



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 27.01.2005
COM(2005)13 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY

Projekt Wspólnego Raportu o Zatrudnieniu za lata 2004/2005

{SEC(2005)67}

PODSUMOWANIE WYKONAWCZE

Niniejszy Projekt Wspólnego Raportu o Zatrudnieniu stanowi część pakietu wdrożeniowego i zostanie przedłożony wraz z wiosennym raportem Komisji z 2005 r. w celu dokonania śródkresowego przeglądu Strategii Lizbońskiej. Projekt ten stanowi odpowiedź na wezwanie Rady Europejskiej obradującej wiosną 2004 r., która poprosiła Radę i Komisję o przedstawienie zwięzłego raportu w sprawie wdrażania europejskich wytycznych w zakresie zatrudnienia i zaleceń Rady na jej posiedzenie w 2005 r.

Poprzednie reformy rynku pracy poprawiły odporność zatrudnienia na spowolnienie gospodarcze. Czynniki związane z nadrobieniem zaległości miały też wpływ na wzrost wydajności pracy w stosunkowo biedniejszych Państwach Członkowskich. Ponadto dokonano pewnych postępów w realizacji trzech celów Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ), a mianowicie: pełnego zatrudnienia, poprawy jakości i wydajności pracy, wzmocnienia spójności społecznej i integracji.

- Mimo stałego wzrostu zatrudnienia kobiet, a w ostatnim czasie również starszych pracowników, ogólna stopa zatrudnienia utrzymała się na poziomie 63%. Osiągnięcie ustalonego w Lizbonie celu 70% do 2010 r. stanowi coraz większe wyzwanie. Zważywszy, że w 2003 r. stopa zatrudnienia starszych pracowników wynosiła niewiele ponad 40%, największe postępy muszą zostać dokonane w realizacji celu 50% stopy zatrudnienia starszych pracowników do 2010 r. Z kolei realizacja celu 60% stopy zatrudnienia kobiet uległa spowolnieniu.
- Wyraźnie zmniejszył się wzrost wydajności pracy. Należy jak najszybciej odwrócić tę niekorzystną tendencję. Nie osiągnięto jednoznacznych postępów w poprawie jakości pracy. Oddziaływanie synergiczne między jakością pracy i wydajnością nie jest w pełni wykorzystywane.
- Spowolnienie gospodarcze spowodowało nasilenie się problemu integracji społecznej. W związku z rozszerzeniem ogólna sytuacja w UE stała się bardziej złożona i zróżnicowana, w szczególności w odniesieniu do stopy zatrudnienia i bezrobocia na poziomie krajowym i regionalnym.

Zdolność UE do jednoczesnego pobudzenia zatrudnienia i wzrostu wydajności będzie uzależniona od przyszłych reform strukturalnych, zarówno rynku pracy, jak i rynków usług, produktów oraz rynków finansowych. Zdolność ta jest obecnie ograniczona niskim popytem krajowym i dostosowaniami makroekonomicznymi związanymi z brakiem równowagi na poziomie światowym.

Odnosnie do rynku pracy należy przede wszystkim przyspieszyć wzrost wydajności pracy, a zwłaszcza wzrost stopy zatrudnienia starszych pracowników. Niniejszy raport potwierdza wnioski z raportu Grupy specjalnej ds. Zatrudnienia, tj. że działanie powinno koncentrować się na czterech priorytetach: zwiększenie zdolności dostosowywania się pracowników i firm, zachęcenie większej ilości osób do wejścia i pozostania na rynku, większe i skuteczniejsze inwestowanie w kapitał ludzki i kształcenie ustawiczne, zapewnienie skutecznego wdrożenia reform dzięki lepszemu zarządzaniu.

Dokonano oceny odpowiedzi polityk Państw Członkowskich na adresowane do nich specyficzne rekomendacje. Nie odzwierciedla jednak ona oceny całościowych polityk lub systemów w odpowiednich dziedzinach.

W odpowiedzi na wytyczne i zalecenia w zakresie zatrudnienia Państwa Członkowskie, w ramach swych polityk, podjęły następujące intensywne działania:

- wprowadzenie zachęt finansowych, aby uczynić pracę opłacalną
- zreformowanie państwowych służb ds. zatrudnienia
- opracowanie i weryfikacja strategii ustawicznego kształcenia
- ułatwienie zakładania i rozwoju działalności gospodarczej.

Podjęto również istotne działania w następującym zakresie:

- zapewnienie sprzyjających zatrudnieniu płac i innych kosztów pracy
- promowanie elastyczności w połączeniu z bezpieczeństwem na rynku pracy, mimo istnienia ryzyka segmentacji
- promowanie opieki nad dziećmi i innych usług opieki w celu zwiększenia udziału kobiet
- wzmocnienie aktywnych polityk rynku pracy (choć w związku z wzrostem bezrobocia, zwłaszcza wśród ludzi młodych, podejmowane wysiłki wydają się niewystarczające)
- działania na rzecz osób w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy

W ramach polityk Państw Członkowskich mniejszy nacisk położono na następujące działania:

- opracowanie strategii aktywnego starzenia się
- zwiększenie poziomu, poprawa wydajności i lepszy podział inwestycji w kapitał ludzki, w tym zmniejszenie liczby uczniów przerywających naukę i zwiększenie udziału w szkoleniach osób słabo wykwalifikowanych
- działania na rzecz zmniejszania różnic w płacy kobiet i mężczyzn
- zajęcie się problemem pracy nielegalnej
- przewidywanie i zarządzanie restrukturyzacją gospodarczą

Należy zniwelować rozbieżności między priorytetami zatrudnienia na poziomie UE a ich wdrażaniem w Państwach Członkowskich. Trzeba zapewnić, aby rządy uznały cele UE za własne i przekonały opinię publiczną o potrzebie przełożenia zobowiązań UE na konkretne działanie na poziomie krajowym i lokalnym. Niezbędne są partnerstwa na rzecz reform, wyznaczenie celów narodowych i odpowiednie wsparcie finansowe.

