KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2021 r.
COM(2021) 282 final

2021/0137 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich

UZASADNIENIE

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że państwa członkowskie uznają swoje polityki gospodarcze oraz wspieranie zatrudnienia za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują swoje działania w ramach Rady. Stanowi on, że Rada przyjmuje wytyczne dotyczące zatrudnienia (art. 148), z zaznaczeniem, że muszą być zgodne z wytycznymi dotyczącymi ogólnych kierunków polityki gospodarczej (art. 121).

Podczas gdy ogólne wytyczne polityki gospodarczej pozostają aktualne przez czas nieokreślony, wytyczne dotyczące zatrudnienia należy sporządzać co roku. Wytyczne zostały początkowo przyjęte razem („zintegrowany pakiet") w 2010 r. i stanowią podstawę strategii „Europa 2020". Zintegrowane wytyczne nie uległy zmianom do 2014 r. W 2015 r. przyjęto zmienione zintegrowane wytyczne. W 2018 r. przyjęte wytyczne dotyczące zatrudnienia zostały dostosowane do zasad Europejskiego filaru praw socjalnych ogłoszonego w listopadzie 2017 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję z myślą o stymulowaniu reform na szczeblu krajowym oraz wytyczeniu kierunku nowego procesu konwergencji w całej Europie. W 2019 r. wytyczne pozostały bez zmian. W 2020 r. dostosowano wytyczne, aby uwzględnić elementy związane ze skutkami kryzysu wywołanego COVID-19, zieloną i cyfrową transformacją oraz celami zrównoważonego rozwoju ONZ.

Wytyczne dotyczące zatrudnienia, podobnie jak ogólne wytyczne polityki gospodarczej, są przedstawione w formie decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (zintegrowane wytyczne, część II) i stanowią podstawę zaleceń dla poszczególnych krajów w określonych obszarach.

Ogólne cele i priorytety przedstawione w wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia nadal obowiązują. Zgodnie z art. 148 ust. 2 TFUE ważność wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia na 2021 r. należy potwierdzić decyzją Rady po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, Komitetem Regionów oraz Komitetem ds. Zatrudnienia.

„Wytyczne dotyczące zatrudnienia" są następujące:

wytyczna 5: zwiększanie popytu na pracę;

wytyczna 6: zwiększanie podaży pracy i poprawa dostępu do zatrudnienia, umiejętności i kompetencji;

wytyczna 7: poprawa funkcjonowania rynków pracy oraz skuteczności dialogu społecznego;

wytyczna 8: promowanie równości szans dla wszystkich, wspieranie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa.

2021/0137 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 148 ust. 2,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego[1],

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego[2],

uwzględniając opinię Komitetu Regionów[3],

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia[4],

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Państwa członkowskie i Unia, mając na względzie osiągnięcie określonych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej celów, jakimi są pełne zatrudnienie i postęp społeczny, zrównoważony wzrost, wysoki poziom ochrony i poprawa jakości środowiska, mają działać w kierunku wypracowania skoordynowanej strategii na rzecz zatrudnienia, a w szczególności na rzecz wspierania wysokiego poziomu kwalifikacji i wyszkolenia pracowników i ich zdolności do dostosowywania się oraz wspierania rynków pracy zorientowanych na przyszłość i reagujących na zmiany gospodarcze. Państwa członkowskie mają uznawać wspieranie zatrudnienia za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynować swoje działania w tym względzie w ramach Rady, uwzględniając krajowe praktyki związane z funkcjami partnerów społecznych.

