



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.9.2015 r.
COM(2015) 462 final

2015/0219 (NLE)

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy

{SWD(2015) 176 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

Przyczyny i cele

Podczas kryzysu finansowego i gospodarczego w latach 2008–2009 większość państw członkowskich doświadczyła znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej, co doprowadziło do gwałtownego pogorszenia sytuacji na ich rynkach pracy. W całej UE stopa bezrobocia wzrosła do rekordowego poziomu, choć obecnie stale spada.

Bezrobocie pozostaje jednak na wysokim poziomie, szczególnie wśród osób młodych¹ i długotrwale bezrobotnych. Stopa bezrobocia długotrwałego (trwającego ponad jeden rok)² wzrosła od 2007 r. dwukrotnie i stanowi połowę ogólnej stopy bezrobocia: 12,1 mln osób, czyli 5 % aktywnej zawodowo ludności UE, jest długotrwale bezrobotnych, przy czym w roku 2014 62 % tych bezrobotnych pozostawało bez pracy przez okres co najmniej dwóch kolejnych lat³. W całej UE długotrwale bezrobocie utrzymywało się w latach 2013 i 2014 na bardzo wysokim poziomie.

Długotrwale bezrobocie dotyka państwa członkowskie nierównomiernie i uzależnione jest od skutków kryzysu, sytuacji makroekonomicznej, struktury gospodarki i od funkcjonowania krajowych rynków pracy. Dotyczy ono szeregu osób, które mają najczęściej małe szanse na zatrudnienie, i z których wielu boryka się z licznymi trudnościami. Dla pracowników o niskich umiejętnościach i kwalifikacjach, a także dla obywateli państw trzecich, prawdopodobieństwo, że doświadczą oni długotrwałego bezrobocia, jest dwa razy większe. Długotrwale bezrobocie dotyka również w nieproporcjonalnym stopniu osoby niepełnosprawne i mniejszości znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, takie jak Romowie.

Nawet kiedy zatrudnienie w państwach członkowskich znów wzrośnie, istnieje ryzyko, że wiele osób długotrwale bezrobotnych nie skorzysta z tego wzrostu, gdyż są one najbardziej oddalone od rynku pracy. Im dłużej dana osoba pozostaje bez pracy, tym trudniej jest jej zdobyć ponowne zatrudnienie, jako że stopniowo traci ona wcześniejsze umiejętności. Może to oznaczać trudności osobiste, niższe wykorzystanie kapitału ludzkiego, marnowanie potencjału gospodarczego i wzrost wydatków socjalnych, a w konsekwencji pogłębienie skutków niżu demograficznego. Wielu osobom pozostającym bez pracy przez rok lub dłużej grozi całkowite odejście z rynku pracy. Co roku jedna piąta z nich rezygnuje ze starań o znalezienie nowej pracy i osoby takie uznawane są za bierne zawodowo.

Długotrwale bezrobocie może prowadzić do ubóstwa i do wykluczenia społecznego. Przyczynia się ono również do przekazywania w gospodarstwach domowych dotkniętych bezrobociem ubóstwa dzieciom, wykazano bowiem, że wyniki nauczania dzieci osób

¹ W UE 28 stopa bezrobocia wśród młodzieży wynosiła w lipcu 2015 r. 20,4 %. Więcej informacji na temat bezrobocia młodzieży i działań na szczeblu UE znaleźć można na stronie: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036>

² Stopa długotrwałego bezrobocia odnosi się do liczby osób bezrobotnych, które aktywnie poszukiwały pracy przez co najmniej rok, zob. Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Long-term_unemployment.

³ Badanie aktywności ekonomicznej ludności, 2014 r.

bezrobotnych są gorsze. Zatrudnienie mogłoby otworzyć drogę do wyjścia z ubóstwa zarówno pracownikom, jak i ich rodzinom, ponieważ połowa osób, które znajdują pracę, unika zagrożenia ubóstwem.

Przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu przyczyniłoby się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego i spójności poprzez zwiększenie zatrudnienia i mogłoby również zmniejszyć obciążenie finansów publicznych ze względu na niższe wydatki na pomoc społeczną oraz wyższe dochody z podatków.

Długotrwałe bezrobocie pozostaje jednym z głównych wyzwań w kontekście planu działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, przedstawionych w przeprowadzonej przez Komisję rocznej analizie wzrostu gospodarczego i programie prac na 2015 r.⁴. Przewodniczący Juncker uważa w swoich wytycznych politycznych skutki bezrobocia za kluczowe wyzwanie polityczne. Długotrwałe bezrobocie uznane zostało przez Parlament Europejski⁵, Radę⁶ oraz Europejski Bank Centralny⁷ za istotną przeszkodę dla wzrostu gospodarczego.

Przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu wymaga szerokiego wachlarza działań, w tym reform strukturalnych w poszczególnych obszarach polityki (takich jak zatrudnienie, polityka gospodarcza i budżetowa, inwestowanie w kapitał ludzki) oraz łączenia środków naprawczych z zapobiegawczymi. UE posiada wieloaspektową strategię tworzenia przyjaznego otoczenia makroekonomicznego, mającą na celu zwiększanie szans na zatrudnienie, wzmocnienie spójności społecznej, wspieranie rozwijania umiejętności oraz pomoc w zmniejszaniu długotrwałego bezrobocia. W przypadku osób długotrwałe bezrobotnych przechodzenie do zatrudnienia nie zależy jedynie od jakości oferowanych usług, ale również od sytuacji makroekonomicznej, struktury gospodarki, a także od funkcjonowania rynku pracy w każdym państwie członkowskim.

Państwa członkowskie prowadzą już działania mające pomóc osobom długotrwałe bezrobotnym znaleźć zatrudnienie. Niemniej jednak w roku 2014 odsetek osób długotrwałe bezrobotnych, które powróciły do pracy przed końcem drugiego roku bezrobocia, wahał się w poszczególnych państwach członkowskich od 11 % do ponad 46 %. Nawet jeśli na te wyniki może mieć wpływ wiele czynników, różnica ta pokazuje, że można z powodzeniem wykorzystywać sprawdzone praktyki z różnych państw UE.

Podejmowane na szczeblu unijnym działania wspierające państwa członkowskie w umożliwieniu powrotu do pracy osobom długotrwałe bezrobotnym mogłyby przynieść wartość dodaną. Działania już wdrożone powinny zostać uzupełnione, tak aby osoby, które potrzebują wsparcia, miały do niego dostęp i aby zwiększyć skuteczność takiego wsparcia, zwłaszcza poprzez czynne wspieranie osób starających się o pracę w znalezieniu ponownego zatrudnienia. Mogą one być realizowane w oparciu o lata wzajemnego uczenia się i o doświadczenia zdobyte dzięki koordynacji polityk zatrudnienia, jak również poprzez finansowanie z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w szczególności z Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁴ COM(2014)902 final.

⁵ Sprawozdanie w sprawie europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej: zatrudnienie i aspekty społeczne w rocznej analizie wzrostu gospodarczego 2015 (A8-0043/2015).

⁶ Konkluzje Rady w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2015 r. i wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu: wytyczne polityczne w sprawie polityki zatrudnienia i polityki społecznej, 6147/15.

⁷ <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.en.html>.

W tym kontekście celem przedstawionej we wniosku inicjatywy jest przekazanie państwom członkowskim wytycznych dotyczących świadczenia odpowiednich usług, aby zwiększyć liczbę osób długotrwale bezrobotnych, które znajdują zatrudnienie. W zaleceniu określono konkretne działania mające na celu wzmocnienie indywidualnie dostosowanego wsparcia adresowanego do osób długotrwale bezrobotnych, dostarczanego przez urzędy zatrudnienia i służby socjalne.

