

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w odniesieniu do zwiększenia kwoty początkowych płatności zaliczkowych wypłacanych na rzecz programów operacyjnych wspieranych w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

[COM(2015) 46 final]

(2015/C 268/07)

Sprawozdawca generalny: Pavel TRANTINA

Parlament Europejski, w dniu 12 lutego 2015 r., oraz Rada, w dniu 23 lutego 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 164 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w odniesieniu do zwiększenia kwoty początkowych płatności zaliczkowych wypłacanych na rzecz programów operacyjnych wspieranych w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

[COM(2015) 46 final].

Dnia 17 lutego 2015 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 506. sesji plenarnej w dniach 18–19 marca 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 marca 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Pavla TRANTINĘ na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 213 do 1 (6 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji Europejskiej zmierzające do znacznego zwiększenia kwoty początkowych płatności zaliczkowych dla Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych jako krok we właściwym kierunku. Powinno to pomóc tym państwom członkowskim, które mają najwyższe poziomy bezrobocia ludzi młodych, a często także większe ograniczenia budżetowe, w rozpoczęciu skutecznego wdrażania tej inicjatywy.

1.2. Mimo wielokrotnie wyrażanych zastrzeżeń dotyczących wielkości i sposobu zapewnienia finansowania Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i gwarancji dla młodzieży⁽¹⁾, EKES zgadza się z Komisją, że jest konieczne dostosowanie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) do zaproponowanego wniosku.

1.3. EKES jest przekonany, że wspomniana inicjatywa powinna zachęcić państwa członkowskie, by w swoich budżetach krajowych nadały priorytetowe znaczenie walce z bezrobociem młodzieży. Procedury biurokratyczne nie powinny ani przeszkodzić w skutecznym zapewnieniu kwoty 6 mld EUR przeznaczonej na Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, ani spowolnić jakichkolwiek innych inicjatyw mających na celu skuteczne zwalczanie obecnego bezrobocia wśród młodzieży.

1.4. EKES uważa, że inicjatywa jest okazją do dokonania przeglądu działań, które należy podjąć w państwach członkowskich: publiczne służby zatrudnienia muszą być znacznie bardziej proaktywne; należy zwiększyć synergii między kształceniem i szkoleniem z jednej strony, a podmiotami rynku pracy z drugiej; młodzi ludzie muszą być odpowiednio i bezzwłocznie informowani o przysługujących im prawach i dostępnych możliwościach.

⁽¹⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 101.

1.5. EKES zdecydowanie zachęca do angażowania – na zasadach partnerstwa – zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie i monitorowanie krajowych programów w ramach tej inicjatywy. EKES pragnie przypomnieć swoje długoterminowe zaangażowanie w kwestię bezrobocia młodzieży. Komitet jest przekonany, że włączenie partnerów społecznych do strategii wzrostu, a także do reform rynku pracy, programów kształcenia i reform publicznych służb zatrudnienia, jak również włączenie organizacji młodzieżowych w realizację gwarancji dla młodzieży, zapewnią akceptację szerokiej rzeszy obywateli, a tym samym stabilność społeczną⁽²⁾.

1.6. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o dokładne monitorowanie wyzwań pojawiających się w związku z wdrażaniem Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, a zwłaszcza gwarancji dla młodzieży. Proces monitorowania powinien opierać się nie tylko na analizie ilościowej, lecz również na wskaźnikach o bardziej jakościowym charakterze.

1.7. W celu wspierania realizacji polityki na rzecz uczenia się przez całe życie potrzebne są zwiększone inwestycje w edukację i szkolenie, które ostatecznie powinny stanowić część całościowego podejścia do edukacji. Należy zapewnić wysoką jakość staży i programów przyuczania do zawodu. Staże powinny być oparte na celach dotyczących uczenia się. Byłoby także wskazane, aby stanowiły część programów nauczania i nie zastępowały tworzenia nowych miejsc pracy.

1.8. EKES jest przekonany, że Komisja Europejska, państwa członkowskie i Parlament Europejski, we współpracy z partnerami społecznymi i innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, powinny odgrywać kluczową rolę w zapewnianiu solidnego budżetu UE, aby pobudzać tworzenie miejsc pracy dla ludzi młodych.

2. Kontekst

2.1. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych została zgłoszona na posiedzeniu Rady Europejskiej w 2013 r. Przyznano na nią budżet w wysokości 6 mld EUR na lata 2014–2020. Ma ona wspierać – poprzez integrację z rynkiem pracy – przede wszystkim młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nieszkoląca się (tzw. NEET) w tych regionach UE, w których stopa bezrobocia w 2012 r. wyniosła powyżej 25 %.