(2) Zadaniem Unii jest zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji, wspieranie sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, jak i równości kobiet i mężczyzn, solidarności między pokoleniami oraz ochrony praw dziecka. Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia ma brać pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem ubóstwa i wykluczenia społecznego, z wysokim poziomem kształcenia i szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego, jak określono w art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

(3) Zgodnie z TFUE Unia opracowała i wdrożyła instrumenty koordynacji polityki w dziedzinie polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia. Do instrumentów tych należą określone w załączniku do decyzji Rady (UE) 2020/1512([5]) wytyczne

---

1 Dz.U. C […] z […], s. […].
2 Dz.U. C […] z […], s. […].
3 Dz.U. C […] z […], s. […].
4 Dz.U. C […] z […], s. […].
5 Decyzja Rady (UE) 2020/1512 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich, Dz.U. L 344 z 19.10.2020, s. 22.

dotyczące polityki zatrudnienia państw członkowskich (zwane dalej „wytycznymi”) wraz z określonymi w zaleceniu Rady (UE) 2015/1184([6]) ogólnymi wytycznymi dotyczącymi polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii – wspólnie stanowią one zintegrowane wytyczne. Założeniem zintegrowanych wytycznych, które odzwierciedlają współzależność między państwami członkowskimi, jest pokierowanie realizacją polityki w państwach członkowskich i Unii. Otrzymany w ten sposób zestaw skoordynowanych polityk i reform na szczeblu europejskim i krajowym ma zapewnić odpowiednie połączenie ogólnych zrównoważonych polityk gospodarczych i zatrudnienia w celu zwiększenia ich pozytywnego efektu mnożnikowego.

(4) Wytyczne są spójne z paktem stabilności i wzrostu, obowiązującymi przepisami Unii oraz różnymi inicjatywami Unii, w tym zaleceniem Rady z dnia 30 października 2020 r.([7]), zaleceniem Rady z dnia 15 lutego 2016 r.([8]), zaleceniem Rady z dnia 19 grudnia 2016 r.([9]), zaleceniem Rady z dnia 15 marca 2018 r.([10]), zaleceniem Rady z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie([11]), zaleceniem Rady z dnia 22 maja 2019 r.([12]), zaleceniem Rady z dnia 8 listopada 2019 r.([13]), zaleceniem Rady z dnia 10 marca 2014 r.([14]), zaleceniem Rady z dnia 24 listopada 2020 r.([15]), zaleceniem Komisji w sprawie w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (EASE) z dnia 4 marca 2021 r.([16]) oraz [zaleceniem Rady w sprawie utworzenia europejskiej gwarancji dla dzieci([17])].

(5) W ramach europejskiego semestru połączono ze sobą różne instrumenty, tworząc nadrzędne ramy dla zintegrowanej wielostronnej koordynacji i nadzoru gospodarczego oraz polityki zatrudnienia. Dążąc do zrównoważenia środowiskowego, wydajności, sprawiedliwości i stabilności, w ramach europejskiego semestru uwzględniono zasady Europejskiego filaru praw socjalnych oraz jego narzędzie monitorowania – tablicę wskaźników społecznych, a ponadto przewidziano silne zaangażowanie partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron. Dzięki temu podejściu wsparcie zyskuje realizacja celów zrównoważonego rozwoju. Polityka

---

6 Zalecenie Rady (UE) 2015/1184 z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii Europejskiej (Dz.U. L 192 z 18.7.2015, s. 27).

7 Zalecenie Rady z dnia 30 października 2020 r. w sprawie pomostu do zatrudnienia – wzmocnienia gwarancji dla młodzieży oraz zastępujące zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, 2020/C 372/01 (Dz.U. C 372 z 4.11.2020, s. 1).

8 Zalecenie Rady z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy (Dz.U. C 67 z 20.2.2016, s. 1).

9 Zalecenie Rady z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie ścieżek poprawy umiejętności (Dz.U. C 484 z 24.12.2016, s. 1).

10 Zalecenie Rady z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie europejskich ram jakości i skuteczności przygotowania zawodowego (Dz.U. C 153 z 2.5.2018, s. 1).

11 Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (Dz.U. C 189 z 4.6.2018, s. 1).

12 Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem (Dz.U. C 189 z 5.6.2019, s. 4).

