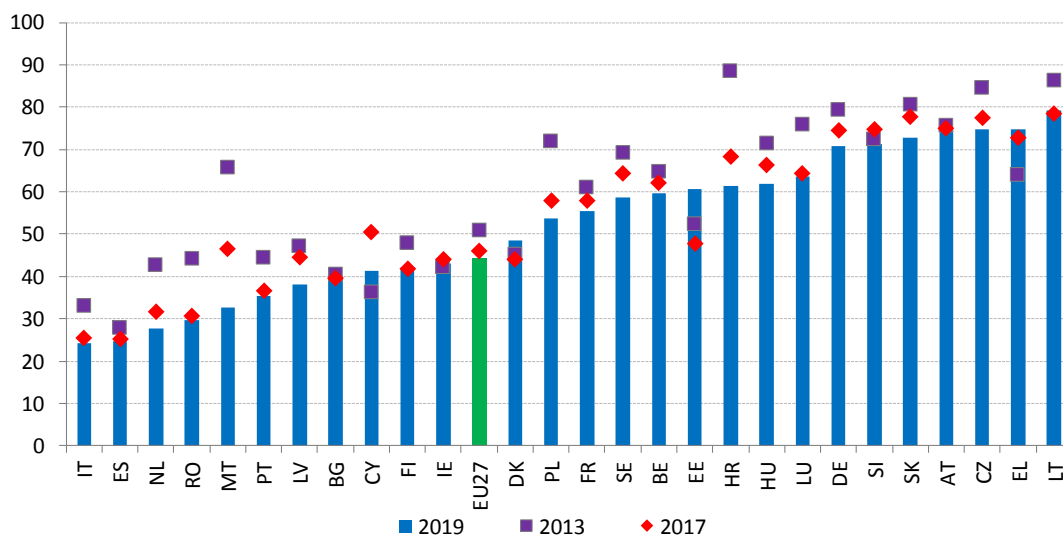


Źródło: baza danych dotyczących polityki rynku pracy. Uwaga: w przypadku BG, DK i IT dane dotyczące wydatków na aktywną politykę rynku pracy odnoszą się do 2017 r.

Publiczne służby zatrudnienia odgrywają istotną rolę w ograniczaniu wpływu kryzysu i wspieraniu osób napotyających bariery w dostępie do zatrudnienia. Na wykresie 55 przedstawiono odsetek osób bezrobotnych, które przy poszukiwaniu pracy korzystają z usług publicznych służb zatrudnienia. Jeżeli chodzi o 2019 r., między państwami członkowskimi występują znaczące różnice – dane liczbowe wahają się od 30 % we Włoszech, w Hiszpanii, w Niemczech, w Szwajcarii i Rumunii do 75 % na Litwie, w Grecji, Czechach, Austrii, na Słowacji, w Słowenii i Niemczech. Korzystanie przez bezrobotnych w UE-27 z publicznych służb zatrudnienia w ujęciu średnim wykazuje tendencję spadkową i zmalało z 50,8 % w 2013 r. do 44,2 % w 2019 r., chociaż niektóre państwa członkowskie odnotowały zauważalne wzrosty w tym okresie (Grecja o 10,7 p.p.; Estonia o 8,4 p.p.; Cypr o 5 p.p.; Dania o 3,3 p.p.). Młodzież, osoby o niskich umiejętnościach i osoby starsze poszukujące pracy wciąż przeważają wśród osób zwracających się o pomoc do publicznych służb zatrudnienia i prawdopodobnie nadal będą przeważać ze względu na skutki kryzysu.

Wykres 55: Korzystanie z publicznych służb zatrudnienia w państwach członkowskich różniło się w dłuższym okresie

Odsetek osób bezrobotnych, które korzystają z usług publicznych służb zatrudnienia przy poszukiwaniu pracy, dane za 2013 r., 2017 r. i 2019 r.



Źródło: Eurostat, BAEL.

Publiczne służby zatrudnienia wykraczają poza tradycyjne sposoby pracy, aby zniwelować nagły wzrost liczby osób poszukujących pracy i wesprzeć je w zmianie zawodu lub sektora^{172, 173}

Konieczność udzielania wsparcia w coraz bardziej zdalnej rzeczywistości wymaga dodatkowych inwestycji w najnowsze technologie i platformy internetowe w połączeniu z rozwojem umiejętności z zakresu ICT u pracowników. Ponadto, aby zapewnić właściwą i skuteczną reakcję na potrzeby osób poszukujących pracy i pracodawców, niezbędne może być zwiększenie zdolności w obszarach niektórych usług w celu uczynienia ich bardziej zindywidualizowanymi i efektywnymi. Wraz z pomocą w poszukiwaniu pracy i doradztwem usprawnione narzędzia profilowania osób poszukujących pracy mogłyby stanowić wsparcie w pośrednictwie pracy dzięki lepszemu ukierunkowaniu usług na konkretne grupy i indywidualne potrzeby.

Sposoby poszukiwania pracy różnią się w różnych państwach członkowskich. W UE-27 średnio 68,1 % respondentów twierdzi, że przy poszukiwaniu pracy korzysta z kontaktów towarzyskich (np. przyjaciół, krewnych i związków zawodowych), a kolejnymi najczęściej udzielanymi odpowiedziami są zwracanie się bezpośrednio do pracodawców (56,6 %), pomoc ze strony publicznych służb zatrudnienia (44,2 %) i kontakt z prywatnymi agencjami zatrudnienia (21 %) (zob. wykres 56). Na poziomie krajowym nie występują wyraźne wzorce zastępowania między metodami poszukiwania pracy. W państwach członkowskich, w których skala wykorzystywania publicznych służb zatrudnienia jest niewielka, zazwyczaj w większym stopniu korzysta się jednak również z metod nieformalnych, takich jak kontakty towarzyskie lub zwracanie się bezpośrednio do pracodawcy. Z prywatnych agencji zatrudnienia korzysta średnio 21 % osób poszukujących pracy, przy czym w poszczególnych państwach członkowskich odsetek ten waha się od 2,3 % do 42,2 %. Niezależnie od tego skuteczność pomocy udzielanej osobom poszukującym pracy przez publiczne służby zatrudnienia zwyczajowo mierzy się uwzględniając takie czynniki jak zdolności (pod względem wydatków i pracowników), stopień cyfrowej i technologicznej integracji oraz poziom i zakres partnerstw. Te same czynniki mają obecnie zasadnicze znaczenie przy wspieraniu szybkiego dostosowania publicznych służb zatrudnienia do sprostania zakłóceniom związanym z pandemią i zapotrzebowaniu na usprawnione usługi dopasowywania (MOP, 2020¹⁷⁴).

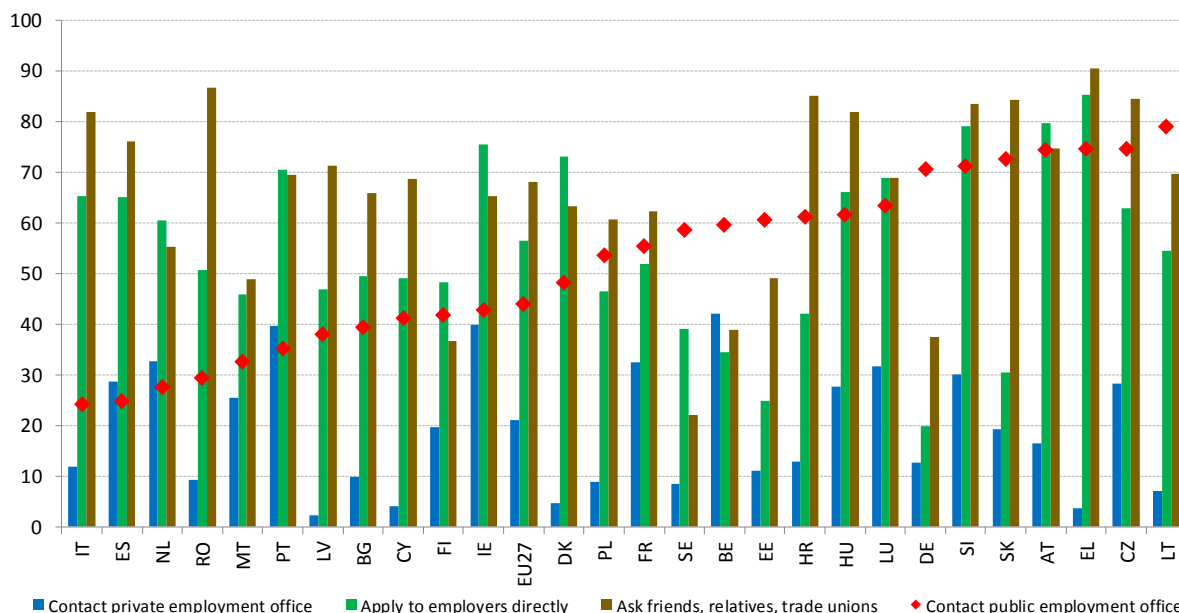
¹⁷² OECD (2020). *Public employment services in the frontline for employees, jobseekers and employers* [Publiczne służby zatrudnienia na pierwszej linii frontu dla pracowników, osób poszukujących pracy i pracodawców].

¹⁷³ Komisja Europejska (2020). *PES measures and activities responding to COVID-19* [Środki i działania podjęte przez europejską sieć publicznych służb zatrudnienia w odpowiedzi na COVID-19], europejska sieć publicznych służb zatrudnienia, analiza oparta na ankiecie, czerwiec 2020 r.

¹⁷⁴ Avila, Z. i Mattozzi, G. (2020), *COVID-19: public employment services and labour market policy responses* [COVID-19: publiczne służby zatrudnienia i reakcje w ramach polityki rynku pracy]. Międzynarodowa Organizacja Pracy, Dokument orientacyjny MOP.

Wykres 56: Skala korzystania z publicznych służb zatrudnienia jako pomocy w poszukiwaniu pracy różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich

Odsetek osób bezrobotnych korzystających z wybranych metod poszukiwania pracy (2019 r.)



Źródło: Eurostat, BAEL.

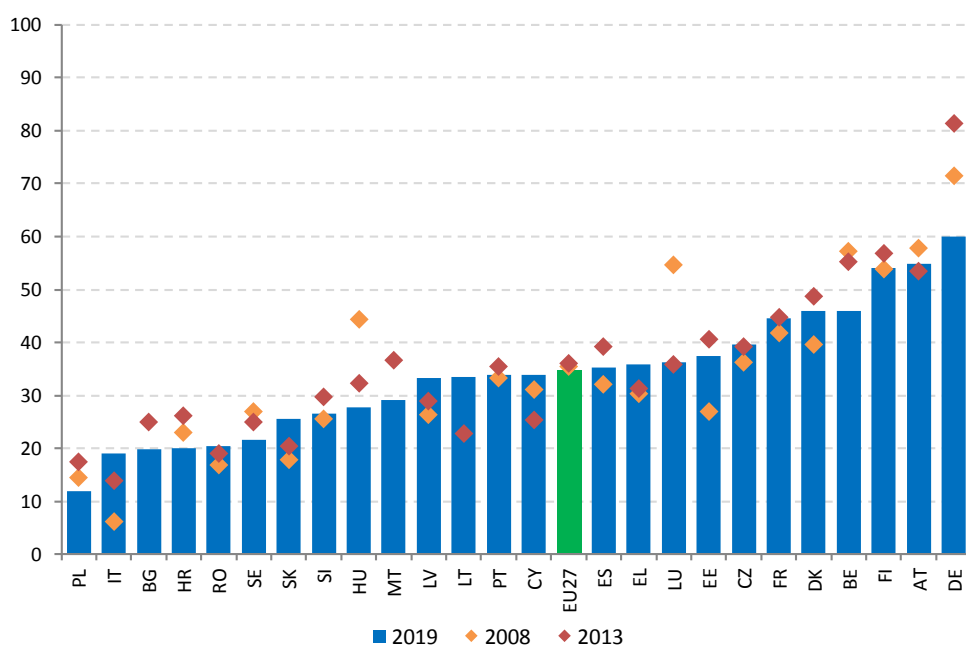
Okres pobierania świadczenia, jego poziom i uprawnienie do jego otrzymania są cechami systemów świadczeń dla bezrobotnych, które mają podstawowe znaczenie dla złagodzenia społeczno-ekonomicznego wpływu kryzysu. Zapewnienie bezrobotnym odpowiednich świadczeń o rozsądnym czasie trwania, dostępnych dla wszystkich pracowników i popartych skutecznymi aktywnymi instrumentami rynku pracy, ma kluczowe znaczenie dla wspierania osób poszukujących pracy w okresie zmian. W obecnym kontekście osoby o krótszym lub nieciągłym okresie zatrudnienia wymagają szczególnej uwagi, ponieważ często są w mniejszym stopniu objęte systemami świadczeń dla bezrobotnych. Kilka państw członkowskich wzmocniło te systemy w aktualnym kryzysie. Podstawą analizy porównawczej przedstawionej we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu są ramy odniesienia dotyczące świadczeń dla bezrobotnych i aktywnych polityk rynku pracy uzgodnione przez Komitet ds. Zatrudnienia (EMCO). Analiza ta pozostaje ogólnie aktualna. W niniejszej sekcji przedstawiono informacje na temat aktualizacji tej analizy, w szczególności wskaźników dotyczących mechanizmów politycznych¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Aby uzyskać więcej informacji, zob. Komisja Europejska (2020). *Employment and Social Developments in Europe. Quarterly review* [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie. Przegląd kwartalny, czerwiec 2020 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej].

W UE, przed kryzysem związanym z COVID-19, średnio około jedna trzecia osób krótkotrwale bezrobotnych objęta była świadczeniami dla bezrobotnych. Odsetek osób krótkotrwale bezrobotnych (tj. bezrobotnych poniżej 12 miesięcy) otrzymujących zasiłki dla bezrobotnych pozostawał w ostatnich latach stabilny, przy czym występowało niewielkie zróżnicowanie w rankingu państw (zob. wykres 56). Najwyższe wskaźniki objęcia świadczeniami (ponad 50 %) odnotowano w Niemczech, Austrii i Finlandii, a w dalszej kolejności plasują się Belgia, Dania i Francja. Z kolei najniższe objęcie świadczeniami występuje w Polsce (12 %), a następnie we Włoszech i w Chorwacji na poziomie około 20 %. Te różnice między państwami można wyjaśnić różnicami w strukturze systemów świadczeń dla bezrobotnych, w szczególności pod względem warunków uprawnienia, maksymalnego okresu świadczenia, restrykcyjności wymogów w zakresie poszukiwania pracy i zbieżności z innymi systemami ochrony socjalnej.

Wykres 57: Odsetek osób krótkotrwale bezrobotnych objętych świadczeniami dla bezrobotnych znacznie się różni między poszczególnymi państwami członkowskimi

Wskaźnik objęcia osób krótkotrwale bezrobotnych (w wieku 15–64 lat) świadczeniami dla bezrobotnych



Źródło: Eurostat, BAEL. Uwaga: brak danych w przypadku IE i NL. Dane w odniesieniu do BG i RO dotyczą 2018 r.

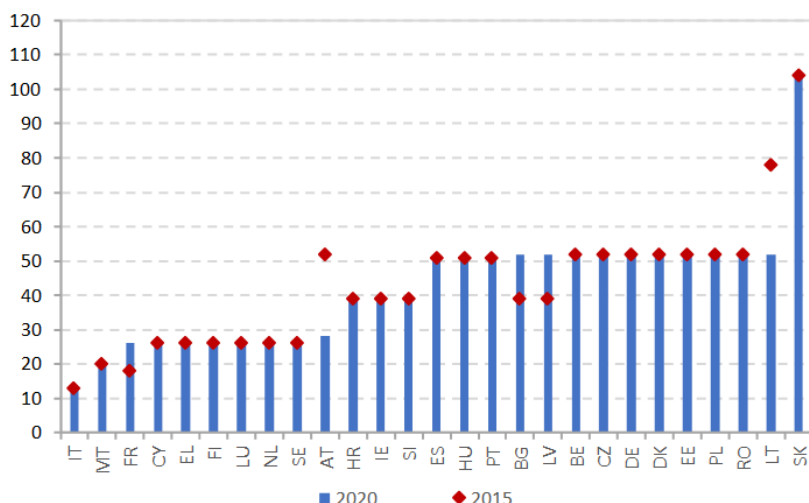
We wszystkich państwach członkowskich oprócz jednego jeden rok zatrudnienia wystarczy, aby być uprawnionym do świadczeń ubezpieczeniowych należnych w przypadku utraty pracy, ale odpowiada to bardzo zróżnicowanym okresom potrzebnym do uzyskania uprawnienia.

Kluczowym parametrem do określania uprawnienia jest minimalny okres składkowy wymagany do uzyskania świadczeń dla bezrobotnych. Mniej więcej w przypadku połowy państw członkowskich, aby móc otrzymywać świadczenia, należy być zatrudnionym przez rok (wykres 58). Tylko na Słowacji okres ten jest dłuższy (dwa lata zatrudnienia w ciągu ostatnich czterech lat).

W pozostałych państwach minimalny wymagany okres wynosi albo sześć, albo dziewięć miesięcy. Najkrótszy jest we Włoszech, gdzie do otrzymywania świadczeń wystarczy 13 tygodni ubezpieczenia w miejscu pracy. Takiemu krótkiemu okresowi ubezpieczenia odpowiada jednak okres pobierania świadczenia wynoszący 6,5 tygodnia (ponieważ okres ten stanowi 50 % okresu ubezpieczenia, ograniczonego do dwóch lat). Krótsze okresy potrzebne do uzyskania uprawnienia zapewniają łatwiejszy dostęp do świadczeń dla bezrobotnych w przypadku pracowników, których okres aktywności zawodowej jest krótki lub nieciągły, choć krótsze okresy mogą z kolei sprzyjać niepotrzebnej rotacji pracowników. Jak przedstawiono na wykresie 59, pracownicy zwalniani po jednym roku zatrudnienia są uprawnieni do świadczeń o bardzo różnych okresach pobierania w zależności od państwa. W większości państw członkowskich o świadczenia można ubiegać się maksymalnie przez sześć miesięcy. W Grecji i Luksemburgu okres pobierania wynosi dokładnie 12 miesięcy, natomiast w Belgii, Danii i Francji jest on dłuższy niż rok. Poza Słowacją (gdzie osoba zatrudniona przez jeden rok nie jest uprawniona do świadczeń) najkrótszy okres pobierania (tylko pięć tygodni) występuje w Węgrzech.

Wykres 58: Mniej więcej w połowie państw członkowskich okres składkowy wymagany do uzyskania świadczeń dla bezrobotnych wynosi jeden rok (52 tygodnie)

Długość wymaganego okresu uprawniającego do świadczeń, 2020 r. (w tygodniach)



Źródło: baza danych MISSOC (system wzajemnej informacji o ochronie socjalnej), styczeń 2015 r. i styczeń 2020 r. Uwaga: na Malcie minimalne kryteria kwalifikacyjne wynoszą 50 tygodni opłacania składek, z czego co najmniej 20 tygodni opłaconych lub uznanych w okresie ostatnich 2 lat kalendarzowych; w Irlandii wymaga się co najmniej 104 opłaconych tygodniowych składek od momentu podjęcia pierwszej pracy przez daną osobę. Wykres nie odzwierciedla zmian w okresach kwalifikacyjnych, wprowadzonych po styczniu 2020 r.

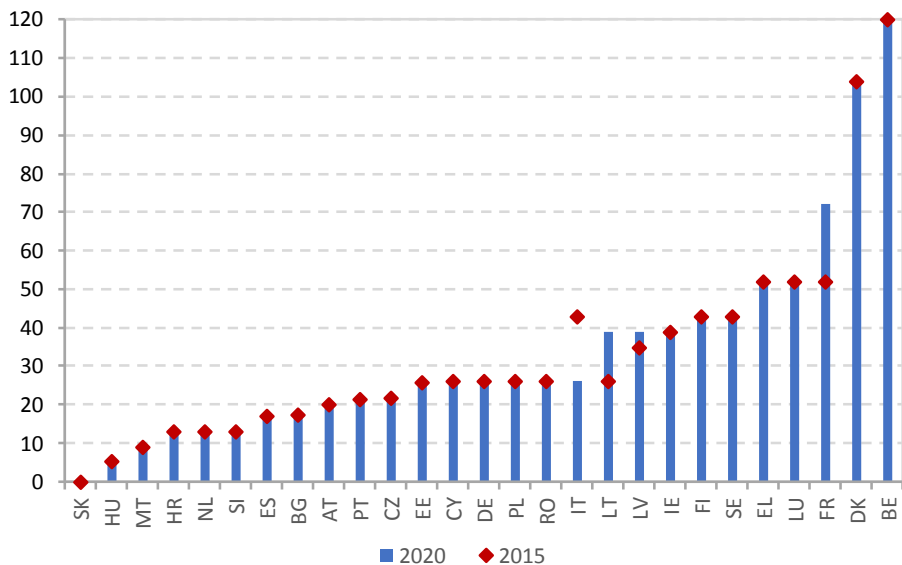
Adekwatność świadczeń dla bezrobotnych bardzo się różni w poszczególnych państwach członkowskich. Stopy kompensacji dochodów netto na początku okresu bezrobocia¹⁷⁶ w przypadku osób otrzymujących niskie wynagrodzenie (tj. z poprzednimi zarobkami na poziomie 67 % średniego wynagrodzenia), które są na ogół głównymi beneficjentami świadczeń dla bezrobotnych, wynoszą od poniżej 20 % na Węgrzech do 90 % w Belgii, przy czym w większości państw wynoszą 60 %–80 % (zob. wykres 60). Otrzymywane wsparcie dochodu (w trakcie różnych okresów bezrobocia) ogólnie maleje wraz z upływem czasu ze względu na obniżenie z czasem wysokości świadczenia lub przejście od ubezpieczenia od utraty pracy do programu pomocy dla bezrobotnych. Z tego powodu stopy kompensacji dochodów netto są na ogół wyższe w drugim miesiącu bezrobocia w porównaniu z dwunastym miesiącem¹⁷⁷. W pięciu państwach członkowskich (Cypr, Niderlandy, Włochy, Portugalia i Bułgaria) występują największe różnice między stopami kompensacji dochodów netto w drugim i w dwunastym miesiącu.

¹⁷⁶ Stopa kompensacji dochodów netto wskazuje adekwatność funkcji kompensowania dochodu, którą pełnią świadczenia ubezpieczeniowe należne w przypadku utraty pracy. Jest ona zwykle definiowana jako stosunek dochodu netto w okresie bez zatrudnienia (głównie świadczenia dla bezrobotnych, jeśli chodzi o osoby bezrobotne, lub świadczenia uzależnione od wysokości dochodów w przypadku osób korzystających z pomocy społecznej) do dochodu netto w trakcie zatrudnienia.

¹⁷⁷ Malta jest jedynym przypadkiem, w którym stopy kompensacji dochodów netto są wyższe w dwunastym miesiącu bezrobocia niż w drugim miesiącu; wynika to z faktu, że pomoc dla bezrobotnych (jedyna, do której osoby fizyczne mają dostęp po 12 miesiącach zatrudnienia) jest wyższa niż ubezpieczenie od utraty pracy.

Wykres 59: Okres pobierania świadczeń dla bezrobotnych (w przypadku pracownika, którego okres odprowadzania składek wynosi jeden rok) bardzo się różni w UE

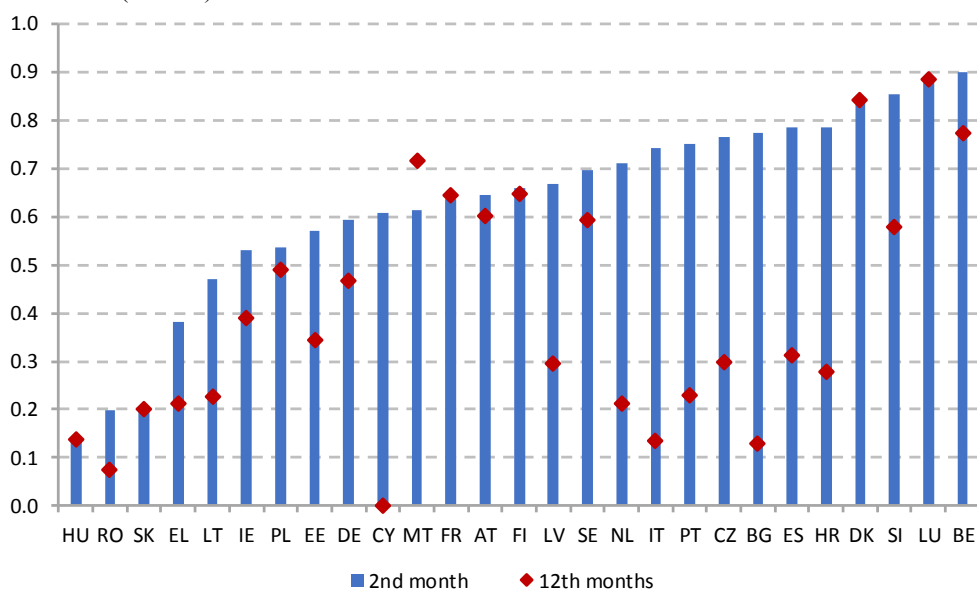
Maksymalny okres pobierania świadczeń (w tygodniach) przy rocznym stażu pracy, 2015 r. i 2020 r.