2.2. Należy zatem wykorzystać środki przyznane w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych na wspomnienie i przyspieszenie działań określonych w 2012 r. w pakiecie na rzecz zatrudnienia młodzieży. Środki te udostępniono państwom członkowskim UE przede wszystkim w celu finansowania działań mających na celu wdrożenie w kwalifikujących się regionach zalecenia w sprawie gwarancji dla młodzieży, uzgodnionego przez UE na posiedzeniu ministrów ds. zatrudnienia i spraw społecznych w 2013 r.

2.3. W grudniu 2014 r. stopa bezrobocia wśród młodzieży wyniosła 21,4 % w UE-28 i 23,0 % w strefie euro⁽³⁾. Jednocześnie w niektórych krajach bezrobocie wśród młodzieży utrzymuje się na niedopuszczalnie wysokim poziomie wynoszącym powyżej 40 % lub nawet 50 %. Nawet jeśli wskaźniki te stopniowo spadają, to są one wciąż znacznie wyższe niż przed kryzysem, co oznacza, że młodzi ludzie wciąż jeszcze z niego nie wyszli. Ponad połowa młodych Europejczyków ma wrażenie, że w ich kraju młodzież została zmarginalizowana i wykluczona z życia gospodarczego i społecznego w wyniku kryzysu⁽⁴⁾.

2.4. Jednak w rok po przyjęciu rozporządzenia w sprawie EFS oraz Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych uzyskane wyniki nie spełniają pierwotnych oczekiwań. Ani pokrycie z góry zobowiązań z tytułu inicjatywy, ani pozostałe dotyczące jej środki szczególne nie doprowadziły do szybkiego uruchomienia zasobów z tej inicjatywy, tak jak tego oczekiwano. Główne powody tej sytuacji to m.in.: trwający proces negocjacji odpowiednich programów operacyjnych i uruchamianie odnośnych ustaleń dotyczących wdrażania w państwach członkowskich; ograniczone zdolności instytucji państwowych w zakresie ogłaszania zaproszeń do składania projektów oraz szybkiego przetwarzania wniosków, a także brak wystarczających płatności zaliczkowych na uruchomienie niezbędnych środków.

⁽²⁾ Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 1.

⁽³⁾ Dane Eurostatu na temat bezrobocia młodzieży.

⁽⁴⁾ Parlament Europejski (2014), badanie Flash Eurobarometer: European Youth in 2014.

2.5. Omawiany wniosek powinien zawierać propozycje poradzenia sobie z tymi (oraz innymi) wyzwaniem. Zgodnie z tym wnioskiem, początkowe płatności zaliczkowe udostępnione ze szczególnej alokacji na Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w 2015 r. wzrosną do ok. 1 mld EUR. Nie zmienia to już uzgodnionego ogólnego profilu finansowego alokacji dla poszczególnych państw, proponuje się jedynie przyspieszenie wypłacenia alokowanych środków, które już zostały przewidziane dla tej inicjatywy w budżecie unijnym. Zatem dzięki omawianemu wnioskowi państwa członkowskie zyskują większą elastyczność w zakresie dostępu do finansowania i uruchamiania go w sposób bardziej kompleksowy.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i prawo młodzieży do dysponowania dobrymi możliwościami

3.1.1. Oparte na prawach człowieka podejście do młodzieży i zatrudnienia powinno być podstawą działań finansowanych w ramach inicjatywy. Jakość pracy osób młodych nie może zostać narażona na szwank, zwłaszcza w czasach poważnego kryzysu. Projekty realizowane w ramach inicjatywy powinny przyczynić się do wspierania wysokiej jakości miejsc pracy. Istnieje coraz więcej dowodów na to, że praca tymczasowa i praca w niepełnym wymiarze godzin w niektórych państwach członkowskich staje się dla ludzi młodych raczej obowiązkiem niż opcją.

3.1.2. Programy staży i przyuczania do zawodu zostaną przedłużone w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Należy zapewnić wysoką jakość staży, które powinny być dla młodych ludzi cennym i przydatnym doświadczeniem zdobytym przez pracę. Powinny one być oparte na celach dotyczących uczenia się. Byłoby także wskazane, aby stanowiły część programów nauczania i wspomagały przechodzenie od kształcenia do zatrudnienia, zamiast zastępować tworzenie nowych miejsc pracy. Należy zachęcać przedsiębiorstwa do zatrudniania stażystów po zakończeniu praktyki zawodowej.

3.2. Zasada partnerstwa

3.2.1. EKES zdecydowanie opowiada się za ukierunkowaniem programów operacyjnych (w tym finansowanych z EFS i tym samym finansujących Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych) na działania i środki sprzyjające partnerstwu. Równe traktowanie i pluralizm w ramach partnerstwa, ukierunkowane partnerstwa na rzecz skoncentrowanych programów oraz wzmocnione budowanie potencjału powinny służyć jako główne wytyczne⁽⁵⁾. Komitet jest zdania, że komitety monitorujące, jako instrument na rzecz partnerstwa obejmujący również zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, powinny być wykorzystywane do faktycznych dyskusji na temat wdrażania inicjatywy w państwach członkowskich i monitorowania tego procesu.

3.2.2. Zmniejszenie bezrobocia wśród młodzieży jest możliwe jedynie poprzez zastosowanie prawdziwie międzysektorowego podejścia i opracowanie skutecznych partnerstw z udziałem przedsiębiorstw, młodzieży, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, publicznych służb zatrudnienia, podmiotów świadczących usługi szkoleniowe i edukacyjne oraz władz lokalnych i regionalnych.

3.2.3. Aby poradzić sobie ze złożonym charakterem bezrobocia młodzieży, przyczynić się do kształtowania usług dostosowanych do potrzeb oraz lepiej dotrzeć do osób młodych, zwłaszcza znajdujących się w najgorszej sytuacji i oddalonych od rynku pracy, trzeba zaangażować młodych ludzi i organizacje młodzieżowe w opracowywanie, monitorowanie oraz – w stosownych przypadkach – wdrażanie środków finansowanych w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

3.2.4. Organizacje młodzieżowe i przedstawiciele młodzieży mogliby również ułatwić komunikację, wskazując młodym beneficjentów środków w ramach inicjatywy, podejmując problem bezrobocia młodzieży oraz informując młodych ludzi o możliwościach programu.

3.3. Rola publicznych służb zatrudnienia we wdrażaniu inicjatywy

3.3.1. Strategie dotyczące rynku pracy zachęcające do interwencji na wczesnych etapach, tak aby pomóc młodym ludziom wejść na rynek pracy, są korzystne w czasie całej ich ścieżki kariery. Niemniej młodym ludziom niezwykle trudno jest pozostać na rynku pracy po zakończeniu pierwszego doświadczenia zawodowego, dlatego też służby poradnictwa zawodowego powinny być dla nich dostępne w perspektywie długoterminowej.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 23.

3.3.2. Aby środki podejmowane w ramach inicjatywy, zwłaszcza gwarancja dla młodzieży, mogły być skuteczne, musi im towarzyszyć zwiększenie zdolności administracyjnych publicznych służb zatrudnienia. Nie wystarczy po prostu ponowne określenie systemów, które zawiodły. Sprawiedliwa i sprzyjająca włączeniu społecznemu gwarancja dla młodzieży powinna zapewniać szybkie przechodzenie od kształcenia do zatrudnienia, oferując dostosowane poradnictwo zawodowe umożliwiające wszystkim młodym ludziom znalezienie wysokiej jakości ofert.

3.4. *Potrzeba spójności*

3.4.1. Środki z Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych powinny nie tylko służyć natychmiastowemu zmniejszeniu bezrobocia młodzieży, ale również zmierzać do ograniczenia bezrobocia młodzieży w perspektywie średnio- i długoterminowej, co wymaga ukierunkowanych inwestycji w długim okresie.

3.4.2. Cięcia świadczeń społecznych i na rzecz młodzieży są sprzeczne z ideą inicjatywy oraz osłabiają potencjał działań służących walce z bezrobociem osób młodych.

3.4.3. Aby uwzględnić różne potrzeby wszystkich młodych ludzi, zwłaszcza tych w najtrudniejszej sytuacji, projekty finansowane w ramach inicjatywy powinny stanowić część spójnego pakietu środków obejmujących kilka mechanizmów wsparcia. Należy zagwarantować młodym ludziom dostęp do systemów zabezpieczeń społecznych oraz uregulować niestandardowe formy zatrudnienia, tak aby zrównoważyć niektóre negatywne skutki niepewności wynikającej z takiego zatrudnienia. Ponadto szczególną uwagę należy poświęcić zwalczaniu dyskryminacji na rynku pracy ze względu na wiek, płeć, pochodzenie z rodziny imigrantów i inne czynniki.

3.4.4. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych nie powinna powstrzymywać państw członkowskich od skorzystania z Europejskiego Funduszu Społecznego w celu finansowania szerszych projektów dotyczących młodych ludzi, zwłaszcza w dziedzinie ubóstwa i włączenia społecznego. EKES wzywa Komisję, aby monitorowała wykorzystanie środków EFS na projekty związane z młodzieżą.

3.5. *Od kształcenia do zatrudnienia i od zatrudnienia do kształcenia*

3.5.1. Z uwagi na przewidywane gwałtowne zmiany na rynku pracy obecnie bardziej niż kiedykolwiek potrzebne są znaczne inwestycje w edukację i szkolenie. Niemniej politykę dotyczącą nabywania umiejętności należy postrzegać nie tylko jako sposób zaspokojenia potrzeb rynku pracy; powinna ona też uznawać umiejętności nabywane poprzez kształcenie pozaformalne, wspierać wdrażanie polityki na rzecz uczenia się przez całe życie, a ostatecznie stanowić część całościowego podejścia do edukacji.

3.5.2. Przechodzenie od kształcenia do zatrudnienia można również ułatwić dzięki inteligentnemu systemowi przemianemu łączącemu edukację i pracę. Dałoby to młodym ludziom szansę na zdobycie pierwszego doświadczenia zawodowego obok wysokiej jakości edukacji.

3.5.3. Rozwijanie przedsiębiorczości i wielofunkcyjnych umiejętności może pomóc młodym osobom stać się aktywnymi i innowacyjnymi obywatelami. Przedsiębiorczość należy również postrzegać jako odpowiednią drogę do znalezienia zatrudnienia przez młodych ludzi. Należy przedsięwziąć środki w celu zmniejszenia barier, które napotykają młodzi ludzie przy zakładaniu własnego przedsiębiorstwa, takich jak brak dostępu do kredytów, brak minimalnego poziomu ochrony socjalnej dla młodych przedsiębiorców, a także brak wsparcia ze strony struktur edukacyjnych i rządowych.

3.5.4. Należy także promować przedsiębiorczość społeczną ze względu na jej zdolność do tworzenia miejsc pracy i wnoszenia wkładu w rozwój społeczności, wspierania zrównoważonego rozwoju środowiska i tworzenia kapitału społecznego.

3.6. Monitorowanie wysokiej jakości

3.6.1. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o dokładne monitorowanie wyzwań związanych z wdrażaniem Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, a zwłaszcza gwarancji dla młodzieży, które to wyzwania zidentyfikowano w zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2014 r. Chodzi tu o jakość ofert, brak aktywnych działań na rzecz NEET, kwestię administracyjnych zdolności publicznych służb zatrudnienia i brak skutecznego dialogu ze wszystkimi odnośnymi partnerami.

3.6.2. Proces monitorowania powinien opierać się nie tylko na analizie ilościowej, lecz również na wskaźnikach o bardziej jakościowym charakterze. Pozwoliłoby to nie tylko na wskazanie środków, które okazałyby się nieskuteczne, jeśli chodzi o pomaganie młodym ludziom w znalezieniu zatrudnienia, lecz także na określenie przyczyn niepowodzenia każdego z tych środków.

3.6.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje ramy wskaźników Komitetu Zatrudnienia (EMCO) służące monitorowaniu gwarancji dla młodzieży. Wskaźniki te są bardzo ambitne i będą się wiązać ze sporym obciążeniem administracyjnym organów krajowych. Na państwach członkowskich spocznie odpowiedzialność za zapewnienie skutecznego gromadzenia danych.

3.7. Rozszerzenie Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

3.7.1. Inicjatywa daje państwom członkowskim możliwość rozszerzenia środków politycznych i objęcia nimi osób do 30. roku życia. Państwa członkowskie powinny uwzględnić tę możliwość przy monitorowaniu i ocenie inicjatywy w ich kraju.

3.8. Tworzenie miejsc pracy

3.8.1. Aby zwiększyć inwestycje i wzrost, niezbędna jest polityka makroekonomiczna sprzyjająca zatrudnieniu. Inwestycje publiczne w infrastrukturę i ochronę socjalną mogą zwiększyć możliwości zatrudnienia, a inwestycje w konkretne i innowacyjne sektory, takie jak zielona gospodarka i ICT, mogą zapewnić trwałość takiego wzrostu oraz stworzyć dobrej jakości miejsca pracy dla młodych ludzi. Polityka budżetowa przyjazna dla młodzieży, zwłaszcza wspierająca takie ukierunkowane interwencje po stronie popytu, musi stanowić część szerszego podejścia do przeciwdziałania skutkom, jakie kryzys niesie dla młodych ludzi.

Bruksela, dnia 18 marca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