13 Zalecenie Rady z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej (Dz.U. C 387 z 15.11.2019, s. 1).

14 Zalecenie Rady z dnia 10 marca 2014 r. w sprawie ram jakości staży (Dz.U. C 88 z 27.3.2014, s. 1).

15 Zalecenie Rady z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie kształcenia i szkolenia zawodowego na rzecz zrównoważonej konkurencyjności, sprawiedliwości społecznej i odporności, 2020/C 417/01 (Dz.U. C 417 z 2.12.2020, s. 1)

16 Zalecenie Komisji (UE) 2021/402 z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (EASE), C/2021/1372 (Dz.U. L 80 z 8.3.2021, s. 1).

17 …

Unii i państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia i gospodarki powinna iść w parze z przejściem Europy na gospodarkę neutralną klimatycznie, zrównoważoną środowiskowo i cyfrową, zwiększać konkurencyjność, gwarantować odpowiednie warunki pracy, wspierać innowacje, promować sprawiedliwość społeczną i równość szans oraz eliminować nierówności i dysproporcje regionalne.

(6) Zmiany klimatu i wyzwania związane ze środowiskiem, globalizacja, cyfryzacja, sztuczna inteligencja, telepraca, gospodarka platformowa i zmiany demograficzne sprawiają, że europejskie gospodarki i społeczeństwa ulegają przekształceniu. Unia i jej państwa członkowskie powinny – we współpracy – skutecznie odpowiadać na te czynniki strukturalne i w razie potrzeby dostosowywać istniejące systemy, uznając ścisłą współzależność gospodarek i rynków pracy państw członkowskich oraz odnośnych polityk. Wymaga to skoordynowanych, ambitnych i skutecznych działań politycznych zarówno na szczeblu unijnym, jak i na szczeblu krajowym, zgodnie z postanowieniami TFUE oraz unijnymi przepisami dotyczącymi zarządzania gospodarczego. Takie działania polityczne powinny obejmować stymulowanie zrównoważonych inwestycji, odnowienie zobowiązania na rzecz przeprowadzenia w odpowiedniej kolejności reform, które przyczyniają się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, zwiększenia produktywności, zapewniania odpowiednich warunków pracy, spójności społecznej i terytorialnej, pozytywnej konwergencji, odporności i odpowiedzialności budżetowej. Powinny one łączyć środki po stronie podaży i popytu i uwzględniać ich wpływ na środowisko, zatrudnienie oraz społeczeństwo.

(7) Parlament Europejski, Rada i Komisja proklamowały Europejski filar praw socjalnych ([18]) („filar”). W filarze określono 20 zasad i praw, na których mają opierać się sprawiedliwe i sprawnie funkcjonujące rynki pracy i systemy opieki społecznej, podzielone na trzy kategorie: równe szanse i dostęp do zatrudnienia, sprawiedliwe warunki pracy oraz ochrona socjalna i włączenie społeczne. Wyznaczają one kierunek strategii unijnej, gwarantując, że transformacja w kierunku neutralności klimatycznej, zrównoważoności środowiskowej, cyfryzacji i zmian demograficznych będzie sprawiedliwa społecznie i uczciwa. Filar, wraz z towarzyszącą mu tablicą wskaźników społecznych, stanowi ramy odniesienia, które pozwalają monitorować wyniki państw członkowskich, jeśli chodzi o zatrudnienie i sytuację społeczną, stymulować reformy na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz pogodzenie aspektu społecznego z rynkowym w dzisiejszej nowoczesnej gospodarce, w tym przez promowanie gospodarki społecznej. W dniu 4 marca 2021 r. Komisja przedstawiła plan działania na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych ([19]), obejmujący ambitne, a jednocześnie realistyczne główne cele oraz uzupełniające cele cząstkowe w obszarze zatrudnienia, umiejętności i spraw społecznych na 2030 r.