Źródło: baza danych MISSOC, styczeń 2015 r. i styczeń 2020 r. Uwaga: Uwaga: w Belgii okres pobierania świadczeń nie jest ograniczony w czasie. Na Cyprze tygodnie oblicza się w oparciu o 6 dni roboczych w tygodniu. W Irlandii świadczenie wypłaca się przez 39 tygodni (234 dni) tylko osobom, które wykazują przynajmniej 260 tygodni opłacania składek na ubezpieczenie społeczne (PRSI). Na Słowacji osoba o rocznym stażu pracy nie kwalifikuje się do zasiłku dla bezrobotnych (wymaga się co najmniej 2 lat opłacania składek na ubezpieczenie od utraty pracy w ciągu ostatnich 4 lat). W Polsce okres ten jest różny w zależności od wysokości stopy bezrobocia w danym regionie w stosunku do średniej krajowej. Wykres nie odzwierciedla zmian dotyczących okresów pobierania świadczeń, wprowadzonych po styczniu 2020 r. W przypadku IT dane za 2015 r. odzwierciedlają sytuację przed przyjęciem nowych przepisów o świadczeniach dla bezrobotnych, co miało miejsce w maju 2015 r.

Wykres 60: Obserwuje się duże różnice w UE pod względem poziomu świadczeń

Stopa kompensacji dochodów netto, na poziomie 67 % średniego wynagrodzenia, w drugim i dwunastym miesiącu bezrobocia (2019 r.)



Źródło: Komisja Europejska na podstawie wzoru podatek-swiadczenie opracowanego przez OECD.

Uwaga: wskaźnik ten oblicza się dla przypadku bezdzietnej osoby stanu wolnego z krótkim stażem pracy (1 rok) w wieku 20 lat. Uwzględniane są różne składniki dochodu, świadczenia dla bezrobotnych i inne świadczenia (takie jak pomoc społeczna i dodatki mieszkaniowe).

Przed pandemią mobilność wewnątrz UE nadal wykazywała tendencję wzrostową. W 2019 r. 7,3 mln obywateli Unii (z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa) w wieku 20–64 lata było aktywnych zawodowo w innym państwie członkowskim niż państwo ich obywatelstwa. Oprócz nich w UE-27 było około 7 mln osób, które przenieśli się do innego państwa, nie będąc aktywnymi zawodowo (np. bierni zawodowo członkowie rodziny, studenci i emeryci). W 2019 r. około 1,9 mln osób (wraz z państwami należącymi do EFTA) przekraczało granice w celu podjęcia pracy oraz zarejestrowano około 3 mln przypadków delegowania pracowników. Tę mobilność wewnątrz UE uzupełniało 17 mln obywateli państw trzecich, którzy zamieszkali na terenie UE. Wszystkie te grupy razem stanowiły około 10 % ludności UE. Wraz z wybuchem pandemii COVID-19 pojawiło się szereg problemów związanych z realizacją swobodnego przepływu pracowników. Najbardziej odczuli to pracownicy transgraniczni i krótkoterminowi pracownicy mobilni, tacy jak pracownicy sezonowi i pracownicy delegowani. Komisja Europejska udzieliła wskazówek i praktycznych porad w celu zagwarantowania, aby pracownicy mobilni w UE, a w szczególności ci, którzy wykonują zawody o krytycznym znaczeniu, mogli dotrzeć do swojego miejsca pracy¹⁷⁸. Państwa członkowskie powinny wymieniać informacje z krótkoterminowymi pracownikami mobilnymi i ustanowić szczególne procedury w celu zapewnienia płynnego przepływu krótkoterminowych pracowników mobilnych (np. pracowników sezonowych) z myślą o lepszym reagowaniu na niedobory siły roboczej i potrzeby wynikające z kryzysu. Ponadto należy usprawnić udzielanie informacji w obszarach prawa pracy i ubezpieczenia społecznego pracownikom transgranicznym i krótkoterminowym pracownikom mobilnym; dodatkowo państwa członkowskie i władze regionalne powinny ograniczać przeszkody prawne i administracyjne.

Znaczny odsetek osób uczących się w UE jest mobilny. Wolne od granic uczenie się przyczynia się do rozwoju osobistego i edukacyjnego zarówno indywidualnych osób uczących się, jak i kontekstów edukacyjnych, w których odbywa się nauka. W 2018 r. 13,5 % absolwentów szkolnictwa wyższego w UE było mobilnych (tj. studiowali za granicą – częściowo lub całkowicie). Cypr, Niemcy, Finlandia, Luksemburg i Niderlandy mają największy udział w mobilności wyjeżdżających absolwentów szkolnictwa wyższego w UE. W 2018 r. najwyższy odsetek przyjeżdżających absolwentów odnotowano w Luksemburgu (24,2 %), Niderlandach (18,8 %), Austrii (16,0 %) i Danii (15,1 %).

¹⁷⁸ C(2020) 2051. Komunikat Komisji w sprawie wytycznych dotyczących swobodnego przepływu pracowników podczas epidemii COVID-19 (2020/C 102 I/03).

Dialog społeczny jest kluczową cechą relacji przemysłowych i ważnym elementem służącym do wspierania odbudowy gospodarczej i odporności społecznej. Obejmuje on wszystkie negocjacje i konsultacje pomiędzy stowarzyszeniami pracodawców i pracowników oraz przedstawicielami rządu, wspierając bezpieczne środowiska pracy, uczciwe warunki pracy i odporne rynki pracy. Dialog społeczny, który ma miejsce w odpowiednim czasie i jest skuteczny, ma zasadnicze znaczenie dla budowania krajowej odpowiedzialności za reformy i zapewnienia ich trwałego sukcesu. Zarówno w wytycznej dotyczącej zatrudnienia nr 7, jak i w Europejskim filarze praw socjalnych podkreślono znaczenie zapewniania wystarczającego udziału partnerów społecznych w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich reform i polityk.

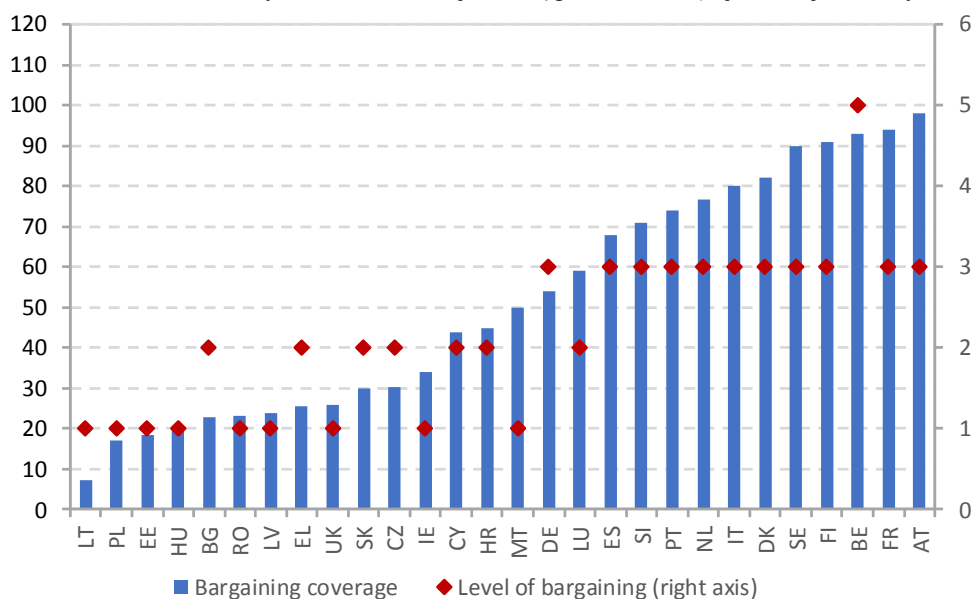
Zgodnie z praktykami krajowymi państwa członkowskie mogą w dalszym stopniu wspierać dialog społeczny, zwiększając zdolność operacyjną partnerów społecznych. Jak wskazano w ostatnim wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu, w ostatnich latach liczba członków związków w całej Europie w ujęciu średnim spadała. Liczebność członków związków zawodowych nie jest jednak jedynym wskaźnikiem zdolności związków do mobilizowania pracowników. Dla sytuacji związków zawodowych istotne mogą być również takie aspekty, jak zakres rokowań zbiorowych¹⁷⁹ (tj. udział pracowników objętych układami zbiorowymi dotyczącymi płac, z wyłączeniem sektorów lub zawodów, którym nie przysługuje prawo do negocjacji płacowych) oraz szczebel, na jakim prowadzi się negocjacje. Chociaż w ostatnich dziesięcioleciach zakres rokowań zbiorowych zmniejszył się¹⁸⁰, w niektórych państwach członkowskich utrzymał się on jako kluczowa instytucja rynku pracy w odniesieniu do ustalania płac na wszystkich szczeblach. Wniosek Komisji dotyczący adekwatnych płac minimalnych (COM(2020) 682 final) ma na celu upowszechnianie rokowań zbiorowych dotyczących płac we wszystkich państwach członkowskich.

¹⁷⁹ Zakres rokowań zbiorowych jest zaliczany do wskaźników, które mogą być najbardziej przydatne do opisanie rozpowszechnienia rokowań zbiorowych w danym państwie członkowskim. Wiąże się z nim jednak szereg istotnych wad statystycznych i koncepcyjnych, które ograniczają jego reprezentatywność i porównywalność, w szczególności jeśli chodzi o analizę jego funkcjonalności. Poszczególne wymiary obecne w rokowaniach zbiorowych wymagają precyzyjnego badania ram funkcjonalnych i istniejących wskaźników w celu oceny ich wyników gospodarczych i społecznych.

¹⁸⁰ Komisja Europejska (2020), *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review* [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie, roczny przegląd], wrzesień 2020 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Wykres 61: Zakres rokowań zbiorowych i szczebel, na jakim są prowadzone, różnią się w poszczególnych państwach członkowskich

Zakres rokowań zbiorowych i szczebel, na jakim są prowadzone (najbardziej aktualny dostępny rok)



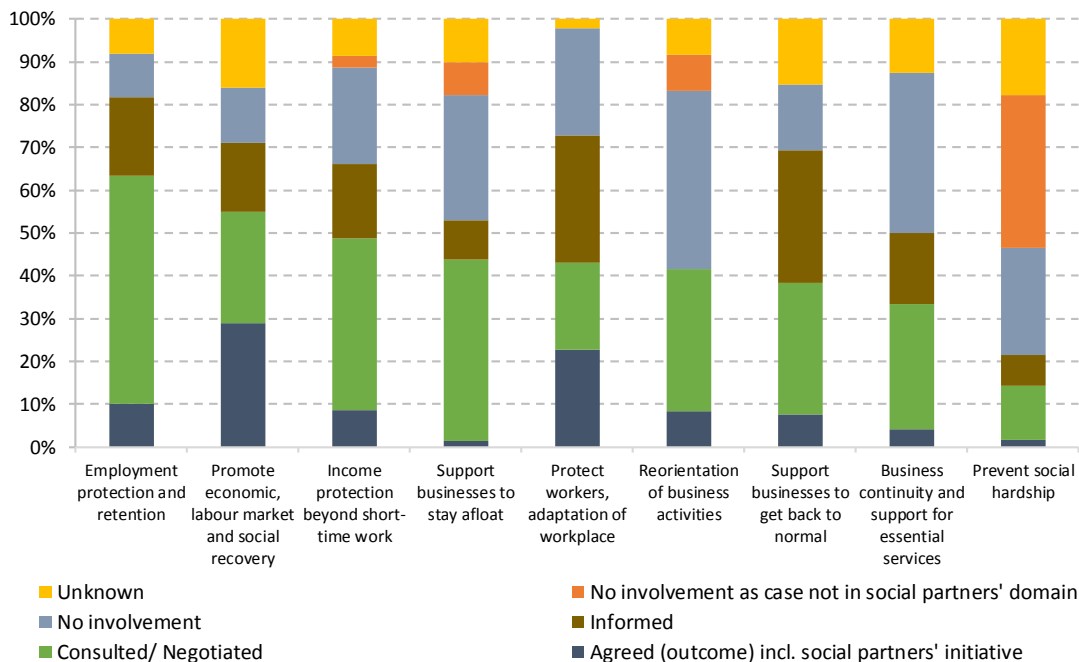
Źródło: Baza danych dotycząca Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS) [cech instytucjonalnych związanych ze związkami zawodowymi, wysokością wynagrodzenia, poziomem ingerencji ze strony państwa i paktami społecznymi]. Użyto źródła zawierającego bardziej aktualne dane dla danego państwa członkowskiego. Uwaga: lata, z których zgromadzono dane: 2018 r. dla AT, DE, FR, IT, LT, NL; 2017 r. dla ES, HR, HU, IE, LU; 2016 r. dla BE, BG, CY, CZ, DK, EL, FI, MT, PT, RO, SE, SI. 2015 r. dla EE, PL. Dominujący szczebel negocjacji: 5 = głównie na szczeblu centralnym lub międzybranżowym; istnieją też centralnie ustalone wiążące normy lub wezwania, których należy przestrzegać w ramach umów negocjowanych na niższych szczeblach; 4 = pośredni lub naprzemienny między negocjacjami centralnymi a branżowymi; 3 = głównie na szczeblu sektora lub branży; 2 = pośredni lub naprzemienny między negocjacjami sektorowymi a negocjacjami w przedsiębiorstwie; 1 = głównie na szczeblu lokalnym lub na szczeblu przedsiębiorstwa. Rok, w którym gromadzono dane: 2018, oprócz: 2017 r. w przypadku DE, SE, SI, SK.

Partnerzy społeczni mogą wnieść ważny wkład w inicjatywy planowane przez rządy w celu złagodzenia nagłego zatrzymania działalności gospodarczej lub dostosowania się do nowych osiągnięć technologicznych. Odgrywają oni kluczową rolę w zarządzaniu stosunkami pracy i mogą przyczyniać się do wsparcia rynku pracy w zakresie zrównoważonej i uczciwej transformacji. Dialog społeczny stanowi istotne ramy dla negocjacji w sprawie niezwłocznej reakcji społeczno-gospodarczej na kryzys związany z COVID-19, w tym środków na rzecz ochrony zdrowia, dochodów i miejsc pracy pracowników pierwszego kontaktu i pracowników o krytycznym znaczeniu. Partnerzy społeczni mogą również negocjować szybkie dostosowania do istniejących umów, takie jak rozszerzenie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub uproszczenie procedur na rzecz propagowania telepracy oraz – w szerszym znaczeniu – pracy mobilnej opartej na ICT. Według Eurofound¹⁸¹ w około 40 % zarejestrowanych przypadków, w których w odpowiedzi na kryzys spowodowany przez COVID-19 rząd przyjął ustawodawstwo lub sporządził inne niewiążące teksty w okresie od kwietnia do października 2020 r., partnerzy społeczni byli „zaangażowani” (tj. albo uczestniczyli w konsultacjach, albo negocjowali, albo ostatecznie zgodzili się na dany środek). Na wykresie 62 przedstawiono, w jaki sposób zaangażowanie to różni się w zależności od obszaru tematycznego. Partnerzy społeczni byli w większości zaangażowani w działania związane z ochroną i utrzymaniem zatrudnienia, które obejmują głównie mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i inne systemy ochrony dochodów. Byli również w dużym stopniu zaangażowani w środki na rzecz propagowania ożywienia gospodarczego, w tym ochrony dochodów poza zatrudnieniem w zmniejszonym wymiarze czasu pracy oraz wsparcia dla przedsiębiorstw. Najniższy poziom zaangażowania zgłoszono w przypadku środków na rzecz wspierania ciągłości działania i zapobiegania trudnościom społecznym.

¹⁸¹ W bazie danych COVID-19 EU Policy Watch Eurofound zidentyfikowano środki w zakresie polityki, układów zbiorowych i praktyk przedsiębiorstw wdrażanych przez rządy, partnerów społecznych i inne podmioty, aby złagodzić społeczno-gospodarcze skutki kryzysu. Do dnia 8 października 2020 r. baza danych zawierała łącznie 564 przypadki związane z ustawodawstwem lub tekstami niewiążącymi, które uznano za należące do dziedziny partnerów społecznych.

Wykres 62: Zaangażowanie partnerów społecznych różni się w zależności od obszaru tematycznego

Forma zaangażowania partnerów społecznych w projektowanie środków w zakresie polityki jako reakcji na kryzys



Źródło: Eurofound (2020), baza danych COVID-19 EU Policy Watch.

Pomimo niedawnych postępów w całej UE nadal istnieje możliwość większego zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie i wdrażanie polityki i reform. Kryzys związany z COVID-19 obciążył polityczne i legislacyjne procedury decyzyjne w większości państw członkowskich. W bezprecedensowym kontekście wiele państw członkowskich przyjęło środki nadzwyczajne lub zatwierdziło przyspieszone procedury legislacyjne, które nie zawsze obejmowały uczestnictwo partnerów społecznych. W niektórych państwach członkowskich o tradycyjnie niskim zaangażowaniu partnerów społecznych, mianowicie na Węgrzech, w Polsce i Rumunii, zaobserwowano pewne oznaki bardziej nasilonych konsultacji z partnerami społecznymi. Nie zmienia to jednak faktu, że operacyjne funkcjonowanie dialogu społecznego nadal napotyka poważne wyzwania strukturalne. Ogólne postępy i istniejące wyzwania przeanalizował i ocenił Komitet ds. Zatrudnienia Rady Unii Europejskiej jesienią 2018 i 2019 r. W zaleceniach dla poszczególnych krajów w 2020 r. podkreślono niedostateczne zaangażowanie partnerów społecznych w trzech wspomnianych państwach członkowskich. W celu zagwarantowania, że w ramach odbudowy gospodarczej wspierane będą wysokiej jakości miejsca pracy, a także bezpieczne i uczciwe warunki pracy, kluczowe jest, aby państwa członkowskie angażowały się w szeroko zakrojony dialog merytoryczny z partnerami społecznymi, w tym w celu przygotowania i wdrożenia ich planów odbudowy i zwiększania odporności¹⁸².

Konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego mogą dostarczyć cennych informacji i wsparcia na potrzeby opracowywania i wdrażania polityki. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywały wiodącą rolę w łagodzeniu skutków pandemii w Europie. Na przykład działały one często jako sieć wsparcia w zakresie świadczenia usług socjalnych i usług opieki w państwach członkowskich. Jak podkreślono w zmienionych wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia przyjętych w październiku 2020 r.¹⁸³: „w stosownych przypadkach i w oparciu o istniejące krajowe praktyki państwa członkowskie powinny uwzględniać doświadczenia w dziedzinie zatrudnienia i kwestii społecznych zebrane przez odpowiednie organizacje społeczeństwa obywatelskiego”. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą odgrywać kluczową rolę w szybkim i odpowiedzialnym wdrożeniu nadzwyczajnych środków, reform i inwestycji w celu wsparcia ożywienia gospodarczego i odporności społecznej. Starania, aby odbudowa gospodarcza miała charakter bardziej sprzyjający włączeniu i zrównoważony, również zależą od zaangażowania i współpracy pomiędzy organami krajowymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁸² COM(2020) 575 final. Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2021 r.

¹⁸³ Decyzja Rady (UE) 2020/1512 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich.

3.3.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie

Niedawne zmiany na rynku pracy skłoniły niektóre państwa członkowskie do dostosowania warunków pracy, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony pracowników o słabszej pozycji na rynku. W marcu 2020 r. Hiszpania wprowadziła tymczasowy zakaz obiektywnych zwolnień i zawieszenia umów o pracę na czas określony objętych mechanizmem zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy, tak aby umowy pracowników, których to dotyczy, nie wygasły w czasie trwania ograniczeń w pracy. Włochy przyjęły środek polegający na zakazie zwalniania pracowników w okresie 5 miesięcy rozpoczynającym się w dniu 23 lutego 2020 r. Belgia wprowadziła tymczasowy środek umożliwiający krótkie, następujące po sobie umowy o pracę na czas określony w sektorach krytycznych na maksymalny okres 3 miesięcy. Ponadto, aby rozwiązać kwestię niedoborów siły roboczej w sektorach o znacznym udziale pracy studentów, belgijski rząd wprowadził tymczasowe odstępstwo od maksymalnej liczby godzin pracy studentów (475 na rok) do końca 2020 r. W następstwie ustawy nadzwyczajnej wydanej w marcu 2020 r. Finlandia wydłużyła okres wypowiedzenia w przypadku indywidualnych zwolnień wszystkim pracownikom sektora opieki zdrowotnej i sektora usług społecznych, w tym służbom ratowniczym, aby zareagować na ewentualne niedobory siły roboczej w sektorach krytycznych i ratujących życie. W ramach szeroko zakrojonej reformy mającej na celu sprostanie wyzwaniom strukturalnym w 2019 r. Portugalia przyjęła środek na rzecz zapewnienia praw pracowników tymczasowych do rekompensaty z tytułu zerwania umowy oraz podjęła działania ukierunkowane na same umowy krótkoterminowe (np. wydłużenie maksymalnego czasu trwania z 15 do 35 dni) i umowy o pracę przerywaną (np. skrócenie minimalnego okresu z 6 do 5 miesięcy). Dodatkowy środek „CONVERTE +” służy wspieraniu przekształcania umów o pracę na czas określony w umowy na czas nieokreślony dzięki udzieleniu pracodawcom pomocy finansowej (równej czterokrotnemu wynagrodzeniu netto z tytułu umowy na czas nieokreślony, do wysokości 439 EUR). Uwzględnia się dopłaty uzupełniające w wysokości 10 %, jeśli przekształcenie odbywa się na obszarach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej lub jest skierowane do osób znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym osób niepełnosprawnych.

Inne państwa członkowskie proponują nowe lub zmienione regulacje dotyczące czasu pracy w celu reagowania na istniejące, nowe i pojawiające się wyzwania związane z rynkiem pracy.

W Finlandii w okresie od marca do czerwca 2020 r. przyjęto tymczasowe odstępstwo w celu uzyskania zgody pracowników na pracę w godzinach nadliczbowych, zapewnienia regularnych okresów odpoczynku i przestrzegania uprawnień do urlopu wypoczynkowego w przypadku wszystkich pracowników sektora opieki zdrowotnej i usług społecznych, w tym pracowników ośrodków reagowania w sytuacjach wyjątkowych. W marcu 2020 r. Hiszpania przyjęła tymczasowy środek, w ramach którego nadano priorytet ustaleniom dotyczącym telepracy oraz prawu do dostosowania lub skrócenia czasu pracy w następstwie skutków pandemii. W kwietniu 2020 r. Francja przyjęła zestaw zmian w prawie pracy w odniesieniu do urzędników służby cywilnej (z wyjątkiem nauczycieli) w celu dostosowania organizacji pracy (tj. godzin pracy, pracy z domu, płatnego urlopu i dni odpoczynku) do organizacji ustalonej dla pracowników sektora prywatnego. Węgry przyjęły dekret w celu zapewnienia większej elastyczności w zakresie czasu i organizacji pracy. Belgia tymczasowo zaktualizowała swoje przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia, aby zwiększyć liczbę dni pracy sezonowej i ułatwić tymczasowe delegowanie pracowników stałych z innych przedsiębiorstw do pracodawców w sektorach uznawanych za krytyczne. Finlandia przyjęła nową ustawę, w której określono ramy regulowania czasu pracy we wszystkich sektorach. Ustawa, która weszła w życie w styczniu 2020 r., zawiera przepisy dotyczące banków godzin pracy, które umożliwią pracownikom oszczędzanie godzin pracy, uzyskiwanie uprawnień do urlopu rocznego lub świadczeń pieniężnych w zamian za urlop. W Portugalii wyeliminowanie od października 2020 r. liczenia godzin pracy na podstawie indywidualnej umowy między pracodawcą a pracownikiem może natomiast zaostriżyć zasady regulowania czasu pracy.

Występują różnice dotyczące treści i zakresu regulacji na szczeblu krajowym związanych z telepracą i pracą mobilną opartą na ICT. W niektórych państwach członkowskich przyjęto ogólne podejście polegające na regulacji telepracy bez bezpośredniego powiązania z równowagą między życiem zawodowym a prywatnym (np. w Niemczech). W innych państwach uregulowano telepracę w celu propagowania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, ale bez uwzględniania przepisów dotyczących potencjalnych negatywnych skutków elastycznej pracy z wykorzystaniem ICT (np. na Litwie, Malcie, w Polsce, Portugalii i Rumunii). W Hiszpanii we wrześniu 2020 r. uchwalona została ustawa mająca na celu uregulowanie strukturalnej telepracy (tj. gdy co najmniej 30 % czasu pracy ma charakter zdalny). Pracodawcy są zobowiązani do wynagradzania pracownikom poniesionych kosztów oraz do zagwarantowania wszystkim równego traktowania i równych szans. Kilka innych państw członkowskich przyjęło ustawodawstwo promujące wykorzystanie ICT do wspierania elastycznych modeli organizacji pracy z jednoczesnym ustaleniem wyraźnego podziału czasu pracy i czasu wolnego od pracy. W innych państwach kwestie związane z równowagą między życiem zawodowym a prywatnym są regulowane w drodze negocjacji zbiorowych na szczeblu przedsiębiorstwa lub sektora w oparciu o istniejące praktyki krajowe.

W obecnym kontekście kilka państw członkowskich zaktualizowało i wzmocniło swoje uregulowania w celu zapewnienia adekwatnego bezpieczeństwa i higieny pracy. Wraz z partnerami społecznymi Włochy przyjęły w marcu 2020 r. wspólny protokół, w którym określono środki na rzecz zapewniania odpowiednich poziomów ochrony zdrowia dla wszystkich pracowników. Środek ten obejmuje budżet w wysokości 50 mln EUR na zakup środków ochrony indywidualnej i narzędzi. Ponadto dostępna jest ulga podatkowa dla przedsiębiorstw w celu finansowania do 60 % (lub 60 000 EUR) ich środków w zakresie BHP w 2020 r. W kwietniu Litwa zaktualizowała swoją ustawę o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich kontroli, aby rozszerzyć zakres osób ubezpieczonych z budżetu państwa i w większym stopniu pokryć ryzyko związane z pandemią i innymi poważnymi chorobami. W maju 2020 r. Rumunia przyjęła wytyczne i środki w celu regulowania powrotu pracodawców i pracowników do aktywności. Oczekuje się, że przełoży się to na bardziej konkretne procedury na szczeblu sektora lub przedsiębiorstw prowadzące do ustalenia i wyeliminowania lub kontrolowania zagrożeń związanych z pracą. W czerwcu Estonia zmieniła ustawę w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, precyzując termin „pracodawca”, tak by umożliwić inspektorom pracy nakładanie grzywien na te przedsiębiorstwa, które nie przestrzegają norm bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym w zakresie sprzętu roboczego i zapobiegania czynnikom ryzyka. W ramach szerszego pakietu w lipcu 2020 r. Portugalia przyjęła wytyczne i tymczasowe środki wspierające nabywanie dla pracowników urzędów do celów kontroli stanu zdrowia.

W szeregu państw członkowskich kontynuowano na różne sposoby proces modernizacji przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia, aby zwalczać segmentację rynku pracy.

W ramach szerszej reformy w październiku 2019 r. Grecja wprowadziła środek na rzecz wzmocnienia ochrony pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy – dodatkowe wymogi dotyczące umów pisemnych i uregulowania pracy w nadliczbowych godzinach – aby zapobiec nadużywaniu tego typu umowy (w przypadku której często uważa się, że kamufluje niezgłoszoną pracę w pełnym wymiarze). Również w ramach tej reformy system rejestracji „ERGANI II”, zostanie ulepszony, tak aby obejmował dodatkowe formy niestandardowego zatrudnienia. Będzie się to wiązało z wprowadzeniem nowej platformy cyfrowej do rejestrowania efektywnego czasu pracy. W październiku 2019 r. Portugalia dokonała przeglądu swojego kodeksu pracy, aby ustalić bardziej restrykcyjne warunki stosowania umów o pracę na czas określony, zapewnić ochronę socjalną i zniechęcić do pracy nierejestrowanej. Dokładniej mówiąc, środki te mają na celu skrócenie maksymalnego okresu obowiązywania umów o pracę na czas określony (z 3 do 2 lat), ograniczenie zatrudniania na czas określony na stanowiskach stałych i odnawiania umów o pracę na czas określony (np. limit maksymalnie 6 odnowień). W styczniu 2020 r. w Niderlandach wszedł w życie nowy środek mający na celu zwiększenie równowagi pomiędzy umowami na czas nieokreślony a umowami na czas określony dzięki ułatwieniu zatrudniania pracowników na czas nieokreślony i ograniczeniu atrakcyjności zatrudniania na czas określony. Estonia zaostrzyła środki na rzecz lepszej ochrony praw pracowników delegowanych i pracowników, którzy mają podobne warunki świadczenia usług za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej.

Niektóre państwa członkowskie nawiązały do wcześniejszych starań na rzecz zwalczania pracy nierejestrowanej i wzmocnienia inspektoratów pracy, wprowadzając dodatkowe środki i zasoby. W Grecji w październiku 2019 r. rozpoczęto działania następcze w odniesieniu do planu działania na lata 2017–2019 na rzecz zwalczania pracy nierejestrowanej. Władze greckie ustanowiły również nowy internetowy rejestr przedsiębiorstw ukaranych w przeszłości grzywną za zatrudnianie nierejestrowanych pracowników, a następnie sporządzą internetowy wykaz przedsiębiorstw przestrzegających przepisów. Planuje się również zdefiniowanie nowego kodeksu etyki inspektoratów pracy, aby zmodernizować istniejący system analizy ryzyka i zapewnić ulepszone szkolenia dla inspektoratów pracy zainspirowane najlepszymi praktykami UE. We Włoszech rząd zwiększył zasoby przeznaczone na zwalczanie nielegalnej pracy i wyzysku w sektorze rolnictwa o łączną kwotę 31 mln EUR, częściowo przy wsparciu z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Ponadto w maju 2020 r. Włochy podjęły działania na rzecz uregulowania statusu zatrudnienia i wydawania zezwoleń na pobyt czasowy w przypadku cudzoziemców. Środek ten jest ukierunkowany na konkretne sektory gospodarki, w których występuje szeroko rozpowszechnione zjawisko pracy nierejestrowanej, takie jak rolnictwo, usługi osobiste i domowe. W Hiszpanii korzysta się z eksploracji i zestawiania danych w celu lepszego wykrywania nieuczciwych roszczeń związanych z programami wspierania zatrudnienia. Kolejną ważną cechą jest poprawa skuteczności zapobiegania, przy czym kraje takie, jak Bułgaria, Portugalia i Słowacja, rozwijają nowe usługi w zakresie działań informacyjnych skierowanych do pracowników i przedsiębiorstw w kontekście ogólnounijnej kampanii #EU4FairWork.

Państwa członkowskie zmieniają istniejące ramy lub wprowadzają nowe systemy aktywnej polityki rynku pracy, aby lepiej reagować na nowe warunki na rynku pracy, koncentrując się w szczególności na osobach długotrwale bezrobotnych i innych grupach szczególnie wrażliwych. Przy wsparciu z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) bułgarskie publiczne służby zatrudnienia kończą „Projekt Praca” skierowany do osób długotrwale bezrobotnych i biernych zawodowo, rozpoczęty w 2018 r. Belgijska Walonia wdraża nowy program wsparcia ukierunkowany w szczególności na zaspokojenie potrzeb osób poszukujących pracy. W programie tym położono szczególny nacisk na grupy szczególnie wrażliwe (np. osoby o niskich umiejętnościach, długotrwale bezrobotne oraz wywodzące się ze środowisk migracyjnych). W Czechach środki przyjęte w marcu 2020 r. mają na celu poprawę dostępności Urzędu Pracy dzięki umożliwieniu rejestracji on-line w celu uzyskania pomocy w poszukiwaniu pracy oraz dzięki zniesieniu obowiązku rejestracji w miejscu swojego stałego pobytu spoczywającego na osobach poszukujących pracy. W Estonii nowy środek przyjęty w kwietniu 2020 r. zwiększył możliwości osób bezrobotnych w zakresie wirtualnych konsultacji z publicznymi służbami zatrudnienia, w tym za pośrednictwem narzędzi IT, takich jak Skype. We Francji w ramach szeroko zakrojonej reformy porozumienie trójstronne podpisane w grudniu 2019 r. przez rząd, publiczne służby zatrudnienia i międzybranżową krajową unię na rzecz zatrudnienia w przemyśle i handlu „UNEDIC” ma na celu poprawę wytycznych udzielanych zarejestrowanym bezrobotnym, a w szczególności osobom znajdującym się w trudnej sytuacji. W okresie od marca do czerwca Niemcy przyjęły kilka środków na rzecz pomocy grupom szczególnie wrażliwym. Grupy te skorzystały również z ogólnych środków rynku pracy, w tym usług poradnictwa i szkolenia w celu lepszego dostosowania do potrzeb rynku pracy. W kwietniu 2020 r. Polska wprowadziła tymczasowe wsparcie dla osób bezrobotnych lub objętych ryzykiem utraty pracy. W ramach tego programu współfinansuje się działania mające na celu zwiększenie zdolności beneficjentów do zatrudnienia i wspieranie ich przekwalifikowania na rynku pracy, w tym zmiany pracy.

Państwa członkowskie podejmują dalsze działania w celu zapewnienia bardziej zindywidualizowanego wsparcia i lepszego zintegrowania usług na rzecz osób długotrwale bezrobotnych. W kontekście szerszej reformy Francja przyjęła środki na rzecz wzmocnienia współpracy z pracodawcami, lepszego oceny poszczególnych potrzeb publicznych służb zatrudnienia oraz ulepszenia wytycznych dla osób poszukujących pracy, w szczególności osób długotrwale bezrobotnych. Obecnie planuje się wprowadzenie zmian legislacyjnych w celu ochrony pracowników – za pośrednictwem mechanizmów wczesnego wykrywania – przed zagrożeniami związanymi z bezrobociem. W ramach szeroko zakrojonej reakcji na kryzys w czerwcu 2020 r. Grecja zatwierdziła 36 500 miejsc na 8-miesięczną umowę o pracę w sektorze publicznym („Program Robót Publicznych / „Kinofelis”), w tym 150 godzin szkolenia i certyfikacji nabytych umiejętności. Finlandia wprowadza środki w celu zapewnienia w publicznych służbach zatrudnienia bardziej zindywidualizowanej i dostosowanej do potrzeb pomocy na rzecz osób poszukujących pracy i zmieniających pracę. Cypr wprowadził różne zachęty na potrzeby szkolenia w miejscu pracy nowo zatrudnionych osób długotrwale bezrobotnych. W 2019 r. z tego ukierunkowanego programu skorzystały 92 osoby poprzednio długotrwale bezrobotne, a do końca 2020 r. planuje się osiągnięcie liczby 300 uczestników.

W obecnym kontekście państwa członkowskie przyjęły środki (w większości tymczasowe) w celu wzmocnienia swoich systemów świadczeń dla bezrobotnych. W marcu Dania przedłużyła czas trwania świadczeń dla bezrobotnych i świadczeń z tytułu choroby do czerwca 2020 r. i złagodziła warunki dla osób już korzystających z świadczeń dla bezrobotnych i świadczeń z tytułu choroby. W czerwcu 2020 r. Estonia przyjęła środki na rzecz zwiększenia świadczeń dla bezrobotnych i wzmocnienia swoich środków ochrony socjalnej. Obejmuje to podwyższenie świadczenia ubezpieczeniowego należnego w przypadku utraty pracy (z 50 % do 60 % dotychczasowego wynagrodzenia osoby, która stała się bezrobotna), począwszy od września 2020 r. oraz podwyższenie zasiłku dla bezrobotnych (z 35 % do 50 % tegorocznego minimalnego wynagrodzenia miesięcznego lub 292 EUR), począwszy od stycznia 2021 r. Środki te wynikają z przyjęcia w grudniu 2019 r. rocznej podwyżki świadczenia ubezpieczeniowego należnego w przypadku utraty pracy. Nowa minimalna stawka miesięczna na 2020 r. wzrosła do 279 EUR (na 31 dni), w porównaniu z 258 EUR w 2019 r. W marcu Malta przyjęła tymczasowe świadczenie dla bezrobotnych (wynoszące 800 EUR) dla wszystkich osób, które straciły pracę ze względu na kryzys zdrowotny. W ramach szerszej reformy w kwietniu 2020 r. Szwecja przyjęła szereg środków w celu tymczasowego wzmocnienia swojego systemu świadczeń dla bezrobotnych, w tym złagodzenie wymogów dotyczących dostępu do funduszu ubezpieczenia od utraty pracy i jego kwot (tj. zwiększenia minimalnych kwot). Od października 2020 r. Bułgaria zwiększyła minimalny dzienny zasiłek o 30 % i przedłużyła okres jego obowiązywania z 4 do 7 miesięcy w odniesieniu do określonych przepisami przypadków. Luksemburg zatwierdził automatyczne przedłużanie świadczeń dla bezrobotnych na czas trwania stanu kryzysu, wspierając beneficjentów, których prawa do świadczenia wygasły w trakcie kryzysu zdrowotnego. W ramach reakcji na pandemię COVID-19 Grecja i Francja przedłużyły okres uprawnień bezrobotnych do świadczeń. Słowacja uczyniła to samo w okresie między kwietniem a sierpniem 2020 r. w przypadku tych beneficjentów świadczenia, których okres wsparcia kończył się w trakcie kryzysu zdrowotnego. W lipcu 2020 r. Portugalia przedłużyła zasiłek socjalny dla bezrobotnych do końca roku. W konsultacji z partnerami społecznymi Cypr przyjął w kwietniu specjalny tymczasowy program na rzecz wspierania osób bezrobotnych, w przypadku których wygasło prawo do zwykłego świadczenia dla bezrobotnych. Ustalono w nim wsparcie na poziomie 360–500 EUR miesięcznie i będzie on obowiązywał do grudnia 2020 r. W kwietniu Łotwa wprowadziła świadczenie z tytułu pomocy dla bezrobotnych (ustalone na 180 EUR miesięcznie) na okres 4 miesięcy dla osób, które wyczerpały świadczenia dla bezrobotnych. Będzie ono obowiązywało do końca 2020 r. W marcu Francja wprowadziła nadzwyczajne środki kompensacji dochodów w celu wspierania osób poszukujących pracy, których uprawnienia dobiegają końca.

Włochy przeznaczyły w marcu około 10 mld EUR na wzmocnienie swojego systemu siatki bezpieczeństwa socjalnego (Cassa Integrazione) oraz wspieranie zatrudnienia i poziomów dochodów osób, które najbardziej ucierpiały w wyniku kryzysu. W przypadku gdy osoba bezrobotna nie kwalifikowała się do wymienionego wcześniej świadczenia socjalnego (wynoszącego 600 EUR miesięcznie), korzystała ona z automatycznego przedłużenia świadczeń dla bezrobotnych (jeśli skończyły się one przed dniem 1 maja 2020 r.) o okres do 2 miesięcy. W kwietniu 2020 r. Finlandia wprowadziła w koordynacji z partnerami społecznymi tymczasowe zmiany w ustawie o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia, aby skrócić wymagany okres pracy w celu uzyskania zasiłku dla bezrobotnych uzależnionego od zarobków, a nie tylko podstawowego zasiłku dla bezrobotnych (34 EUR na dzień roboczy). Dalsze tymczasowe odstępstwa mają na celu zapewnienie szerszego tymczasowego wsparcia na rzecz akceptacji pracy, w szczególności w przypadku pracowników w sektorze rolnictwa i leśnictwa. Na Litwie osoby, które mają status bezrobotnych i które nie uczestniczą w aktywnych politykach rynku pracy, mogły uzyskać zasiłek dla poszukujących pracy (200 EUR dla osób bezrobotnych nieotrzymujących świadczeń dla bezrobotnych lub 42 EUR dla osób, które takie świadczenia pobierają). Zasiłek taki mógł być wypłacany przez maksymalnie 6 miesięcy, ale nie dłużej niż do 31 grudnia 2020 r.

Niektóre ze środków przyjętych w celu wzmocnienia systemów świadczeń dla bezrobotnych zaprojektowano z myślą o poprawie szczególnej sytuacji niektórych grup. W marcu 2020 r. Belgia wydłużyła o trzy miesiące okres przysługiwania zasiłku dla bezrobotnych absolwentom szkoły poszukującym pracy. Następnie tymczasowo zamrożono degresywność świadczeń dla bezrobotnych (tj. stopniowy spadek kwoty świadczeń) począwszy od kwietnia 2020 r. na czas trwania kryzysu. Francja przedłużyła okres uprawnienia do świadczeń dla bezrobotnych i rozszerzyła powiązane z nimi prawa o nowe kategorie pracowników (między innymi pracownicy sezonowi i pracownicy zatrudniani przez osoby samozatrudnione). W ramach szeroko zakrojonej reformy we Francji zmodyfikowano również program „częściowego bezrobocia”, aby dostosować się do negatywnych konsekwencji pandemii dla konkretnych grup (np. pracowników placówek opieki nad dziećmi, pracowników domowych, pracowników tymczasowych i wykonujących pracę przerywaną, freelancerów i pracowników sezonowych) i niektórych sektorów. W kwietniu Łotwa przedłużyła do końca 2020 r. obowiązywanie świadczeń dla bezrobotnych na osoby samozatrudnione i właścicieli mikroprzedsiębiorstw, którzy ucierpieli z powodu pandemii. W marcu Hiszpania przyjęła nadzwyczajne środki w celu zapewnienia tymczasowego wsparcia dochodu dla konkretnych grup dotkniętych skutkami pandemii. W szczególności środki te są skierowane do pracowników tymczasowych lub pracujących w sektorze gospodarstw domowych, których praca została całkowicie lub częściowo przerwana (w tym przez wypowiedzenie umowy o pracę) i którzy nie mają dostępu do zwykłych świadczeń dla bezrobotnych. Finlandia również przyjęła ukierunkowany środek w celu zagwarantowania, że świadczenia dla bezrobotnych będą wypłacane bez stosownej decyzji, jako płatność zaliczkowa, przez okres sześciu miesięcy zamiast normalnego okresu dwóch miesięcy.

W ostatnich latach państwa członkowskie dokonały przeglądu okresów uprawniających do świadczeń dla bezrobotnych, aby znaleźć odpowiednią równowagę pomiędzy aktywizacją a warunkowością. W 2017 r. na Litwie okres uprawniający do świadczeń dla bezrobotnych skrócono z 18 do 12 miesięcy, natomiast został on wydłużony z 9 do 12 miesięcy w Bułgarii (w ciągu ostatnich 18 miesięcy) i na Łotwie, odpowiednio od 2018 i 2020 r. Od 2020 r. Łotwa obniżyła również kwoty i skróciła czas pobierania świadczeń dla bezrobotnych z 9 do 8 miesięcy. W Austrii w odniesieniu do pierwszych wniosków wymagany jest okres ubezpieczenia wynoszący 52 tygodnie (w ciągu ostatnich 24 miesięcy), ale jest on ograniczony do 28 tygodni w przypadku kolejnych wniosków i do 26 tygodni (w ciągu ostatnich 12 miesięcy) w przypadku pracowników w wieku poniżej 25 lat. Ponadto w kontekście szeroko zakrojonej reformy swojego systemu świadczeń dla bezrobotnych Francja wydłużyła minimalny wymagany okres zatrudnienia z 4 do 6 miesięcy od listopada 2019 r., wydłużając jednocześnie okres pobierania świadczeń. Aby uwzględnić kontekst kryzysu, okres ten został tymczasowo – do lutego 2021 r. – skrócony do pierwotnych 4 miesięcy.

W wielu państwach członkowskich partnerzy społeczni wnieśli swój najważniejszy wkład na rzecz decydentów w dziedzinie ochrony i utrzymania zatrudnienia.¹⁸⁴ Zaangażowanie partnerów społecznych w następstwie wybuchu pandemii jest największe w tych państwach członkowskich, w których struktury dialogu społecznego są dobrze rozwinięte. W marcu 2020 r. duński rząd i partnerzy społeczni osiągnęli trójstronne porozumienie w celu wspierania utrzymania zatrudnienia. Podobne porozumienia na rzecz ochrony zatrudnienia i wspierania dochodów osiągnięto w Austrii, wraz z wdrożeniem środków w zakresie telepracy w następstwie ograniczeń związanych ze zdrowiem. W Hiszpanii porozumienia trójstronne doprowadziły do przedłużenia programów utrzymania zatrudnienia co najmniej do stycznia 2021 r. oraz do zatwierdzenia nowej ustawy o telepracy. W Niemczech kilka sektorów, takich jak sektor chemiczny i publiczny, osiągnęło porozumienia dwustronne dotyczące ochrony zatrudnienia i dochodów. We Francji i Włoszech partnerzy społeczni opracowali protokoły bezpieczeństwa, aby zapewnić zdrowie i bezpieczeństwo wszystkich pracowników w miejscu pracy. Na Cyprze w 2020 r. wprowadzono nowe konsultacje typu pilotażowego w celu zwiększenia skuteczności procesu i ułatwienia wnoszenia wkładu na początkowym etapie przygotowywania krajowego programu reform (KPR). Na Litwie utworzono nowy organ dwustronny w celu wspierania budowania zdolności partnerów społecznych oraz zwiększenia ich zaangażowania w europejski semestr. Warto również wymienić wartościowy wkład ze strony partnerów społecznych w niedawne inicjatywy unijne, takie jak na przykład Nowy europejski program na rzecz umiejętności i inicjatywa dotycząca płacy minimalnej¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Eurofound (2020), Involvement of national social partners in policymaking – 2019 [Zaangażowanie krajowych partnerów społecznych w kształtowanie polityki], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

¹⁸⁵ Zaplanowano dalsze spotkania konsultacyjne do końca terminu sporządzania niniejszego sprawozdania, dotyczące innych inicjatyw politycznych, takich jak gwarancja dla dzieci i praca za pośrednictwem platform internetowych.

Wsparcie na rzecz zaangażowania partnerów społecznych zmieniło się w państwach członkowskich na szereg sposobów. We Francji wymóg prawny dotyczący ustanowienia komitetu społeczno-ekonomicznego w każdym przedsiębiorstwie zatrudniającym więcej niż jedenastu pracowników obowiązuje od stycznia 2020 r. Środek ten ma na celu zastąpienie trzech istniejących wcześniej organów ds. dialogu społecznego oraz decentralizację negocjacji na szczeblu przedsiębiorstwa. W Portugalii w ramach nowego środka określono pewne żądania przed zakończeniem układów zbiorowych, w tym dotyczące motywacji i powodów ich rozwiązania. Każda z zaangażowanych stron może wnieść do sądu pracy o postępowanie arbitrażowe. W czerwcu 2020 r. Estonia zmieniła ustawę o związkach zawodowych, precyzując termin „pracodawca”, tak by umożliwić inspektorom pracy nakładanie grzywien w przypadku działań utrudniających uczestnictwo w działalności powiązanej ze związkami zawodowymi. W Hiszpanii rząd krajowy, związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców podpisały w lipcu 2020 r. porozumienie o ponownym uruchomieniu trójstronnych obrad okrągłego stołu, podczas których negocjuje się kluczowe reformy zatrudnienia i reformy społeczne. Prace nad tymi obradami okrągłego stołu zostały wstrzymane w marcu 2019 r. W Polsce w nowych przepisach uprawniono rząd do odwołania członków Rady Dialogu Społecznego w określonych okolicznościach. Przepisy te obowiązywały od marca do grudnia 2020 r. i oznaczały potencjalne osłabienie autonomii partnerów społecznych oraz odejście od zasady 8. Europejskiego filaru praw socjalnych.

Reakcje na stan zagrożenia zdrowia ukazały potencjał do bliższej współpracy pomiędzy organami krajowymi a partnerami społecznymi w zakresie opracowywania i wdrażania polityki i reform. W badaniu przeprowadzonym przez Eurofound¹⁸⁶ partnerzy społeczni ocenili jakość krajowych procedur i obowiązujących struktur zarządzania służących omawianiu krajowego programu reform (KPR) jako podobną do jakości tych, które obowiązywały w poprzednich latach. Z ustaleń wynika, że konkretne procedury mające na celu omawianie KPR zostały zmienione tylko w niektórych państwach (np. w Belgii). Można z nich jednak również wywnioskować, że zaangażowanie partnerów społecznych w 2020 r. było ogólnie poniżej zwykłych norm jakości szczególnie ze względu na ograniczone konsultacje i wymiany w szeregu państw członkowskich. Z tych samych ustaleń wynika, że ogólnie partnerzy społeczni są zadowoleni z politycznej treści KPR, nawet w państwach członkowskich, w których ich zaangażowanie w proces europejskiego semestru nie jest w pełni zinstytucjonalizowane. Jedynie w kilku państwach związki zawodowe raczej negatywnie oceniły treść tych dokumentów. Ogólnie te pozytywne informacje zwrotne można po części wytłumaczyć tym, że partnerzy społeczni w niektórych państwach członkowskich są zaangażowani w opracowywanie niektórych z kluczowych reakcji w zakresie polityki na szczeblu krajowym.

¹⁸⁶ Źródło: Eurofound (2020), *National social partners and policymaking during the health crisis* [Krajowi partnerzy społeczni i kształtowanie polityki w czasie kryzysu zdrowotnego], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

3.4 Wytyczna 8: Promowanie równości szans dla wszystkich, wspieranie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa

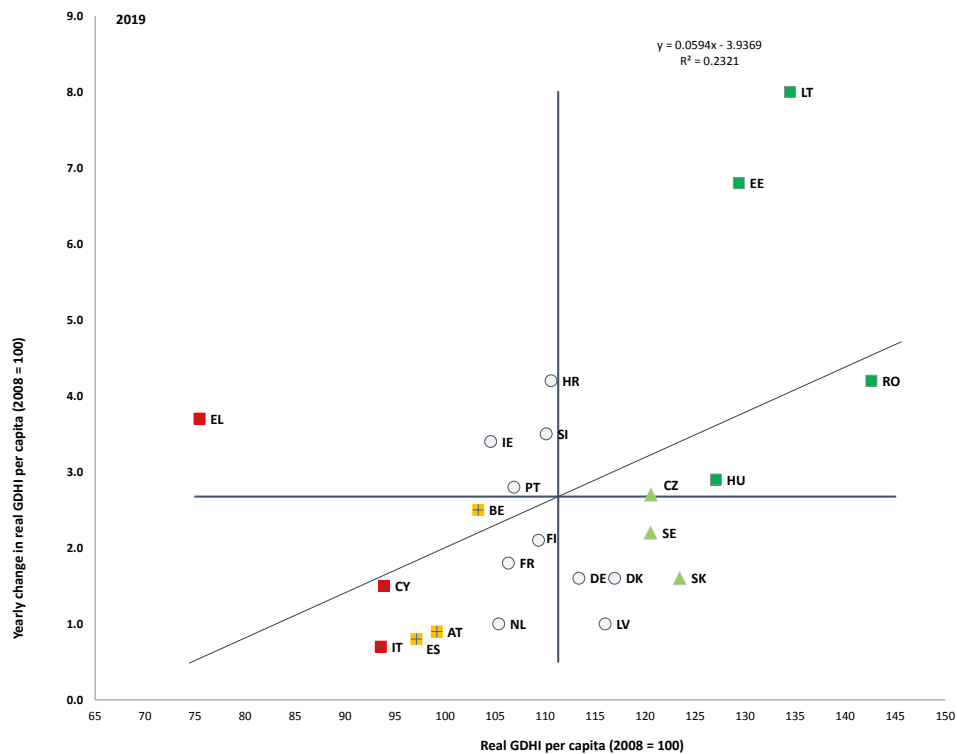
Niniejsza sekcja poświęcona jest realizacji wytycznej nr 8 dotyczącej zatrudnienia, w której państwom członkowskim zaleca się promowanie równości szans oraz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. W sekcji 3.4.2 zaprezentowane zostały działania państw członkowskich w ramach polityki w obszarze systemów ochrony socjalnej, w tym systemów dochodu minimalnego, świadczeń rodzinnych, polityki mieszkaniowej, emerytur, opieki długoterminowej, opieki zdrowotnej i włączania osób niepełnosprawnych.

3.4.1 Kluczowe wskaźniki

Pozytywna dynamika gospodarki zaobserwowana we wcześniejszych latach była stabilna przed początkiem kryzysu związanego z COVID-19, przy czym zagregowane dochody sektora gospodarstw domowych (dochody do dyspozycji brutto gospodarstw domowych) wzrastały we wszystkich państwach członkowskich UE-27. W 2019 r. dochody sektora gospodarstw domowych wzrastały w całej Europie, podtrzymywane wyższymi dochodami z pracy i zgodnie z ogólnym postępowaniem dochodu do dyspozycji brutto na mieszkańca. Stopa wzrostu realnego dochodu do dyspozycji brutto gospodarstw domowych w poszczególnych państwach członkowskich była jednak zróżnicowana. W większości państw Europy Środkowo-Wschodniej utrzymywał się proces konwergencji, a wzrost dochodów do dyspozycji brutto gospodarstw domowych był wyższy od średniej. Z drugiej strony w państwach, w których dochody gospodarstw domowych spadły najbardziej od kryzysu w 2008 r., wzrost w dalszym ciągu był stłumiony. Wyjątek w tym kontekście stanowiła Grecja. Dochody do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na mieszkańca w pięciu państwach członkowskich (Cypr, Włochy, Hiszpania, Austria i Grecja) były poniżej poziomów osiągniętych przed recesją gospodarczą w latach 2008–2009.

Wykres 63: Przed kryzysem związanym z COVID-19 realne dochody gospodarstw domowych w dalszym ciągu rosły, ale stopy wzrostu znacznie się różnią w zależności od państwa członkowskiego

Realne dochody do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na mieszkańca, wskaźnik za 2008 r. = 100 i zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, rachunki narodowe [nasq_10_nf_tr i namq_10_gdp], obliczenia własne. Realne dochody do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na mieszkańca, wskaźnik za 2008 r. = 100. Okres: wartości w 2019 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2018 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. Brak dostępnych danych w odniesieniu do BG oraz MT na dzień 11 stycznia 2021 r.

Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE)

spadał przez siedem kolejnych lat przed kryzysem związanym z COVID-19, ale postępy zwalniały w państwach z wyższymi wskaźnikami. W 2019 r. odsetek osób zagrożonych

ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) w UE-27 spadł o kolejne 0,7 punktu procentowego w porównaniu z 2018 r., do 20,9 % (lub o 3,39 mln osób mniej niż w 2018 r.).

W całej UE utrzymywał się pewien stopień konwergencji (zob. wykres 64), jednak w wolniejszym tempie, ponieważ poprawa w niektórych państwach o najwyższych poziomach zwolniła

w porównaniu z poprzednim rokiem. W szczególności w Bułgarii wskaźnik AROPE był tylko o 0,5 p.p. niższy niż w 2018 r. w porównaniu ze znacznie większymi spadkami w poprzednich

latach (przynosząc skumulowany spadek o 16,8 p.p. od momentu osiągnięcia szczytowej wartości w 2012 r.). Podobnie w Rumunii wskaźnik AROPE zmalał od 2018 r. o 1,3 p.p. (-12 p.p.

od 2012 r.), a na Łotwie o 1,1 p.p. (-8,9 p.p. od 2012 r.). Najbardziej zauważalną poprawę

można zaobserwować na Litwie (-2 p.p.), w Grecji (-1,8 p.p.), we Włoszech (-1,7 p.p.), na Cyprze (-1,6 p.p.) i w Chorwacji (-1,5 p.p.). Pomimo tych zmian na lepsze wszystkie te państwa

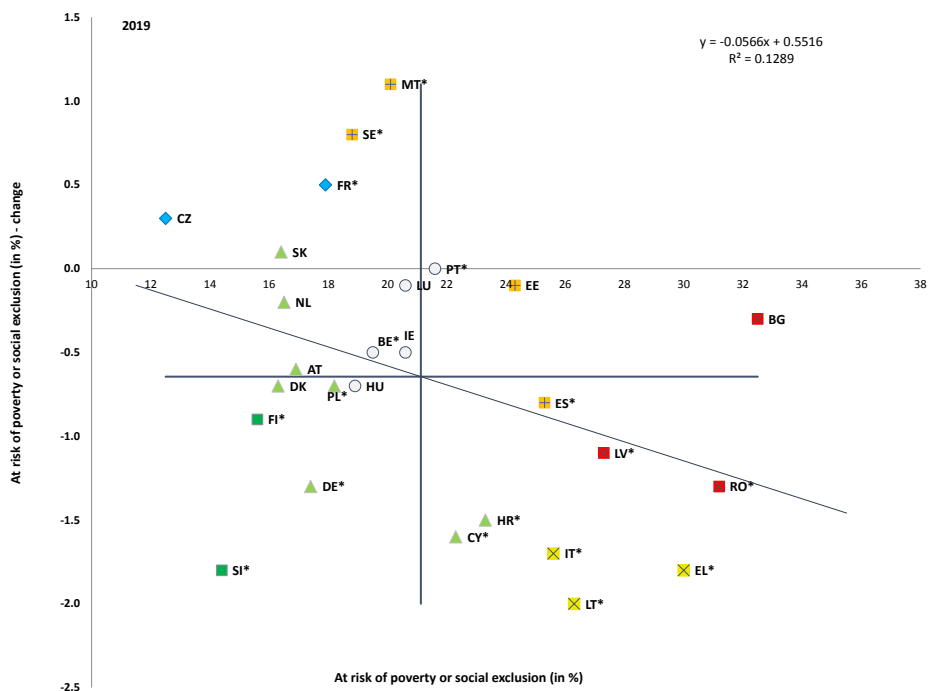
członkowskie utrzymują się powyżej średniej UE. Wśród państw poniżej średniej UE znaczna poprawa nastąpiła w Słowenii (-1,8 p.p.) i Niemczech (-1,3 p.p.), a na Malcie (+1,1 p.p.) i we

Francji (+0,5 p.p.) nastąpiło pogorszenie¹⁸⁷. W szeregu państw członkowskich występują duże różnice regionalne, jeśli chodzi o wskaźnik AROPE (załącznik 4).

¹⁸⁷ W chwili sporządzania niniejszego sprawozdania znaczniki dotyczące statystycznego znaczenia rocznych zmian nie są dostępne.

Wykres 64: Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmalał w większości państw członkowskich.

Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, poziom w 2019 r. i jego zmiana w stosunku do roku poprzedniego (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, SILC. Okres: wartości w 2019 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2018 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada średniej nieważonej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. Przerwy w szeregu w przypadku BE. Statystycznie istotne zmiany oznaczono gwiazdką (*).

Odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) maliał w ostatnich latach poprzedzających kryzys związany z COVID-19. W 2019 r. ogólny wskaźnik AROPE w UE-27 wynosił 22,2 % w przypadku dzieci w porównaniu z 21,3 % w przypadku ludności w wieku produkcyjnym (18–64 lat) i 18,5 % w przypadku osób starszych (przynajmniej 65 lat)¹⁸⁸. Ogółem najwyższe wskaźniki odnotowuje się w Rumunii (35,8 %), Bułgarii (33,9 %), Grecji (30,5 %) i Hiszpanii (30,3 %). W latach 2018–2019 odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE-27 spadł o 993 000, tj. o 4 %. Relatywnie spadek był największy na Łotwie (15,0 %), w Chorwacji (14,7 %) i Danii (14,2 %). Na drugim biegunie liczba dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wzrosła o 14,5 % w Szwecji (zwiększając wskaźnik AROPE o 2,5 p.p.) oraz o 1,9 % w Hiszpanii (zwiększając wskaźnik AROPE o 0,8 p.p.). W najbardziej zamożnych państwach (np. Luksemburgu, Szwecji lub Finlandii) życie poniżej granicy ubóstwa AROP nie zawsze oznacza stan deprivacji materialnej i społecznej. Z drugiej strony wiele dzieci w biedniejszych państwach żyje w warunkach deprivacji materialnej, nawet jeśli dochody ich rodzin kształtują się powyżej granicy ubóstwa wyznaczonej wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem. W porównaniu z lepiej usytuowanymi rówieśnikami dzieci dorastające w ubóstwie lub skazane na wykluczenie społeczne słabiej radzą sobie w szkole, rzadziej cieszą się dobrym zdrowiem, a w dorosłym życiu trudniej jest im realizować w pełni swój potencjał. Główną przyczyną ubóstwa dzieci jest pozycja rodziców na rynku pracy, która z kolei jest silnie powiązana z ich poziomem wykształcenia i składem gospodarstwa domowego. W niektórych państwach członkowskich wskaźnik AROPE w odniesieniu do dzieci wychowywanych przez jedną osobę lub w rodzinach z większą liczbą dzieci niż troje lub wywodzących się ze środowiska migracyjnego lub romskiego jest do trzech razy wyższy niż w przypadku innych dzieci. Takie niekorzystne uwarunkowania często się kumulują.

Osoby urodzone poza UE są bardziej zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

W 2019 r. wskaźnik AROPE osób urodzonych poza UE (w wieku co najmniej 18 lat) był blisko dwukrotnie wyższy niż w przypadku osób urodzonych w UE (38 % wobec 19,6 %), co oznacza lukę wynoszącą prawie 18,4 p.p. W ostatnich latach luka ta utrzymywała się na stałym poziomie, oscylując wokół 19,5 p.p. W niektórych państwach członkowskich jest ona szczególnie duża: prawie 30 p.p. w Szwecji, Belgii i Grecji. Osoby urodzone poza UE doświadczają często również ubóstwa pracujących. W 2019 r. odpowiedni wskaźnik wynosił 21,2 % w porównaniu z 7,9 % w przypadku osób urodzonych w UE. Na szczeblu UE luka między tymi dwiema grupami utrzymuje się na stałym poziomie, ale dalej jest znaczna w przypadku niektórych państw członkowskich, w szczególności Hiszpanii, Luksemburga i Szwecji.

¹⁸⁸ Należy zauważyć, że jeden z elementów AROPE: „życie w gospodarstwie domowym o bardzo małej intensywności pracy” jest dostępny jedynie dla osób poniżej 60 lat. W związku z tym porównywalność AROPE wśród osób poniżej 60 lat a tych powyżej 60 lat jest ograniczona.

Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem (wskaźnik zagrożenia ubóstwem) zasadniczo nie ulegał zmianom przed kryzysem związanym z COVID-19. Przy 1,4 mln mniej osób zagrożonych ubóstwem w UE-27 odsetek ten nieznacznie spadł do 16,5 % w 2019 r. (z 16,8 % w 2018 r.) – zob. górna część wykresu 65. Sytuacja była znacznie gorsza od średniej w Rumunii, na Łotwie, w Bułgarii, Estonii, Hiszpanii, na Litwie i we Włoszech¹⁸⁹ – we wszystkich tych państwach odsetek wynosił powyżej 20 %. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem zmniejszył się na Litwie (-2,3 p.p.), w Słowenii (-1,3 p.p.), w Niemczech (-1,2 p.p.) i w Chorwacji (-1 p.p.). Ogółem po latach wzrostów i niedawnej poprawy średni wskaźnik zagrożenia ubóstwem jest stabilny i wrócił do poziomu z 2010 r. Ta ogólna stabilność jest jednak wynikiem złożonych zmian, które na szczeblu państw członkowskich są dość rozległe. Obserwuje się znaczne pogorszenie w niektórych państwach członkowskich (o ponad 2 p.p. lub więcej w Estonii, Luksemburgu, Niderlandach, Szwecji i Rumunii), ale również pewną poprawę (o ponad 2 p.p. w Chorwacji, Grecji i Polsce). Z najnowszych szacunków opartych na szybkich szacunkach Eurostatu wynika, że w odniesieniu do 2019 r. w większości państw zmiana będzie niewielka¹⁹⁰. Można w szczególności oczekiwać wzrostu wskaźnika zagrożenia ubóstwem w Słowenii i Szwecji oraz spadku na Cyprze, w Niemczech, Grecji, Hiszpanii i Rumunii. W momencie sporządzania niniejszego sprawozdania nie są jeszcze dostępne szybkie szacunki Eurostatu dotyczące dochodów w 2020 r. (a więc odzwierciedlające wpływ kryzysu).

Kryzys związany z COVID-19 prawdopodobnie nasili istniejące wyzwania w zakresie ubóstwa. W ramach najnowszego badania Wspólnego Centrum Badawczego¹⁹¹ zbadano wpływ pandemii na dochody gospodarstw domowych oraz efekt amortyzacji wynikający ze środków polityki budżetowej przyjętych w reakcji na kryzys. Odzwierciedlając efekt automatycznej stabilizacji systemów ochrony socjalnej i włączenia społecznego, a także wdrożonych dodatkowych środków, wskaźnik zagrożenia ubóstwem w UE wzrósłby jedynie o średnio 0,1 p.p. Zakotwiczony wskaźnik zagrożenia ubóstwem¹⁹² wzrósłby o 1,7 p.p., odzwierciedlając znaczne obniżenie granicy ubóstwa ze względu na kryzys związany z COVID-19. Państwa, w których nastąpił znaczny, wynoszący ponad 2 p.p. wzrost wskaźników ubóstwa, obejmowałyby Węgry, Słowację, Hiszpanię, Szwecję, Litwę i Czechy. Wzrost ubóstwa osiągnąłby podobny zakres jak ten, który nastąpił w latach 2008–2009 ze względu na kryzys finansowy.

¹⁸⁹ Na podstawie danych z 2018 r., ponieważ w momencie sporządzania niniejszego sprawozdania dane liczbowe dotyczące 2019 r. nie były dostępne.

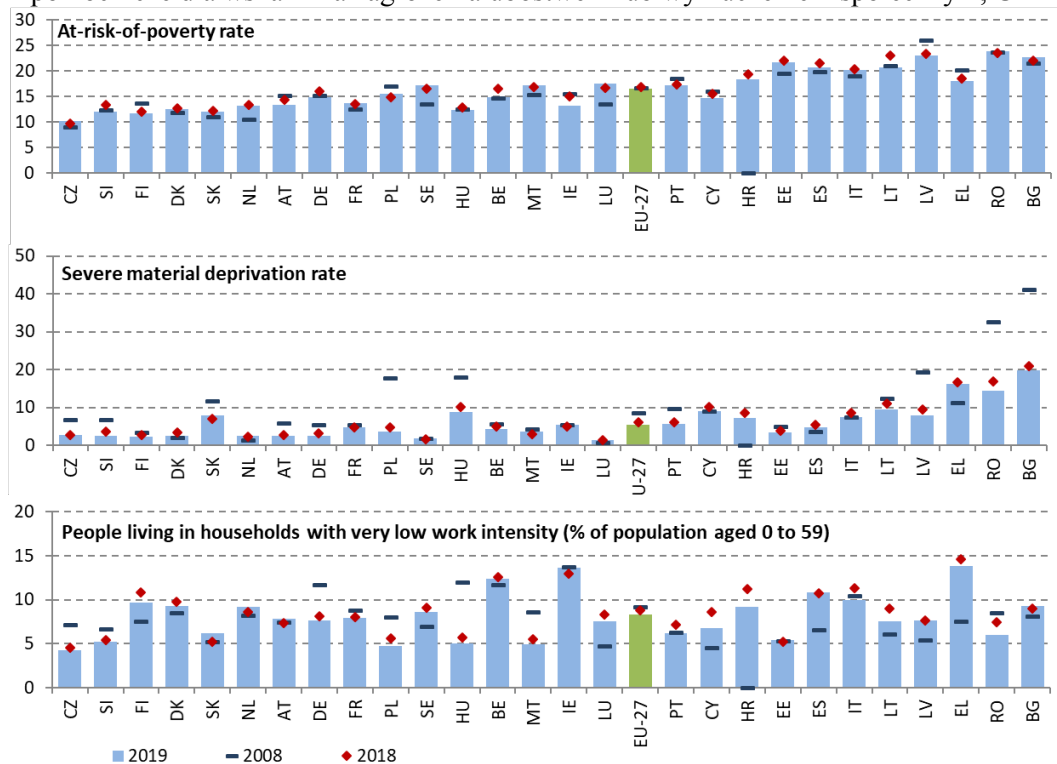
¹⁹⁰ Szybkie szacunki Eurostatu dotyczące dochodów w 2019 r. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!px93hB>

¹⁹¹ [Almeida i in. \(2020\). Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown. JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 06/2020 \[Dochody gospodarstw domowych i amortyzujący wpływ środków w zakresie polityki fiskalnej w okresie „wielkiego lockdownu”, dokumenty robocze JRC dotyczące reform podatkowych i strukturalnych nr 06/2020\]](https://europa.eu/!Jv39hX). Dostępne pod adresem <https://europa.eu/!JU66Gc> wraz z towarzyszącym dokumentem orientacyjnym <https://europa.eu/!JU66Gc>

¹⁹² W tym przypadku granica ubóstwa opiera się na wartości podstawowych symulacji EUROMOD na rok 2019, zamiast na wartości szacowanej granicy ubóstwa na rok 2020. Zob. wykres 9 na s. 17 sprawozdania.

Wykres 65: Sytuacja nadal się poprawia w szczególności w odniesieniu do pogłębionej deprivacji materialnej oraz osób żyjących w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych.

Wskaźniki pomocnicze dla wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, UE-27



Źródło: Eurostat, SILC. Uwaga: Wskaźniki są uszeregowane według wskaźnika AROPE w 2019 r. Ze względu na dostępność danych zagregowane dane w odniesieniu do UE dotyczące 2008 r. obejmują UK i nie obejmują HR. Przerwy w szeregu w przypadku BE w 2019 r. i w przypadku BG, DK, EE, LU i NL w latach wcześniejszych.

Przed pandemią deprivacja materialna zmniejszyła się w prawie wszystkich państwach.

W stosunku do poprzedniego roku w 2019 r. w UE-27 udało się uwolnić prawie 3 mln osób od pogłębionej deprivacji materialnej, a odsetek ludności żyjącej w tych warunkach wynosił 5,4 % – o pół punktu procentowego mniej niż w 2018 r. – zob. środkowa część wykresu 65. Poprawa w zakresie deprivacji materialnej przyczyniła się do dalszej poprawy wskaźnika AROPE, zwłaszcza dzięki spadkom w Rumunii, Polsce, Niemczech i Hiszpanii. Skutkuje to tym, że liczba osób doświadczających pogłębionej deprivacji materialnej jest o ponad 20 mln mniejsza niż w 2012 r., w którym wskaźnik ten osiągnął swoją szczytową wartość. Wydaje się jednak, że ta pozytywna tendencja, o ile jest obecna, słabnie w niektórych państwach z najwyższymi wskaźnikami (Bułgaria, Łotwa, Litwa i Grecja). Pomimo to należy zauważyć, że w państwach tych – z wyjątkiem Bułgarii, w której poprawa była niewielka – deprivacja materialna i społeczna¹⁹³ (tj. poszerzony wskaźnik, który uwzględnia więcej pozycji i pozycje związane z życiem społecznym) szybko malała.

Przed kryzysem związanym z COVID-19 pozytywna dynamika rynku pracy przyczyniała się do dalszych spadków odsetka osób mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych. W 2019 r. odsetek osób mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych wynosił ogółem 8,3 % w państwach UE-27, umiarkowanie malejąc w stosunku do roku poprzedniego – zob. dolna część wykresu 65. Chociaż ogólna tendencja była pozytywna lub stabilna w prawie wszystkich państwach członkowskich (z pewnymi wyjątkami, takimi jak Słowacja, Niderlandy i Austria), ulegnie ona prawdopodobnie odwróceniu ze względu na kryzys związany z COVID-19, odzwierciedlając wzrost bezrobocia i spadek liczby przepracowanych godzin, podkreślone w rozdziale 3.1.

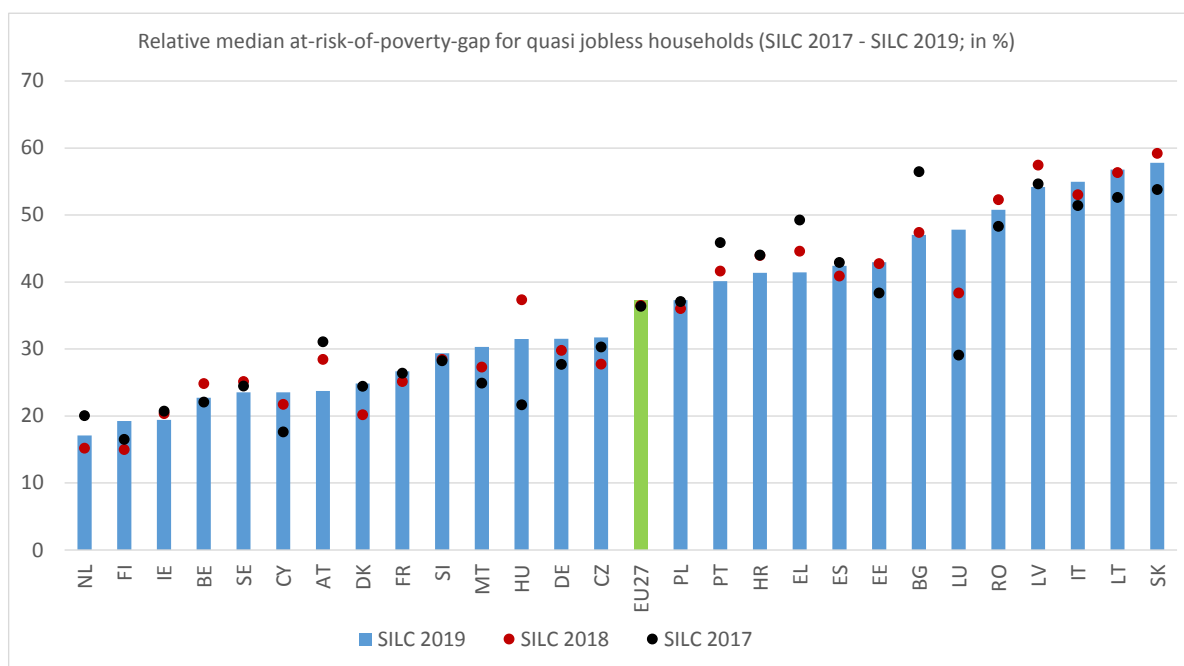
W 2019 r. ubóstwo pracujących pozostawało stabilne na wysokich poziomach, mimo kilku zauważalnych spadków. Po wartości szczytowej wynoszącej 9,8 % odnotowanej w UE-27 w 2016 r. ubóstwo pracujących utrzymywało się na wysokim poziomie 9 % (nieznacznie poniżej poziomu 9,3 % z 2018 r.; zob. również rozdział 3.1.1). Ubóstwo pracujących utrzymuje się na szczególnie wysokim poziomie w Rumunii (15,4 %), Hiszpanii (12,8 %), we Włoszech (11,8 %) i w Luksemburgu (12 %). W ostatnim roku w niektórych państwach członkowskich można zaobserwować poprawę (-1,5 p.p. na Słowenii, -1,1 p.p. w Bułgarii i Niemczech, -0,8 p.p. w Grecji). Ludzie pracujący na podstawie umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy są bardziej narażeni na ubóstwo pracujących (ogółem 15,1 % w UE-27), ale w niektórych państwach ludzie pracujący w pełnym wymiarze czasu pracy również są narażeni na wysokie związane z nim ryzyko. Ma to miejsce w szczególności w Rumunii, gdzie odsetek wynosi 12,3 %, w Hiszpanii – 10,7 % i Luksemburgu – 10 %.

¹⁹³ Za osobę doświadczającą deprivacji materialnej i społecznej uznaje się osobę, która doświadcza wymuszonego braku 5 z 13 pozycji deprivacji (zamiast 9 w przypadku pogłębionej deprivacji materialnej). Obejmują one pozycje związane z życiem społecznym (wypoczynek, internet, spotkania z przyjaciółmi/rodziną, kieszonkowe). Od 2014 r. gromadzone są dane dotyczące 7 nowych pozycji – 1 na poziomie gospodarstwa domowego i 6 na poziomie indywidualnym, tj. w odniesieniu do każdej z osób w wieku co najmniej 16 lat w danym gospodarstwie domowym.

W 2019 r. głębokość ubóstwa pozostała niezmienną pomimo ogólnej wzrostu poziomu dochodów. Luka dochodowa ubogich ukazuje odległość mediany dochodu osób zagrożonych ubóstwem od progu ubóstwa. W UE-27 luka ta wynosiła w 2019 r. 24,5 %, prawie bez zmian w porównaniu z 2018 r. Wśród państw z największą luką dochodową ubogich (ponad 25 % w Rumunii, Hiszpanii, na Węgrzech, na Łotwie, w Bułgarii, Grecji, Chorwacji i na Litwie¹⁹⁴) w 2019 r. wskaźnik ten poprawił się jedynie w Rumunii, na Litwie i w Grecji. Na Węgrzech luka dochodowa ubogich wzrosła o 4,8 p.p. Wzrosła ona również w państwach, w których poziom jest niższy od średniej (Austria +2,2 p.p., Szwecja +1,8 p.p. i Niemcy +1,2 p.p.). W wielu przypadkach głębokość ubóstwa nie zmniejszyła się, pomimo ogólnej poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej przed pandemią.

Wykres 66: Wskaźnik głębokości ubóstwa w odniesieniu do mediany w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych

Wskaźnik głębokości ubóstwa w odniesieniu do mediany w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych w latach 2017–2019.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu i mikrodanych pochodzących z SILC. Przerwa w szeregu w przypadku BE w 2019 r.

¹⁹⁴ Do grupy tej należą również Włochy i Słowacja na podstawie danych z 2018 r.

Ubóstwo osób żyjących w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych jest głębsze niż w przypadku innych grup. W 2019 r. w UE-27 luka dochodowa ubogich wśród ludności w wieku produkcyjnym (18–64 lata) żyjącej w gospodarstwach domowych osób (quasi-) bezrobotnych¹⁹⁵ wzrosła do 37,3 % w 2019 r. (36,5 % w 2018 r.). Słowacja, Litwa, Włochy, Łotwa i Rumunia nadal odnotowują największe luki dochodowe ubogich pomimo pewnej poprawy (wykres 66). Wskaźnik ten wynosi mniej niż 20 % w Niderlandach, Finlandii i Irlandii. Największy wzrost obserwuje się w Luksemburgu (+9,4 p.p.). Wysokie wskaźniki sugerują niską adekwatność i niewielki zasięg objęcia świadczeniami, ponieważ nie wypełniają one dobrze tej luki.

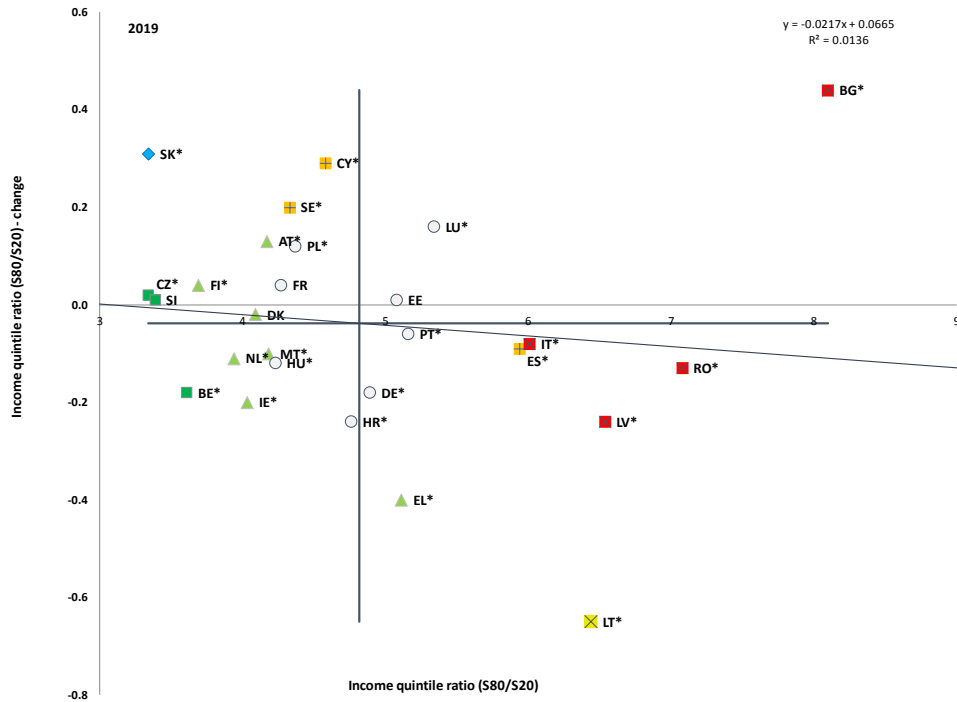
Osoby z niepełnosprawnościami są znacznie bardziej zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym niż osoby bez niepełnosprawności. W 2019 r. zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było w UE-27 28,4 % osób z niepełnosprawnościami, natomiast wśród osób bez niepełnosprawności odsetek ten wynosił 18,4 %, co oznacza różnicę w wysokości 10 p.p. Bardzo ważnym czynnikiem wyjaśniającym jest stopień niepełnosprawności: zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było 34,7 % osób z poważną niepełnosprawnością w wieku co najmniej 16 lat, w porównaniu z 26 % osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Wskaźnik ten oblicza się jako różnicę między medianą ekwiwalentnego całkowitego dochodu netto osób żyjących poniżej progu zagrożenia ubóstwem i przy bardzo małej intensywności pracy a wartością progu zagrożenia ubóstwem, wyrażoną jako procent progu zagrożenia ubóstwem. Próg ten ustala się na poziomie 60 % krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji wszystkich osób w danym kraju, a nie w całej UE.

¹⁹⁶ EU-SILC (2019), odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z podziałem na stopień ograniczenia aktywności, płeć i wiek [hlth_dpe010].

Wykres 67: Nierówności w dochodach ogółem nieznacznie zmalały, przy czym w niektórych państwach członkowskich odnotowano umiarkowany wzrost.

Wskaźnik zróżnicowania kwintylowego i zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, SILC. Okres: wartości w 2019 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2018 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. Przerwa w szeregu w przypadku BE. Statystycznie istotne zmiany oznaczono gwiazdką (*).

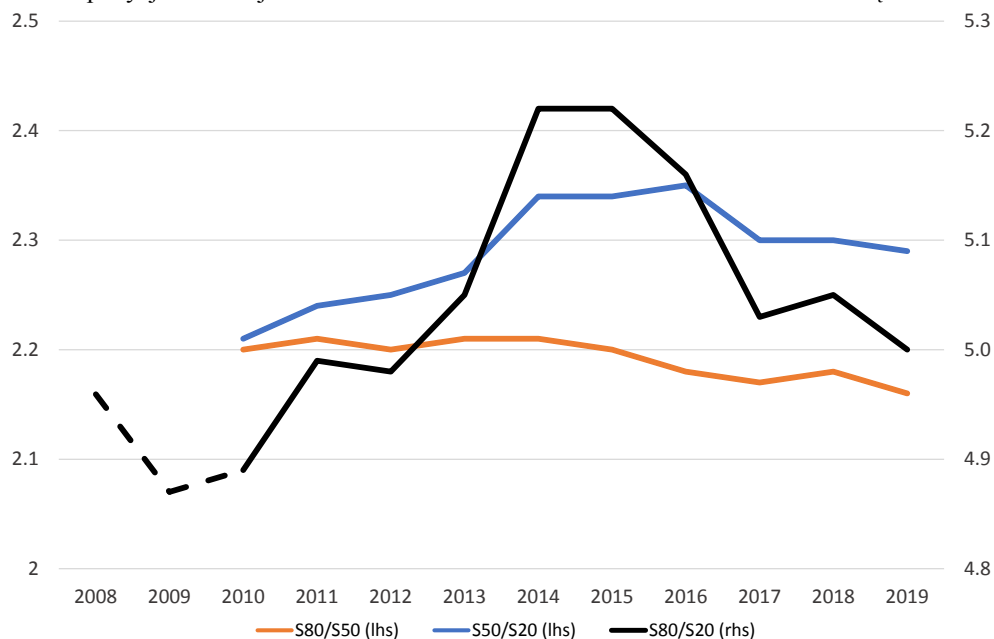
Chociaż ogólne nierówności w dochodach nadal średnio nieznacznie się zmniejszały, ich dynamika wskazuje na osłabienie konwergencji we wszystkich państwach członkowskich przed kryzysem związanym z COVID-19. W 2019 r. w UE-27 udział w dochodach górnych 20 % rozkładu dochodów był prawie 5-krotnie większy od udziału dolnych 20 % rozkładu dochodów i kształtował się nieco poniżej wskaźnika z roku poprzedniego (5,05). Wskaźnik nierówności w dochodach utrzymywał się na wysokim poziomie znacznie przekraczającym 7 w szczególności w Bułgarii i Rumunii (oba państwa w „sytuacji krytycznej” zgodnie z metodyką tablicy wskaźników społecznych – zob. wykres 67). Możliwości poprawy sytuacji były ograniczone, zwłaszcza wśród krajów o najwyższym poziomie nierówności w dochodach. Niemniej jednak nierówności uległy znacznemu zmniejszeniu na Litwie („wyniki słabe, lecz poprawiające się”) i w Grecji („wyniki powyżej średniej” z powodu niedawnej poprawy). Inne przypadki zmniejszenia można zauważyć w Niemczech. Ogólnie występuje ograniczona konwergencja we wszystkich państwach z wyjątkiem Bułgarii, w której wynik odstaje od innych przy znacznym wzroście wskaźnika zróżnicowania kwintylowego (+0,44). Zgodnie ze wstępnymi szacunkami Wspólnego Centrum Badawczego¹⁹⁷ środki z zakresu polityki mogłyby w szerokim zakresie przeciwdziałać efektowi zwiększającemu nierówności wynikającemu z pandemii COVID-19 w 2020 r. Nawet jeśli kryzys związany z COVID-19 spowoduje znaczny wzrost nierówności (+3,3 % we współczynniku Giniego), środki z zakresu polityki zmniejszyłyby nierówności o 1 %. Dla porównania kryzys w latach 2008–2009 doprowadził do niewielkiego zmniejszenia nierówności w dochodach.

Ogólny wzrost nierówności w dochodach w ostatnim dziesięcioleciu był spowodowany wzrostem nierówności w dolnym segmencie rozkładu dochodów. Nierówność w całym rozkładzie dochodów można rozłożyć na tę w górnym segmencie i tę w dolnym jej segmencie. Wskaźnik zróżnicowania kwintylowego, S50/S20, wykorzystuje się do pomiaru związku pomiędzy udziałami w dochodach na medianie i w dolnych 20 % rozkładu dochodów. Pomiar ten wynosił w 2019 r. 2,29, stabilnie w porównaniu z 2018 r. (2,3). Ożywienie gospodarcze umożliwiło dalszy spadek od szczytu w 2016 r. (2,36), ale nie mogło w pełni zrównoważyć ogólnego wzrostu obserwowanego od 2010 r. (z 2,21) – zob. wykres 68, w którym wyjaśniono ogólny wzrost nierówności w dochodach w ciągu dziesięciu lat. W podobny sposób wskaźnik S80/S50 służy do pomiaru nierówności w górnej części rozkładu dochodów. W ciągu dziesięciu lat wskaźnik ten w rzeczywistości utrzymywał się zasadniczo na stabilnym poziomie, a nawet nieznacznie spadł (z 2,2 do 2,17).

¹⁹⁷ Zob. [Almeida i in. \(2020\)](#), jak wymieniono powyżej.

Wykres 68: W ciągu ostatnich dziesięciu lat nierówność zwiększyła się w dolnym segmencie rozkładu dochodów

Dekompozycja tendencji w zakresie nierówności w dochodach w ostatnim dziesięcioleciu.



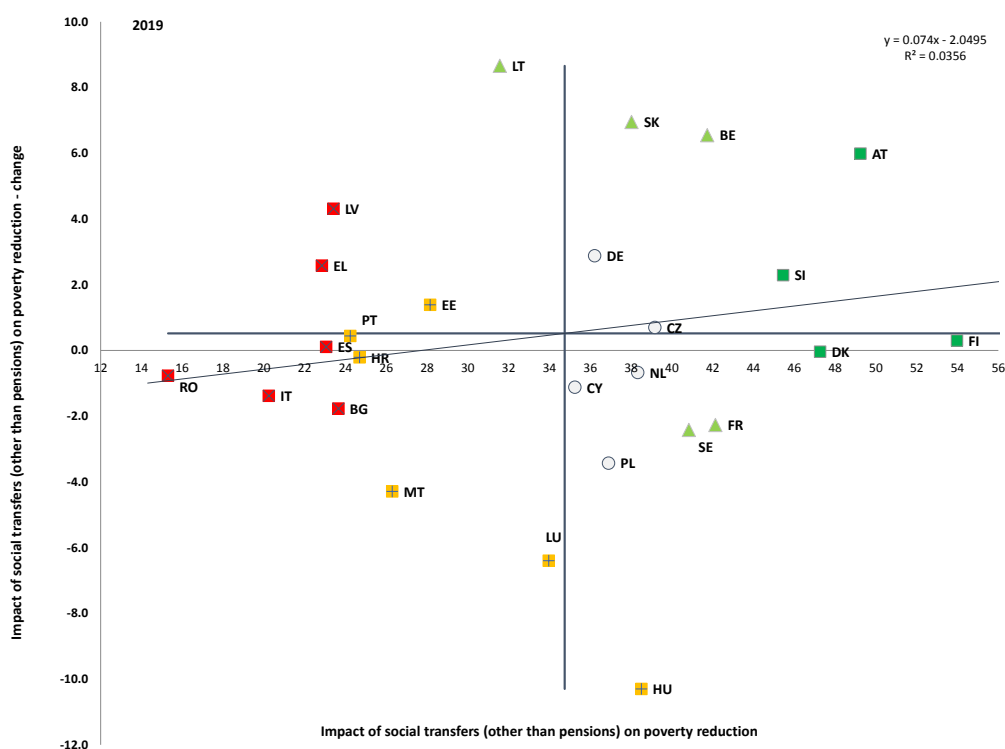
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu i danych pochodzących z SILC.

Dochód dolnych 40 % ludności w dalszym ciągu wzrastał nieco szybciej od średniej. Odsetek dochodów gospodarstw domowych w dolnym segmencie 40 % rozkładu dochodów powoli wzrastał do 2019 r., zgodnie z umiarkowaną poprawą w zakresie wcześniej wspomnianej nierówności w dochodach. Średnia UE osiągnęła 21,4 % w 2019 r., w porównaniu z 21,19 % w 2018 r. (z minimum na poziomie 20,9 % w 2014 r. i 2015 r.). Gospodarstwa domowe plasujące się w dolnym segmencie 40 % rozkładu zwiększyły udział w dochodach głównie w Niemczech, Grecji, na Litwie i Węgrzech, natomiast ich udział w dochodach zmalał w Bułgarii, Luksemburgu, Polsce i Szwecji.

Do 2017 r. (roku najnowszych dostępnych danych) wydatki na ochronę socjalną w UE w dalszym ciągu rosły niemal we wszystkich państwach członkowskich. Większość tych większych wydatków przeznaczona została na emerytury i potrzeby zdrowotne¹⁹⁸. Te wzrosty wydatków socjalnych w latach 2012–2017 wynikały głównie z dalszego wzrostu wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe (wynikającego częściowo z czynników demograficznych), z wyjątkiem Grecji, oraz na opiekę zdrowotną. Z kolei wydatki na świadczenia dla bezrobotnych ustabilizowały się po 2010 r. i maleją od 2014 r. wraz z poprawą środowiska gospodarczego. Od 2013 r. wydatki na rodziny, mieszkalnictwo i zwalczanie wykluczenia społecznego nieco wzrosły. Wydatki związane z chorobą i niepełnosprawnością znacznie przyczyniły się do ogólnego wzrostu wydatków w większości państw członkowskich, oprócz Grecji i Polski, gdzie odnotowano ich spadek.

Wykres 69: Skuteczność świadczeń społecznych w ograniczaniu ubóstwa spada w niektórych państwach członkowskich.

Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury) na ograniczenie ubóstwa i zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, SILC. Okres: wartości w 2019 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2018 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. Przerwa w szeregu w przypadku BE w 2019 r.

¹⁹⁸ Zob. s. 33 w Komisja Europejska (2020). Employment and Social Developments in Europe [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie]. Roczny przegląd z 2020 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!MM76mf>

Chociaż wpływ transferów socjalnych (z wyłączeniem emerytur) na ubóstwo jest stabilny, utrzymują się znaczne różnice między państwami członkowskimi pod względem poziomów i dynamiki. Ogólnie wskaźnik ten utrzymywał się w 2019 r. na stabilnym poziomie w UE-27 w porównaniu z rokiem poprzednim (32,38 % wobec 32,8 % w 2018 r.). Znacznie różnią się jednak wyniki i dynamika – zob. wykres 69. Państwami osiągającymi najlepsze wyniki są Finlandia, Austria, Dania i Słowenia – powyżej 45 %, natomiast najgorsze wyniki pod tym względem – poniżej 24 % lub zbliżone do tej wartości – mają Rumunia, Grecja, Hiszpania, Bułgaria i Portugalia. Litwa i Łotwa wykazują znaczną poprawę, osiągając wyniki odpowiednio poniżej średniej UE i blisko niej (+8,7 p.p. i +4,3 p.p.), natomiast Luksemburg, Malta, a w szczególności Węgry odnotowują znaczny spadek (odpowiednio o 6,4 p.p., 4,3 p.p. i 10,3 p.p.). Z wykresu nie wynika wyraźna zależność między poziomami a zmianami.

Kryzys związany z COVID-19 przypomina w bolesny sposób o znaczeniu ochrony socjalnej. Mechanizmy ubezpieczeń społecznych mogą pomóc w „spłaszczeniu” krzywej pandemii dzięki umożliwieniu pracownikom pozostawania w domach w razie potrzeby. Mogą również łagodzić gospodarcze i społeczne skutki zmniejszonej działalności gospodarczej, jednocześnie wspierając pracowników dzięki transformacji ekologicznej i cyfrowej. Mechanizmy te nie zawsze są jednak dostępne dla pracowników zatrudnionych na warunkach niestandardowych i dla osób samozatrudnionych. Mogą one również nie być wystarczające lub adekwatne w czasach pandemii.

Pomimo środków rządowych przyjętych w celu ochrony miejsc pracy (np. rozwiązań w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu) do lata 2020 r. występowały sygnały świadczące o znacznym wzroście liczby beneficjentów świadczeń dla bezrobotnych (zob. również rozdział 3.3). Wśród tych państw, w przypadku których dostępne są najnowsze dane, stosunkowy wzrost liczby beneficjentów świadczeń dla bezrobotnych od lutego 2020 r. był szczególnie znaczny (ponad 50 %) w Austrii, Estonii, Hiszpanii, na Węgrzech, Malcie i w Słowacji¹⁹⁹. Na tym etapie nie było natomiast zbyt wiele do zasygnalizowania w zakresie zmieniających się tendencji dotyczących liczby beneficjentów świadczeń z pomocy społecznej i rent inwalidzkich, przy czym na podstawie dostępnych danych liczbowych na ogół nie występują natychmiastowe, wyraźne oznaki wzrostu liczby beneficjentów świadczeń.

¹⁹⁹ Zob. 2020 SPC *Annual Review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies* [Roczny przegląd Komitetu Ochrony Socjalnej z 2020 r. dotyczący przeglądu sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej i rozwoju sytuacji w zakresie polityki ochrony socjalnej]. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!FN69gB>

Z ram monitorowania dotyczących dostępu do ochrony socjalnej wynika, że nadal istnieją znaczne luki w ochronie osób samozatrudnionych i pracowników zatrudnionych na warunkach niestandardowych. Niektóre grupy osób samozatrudnionych nie mają dostępu do świadczeń z tytułu choroby w czterech państwach członkowskich, do ubezpieczenia od utraty pracy w jedenastu oraz do ubezpieczenia od wypadków przy pracy i chorób zawodowych w dziewięciu. Ze sprawozdania monitorującego wynika, że dostęp do ochrony socjalnej może również być bardziej ograniczony w przypadku niektórych rodzajów pracowników zatrudnionych na warunkach niestandardowych. Luki te mogą dotyczyć pracy dorywczej, pracy na wezwanie, krótkoterminowych umów stałych, pracy sezonowej, przygotowania zawodowego lub staży. Przykłady niestandardowych form pracy w poszczególnych krajach obejmują miniprace w Niemczech, umowy cywilnoprawne w Polsce, umowy o dzieło w Czechach, umowy o pracę o nieregularnych dochodach na Słowacji, pracowników domowych w Hiszpanii i umowy uproszczone na Węgrzech. Takie umowy mogą stanowić znaczną część rynku pracy.

Nawet jeśli niektórzy pracownicy zatrudnieni na warunkach niestandardowych i osoby samozatrudnione są formalnie objęte ochroną socjalną, w rzeczywistości mogą mieć do niej ograniczony dostęp. Ograniczony dostęp oznacza, że pracownicy nie mają możliwości gromadzenia i pobierania odpowiednich uprawnień, z których mogliby korzystać w razie potrzeby. Bariery obejmują minimalne kwalifikujące się okresy, czas oczekiwania oraz brak możliwości przenoszenia uprawnień w zakresie ochrony socjalnej. Uprawnienia w zakresie ochrony socjalnej nie zawsze są zachowywane, kumulowane lub przenoszone w przypadku zmiany statusu na rynku pracy. Ze względu na zmiany w świecie pracy taka elastyczność staje się coraz ważniejsza, a brak możliwości przenoszenia uprawnień może utrudniać dynamikę rynku pracy i dopasowanie podaży i popytu na tym rynku. W kilku państwach członkowskich barierę w zakresie zmiany sektora lub formy zatrudnienia mogą stanowić brak regulacji, wysokie koszty i rozbieżne przepisy regulujące poszczególne systemy. Ponadto w wielu państwach brak przejrzystych informacji na temat praw do zabezpieczenia społecznego uniemożliwia ludziom podejmowanie świadomych decyzji.

Środki tymczasowe nie zastępują potrzeby rozszerzenia ochrony socjalnej na osoby, które nie są nią objęte, w sposób bardziej trwały. Większość środków wdrożonych na początku kryzysu związanego z COVID-19 zaprezentowano jako mające charakter tymczasowy. Na etapie odbudowy gospodarki potrzebne są nieustanne starania na rzecz utrzymania i wzmocnienia ochrony socjalnej dla wszystkich, w tym dla osób samozatrudnionych. Wykorzystując reakcję na kryzys, należy w dalszym ciągu podnosić poziom ochrony osób samozatrudnionych oraz pracowników zatrudnionych w niestandardowych formach na zasadzie strukturalnej, zgodnie z zaleceniem dotyczącym dostępu do ochrony socjalnej.

Adekwatność systemów dochodu minimalnego maleje w prawie wszystkich państwach członkowskich w porównaniu z progami ubóstwa i dochodami osób nisko uposażonych.

Adekwatność świadczeń zapewniających dochód minimalny można monitorować²⁰⁰ zarówno przez porównanie dochodu beneficjentów z krajowym progiem ubóstwa, jak i z dochodem osób nisko uposażonych²⁰¹. Odniesienia te wskazują odpowiednio na wpływ programów na ograniczanie ubóstwa dochodowego, jak również na wymiar aktywizacji i potencjalny efekt zniechęcający. W przypadku najpóźniejszego dostępnego roku dochodu (2018) adekwatność systemów dochodu minimalnego ogólnie malała w UE-27, odzwierciedlając fakt, że dochody beneficjentów dochodu minimalnego pozostają w tyle za ogólnymi zmianami w dochodach w ramach ekspansji gospodarczej poprzedzającej kryzys związany z COVID-19. Chociaż taki spadek adekwatności jest powszechny, w niektórych państwach jest on większy w porównaniu z dochodami osoby nisko uposażonej (Estonia -18,2 p.p., Czechy -7 p.p., Luksemburg -5,8 p.p.). Tylko w dwóch państwach adekwatność minimalnego dochodu jest bliska progowi ubóstwa (Irlandia i Niderlandy), natomiast w Rumunii, Bułgarii, na Węgrzech, we Włoszech²⁰², w Czechach i na Słowacji utrzymywała się poniżej jednej trzeciej progę ubóstwa.

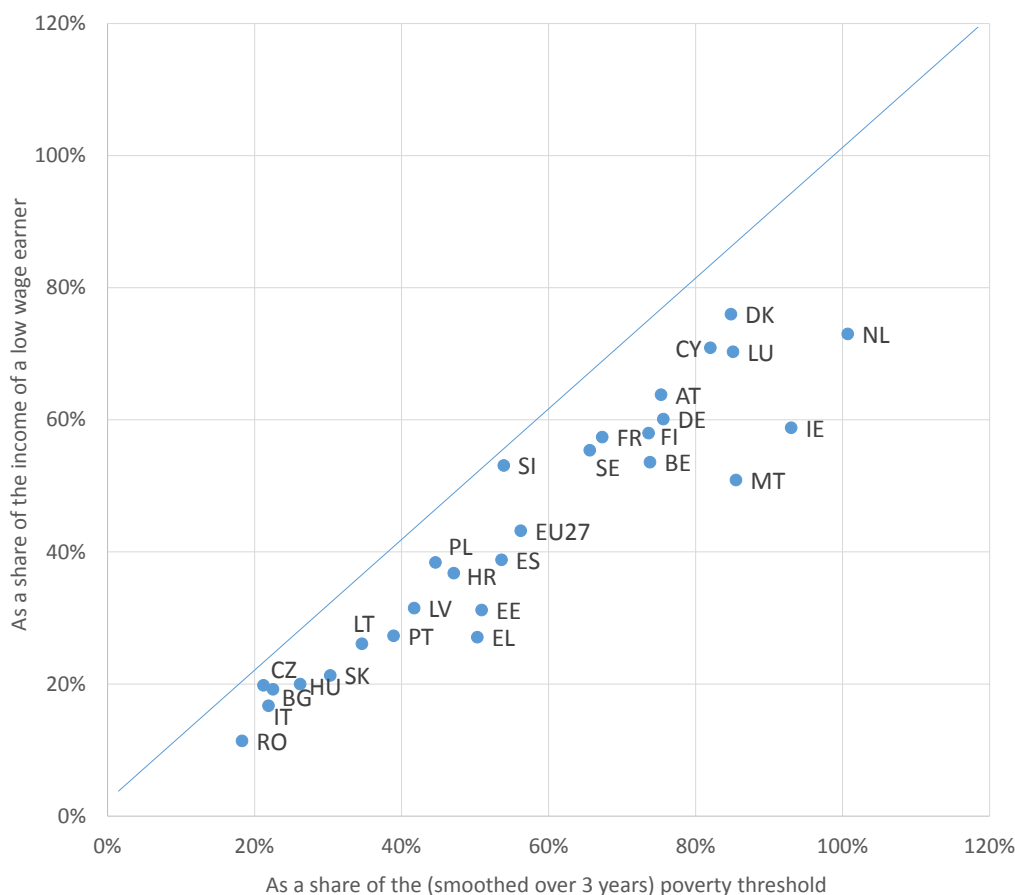
²⁰⁰ Zgodnie z metodyką ustaloną w ramach analizy porównawczej dotyczących minimalnego dochodu, zob. wspólne sprawozdania o zatrudnieniu na lata 2019 i 2020.

²⁰¹ W analizie porównawczej „osoba nisko uposażona” została określona jako osoba zarabiająca 50 % średniej krajowej płacy brutto.

²⁰² Pod uwagę wzięto „dochód zapewniający włączenie społeczne” – obowiązujący przed wprowadzeniem – w 2019 r. – aktualnie obowiązującego „dochodu obywatelskiego” (reddito di cittadinanza).

Wykres 70: Adekwatność wsparcia dochodu minimalnego różni się między poszczególnymi państwami członkowskimi.

Dochód netto osób uzyskujących dochód minimalny jako % proggu zagrożenia ubóstwem (rozłożony na trzy lata) i dochodu nisko uposażonych (rok finansowy 2018)



Źródło: Eurostat, OECD.

Uwagi: wykres dotyczy bezdzietnych osób stanu wolnego. Dochód netto osób uzyskujących dochód minimalny może również obejmować inne rodzaje świadczeń niż dochód minimalny (np. świadczenia mieszkaniowe). Jako osobę nisko uposażoną przyjęto osobę pracującą w pełnym wymiarze i zarabiającą 50 % średniego wynagrodzenia. Przerwa w szeregu w przypadku BE.

Przed wybuchem pandemii zakres świadczeń społecznych dla osób uboższych był zasadniczo

stabilny. Wskaźnik beneficjentów świadczeń służy do pomiaru odsetka osób w wieku

produkcyjnym (w wieku 18–59 lat) zagrożonych ubóstwem, którzy otrzymują jakiegokolwiek

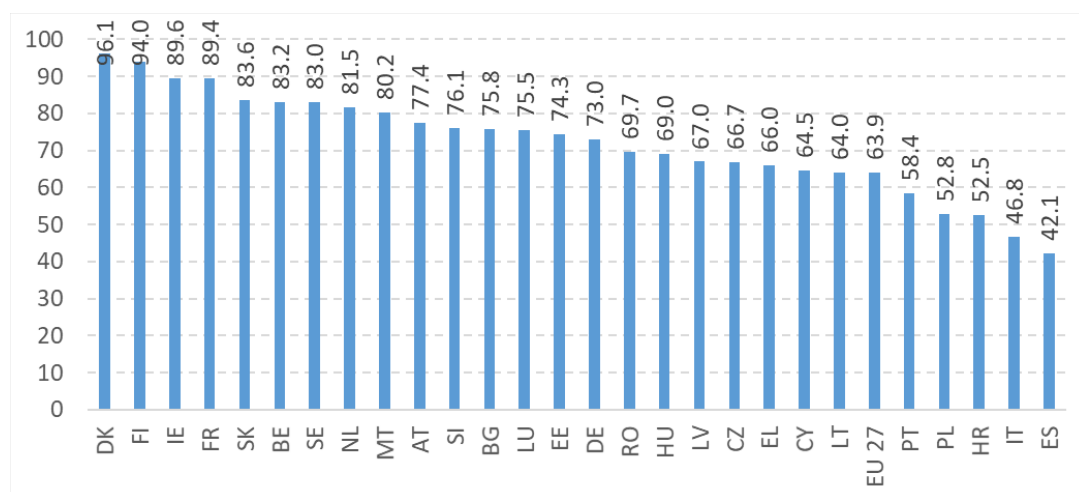
świadczenia (z wyjątkiem świadczeń z tytułu starości). Wskaźnik ten sięga od 42,1 % w Hiszpanii

do 96,1 % w Danii, zaś średnia dla UE-27 wynosi 63,9 %, co stanowi niewielki spadek (-2 p.p.)

w porównaniu z poprzednim rokiem.

Wykres 71: W kilku państwach członkowskich duży odsetek ludności zagrożonej ubóstwem nie otrzymuje żadnych świadczeń

Wskaźnik beneficjentów świadczeń (odsetek osób w wieku 18–59 lat, którzy otrzymują jakiegokolwiek świadczenia z wyjątkiem świadczeń z tytułu starości) wśród ludności zagrożonej ubóstwem, 2018 r.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych SILC pochodzących z Eurostatu.

Niezdolność do ogrzania domu maleje i różni się znacznie w zależności od kraju. Skala

ubóstwa energetycznego zmniejszyła się średnio z 11,2 % w 2012 r. do 6,9 % w 2019 r. Odsetek ludności niezdolnej do zaspokojenia potrzeb w zakresie ogrzewania gwałtownie spadał (o 5 p.p. lub więcej) na Malcie, w Bułgarii, na Łotwie, Litwie, Węgrzech, Cyprze, w Grecji, Polsce, Portugalii, we Włoszech i w Rumunii, natomiast wzrastał o 2,3 p.p. na Słowacji oraz o 1,8 p.p. w Luksemburgu. W UE-27 dotyczy to 18,8 % ludzi zagrożonych ubóstwem (w porównaniu z 5 % w przypadku ludzi żyjących w gospodarstwach domowych z co najmniej 60 % mediany ekwiwalentnego dochodu). Osoby samotne w wieku 65 lat lub starsze (10,2 %) lub osoby samotnie wychowujące dzieci (10,5 %) były bardziej narażone niż przeciętny mieszkaniec. Niedawno przyjęte zalecenie Komisji w sprawie ubóstwa energetycznego²⁰³ obejmuje wytyczne oraz lepsze rozumienie ubóstwa energetycznego w UE wraz z krajowymi planami państw członkowskich w dziedzinie energii i klimatu, a także ich oceną przez Komisję.

²⁰³ C(2020) 9600 final.

Adekwność wysokooci emerytur uległa pewnemu pogorszeniu w 2019 r. Wskaźnik AROPE wśród osób w wieku 65 lat lub starszych nieco wzrósł w UE-27 z 18,4 % w 2018 r. do 18,5 % w 2019 r., choć wynik ten wciąż jest dużo niższy niż w 2008 r. (23,3 %). Utrzymują się różnice w zależności od płci (16,1 % wśród starszych mężczyzn i 21 % wśród starszych kobiet). Różnice między państwami członkowskimi są znaczne – od 9,6 % w Luksemburgu do 47,1 % w Bułgarii. Wzrost wskaźnika AROPE wynika głównie z relatywnego ubóstwa, przy czym próg ubóstwa wzrósł we wszystkich 27 krajach z wyjątkiem Szwecji. Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej natomiast w dalszym ciągu utrzymuje tendencję spadkową: po spadku z poziomu 7,5 % w 2008 r. do 4,7 % w 2018 r. w 2019 r. nastąpił kolejny spadek do 4,4 %. Również zagregowana stopa zastąpienia²⁰⁴ nieco zmalała – z 58 % w 2018 r. do 57 % w 2019 r. – co świadczy o względnym pogorszeniu świadczeń emerytalnych w stosunku do dochodów z pracy w starszym wieku; wciąż jest ona wyższa niż w 2008 r. (52 %). Różnica między kobietami a mężczyznami (przy czym średnio wśród kobiet występuje niższy poziom zastąpienia) zmalała z 5 punktów procentowych do 4 i od 2008 r. utrzymywała się zasadniczo na stałym poziomie pomimo relatywnego wzrostu zatrudnienia kobiet.

Luka emerytalna między kobietami a mężczyznami w dalszym ciągu powoli maleje. Luka emerytalna między kobietami a mężczyznami²⁰⁵ maleje o około 1 p.p. rocznie od 2010 r. i w 2018 r. osiągnęła poziom 29,1 % (osoby w wieku od 65 do 74 lat). Z ostatnich danych z 2019 r. wynika, że luka emerytalna między kobietami a mężczyznami była największa w Luksemburgu, na Malcie, w Niderlandach (ponad 40 %), w Austrii, na Cyprze (nieco powyżej 35 %), natomiast najmniejszą różnicę (poniżej 10 %) odnotowano w Estonii (0,2 %), Danii (6,7 %) i w Słowenii (9,4 %).

Pandemia COVID-19 uwypukliła jeszcze wyraźniej potrzeby osób starszych w zakresie opieki. Od wybuchu epidemii COVID-19 co piąta osoba w wieku co najmniej 50 lat, która potrzebowała opieki, stwierdziła, że uzyskanie potrzebnej opieki stało się trudniejsze²⁰⁶; wynika to albo z braku możliwości dotarcia opiekunów do takich osób albo z tego, że osoby te nie mogły sobie już na taką opiekę pozwolić.

²⁰⁴ Zagregowana stopa zastąpienia to mediana indywidualnych emerytur brutto osób w wieku od 65 do 74 lat w stosunku do mediany indywidualnych zarobków brutto osób w wieku od 50 do 59 lat z wyłączeniem innych świadczeń społecznych.

²⁰⁵ Lukę emerytalną między kobietami a mężczyznami definiuje się jako różnicę procentową średniej indywidualnej emerytury wszystkich kobiet objętych badaniem w stosunku do średniej indywidualnej emerytury porównywalnej grupy mężczyzn.

²⁰⁶ Badanie SHARE, edycja ósma, wstępne wyniki.

Ogółem, przystępność cen mieszkań dla gospodarstw domowych w Europie w 2019 r. w dalszym ciągu się zwiększała, choć między państwami członkowskimi występują istotne dysproporcje. W 2019 r. 9,4 % populacji UE-27 żyło w gospodarstwach domowych, w których wydawano co najmniej 40 % ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji na opłacenie mieszkania (miara przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi). Wskaźnik ten był najwyższy w Grecji (36,2 %), nieco niższy w Bułgarii i Danii (ponad 15 %), a najniższy w Finlandii, na Malcie i na Cyprze (mniej niż 4 % populacji). Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi wśród ludności zagrożonych ubóstwem był znacznie wyższy (35 % w 2019 r.), przy czym między państwami członkowskimi występują znaczne różnice. W Grecji 88 % ludności zagrożonej ubóstwem było przeciążonych wydatkami mieszkaniowymi, w Danii – 74 %, a w Bułgarii w Niemczech – 48 %. Jednocześnie na Litwie, Łotwie, w Finlandii, Estonii, na Cyprze oraz na Malcie mniej niż 20 % ludności zagrożonej ubóstwem wydawało co najmniej 40 % dochodu do dyspozycji na wydatki mieszkaniowe. Ogółem przystępność cen mieszkań – zarówno na prywatnym rynku wynajmu, jak i na rynku o niższych cenach – bardziej dotyka najemców niż właścicieli obciążonych hipoteką. Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi był najwyższy w miastach (11,9 %), natomiast najniższy na obszarach wiejskich (6,8 %).

W ciągu ostatnich dziesięciu lat poprawiły się warunki mieszkaniowe, ale 4 % ludności UE-27 wciąż żyła zatłoczonych budynkach mieszkalnych lub cierpiała z powodu istotnych problemów jakościowych. Takie problemy obejmowały brak łazienki lub toalety, przeciekający dach w lokalu lub lokal uznawany za zbyt ciemny. Przeludnienie lub niskiej jakości lokale w nieproporcjonalny sposób wpływają na osoby zagrożone ubóstwem i najemców, w szczególności tych na rynku najmu subsydiowanego. W 2019 r. osoby urodzone poza UE doświadczały także większych problemów, jeżeli chodzi o dostęp do przyzwoitych warunków mieszkaniowych, przy czym wśród tych osób występował wyższy wskaźnik przeludnienia (27,6 % w stosunku do 14,2 % w przypadku osób urodzonych w UE) oraz wyższy wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi (19,1 % w stosunku do 8,8 %).

W ciągu ostatnich dziesięciu lat w większości państw członkowskich Unii Europejskiej stale wzrastał poziom bezdomności. Na podstawie badań szacuje się, że każdej nocy w UE co najmniej 700 000 osób śpi na ulicy lub w obiektach zakwaterowania zastępczego lub tymczasowego – jest to o 70 % więcej niż 10 lat temu²⁰⁷. Ponadto ryzyko bezdomności rozszerza się na różne grupy społeczeństwa. W Szwecji w latach 1993–2017 odsetek kobiet wśród bezdomnej ludności wzrósł od 17 % do 38 %. W Niderlandach w latach 2009–2018 ponad trzykrotnie zwiększyła się liczba bezdomnej młodzieży – z 4 000 do 12 600. Ponadto wśród bezdomnej ludności przeważają uchodźcy i osoby ubiegające się o azyl. W Niemczech rodziny z dziećmi stanowią 27,2 % bezdomnych uchodźców w stosunku do 13 % pozostałej bezdomnej populacji. W Barcelonie 52,3 % bezdomnych osób to obywatele państw trzecich. W Grecji 51 % spośród 3 774 małych dzieci bez opieki to osoby bezdomne. Osoby doświadczające bezdomności zmagają się także z dysproporcjami w zakresie zdrowia: wysokimi odsetkami przewlekłych zaburzeń psychicznych i fizycznych, problemami związanymi z nadużywaniem substancji odurzających i krótszym średnim trwaniem życia.

Kryzys związany z COVID-19 spowodował niespotykane dotąd obciążenie systemów ochrony zdrowia państw członkowskich. Oprócz obciążenia zdolności państw członkowskich w zakresie reagowania w sytuacjach kryzysowych kryzys spowodował zaostrzenie istniejących problemów strukturalnych w zakresie efektywności, dostępności i odporności systemów ochrony zdrowia. Problemy te związane są na przykład z niewystarczającym finansowaniem inwestycji w dziedzinie zdrowia (w tym w zakresie gotowości na kryzys i odporności), ograniczoną koordynacją i integracją opieki, słabą podstawową opieką zdrowotną, utrzymującymi się przeszkodami, jeżeli chodzi o dostęp do opieki zdrowotnej, oraz niezaspokojonymi potrzebami w zakresie opieki medycznej. Takie trudności silnie wpłynęły na osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, zwłaszcza ze względu na wysokie koszty ponoszone przez samych pacjentów.

²⁰⁷ FEANTSA (2020), Piąty przegląd wykluczenia mieszkaniowego w Europie.

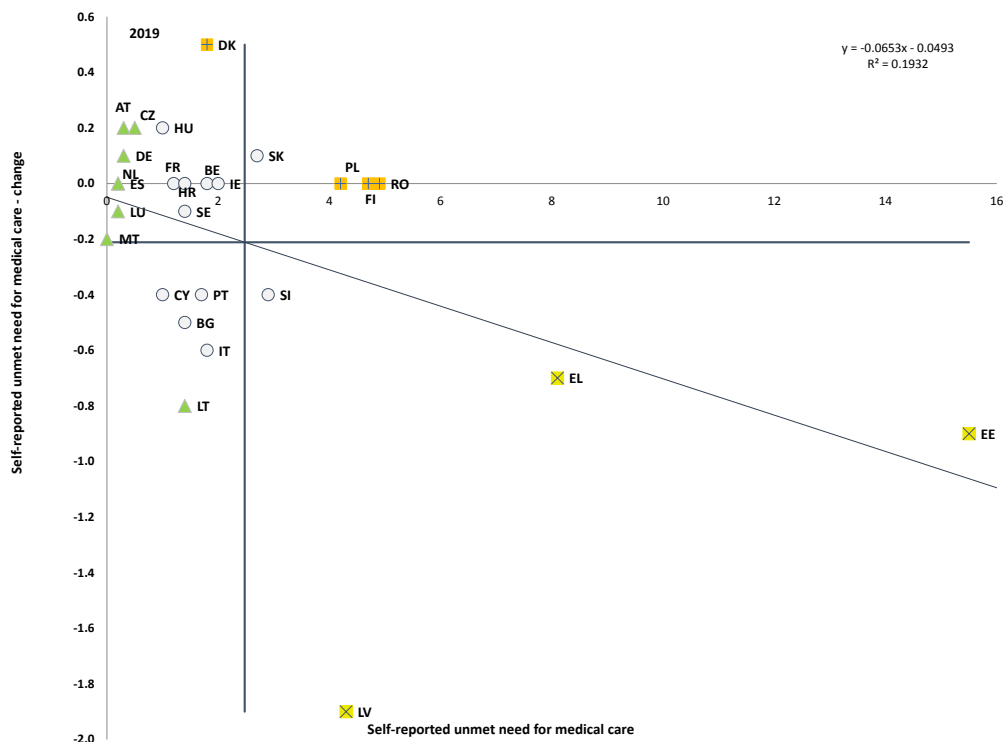
Różnice między państwami członkowskimi pod względem odsetka osób zgłaszających niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej są znaczne, pod względem poziomu i zmian. W przeciwieństwie do sytuacji w poprzednim roku, w 2019 r. widoczna jest ujemna korelacja między poziomem niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej a zmianami tych potrzeb, co oznacza, że stosunkowo wyższy spadek tego odsetka odnotowano w ostatnim okresie w tych krajach, w których subiektywnie postrzegany poziom niezaspokojonych potrzeb był najwyższy (wykres 72). W niektórych państwach członkowskich poważną przeszkodą w dostępie do opieki zdrowotnej nadal są koszty i czas oczekiwania. Średni odsetek ludności UE, która zgłasza, że jej potrzeby w zakresie opieki medycznej nie są zaspokajane z powodu zbyt wysokich kosztów, zbyt długiego okresu oczekiwania lub odległości od lekarza, pozostawał prawie stabilny w 2019 r. na średnim poziomie 1,7 % (1,8 % w 2018 r.). Odsetek ten nadal przekraczał 5 % w Estonii i Grecji, a w Rumunii i Finlandii był bliski tego poziomu. Najbardziej widoczny wzrost w 2019 r. odnotowano w przypadku Danii, gdzie wyniósł on 1,8 %, blisko średniej UE. Osoby z niepełnosprawnościami borykają się w większym stopniu z niezaspokojonymi potrzebami w zakresie badań lekarskich i opieki medycznej według subiektywnej oceny – 4,2 % w 2019 r. – w stosunku do osób, które nie mają niepełnosprawności – 1 %. Osoby znajdujące się w szczególnie niekorzystnej sytuacji to osoby o większym stopniu niepełnosprawności (5,6 %) ²⁰⁸.

W niektórych krajach istotną rolę w wyjaśnieniu problematycznego dostępu do opieki medycznej odgrywają poziom dochodów lub status aktywności zawodowej. Chociaż większość państw nie wykazuje znaczących różnic z punktu widzenia statusu aktywności zawodowej (zob. wykres 73), w niektórych z nich osoby bezrobotne (Estonia i Grecja) oraz emeryci (Estonia, Grecja i Rumunia) borykają się z poważnymi trudnościami w dostępie do opieki zdrowotnej, przy czym w państwach tych poziom niezaspokojonych potrzeb medycznych przekracza 10 %. W większości państw UE osoby z najniższego kwintyla dochodów doświadczają wyższego poziomu niezaspokojonych potrzeb medycznych (zob. wykres w sekcji „Główne przesłania”). Obciążenie dla gospodarstw domowych o niskich dochodach jest szczególnie duże w Grecji (o 10 punktów procentowych większe w stosunku do ogółu ludności) i na Łotwie (ponad 4,5 punktu procentowego większe w stosunku do ogółu ludności).

²⁰⁸ Tabela EU-SILC 2019 [HLTH_DH030].

Wykres 72: Przed kryzysem związanym z COVID-19 we wszystkich państwach członkowskich zarejestrowano duże różnice, jeżeli chodzi o niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny

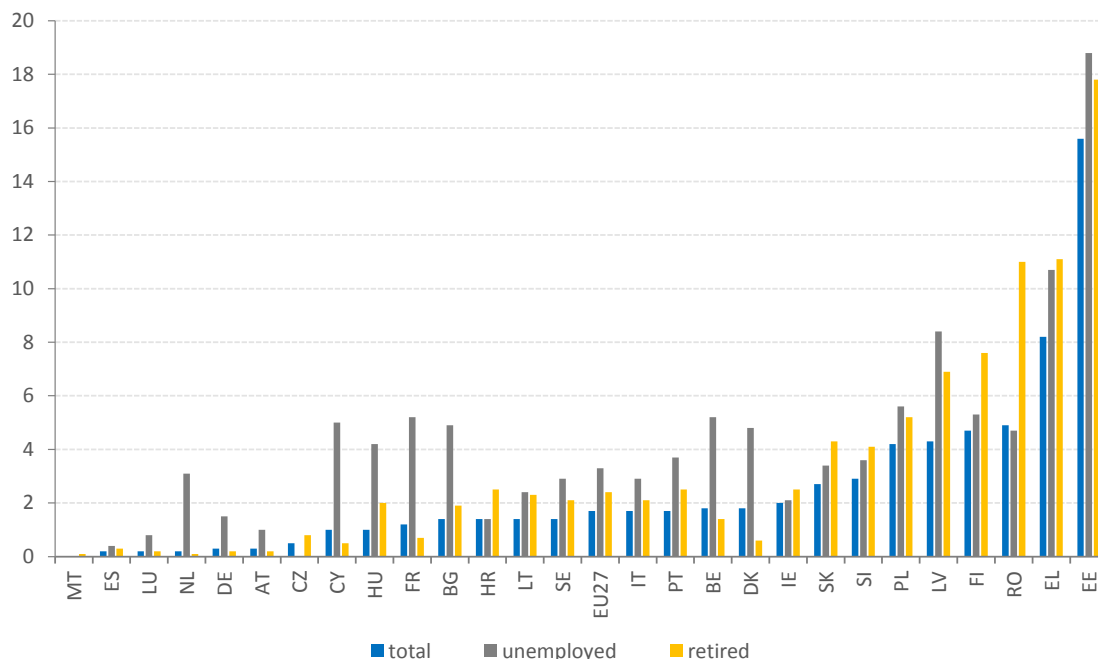
Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, SILC. Okres: wartości w 2019 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2018 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. Przerwa w szeregu w przypadku BE.

Wykres 73: W niektórych krajach wskaźnik dotyczący niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny jest wyższy w przypadku osób bezrobotnych lub emerytów

Niezaspokojone potrzeby w zakresie badań lekarskich według subiektywnej oceny, według statusu aktywności zawodowej (2019 r.)



Źródło: Eurostat, [hlth_silc_13]. Przerwa w szeregu w przypadku BE.

Po dostosowaniu według składu wiekowego niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej z większą częstotliwością występowały wśród osób urodzonych poza UE (w stosunku do osób urodzonych w UE). Było to widoczne szczególnie w Estonii i Grecji oraz w mniejszym stopniu w Szwecji, Włoszech, Danii oraz na Łotwie²⁰⁹. Taka tendencja może być związana z różnymi czynnikami takimi jak brak dostępu ze względu na status pobytu lub ograniczone ubezpieczenie zdrowotne (w niektórych krajach), brak wiedzy na temat sposobów dostępu do usług, brak zasobów finansowych, koncentracja migrantów na obszarach defaworyzowanych z mniejszym dostępem do świadczeń zdrowotnych, a także brak dostosowania krajowych systemów do szczególnych potrzeb migrantów²¹⁰. Czynniki te w połączeniu z sytuacją mieszkaniową i narażeniem w pracy stanowią wyjaśnienie powodów, dla których pandemia COVID-19 dotknęła w większym stopniu migrantów²¹¹. Wśród migrantów przebywających na terenie UE szczególnie narażeni na ryzyko mogą być uchodźcy (oraz osoby ubiegające się o azyl).

²⁰⁹ UE-OECD (2019), Settling In, Wskaźniki integracji imigrantów, wykres 4.11. „Niezaspokojone potrzeby medyczne”.

²¹⁰ Analiza wykonana przez KE EWSI (2020) dotycząca dostępności usług na potrzeby długoterminowej integracji migrantów i uchodźców w Europie. Dostępna pod adresem: <https://europa.eu/!Xq69WR>

²¹¹ Zob. OECD, What is the impact of the Covid 19 pandemic on immigrants and their children [Jak pandemia COVID-19 wpływa na imigrantów i ich dzieci] <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>.

Średnia liczba lat zdrowego życia przewidywanych w wieku 65 lat pozostała w 2018 r. na stałym poziomie. Wynosi obecnie 9,8 roku dla mężczyzn i 10,0 roku dla kobiet. Największej liczby lat zdrowego życia w wieku 65 lat można oczekiwać w Szwecji, na Malcie, w Irlandii i Hiszpanii (około 12 lat w przypadku obu płci), natomiast średnia długość dalszego życia w dobrym zdrowiu jest szczególnie niska na Łotwie, Słowacji i w Chorwacji (około 5 lat).

Opieka zdrowotna jest finansowana w ramach różnych systemów, ale względne znaczenie każdego systemu jest różne w poszczególnych państwach członkowskich. W 2018 r. koszty ponoszone przez samych pacjentów, tj. wydatki gospodarstw domowych na opiekę zdrowotną (w tym wyroby medyczne) niezwracane przez żaden system lub ponoszone na zasadzie podziału kosztów w ramach zorganizowanego systemu, wynosiły 30 % bieżących wydatków na opiekę zdrowotną w Bułgarii, Grecji, na Cyprze, Łotwie i Litwie (wykres 74).

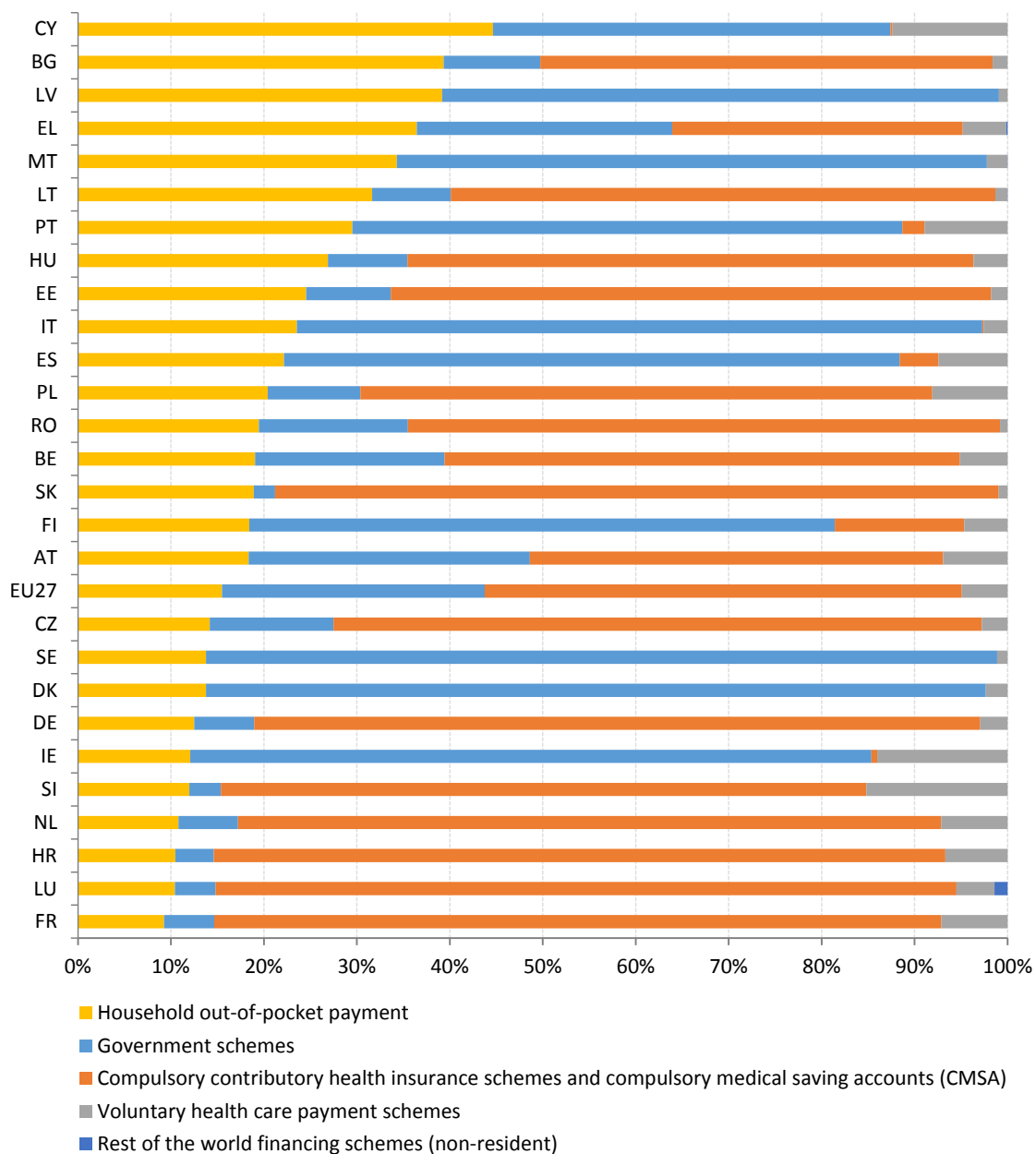
Pandemia w dużym stopniu wpłynęła na systemy opieki długoterminowej ze względu na wysoką podatność ich użytkowników na chorobę (co wynika z wieku pacjentów, występowania chorób współistniejących lub niepełnosprawności). W ciągu ostatnich tygodni na pierwszy plan wysunęło się kilka wyzwań dla systemów opieki długoterminowej związanych z COVID-19; są to m.in. ograniczona dostępność danych, trudne sytuacje dla pracowników i opiekunów nieformalnych, brak ciągłości usług, problemy w zakresie zdolności, jeżeli chodzi o przeprowadzanie testów, brak środków ochrony indywidualnej oraz naruszenia praw człowieka w przypadku osób starszych i osób z niepełnosprawnościami, w szczególności osób z niepełnosprawnością intelektualną i osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Niektóre z wymienionych wyzwań to nowe wyzwania związane z kryzysem (np. zdolności w zakresie przeprowadzania testów), natomiast w innych przypadkach pandemia COVID-19 przyczyniła się do ujawnienia istniejących wyzwań strukturalnych oraz spotęgowała je (np. w odniesieniu do dostępu do opieki i siły roboczej).

Zapotrzebowanie na opiekę długoterminową wzrasta wraz ze starzeniem się społeczeństwa w UE. W ciągu kolejnych sześciu dziesięcioleci (do 2070 r.) liczba Europejczyków w wieku 80 lat i starszych ma się podwoić, a wskaźnik obciążenia demograficznego (stosunek liczby osób w wieku 65 lat i starszych do liczby osób w wieku 15–64 lat) – skoczyć: z poziomu 29,6 % w 2016 r. do 51,2 % w 2070 r.²¹² Wtedy w UE na każdą osobę w wieku powyżej 65 roku życia będą przypadać tylko 2 osoby w wieku produkcyjnym, a nie 3,3 osoby jak w roku 2016. Ryzyko, że osoba stanie się uzależniona od opieki innych osób, jest większe w podeszłym wieku, gdy ludzie stają się słabsi (27,3 % osób w wieku powyżej 65 roku życia i 41,5 % osób w wieku powyżej 75 roku życia doświadczą znacznych trudności, jeżeli chodzi o czynności higieny osobistej lub czynności domowe).

²¹² Komisja Europejska, Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa 2018. Dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en

Wykres 74: W niektórych państwach członkowskich koszty ponoszone przez samych pacjentów stanowią duży odsetek łącznych wydatków na opiekę zdrowotną

Wydatki na opiekę zdrowotną w podziale na źródła finansowania, 2018 r.



Źródło: Eurostat, [hlth_sha11_hf]. Uwaga: dane są gromadzone zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/359 w odniesieniu do statystyk w zakresie wydatków na ochronę zdrowia i jej finansowania (podręcznik z 2011 r. dotyczący systemu rachunków zdrowia).

Wiele osób spośród potrzebujących nie ma dostępu do usług w zakresie opieki osobistej.

W 2014 r. (ostatnie dostępne dane)²¹³ w UE-27 średnio 52 % osób, które doświadczają poważnych trudności, jeżeli chodzi o czynności higieny osobistej lub czynności domowe, nie otrzymywało pomocy w tych czynnościach, 37 % otrzymywało wystarczającą pomoc, a 11 % nie potrzebowało pomocy. Wiele gospodarstw domowych ma trudności z uzyskaniem dostępu do usług w zakresie opieki domowej, a głównymi czynnikami hamującymi wpływającymi na niekorzystanie z opieki domowej były powody finansowe (35,7 %), niedostępność takich usług (9,7 %), odmowa osoby potrzebującej (5 %) oraz niezadowolająca jakość usług (2,1 %). W całej UE-27 6,3 % dorosłej populacji zapewniało opiekę nieformalną rodzinie lub znajomym.

Należy przewidywać znaczny wzrost potrzeb w zakresie opieki długoterminowej. Opieka długoterminowa jest najszybciej rosnącym rodzajem wydatków socjalnych, jeśli porówna się je z wydatkami na opiekę zdrowotną i emerytury. Prognozuje się, że wydatki publiczne UE na opiekę długoterminową wzrosną z 1,6 % do 2,7 % PKB w latach 2016–2070, przy czym w całej UE będą występować znaczne różnice (zob. wykres 72).

Zmieniająca się rola kobiet w społeczeństwie oddziałuje na zmiany demograficzne i świadczenie opieki długoterminowej w UE. Zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn utrzymuje się (zob. rozdział 3.2), jednak kobiety w coraz większym stopniu uczestniczą w rynku pracy – jest to pozytywna zmiana w kontekście starzejących się społeczeństw i malejącej liczby ludności w wieku produkcyjnym. Biorąc pod uwagę większą mobilność i udział w rynku pracy, kobiety mają mniejsze możliwości, jeżeli chodzi o zapewnienie opieki długoterminowej osobie ze swojego środowiska społecznego. Potrzeba zapewnienia przystępnych cenowo, odpowiednich usług opieki długoterminowej stała się zatem jeszcze pilniejsza.

²¹³ Wyników za rok 2020 można się spodziewać w roku 2021 [hlth_ehis_tae].

3.4.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie

W reakcji na skutki społeczne kryzysu związanego z COVID-19 państwa członkowskie wdrożyły – oprócz trwających reform mających na celu usprawnienie ochrony socjalnej osób zagrożonych ubóstwem – środki nadzwyczajne. Wiele państw członkowskich wprowadziło środki mające na celu wspieranie dochodu gospodarstw domowych, których sytuacja jest wyjątkowo trudna. Takie środki objęły zwiększenie istniejących świadczeń lub zapewnienie dodatkowego wsparcia rzeczowego, rozluźnienie zasad kwalifikowalności oraz zmniejszenie obciążenia administracyjnego lub wprowadzenie nowych tymczasowych świadczeń. Te środki tymczasowe miały na celu w szczególności wsparcie osób, które nie są uprawnione do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych, oraz osób o bardzo niskich dochodach. Na przykład Włochy wprowadziły „dochód nadzwyczajny” (*Reddito di emergenza*), aby wspierać rodziny o niskich dochodach (potencjalnie milion osób), których nie obejmuje system dochodu minimalnego ani inne środki wdrożone w kontekście kryzysu (np. program dodatków do wynagrodzeń lub świadczenia dla zawodów regulowanych). W Bułgarii rodzinom z dziećmi poniżej 14 roku życia, w których rodzice przebywali na bezpłatnym urlopie ze względu na ograniczenia w przemieszczaniu się, wypłacono kwotę ryczałtową w wysokości prawie 200 EUR, przy czym bułgarski rząd w dalszym ciągu zapewniał świadczenia z pomocy społecznej, zmniejszając wymogi związane z obowiązkiem regularnego uczestniczenia w zajęciach edukacyjnych. Finlandia udzieliła wsparcia rodzinom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej upoważnionym do dochodu minimalnego – środki w zakresie ograniczeń wynikające z pandemii spowodowały tam dodatkowe koszty. Jeżeli chodzi o środki o charakterze trwałym, Hiszpania przyjęła ogólnokrajowy system dochodu minimalnego, w ramach którego ustanowiono minimalny próg na całym jej terytorium, wraz ze wspólnymi przepisami pod względem kwalifikowalności, czasu trwania i kwot. Oczekuje się rozszerzenia zakresu istniejących systemów regionalnych, a także ograniczenia dysproporcji regionalnych. Krajowy system jest kompatybilny z niskim dochodem z pracy, choć trwają prace nad przepisami szczegółowymi dotyczącymi tej kwestii, a także z innymi działaniami aktywizującymi. W innych państwach członkowskich wprowadzono pewne trwałe zmiany na mniejszą skalę. Na Łotwie od dnia 1 stycznia 2021 r. poziom minimalnego dochodu gwarantowanego zostanie podniesiony z 64 EUR miesięcznie do 109 EUR miesięcznie na osobę w gospodarstwie domowym. Dodatkowe środki obejmują podniesienie progu dochodów osoby potrzebującej, zwiększenie państwowych świadczeń społecznych dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami, a także wsparcie finansowe dla dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej. W Bułgarii wprowadzono nowy „podstawowy dochód na ogrzewanie”, rozszerzając kryteria dostępu i zwiększając kwoty świadczeń (wzrost kwot o 24,5 % oraz o 21 % więcej osób objętych świadczeniami niż w roku 2018).

Kryzys związany z COVID-19 spowodował bezprecedensową presję na ukierunkowane usługi społeczne. Wielu ukierunkowanych usług społecznych nie uznawano za konieczne i podczas obowiązywania ograniczeń w przemieszczaniu się nie można było kontynuować działalności związanej z ich świadczeniem. W nieproporcjonalny sposób wpłynęło to na osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, które polegały na nieprzerwanym świadczeniu tych usług, w szczególności na osoby z niepełnosprawnościami, zadłużone gospodarstwa domowe, dzieci, osoby cierpiące z powodu przemocy domowej i uzależnień, a także na gospodarstwa domowe, które były zależne od wizyt pracowników społecznych. Negatywne skutki dotyczyły przede wszystkim usług świadczonych przez organizacje pozarządowe lub przedsiębiorstwa społeczne. Na świadczenie usług oraz prowadzenie wśród beneficjentów działań informacyjnych wpłynęły negatywnie niedobory kadrowe, brak planów ciągłości działania, ograniczone wdrażanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, problemy w zakresie komunikacji oraz trudności w koordynacji z innymi zainteresowanymi stronami, takimi jak administracja publiczna, podmioty świadczące usługi oraz organizacje pozarządowe. W tym trudnym kontekście państwa członkowskie wdrożyły pozytywne planowane środki i środki nadzwyczajne. Przykładem tych ostatnich jest przeniesienie w Hiszpanii dodatkowych zasobów z budżetu krajowego do usług społecznych regionów i gmin, co miało na celu niesienie pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji, w szczególności osobom starszym i osobom pozostającym na utrzymaniu. Ponadto władze lokalne były upoważnione do zainwestowania nadwyżek budżetowych z 2019 r. w zaradzenie konsekwencjom pandemii (około 300 mln EUR). W Bułgarii przyznano dodatkowe zasoby na wsparcie pracowników służb społecznych w czasie pandemii (15 mln BGN w 2020 r., czyli 7,7 mln EUR, a w 2021 r. dodatkowo do 421,9 mln BGN, czyli 215,7 mln EUR). Niemcy skupiły się na zapewnieniu ciągłości usług socjalnych. Przyjęto przepis gwarantujący, że podmioty finansujące wypłacają dotacje usługodawcom świadczącym usługi społeczne, nawet jeśli nie są oni w stanie świadczyć usług ze względu na pandemię. Jeżeli chodzi o środki planowane, Estonia przyjęła program mentoringu mający na celu wsparcie gmin w wypełnianiu przez nie zadań z zakresu pomocy społecznej, wspierania rozwoju organizacji opieki społecznej i poprawy jakości środków w zakresie pomocy społecznej na szczeblu lokalnym. W ramach innego środka zapewniono w przypadku pierwszych zaburzeń psychologicznych środki rehabilitacji społecznej bez listy oczekujących w celu zapewnienia terminowego i nieprzerwanego wsparcia. Rumunia zaktualizowała standardowe koszty usług społecznych dla kategorii beneficjentów znajdujących się w trudnej sytuacji: dzieci, dorosłych osób z niepełnosprawnościami, niesamodzielnych osób starszych, ofiar przemocy domowej lub usług społecznych dla agresorów.

Wzrost wydatków waha się w granicach 44–98 % w zależności od rodzaju usług. Odpowiednie działania podjęto także na szczeblu lokalnym i obejmują one: odroczenie płatności za niektóre płatne usługi, przesunięcia personelu, przydzielenie dodatkowych obiektów (w tym dla osób bezdomnych), uruchomienie usług świadczonych na odległość oraz przeniesienie usług do internetu. Aby poradzić sobie z nasilającą się przemocą domową, Litwa stworzyła system, który umożliwi (potencjalnym) ofiarom przemocy domowej kontaktowanie się z właściwymi organami nie tylko poprzez telefon, ale również za pośrednictwem SMS-ów.

Państwa członkowskie wdrożyły środki mające na celu wspieranie dostępu do najważniejszych usług oraz zaradzenie ubóstwu energetycznemu również w odpowiedzi za kryzys związany z COVID-19. Środki służące wspieraniu dostępu osób znajdujących się w potrzebie do najważniejszych usług, takich jak woda, higiena, energia, transport, komunikacja cyfrowa i usługi finansowe, bardzo się różnią w zależności od państwa członkowskiego. Obejmują one ogólne środki polityki społecznej ukierunkowane na gospodarstwa domowe o niskich dochodach lub ubogie gospodarstwa domowe, np. wsparcie dochodu, aby gospodarstwa te mogły opłacić usługi lub aby pomóc im zapłacić rachunki, bony, linie kredytowe i dotacje, zwolnienia z podatku, bezpośrednie interwencje dotyczące ograniczenia ceny usług oraz środki ochrony konsumentów, takie jak minimalne świadczenie usług oraz ochrona przed odłączeniem²¹⁴. W ostatnich latach niektóre państwa członkowskie dostosowywały swoje ramy polityki, aby rozszerzyć wsparcie i ułatwić dostęp do niego. Na przykład w Rumunii dla ludności o niskich dochodach wprowadzono nowe świadczenia pieniężne na zaopatrzenie w wodę pitną i odprowadzanie ścieków. We Włoszech od 2021 r., aby można było zwiększyć wykorzystanie świadczeń, do rachunków będą automatycznie stosowane dodatki za wodę i energię. Mimo że najważniejsze usługi były świadczone przez cały okres trwania kryzysu związanego z COVID-19, grupy szczególnie wrażliwe mogą borykać się z coraz większymi problemami, jeżeli chodzi o dostęp do nich i ich przystępność cenową. W ramach pakietów awaryjnych państwa członkowskie przyjęły środki mające na celu ograniczenie tego ryzyka. Na przykład Hiszpania zwiększyła pulę klientów kwalifikujących się do taryfy socjalnej w zakresie energii elektrycznej dla niektórych osób samozatrudnionych. Ponadto dzięki krajowym planom w dziedzinie energii i klimatu²¹⁵ i strategii fali renowacji ponownie zwrócono uwagę na ubóstwo energetyczne²¹⁶. Krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu dotyczą także przystępności cenowej, często w kontekście transformacji energetycznej i klimatycznej. Jest tak w przypadku Austrii, Belgii, Francji, Niderlandów lub Danii.

²¹⁴ ESPN (2020), Access to essential services for people on low incomes in Europe. An analysis of policies in 35 countries [Dostęp do najważniejszych usług dla osób o niskich dochodach w Europie. Analiza polityk w 35 krajach], Bruksela: Komisja Europejska. Dostępne pod adresem: <https://europa.eu/!rp96Kc>

²¹⁵ Państwa członkowskie musiały opracować krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu w ramach unii energetycznej i pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, który przyjęto w 2019 r. Dostępny pod adresem: <https://europa.eu/!WR76jF>

²¹⁶ COM(2020) 662 final.

Kryzys związany z COVID-19 będzie prawdopodobnie miał szczególnie duży wpływ na rodziny z dziećmi o niskich dochodach. W normalnych okolicznościach najbardziej skutecznym sposobem przeciwdziałania przyczynom ubóstwa dzieci jest zwiększenie uczestnictwa rodziców w rynku pracy za pomocą aktywnej polityki rynku pracy i rozwijania wysokiej jakości placówek opieki nad dziećmi przystępnych cenowo z długim czasem pracy jako głównych środków interwencji. W kontekście COVID-19 stało się to jednak trudne. W wyniku pogorszenia koniunktury gospodarczej nie tylko zmniejszyła się liczba nowych wakatów, ale także wiele placówek opieki nad dziećmi ograniczyło swoją pojemność lub godziny pracy – lub w ogóle zostało zamkniętych – aby ograniczyć ryzyko epidemiologiczne. Tylko jedno państwo członkowskie (Szwecja) utrzymało otwarte przedszkola i szkoły dla dzieci w wieku do 15 roku życia²¹⁷, zapewniając tym samym opiekę i edukację o wysokiej jakości dla dzieci oraz umożliwiając rodzicom utrzymanie możliwie jak najbardziej normalnego modelu organizacji pracy. Odpowiedzi państwa członkowskiego na te kluczowe wyzwania edukacyjne omówiono szczegółowo w sekcji 3.2.2.

Większość nowych środków w obszarze polityki rodzinnej była częścią odpowiedzi na wyzwanie związane z COVID-19. Zazwyczaj przybierały one postać dodatkowych i tymczasowych korzyści finansowych, ukierunkowanych na dzieci i rodziny znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji (Belgia – Flandria, Bułgaria, Łotwa, Portugalia, Rumunia), lub rozszerzenia kryteriów kwalifikowalności dotyczących istniejących wcześniej świadczeń (Polska, Słowacja, Łotwa). Ponadto Litwa, Malta, Słowenia i Słowacja trwale zwiększyły świadczenia rodzinne, a Polska i Łotwa rozszerzyły kryteria kwalifikowalności dotyczące istniejących świadczeń wychowawczych. W ramach nowego aktu rodzinnego Włochy zamierzają ustanowić powszechny miesięczny dodatek na wszystkie dzieci pozostające na utrzymaniu, przeprowadzić reformę różnych rodzajów urlopu ze względów rodzinnych, zapewnić zachęty finansowe do wejścia na rynek pracy dla kobiet sprawujących obowiązki opiekuńcze, a także opracować politykę na rzecz wspierania rodzin w zakresie wydatków na kształcenie i wydatków szkolnych. W Bułgarii w czasie kryzysu zastosowano uniwersalne podejście do dodatków rodzinnych. Ponadto od 2021 r. kryteria kwalifikowalności dochodów w przypadku niektórych świadczeń jednorazowych zostaną zniesione, a kwota innych świadczeń zostanie zwiększona.

²¹⁷ Z zachowaniem możliwości tymczasowego zamknięcia.

Biorąc pod uwagę fakt, że pandemia COVID-19 spowoduje prawdopodobnie zwiększenie nierówności w Europie – zarówno pod względem dochodów, jak i pod kątem kształcenia – konieczne jest wdrożenie działań naprawczych. Wśród takich działań szczególne miejsce zajmuje gwarancja dla dzieci, której celem jest zapewnienie znajdującym się w potrzebie dzieciom dostępu do usług takich jak opieka zdrowotna i kształcenie, a także odpowiednie odżywianie (które jest bardzo istotne dla zdrowego rozwoju), wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem, zajęcia pozalekcyjne z zakresu kultury, sportu i rekreacji (które stanowią uzupełnienie aspektu edukacji, jakim jest integracja społeczna) oraz, w miarę możliwości, mieszkanie. Europejska gwarancja dla dzieci pomoże w łagodzeniu negatywnych skutków kryzysu gospodarczego związanego z COVID-19: jej celem jest działanie na rzecz usunięcia na szczeblu krajowym luk pod względem dostępu do usług, a także na rzecz propagowania równości szans.

Podczas gdy w ostatnich latach państwa członkowskie trwale rozszerzyły zasięg systemów ochrony socjalnej, w 2020 r. skoncentrowano się na przyjęciu tymczasowych środków mających na celu zaradzenie sytuacjom nadzwyczajnym. W wyniku COVID-19 uwaga skupiła się na osobach, których nie obejmuje ochrona socjalna lub których ochrona socjalna nie obejmuje w odpowiednim stopniu, takich jak pracownicy zatrudnieni na warunkach niestandardowych lub osoby samozatrudnione. W pierwszych miesiącach kryzysu (marzec/kwiecień 2020 r.) kraje rozszerzyły zatem istniejące programy i zwiększyły ich skalę, a także rozluźniły warunki kwalifikowalności do tych programów (np. programy zasiłków dla bezrobotnych lub świadczeń z tytułu choroby). Przedłużono zasiłki dla bezrobotnych (na przykład w Danii, Grecji, Bułgarii, na Słowacji lub w Luksemburgu), podwyższono ich kwotę (w Bułgarii) lub zamrożono ich degressywność, np. w Belgii. Osoby samozatrudnione otrzymały więcej możliwości korzystania z programów wsparcia dochodu, głównie na ograniczony okres lub za pośrednictwem wypłat jednorazowych (np. w Belgii, na Cyprze, w Czechach, w Portugalii). Na przykład w Czechach rząd zrekomensował utracony dochód osobom samozatrudnionym, które dotknął spadek sprzedaży, wypłacając stawkę zryczałtowaną w wysokości 25 000 CZK (około 915 EUR) za okres od dnia 12 marca do dnia 30 kwietnia. W ostatnim czasie wsparcie rozszerzono na cały okres zamknięcia sklepów/handlu – osoby samozatrudnione, które poniosły straty z tego powodu, otrzymają 500 CZK za dzień (około 18 EUR). Na Cyprze program subsydiów obejmuje część wydatków operacyjnych małych przedsiębiorstw oraz osób samozatrudnionych. Świadczenia z tytułu choroby rozszerzono, aby objąć nimi osoby od drugiego dnia choroby (Estonia) lub (Cypr) aby objąć nimi zarówno pracowników, jak i osoby samozatrudnione cierpiące na choroby przewlekłe, które nie mogą być w pracy ze względów bezpieczeństwa, a także przypadki przymusowej absencji wynikającej ze wskazań lub nakazów władz (obowiązkowa izolacja/kwarantanna).

Na Łotwie państwo przejmuje odpowiedzialność za okres choroby, za który koszty wcześniej ponosił pracodawca (od drugiego dnia zwolnienia), w przypadkach związanych z COVID-19 (choroba i obowiązkowa kwarantanna) do końca 2020 r. Na Litwie, jeżeli rząd ogłasza sytuację nadzwyczajną i wymagana jest kwarantanna, osoby samozatrudnione i osoby prowadzące indywidualną działalność rolniczą otrzymują miesięczne świadczenia (odpowiednio 257 EUR i 200 EUR).

Z powodu kryzysu związanego z COVID-19 konieczne są dodatkowe środki mające na celu zniwelowanie nieproporcjonalnie negatywnego wpływu na osoby z niepełnosprawnościami.

W związku z tym poza planowanymi środkami o charakterze trwałym kilka państw członkowskich wdrożyło środki tymczasowe mające na celu złagodzenie sytuacji osób z niepełnosprawnościami. W niniejszej sekcji wymieniono zarówno środki o charakterze trwałym, jak i środki tymczasowe związane z COVID-19. Belgia wdrożyła dodatkowe wsparcie dochodu w kwocie 50 EUR miesięcznie przez sześć miesięcy dla beneficjentów minimalnego dochodu, renty inwalidzkiej oraz dochodu gwarantowanego dla emerytów. Ze względu na COVID-19 Estonia automatycznie przedłużyła status osoby z niepełnosprawnościami osobom, którym wygasłby on w okresie między ogłoszeniem sytuacji nadzwyczajnej a końcem sierpnia. Jednocześnie zwiększyła świadczenia dla dzieci z niepełnosprawnościami, które to świadczenia po raz ostatni podniesiono w 2006 r. Na czas trwania sytuacji nadzwyczajnej (do dnia 18 maja 2020 r.) rodzicom dzieci mających specjalne potrzeby edukacyjne zapewniono specjalny dodatek, przydzielając na ten cel budżet w wysokości 10 mln EUR. Estonia automatycznie przedłużyła także ważność stopnia niepełnosprawności dzieci aż do osiągnięcia przez nie wieku produkcyjnego w przypadku niezmiennej lub postępującej znacznej lub głębokiej niepełnosprawności. Wcześniej niepełnosprawność orzekano na okres od jednego roku do trzech lat. Francja rozszerzyła niektóre prawa socjalne na okres trzech lub sześciu miesięcy w przypadku wygaśnięcia takich praw w okresie od dnia 12 marca 2020 r. do dnia 31 lipca 2020 r., w tym zasiłek dla osób z niepełnosprawnościami, zasiłek na kształcenie dziecka z niepełnosprawnościami oraz dodatek wyrównawczy z tytułu niepełnosprawności. Jeżeli chodzi o środki o charakterze trwałym, w Bułgarii pracownicy służby zdrowia i pracownicy socjalni świadczyli na rzecz osób starszych i osób z niepełnosprawnościami pielęgniarские usługi opiekuńcze, w tym odbywali wizyty w domu, dostarczali paczki żywnościowe oraz gorące obiady, leki i podstawowe produkty. Na Łotwie zwiększono wsparcie dochodu dla osób z niepełnosprawnościami oraz wprowadzono funkcję asystenta dla osób z niepełnosprawnościami w szkolnictwie wyższym (wcześniej do korzystania z pomocy asystenta były upoważnieni wyłącznie studenci słabowidzący). Aby poprawić dostęp do usług dla osób z bardzo poważnymi i poważnymi ograniczeniami funkcjonalnymi, od 2021 r. obowiązują korzystniejsze warunki świadczenia usług asystentów, którym również podniesiono wynagrodzenie. Litwa prowadzi działania, których celem jest zamknięcie do końca 2020 r. wszystkich instytucjonalnych sierocińców dla wszystkich dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej (zob. sekcja 3.2).

Malta podwyższyła świadczenia emerytalne dla osób z niepełnosprawnościami. Portugalia ustanowiła status prawny opiekunów nieformalnych, uprościła proces weryfikacji niepełnosprawności w związku ze statusem opiekunów nieformalnych i pracuje nad projektami pilotażowymi mającymi na celu poprawę sytuacji opiekunów nieformalnych. W Rumunii zaktualizowano normy dotyczące kosztów usług społecznych dla grup szczególnie wrażliwych, w tym dla osób z niepełnosprawnościami; norm tych nie aktualizowano od roku 2015 (zob. również powyżej).

Podczas kryzysu związanego z COVID-19 wiele państw członkowskich wdrożyło środki nadzwyczajne, aby chronić sytuację mieszkaniową osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji²¹⁸. Na przykład na czas obowiązywania ograniczeń w przemieszczaniu się zapewniono osobom bezdomnym zakwaterowanie zastępcze, m.in. w hotelach i schroniskach. Miało to miejsce na przykład we Francji, Hiszpanii, a także w głównych miastach w Irlandii i Austrii. W Hiszpanii, Austrii, Niemczech lub Portugalii wdrożono moratoria na płatności czynszu dla poważnie dotkniętych kryzysem najemców, natomiast w Irlandii i Luksemburgu wdrożono wsparcie finansowe dla najemców, którzy na skutek kryzysu nie są w stanie uiścić opłat za wynajem²¹⁹. W Grecji rząd zatwierdził tymczasowe obniżenie (do 60 %) opłat za wynajem dla najemców, którzy podczas kryzysu stracili pracę²²⁰. Podobne środki wdrożyły władze lokalne i niektóre miasta, np. Lizbona i Sintra (Portugalia), gdzie na kilka miesięcy zawieszono opłaty za wynajem mieszkań socjalnych²²¹. Włochy i Niderlandy wdrożyły środki mające na celu ochronę posiadaczy kredytów hipotecznych przed ryzykiem utraty domów; środki te objęły m.in. zawieszenie procedur egzekucji z nieruchomości w okresie obowiązywania ograniczeń w przemieszczaniu się²²². Środki te były jednak w głównej mierze tymczasowe i mało prawdopodobne jest, że będą one odpowiadać czasowi trwania wpływu globalnej pandemii na zdolność gospodarstw domowych do pokrycia wydatków mieszkaniowych, zwłaszcza w przypadku osób, które podczas kryzysu utraciły zatrudnienie lub dochód.

²¹⁸ <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/housing-amid-covid-19-policy-responses-and-challenges-cfdc08a8/>

²¹⁹ OECD (2020), Housing amid COVID-19: Policy responses and challenges [Mieszkalnictwo w obliczu COVID-19. Rozwiązania i wyzwania polityczne].

²²⁰ Tamże.

²²¹ OECD (2020), Policy responses to the COVID-19 crisis in cities [Rozwiązania polityczne dotyczące kryzysu związanego z COVID-19 w miastach].

²²² OECD (2020), Housing amid COVID-19: Policy responses and challenges [Mieszkalnictwo w obliczu COVID-19. Rozwiązania i wyzwania polityczne].

Głównym wyzwaniem polityki mieszkaniowej po stronie podaży jest spadek inwestycji publicznych w podaż na rynku mieszkaniowym w ciągu ostatniej dekady²²³. Niektóre państwa członkowskie podjęły kroki mające na celu zwiększenie podaży mieszkań socjalnych oraz wspieranie odbudowy sektora budowlanego po kryzysie. Na przykład Austria, Irlandia i Niderlandy wdrożyły dodatkowe finansowanie lub rozluźniły warunki udzielania pożyczek, aby zapewnić deweloperom płynność. W Portugalii zapewniono zwolnienia od podatku od zysków kapitałowych od nieruchomości, aby zachęcić właścicieli domów działających na rynku krótkoterminowego wynajmu wakacyjnego do wynajmu na przystępnym cenowo rynku wynajmu.

Emerytury stanowią główne źródło dochodu dla co czwartego Europejczyka i odgrywają ogromną rolę w zapewnianiu odporności gospodarki podczas kryzysu gospodarczego związanego z COVID-19. W ciągu ostatniego roku, przed wybuchem kryzysu związanego z COVID-19, w kontekście ciągłego wzrostu zatrudnienia w UE, które osiągnęło najwyższy poziom w historii, państwa członkowskie kontynuowały działania mające na celu ochronę adekwatności wysokości emerytur. Kilka państw członkowskich kontynuowało działania służące promowaniu dłuższego życia zawodowego oraz późniejszego przechodzenia na emeryturę głównie za pośrednictwem zachęt i innych „miękkich” środków, takich jak ułatwianie połączenia emerytury i zatrudnienia (Słowenia), ułatwianie opóźnionego wypłacenia emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego (Estonia, Szwecja) oraz przedłużenie okresu kwalifikowania się (Dania, Litwa). Celem innych państw było wzmocnienie zdolności utrzymania dochodów oraz inkluzywności systemów emerytalnych, na przykład przez wprowadzenie zmian w zasadach naliczania (Estonia, Litwa) lub waloryzacji (Chorwacja) emerytury, zwiększenie zwolnień od podatku (Malta), wprowadzenie kredytów emerytalnych na opiekę nad dziećmi (Słowenia) lub wzmocnienie oszczędzania w ramach pracowniczego programu emerytalnego (Niderlandy, Polska). Szereg państw członkowskich przyjął środki mające na celu ograniczanie ubóstwa lub ochronę dochodów emerytów o długiej ścieżce kariery zawodowej lecz o niskich dochodach, głównie przez wprowadzenie lub zwiększenie podstawowej lub minimalnej emerytury (np. Włochy, Słowenia, Bułgaria, Łotwa) lub indywidualnego podstawowego dodatku emerytalnego (np. Niemcy) lub przez dodanie niewielkiego dodatku do wszystkich emerytur na czas trwania kryzysu związanego z COVID-19 i przedstawienie projektów przepisów dotyczących trwałych podwyżek (Bułgaria). Na przykład Niemcy wprowadziły podstawowy dodatek emerytalny w ramach ustawowego ubezpieczenia emerytalnego dla osób, które przez co najmniej 33 lata opłacały obowiązkowe składki; dodatek ten jest uzależniony od wysokości ich składek i podlega testowi dochodów.

²²³ Zob. OECD, *Housing and Inclusive Growth* [Mieszkalnictwo i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu], OECD Publishing, Paryż, 2020, s. 13. Dostępne pod adresem: <https://doi.org/10.1787/6ef36f4b-en>

Niektóre państwa członkowskie zreformowały sposób finansowania swoich systemów emerytalnych; np. Litwa przeniosła część finansowania z zabezpieczenia społecznego na ogólny budżet i wprowadziła dobrowolność wpłat na ustawowy filar. Jednocześnie od początku kryzysu większość państw członkowskich nie wdrożyła w swoich systemach emerytalnych zasadniczych reform związanych z kryzysem, natomiast niektóre wcześniej zaplanowane reformy wstrzymano (np. kompleksową reformę systemu emerytalnego we Francji).

Wszystkie państwa członkowskie przyjęły różne tymczasowe środki mające na celu wzmocnienie ich systemów opieki zdrowotnej w odpowiedzi na pandemię oraz zwiększenie odporności. Środki te obejmują dodatkowe fundusze przydzielone na pokrycie kosztów opieki zdrowotnej poniesionych ze względu na pandemię koronawirusa (na przykład na reorganizację świadczenia opieki zdrowotnej w szpitalach lub na krytyczne produkty medyczne, takie jak środki ochrony indywidualnej, produkty lecznicze lub respiratory) oraz na zwiększenie zdolności w zakresie badań naukowych i innowacji (w szczególności jeżeli chodzi o szczepionki i środki reagowania kryzysowego). Celem środków było także wzmocnienie systemów ochrony zdrowia przez zwiększenie liczby łóżek na potrzeby intensywnej terapii, zapewnienie pomocy terytorialnej najbardziej dotkniętych kryzysem regionom, zwiększenie liczby pracowników służby zdrowia (np. przez rekrutowanie dodatkowego personelu, podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowywanie personelu, powołanie studentów medycyny lub rezerw medycznych), finansowanie pracy w nadgodzinach pracowników służby zdrowia, którzy pracują na rzecz powstrzymania COVID-19, lub przyznawanie premii z tytułu ryzyka dla personelu pomocy społecznej i środowiskowej, pracowników opieki zdrowotnej oraz personelu zapewniającego opiekę środowiskową. Państwa członkowskie zwiększyły i poprawiły swoje zdolności w zakresie przeprowadzania testów i możliwości laboratoryjne oraz stale dostosowują przepisy dotyczące przeprowadzania testów, utrzymywania dystansu fizycznego, podróżowania, ochrony osobistej i kwarantanny do poszczególnych sytuacji epidemiologicznych.

W wielu państwach członkowskich kryzys ujawnił strukturalne niedociągnięcia systemów ochrony zdrowia oraz uwydatnił potrzebę przeprowadzenia ich reformy i modernizacji. Kryzys spowodował już przyspieszenie reform mających na celu poprawę dostępności systemów ochrony zdrowia, takich jak wyeliminowanie opłat użytkowników za podstawową opiekę zdrowotną w Irlandii, pokrycie opieki związanej z COVID-19 także dla osób nieubezpieczonych w Bułgarii, rozszerzenie pokrycia opieki zdrowotnej dla migrantów w Portugalii lub częściowe pokrycie składek dla osób bezrobotnych na Węgrzech, w Słowenii, Grecji i Chorwacji. W Niemczech i Francji w związku z kryzysem jeszcze bardziej zmniejszono ograniczenia dotyczące korzystania z telekonsultacji.

Państwa członkowskie w dalszym ciągu modernizują swoje systemy ochrony zdrowia, np. zwiększając dostęp do świadczeń zdrowotnych oraz ich dostępność. Niektóre państwa członkowskie zapewniają zachęty lub dotacje dla lekarzy rodzinnych lub studentów medycyny w odniesieniu do pracy na obszarach, na których nie ma wystarczającej liczby personelu (np. Estonia, Łotwa, Francja, Niemcy, Czechy), lub podwyższyły wynagrodzenia pracowników służby zdrowia (niektórych specjalności) (Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa, Rumunia). Wzmacnia się podstawową opiekę zdrowotną, ustanawiając społeczne ośrodki zdrowia, lokalne jednostki opieki zdrowotnej lub praktyki grupy lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej (Austria, Estonia, Grecja, Luksemburg, Rumunia). Litwa zgłasza postępy w skracaniu list oczekujących i ograniczaniu współpłatności za recepty. W 2019 r. Cypr wdrożył pierwszy etap opieki nad pacjentami objętymi opieką ambulatoryjną, co powinno przyczynić się do znacznego ograniczenia kosztów ponoszonych przez samych pacjentów oraz dalszego zwiększenia dostępu do opieki zdrowotnej. Etap końcowy ogólnej reformy systemu ochrony zdrowia uruchomiono dnia 1 czerwca 2020 r., wprowadzając pokrycie kosztów opieki szpitalnej w ramach pakietu świadczeń. Objęcie reformą niektórych specjalności, które planowano pierwotnie objąć reformą na etapie drugim (dietetyków klinicznych, terapeutów zajęciowych, logopedów, fizjoterapeutów, psychiatrów, dentystów, rehabilitację medyczną i opiekę paliatywną), opóźni się do jesieni. Szereg państw członkowskich planuje lub wdraża usprawnione planowanie lub szkolenie dla pracowników służby zdrowia (Szwecja, Niemcy, Francja, Estonia, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa).

Trwają działania mające na celu poprawę odporności, skuteczności i wydajności zapewniania opieki. W Finlandii nowy rząd uruchomił ponownie – z pewnymi zmianami – reformę opieki społecznej i zdrowotnej, koncentrując się w dalszym ciągu na lepszym dostępie do opieki. Aby zwiększyć wydajność, od dnia 1 stycznia 2020 r. Austria zmniejszyła liczbę funduszy ubezpieczeniowych z 21 do 5. W Czechach i na Łotwie trwają prace nad nowym systemem oceny wydajności, a Portugalia stworzyła formalną strukturę oceny zarządzania publicznymi szpitalami. Luksemburg ustanowił krajowe obserwatorium danych dotyczących zdrowia, aby zwiększyć dostępność i jakość danych dotyczących zdrowia. W Grecji nowa centralna instytucja zamawiająca dla sektora zdrowia (EKAPY) będzie wdrażała centralne zamówienia. Francja w dalszym ciągu prowadzi konsolidację sieci szpitali na potrzeby lepszej koordynacji opieki stacjonarnej. W Czechach i Grecji wdraża się systemy jednorodnych grup pacjentów, a w Luksemburgu planuje się ich wdrożenie. W dziedzinie cyfrowej opieki zdrowotnej estoński system e-konsultacji umożliwia lekarzom rodzinnym cyfrowe konsultowanie trudnych przypadków ze specjalistami. W lipcu 2019 r. kraj ten uruchomił centralny system rejestracji cyfrowej służący do rezerwowania opieki szpitalnej. Czechy częściowo wdrożyły e-recepty, Polska wdrożyła je w pełni, a Litwa testuje model na potrzeby świadczeń zdrowotnych na odległość. Niemcy przygotowują się do udostępnienia wszystkim pacjentom od 2021 r. elektronicznej dokumentacji medycznej. Rumunia zamierza w 2021 r. przedstawić nową wieloletnią strategię w dziedzinie zdrowia. Latem 2020 r. Francja ogłosiła nowe inwestycje w opiekę zdrowotną oraz opiekę nad osobami starszymi, obejmujące m.in. infrastrukturę, personel i usługi cyfrowe.

Ze względu na skutki pandemii wiele państw członkowskich podjęło działania mające na celu ochronę swoich systemów opieki długoterminowej oraz osób korzystających z takiej opieki, a niektóre państwa członkowskie polepszyły sytuację w sektorze opieki formalnej i nieformalnej. Finlandia przyjęła zmiany do ustawy o usługach opiekuńczych dla osób starszych, aby zwiększyć stopniowo minimalny poziom personelu oraz jakość opieki w przypadku opieki całodobowej, a także w przypadku długoterminowej opieki instytucjonalnej dla osób starszych z poziomu 0,5 pracownika na podopiecznego w październiku 2020 r. do 0,7 pracownika na podopiecznego do kwietnia 2023 r. Portugalia ustanowiła status prawny opiekunów nieformalnych. Aby chronić osoby korzystające z opieki podczas pandemii, kilka państw członkowskich (np. Austria, Belgia, Bułgaria, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Słowenia) wprowadziło środki służące oddzieleniu rezydentów od innych osób korzystających z opieki w danym domu opieki. Takie środki obejmują izolację nowo przybywających osób w placówce opiekuńczo-pielęgniarskiej przez określoną liczbę dni, podzielenie instytucji na strefy COVID-19 i strefy wolne od COVID-19, a także izolację rezydentów w pojedynczych pokojach. Państwa członkowskie (np. Belgia (Walonia), Bułgaria, Estonia, Francja, Irlandia, Włochy, Hiszpania) wprowadziły także środki służące ograniczeniu większego poczucia osamotnienia wynikającego z pandemii i środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa. Takie inicjatywy obejmują umożliwienie wizyt członków rodziny w domach opieki na określonych warunkach, korzystanie z narzędzi wideo, aby umożliwić komunikację między rezydentami domów opieki a ich bliskimi, a także pomoc psychologiczną za pośrednictwem porad telefonicznych. Ponieważ podczas kryzysu zwiększył się niedobór siły roboczej w sektorze opieki długoterminowej, państwa członkowskie (np. Austria, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Słowenia, Szwecja) wprowadziły lub przedłużyły środki służące zwiększeniu liczby pracowników w sektorze opieki długoterminowej, np. zmniejszając tymczasowo wymogi w zakresie kwalifikacji, aby umożliwić szybkie rekrutowanie nowego personelu, wolontariuszy, studentów medycyny i emerytów, rozluźniając zasady dotyczące maksymalnego czasu pracy, oddelegowując personel z innych sektorów, zwiększając skalę podnoszenia i zmiany kwalifikacji oraz uczenia się przez całe życie w tym sektorze, a także umożliwiając transgranicznym pracownikom sektora opieki wjazd do kraju pomimo zamknięcia granic. Państwa członkowskie (np. Litwa, Luksemburg, Słowacja, Hiszpania) wprowadziły także środki mające na celu wspieranie opiekunów nieformalnych w czasie pandemii, np. dzięki świadczeniom umożliwiającym skrócenie czasu pracy lub wprowadzeniu specjalnych programów urlopowych.