Szczególne wyzwania, jakim trzeba stawić czoła w ramach inicjatywy, obejmują brak wsparcia dla długotrwale bezrobotnych w zdobyciu pracy, co w niektórych państwach członkowskich skutkuje obniżeniem liczby osób zarejestrowanych w publicznych służbach zatrudnienia (niewielki zasięg działań), trudności w rozwiązywaniu problemów związanych ze złożonością przyczyn bezrobocia (zapewnienie, aby udzielane wsparcie uwzględniało potrzeby pracodawców i było ono dopasowane do indywidualnych potrzeb bezrobotnych) oraz brak kontynuacji wsparcia, gdy wygasa prawo do świadczeń dla bezrobotnych.

Środki te będą musiały zostać uwzględnione w bardziej kompleksowym pakiecie działań politycznych na szczeblu UE lub krajowym, który ułatwi dostosowanie rynków pracy, przy uwzględnieniu zmieniającego się charakteru pracy, i będzie sprzyjać wzrostowi gospodarczemu. Środki te będą musiały również obejmować działania na rzecz stworzenia sprzyjającej sytuacji makroekonomicznej, strukturę systemów świadczeń i zabezpieczeń społecznych oraz systemów edukacji i szkolenia, a także przepisy w dziedzinie opodatkowania pracy i ochrony zatrudnienia.

Spójność z istniejącymi środkami

Istnieje już wiele działań politycznych, instrumentów i inicjatyw na szczeblu UE mających na celu wspieranie zatrudnienia, zwłaszcza europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, w szczególności Europejski Fundusz Społeczny (EFS), a także inicjatywa w zakresie uczenia się opartego na analizie porównawczej w ramach sieci publicznych służb zatrudnienia.

Niniejsze zalecenie wspierać będzie proces reform rozpoczęty w ramach realizacji celów strategii „Europa 2020”, w szczególności poprzez pomoc w realizacji celów zwiększenia wskaźnika zatrudnienia i ograniczenia ubóstwa. Jest ono również odpowiedzią na skierowane przez Radę wezwanie do „opracowania propozycji na rzecz wsparcia osób długotrwale bezrobotnych, korzystając z wniosków wypływających z wprowadzania gwarancji dla młodzieży w całej UE, i do ich pełnego włączenia w europejską strategię zatrudnienia”⁸.

Ogólne cele działań w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej wspierane są przez zintegrowane wytyczne obejmujące zarówno ogólne wytyczne polityki gospodarczej, jak i wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia. Pierwsze z nich obejmują kwestie priorytetowe, takie jak zwiększanie inwestycji, sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu poprzez wdrażanie reform strukturalnych, usuwanie największych barier dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na poziomie UE oraz poprawę stabilności i pro wzrostowego charakteru finansów publicznych. Wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia obejmują takie priorytety, jak ułatwianie tworzenia miejsc pracy, zwiększenie podaży pracy i

⁸ Konkluzje Rady w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2015 r. i wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu: wytyczne polityczne w sprawie polityki zatrudnienia i polityki społecznej, 6147/15.

umiejętności, poprawę funkcjonowania rynków pracy i wspieranie włączenia społecznego, zwalczanie ubóstwa oraz promowanie równych szans.

Niniejsze zalecenie opiera się na wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia przewidzianych w art. 148 ust. 2 TFUE, w których wzywa się do znaczącego ograniczenia długotrwałego bezrobocia i do przeciwdziałania mu. Obecne wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia mają na celu usunięcie strukturalnych przeszkód związanych z ograniczeniami na rynku pracy oraz nieadekwatnymi umiejętnościami lub niewystarczającym inwestowaniem w kapitał ludzki. Pewne aspekty tych dziedzin, zajmujące ważne miejsce w zaleceniach dla poszczególnych krajów, obejmują ograniczenie czynników finansowych zniechęcających do pracy, dostosowanie mechanizmów ustalania płac, zmniejszenie opodatkowania pracy, zwiększenie środków aktywnej polityki rynku pracy oraz modernizację kształcenia i szkolenia zawodowego oraz przyuczania do zawodu. Proponowane nowe wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia wzywają do znacznego zmniejszenia liczby długotrwale bezrobotnych poprzez kompleksowe strategie, w tym udzielanie specjalnego aktywnego wsparcia długotrwale bezrobotnym w celu ich powrotu na rynek pracy⁹.

W zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2015 r.¹⁰ potwierdza się, że problem długotrwałego bezrobocia należy rozwiązać poprzez połączenie skutecznej ochrony socjalnej z szansami na zatrudnienie. Kładzie się w nich w tym względzie szczególny nacisk na fakt, że perspektywiczne, sprawnie działające i skuteczne programy kształcenia i szkolenia zawodowego, w tym ukierunkowane uczenie się dorosłych, odgrywają niezwykle ważną rolę w poprawie szans zatrudnienia osób poszukujących pracy. Zwraca się w nich również uwagę na to, że publiczne służby zatrudnienia powinny w niektórych państwach członkowskich zostać wzmocnione i że aktywne instrumenty rynku pracy mogłyby skuteczniej docierać do osób najbardziej oddalonych od rynku pracy.

W zakresie wymiany dobrych praktyk mają miejsce działania wspierające strategię „Europa 2020” poprzez gromadzenie wiedzy o odpowiedniej polityce. Sieć publicznych służb zatrudnienia pracuje nad rozwijaniem procesu uczenia się opartego na analizie porównawczej, aby można było porównywać wyniki publicznych służb zatrudnienia we wszystkich państwach członkowskich i uczyć się od siebie nawzajem.

Również EFS udostępnia znaczny wkład finansowy na rozwiązanie problemu długotrwałego bezrobocia. Jak wynika z bieżącego okresu programowania na lata 2014–2020, co najmniej 10 % osób otrzymujących wsparcie ze środków EFS to osoby długotrwale bezrobotne. Środki przydzielane z EFS umożliwiają zarówno zwiększenie finansowania wspierającego integrację, jak i poprawę jego skuteczności. Ponadto Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego może uzupełniać działania finansowane z EFS. Jako przykłady takiego wsparcia podać można wspomaganie tworzenia miejsc pracy, modernizacji systemów kształcenia zawodowego i publicznych służb zatrudnienia.

Niniejsze zalecenie mogłoby przyczynić się do jeszcze silniejszego skoncentrowania w ramach obecnego programowania interwencji europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w szczególności EFS, na integracji osób długotrwale bezrobotnych oraz

⁹ Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich, COM(2015)098 final

¹⁰ Zalecenia Rady w sprawie krajowych programów reform, Dz.U. 215/C 272 z 18.8.2015

zwiększaniu skuteczności środków mających na celu pomoc takim osobom. W zaleceniu tym proponuje się stworzenie zindywidualizowanego programu wsparcia adresowanego do osób długotrwale bezrobotnych, na którym mogą być oparte dalsze interwencje EFS.

Będzie ono również uzupełnieniem istniejących instrumentów pomocy poprzez ustanowienie ram działania w zakresie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy. Ramy te będą to dotyczyć wszystkich państw członkowskich i przyczynią się do ogólnej poprawy efektywności procesu integracji na rynku pracy. Będzie ono podstawą do priorytetowego traktowania poszukiwania pracy dla osób długotrwale bezrobotnych na szczeblu krajowym, umożliwiając przydzielenie niezbędnych środków na wsparcie, w tym z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Dokument ma dać impuls do zwiększenia zdolności administracyjnych, skuteczniejszej współpracy między usługodawcami, silniejszego partnerstwa z sektorem prywatnym i większej efektywności wydatków publicznych.

Zalecenie to będzie się opierało na zdobytych doświadczeniach i wnioskach wyciągniętych z programu gwarancji dla młodzieży, który ustanowiony został przez Radę w 2013 r., aby pomóc w rozwiązaniu wynikającego z kryzysu problemu wysokiego bezrobocia i bierności zawodowej wśród młodzieży, a także poprawić przejście od kształcenia do zatrudnienia. Program gwarancji dla młodzieży wykazał, że dobrze ukierunkowane inicjatywy UE mogą uruchomić i wzmocnić krajowe działania zmierzające do wyeliminowania źródeł braku efektywności na rynku pracy i trudnej sytuacji społecznej. Program gwarancji dla młodzieży stworzył sprzyjające warunki polityczne dla zreformowania procesu udzielania wsparcia, który poprzez wielostronny nadzór został utrzymany i wzmocniony.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

Podstawa prawna

Podstawą wniosku jest art. 292 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym Rada przyjmuje zalecenia, stanowiąc na wniosek Komisji, w powiązaniu z art. 149, który przewiduje środki zachęcające służące wspomaganie działań państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia.

W tytule IX TFUE określono kompetencje UE w zakresie polityki zatrudnienia, w szczególności w art. 145 dotyczącym opracowania skoordynowanej strategii na rzecz zatrudnienia i w art. 147 dotyczącym przyczyniania się do wysokiego poziomu zatrudnienia poprzez wspieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich. Wniosek przyczyni się do realizacji celów Traktatu, przede wszystkim w zakresie promowania pełnego zatrudnienia i spójności społecznej (art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej).

Pomocniczość

W swoich działaniach na rzecz wypracowania strategii dla zatrudnienia, UE posiada kompetencje w zakresie koordynowania, promowania współpracy i wspierania działań państw członkowskich. Przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji państw członkowskich, w zaleceniu zwraca się szczególną uwagę na ambitny cel, jakim jest efektywne wykorzystanie wymiany najlepszych praktyk

Słabe wyniki krajowego rynku pracy pod względem stopy długotrwałego bezrobocia i przechodzenia do zatrudnienia mogą przynieść negatywne skutki gospodarcze, a także zagrozić spójności gospodarczej i społecznej w całej UE. Chociaż wzrost gospodarczy jest głównym czynnikiem pobudzającym, utrzymujące się długotrwałe bezrobocie może mieć efekt spowalniający wzrost gospodarczy i szkodzący jego trwałości.

Istnieje wiele wyzwań związanych z usługami wsparcia świadczonymi na rzecz długotrwałe bezrobotnych (zob. sekcja 4 – Analiza). Nowa inicjatywa UE będzie wspierać dążenie do większej wydajności i wyższych standardów w odniesieniu do zapewniania usług osobom długotrwałe bezrobotnym. Opiera się ona na sprawdzonych w działaniu praktykach państw członkowskich i wykorzystuje zdobyte w praktyce doświadczenia, które pomogą państwom członkowskim w modernizacji swoich służb zatrudnienia i służb socjalnych.

Proporcjonalność

Niniejsze zalecenie określa działania, które należy podjąć na szczeblu krajowym. Jest ono zgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ stanowi elastyczne ramy i wytyczne dla procesów modernizacji i reform w państwach członkowskich. Uznaje się w nim, że różne sytuacje krajowe, regionalne lub lokalne mogą prowadzić do różnic w sposobie, w jaki zalecenie będzie realizowane. Państwa członkowskie wyznaczają odpowiedzialne organy, którymi mogą być służby zatrudnienia lub inne organizacje, w zależności od uwarunkowań krajowych.

Zalecenie określa ramy działania na rzecz wsparcia osób długotrwałe bezrobotnych, a ich zakres ogranicza się do zapewnienia wytycznych dla służb zatrudnienia lub innych odpowiedzialnych organizacji i ich partnerów w tworzeniu zindywidualizowanego systemu wspierania osób długotrwałe bezrobotnych w powrocie na rynek pracy. Zwiększenie efektywności tego powrotu jest istotnym czynnikiem w zwalczaniu długotrwałego bezrobocia. W zaleceniu przewidziano utrzymanie wysokiego stopnia elastyczności dla państw członkowskich zarówno w odniesieniu do projektowania środków wykonawczych, jak i do ich treści.

W proponowanym działaniu szanuje się stosowane przez państwa członkowskie praktyki oraz różnorodność systemów socjalnych. Uwzględnia się indywidualne potrzeby państw członkowskich poprzez zróżnicowane podejście, odzwierciedlające odmienne sytuacje gospodarcze, finansowe i społeczne, różne uwarunkowania rynku pracy i różny charakter sytuacji prowadzących do długotrwałego bezrobocia.

3. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

W okresie od 19.02.2015 do 15.05.2015 przeprowadzono otwarte konsultacje społeczne dotyczące świadczenia usług na rzecz osób długotrwałe bezrobotnych w państwach członkowskich i na szczeblu UE. Wpłynęło 159 opinii¹¹. Większość respondentów zgodziła się co do wyzwań, które wskazano w konsultacjach. Podkreślono również znaczenie włączenia zindywidualizowanych usług do pomocy świadczonej dla osób długotrwałe bezrobotnych. Ponad dwie trzecie respondentów poparło zmiany we wsparciu świadczonym

¹¹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14186&langId=en>.

osobom długotrwale bezrobotnym, a mianowicie wprowadzenie indywidualnej oferty aktywnego wsparcia, punktu kompleksowej obsługi, wzajemnej odpowiedzialności oraz większego udziału w aktywnych działaniach wspierających. Zdecydowana większość respondentów poparła dalsze działania UE na rzecz rozwiązania problemu długotrwałego bezrobocia w oparciu o ogólne zasady aktywnej i skutecznej polityki rynku pracy i o wytyczne w tej dziedzinie.

W konsultacjach z zainteresowanymi stronami europejska sieć publicznych służb zatrudnienia podkreśliła znaczenie zindywidualizowanych usług, poprawy koordynacji wsparcia, wzajemnych zobowiązań i wsparcia pracodawcy. Komitet Europejskiego Funduszu Społecznego zwrócił szczególną uwagę na fakt, że w ramach obecnego programowania EFS może odgrywać znaczącą rolę we wdrażaniu omawianej inicjatywy oraz że inicjatywa ta może zwiększyć skuteczność działań finansowanych ze środków EFS. Komitet Zatrudnienia podkreślił, że różnice pomiędzy osobami długotrwale bezrobotnymi stwarzają potrzebę indywidualnego podejścia do aktywnego wsparcia i pozostawienia państwom członkowskim swobody działania w dostosowywaniu odpowiednich strategii politycznych. Komitet Ochrony Socjalnej zwrócił uwagę na potrzebę utrzymania zasobów dla grup społecznych, borykających się z szeregiem barier na drodze do zatrudnienia. Podczas poświęconego inicjatywie spotkania z partnerami społecznymi w dniu 24 kwietnia 2015 r. wskazano, że podejście oparte na instrumentach integracji można połączyć z ogólnymi wytycznymi politycznymi.

Wyniki konsultacji wskazują na konieczność podjęcia pilnych działań służących zapewnieniu równowagi pomiędzy elementami dotyczącymi procedur i instrumentów a ogólnymi wytycznymi dla tej polityki oraz na konieczność poszanowania różnorodności sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich poprzez zachowanie elastycznego podejścia i uwzględnienie różnic pomiędzy osobami długotrwale bezrobotnymi jako grupy i wspieranie indywidualnego podejścia.

4. ANALIZA

Komisja przeprowadziła analizę skuteczności i potencjalnych skutków zalecenia Rady, opublikowaną w towarzyszącym niniejszemu wnioskowi dokumencie roboczym służb Komisji. W analizie wykorzystano kombinację wewnętrznej i zewnętrznej wiedzy fachowej, w szczególności wykaz umów dotyczących włączenia do rynku pracy i koordynacji wsparcia dochodu z działaniami aktywizacyjnymi, zbiór inicjatyw EFS dotyczących dobrych praktyk, przegląd istniejących analiz kosztów i korzyści związanych z interwencjami dotyczącymi długotrwałego bezrobocia, w tym szczegółową ocenę dla pięciu państw członkowskich, i sprawozdania ze spotkań poświęconych wzajemnemu uczeniu się, dotyczącemu zwalczania długotrwałego bezrobocia.