(8) W dniu 8 maja 2021 r. przywódcy UE na szczycie dotyczącym spraw społecznych w Porto ([20]) uznali Europejski filar praw socjalnych za podstawowy element odbudowy, zauważając, że jego wdrożenie wzmocni dążenie Unii do cyfrowej, zielonej i sprawiedliwej transformacji oraz przyczyni się do osiągnięcia pozytywnej konwergencji społecznej i gospodarczej oraz sprostania wyzwaniom demograficznym.

---

18 Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych (Dz.U. C 428 z 13.12.2017, s. 10).

19 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych (COM/2021/102 final).

20 Rada Europejska, deklaracja z Porto, z dnia 8 maja 2021 r.

Podkreślili, że podstawę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności stanowią wymiar socjalny, dialog społeczny i aktywne zaangażowanie partnerów społecznych. Państwa członkowskie uznały, że plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych przedstawiony przez Komisję zawierał przydatne wskazówki dotyczące wdrażania filaru, w tym w obszarach zatrudnienia, umiejętności, zdrowia i ochrony socjalnej. Z zadowoleniem przyjęły nowe główne cele UE na 2030 r. w zakresie zatrudnienia (78 % ludności w wieku 20–64 lat powinno mieć zatrudnienie), umiejętności (60 % wszystkich dorosłych powinno co roku uczestniczyć w szkoleniach) i ograniczania ubóstwa (o co najmniej 15 mln osób, w tym pięć milionów dzieci), a także zmienioną tablicę wskaźników społecznych służącą monitorowaniu postępów we wdrażaniu zasad filaru socjalnego jako części ram koordynacji polityki w kontekście europejskiego semestru. Państwa członkowskie zauważyły ponadto, że w miarę stopniowego wychodzenia Europy z pandemii COVID-19, priorytetowo tratowane będzie przechodzenie od ochrony miejsc pracy do ich tworzenia i do podnoszenia ich jakości; podkreśliły one także, iż wdrożenie zasad Europejskiego filaru praw socjalnych będzie miało zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, aby w ramach ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu powstawało więcej lepszych miejsc pracy dla wszystkich. I wreszcie, państwa członkowskie podkreśliły znaczenie ścisłego monitorowania, w tym na najwyższym szczeblu, postępów osiąganych we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych i głównych celów UE na 2030 r.

(9) Reformy rynku pracy, w tym krajowe mechanizmy ustalania wynagrodzenia, powinny być zgodne z krajowymi praktykami dialogu społecznego; pozwoli to zapewnić sprawiedliwe wynagrodzenia, umożliwiające godny poziom życia i trwały wzrost gospodarczy. Powinny one również stwarzać niezbędne możliwości szerokiego uwzględniania kwestii społeczno-gospodarczych, wśród których znajduje się poprawa zrównoważoności, konkurencyjności, innowacji, tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, warunków pracy, zmniejszanie ubóstwa pracujących, poprawa poziomu kształcenia i umiejętności, zdrowia publicznego i włączenia społecznego oraz realnych dochodów. Państwa członkowskie i Unia powinny dopilnować, aby złagodzone zostały społeczne i gospodarcze skutki kryzysu związanego z COVID-19, a także jego wpływ na zatrudnienie, oraz aby przemiany odbywały się w sposób uczciwy i sprawiedliwy pod względem społecznym. Należy zmierzać do wzmocnienia odnowy i dążenia do integracyjnego i odpornego społeczeństwa, w którym ludzie są chronieni i uprawnieni do przewidywania zmian i zarządzania nimi, oraz które umożliwia im aktywne uczestnictwo w życiu społecznym i gospodarczym. Zgodnie z zaleceniem Komisji (UE) w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (EASE) potrzebne są spójne aktywne polityki rynku pracy, obejmujące tymczasowe zachęty do zatrudniania i zmiany pracy, polityki w zakresie umiejętności oraz doskonalenie służb zatrudnienia, aby wspierać zmiany stanu na rynku pracy.