Krajowe Plany Działania na rzecz Zatrudnienia (KPD) wymagają większego mandatu politycznego i muszą stać się integralną częścią procesu decyzyjnego. Odpowiedź wielu

nowych Państw Członkowskich jest wyraźnie zachęcająca. Należy dalej wzmacniać przejrzystość i widoczność potrzeb Krajowych Planów Działania na rzecz Zatrudnienia w celu wzajemnego uczenia się, zarówno w Państwach Członkowskich, jak i w UE.

Europejska Strategia Zatrudnienia odrywa wiodącą rolę we wdrażaniu celów Strategii Lizbońskiej w zakresie zatrudnienia. Należy upowszechnić świadomość tych potrzeb. Przegląd śródkresowy daje możliwość zwiększenia świadomości tej kwestii na wszystkich poziomach, uproszczenia procesu koordynacji i lepszego skoncentrowania się na wdrażaniu.

1. ROLA WSPÓLNEGO RAPORTU O ZATRUDNIENIU ZA LATA 2004/2005

Po opublikowaniu Wspólnego Raportu o Zatrudnieniu za lata 2003/2004 oraz raportu Europejskiej Grupy Specjalnej ds. Zatrudnieniaⁱ, obradująca wiosną 2004 r. Rada Europejska wezwała do osiągnięcia rzeczywistego postępu w realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ). Rada Europejska zapowiedziała zamiar dokonania kontroli postępu i wystąpiła z wnioskiem o przygotowanie zwięzłego raportu na swoje posiedzenie w 2005 r. Grupa Wysokiego Szczebla ds. Strategii Lizbońskiej podkreśliła potrzebę skoncentrowania się na realizacji zaleceń.

Krajowe Plany Działania na rzecz Zatrudnienia (KPD) przedstawione jesienią 2004 r. i oparte na wytycznych i zaleceniach w zakresie zatrudnienia, stanowią główny element tego raportu. Państwa Członkowskie, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r., przedstawiły Krajowe Plany Działania po raz pierwszy. Dokument roboczy służb Komisji, który dołączono do tego raportu, przedstawia bardziej szczegółową ocenę postępu w zakresie zatrudnienia i realizacji strategii.

Raport stanowi nieodłączną część „pakietu wdrożeniowego” Komisji, obejmującego również sprawozdania dotyczące realizacji Ogólnych Wytycznych Polityk Gospodarczych i Strategii Rynku Wewnętrznego, które będą stanowić część śródkresowego przeglądu Strategii Lizbońskiej w 2005 r.

2. KONTEKST GOSPODARCZY I POSTĘP W OSIĄGANIU CELÓW UE W DZIEDZINIE ZATRUDNIENIA

W ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia Państwa Członkowskie mają za zadanie realizować trzy nakładające się na siebie i powiązane cele w zrównoważony sposób: pełne zatrudnienie, jakość i wydajność pracy, spójność i integrację społeczną.

Po okresie wysokiego wzrostu gospodarczego w latach 1997-2001, rynek pracy charakteryzował się spowolnieniem tempa rozwoju; spowolnieniu uległ również postęp w realizacji celów UE w zakresie zatrudnieniaⁱⁱ. Ożywienie gospodarcze jest konieczne, ale samo w sobie nie wystarczy. Potencjał gospodarczy Europy zależy od jej równoczesnej zdolności do promowania zatrudnienia i wzrostu wydajności. Jest to uwarunkowane dalszymi reformami strukturalnymi, nie tylko na rynku pracy, ale również na rynkach usług, produktów i rynku finansowym.

Poprawa funkcjonowania rynku pracy, podnoszenie jakości pracy, reakcja na problemy związane z wyłączeniem społecznym i niwelowanie różnic między regionami to warunki konieczne do zachęcenia większej liczby osób do uczestnictwa w rynku pracy i pozostania na nim oraz do zwiększenia wydajności. UE musi przyspieszyć swoje działania i w pełni wykorzystać synergii trzech celów w dziedzinie zatrudnienia oraz synergii między Europejską Strategią Zatrudnienia a działaniem w dziedzinie integracji społecznej.

OSIĄGNIĘCIE PEŁNEGO ZATRUDNIENIA

Aby osiągnąć cel zatrudnienia w UE wynoszący 70% w 2010 r., w Europie w dalszym ciągu konieczne jest stworzenie ponad 22 milionów miejsc pracy. UE nie osiągnie śródkresowego celu zatrudnienia na rok 2005 (67%) i w przypadku braku zmiany tendencji na bardziej pozytywne nie zostanie również osiągnięty cel na 2010 r.

W wyniku trwałego regresu gospodarczego, obecnie łączny wskaźnik zatrudnienia jest stały i dla całej UE25 wynosi 63% w 2003 r. (55% w przypadku kobiet i 40% w przypadku starszych pracowników). Jednakże przeprowadzone reformy rynku pracy wzmocniły jego odporność. W wartościach netto, w UE15 nie spadła liczba miejsc pracy w trakcie niedawnego osłabienia gospodarczego, podczas gdy w latach 1992-1993 liczba miejsc pracy spadła o ponad 3 miliony. Nowe Państwa Członkowskie w ciągu ubiegłych lat osiągnęły całkiem wysoki wzrost gospodarczy, jednakże jest on wywołany głównie wzrostem wydajności pracy, a nie wzrostem zatrudnienia, który był bardzo niski lub nawet ujemny.

Tabela nr 1 Ogólne wskaźniki zatrudnienia

Tempo postępu od 1997 r.			
Wskaźniki w 2003 r. (%)	Niskie	Bliskie średniej	Wysokie
> 70	DK	SE, UK	NL
65-70		AT, CY, DE, PT	FI, IE
< 65	CZ, EE, LT, MT, PL, SI, SK	BE, EL, FR, LU, LV	ES, HU, IT

Wskaźnik zatrudnienia kobiet w 2003 r. w dalszym ciągu rósł, jednakże postęp był wolniejszy. Aby osiągnąć cel w wysokości 60%, średni roczny wzrost w zatrudnieniu kobiet od 1997 r. musi zostać utrzymany do roku 2010.

Tabela nr 2 Wskaźniki zatrudnienia kobiet

Tempo postępu od 1997 r.			
Wskaźniki w 2003 r. (%)	Niskie	Bliskie średniej	Wysokie
> 60	DK	AT, FI, PT, SE, UK	CY, NL
55-60	CZ, EE, LT, SI	DE, FR, LV	IE
< 55	MT, PL, SK	BE, EL HU	ES, IT, LU

Pomimo widocznego postępu, docelowy wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników w wysokości 50% pozostaje zbyt odległy do osiągnięcia. Bez wyraźnego wzrostu tego wskaźnika, łączny wskaźnik zatrudnienia w wysokości 70% pozostanie nieosiągalny.

Tabela nr 3. Wskaźniki zatrudnienia starszych pracowników (wiek 55-64)

Tempo postępu od 1997 r.			
Wskaźniki w 2003 r. (%)	Niskie	Bliskie średniej	Wysokie
> 50	CY, EE	PT, SE	DK, UK
40-50	EL	CZ, ES, LT	FI, IE, LV, NL
< 40	AT, DE, PL, SI, SK	BE, IT, LU, MT	FR, HU

Ożywienie gospodarcze nabrało tempa w UE, jednakże wzrost zatrudnienia w 2004 r. był powolny, a prognozy na rok 2005 nie są optymistyczne. Powrót do szybszego rozwoju zatrudnienia, podobnie jak do szybszego wzrostu gospodarczego, będzie zależał od rozwoju popytu wewnętrznego i zewnętrznego, przy czym nierównowaga gospodarki Stanów Zjednoczonych może działać jak hamulec.

POPRAWA JAKOŚCI I WYDAJNOŚCI PRACY

Wydajność pracy jest niezbędna dla konkurencyjności UE i jej zdolności do zrównoważonego rozwoju. Jej wskaźnik jednak wyraźnie spadł w UE15. Na początku lat dziewięćdziesiątych UE osiągała wyniki lepsze od Stanów Zjednoczonych, jednak w połowie lat dziewięćdziesiątych sytuacja uległa odwróceniu. Podczas gdy Stanom Zjednoczonym udało się połączyć wysoki wzrost zatrudnienia i wydajności, w UE wzrost zatrudnienia wiąże się ze spadkiem wydajności. Być może rolę odgrywa wejście pracowników do sektorów o niższej wydajności, jednakże spadek wydajności wskazuje na bardziej złożone trudności gospodarek UE we wprowadzaniu i przejmowaniu innowacji.

Tabela nr 4. Wzrost PKB, zatrudnienia i wydajności pracy (średnie roczne)

	1990-1996		1997-2000		2001-2003	
	EU15	US	EU15	US	EU15	US
1. PKB	1,5	3	3,2	4,1	1,0	2,5
2. Zatrudnienie	-0.4	1.6	1.9	2.1	0.4	0.5
3. Wydajność pracy (na pracownika)	1,9	1,7	1,3	2,0	0,6	2,9
4. Godzinna wydajność pracy	2,2	1,3	1,9	1,4	1,1	3,3

Poziom i dynamika wydajności różnią się znacznie na terenie UE, przy czym nowe Państwa Członkowskie wyraźnie nadrabiają dystans.

Table 5. Wzrost i poziom wydajności pracy (na osobę zatrudnioną)

Średni roczny wskaźnik wzrostu rzecz. PKB na osobę zatrudn. (1997-2003) PKB na osobę zatrudni. wg siły nabyw. w 2003 r. (EU25= 100)	Niskie	Średnie	Wysokie
≥ 110	IT	AT, FI, BE, FR, LU, NL	IE
75-110	ES	DE, DK, SE, UK	CY, EL, MT
50-75		PT	CZ, HU, PL, SI, SK
≤ 50			EE, LV, LT

Istnieje wprawdzie pozytywny związek między wydajnością a jakością pracy, jednakże postęp w zakresie poprawy jakości pracy był ostatnio mało jednoznaczny. Sytuacje przejściowe na rynku pracy oraz liczba niezgłoszonych miejsc pracy różnią się znacznie, przy czym w wielu Państwach Członkowskich występuje segmentacja. Istnieją duże różnice między średnimi zarobkami mężczyzn i kobiet, średnia różnica między nimi wynosi od kilku lat 16%. Niski udział dorosłych w kształceniu stanowi problem, a najrzadziej uczestniczą w nim osoby, którym jest ono najbardziej potrzebne (nisko wykwalifikowani, starsi pracownicy, pracownicy małych i średnich przedsiębiorstw). Pomimo spadku, liczba wypadków w miejscu pracy pozostaje wysoka i postęp jest nierówny.

WZMOCNIENIE SPÓJNOŚCI I INTEGRACJI SPOŁECZNEJ

Wraz z osłabieniem gospodarczym nastąpił umiarkowany wzrost bezrobocia. Po okresie stałego spadku od 1997 r. wzrosło również bezrobocie długoterminowe i pojawiają się niepokojące oznaki coraz gorszych perspektyw znalezienia pracy dla ludzi młodych, nisko wykwalifikowanych oraz innych narażonych grup, takich jak osoby niepełnosprawne, imigranci i mniejszości, którzy są często poszkodowani, w tym również narażeni na dyskryminację.

Na takie tendencje należy zareagować, zwiększając nacisk na integrację osób wyłączonych z rynku pracy, w szczególności przez politykę łączącą aktywną strategię rynku pracy, sieci bezpieczeństwa i dostęp do usług społecznych.

Praca jest najlepszym czynnikiem przeciwdziałania wyłączeniu społecznemu; pracę ma ok. 1/4 osób zagrożonych ubóstwem w UE25. Wspieranie dostępu do wysokiej jakości zatrudnienia, łącznie z dostępem do szkoleń i dochodem umożliwiającym pełne uczestnictwo w zatrudnieniu i społeczeństwie, jest podstawowym czynnikiem integracji społecznej.

Spójność stała się jeszcze bardziej palącym problemem po rozszerzeniu. Różnice w zatrudnieniu i bezrobociu między regionami są nadal olbrzymie. W wielu regionach wskaźnik bezrobocia jest wyjątkowo wysoki. Regiony o niskim poziomie zatrudnienia również z reguły charakteryzują się niższym poziomem wydajności.

3. REALIZACJA WYTYCZNYCH I ZALECEŃ

Zalecenia Rady z 2004 r. dotyczyły czterech priorytetów działań określonych przez Europejską Grupę Specjalną ds. Zatrudnienia. W tej części przedstawiono podsumowanie ostatnich najważniejszych zmian. Załącznik 1 do niniejszego raportu podsumowuje ocenę reakcji politycznej każdego Państwa Członkowskiego na zalecenia. Ocena dotyczy realizacji poszczególnych zaleceń w każdej kategorii dotyczącej każdego Państwa Członkowskiego. Nie jest to ocena ogólnej polityki ani systemów w odpowiedniej kategorii.

3.1 WZROST MOŻLIWOŚCI DOSTOSOWAWCZYCH PRACOWNIKÓW I PRZEDSIĘBIORSTW

Wspieranie elastyczności w powiązaniu z bezpieczeństwem na rynku pracy

Państwa Członkowskie starają się w coraz większym stopniu wspierać równowagę między elastycznością a bezpieczeństwem, często za pośrednictwem dialogu z partnerami społecznymi. Dostosowanie czasu pracy ma lepiej odzwierciedlać potrzeby przedsiębiorstw i pracowników. W Finlandii i Szwecji podkreśla się modernizację organizacji pracy. Jednakże w UE brakuje odpowiedniego podejścia do segmentacji rynku pracy i istnieją duże różnice między rodzajami umów, statusem zawodowym i grupami wiekowymi. W szczególności pozostaje wiele do zrobienia w celu poprawy organizacji pracy, ułatwienia mobilności i płynności na rynku pracy, zwłaszcza dla młodych ludzi.

Dziesięć Państw Członkowskich otrzymało szczególne zalecenie wprowadzenia modernizacji prawa pracy. Większość nowych Państw Członkowskich wprowadza więcej różnorodności w ustawowych czasach pracy i rodzajach umów. Podnoszenie atrakcyjności pracy na część etatu jest uważane coraz bardziej za priorytet, jednak możliwość taka jest rzadko stosowana. Realizacja reformy kodeksu pracy w Portugalii umożliwia lepszą kontrolę umów na czas określony i pracy na własny rachunek. Wysoki udział umów na czas określony w Hiszpanii jest problemem do rozwiązania w najbliższej przyszłości przez zmianę poziomu ochrony standardowych miejsc pracy i wzrostu ich atrakcyjności. Włochy wciąż mają przed sobą wprowadzenie ważnej części reform, których celem jest zapobieganie i kontrolowanie segmentacji rynku. Jedynie we Francji rozpoczęto działania polityczne.

Trzy Państwa Członkowskie otrzymały zalecenie szczególne dotyczące modernizacji organizacji pracy oraz popularyzacji innowacji. Są to w dalszym ciągu duże wyzwania, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw. Uczestnictwo partnerów społecznych jest konieczne dla osiągnięcia rzeczywistego postępu. Wyniki działań podjętych w celu poprawy warunków pracy są ogólnie rzecz biorąc niezadowolające, jednak pozytywnym aspektem jest określenie krajowych celów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz spadek liczby wypadków w miejscu pracyⁱⁱⁱ.

Promowanie rozwoju przedsiębiorczości

Państwa Członkowskie zareagowały ogólnie rzecz biorąc właściwie w zakresie poprawy jakości środowiska przedsiębiorczości, koncentrując się na ograniczeniach administracyjnych i prawnych w zakładaniu nowych firm, równocześnie poświęcając mniej uwagi takim problemom jak rozwój przedsiębiorstw i zrównoważenie rozwoju. Dania, Niderlandy i Szwecja podjęły współpracę w zakresie pomiaru obciążenia administracyjnego regulacji prawnych.

Dziesięć Państw Członkowskich otrzymało szczególne zalecenie. Trwa rozwój systemu „pojedynczej instytucji”, usług on-line oraz doradztwa dla przedsiębiorstw, jednak istotnym ograniczeniem jest słaby dostęp do finansowania oraz niski poziom inwestycji w innowacje oraz badania i rozwój. W związku z powyższym i pomimo tego, że większość Państw Członkowskich przyjęła środki wspierania przedsiębiorczości i pracy na własny rachunek, wyniki powinny zostać jeszcze poprawione. Ponadto należy w pełni zrealizować priorytet ograniczenia obciążeń administracyjnych, w szczególności uprościć procedury zatrudniania pracowników.

Zapewnienie kosztów pracy sprzyjających zatrudnianiu

W latach 2003/2004, łączny rozwój płac ogólnie rzecz biorąc był zgodny z rozwojem wydajności i stabilnością cen w średniej perspektywie czasowej. Podtrzymano starania o ograniczenie lub utrzymanie pozapłacowych kosztów pracy.

Dziewięć Państw Członkowskich otrzymało zalecenie szczególne w zakresie rozwoju płac i systemów zbiorowej negocjacji płac. W krajach będących adresatami zalecenia szczegółowego można zaobserwować podjęcie pewnych właściwych działań, jednak konieczne jest ciągłe monitorowanie postępu. Pomimo wezwania do kontroli mechanizmów ustalania płac, w Hiszpanii ani we Włoszech, gdzie odpowiedzialność jest przesunięta na partnerów społecznych, nie podjęto żadnych większych inicjatyw. W Niemczech elastyczność przewidziana w umowach zbiorowych jest coraz częściej wykorzystywana do rozwiązania tego problemu.

Czternaście Państw Członkowskich otrzymało zalecenie szczególne wzywające do ograniczenia pozapłacowych kosztów pracy, szczególnie w przypadku pracowników mało zarabiających. Większość państw podjęła działania, w szczególności w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawcę. Postęp jest jednak ograniczony, zwłaszcza w wielu nowych Państwach Członkowskich.

Przewidywanie i zarządzanie restrukturyzacją gospodarczą

W wielu Krajowych Planach Działań podkreślono potrzebę właściwego zarządzania restrukturyzacją, zwłaszcza w przypadku zwolnień grupowych, jednakże wciąż zostaje wiele do zrobienia. Podejmuje się kroki w celu poprawy zdolności władz publicznych do przewidywania i reagowania w zorganizowany sposób. Utworzenie „funduszy pracy” w Słowenii ma na celu zapewnienie świadczeń pracownikom zagrożonym zwolnieniem.

Pięć Państw Członkowskich otrzymało zalecenie szczególne. Belgia, Francja i Portugalia wezwały partnerów społecznych, z różnym powodzeniem, do wdrożenia skutecznych mechanizmów na poziomach sektorów i lokalnym.

Nadanie niezgłoszonym miejscom pracy statusu legalnego zatrudnienia

Działania w kierunku nadania niezgłoszonym miejscom pracy statusu legalnego zatrudnienia są rzadkie. Francja przeprowadziła działania mające na celu lepsze udokumentowanie charakteru niezgłoszonej pracy.

Osiem Państw Członkowskich otrzymało zalecenie szczególne. Można mówić o początkach postępu we Włoszech i na Łotwie. Niepokojący jest niski priorytet tego problemu w wielu nowych Państwach Członkowskich.

3.2 ZACHĘCENIE WIĘKSZEJ LICZBY LUDZI DO WEJŚCIA I POZOSTANIA NA RYNKU PRACY: PRACA REALNĄ SZANSĄ DLA WSZYSTKICH

Wzmocnienie aktywnej polityki rynku pracy

Postęp w zapewnieniu świadczeń prewencyjnych dla bezrobotnych jest różny. Dziesięć Państw Członkowskich osiągnęło docelowy wskaźnik 25% aktywacji długoterminowo bezrobotnych^{iv}, jednak w Austrii, Danii, Niemczech, Francji, Zjednoczonym Królestwie i Słowenii^v zanotowano niższy odsetek uczestnictwa w aktywnych środkach niż w ubiegłym roku. Dziesięć Państw Członkowskich nie przekazało danych porównawczych^{vi}.

Dwadzieścia Państw Członkowskich otrzymało zalecenie modernizacji usług zatrudnienia publicznego i poprawy dostępu do aktywnej polityki rynku pracy, jak również ułatwienia integracji osób w gorszym położeniu i poprawy mobilności między zawodami i regionami geograficznymi. Usługi zatrudnienia publicznego są w trakcie reformy, ale odpowiedź jest nierówna dla aktywnych polityk rynku pracy. Jest to szczególnie niepokojące w kontekście rosnącego bezrobocia, w szczególności wśród ludzi młodych.

Oplacalność pracy

W Państwach Członkowskich wystąpiła znacząca odpowiedź polityczna, ale jej efekty są zróżnicowane. Wiele państw pragnie udoskonalić łączny wpływ podatków i świadczeń na zatrudnienie i ich związek z aktywacją. Jeszcze bardziej widoczne jest pragnienie rozwiązania problemu pracujących osób ubogich przez świadczenia związane z pracą i podwyżkę płac minimalnych. Udoskonalenie bodźców motywacyjnych w systemach świadczeń społecznych, w tym reguł dopuszczania i związanych z nimi bodźców finansowych (np. kosztów transportu i zakwaterowania) spotyka się z mniejszą reakcją.

Piętnaście Państw Członkowskich otrzymało zalecenie szczególne. Większość z nich podjęła kroki. Dla wielu nowych państw, postęp jest konieczny w celu ograniczenia liczby niezgłoszonych miejsc pracy. W przypadku innych konieczne jest skupienie się na reformie systemów świadczeń zdrowotnych i rentowych.

Wzrost udziału kobiet

Wskaźnik zatrudnienia kobiet rośnie, przy czym poprawie uległo świadczenie usług opieki nad dziećmi i inne usługi opieki. Różnica między płciami pozostaje jednak wysoka i spotyka się ze słabą reakcją. Docelowe wartości wskaźników istnieją w połowie Państw Członkowskich^{vii}. Polityka równouprawnienia jest widoczna wyłącznie w Szwecji.

Siedem Państw Członkowskich otrzymało zalecenie szczególne. Różnice między płciami w zatrudnieniu i bezrobociu są często zaniedbywanym celem. Chociaż różnica w wynagrodzeniu mężczyzn i kobiet jest powszechnie uznana za poważny problem, konkretne cele i działania należą do rzadkości. Pogodzenie pracy i życia prywatnego jest przedmiotem uwagi, jednak zapomina się o równym podziale obowiązków między kobiety i mężczyzn.

Tworzenie kompleksowych strategii aktywnego starzenia się

Pomimo pewnych postępów UE jest daleka od osiągnięcia w 2010 r. docelowego wskaźnika zatrudnienia starszych pracowników, a prowadzone polityki są daleko poniżej oczekiwań. Wskaźnik zatrudnienia w UE przekracza obecnie 40%, ale jest szczególnie niski w wielu Państwach Członowych, w szczególności w przypadku kobiet.

Większość Państw Członkowskich otrzymała zalecenie szczególne. Podejmowane są działania mające na celu określenie krajowej strategii aktywnego starzenia się^{viii}, jednak działania często polegają na rozdrobnionych środkach w reformach systemu podatków i świadczeń oraz emerytalnego, które mają przeciwdziałać wcześniejszemu przechodzeniu na emeryturę, a nie na wzroście możliwości zatrudnienia i uczestnictwa w całym okresie życia, łącznie z nastawieniem na ludzi młodych. Działania w dużym stopniu opierają się na reformie systemu emerytalnego (Francja, Włochy). Ponadto zaangażowanie niektórych Państw Członkowskich zostało ograniczone do propozycji podjęcia trójstronnego dialogu społecznego (Belgia, Luksemburg).

Wspieranie integracji imigrantów i osób w niekorzystnym położeniu

Potencjał imigrantów i osób w gorszym położeniu, np. mniejszość i niepełnosprawnych, jest wciąż niewystarczająco uznawany i ich wyłączenie z rynku pracy jest nadal problemem.

Sześć Państw Członkowskich otrzymało zalecenie szczególne. Niektóre Państwa Członkowskie opracowały strategię zwiększenia udziału pracowników ze słabiej reprezentowanych grup w rynku pracy. Opracowywane są specjalne strategie integracji imigrantów i mniejszości z nastawieniem na asymilację i dostęp do rynku pracy, obejmujące również naukę języka, naukę pisanie i czytania oraz poradnictwo zawodowe. Często jednak poszczególne osoby muszą same brać na siebie ciężar adaptacji. Przykładowo często uważa się, że Romowie lub migranci w dużej mierze sami ponoszą winę za swe położenie.

3.3 WIĘKSZE I SKUTECZNIEJSZE INWESTYCJE W KAPITAŁ LUDZKI I USTAWICZNE KSZTAŁCENIE

Rozwój strategii ustawicznego kształcenia i inwestycje w kapitał ludzki

UE nie zapewnia koniecznych „większych inwestycji w zasoby ludzkie”. W Krajowych Planach Działań przedstawiono mało usystematyzowanych danych na temat poziomu lub wydajności zasobów. Inwestycje publiczne w tej dziedzinie wykazują tylko nieznaczny wzrost (5,1% PKB dla UE15). Wskaźnik ten waha się od 8,5% w Danii do 3,9% w Grecji i Luksemburgu.

Szwecja, Finlandia i Dania osiągają wyniki i podejmują inwestycje znacznie powyżej średniej UE, mierzone przy zastosowaniu metody benchmarkingu. Działa to również w przeciwną stronę. Państwa Członkowskie osiągające niskie wyniki inwestują mniej i mają słabo rozwinięte strategie rozwoju kapitału ludzkiego.

Powszechnie uznaje się wprawdzie, że wspólnie odpowiedzialność biorą na siebie wszystkie podmioty uczestniczące, żadne z Państw Członkowskich nie posiada jednak kompleksowego podejścia. Niektóre państwa przyjmują środki podatkowe zachęcające pracodawców (zwłaszcza MŚP) do inwestycji. Wykorzystywane są również fundusze sektorowe (Belgia, Włochy, Niderlandy). W innych Państwach Członkowskich rozważana jest reforma systemu podatkowego (Estonia, Irlandia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo).

Siedem Państw Członkowskich otrzymało zalecenie szczególne. Działania się ciągle na etapie projektów i opracowań. Istotne jest szybsze przejście do realizacji, ponieważ w większości państw wciąż konieczne jest stworzenie systemów i możliwości ustawicznego kształcenia dla wszystkich.

Zwiększenie oferty edukacyjnej i szkoleń i uczestnictwa w tych przedsięwzięciach

Zgodnie z ustalonym celem, w UE w 2010 r. 85% osób w wieku 22 lat powinno zdobyć średnie wykształcenie. Jest to trudne wyzwanie. Średnia UE (76,7% w 2003 r.) niewiele wzrosła od 2000 r. Istnieją duże różnice między poszczególnymi państwami; wskaźniki wahają się od 94,1% w Słowacji do 43% w Malcie. Wskaźniki są również bardzo niskie w Hiszpanii, Włoszech, Luksemburgu i Portugalii.

Pomimo niedawnego postępu, osiągnięcie w 2010 r. docelowego wskaźnika 12,5% udziału dorosłych w kształceniu ustawicznym będzie wymagać dalszych wysiłków. W większości Państw Członkowskich konieczna jest dalsza reforma polityki w celu promowania uczestnictwa. Wskaźniki uczestnictwa ciągle rosną od 2001 r. (7,9%) do obecnego poziomu 9,3% (2003 r.). Jednak uczestnictwo jest szczególnie niskie w Czechach, Grecji, Włoszech, Litwie, Malcie, Portugalii i Słowacji; różnice dotyczą głównie wieku i osiągniętego poziomu.

Brak jest systematycznego zaangażowania w problemy osób w gorszym położeniu. Przypadek Szwecji jest chlubnym wyjątkiem. Władze lokalne są zobowiązane do kształcenia w systemie szkolnictwa średniego wszystkich młodych ludzi do dwudziestego roku życia. Po ukończeniu tego wieku, uczniowie mają prawo nabycia kwalifikacji w systemie kształcenia dorosłych, a wszyscy pracownicy mają prawo do urlopu naukowego.

Dwadzieścia Państw Członkowskich otrzymało zalecenie szczególne. Cypr wprowadza reformę systemu praktyk zawodowych. W związku z brakiem miejsc do podjęcia praktyki zawodowej, Niemcy zawarły porozumienie krajowe z przemysłem, aby wszyscy młodzi ludzie, którzy zgłoszą się na praktyki zawodowe, mogli otrzymać miejsce. Węgry zapowiedziały wysoki wzrost finansowania kształcenia dorosłych.

Zmniejszenie liczby uczniów przedwcześnie kończących edukację

Problem ten uznawany jest za ważny, ale podejmowane działania są często rozproszone. Większość działań składa się ze szczególnych środków wsparcia najbardziej narażonych uczniów pozostających poza podstawowym systemem edukacji i kształcenia.

Siedemnaście Państw Członkowskich otrzymało zalecenie szczególne. Odsetek uczniów kończących przedwcześnie edukację^{ix} spadł nieznacznie do 15,9% w 2003 r., co znacznie przekracza cel 10% na 2010 r. W siedmiu Państwach Członkowskich^x współczynniki wzrosły od 2002 r. Postęp w osiągnięciu celów UE zależy w dużej mierze od postępu w Hiszpanii, Włoszech, Malcie i Portugalii, gdzie współczynnik jest znacznie powyżej średniej UE. Zdecydowany spadek nastąpił w Państwach Członkowskich o najwyższych współczynnikach, szczególnie w Portugalii i Malcie (gdzie poziom utrzymuje się nadal powyżej 40%).

3.4 ZAPEWNIENIE SKUTECZNEJ REALIZACJI REFORM DZIĘKI LEPSZEMU ZARZĄDZANIU

Tworzenie partnerstwa w reformach

Sprostanie założeniom Strategii Lizbońskiej i Europejskiej Strategii Zatrudnienia wymaga koordynacji działań oraz przekonania opinii publicznej o konieczności stworzenia bardziej kompletnego planu reform, w szczególności w zakresie zarządzania przemianami gospodarczymi. Rada Europejska wezwała Państwa Członkowskie do zakładania partnerstw na rzecz reform. Podejście oparte na partnerstwach istnieje wprawdzie w wielu Państwach

Członkowskich, jednak tylko Irlandia wspomniała tworzenie partnerstw na rzecz reform w swoim Krajowym Planie Działań.

Wspieranie roli i widoczności Krajowych Planów Działań

Krajowe Plany Działań wymagają politycznego mandatu, aby mogły być skuteczne. Nie wystarczy udział parlamentów, ponieważ odgrywają one, z wyjątkiem Malty, małą rolę w procedurze zatwierdzenia. Być może brak dostatecznej wiedzy na ten temat jest przyczyną, dla której Krajowe Plany Działań otrzymują niewielkiego wsparcie ze strony społeczeństwa obywatelskiego.

Krajowe Plany Działań są w większości sprawozdaniami podsumowującymi. W wielu nowych Państwach Członkowskich spotykają się z dużym zainteresowaniem, ponieważ są bardziej ukierunkowane na przyszłość i odgrywają główną rolę w cyklu politycznym. Muszą one stać się atrakcyjne i powszechnie dostępne (np. w Belgii).

Definiowanie krajowych zobowiązań i celów

Państwa Członkowskie otrzymały zalecenia określenia krajowych celów, które będą stanowić odzwierciedlenie celów uzgodnionych na szczeblu UE. W 2004 r. zaobserwowano pozytywne działania w Hiszpanii i siedmiu nowych Państwach Członkowskich, które ustaliły krajowe cele w zakresie zatrudnienia^{xi}. Mniej niż połowa określiła cele wzrostu wskaźnika zatrudnienia starszych pracowników. Cele dotyczące wieku opuszczenia rynku pracy już istniały we Francji, Finlandii i Portugalii. Cypr ustalił nowy wskaźnik docelowy. Większa liczba Państw Członkowskich określiła wskaźniki docelowe poprawy poziomu kapitału ludzkiego.

Adekwatność, przejrzystość i wydajność kosztowa w przydziale zasobów finansowych

Reformy muszą być poparte odpowiednimi środkami finansowymi i wydajnym wykorzystaniem funduszy publicznych. Informacje przedstawione w Krajowych Planach Działań nie są wystarczające. Powinny one obejmować rzeczywiste wydatki, przydzielony budżet i prognozy dotyczące wprowadzenia głównych środków.

Około połowa Państw Członkowskich przedstawia porównywalne dane na temat wydatków na aktywną politykę rynku pracy oraz, w mniejszym stopniu, na inwestycje w zasoby ludzkie^{xii}. Dania i Cypr przedstawiają rozsądny plan oparty na danych krajowych. Kilka Państw Członkowskich^{xiii} przedstawia dane finansowe w podziale według wytycznych. Podkreśla się szczególną rolę Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), jednak EFS nie jest w równym stopniu uwzględniony w poszczególnych raportach.

Rozwój bardziej skutecznej wzajemnej nauki

Wzajemna nauka i przekazywanie sobie wiedzy specjalistycznej mają na celu wzbogacenie procesu podejmowania decyzji politycznych. Niektóre Państwa Członkowskie porównują swoje wyniki w zakresie zatrudnienia ze średnią UE i wynikami innych. W Krajowych Planach Działań rzadko zdarzają się przykłady rozwiązań opartych na doświadczeniach innych. Nowy program wzajemnej nauki w UE daje okazję do wzmocnienia tego istotnego elementu.

-
- i Wspólny Raport o Zatrudnieniu (JER) ocenia postęp Państw Członkowskich w realizacji wytycznych i zaleceń w zakresie zatrudnienia przyjętych na mocy art. 128 Traktatu. Wszystkie dokumenty związane z Europejską Strategią Zatrudnienia wraz z raportem Europejskiej Grupy Specjalnej ds. Zatrudnienia Wytycznymi i Zaleceniami UE oraz Krajowymi Planami Działań 2004 można znaleźć pod adresem: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm
- ii Szczegółową analizę ostatnich tendencji i wyników na rynku pracy w UE można znaleźć w publikacji Komisji Europejskiej „Employment in Europe 2004” (Zatrudnienie w Europie) (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_en.htm) Aktualności makroekonomiczne są dostępne w dokumencie Komisji Europejskiej „Economic Forecasts Autumn 2004” (Prognozy gospodarcze, jesień 2004 r.) (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/forecasts_en.htm). Źródła danych i metodologia przygotowania tabel przedstawionych w tym sprawozdaniu zostały opisane w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji.
- iii DK, CY, EL, FR, LV, PT i UK
- iv BE, DE, ES, FI, IT, LU, LV, SE, UK i FR (Na podstawie danych za rok 2002.)
- v Dane dla Słowenii wymagają zatwierdzenia.
- vi CY, CZ, EE, IE, MT, NL, PL, PT, SI, SK
- vii AT, CY, EE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LV, PL, PT (EL nie potwierdziła celu określonego w KPD 2003.)
- viii CY, CZ, EE, FI, FR, LU, NL, PT, UK
- ix Odsetek osób w wieku 18-24 lata, które osiągnęły niższy poziom wykształcenia średniego lub mniej i nie kontynuują dalszej edukacji ani nie uczestniczą w szkoleniach.
- x BE, CZ, CY, DE, DK, ES, FR
- xi CY, EE, HU, LT, LV, SI, SK
- xii AT, BE, DE, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, PT, SE
- xiii BE, ES, HU, IE, PL