Analiza zajmowała się głównie usługami integracyjnymi świadczonymi na rzecz osób poszukujących pracy oraz ewentualnym wpływem wprowadzenia zindywidualizowanego systemu wsparcia ukierunkowanego na osoby długotrwale bezrobotne, polegającego na umowie dotyczącej włączenia do rynku pracy, opartej na ogólnych wytycznych polityki zatrudnienia dotyczących zaangażowania pracodawców i poprzedzonej indywidualną oceną.

Podejście analityczne, nieobejmujące oceny skutków, wybrano ze względu na szereg powodów. Zalecenie zawiera ogólne wytyczne na temat stworzenia zindywidualizowanego systemu wsparcia ukierunkowanego na powrót osób długotrwale bezrobotnych na rynek

pracy, umożliwiając państwom członkowskim elastyczne wdrażanie różnych opcjonalnych elementów zgodnie z ich krajowymi praktykami. Skutki zalecenia zależą będą nie tylko od sposobu, w jaki państwa członkowskie prawdopodobnie wdrożą środki, lecz także od wielu istotnych cech danego kraju, takich jak sytuacja makroekonomiczna, struktura gospodarki i funkcjonowanie rynku pracy, co sprawia, że trudno jest oddzielić konkretne skutki wniosku od wpływu innych czynników. W bardziej szczegółowej ocenie proponowanego zalecenia należałoby także uwzględnić szereg możliwych działań towarzyszących, które mogą być podejmowane na szczeblu krajowym, a także szczególnych krajowych czynników instytucjonalnych. Szczegółowa ocena ilościowa byłaby nieproporcjonalna, gdyż informacji tych nie można łatwo zbierać ani szybko zgromadzić¹².

Z tego względu podejście analityczne jest oparte na istniejących analizach i badaniach w tej dziedzinie, które w znacznej mierze są zbieżne co do swoich ustaleń i zaleceń politycznych. Na podstawie prowadzonych reform udostępnia ono dane w zakresie skuteczności i kosztów podobnych środków.

Ponadto zalecenie usprawni gromadzenie danych na szczeblu UE poprzez umożliwienie uważnego monitorowania działań w państwach członkowskich. Zawiera ono klauzulę dotyczącą przeprowadzenia po początkowym okresie wdrażania pełnej oceny skutków działań podjętych w odpowiedzi na zalecenie.

Główne wnioski z analizy

Uznając, że długotrwałe bezrobocie ma głębokie przyczyny strukturalne związane z umiejętnościami, osiągniętym poziomem wykształcenia, sytuacją makroekonomiczną i funkcjonowaniem rynku pracy, analizę skoncentrowano głównie na organizowaniu usług wspierających powrót osób długotrwałe bezrobotnych na rynek pracy. Wskazano na kilka czynników ograniczających skuteczność działań państw członkowskich wspierających powrót osób długotrwałe bezrobotnych na rynek pracy:

- zarejestrowanie się umożliwia dostęp do wsparcia. Niskie wskaźniki rejestracji pokazują, że jedynie część osób długotrwałe bezrobotnych ma dostęp do wsparcia. Przeciętny wskaźnik rejestracji dla UE wynosi 73 %, a w niektórych państwach członkowskich nie przekracza on 50 %. Dane dostępne dla 2012 r. wskazują, że jedynie 13,5 % osób długotrwałe bezrobotnych w wieku powyżej 25 lat korzystało z aktywnych instrumentów rynku pracy;
- w większości państw członkowskich otrzymanie świadczeń uwarunkowane jest poszukiwaniem pracy lub minimalnymi wymogami dotyczącymi aktywizacji. Przepisy takie nie zawsze są jednak egzekwowane, w większości przypadków z powodu braków w ofercie aktywnych instrumentów rynku pracy. W kilku państwach członkowskich publiczne służby zatrudnienia obsługują przede wszystkim bezrobotnych uprawnionych do świadczeń z tytułu bezrobocia, ze względu na wydajność koncentrując się w swoich działaniach na wczesnym etapie bezrobocia;
- w wielu państwach świadczenia z tytułu bezrobocia ustają w ciągu jednego roku. Kiedy uprawnienie do świadczeń wygasa, długotrwałe bezrobotni mogą być uprawnieni do nieskładkowych minimalnych dochodów lub do innych świadczeń z pomocy społecznej, za które odpowiedzialne są różne instytucje, w zależności od

¹² Plan działania dostępny jest pod adresem: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_pl.htm

państwa członkowskiego (najczęściej urzędy pomocy społecznej lub publiczne służby zatrudnienia). Szereg innych usług socjalnych może być świadczonych przez gminy, służby socjalne oraz organizacje pozarządowe. Osoby długotrwale bezrobotne mogą zatem doświadczać zmian instytucji udzielających im wsparcia;

- ponowna integracja może zostać zakłócona, jako że indywidualne wsparcie zmienia charakter z ubezpieczenia od bezrobocia świadczonego przez publiczne służby zatrudnienia na świadczenia społeczne udzielane przez instytucje pomocy społecznej. Jeżeli podział obowiązków pomiędzy instytucje nie jest jasny, opisy przypadków nie są przekazywane i koordynacja działań służb jest ograniczona. Brak ciągłości może w związku z tym opóźnić proces podjęcia pracy. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie mają już zintegrowane usługi i zapewniają punkty kompleksowej obsługi, w innych brakuje koordynacji polityki na szczeblu krajowym, co prowadzi do fragmentacji i niespójności świadczonych usług. W przeprowadzonej przez Komisję ocenie wdrożenia zalecenia w sprawie aktywnej integracji podkreślono znaczenie skoordynowanych i zintegrowanych sposobów podejścia do świadczenia usług i polityki zatrudnienia, w tym do łączenia w działalność punktów kompleksowej obsługi kwestii zatrudnienia z ochroną socjalną¹³.
- zindywidualizowane usługi, takie jak ocena i profilowanie, nie zawsze są dostępne dla osób długotrwale bezrobotnych. Oparte na programach działania skoncentrowane na podgrupach osób długotrwale bezrobotnych nie zaspokajają całego zakresu indywidualnych potrzeb. Ponadto jedynie niewielki udział wydatków na aktywne instrumenty rynku pracy przeznaczany jest na szkolenia lub pomoc na rozpoczęcie nowej działalności. Dla nisko wykwalifikowanych bezrobotnych prawdopodobieństwo uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie jest czterokrotnie mniejsze, a nauczanie podstawowych umiejętności jest rzadko objęte wsparciem;
- programy dla osób długotrwale bezrobotnych nie są dostosowane do potrzeb pracodawców. W niektórych państwach uwagę poświęca się głównie programom robót publicznych (około 31 % obecnych wydatków na aktywne instrumenty rynku pracy dla osób długotrwale bezrobotnych w 2012 r.), które nie zawsze otwierają możliwości powrotu na rynek pracy. Pracodawcy zazwyczaj nie są w wystarczającym stopniu zaangażowani w działania prowadzone przez służby zatrudnienia i służby socjalne;
- Ponieważ za długotrwale bezrobocie uznaje się okres po 12 miesiącach bez zatrudnienia, a w okresie między 12. a 24. miesiącem odnotowuje się znaczny spadek przechodzenia do zatrudnienia, najbardziej odpowiednie są działania podjęte przed upływem 18 miesięcy. Jest to zgodne z obecnymi praktykami państw członkowskich mających największe sukcesy w zmniejszaniu długoterminowego bezrobocia.

Analiza wskazała na pewne kluczowe czynniki dla skuteczności działań dotyczące struktury, organizacji i ukierunkowania polityki reintegracji na rynku pracy.

¹³

Zob. zalecenie Komisji z 3.10.2008 w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (2008/867/WE), Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11.) i SWD (2013) 39 final w pakiecie dotyczącym inwestycji społecznych.

Zindywidualizowane podejście, łączące intensywne wsparcie, monitorowanie wyników i zwrócenie szczególnej uwagi na potrzeby pracodawców, powinno przyczynić się do zwiększenia wskaźnika ponownego zatrudnienia i do lepszego kojarzenia osób długotrwale bezrobotnych z dostępnymi możliwościami zatrudnienia. Elementy zaproponowane w zaleceniu funkcjonują już w niektórych państwach członkowskich o wysokich wskaźnikach ponownego zatrudnienia. Efekty inicjatywy mogłyby zatem być wyższe w państwach członkowskich o słabych strukturach wsparcia i wyższej stopie długotrwałego bezrobocia. Przewiduje się, że umowy dotyczące włączenia do rynku pracy staną się czynnikiem prowadzącym do wzmocnienia struktur wsparcia. Gdyby zmiana ta doprowadziła do zlikwidowania istniejącego dystansu do lepiej radzących sobie państw członkowskich, można by oczekiwać, że w rezultacie pełnego wdrożenia wniosku większa liczba osób znajdzie co roku pracę¹⁴.

Skutki te są jednak uzależnione od szeregu innych czynników. W połączeniu z innymi reformami strukturalnymi mającymi stanowić bodziec dla tworzenia miejsc pracy niniejsze zalecenie może wesprzeć wzrost ogólnego wskaźnika zatrudnienia poprzez zwiększenie potencjału wzrostu i obniżenie bezrobocia strukturalnego, poprzez zmniejszenie rozbieżności pomiędzy popytem a podażą siły roboczej, zindywidualizowane usługi na rzecz długotrwale bezrobotnych lub zmniejszenie zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Przekierowanie obecnych środków finansowych na programy wspierające bezpośrednią integrację na rynku pracy, takie jak subsydia rekrutacyjne, mogłyby przyczynić się do zwiększenia zaangażowania pracodawców. W warunkach niskiego popytu na pracę i ograniczonych zasobów budżetowych takie środki zachęcające mogą być atrakcyjnym sposobem wspierania zatrudnienia przy jednoczesnej poprawie szans na zatrudnienie osób długotrwale bezrobotnych. Muszą one jednak być dobrze zaprojektowane, w przeciwnym razie może dojść do marnotrawienia pieniędzy publicznych, w szczególności w przypadkach, kiedy dotowane miejsca pracy zostałyby tak czy inaczej utworzone (zbędna strata społeczna), albo kiedy zachęty po prostu skłaniają pracodawców do zatrudniania niektórych pracowników zamiast innych (efekt przesunięcia) lub mogą powodować niepotrzebną fragmentację systemu podatkowego.

Współpraca między różnymi instytucjami, takimi jak publiczne służby zatrudnienia, służby socjalne i gminy, za pośrednictwem punktu kompleksowej obsługi mogłaby poprawić ciągłość usług i zwiększyć adekwatność i skuteczność świadczonych usług, a tym samym wywrzeć pozytywny wpływ na ochronę socjalną i mieć pozytywne skutki dla grup najbardziej oddalonych od rynku pracy. Długotrwale bezrobotni korzystaliby z ułatwionego dostępu do usług, a służby zatrudnienia i służby socjalne oraz usługodawcy musieliby dostosować procedury i współpracować na rzecz tworzenia umów dotyczących włączenia do rynku pracy.

Nie przewiduje się, żeby przestrzeganie tych przepisów miało spowodować dodatkowe koszty dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i dla pracodawców. Do przeprowadzania ocen, monitorowania i aktualizowania umów dotyczących włączenia do rynku pracy oraz do dostępu do usług i do środków zachęcających dla pracodawców mogą być wykorzystywane kanały internetowe.

Inicjatywa ta wzmacnia ochronę praw podstawowych. Poprawa dostępu do usług wsparcia oraz ustanowienie zindywidualizowanego podejścia służb do osób długotrwale bezrobotnych

¹⁴ Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący wnioskowi, sekcja 7.1

gwarantują i jeszcze bardziej umacniają prawo dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy ustanowione w art. 29 Karty praw podstawowych UE. Co więcej, zapewnienie lepszej ochrony osób długotrwale bezrobotnych jest ściśle zgodne z zasadami zapisanymi w art. 34 Karty praw podstawowych UE, ponieważ w jeszcze większym stopniu gwarantuje ono prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i do ochrony socjalnej w przypadku utraty zatrudnienia przez osoby, które wcześniej były długotrwale bezrobotne, pomaga w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego, a w konsekwencji umacnia poszanowanie godności ludzkiej.

5. WPLYW NA BUDŻET

Proponowane zalecenie Rady będzie miało wpływ na przydział zasobów na szczeblu krajowym, w szczególności poprzez przekierowanie programów EFS na bezpośrednie usługi dla beneficjentów oraz w związku z początkowymi inwestycjami w usługi i w potencjał koordynacyjny. Zalecenie przewiduje elastyczny system interwencji, zgodnie z którym państwa członkowskie mają możliwość dostosowania istniejących środków wsparcia dla bezrobotnych i innych świadczeń socjalnych do swojej sytuacji budżetowej.

Chociaż wdrożenie zalecenia wymaga początkowych kosztów administracyjnych, ustanowienia skoordynowanych świadczeń i zindywidualizowanego wsparcia, całkowity wpływ na budżet będzie ograniczony, a w perspektywie średnioterminowej nawet dodatni, o ile zalecenie przełoży się na przechodzenie do zatrudnienia, zwłaszcza jeśli towarzyszyć mu będą inne istotne reformy rynku pracy.

Do wspierania realizacji działań, w tym na dodatkowe inwestycje w potencjał administracyjny instytucji rynku pracy i pomocy socjalnej, mogą być wykorzystywane środki budżetowe przyznane w wieloletnich ramach finansowych na europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne.

Innowacyjne projekty społeczne na rzecz ponownego podjęcia pracy przez osoby długotrwale bezrobotne mogą być współfinansowane, poprzez zaproszenia do składania wniosków, w ramach uzgodnionego budżetu sekcji Progress programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) na lata 2014–2020.

Proponowane zalecenie Rady nie wymaga dodatkowych środków z budżetu UE ani zasobów kadrowych w Komisji.

6. STRESZCZENIE WNIOSKU

Ogólnym celem proponowanego zalecenia Rady jest zwiększenie wskaźników przechodzenia osób długotrwale bezrobotnych do zatrudnienia. Szczególne cele, do realizacji których niniejsza inicjatywa ma się przyczynić, to: 1) objęcie rejestracją liczniejszej grupy i zwiększenie aktywnego wsparcia na rzecz osób długotrwale bezrobotnych, 2) zapewnienie ciągłości i koordynacji pomiędzy odpowiednimi służbami oraz 3) zwiększenie skuteczności działań ukierunkowanych zarówno na osoby długotrwale bezrobotne, jak i na pracodawców.

W zaleceniu proponuje się zasadniczo trzy konkretne kroki, które mają otworzyć drogę do integracji na rynku pracy:

- 1) zachęcanie do rejestrowania się w służbach zatrudnienia;
- 2) ocenę indywidualnych potrzeb i potencjału osób długotrwale bezrobotnych przed upływem okresu 18 miesięcy pozostawania bez pracy;
- 3) oferowanie osobom długotrwale bezrobotnym umowy dotyczącej włączenia do rynku pracy najpóźniej przed upływem okresu 18 miesięcy bezrobocia.

Niniejsze zalecenie ma na celu integrację grupy docelowej na rynku pracy. Jakość ofert i środków proponowanych w ramach umów dotyczących włączenia do rynku pracy powinna zatem odpowiadać temu celowi i w odniesieniu do niego będzie oceniana.

Niektóre elementy zalecenia, w szczególności te dotyczące środków służących zachęcaniu do rejestrowania się, zindywidualizowanego podejścia i usług dla pracodawców, mogą być wdrażane z wysokim stopniem elastyczności, pozwalając państwom członkowskim wykorzystywać lub łączyć istniejące praktyki i środki.

Zachęcanie do rejestrowania się w służbach zatrudnienia

Zachęcanie osób długotrwale bezrobotnych do rejestrowania się w publicznych służbach zatrudnienia lub w innych służbach pomocy społecznej poprzez wspierane przez partnerstwa dostarczanie informacji objaśniających dostępną ofertę wsparcia dotyczącą zindywidualizowanych planów działania mających zapewnić powrót na rynek pracy.

Indywidualna ocena i indywidualne podejście

Wsparcie dla osób długotrwale bezrobotnych wymaga połączenia różnych działań, które uwzględniają wszystkie problemy i mają na celu ich rozwiązanie. Proponowane zalecenie zawiera wezwanie do wprowadzenia dogłębnych indywidualnych ocen dla osób długotrwale bezrobotnych w okresie między 12. a 18. miesiącem bezrobocia. Nie wyklucza to jednak przeprowadzania indywidualnych ocen na wcześniejszych etapach bezrobocia; sporządzenie wstępnej oceny i podjęcie odpowiednich środków mogą bowiem zmniejszyć zagrożenie długotrwałym bezrobociem. Udoskonalona indywidualna ocena powinna obejmować bilans kompetencji i prowadzić do udzielenia porad i wskazówek w oparciu o doświadczenia osoby szukającej pracy, jej historię poszukiwania zatrudnienia, przeszkody w uzyskaniu zatrudnienia związane z pocią oraz informacje dotyczące rynku pracy.

Umowy dotyczące włączenia do rynku pracy

Umowa dotycząca włączenia do rynku pracy polega na indywidualnie dopasowanej ofercie pomocy łączącej środki udostępniane przez różne instytucje (służby zatrudnienia, instytucje zajmujące się kształceniem i szkoleniem, służby socjalne) oraz określającej wzajemne prawa i obowiązki. Będzie ona proponowana wszystkim osobom długotrwale bezrobotnym nieobjętym programem gwarancji dla młodzieży, najpóźniej w momencie, gdy są już bez pracy przez ponad 18 miesięcy.

Na podstawie indywidualnej oceny sporządzany jest plan działania mający zapewnić ponowne zatrudnienie. W zaleceniu proponuje się stosowanie podejścia polegającego na zawarciu umowy dotyczącej włączenia do rynku pracy.

Procedura taka powinna obejmować:

- indywidualną ofertę usług dopasowaną do potrzeb i możliwości osoby długotrwale bezrobotnej, opartą o dostępne na poziomie krajowym środki (pomoc w poszukiwaniu pracy, kształcenie, szkolenie, w tym językowe, praktyki zawodowe, walidację uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, programy mentorskie, doradztwo związane z zadłużeniem, rehabilitację, opiekę nad dziećmi i usługi opiekuńcze, pomoc związaną z zakwaterowaniem i transportem), zawierającą indywidualny plan działań mających zapewnić powrót na rynek pracy;
- pisemną umowę pomiędzy osobą długotrwale bezrobotną i punktem kompleksowej obsługi, wyszczególniającą ofertę, w formie wzajemnych praw i obowiązków, aby zapewnić wspólne zaangażowanie (np. udział w szkoleniu, rozmowy osobiste i doradztwo) zarówno ze strony beneficjenta, jak i organizacji uczestniczących w programie;
- ustanowienie punktu kompleksowej obsługi do osobistych kontaktów w celu zapewnienia ciągłości i spójności wsparcia oferowanego przez różne agencje, takie jak publiczne służby zatrudnienia, służby socjalne czy gminy. Państwa członkowskie wprowadzą rozwiązania prawne i instytucjonalne mające na celu zapewnienie szeregu skoordynowanych usług dla osób długotrwale bezrobotnych. Punkt kompleksowej obsługi powinien zapewniać kontakt z organizacjami zajmującymi się poszukiwaniem pracy, zarządzaniem świadczeniami i sankcjami, pomocą społeczną oraz usługami wspomagającymi itd. Dotyczy to mechanizmów służących do gromadzenia informacji oraz, w miarę możliwości, wymiany danych, aby wszystkim uprawnionym urzędnikom umożliwić dostęp do historii zatrudnienia danego klienta.

Zaangażowanie pracodawców

Aby pomóc osobom długotrwale bezrobotnym powrócić na pierwotny rynek pracy, służby zatrudnienia i służby wspierające muszą lepiej uwzględniać potrzeby pracodawców. Skuteczność działań mających na celu integrację na rynku pracy można usprawnić poprzez silniejsze zaangażowanie pracodawców.

Zwiększony zakres usług i bardziej ukierunkowane zachęty dla pracodawców mogą doprowadzić do zwiększenia zaangażowania pracodawców, przy jednoczesnym ograniczeniu do minimum obciążeń administracyjnych w uzyskaniu dostępu do wsparcia, zwłaszcza dla MŚP.

W zaleceniu wzywa się państwa członkowskie do przeglądu i dostosowania swojej polityki w celu dalszego angażowania pracodawców w proces przywracania osób długotrwale bezrobotnych na rynek pracy. Współpraca z partnerami społecznymi może być bodźcem dla takiego działania. Przekierowanie istniejących zasobów na właściwie ukierunkowane zachęty finansowe, o ile będą mu towarzyszyć usługi świadczone na rzecz pracodawców, takie jak wstępna weryfikacja potencjalnych kandydatów, wsparcie w uzyskaniu zatrudnienia i po jego znalezieniu, szkolenie w miejscu pracy, czyni takie programy bardziej atrakcyjnymi dla pracodawców.

Komisja przedstawia niniejszym wniosek dotyczący zalecenia Rady w celu wspierania integracji na rynku pracy osób długotrwale bezrobotnych.

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292 w związku z art. 149,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W związku z kryzysem finansowym i gospodarczym w latach 2008–2009 stopa bezrobocia wzrosła w całej UE do rekordowego poziomu. Obecnie stale ona spada, ale długotrwale bezrobocie jest w dalszym ciągu bardzo wysokie. Długotrwale bezrobocie dotyka państwa członkowskie w różnym stopniu, zwłaszcza ze względu na fakt, że skutki kryzysu rozłożone są nierównomiernie, a poszczególne państwa różnią się pod względem sytuacji makroekonomicznej, jak również struktury gospodarki i funkcjonowania rynku pracy.
- (2) Po latach ograniczonego wzrostu gospodarczego i niskich wskaźników tworzenia nowych miejsc pracy długotrwale bezrobocie, zdefiniowane jako trwające ponad 12 miesięcy, dotknęło w 2014 r. ponad 12 mln pracowników, czyli 5 % aktywnej zawodowo ludności UE, z czego 62 % było bez pracy przez co najmniej dwa kolejne lata.
- (3) Długotrwale bezrobocie niesie ze sobą niekorzystne skutki dla dotkniętych nim osób, spowalnia potencjalny wzrost gospodarek UE, zwiększa ryzyko wykluczenia społecznego, ubóstwa i nierówności społecznych oraz zwiększa obciążenia dla służb socjalnych oraz finansów publicznych. Długotrwale bezrobocie prowadzi do utraty dochodów, obniżenia umiejętności, częstszego występowania problemów zdrowotnych i wzrostu ubóstwa gospodarstw domowych.
- (4) Do osób najbardziej narażonych na długotrwale bezrobocie należą te o niskim poziomie umiejętności lub kwalifikacji, obywatele państw trzecich, osoby niepełnosprawne i znajdujące się w niekorzystnej sytuacji mniejszości, takie jak Romowie. Ważną rolę odgrywa także poprzednio wykonywany zawód, ponieważ w niektórych krajach aspekty sektorowe i koniunkturalne mają kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o przyczyny utrzymującego się długotrwałego bezrobocia.
- (5) Co roku blisko jedna piąta osób długotrwale bezrobotnych w rezultacie bezskutecznego poszukiwania pracy ulega zniechęceniu i przestaje jej aktywnie

szukać. Jako że bariery utrudniające integrację na rynku pracy mają zróżnicowany charakter, a ich działanie często się kumuluje, integracja ta wymaga dopasowanego do każdej osoby indywidualnego podejścia.

- (6) Długotrwale bezrobotni stanowią połowę całkowitej liczby bezrobotnych, ale mniej niż jedną piątą osób korzystających z aktywnych instrumentów rynku pracy. W związku z tym niski odsetek osób długotrwale bezrobotnych (średnio 24 %) objęty jest zakresem świadczeń dla bezrobotnych.
- (7) Należy zwiększyć inwestycje w kapitał ludzki i sprawić, że poprzez należyte zajęcie się kwestią braku kwalifikacji będą one bardziej skuteczne, tak aby więcej osób miało dobre i przydatne umiejętności, co stworzy podstawy płynnego przechodzenia od nauki do pracy i umożliwi stałe zatrudnienie. Poprawa efektywności systemów kształcenia i szkolenia oraz przydatności zdobywanych w nich umiejętności pomoże powstrzymać wzrost liczby nowych bezrobotnych. W tym celu należy kontynuować modernizację systemów kształcenia i szkolenia zgodnie z europejskim semestrem, strategicznymi ramami europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020)¹⁵, zaleceniem Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie¹⁶ oraz zaleceniem Komisji w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy¹⁷.
- (8) W celu opracowania skoordynowanej strategii zatrudnienia w wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich¹⁸ wzywa się do znacznego zmniejszenia długotrwałego i strukturalnego bezrobocia dzięki kompleksowym i wzajemnie wzmacniającym się strategiom obejmującym zindywidualizowane aktywne wsparcie powrotu na rynek pracy.
- (9) W wytycznych tych wzywa się państwa członkowskie do działań zwiększających szanse na zatrudnienie poprzez inwestowanie w kapitał ludzki i odpowiednie systemy kształcenia i szkolenia, tak aby były one efektywne i skuteczne w podwyższaniu umiejętności pracowników. Ponadto w wytycznych wyraźnie wzywa się państwa członkowskie do wspierania systemów uczenia się w miejscu pracy, takich jak kształcenie dwutorowe, oraz do modernizacji szkolenia zawodowego. Wytyczne te zobowiązują ogólnie państwa członkowskie do uwzględniania zasady modelu *flexicurity* i usprawniania aktywnych środków rynku pracy poprzez zwiększanie ich skuteczności, ukierunkowania na cele, stopnia docierania do potrzebujących i ich zasięgu oraz powiązania ze wsparciem dochodu i świadczeniem usług socjalnych.

¹⁵ Konkluzje Rady z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020).

¹⁶ Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie.

¹⁷ C(2008) 5737

¹⁸ COM(2015) 098

- (10) Działania proponowane w niniejszym zaleceniu powinny być w pełni zgodne z zaleceniami dla poszczególnych krajów wydanymi w ramach europejskiego semestru, a ich wdrażanie powinno przebiegać w całkowitej zgodności z zasadami paktu stabilności i wzrostu.
- (11) Europejski Fundusz Społeczny jest najważniejszym unijnym instrumentem finansowym do walki z długotrwałym bezrobociem. Na lata 2014–2020 państwa członkowskie przeznaczyły znaczne środki na wspieranie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy. Inne fundusze, takie jak Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, mogą również uzupełniać działania finansowane przez Europejski Fundusz Społeczny, zgodnie z przydziałem środków na odpowiednie priorytety inwestycyjne na lata 2014–2020, zwłaszcza poprzez wspieranie tworzenia miejsc pracy, modernizacji publicznych służb zatrudnienia i kształcenia zawodowego
- (12) W zaleceniu Rady z 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego wzywa się do podjęcia działań, aby dać indywidualnym osobom możliwość wykazania, czego nauczyły się poza systemem formalnego kształcenia i szkolenia.
- (13) W marcu 2013 r. Rada Europejska podkreśliła¹⁹, że przeciwdziałanie bezrobociu jest najważniejszym wyzwaniem społecznym, i że ograniczenie długotrwałego bezrobocia oraz zapewnienie pełnego zatrudnienia pracowników w starszym wieku ma zasadnicze znaczenie.
- (14) Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów²⁰ stwierdziła, że długotrwale bezrobocie stało się kluczową kwestią wymagającą pilnej uwagi i działań. Długotrwale bezrobocie zostało również uznane przez Parlament Europejski²¹ i przez Radę²² za istotną przeszkodę dla wzrostu gospodarczego.
- (15) Należy stworzyć program wzmocnionych działań na rzecz integracji na rynku pracy osób najbardziej dotkniętych długotrwałym bezrobociem. Musi to iść w parze z lepszym rejestrowaniem bezrobotnych przez służby zatrudnienia i inne właściwe agencje, co powinno stanowić remedium na niezadowalający zakres objęcia środkami wsparcia.

¹⁹ EUCO 23/13.

²⁰ 6974/15 – 3374. posiedzenie Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, Bruksela, dnia 9 marca 2015 r.

²¹ Sprawozdanie w sprawie europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej: zatrudnienie i aspekty społeczne w rocznej analizie wzrostu gospodarczego 2015 (A8-0043/2015).

²² Konkluzje Rady „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2015 r. i wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu: wskazówki polityczne dotyczące polityki zatrudnienia i polityki społecznej” 6147/15.

- (16) Należy uzupełnić środki zapobiegawcze i środki służące aktywizacji, skupiające się głównie na początkowym okresie bezrobocia. Konkretnie działania skierowane do osób długotrwale bezrobotnych muszą być podejmowane najpóźniej około 18. miesiąca bezrobocia, ponieważ to właśnie wtedy w większości państw członkowskich zmieniają się mechanizmy wsparcia i usługi dla tej konkretnej grupy.
- (17) Zindywidualizowane podejście do wsparcia osób długotrwale bezrobotnych powinno prowadzić do usuwania barier powodujących trwałe bezrobocie oraz uwzględniać aktualizację i uzupełnianie wstępnej oceny przeprowadzonej podczas rejestracji. Spowoduje to korzystanie przez osoby szukające zatrudnienia z takich usług wspierających jak doradztwo związane z zadłużeniem, rehabilitacja, opieka społeczna, usługi opiekuńcze, integracja cudzoziemców, pomoc w zakresie zakwaterowania i transportu, które przyczyniają się do usuwania przeszkód dla podjęcia pracy i umożliwiają osobom, które jej poszukują, osiągnięcie wyraźnych celów wiodących do zatrudnienia.
- (18) Zaangażowanie pracodawców w integrację osób długotrwale bezrobotnych jest niezbędne i musi być wspierane poprzez usługi świadczone przez wyspecjalizowane służby zatrudnienia, którym towarzyszą odpowiednio ukierunkowane zachęty finansowe i zaangażowanie partnerów społecznych.
- (19) W ramach podjętych ostatnio inicjatyw politycznych, takich jak gwarancja dla młodzieży²³, wzywa się do działania w ramach partnerstwa jako nowej metody realizacji polityki społecznej i polityki zatrudnienia. Kluczowe znaczenie ma zintegrowane zapewnianie usług, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których odpowiedzialność za wspieranie długotrwale bezrobotnych podzielona jest między publiczne służby zatrudnienia, agencje pomocy społecznej i samorząd lokalny.
- (20) Do celów niniejszego zalecenia umowę dotyczącą włączenia do rynku pracy należy rozumieć jako pisemne porozumienie między osobą poszukującą pracy a punktem kompleksowej obsługi, mającą na celu ułatwienie przejścia do zatrudnienia. Zredagowane w sposób uwzględniający indywidualną sytuację osoby poszukującej pracy, umowy te zawierają opis pakietu dostępnych w kraju zindywidualizowanych środków (rynek pracy, kształcenie, szkolenie, usługi społeczne) mających na celu wsparcie osób szukających pracy i umożliwienie im przezwyciężenia konkretnych przeszkód na drodze do zatrudnienia. Określają one cele, zawierają harmonogramy, ustalają wzajemne obowiązki oraz klauzule przeglądowe i wskazują zarówno dostępne środki aktywnego wsparcia, środki wsparcia dochodu, jak i środki pomocy socjalnej. Umowy dotyczące włączenia do rynku pracy łączą otrzymywanie świadczeń z korzystaniem z aktywnych instrumentów rynku pracy i z poszukiwaniem zatrudnienia zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi.

²³ Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (2013/C 120/01).

- (21) Działania proponowane w niniejszym zaleceniu uwzględniają różnorodność państw członkowskich oraz ich odmienne sytuacje wyjściowe pod względem sytuacji makroekonomicznej, stopy długotrwałego bezrobocia, struktury instytucjonalnej oraz potencjału różnych podmiotów rynku pracy. Uzupełniają i wzmacniają działania polityczne realizowane obecnie przez wiele państw członkowskich, w szczególności poprzez wprowadzenie elastycznych elementów, takich jak zindywidualizowane podejście, zaangażowanie pracodawców i zintegrowane usługi.
- (22) Działania zawarte w proponowanym zaleceniu są w pełni zgodne z prawami podstawowymi, w szczególności zawartymi w art. 29 oraz art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, umacniają je i utrwalają,

NINIEJSZYM ZALECA, ABY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE:

wspierały rejestrowanie osób poszukujących pracy oraz ściślejsze ukierunkowanie działań integracyjnych na potrzeby rynku pracy; zapewniały zarejestrowanym osobom długotrwale bezrobotnym indywidualną ocenę; proponowały im zawarcie konkretnej umowy dotyczącej włączenia do rynku pracy najpóźniej przed upływem 18 miesięcy bezrobocia. W tym celu zaleca się, co następuje:

Rejestracja

- (1) zachęcanie osób długotrwale bezrobotnych do rejestrowania się w służbach zatrudnienia, w szczególności poprzez lepszą dostępność informacji dotyczących możliwego wsparcia.

Indywidualna ocena i indywidualne podejście

Służby zatrudnienia, wraz z pozostałymi partnerami wspierającymi integrację na rynku pracy, zapewniają zainteresowanym osobom zindywidualizowane poradnictwo.

- (2) zagwarantowanie, że najpóźniej po 18 miesiącach bezrobocia wszystkim osobom długotrwale bezrobotnym zaproponowane zostanie sporządzenie dogłębnej indywidualnej oceny i skorzystanie z usług doradczych; ocena powinna obejmować ich szanse na znalezienie zatrudnienia, ocenę barier, które je utrudniają, i wcześniejszych działań związanych z poszukiwaniem pracy;
- (3) informowanie osób długotrwale bezrobotnych o ofertach pracy i o dostępnym wsparciu w różnych sektorach gospodarki, regionach i innych państwach członkowskich, w szczególności za pośrednictwem Europejskich Służb Zatrudnienia (EURES)

Umowy dotyczące włączenia do rynku pracy

Zarejestrowanym osobom długotrwale bezrobotnym, nieobjętym gwarancją dla młodzieży, proponuje się zawarcie umowy dotyczącej włączenia do rynku pracy najpóźniej przed upływem okresu 18 miesięcy bezrobocia. Umowa ta powinna obejmować co najmniej indywidualną ofertę usług mających na celu znalezienie pracy oraz określenie punktu kompleksowej obsługi.

- (4) złożenie w formie umowy dotyczącej włączenia do rynku pracy oferty określającej szczególne potrzeby danej osoby długotrwale bezrobotnej i łączącej usługi i środki świadczone przez różne organizacje;
- (a) oferty powinny szczegółowo określać wyraźne cele i wymagania, które osoby długotrwale bezrobotne muszą spełniać, takie jak podejmowanie aktywnych działań w celu znalezienia pracy, przyjmowanie odpowiednich ofert pracy i uczestniczenie w

kształceniu lub szkoleniu czy też w innych działaniach dotyczących pracy lub kwalifikacji;

- (b) oferta powinna również określać obowiązki usługodawcy w stosunku do osoby długotrwale bezrobotnej; w zależności od indywidualnych okoliczności, wsparcie takie może obejmować pomoc w poszukiwaniu pracy, walidację uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, rehabilitację, poradnictwo i doradztwo, kształcenie i szkolenie, praktyki zawodowe, wsparcie socjalne, usługi takie jak wczesna edukacja i opieka nad dziećmi, opieka zdrowotna i opieka długoterminowa, doradztwo dotyczące zadłużenia czy pomoc w zakresie zakwaterowania i transportu;
- (5) ustanowienie prawnych i instytucjonalnych rozwiązań zapewniających ciągłość i koordynację świadczonych usług za pośrednictwem jednego punktu kompleksowej obsługi, który powinien zapewnić beneficjentom doradztwo i uproszczony dostęp do świadczeń, do służb zatrudnienia i do wsparcia socjalnego;

ułatwienie sprawnego i bezpiecznego przekazywania między usługodawcami istotnych informacji dotyczących historii wsparcia dla poszukującej pracy osoby i indywidualnych ocen, zgodne z przepisami o ochronie danych, gwarantując tym samym ciągłość świadczenia usług;

dostarczanie wszystkim właściwym służbom istotnych informacji na temat ofert pracy i możliwości szkolenia; zagwarantowanie, że informacje te dotrą do osób długotrwale bezrobotnych, niezależnie od podmiotu świadczącego usługę;
- (6) regularne monitorowanie umowy dotyczącej włączenia do rynku pracy w kontekście zmian zachodzących w poszczególnych sytuacjach i w razie potrzeby dostosowywanie umowy, tak aby zapewnić zindywidualizowany program powrotu na rynek pracy.

Bliższe kontakty z pracodawcami

- (7) ustanowienie partnerstwa między pracodawcami, partnerami społecznymi, służbami zatrudnienia, organami rządowymi i służbami socjalnymi, aby zapewnić dostosowanie ofert do rzeczywistych potrzeb przedsiębiorstw i pracowników;
- (8) rozwijanie usług dla pracodawców, takich jak przegląd ofert pracy, wsparcie dla zatrudnienia, doradztwo i szkolenia w miejscu pracy oraz pomoc udzielana po znalezieniu pracy, w celu ułatwienia reintegracji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych;
- (9) ukierunkowanie zachęt finansowych na systemy wsparcia bezpośredniej integracji na rynku pracy, takie jak dofinansowanie zatrudnienia i zwolnienia z płatności składek na ubezpieczenie społeczne, w celu zwiększenia możliwości zatrudnienia.

Ocena i monitorowanie

- (10) w ramach Komitetu Zatrudnienia, do dnia... r. [w terminie 6 miesięcy od przyjęcia zalecenia], opracowanie zestawu wskaźników monitorowania i wytycznych krajowych ocen, w tym dla mechanizmu sprawozdawczego; wskaźniki powinny umożliwić analizę tego, w jakim zakresie osoby długotrwale bezrobotne odzyskały zatrudnienie, czy ich integracja na rynku pracy ma trwały charakter, oraz analizę stosowania i skutków umów dotyczących włączenia do rynku pracy.

NINIEJSZYM ZALECA, ABY KOMISJA:

- (11) zachęcała do przeprowadzania oceny wyników osiągniętych przez publiczne służby zatrudnienia w odniesieniu do integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy, do dzielenia się doświadczeniami i do wymiany dobrych praktyk w ramach procesu uczenia się opartego na analizie porównawczej europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia, ustanowionej na mocy decyzji 573/2014/UE;
- (12) współpracowała z państwami członkowskimi w celu optymalnego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w szczególności Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, zgodnie z odpowiednimi priorytetami inwestycyjnymi dla programów na lata 2014–2020;
- (13) wspierała i koordynowała dobrowolne inicjatywy i sojusze przedsiębiorstw zaangażowanych w integrację osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy;
- (14) wspierała projekty innowacji społecznych w dziedzinie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy, zwłaszcza poprzez sekcję Progress programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI);
- (15) przeprowadziła ocenę, we współpracy z państwami członkowskimi i po przeprowadzeniu konsultacji z zainteresowanymi stronami, działań podejmowanych w odpowiedzi na niniejsze zalecenie oraz do dnia... [3 lata po przyjęciu niniejszego zalecenia] przedstawiła Radzie sprawozdanie w sprawie wyciągniętych wniosków.