(10) Należy podjąć walkę z wszelkimi formami dyskryminacji, zapewnić równouprawnienie płci i wesprzeć zatrudnienie młodzieży. Należy również zapewnić dostęp i szanse każdemu oraz ograniczyć ubóstwo i wykluczenie społeczne, w tym wśród dzieci, w szczególności przez zapewnienie skutecznego funkcjonowania rynków pracy i odpowiednich oraz włączających systemów zabezpieczenia społecznego, a także przez usunięcie przeszkód utrudniających uczestnictwo w kształceniu lub szkoleniu i w rynku pracy, w tym dzięki inwestycjom we wczesną edukację i opiekę nad dziećmi oraz w umiejętności cyfrowe. W świetle kryzysu związanego z COVID-19 i w kontekście starzejących się społeczeństw szczególne

znaczenie ma terminowy i równy dostęp do przystępnych cenowo usług opieki długoterminowej i opieki zdrowotnej, w tym profilaktyki i promocji opieki zdrowotnej. Należy w większym stopniu wykorzystywać potencjał osób z niepełnosprawnościami, które to osoby mogą przyczyniać się do wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego. W poszczególnych miejscach pracy w Unii zaczynają upowszechniać się nowe modele gospodarcze i biznesowe, zmianie ulegają również stosunki pracy. Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby te nowe stosunki pracy wynikające z nowych modeli zatrudnienia utrzymywały i wzmacniały europejski model socjalny.

(11) Zintegrowane wytyczne powinny stanowić podstawę zaleceń dla poszczególnych krajów, jakie Rada może kierować do państw członkowskich. Biorąc pod uwagę kompleksowy i perspektywiczny charakter planów odbudowy i zwiększania odporności oraz ze względu na to, że wszystkie państwa członkowskie przedłożyły takie plany, w 2021 r. Komisja nie musiała przedstawiać zaleceń dla poszczególnych krajów. Niemniej jednak Komisja zaproponowała zalecenia dotyczące sytuacji budżetowej państw członkowskich w 2021 r., jak przewidziano w pakcie stabilności i wzrostu.

(12) Państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystać REACT-EU([21]) zasilający fundusze polityki spójności do 2023 r., Europejski Fundusz Społeczny Plus, nowy Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności([22]) i inne fundusze unijne, w tym Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i InvestEU, w celu wspierania zatrudnienia, inwestycji społecznych, włączenia społecznego, dostępności, promowania możliwości podnoszenia i zmiany umiejętności pracowników, uczenia się przez całe życie oraz wysokiej jakości kształcenia i szkolenia dla wszystkich, w tym w zakresie umiejętności cyfrowych. Zintegrowane wytyczne są wprawdzie skierowane do państw członkowskich i Unii, jednak ich realizacja powinna przebiegać w porozumieniu z wszystkimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, przy aktywnym udziale parlamentów, a także partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

(13) Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej powinny monitorować wdrażanie stosownych polityk w świetle wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia zgodnie ze swoimi uprawnieniami, których podstawa została określona w Traktacie. Komitety te i inne organy przygotowawcze Rady zaangażowane w koordynację polityk gospodarczych i społecznych powinny ściśle ze sobą współpracować. Należy utrzymać dialog merytoryczny między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją, w szczególności w kwestii wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich.

(14) Zasięgnięto opinii Komitetu Ochrony Socjalnej,

---

[21] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2221 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do zasobów dodatkowych i przepisów wykonawczych w celu zapewnienia pomocy na wspieranie kryzysowych działań naprawczych w kontekście pandemii COVID-19 i jej skutków społecznych oraz przygotowanie do ekologicznej i cyfrowej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność (REACT-EU) (Dz.U. L 437 z 28.12.2020, s. 30).

[22] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, (*Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17*).

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia państw członkowskich, określone w załączniku do decyzji Rady (UE) 2020/1512, zostają utrzymane na rok 2021, a państwa członkowskie uwzględniają je w swoich politykach zatrudnienia i programach reform.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący