



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.12.2019 r.
COM(2019) 653 final

**WNIOSEK KOMISJI I RADY W SPRAWIE
WSPÓLNEGO SPRAWOZDANIA O ZATRUDNIENIU**

towarzyszący komunikatowi Komisji

w sprawie rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r.

SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA	2
GŁÓWNE PRZESŁANIA	3
1. OGÓLNY ZARYS TENDENCJI NA RYNKU PRACY ORAZ TENDENCJI I WYZWAŃ SPOŁECZNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ	19
1.1 Tendencje na rynku pracy	19
1.2 Tendencje społeczne.....	25
2. PODSUMOWANIE TABLICY WSKAŹNIKÓW SPOŁECZNYCH.....	30
2.1. Objaśnienie tablicy wskaźników	30
2.2. Wnioski płynące z tablicy wskaźników społecznych.....	33
3. REFORMY W OBSZARZE ZATRUDNIENIA I POLITYKI SPOŁECZNEJ – DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE I OSIĄGANE WYNIKI.....	39
3.1. Wytyczna 5: Pobudzanie popytu na pracę.....	39
3.1.1 Kluczowe wskaźniki	39
3.1.2 Rozwiązania polityczne.....	54
3.2. Wytyczna 6: Zwiększanie podaży pracy i poprawa dostępu do zatrudnienia, umiejętności i kompetencji.....	58
3.2.1 Kluczowe wskaźniki	58
3.2.2 Rozwiązania polityczne.....	90
3.3. Wytyczna 7: Poprawa funkcjonowania rynków pracy oraz zwiększenie skuteczności dialogu społecznego	106
3.3.1 Kluczowe wskaźniki	106
3.3.2 Rozwiązania polityczne.....	133
3.4. Wytyczna 8: Promowanie równości szans dla wszystkich, wspieranie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa.....	141
3.4.1 Kluczowe wskaźniki	141
3.4.2 Rozwiązania polityczne.....	163

PRZEDMOWA

Obowiązek składania przez Komisję Europejską i Radę wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu wynika z art. 148 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wstępna propozycja dotycząca tego sprawozdania sporządzana przez Komisję Europejską stanowi część pakietu jesiennego, który obejmuje roczną strategię na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego rozpoczynając cykl europejskiego semestru. Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu zawiera roczny przegląd kluczowych kwestii dotyczących zatrudnienia i sytuacji społecznej w Europie, jak również działań państw członkowskich w kierunku reform zgodnych z wytycznymi dotyczącymi polityki zatrudnienia państw członkowskich¹. Sprawozdawczość w zakresie tych reform odzwierciedla strukturę wytycznych: pobudzanie popytu na pracę (wytyczna 5), zwiększanie podaży pracy i poprawa dostępu do zatrudnienia, umiejętności i kompetencji (wytyczna 6), poprawa funkcjonowania rynków pracy oraz skuteczności dialogu społecznego (wytyczna 7) oraz promowanie równości szans dla wszystkich, wspieranie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa (wytyczna 8).

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

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

¹ Najnowsza aktualizacja wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia została przyjęta przez Radę Unii Europejskiej w lipcu 2018 r., a wytyczne dostosowano do Europejskiego filaru praw socjalnych (decyzja Rady (UE) 2018/1215 z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich).

GLÓWNE PRZESŁANIA

Europa czyni postępy w zakresie realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych. Według tablicy wskaźników społecznych towarzyszącej filarowi tendencje na rynku pracy i tendencje społeczne w UE są nadal pozytywne w przypadku 9 z 14 wskaźników podstawowych. Pozostałych 5 wskaźników albo utrzymało się na stałym poziomie, albo zanotowało – w ujęciu średnim – nieznacznie ujemne zmiany w porównaniu z rokiem poprzednim (tj. osoby wcześniej kończące naukę, różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn, wpływ transferów socjalnych na ograniczenie ubóstwa, wskaźnik zróżnicowania kwintylowego oraz niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny). W odniesieniu do ponad połowy wskaźników podstawowych zaobserwowano – w różnym stopniu – konwergencję między państwami członkowskimi. W przypadku wszystkich państw członkowskich, z wyjątkiem Niderlandów, co najmniej jeden ze wskaźników ma wartość znacznie poniżej średniej (lub z wyraźną tendencją spadkową).

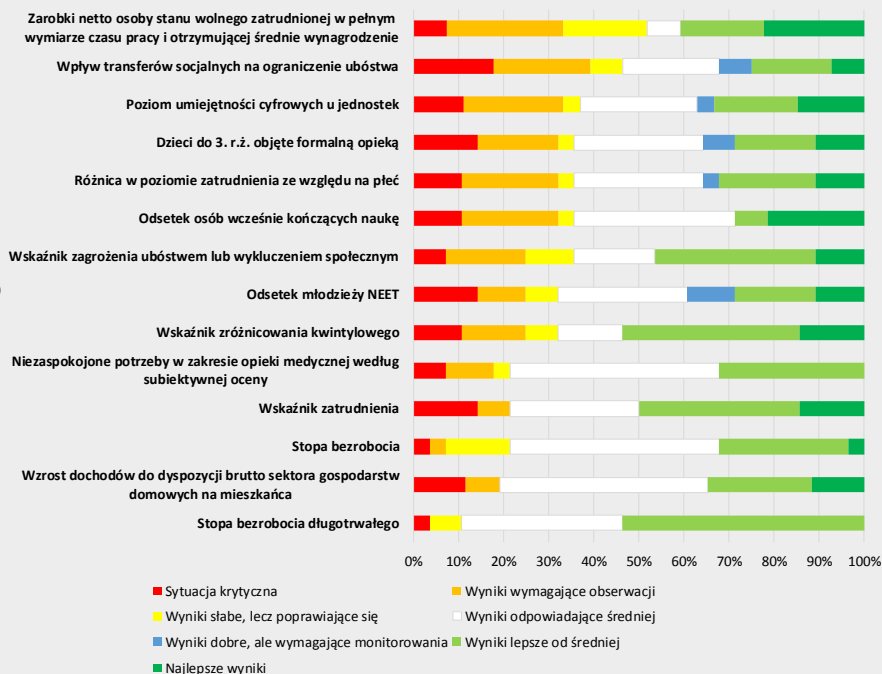
Tablica wskaźników społecznych wskazuje na pozytywne tendencje na rynku pracy i tendencje społeczne, ale problemy nadal istnieją

9 z 14 wskaźników podstawowych uległo w ubiegłym roku poprawie w ujęciu średnim

14 państw członkowskich, tj. taka sama liczba jak w sprawozdaniu na 2019 r., wykazuje co najmniej jedną „sytuację krytyczną”

Zarobki netto zatrudnionej osoby stanu wolnego otrzymującej średnie wynagrodzenie to wskaźnik o największej liczbie sytuacji problematycznych

Ocena wskaźników podstawowych w tablicy wskaźników społecznych, listopad 2019 r.



Źródło: służby Komisji – Eurostat oraz dane OECD

Zatrudnienie nadal wzrasta, choć w wolniejszym tempie niż w latach poprzednich. W trzecim kwartale 2019 r. w UE zatrudnionych było 241,5 mln osób, co oznacza najwyższą liczbę zatrudnionych w historii. Starsi i wysoko wykwalifikowani pracownicy nadal są główną siłą napędową wzrostu zatrudnienia. Należy się spodziewać, że ze względu na spowolnienie gospodarcze wzrost zatrudnienia będzie w ostatnim kwartale 2019 r. i w 2020 r. bardziej umiarkowany. W związku z tym aktualnie prognozuje się, że wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat zbliży się w 2020 r. do poziomu 75 % będącego celem strategii „Europa 2020”, ale pozostanie nieco poniżej tego poziomu.

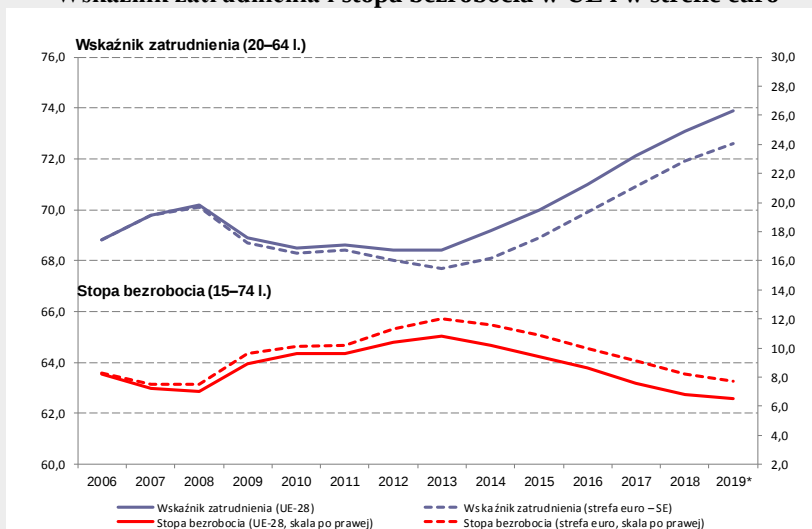
Wyniki rynku pracy są najlepsze w historii

241,5 mln
osób
zatrudnionych
w trzecim
kwartale 2019 r.

+ 17 mln
więcej osób
zatrudnionych
w porównaniu
z najniższym
poziomem
z połowy 2013 r.

73,9 %
– wskaźnik
zatrudnienia
w drugim kwartale
2019 r.

Wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia w UE i w strefie euro



*średnia z I i II kwartału, skorygowana o czynnik sezonowy. Źródło: Eurostat, BAEL.

Źródło: Eurostat, BAEL.

Bezrobocie osiągnęło rekordowo niski poziom i wyniosło w trzecim kwartale 2019 r. 6,3 %. Konwergencja wśród państw członkowskich w kierunku niższych poziomów utrzymuje się. Bezrobocie wśród młodzieży i bezrobocie długotrwale zmniejszają się, chociaż w niektórych państwach członkowskich wciąż są na wysokim poziomie. Niedobory siły roboczej są widoczne głównie w tych państwach członkowskich, w których bezrobocie jest niskie, ale ze względu na spowolnienie gospodarcze odsetek przedsiębiorstw mających do czynienia z niedoborem siły roboczej zaczyna się zmniejszać.

Niedobory siły roboczej występują tam, gdzie bezrobocie jest niskie

15,6 mln

osób bezrobotnych

w III kwartale
2019 r. (spadek
o 11 mln od
najwyższego
poziomu w 2013 r.)

6,3 %

stopa bezrobocia w
III kwartale 2019 r.

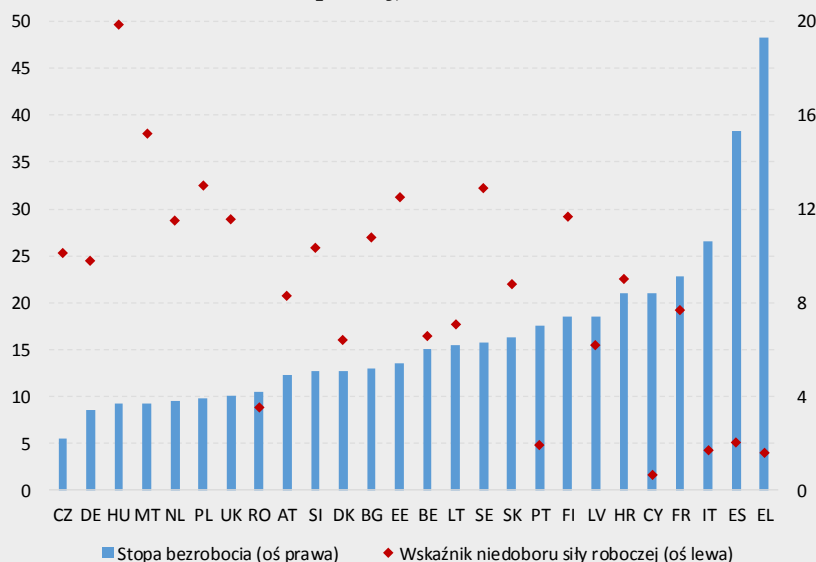
2,5 %

**stopa bezrobocia
długotrwałego (>
12 miesięcy)**

14,4 %

**stopa bezrobocia
młodzieży** w III
kwartale 2019 r.

Wskaźnik niedoboru siły roboczej (po lewej) i stopa bezrobocia (po prawej) – 2018 r.



Źródło: Eurostat, BAEL oraz sondaż wśród przedsiębiorstw i konsumentów.
Złożony wskaźnik obejmuje wszystkie sektory (zob. LMWD 2019).

Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w dalszym ciągu się zmniejszała, notując w 2018 r. spadek już szósty rok z rzędu. W samym tylko 2018 r. zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było o 2,7 mln osób mniej niż rok wcześniej. W szczególności, ze względu na dobre funkcjonowanie rynku pracy, w dalszym ciągu znacznie zmniejszała się głęboka deprywacja materialna, podobnie jak – choć w mniejszym stopniu – odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem (wskaźnik relatywnego ubóstwa) pozostał jednak w porównaniu z 2017 r. na zasadniczo stałym poziomie. Jeżeli ogólna tendencja utrzyma się w obecnym tempie, liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE może do 2020 r. zmniejszyć się o około 13 mln w porównaniu z 2008 r. (przy celu strategii „Europa 2020” wynoszącym 20 mln). Niektóre grupy, zwłaszcza dzieci i osoby niepełnosprawne, są w znacznie większym stopniu zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

Wskaźnik AROPE spada dzięki zmniejszaniu się głębokiej deprivacji materialnej i poprawie warunków na rynku pracy

110 mln

osób
zagrożonych
ubóstwem lub
wykluczeniem
społecznym, o 7
mln mniej niż
w 2008 r.

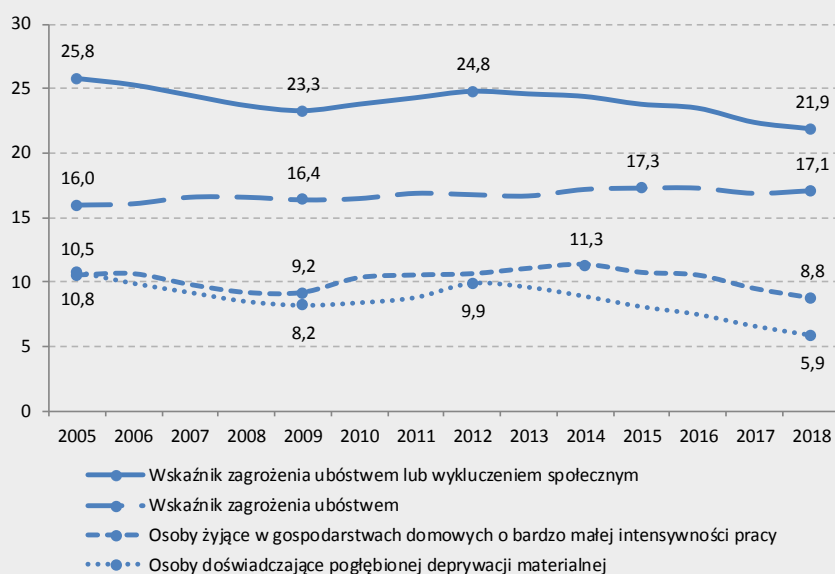
24,3 %

dzieci
jest
zagrożonych
ubóstwem lub
wykluczeniem
społecznym
i jest to wskaźnik
wyższy od
średniej

21 %

to udział
dochodów
najuboższych
40 %
społeczeństwa
w dochodach
ogółem

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



Źródło: Eurostat, SILC.

Nierówności w dochodach ogólnie nieznacznie wzrosły i utrzymują się na wysokim poziomie, jeśli je porównać z okresem sprzed kryzysu, ale są względnie niskie w kontekście światowym. Najbogatsze 20 % gospodarstw domowych w całej UE ma średnio dochód, który przekracza około pięciokrotnie dochody 20 % najuboższych gospodarstw domowych. W 2018 r. – po nieznacznym spadku rok wcześniej – odsetek ten lekko wzrósł. Z nielicznymi wyjątkami, państwa członkowskie o najwyższym poziomie nierówności w dochodach odnotowały w 2018 r. dalszy jego wzrost. W 2018 r. udział w dochodach uboższych 40 % społeczeństwa utrzymał się zasadniczo na stabilnym poziomie, po poprawie sytuacji w 2017 r. Rozwiązanie problemu nierówności w dochodach wymaga podjęcia przez państwa członkowskie działań w różnych dziedzinach, takich jak opracowywanie systemów podatkowych i systemów świadczeń, ustalanie płac (minimalnych), wspieranie równych szans w dziedzinie kształcenia i szkolenia od najmłodszych lat, zapewnianie dostępu do przystępnych cenowo i wysokiej jakości usług, promowanie równości płci i eliminowanie różnic między regionami.

Równość płci pozostaje nadal problemem Różnica między wskaźnikami zatrudnienia kobiet i mężczyzn (11,6 p.p. w 2018 r.) i różnica wynagrodzenia ze względu na płeć (16,2 %

w 2017 r.) są znaczne i od 2013 r. utrzymują się prawie na stałym poziomie. Istnieją nadal duże różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi. Rodzicielstwo i obowiązki opiekuńcze, w połączeniu z ograniczonym dostępem do usług opieki nad dziećmi i innych usług (opieki), a także brak finansowych zachęt do uczestnictwa w rynku pracy są głównymi czynnikami napędzającymi niższy wskaźnik zatrudnienia kobiet. W większości państw członkowskich rodzicielstwo ma negatywny wpływ na wskaźniki zatrudnienia kobiet, natomiast w przypadku mężczyzn ma miejsce sytuacja odwrotna. Występują różnice w wysokości wynagrodzeń pomimo faktu, że kobiety posiadają średnio wyższy poziom kwalifikacji niż mężczyźni. Przekłada się to później na zróżnicowanie emerytur. Szereg państw członkowskich podejmuje działania w celu poprawy dostępu do przystępnych cenowo i wysokiej jakości usług opieki, ale pewne problemy nadal się utrzymują. Konkretnie działania mające na celu rozwiązanie problemu zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć, związane głównie z przejrzystością płac, są podejmowane jedynie w niewielu państwach.

Nadal występuje duża nierówność płci pod względem zatrudnienia i wynagrodzenia

11,6 p.p.

różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn w 2018 r., prawie na stałym poziomie od 2013 r.

9,2 p.p.

wpływ rodzicielstwa na zatrudnienie (niższy wskaźnik zatrudnienia kobiet z małymi dziećmi w porównaniu z kobietami, które nie mają dzieci)

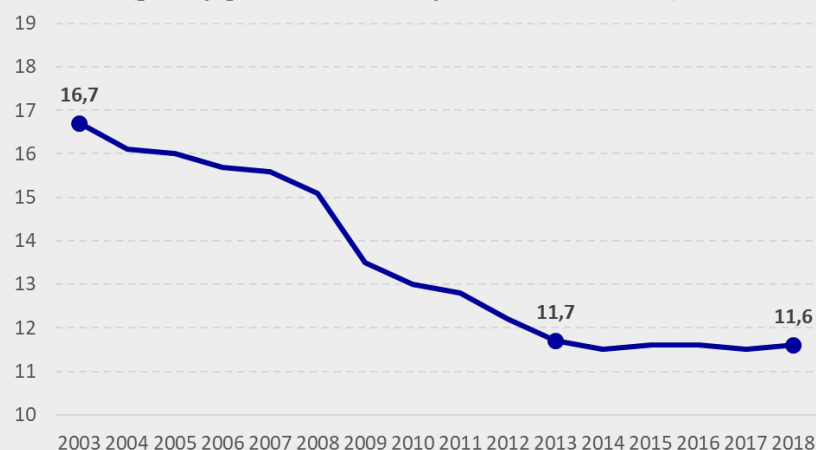
16,2 %

różnica w wynagrodzeniach ze względu na płeć w 2017 r. (niższe płace kobiet niż mężczyzn)

35,2 %

różnica emerytur ze względu na płeć w 2017 r. (emerytury kobiet niższe niż mężczyzn)

Różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn 2003–2018, na poziomie UE i w poszczególnych państwach (2018)
(punkty procentowe, osoby w wieku 20–64 lat)



Źródło: Eurostat, BAEL.

Tempo wzrostu płac zwiększyło się w 2018 r., ale pozostaje ogólnie umiarkowane. W 2018 r. (i 2019 r.) wzrost płac realnych zrównał się ze wzrostem wydajności. W ciągu wcześniejszych czterech lat wzrost płac w większości państw członkowskich strefy euro był nieznacznie niższy niż wzrost wydajności. Wzrost płac był ogólnie szybszy (i wyższy niż wzrost wydajności) w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, co przyczynia się do pozytywnej konwergencji w UE. Zgodnie z tablicą wskaźników społecznych w większości państw członkowskich regionu Europy Środkowo-Wschodniej poziom zarobków netto

pracownika otrzymującego średnie wynagrodzenie (skorygowany o różnicę siły nabywczej) jest obecnie nadal znacznie niższy niż średnia UE. Zrównoważony i trwały wzrost płac powinien reagować na warunki na rynku pracy i średniookresowe zmiany wydajności pracy, a jednocześnie uwzględniać ewentualne skutki pod względem konkurencyjności kosztowej i uznawać autonomię partnerów społecznych.

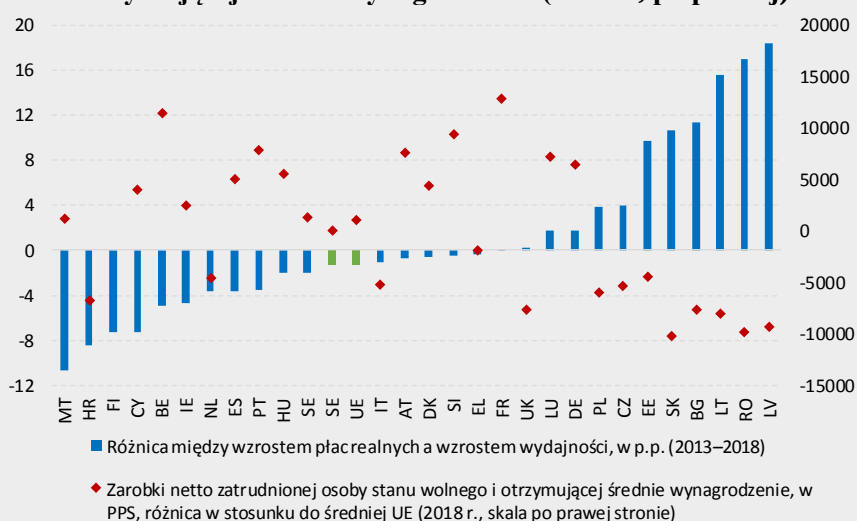
W niektórych państwach członkowskich istnieje jeszcze możliwość wzrostu płac realnych

+ 1,1 %
wzrost płac
realnych
w 2018 r. w UE
(+0,7 % w strefie
euro)

9,5 %
pracowników
zagrożonych
ubóstwem w UE

16,2 %
wskaźnik ubóstwa
pracujących wśród
pracowników
zatrudnionych na
podstawie umów
o pracę na czas
określony

Różnica między wzrostem płac realnych a wzrostem wydajności (2013–2018, po lewej), zarobki netto osoby stanu wolnego otrzymującej średnie wynagrodzenie (2018 r., po prawej)



* Kraje są uszeregowane według wielkości różnicy między wzrostem realnego wynagrodzenia a wzrostem realnej wydajności. Dane dotyczące Irlandii odnoszą się do okresu 2015–2018.

Źródło: Eurostat, baza danych AMECO Komisji Europejskiej (wynagrodzenie)

Ubóstwo pracujących utrzymuje się na wysokim poziomie zarówno w ujęciu ogólnym, jak i w wielu państwach członkowskich. Jest ono znacznie wyższe w przypadku gospodarstw domowych, w których żyją osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy lub osoby zatrudnione na podstawie umów o pracę na czas określony. Adekwatne płace minimalne, czy to ustawowe, czy też będące wynikiem rokowań zbiorowych, mogą pomóc w zapobieganiu ubóstwu pracujących oraz przyczyniają się do ograniczania nierówności dochodowej i wspierania łącznego popytu. W 2019 r. poziom płac minimalnych wzrósł niemal we wszystkich 22 państwach członkowskich, w których istnieją ustawowe płace minimalne.

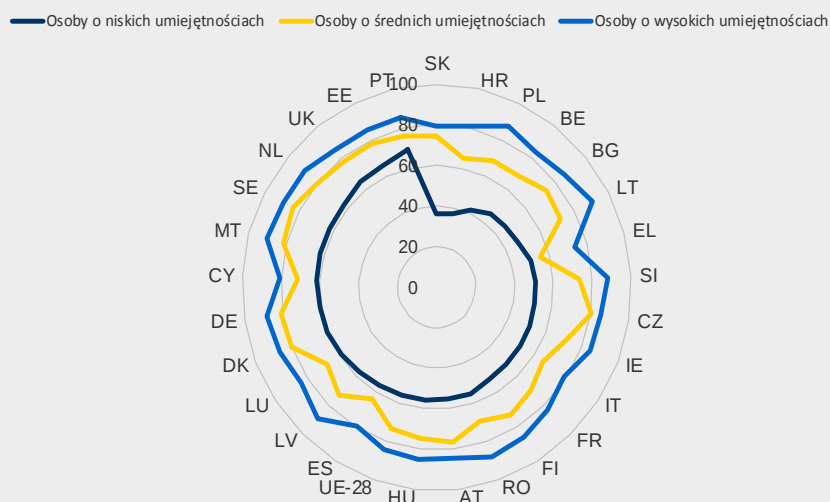
Kształcenie, szkolenie i umiejętności mają duży wpływ na perspektywy zawodowe. Średnio w UE wskaźnik zatrudnienia wynosi 56,1 % w przypadku osób, które nie ukończyły szkoły średniej II stopnia, 73,4 % – osób o średnich kwalifikacjach i 84,5 % – osób z wykształceniem wyższym. Dostosowanie się do przemian zachodzących w gospodarce i na rynku pracy, a także do transformacji ekologicznej wymaga ciągłego doskonalenia zawodowego i przekwalifikowywania się. Mimo coraz większej świadomości wyzwań i realizacji szeregu inicjatyw we wszystkich państwach członkowskich, uczestnictwo dorosłych w działaniach edukacyjnych zwiększyło się w ciągu ostatniej dekady jedynie w ograniczonym zakresie, a tylko kilku państwom członkowskim udało się osiągnąć bardziej

znaczącą poprawę. Szczególnie niskie jest uczestnictwo dorosłych o niskich kwalifikacjach (poniżej 5 %).

Choć umiejętności mają kluczowe znaczenie dla szans na zatrudnienie we wszystkich państwach członkowskich UE, uczestnictwo w kształceniu dorosłych utrzymuje się nadal na niskim poziomie

Wskaźniki zatrudnienia według poziomu wykształcenia w 2018 r.
(punkty procentowe, osoby w wieku 20–64 lat)

28,4 p.p.
różnica między
wskaźnikami
zatrudnienia
pracowników
o wysokich
i niskich
umiejętnościach

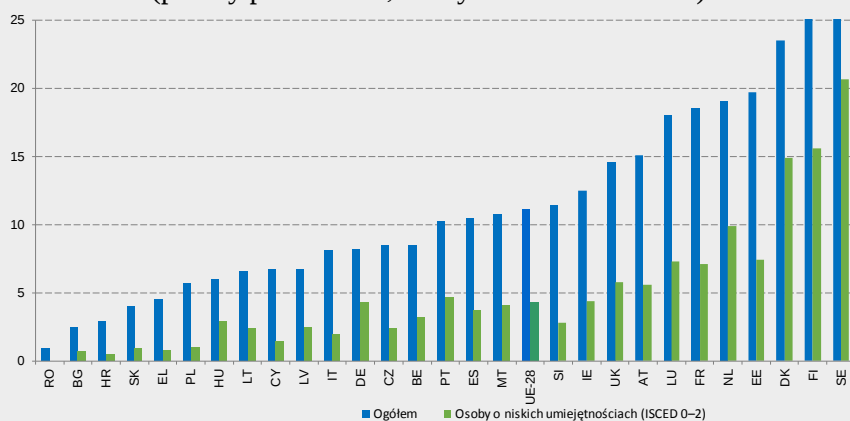


40,7 %
odsetek osób
w wieku 30–34 lat,
które uzyskały
wykształcenie
wyższe
(przekroczenie celu
strategii „Europa
2020”)

Odsetek dorosłych uczestniczących w kształceniu w 2018 r. –
ogółem i osoby o niskich kwalifikacjach
(punkty procentowe, osoby w wieku 20–64 lat)

11,1 %
osób w wieku 25–
64 lat uczestniczyło
w 2018 r.
w kształceniu
dorosłych

tylko 4,3 %
dorosłych
o niskich
umiejętnościach
uczestniczyło
w kształceniu
dorosłych w UE
w 2018 r.



Źródło: Eurostat.

Zatrudnienie na czas określony jest bardzo różne w poszczególnych państwach członkowskich, choć w ostatnich latach utrzymywało się średnio na stosunkowo stałym poziomie wynoszącym około 14 %. Wyzwaniem jest w dalszym ciągu doprowadzenie do tego, by wymuszona praca tymczasowa stanowiła punkt wyjścia do zatrudnienia na czas nieokreślony i możliwe było uniknięcie tzw. efektu „drzwi obrotowych” między bezrobociem

a niepewnymi formami zatrudnienia. W niektórych państwach członkowskich wprowadzane są reformy, których celem jest zapewnienie równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem. Obejmują one, w niektórych przypadkach, bardziej rygorystyczne warunki korzystania z umów na czas określony i większą przejrzystość warunków pracy.

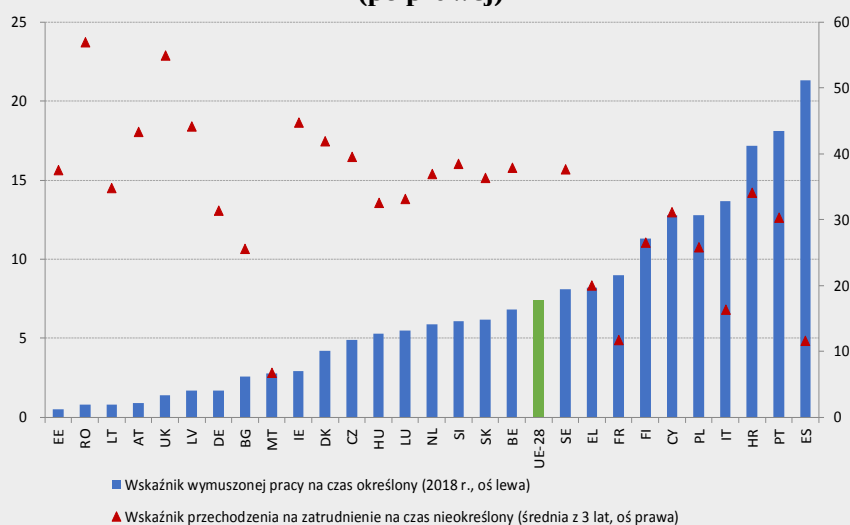
Umowy na czas określony często nie stanowią punktu wyjścia do zatrudnienia na stałe

14,2 %
odsetek
pracowników
zatrudnionych
na czas
określony
w 2018 r.

53 %
– odsetek
pracowników,
których praca
tymczasowa ma
charakter
wymuszony

25,6 %
wszystkich
pracowników
tymczasowych
przechodzi na
zatrudnienie na
czas nieokreślony
w ciągu jednego
roku

Pracownicy, na których wymusza się zatrudnienie na czas określony jako odsetek pracowników ogółem (po lewej) oraz odsetek przechodzących na zatrudnienie na czas nieokreślony (po prawej)



Źródło: Eurostat, BAEL.

Praca za pośrednictwem platform internetowych stanowi nową formę zatrudnienia na europejskich rynkach pracy. Z analizy przeprowadzonej przez Wspólne Centrum Badań Komisji Europejskiej w oparciu o badanie COLLEEM II, obejmujące ponad połowę państw członkowskich, wynika, że w 2018 r. dla 1,4 % pracowników w tych państwach świadczenie pracy za pośrednictwem platform internetowych było głównym źródłem utrzymania. Szacuje się, że jedna trzecia pracy świadczonej za pośrednictwem platform internetowych w UE ma charakter transgraniczny. Warunki pracy osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych są bardzo różne, na przykład w zależności od ich statusu prawnego (pracownik najemny czy osoba samozatrudniona), rodzaju wykonywanych przez nich zadań oraz modelu biznesowego przedsiębiorstwa, które ich zatrudnia. Rozpowszechnianie się pracy za pośrednictwem platform internetowych otwiera nowe możliwości zatrudnienia i pozwala na rozwój innowacyjnych modeli biznesowych, ale jednocześnie wiąże się z wyzwaniami dla istniejących praktyk na rynku pracy i ram prawnych (np. w odniesieniu do ochrony warunków pracy, dostępu do rokowań zbiorowych i systemów zabezpieczenia społecznego), które często nie są w pełni dostosowane do nowych rozwiązań. Zjawisko to powoduje ponadto pojawianie się nowych pytań dotyczących wykorzystywania danych osobowych i zarządzania algorytmicznego.

Publiczne służby zatrudnienia odgrywają kluczową rolę we wdrażaniu polityk zatrudnienia i ułatwianiu dostosowywania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy poprzez świadczenie poradnictwa i aktywnego wsparcia. Państwa członkowskie podjęły działania, by zintensyfikować świadczenie zindywidualizowanych usług, i dokładają starań, by upraszczać usługi i zwiększać ich koordynację. Rola publicznych służb zatrudnienia jako pośredników nie jest jednak jeszcze jednakowa we wszystkich państwach członkowskich. Wciąż problematyczne pozostaje docieranie do osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Jednocześnie nadal podejmowane są starania, by poprawić współpracę i wymianę informacji i najlepszych praktyk w ramach europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia.

W szeregu państw członkowskich można jeszcze lepiej dopasować podaż i popyt na rynku pracy za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia

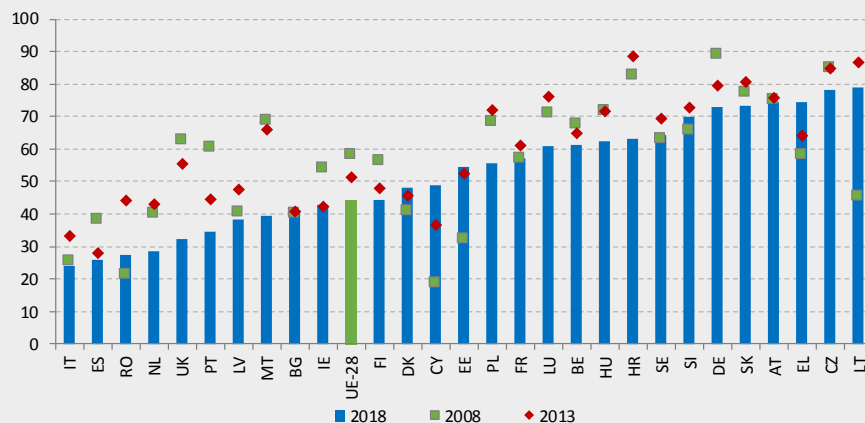
44,3 %

bezrobotnych
korzysta
z usług
publicznych
służb
zatrudnienia
przy
poszukiwaniu
pracy

21,6 %

bezrobotnych
korzysta
z usług
prywatnych
agencji
zatrudnienia

Odsetek osób bezrobotnych, które korzystają z usług publicznych służb zatrudnienia przy poszukiwaniu pracy



Źródło: Eurostat, BAEL.

Wydatki mieszkaniowe są nadmiernie wysokie w przypadku dużej (choć malejącej) części gospodarstw domowych. Jeden Europejczyk na dziesięciu jest przeciążony wydatkami mieszkaniowymi. Nie jest zaskoczeniem, że dotyczy to w większym stopniu gospodarstw domowych o najniższych dochodach i osób mieszkających w miastach. Głęboka deprivacja mieszkaniowa jest stabilna, przy czym spada w niektórych państwach członkowskich regionu Europy Środkowo-Wschodniej, w których to problemy dotyczące jakości mieszkań były szczególnie jaskrawe. Pomimo tej poprawy znaczna część gospodarstw domowych w tych państwach cierpi na złe warunki mieszkaniowe. Bezdomność, najbardziej skrajna forma wykluczenia mieszkaniowego, wzrosła w ciągu ostatnich dziesięciu lat w większości państw członkowskich. Aby stawić czoła temu wyzwaniu, wiele państw członkowskich opracowało strategie na rzecz znalezienia zintegrowanych rozwiązań problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Świadomość znaczenia usług prewencyjnych i wzmocnionej współpracy zarówno na poziomie polityki, jak i przy świadczeniu usług jest coraz większa.

Przeciążenie wydatkami mieszkaniowymi stanowi problem w szeregu państw członkowskich

1 na 10

Europejczyków odczuwa

przeciążenie
wydatkami
mieszkaniowymi

3,9 %

ludności jest
dotknięta

głębką
deprywacją
mieszkaniową

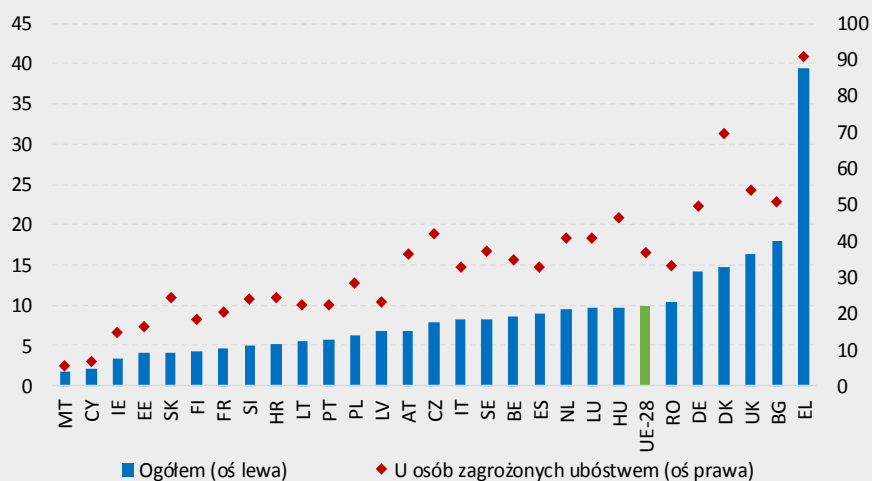
1,9 %

osób nie
posiada

łazienki ani
prysznic

w swoim
mieszkan

Odsetek ludności żyjącej w gospodarstwach domowych, w których wydatki mieszkaniowe stanowią ponad 40 % dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego, 2018 r.



Źródło: Eurostat, SILC.

Systemy zabezpieczenia społecznego są modernizowane, a niektóre państwa członkowskie rozszerzają zakres tych systemów i poprawiają ich adekwatność. Nadal jednak istnieją niedogodności w przypadku niektórych grup (zwłaszcza osób samozatrudnionych i osób pracujących w ramach niestandardowych form zatrudnienia), które borykają się z większą niepewnością ekonomiczną i ograniczonym dostępem do ochrony socjalnej. W ujęciu średnim wpływ transferów socjalnych (bez emerytur) na ograniczanie ubóstwa zmniejszył się w 2018 r. Ponadto nadal rośnie zagrożenie ubóstwem osób żyjących w gospodarstwach domowych osób (quasi-) bezrobotnych i stopień tego ubóstwa. Średnio tylko około jedna trzecia osób krótkotrwale bezrobotnych jest objęta świadczeniami dla bezrobotnych. Choć systemy dochodu minimalnego istnieją obecnie we wszystkich państwach członkowskich, ich adekwatność jest nadal bardzo różna.

Poprawa zakresu i adekwatności ma zasadnicze znaczenie przy modernizacji systemów zabezpieczenia społecznego

W ujęciu średnim

transfery socjalne (bez emerytur) ograniczają ubóstwo o **33,2 %**

32,9 % osób krótkotrwale bezrobotnych (<12 miesięcy) jest objętych świadczeniami dla bezrobotnych

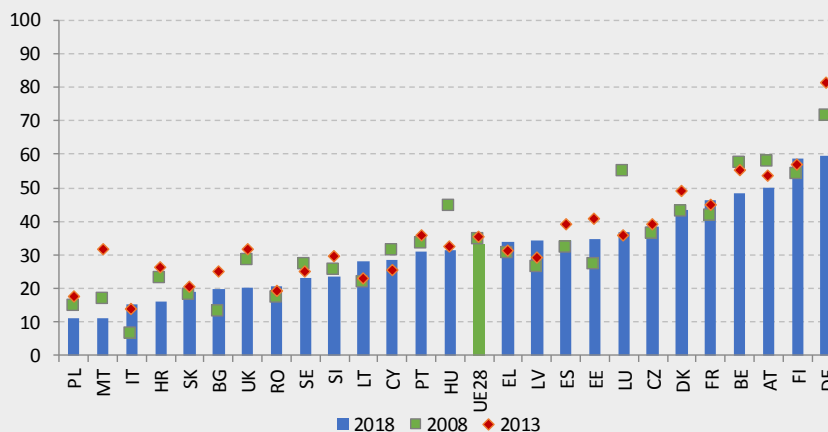
W 8 państwach członkowskich

osoby samozatrudnione nie mają dostępu do ochrony z tytułu bezrobocia

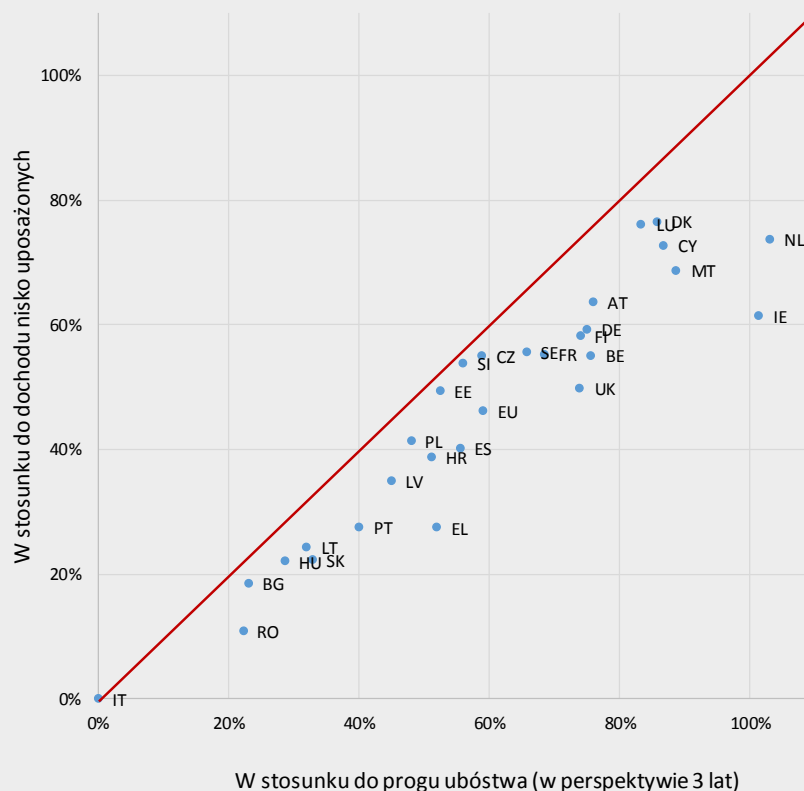
W 2 państwach członkowskich

dochód netto osób uzyskujących dochód minimalny leży powyżej krajowego progu ubóstwa

Zakres świadczeń na wypadek bezrobocia dla osób krótkotrwale bezrobotnych (<12 miesięcy)



Dochód netto osób uzyskujących dochód minimalny (rok dochodu: 2017)



Uwaga: od 2018 r. system dochodu minimalnego istnieje także we Włoszech. Jako osobę nisko uposażoną przyjęto osobę pracującą w pełnym wymiarze i zarabiającą 50 % średniego wynagrodzenia.

Źródło: analiza Komisji Europejskiej na podstawie danych Eurostatu

Ze względu na zmiany demograficzne istnieje wyraźna potrzeba dostosowania systemów emerytalnych, systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Liczba ludności w wieku produkcyjnym w UE średnio już się zmniejsza i przewiduje się jej dalszy spadek. W

11 państwach członkowskich spadnie ona w ciągu najbliższych 5 lat o ponad 3 %. Jednocześnie prognozuje się duży wzrost współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi, w związku z czym państwa członkowskie będą musiały podjąć działania na rzecz modernizacji swoich systemów emerytalnych oraz systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej w celu zachowania ich adekwatności i stabilności, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do wysokiej jakości usług. Chociaż między poszczególnymi państwami członkowskimi istnieją znaczne różnice pod względem zdolności do zastąpienia dochodu i zapobiegania ubóstwu przez świadczenia emerytalne, zapewnienie adekwatności emerytur zyskuje w debacie politycznej na znaczeniu. Jednocześnie poprawa dostępu do systemów opieki długoterminowej i zapewnienie ich trwałości stanowią szczególne wyzwanie, ponieważ wiele państw członkowskich opiera się obecnie w dużym stopniu na opiece nieformalnej. W związku z tym niektóre z nich rozpoczęły reformy mające na celu zwiększenie liczby opiekunów i poprawę sytuacji opiekunów nieformalnych (wśród których większość stanowią kobiety).

Starzenie się społeczeństwa wymaga modernizacji systemów emerytalnych, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej

1,7 %

ludności zgłasza
niezaspokojone
potrzeby
w zakresie opieki
medycznej

10,2

lat zdrowego
życia w wieku 65
lat w przypadku
kobiet i **9,8** lat
w przypadku
mężczyzn

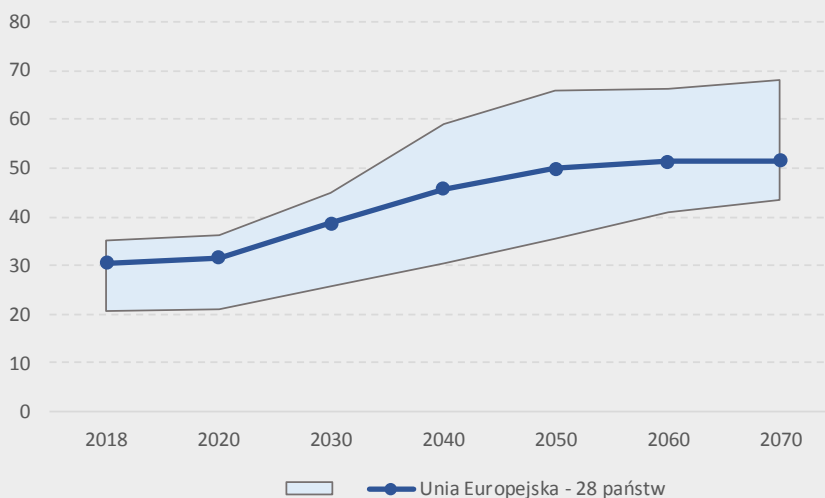
Z 3 w 2018

do 2

w 2050 r.

spadnie liczba
pracujących na
jednego emeryta
osób dorosłych

**Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi
(stosunek liczby osób w wieku ponad 65 lat do liczby osób w wieku
15–64 lat) w UE**



Uwaga: wyrażony na 100 osób w wieku produkcyjnym (15–64).

Obszar w kolorze błękitnym odpowiada minimalnym i maksymalnym prognozowanym wartościom rocznym.

Źródło: Eurostat, prognozy wyjściowe

Umacnianie społecznej gospodarki rynkowej idzie w parze z poprawą jakości dialogu społecznego. W wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia uwzględniono kwestię zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie i wdrażanie polityk i reform społecznych i w zakresie zatrudnienia. Ogólnie rzecz biorąc poziom zaangażowania na poziomie krajowym i regionalnym pozostał niezmienny w większości państw członkowskich, choć nadal wyraźne są różnice między poszczególnymi państwami. Mimo iż ogólne zaangażowanie partnerów społecznych w proces europejskiego semestru powoli rosło, istnieje możliwość dalszej poprawy. Będzie to zwłaszcza wymagało w niektórych państwach członkowskich bardziej przewidywalnej i merytorycznej wymiany

informacji dotyczących przygotowania krajowych programów reform, również pod względem przeznaczonego czasu.

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

W niniejszej sekcji przedstawiono ogólny zarys tendencji na rynku pracy oraz tendencji i wyzwań społecznych w Unii Europejskiej zawierający szczegółowe informacje analityczne na temat głównych obszarów zatrudnienia i polityki społecznej. Szczegółowe tendencje w poszczególnych państwach członkowskich przedstawiono w dalszych sekcjach sprawozdania.

1.1 Tendencje na rynku pracy

Liczba osób zatrudnionych zwiększyła się w 2018 r. piąty rok z rzędu, jednak tempo wzrostu było wolniejsze niż w 2017 r. (tj. 1,3 % w porównaniu z 1,6 %). Całkowite zatrudnienie wzrastało w umiarkowanej skali także w pierwszych trzech kwartałach 2019 r., osiągając w III kwartale 2019 r. poziom 241,5 mln², co oznacza około 2,1 mln miejsc pracy więcej niż rok wcześniej i jest najwyższym poziomem w historii UE. W ujęciu rocznym prognozuje się, że całkowite zatrudnienie wzrośnie o 1 % w 2019 r. i o 0,5 % w 2020 r.³ W porównaniu z najniższym poziomem odnotowanym w pierwszym kwartale 2013 r. ponad 17 mln dodatkowych osób znalazło pracę w UE, w tym 11 mln w strefie euro.

Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat w dalszym ciągu rósł i zbliża się do celu strategii „Europa 2020”. W 2018 r. wzrósł on średnio o jeden punkt procentowy do 73,2 % w skali roku, a następnie w drugim kwartale 2019 r. osiągnął poziom 73,9 %, tj. o 0,8 punktu procentowego więcej niż w tym samym kwartale roku poprzedniego. Wskaźnik zatrudnienia wzrastał w tym samym tempie w strefie euro, tj. o 0,8 punktu procentowego rocznie, osiągając w drugim kwartale 2019 r. poziom 72,7 %. Zarówno w UE, jak i w strefie euro poziomy te są najwyższe w historii. Jeśli pozytywna tendencja wzrostowa utrzyma się na tym samym poziomie, UE byłaby w stanie osiągnąć cel zakładający wskaźnik zatrudnienia na poziomie 75 %. Obecne spowolnienie aktywności gospodarczej, wraz z kurczącymi się rynkami siły roboczej w niektórych państwach członkowskich, wskazuje jednak na to, że wskaźnik zatrudnienia może w kolejnych kwartałach 2019 r. i w 2020 r. rosnąć wolniej, tak że ostatecznie może on być zbliżony do celu wyznaczonego na 2020 r., ale go nie osiągnąć⁴.

Wzrost poziomu uczestnictwa w rynku pracy szedł w parze z pozytywną tendencją w zakresie wskaźnika zatrudnienia. Współczynnik aktywności zawodowej w grupie wiekowej 20–64 lata wyniósł w drugim kwartale 2019 r. 78,7 % w UE i 78,5 % w strefie euro (podczas gdy rok wcześniej wartości te wynosiły 78,4 % i 78,3 %). Podobnie jak w poprzednich latach za wzrost aktywności zawodowej odpowiadali w dużej mierze pracownicy starsi (w wieku 55–64 lat) oraz, w mniejszym stopniu, kobiety.

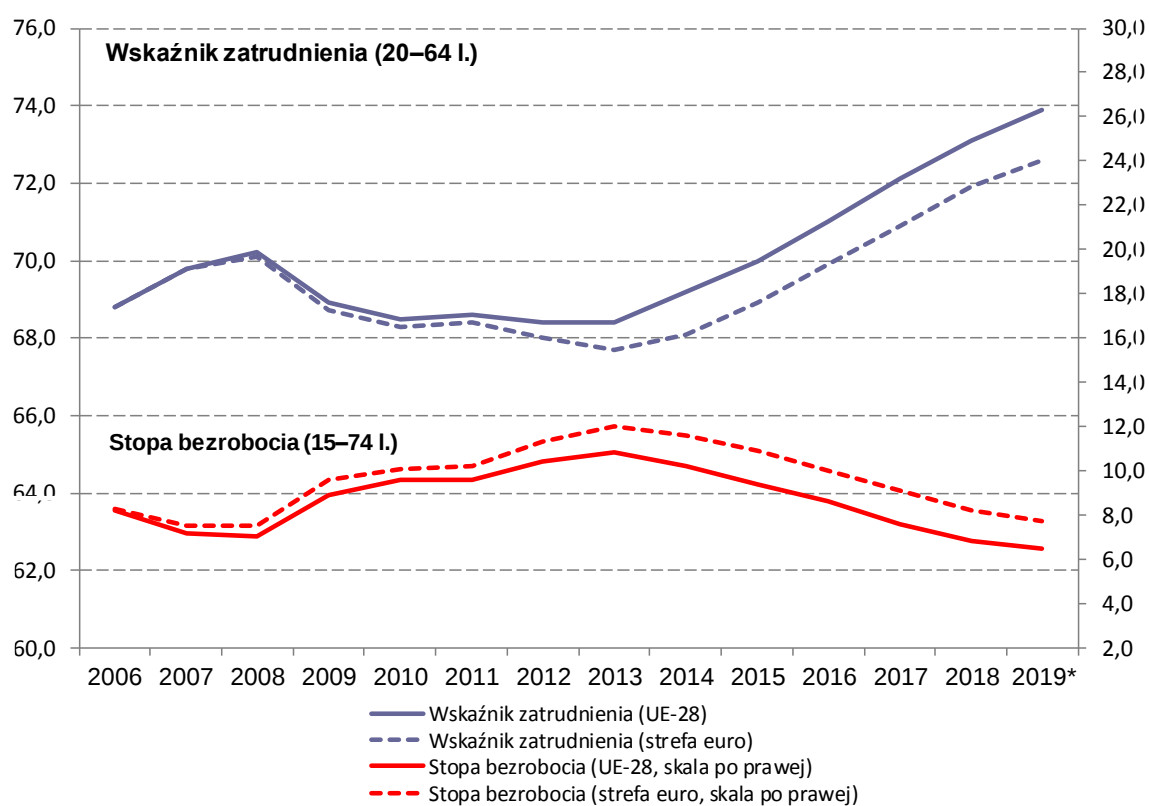
² Dane dotyczące całkowitego zatrudnienia pochodzą z rachunków narodowych (konceptja krajowa), inne zaś z badania aktywności ekonomicznej ludności. W niniejszej sekcji wykorzystuje się kwartalne dane liczbowe skorygowane o czynnik sezonowy.

³ Zgodnie z prognozą gospodarczą Komisji z jesieni 2019 r.

⁴ W Przeglądzie sytuacji w dziedzinie zatrudnienia z 2019 r. i w rocznym sprawozdaniu dotyczącym sytuacji w dziedzinie zatrudnienia z 2019 r. opracowanym przez Komitet ds. Zatrudnienia, oszacowano, że wskaźnik zatrudnienia osiągnie w 2019 r. 73,8 %, a w 2020 r. – 74,3 % (na podstawie prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2019 r. i prognozy demograficznej Eurostatu z 2015 r.).

Wykres 1: Wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia w UE zanotowały najlepszy wynik w historii

Wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia w UE i w strefie euro



*średnia z I i II kwartału, skorygowana o czynnik sezonowy.

Źródło: Eurostat, BAEL.

Całkowita liczba przepracowanych godzin rośnie wolniej, ale stopniowo i ostatecznie przekroczyła najwyższy poziom z 2008 r. Od momentu rozpoczęcia ożywienia gospodarczego w 2013 r. liczba zatrudnionych wzrasta znacznie szybciej niż liczba przepracowanych godzin (między II kwartałem 2013 r. a II kwartałem 2019 r. ta pierwsza wzrosła o 7,7 %, natomiast druga – o 7,1 %). Jest to częściowo wyrazem długofalowego spadku strukturalnego, który nasila się ze względu na wzrost (wymuszonego) zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy w następstwie kryzysu oraz przesunięcie miejsc pracy do sektorów o niższej intensywności czasu pracy. Niemniej jednak liczba przepracowanych godzin wzrosła w 2018 r. do poziomu, który przekracza po raz pierwszy najwyższy poziom z 2008 r. o 0,3 %.

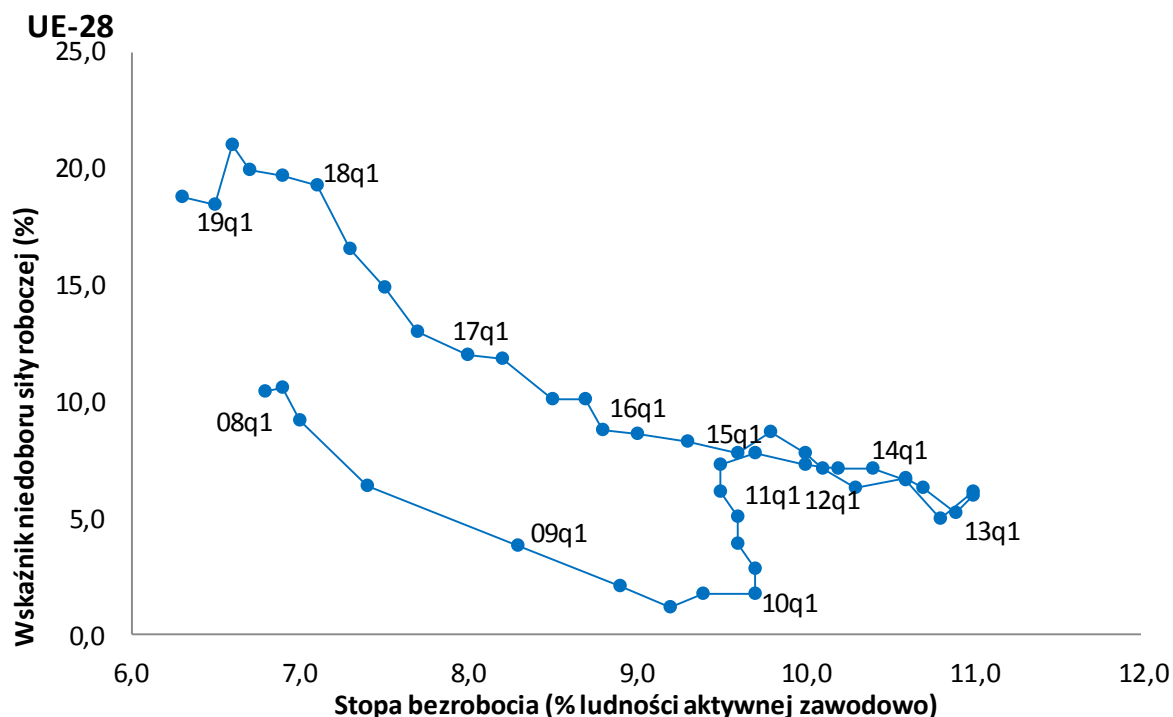
Stopa bezrobocia w 2018 r. i w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. nadal spadała.

Intensywne tworzenie miejsc pracy, w kontekście umiarkowanie rosnącego uczestnictwa w rynku pracy, przełożyło się na dalszy spadek bezrobocia. W trzecim kwartale 2019 r. stopa bezrobocia (15–74 lat) spadła do 6,3 % w UE i 7,5 % w strefie euro z poziomu wynoszącego rok wcześniej odpowiednio 6,7 % i 8 %. W liczbach bezwzględnych jest to 15,6 mln osób bezrobotnych w UE, tj. o około 1 mln mniej niż w analogicznym kwartale roku poprzedniego oraz o prawie 11 mln mniej od rekordowego poziomu odnotowanego w drugim kwartale 2013 r. Chociaż we wszystkich państwach członkowskich odnotowano w ciągu ostatniego roku spadek stopy bezrobocia, nadal utrzymuje się między nimi znaczny stopień zróżnicowania (jak wskazano w sekcji 3.1.1), przy czym niektóre państwa wykazują bardzo

niski poziom (z możliwością niewielkiej dalszej poprawy), zaś inne są nadal dalekie od osiągnięcia minimalnych poziomów sprzed kryzysu.

Wykres 2: Chociaż przedsiębiorstwa zgłaszają wysoki poziom niedoboru siły roboczej, istnieją oznaki lepszego dopasowania podaży i popytu na rynku pracy

Krzywa Beveridge'a w UE



Źródło: Eurostat, BAEL oraz sondaż wśród przedsiębiorstw i konsumentów. Uwaga: dane liczbowe skorygowane o czynnik sezonowy.

Niedobory siły roboczej, choć nieznacznie się zmniejszyły w porównaniu z rokiem poprzednim, są na wysokim poziomie. Od początku ożywienia gospodarczego odsetek przedsiębiorstw wskazujących dostępność siły roboczej jako czynnik ograniczający produkcję⁵ rósł w UE w sposób ciągły, z poziomu około 5 % pod koniec 2012 r. do około 20 % w 2018 r. Krzywa Beveridge'a⁶ (wykres 2) pokazuje, że taki wzrost szedł w parze ze stałym spadkiem bezrobocia, chociaż przesunięcie krzywej do zewnątrz, które miało miejsce między 2010 r. a 2013 r., wskazuje na gorsze dopasowanie podaży i popytu w okresie po kryzysie w porównaniu z okresem poprzedzającym kryzys⁷. Wraz z niedawno zaobserwowanym spowolnieniem gospodarczym liczba przedsiębiorstw zgłaszających niedobór siły roboczej w 2019 r. nieznacznie spadła, natomiast bezrobocie zmniejsza się stale, jak wspomniano powyżej. Chociaż jest jeszcze zbyt wcześnie, by oceniać, czy krzywa Beveridge'a wykazuje zmianę tendencji, zachowanie w ostatnich kwartałach każe przypuszczać, że nastąpi jej przesunięcie do wewnątrz, co jest zbieżne z ogólną poprawą

⁵ Wskaźnik ten jest częścią unijnego sondażu wśród przedsiębiorstw i konsumentów.

⁶ Krzywa Beveridge'a stanowi graficzne odzwierciedlenie związku między bezrobociem a wskaźnikiem wolnych miejsc pracy (wskaźnik wakatów lub, jak w tym przypadku, wskaźnik niedoboru siły roboczej).

⁷ Szczegółowe informacje – zob. *Labour Market and Wage Developments in the UE, 2019 [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w UE, 2019]*.

procesu dopasowywania (choć sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich jest bardzo różna).

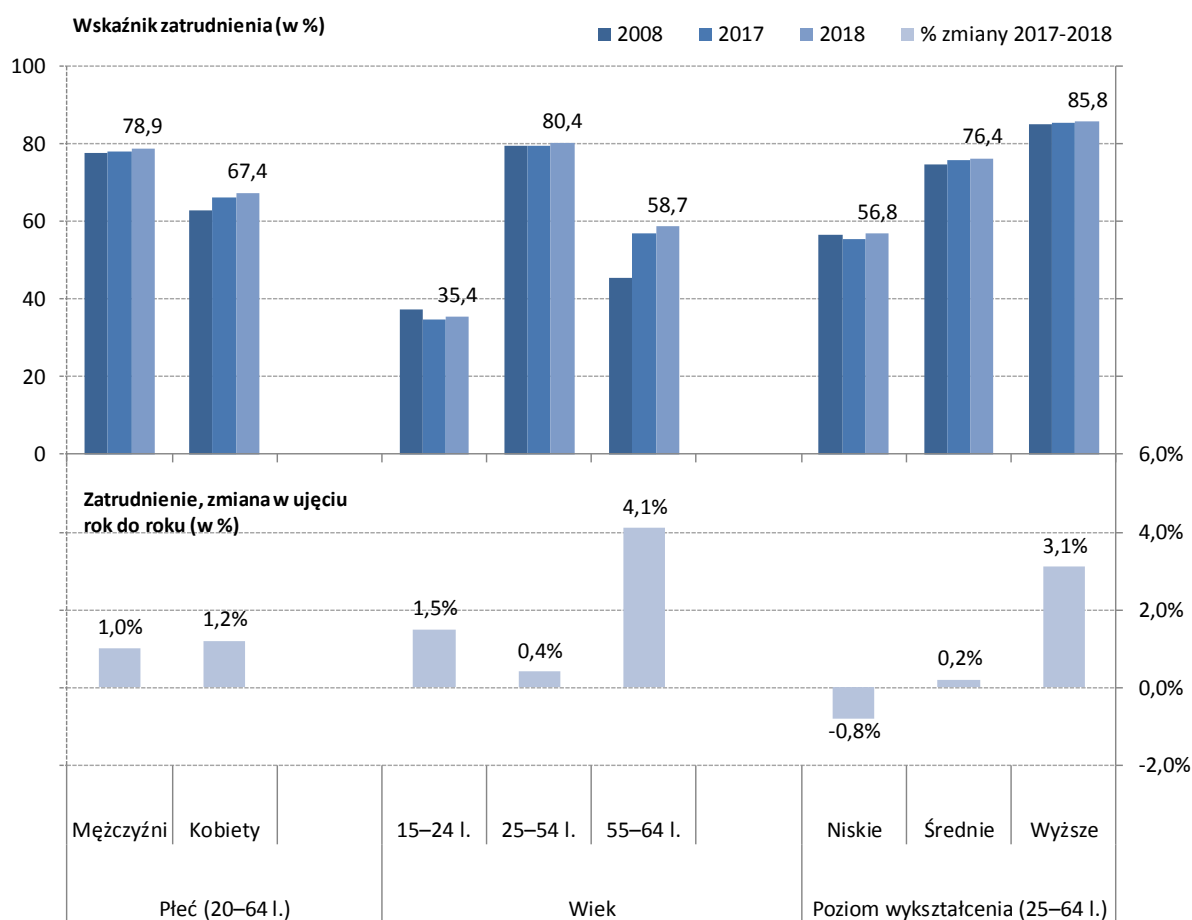
Bezrobocie długotrwale i bezrobocie osób młodych również nadal się zmniejszają. Ciągła poprawa warunków na rynku pracy przełożyła się na kurczącą się pulę osób długotrwale bezrobotnych (tj. bezrobotnych przez okres dłuższy niż jeden rok). Liczba osób znajdujących się w tej sytuacji wyniosła w drugim kwartale 2019 r. 6,2 mln, tj. o 1,1 mln mniej niż w analogicznym kwartale 2018 r. (spadek o 15 %). Z wynikiem 2,5 % ludności aktywnej zawodowo bezrobocie długotrwale osiągnęło poziom minimalny sprzed kryzysu, zanotowany w III kwartale 2008 r. (natomiast w strefie euro wynosi ono 3,3 % i jest wciąż wyższe od poziomu 2,8 % zanotowanego w tamtym okresie). Widoczna jest również wyraźna poprawa sytuacji młodych osób poszukujących pracy. Stopa bezrobocia młodzieży spadła w trzecim kwartale 2019 r. o 1 p.p. do 14,4 % w UE i o 0,9 p.p. do 15,8 % w strefie euro (choć stopa powyżej 30 % jest nadal odnotowywana w Hiszpanii, Włoszech i Grecji). Ogółem w UE jest 3,2 mln osób bezrobotnych w wieku od 15 do 24 lat, przy czym liczba ta wzrasta do 5,5 mln, jeżeli uwzględnić również osoby, które nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą (NEET). Niemniej jednak w ostatnim roku odsetek młodzieży NEET uległ poprawie, zmniejszając się w I kwartale 2019 r. do 10,2 % w UE i do 10,3 % w strefie euro (z poziomu wynoszącego rok wcześniej odpowiednio 10,6 % i 10,8 %). Poziomy te są najniższymi w historii.

Mimo spadku odsetka młodzieży NEET wskaźnik osób wcześniej kończących naukę pozostał na stałym poziomie. Odsetek osób wcześniej kończących naukę (w wieku 18–24 lat), który stale zmniejszał się w ciągu ostatnich dziesięciu lat, ustabilizował się w latach 2017 i 2018 na poziomie 10,6 %. Mimo że jest to więc poziom bardzo zbliżony do celu strategii „Europa 2020” (10 %), istnieje możliwość jego dalszego obniżenia⁸. Natomiast cel strategii „Europa 2020” dotyczący osób z wykształceniem wyższym (40 % w grupie wiekowej 30–34 lata) został osiągnięty w 2018 r., a wskaźnik wyniósł 40,7 % (o 0,8 p.p. więcej niż w 2017 r.).

⁸ W komunikacie pt. „Wzmocnienie tożsamości europejskiej dzięki edukacji i kulturze” z dnia 14 listopada 2017 r. (COM(2017) 673 final) Komisja wyraziła zamiar ustanowienia bardziej ambitnych poziomów odniesienia, obniżając poziom odniesienia dla osób wcześniej kończących naukę do 5 % do 2025 r.

Wykres 3: Starsi i wysoko wykwalifikowani pracownicy są główną siłą napędową wzrostu zatrudnienia

Wskaźniki zatrudnienia i wzrost zatrudnienia w różnych grupach na terytorium UE



Źródło: Eurostat, BAEL.

Starsi pracownicy nadal są główną siłą napędową wzrostu zatrudnienia. Podobnie jak w poprzednich latach, w 2018 r. największy wzrost zatrudnienia wśród różnych grup wiekowych odnotowano w przypadku starszych pracowników (w wieku 55–64 lat) (wykres 3): liczba zatrudnionych w tej grupie wzrosła w 2018 r. o 4,1 % (podobną stopę wzrostu odnotowano w 2017 r., kiedy to osiągnęła ona poziom 4,3 %). W związku z tym wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników wzrósł w 2018 r. o 1,6 p.p. do poziomu 58,7 % i był najwyższy w historii (ponad 13 p.p. więcej niż w 2008 r.). Zatrudnienie wzrosło również w innych grupach wiekowych, choć w wolniejszym tempie. W szczególności liczba zatrudnionych osób młodych (w wieku 15–24 lat) rosła w podobnym tempie jak w 2017 r. (1,5 % w stosunku do 1,6 %), co doprowadziło do wzrostu wskaźnika zatrudnienia młodzieży o 0,8 p.p. do poziomu 35,4 % (jednak wskaźnik ten pozostaje o 1,9 p.p. niższy od poziomu z 2008 r.). Zatrudnienie osób w wieku najwyższej aktywności zawodowej (25–54 lata) wzrosło o 0,4 %, co dało w 2018 r. wskaźnik zatrudnienia na poziomie 80,4 %.

Wskaźnik zatrudnienia osób urodzonych poza UE stale rósł. W grupie wiekowej 20–64 lat wzrósł on w 2018 r. do 64,5 % (1,5 p.p. więcej niż w 2017 r.), co oznacza wzrost w liczbach absolutnych z 17,4 mln do 18,3 mln. Średni wskaźnik zatrudnienia dla rodowitych

mieszkańców⁹ w tej grupie wiekowej wyniósł zaś 73,9 % (o 0,9 p.p. więcej niż w 2017 r.). A zatem luka między nimi nieco się zmniejsza, ale i tak pozostaje znaczna, po tym jak wzrosła w okresie kryzysu (ponad 9 p.p. w 2018 r., a poniżej 5 p.p. w 2008 r.).

Zatrudnienie rośnie nieco szybciej w przypadku kobiet niż mężczyzn, ale różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn jest nadal duża. W 2018 r. wzrost zatrudnienia był w przypadku kobiet o 0,2 p.p. wyższy niż w przypadku mężczyzn (taka sama wartość jak w 2017 r.). Tak niewielka różnica nie była jednak wystarczająca, aby zniwelować różnicę w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn (tj. różnicę wskaźnika zatrudnienia według płci), która utrzymała się na stabilnym poziomie 11,5 p.p. Wskaźnik ten, po znacznym spadku w okresie kryzysu (w 2008 r. wynosił on 15 p.p.), będącym odzwierciedleniem większych skutków recesji dla zatrudnienia mężczyzn, utrzymuje się od 2014 r. na niemal niezmiennym poziomie. Różnica ta wydaje się szczególnie wysoka w przypadku kobiet w wieku 30–34 lat (głównie z powodu macierzyństwa), gdzie wynosi 14,5 p.p., w przypadku kobiet w wieku 55–64 lat – 13,7 p.p. oraz w przypadku kobiet o niskich kwalifikacjach – 21,1 p.p. (w porównaniu z 10,9 p.p. i 6,8 p.p. w przypadku odpowiednio kobiet o średnich i wysokich kwalifikacjach).

Osoby wysoko wykwalifikowane stanowią coraz większy odsetek siły roboczej. Jest to część długofalowej tendencji, ponieważ zatrudnienie w oparciu o zadania wymagające wysokich kwalifikacji rośnie wraz ze wzrostem kwalifikacji siły roboczej państw członkowskich¹⁰, co odzwierciedla rosnący popyt na wysoko wykwalifikowanych pracowników w gospodarce oraz podaż takich pracowników. Liczba zatrudnionych osób (grupa wiekowa 25–64 lat) z wyższym wykształceniem wzrosła w 2018 r. o 3,1 %, co oznacza wskaźnik zatrudnienia w tej grupie na poziomie 85,8 %. Wśród pracowników o średnich kwalifikacjach (tj. pracowników z wykształceniem średnim II stopnia) odnotowano jedynie nieznaczny wzrost o 0,2 %, który daje wskaźnik zatrudnienia wynoszący 76,4 %. Natomiast liczba pracowników o niskich kwalifikacjach (tj. z wykształceniem średnim I stopnia lub niższym) po raz kolejny spadła – o 0,8 % (po spadku w 2017 r. wynoszącym 0,3 %). Ponieważ jednak ogólna liczba osób o niskich kwalifikacjach w wieku 25–64 lat cały czas spada (w samym tylko 2018 r. spadła ona o 1,7 mln, tj. o 2,7 %) – w ramach tendencji odzwierciedlających starzenie się społeczeństwa i wyższe wykształcenie wśród młodszych pokoleń – wskaźnik zatrudnienia tej grupy wzrósł z 55,6 % w 2017 r. do 56,8 % w 2018 r. Różnica między wskaźnikami zatrudnienia pracowników o niskich i wysokich kwalifikacjach nadal się zmniejsza (z najwyższego poziomu 31,4 % w 2013 r.), ale pozostaje na bardzo wysokim poziomie wynoszącym 29 p.p., co wskazuje na konieczność podjęcia działań w celu zwiększenia szans na zatrudnienie osób o niskim poziomie wykształcenia, zwłaszcza poprzez doskonalenie zawodowe i nabywanie nowych kwalifikacji zawodowych.

Większość dodatkowych miejsc pracy utworzonych w 2018 r. to zatrudnienie na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze czasu pracy, ale odsetek pracowników tymczasowych pozostaje znaczny. Wśród 2,7 mln dodatkowych pracowników (w wieku 15–64 lat) zarejestrowanych w 2018 r. prawie wszyscy mieli umowy na czas nieokreślony; liczba

⁹ Grupa ta odnosi się do średniej UE dla osób, które urodziły się w swoim państwie członkowskim.

¹⁰ Komisja Europejska (2019). Labour Market and Wage Developments in Europe [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie]. Roczny przegląd z 2019 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej. Dostępny pod adresem: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9485>

pracowników tymczasowych wzrosła w tym samym okresie o zaledwie 55 tys. (w porównaniu z 0,8 mln rok wcześniej). Niemniej jednak wzrost liczby zatrudnionych na czas nieokreślony nie był wystarczający, aby zredukować ogólny odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony w stosunku do ogółu pracowników, który zmniejszył się w 2018 r. o zaledwie 0,1 p.p. do poziomu 14,2 %. Liczba osób samozatrudnionych (15–64 lat) odnotowała, tak jak w poprzednich latach, w dalszym ciągu tendencję spadkową i zmniejszyła się o 160 tys., a jej udział w liczbie zatrudnionych ogółem wyniósł 13,5 % (spadek z 13,7 % w 2017 r. i 14,4 % w 2013 r.). I wreszcie, większość dodatkowych miejsc pracy było zatrudnieniem w pełnym wymiarze czasu pracy (+2,4 mln), natomiast liczba pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy pozostała mniej więcej na stałym poziomie. W związku z tym odsetek osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (w wieku 15–64 lat) zmniejszył się nieznacznie trzeci rok z rzędu (o 0,2 p.p. do poziomu 19,2 % w 2018 r.), ale utrzymał się o prawie 2 p.p. powyżej poziomu z 2008 r. Wśród pozytywów odnotowano stałe zmniejszanie się odsetka osób, na których wymusza się pracę w niepełnym wymiarze godzin (z najwyższego poziomu 29,6 % w 2014 r. do 24,6 % w 2018 r.), choć odsetek ten nadal pozostaje wysoki.

Jeśli chodzi o rozwój sytuacji w poszczególnych sektorach, punkt ciężkości zatrudnienia nadal przenosi się w kierunku świadczenia usług. Zgodnie z tendencją obserwowaną w ostatnich latach największą liczbę miejsc pracy utworzono w sektorze usług¹¹ (2,6 mln dodatkowych osób zatrudnionych w 2018 r., tj. +1,5 % w porównaniu z 2017 r.; na podstawie rachunków narodowych). Taki wzrost zwiększył jeszcze bardziej udział usług w łącznym zatrudnieniu, który w ostatnim dziesięcioleciu stale wzrastał: z 70,1 % w 2008 r. do 74 % w 2018 r. W wartościach bezwzględnych drugi co do wielkości przyrost odnotowano w 2018 r. w przemyśle (o 470 tys.), co odpowiada wzrostowi o 1,3 % w stosunku do roku poprzedniego (zgodnie z wynikami odnotowanymi w latach 2017 i 2016). Drugi rok z rzędu liczba osób zatrudnionych w sektorze budowlanym wzrosła o ponad 2 % (tj. o 337 tys. osób), konsolidując ożywienie, które rozpoczęło się w 2015 r. Liczba zatrudnionych osób w tym sektorze jest jednak nadal o prawie 13 % niższa niż w 2008 r. I wreszcie, zatrudnienie w rolnictwie – po ustabilizowaniu się w 2017 r. – ponownie zaczęło w 2018 r. spadać (o 2,5 %) zgodnie z tendencją długoterminową. Udział rolnictwa w całkowitym zatrudnieniu spadł przy tym z 5,4 % w 2008 r. do 4,3 % w 2018 r.

1.2 Tendencje społeczne

Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym^{12,13} nadal spada. Ta tendencja spadkowa utrzymała się w 2018 r. już szósty rok z rzędu (wykres 4), a liczba osób

¹¹ W ramach usług największy wzrost procentowy odnotowano w działalności związanej z informacją i komunikacją (+3,9 %), a następnie w działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej oraz działalności w zakresie usług administrowania i działalności wspierającej (odpowiednio o 3,4 % i 2,9 % w 2017 r.). Usługi finansowe i ubezpieczeniowe odnotowały za to spadek o 0,7 %.

¹² Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) to osoby, którym grozi ubóstwo (wskaźnik zagrożenia ubóstwem AROP) lub osoby dotknięte pogłębioną deprivacją materialną (SMD) lub osoby mieszkające w gospodarstwach domowych osób (quasi-)bezrobotnych, tj. gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy (VLWI).

zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszyła się do 110 mln (tj. do 21,9 % całkowitej liczby ludności) i jest tym samym o prawie 2,7 mln niższa niż w 2017 r. (tj. spadek o około 2 punkty procentowe w porównaniu z 2008 r.). Ta ogólna tendencja jest wyrazem zmniejszania się pogłębionej deprivacji materialnej oraz – choć w mniejszym stopniu – spadku odsetka gospodarstw domowych o bardzo małej intensywności pracy, natomiast wskaźnik zagrożenia ubóstwem utrzymał się zasadniczo na stałym poziomie. Odzwierciedla to ogólnie tendencje wzrostowe w zakresie zatrudnienia i dochodu do dyspozycji. Jeżeli ta pozytywna tendencja utrzyma się w obecnym tempie, liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem w UE mogłaby do 2020 r. zmniejszyć się o około 13 mln w porównaniu z 2008 r. (przy celu strategii „Europa 2020” wynoszącym 20 mln). Z uwagi na obecne spowolnienie aktywności gospodarczej rzeczywisty spadek może być jednak raczej mniej wyraźny.

Liczba osób dotkniętych pogłębioną deprivacją materialną nadal gwałtownie spada. W 2018 r. udało się wydzwignąć ponad 3 mln osób z pogłębionej deprivacji materialnej, a łączna liczba dotkniętych nią osób spadła do 29,7 mln lub 5,9 % ludności UE. Spadek ten oznacza znaczną poprawę szósty rok z rzędu, co odzwierciedla poprawę sytuacji materialnej gospodarstw domowych. Ponieważ spadek tego wskaźnika wynika z dobrych wyników tych państw członkowskich, w których pogłębiona deprivacja materialna jest najwyższa (zob. sekcja 3.4), ogólna poprawa prowadzi do dalszej pozytywnej konwergencji społecznej.

Solidny rynek pracy przyczynił się do dalszego zmniejszenia liczby osób żyjących w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych. Liczba osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy ponownie spadła – o około 3 mln osób. Osoby te stanowią 8,8 % ludności, co jest wartością znacznie niższą od poziomu sprzed kryzysu.

Osoby zagrożone ubóstwem to osoby żyjące w gospodarstwie domowym, w którym ekwiwalentny dochód do dyspozycji nie przekracza 60 % krajowej mediany dochodu ekwiwalentnego (w związku z tym jest to wskaźnik ubóstwa dochodowego).

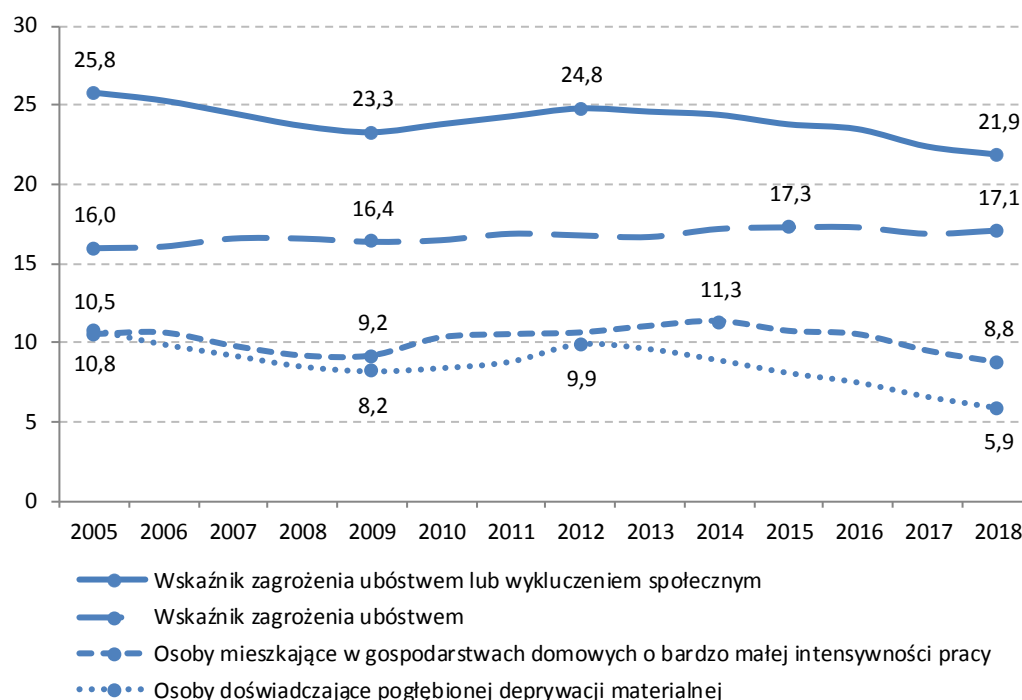
Uznaje się, że osoba jest dotknięta pogłębioną deprivacją materialną, jeżeli żyje ona w gospodarstwie domowym, którego nie stać na co najmniej cztery z następujących elementów: 1) zapłacenie czynszu/raty kredytu lub rachunków za media w terminie; 2) dostateczne ogrzanie mieszkania; 3) pokrycie niespodziewanego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

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

¹³ Dane statystyczne EU–SILC dotyczące dochodów odnoszą się do poprzedniego roku finansowego, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa (rok przeprowadzenia badania) i Irlandii (dochód z 12 miesięcy poprzedzających badanie).

Wykres 4: Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym spada, ale sam odsetek osób zagrożonych ubóstwem pozostaje zasadniczo na stałym poziomie

Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) i jego elementy składowe (2005–2017).



Źródło: Eurostat, SILC.

Mimo silnego ożywienia gospodarczego odsetek ludności zagrożonej ubóstwem pozostaje wysoki. Wskaźnik relatywnego ubóstwa pozostaje zasadniczo na stabilnym poziomie, notując nieznaczny wzrost do 17,1 % z poziomu 16,9 % odnotowanego rok wcześniej. Liczba osób żyjących w gospodarstwach domowych o ekwiwalentnym dochodzie do dyspozycji na poziomie poniżej 60 % mediany krajowej wynosi nieco poniżej 86 mln, tj. o 1 mln osób więcej niż w roku poprzednim. Chociaż najnowsze dane z szybkich szacunków Eurostatu¹⁴ wskazują, że wskaźniki ubóstwa powinny spadać, to spadek taki – po znacznej poprawie w 2017 r. – uległ zatrzymaniu.

W 2018 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem pracujących utrzymał się na stałym, wysokim poziomie. W 2018 r. odsetek osób pracujących zagrożonych ubóstwem zwiększył się w stosunku do 2017 r. o 0,1 p.p. i jest bliski najwyższego poziomu zanotowanego w 2016 r. 9,5 % osób zatrudnionych żyje w gospodarstwach domowych, których dochód nie przekracza 60 % mediany (jest to o 1,2 p.p. więcej niż najniższy poziom osiągnięty w 2010 r.). Osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy i na podstawie umów o pracę na czas określony są bardziej narażone na takie zagrożenie, ale w niektórych państwach członkowskich zagrożenie to jest również stosunkowo wysokie w przypadku pracowników zatrudnionych

¹⁴ Dane EU-SILC odnoszą się w przypadku większości państw członkowskich do dochodów uzyskanych w poprzednim roku (tj. dochody z 2017 dla SILC 2018). Eurostat opublikował szybkie szacunki dochodów za 2018 r. (tj. dla wskaźników EU-SILC opublikowanych w 2019 r.). Zob. uwaga metodyczna i wyniki Eurostatu: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/income-inequality-and-poverty-indicators>.

w pełnym wymiarze czasu pracy i pracowników z umowami na czas nieokreślony (zob. również sekcje 3.1.1 i 3.4.1).

Tendencje w zakresie głębokości ubóstwa wskazują, że w niektórych państwach wzrost gospodarczy nie przynosi korzyści wszystkim. Luka dochodowa ubogich (w odniesieniu do mediany), która mierzy, jak daleko od granicy ubóstwa znajdują się osoby zagrożone ubóstwem (tzn. jaki jest stopień biedy ubogich), zwiększyła się w 2018 r. o pół punktu do 24,6 %. Odzwierciedla to różne tendencje w poszczególnych państwach członkowskich, co ogólnie oznacza, że pozytywny wpływ wzrostu gospodarczego nie zawsze dociera do osób najuboższych.

Zagrożenie ubóstwem osób żyjących w gospodarstwach domowych osób (quasi-) bezrobotnych i stopień tego ubóstwa nadal rosną. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy (poniżej 20 % swojego potencjału) jest wysoki (62,1 % w 2018 r.) i wzrasta już piąty rok z rzędu. Zostało to uznane przez Komitet Ochrony Socjalnej za tendencję wymagającą obserwacji¹⁵. Istnieją również coraz większe różnice między medianą dochodu tych osób a progiem zagrożenia ubóstwem (zob. sekcja 3.4.1), co wskazuje na ewentualne rozbieżności w adekwatności i zakresie świadczeń.

Pomimo ciągłej poprawy nadal występuje wysokie zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wśród dzieci. W 2018 r. odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE-28 spadł o 0,6 p.p. do 24,3 %. Wskaźnik ten jest jednak nadal wyższy niż wskaźnik dotyczący ogółu ludności. We wszystkich państwach członkowskich dzieci, których rodzice posiadają niskie kwalifikacje, są w znacznie większym stopniu zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, co wskazuje na utrzymujące się nadal nierówności szans.

Zagregowane dochody gospodarstw domowych w dalszym ciągu wzrastają. Dochody do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych rosły w 2018 r. już piąty rok z rzędu. Roczny wzrost szedł w parze z poprawą ogólnego realnego PKB na mieszkańca (który wzrósł o około 1,8 %), co wskazuje, że notowany od niedawna wzrost gospodarczy przynosi korzyści gospodarstwom domowym.

Nierówności w dochodach utrzymują się na wysokim poziomie. Najbogatsze 20 % gospodarstw domowych w państwach członkowskich ma średnio dochód, który przekracza około pięciokrotnie dochody 20 % najuboższych gospodarstw domowych. W 2018 r. wskaźnik ten wzrósł po pierwszym spadku w zeszłym roku i utrzymuje się na wysokim poziomie w wielu państwach członkowskich (zob. sekcja 3.4). Z najnowszych szybkich szacunków Eurostatu wynika jednak, że ma nastąpić tendencja spadkowa¹⁶.

Udział dochodów uzyskiwanych przez najuboższe 40 % społeczeństwa (S40) utrzymał się na stałym poziomie, po wzroście odnotowanym w 2017 r. W wielu państwach udział dochodów tej grupy, składającej się z pracowników o niskich dochodach i beneficjentów świadczeń społecznych, zmniejszał się lub znajdował się w stagnacji, nawet w okresie przed

¹⁵ Sprawozdanie roczne Komitetu Ochrony Socjalnej z 2019 r.

¹⁶ Szybkie szacunki Eurostatu dotyczące dochodów za 2018 r. (tj. dla wskaźników EU-SILC opublikowanych w 2019 r.). Zob. uwaga metodyczna i wyniki Eurostatu: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/income-inequality-and-poverty-indicators>.

kryzysem gospodarczym. Aby odwrócić wcześniejsze tendencje z ostatniego dziesięciolecia, konieczna będzie jednak dalsza poprawa sytuacji S40.

2. PODSUMOWANIE TABLICY WSKAŹNIKÓW SPOŁECZNYCH

Europejski filar praw socjalnych został proklamowany wspólnie przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r., Określono w nim szereg kluczowych zasad i praw wspierających sprawiedliwe i sprawnie funkcjonujące rynki pracy i systemy opieki społecznej. Filar ten służy jako kompas wyznaczający kierunek odnowionej konwergencji we wszystkich państwach członkowskich służącej poprawie warunków społeczno-gospodarczych. W nowym programie strategicznym Rady dla UE na lata 2019–2024 podkreślono, że Europejski filar praw socjalnych powinien zostać wdrożony na szczeblu UE i na szczeblu państw członkowskich, z odpowiednim poszanowaniem właściwych kompetencji. Komisja przedstawi na początku 2020 r. komunikat inicjujący prace nad planem działania na rzecz wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych.

Europejskiemu filarowi praw socjalnych towarzyszy tablica wskaźników społecznych, która służy do monitorowania wyników i śledzenia tendencji występujących w państwach członkowskich¹⁷. W tablicy tej przedstawiono szereg wskaźników (podstawowych i dodatkowych) służących monitorowaniu wyników państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia i wyników społecznych pod kątem trzech szeroko pojmowanych wymiarów określonych w kontekście filaru. Są to: (i) równe szanse i dostęp do zatrudnienia, (ii) dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy oraz (iii) wsparcie publiczne/ochrona socjalna i włączenie społeczne. Od wydania z 2018 r. wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu uwzględnia tablicę wskaźników społecznych, której wyniki w odniesieniu do wskaźników podstawowych podsumowano w niniejszym rozdziale. Analiza ta wpisuje się w szerszy kontekst reform przedstawiony w rozdziale 3.

2.1. Objaśnienie tablicy wskaźników

Tablica wskaźników społecznych jest głównym narzędziem monitorowania wyników w dziedzinie zatrudnienia i dziedzinie społecznej oraz konwergencji prowadzącej do lepszych warunków pracy i życia. W szczególności pomaga ona monitorować sytuację państw członkowskich w dających się zmierzyć wymiarach filaru, uzupełniając istniejące narzędzia monitorowania, zwłaszcza Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i przegląd sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej¹⁸. Tablica obejmuje przede wszystkim 14 wskaźników podstawowych, które służą ogólnej ocenie tendencji w obszarach zatrudnienia i sytuacji społecznej:

- *Równe szanse i dostęp do zatrudnienia:*
 - Odsetek osób wcześniej kończących naukę w wieku 18–24 lat
 - Różnica między wskaźnikami zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku 20–64 lat

¹⁷ SWD(2017) 200 final, dokument towarzyszący komunikatowi COM(2017) 250 final z dnia 26 kwietnia 2017 r.

¹⁸ Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i przegląd sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej to roczne sprawozdania przygotowywane odpowiednio przez Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej. Określa się w nich tendencje wymagające obserwacji, kluczowe wyzwania w dziedzinie zatrudnienia i sytuacji społecznej w państwach członkowskich oraz monitoruje postępy w realizacji celów strategii „Europa 2020” w zakresie zatrudnienia i ograniczania ubóstwa.

- Nierówności w dochodach mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego S80/S20
- Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE)
- Młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nie szkoląca się (odsetek młodzieży NEET) w wieku 15–24 lat
- *Dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy:*
 - Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat
 - Stopa bezrobocia osób w wieku 15–74 lat
 - Stopa bezrobocia długotrwałego osób w wieku 15–74 lat
 - Realne dochody do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca¹⁹
 - Zarobki netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie²⁰
- *Wsparcie publiczne/ochrona socjalna i włączenie społeczne:*
 - Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury) na ograniczenie ubóstwa²¹
 - Dzieci poniżej trzeciego roku życia objęte formalną opieką
 - Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny²²
 - Odsetek ludności posiadającej podstawowe lub bardziej zaawansowane ogólne umiejętności cyfrowe.

Wskaźniki podstawowe są analizowane przy użyciu wspólnej metodyki uzgodnionej przez Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej (szczegółowe informacje zob. załącznik 3). Metodyka ta pozwala dokonać oceny sytuacji i zmian w państwach członkowskich na podstawie poziomów i zmian w skali roku²³ każdego ze wskaźników

¹⁹ Zgodnie z wymogami Komitetu Ochrony Socjalnej wskaźnik ten mierzy się za pomocą „dochodu nieskorygowanego” (tj. bez uwzględniania rzeczowych transferów socjalnych), rezygnując ze stosowania jednostek standardów siły nabywczej (PPS).

²⁰ Poziomy tego wskaźnika są wyrażone w standardach siły nabywczej (PPS), natomiast zmiany wyrażone są w walucie krajowej w ujęciu realnym. Aby uniknąć krótkookresowych wahań, zarówno dla poziomów, jak i dla zmian stosuje się średnie 3-letnie. Wskaźnik ten należy odczytywać i interpretować w połączeniu z innymi wskaźnikami, takimi jak wskaźnik ubóstwa pracujących, stosunek między piątym a pierwszym decylem rozkładu wynagrodzeń (D5/D1) i inne istotne wskaźniki zawarte w Przeglądzie sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i przeglądzie sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej i wskaźniki wspólnych ram oceny.

²¹ Mierzony jest jako różnica, w odniesieniu do całkowitej liczby ludności, między odsetkiem osób zagrożonych ubóstwem (dochodowym) przed transferem socjalnym i po transferze socjalnym.

²² Brak możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie opieki medycznej dotyczy subiektywnej oceny osób, które w swojej opinii nie otrzymały badania lub leczenia konkretnego rodzaju lub się o niego nie starały, mimo istnienia takiej potrzeby, z przyczyn finansowych, zbyt długiej kolejki oczekujących lub zbyt dużej odległości. Opieka medyczna odnosi się do poszczególnych usług opieki zdrowotnej (badania medycznego lub leczenia, z wyłączeniem opieki dentystycznej) świadczonych przez lekarza lub przedstawiciela zawodów równorzędnych bądź pod jego bezpośrednim nadzorem, w zależności od krajowych systemów opieki zdrowotnej (definicja Eurostatu). Problemy zgłaszane w zakresie uzyskania opieki w przypadku choroby mogą odzwierciedlać przeszkody w dostępie do opieki.

²³ Z wyjątkiem dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych, które mierzy się jako numer indeksujący (2008=100, odzwierciedlając w ten sposób zmiany w porównaniu z okresem sprzed kryzysu) i które ulegają zmianie w ostatnim roku, oraz zarobków netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie, wobec których stosuje się średnie 3-letnie, jak uzgodniono z Komitetem ds. Zatrudnienia i Komitetem Ochrony Socjalnej.

podstawowych w tablicy wskaźników społecznych. Poziomy i zmiany sklasyfikowane są na podstawie ich przesunięcia względem odpowiednich (nieważonych) średnich Unii Europejskiej. Wyniki państw członkowskich wyrażone jako poziom danego wskaźnika i jego zmiana są następnie łączone (stosując wcześniej ustalony wzór) i każde państwo członkowskie zostaje przypisane do jednej z siedmiu kategorii („najlepsze wyniki”, „wyniki powyżej średniej”, „wyniki dobre, ale wymagające obserwacji”, „wyniki odpowiadające średniej/neutralne”, „wyniki słabe, lecz poprawiające się”, „wymagające obserwacji” i „sytuacja krytyczna”). Na tej podstawie powstała tabela 1 zawierająca streszczenie tablicy wskaźników zgodnie z najnowszymi danymi liczbowymi dostępnymi w odniesieniu do każdego wskaźnika.

Zalecane jest skrupulatne i niemechaniczne odczytywanie tabeli. W tym celu w rozdziale 3 przedstawiono szczegółową analizę czternastu wskaźników, w tym, w stosownych przypadkach, bardziej długotrwałych tendencji i wskaźników dodatkowych. Ponadto sprawozdania krajowe, które zostaną następnie opracowane, zapewnią dogłębną analizę wszystkich „sytuacji krytycznych” oraz dodatkowy kontekst społeczno-ekonomiczny i polityczny umożliwiający lepszą klasyfikację wyzwań w poszczególnych państwach w kontekście europejskiego semestru. Wraz z dalszymi analizami zawartymi w Przeglądzie sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i w przeglądzie sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej będzie to w stosownych przypadkach stanowić podstawę analizy kolejnych wniosków Komisji w sprawie zaleceń dla poszczególnych krajów.

Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu na 2020 r. jest pierwszym sprawozdaniem, w którym w tablicy wskaźników społecznych uwzględniono wymiar regionalny. W ostatnich latach tablica wskaźników społecznych była wykorzystywana do analizy wyników osiągniętych przez poszczególne państwa na poziomie krajowym. Ewolucja wskaźników na poziomie krajowym może jednak zacierać istotne różnice na poziomie regionalnym (a w wielu państwach członkowskich decyzje dotyczące szeregu polityk i finansowania podejmuje się często właśnie na tym szczeblu). Dlatego też regionalny wymiar sytuacji społecznej i konwergencji, zwłaszcza w ramach europejskiego semestru, nabiera na znaczeniu. W związku z tym w niniejszym wydaniu sprawozdania na podstawie tablicy wskaźników społecznych przedstawiono wnioski dotyczące sytuacji na poziomie regionalnym. W szczególności, w załączniku 3 przedstawiono szereg map ukazujących niektóre wskaźniki podstawowe w tablicy wskaźników społecznych w poszczególnych państwach członkowskich w podziale regionalnym²⁴. Ponadto analiza w rozdziale 3 zawiera, w stosownych przypadkach, ustalenia na szczeblu regionalnym dla państw członkowskich, w których istnieją duże różnice²⁵ między regionami szczebla NUTS 2. Dane i ustalenia umożliwiają lepsze zrozumienie tego, jaka jest sytuacja różnych regionów w danym kraju, jeśli chodzi o niektóre kluczowe wymiary filaru, i pomagają monitorować konwergencję w poszczególnych krajach, oceniać wpływ polityk regionalnych i kształtować kierunki polityki regionalnej.

²⁴ W odniesieniu do których dostępne są dane na szczeblu regionalnym (NUTS 2) (wczesne kończenie nauki, różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn, odsetek młodzieży NEET, wskaźnik zatrudnienia, stopa bezrobocia, stopa bezrobocia długotrwałego, wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, wpływ transferów socjalnych (bez emerytur) na ograniczenie ubóstwa, niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny i wskaźnik zróżnicowania kwintylowego).

²⁵ W oparciu o współczynnik zmienności ważony według liczby mieszkańców.

2.2. Wnioski płynące z tablicy wskaźników społecznych

Analiza tablicy wskaźników wskazuje na dalszy pozytywny rozwój rynku pracy i tendencji społecznych w UE, choć nie wszystkie wskaźniki ulegają poprawie²⁶. Biorąc pod uwagę wartości średnie dla UE²⁷, w przypadku 9 z 14 wskaźników podstawowych odnotowano poprawę w ciągu ostatniego dostępnego roku (tj. 2018 r. lub 2017 r. w zależności od dostępności danych). W ujęciu komparatywnym największy postęp odnotowano w przypadku stóp bezrobocia (ogólnego i długoterminowego), co odzwierciedla pozytywne tendencje na rynku pracy. Podobnie jak już w 2017 r., stopy bezrobocia spadły w 2018 r. we wszystkich państwach członkowskich. Niektóre inne wskaźniki utrzymały się jednak na stałym poziomie lub nawet nieznacznie się pogorszyły w porównaniu z rokiem poprzednim (tj. osoby wcześniej kończące naukę, różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn, wskaźnik zróżnicowania kwintylowego, wpływ transferów socjalnych na ograniczenie ubóstwa oraz niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny). Jak przedstawiono na odpowiednich wykresach w rozdziale 3, ponad połowa wskaźników podstawowych wykazuje – w różnym stopniu – konwergencję we wszystkich państwach członkowskich w ostatnim obserwowanym okresie (wyjątkami są tu wskaźnik zróżnicowania kwintylowego, niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny oraz odsetek osób posiadających ogólne umiejętności cyfrowe na poziomie podstawowym lub wyższym).

Prawie wszystkie państwa członkowskie borykają się z wyzwaniami dotyczącymi co najmniej jednego wskaźnika podstawowego. Jeśli chodzi o wszystkie trzy najbardziej problematyczne kategorie w ujęciu łącznym (tj. „sytuacja krytyczna”, „wymagające obserwacji” i „wyniki słabe, lecz poprawiające się”) wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Niemiec, są nimi oznaczone co najmniej raz. Jeśli chodzi tylko o kategorię „sytuacja krytyczna” (tj. wskaźniki, których poziom jest gorszy od średniej, nie poprawia się wystarczająco szybko lub ulega dalszemu pogorszeniu), oznaczono nią 14 państw członkowskich, tj. tyle samo co we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2019 r. Do tej grupy krajów dołączyły Estonia i Malta (lub dołączyły do niej ponownie po jej opuszczeniu w poprzednim roku), natomiast nie ma już w tej grupie Węgier i Portugalii. Liczba problemowych przypadków wskazuje na pewne pogorszenie ogólnej sytuacji w całej tablicy. W 14 ocenianych dziedzinach stwierdzono w sumie 121 przypadków „sytuacji krytycznych”, „wymagających obserwacji” i „wyników słabych, lecz poprawiających się”, czyli ok. 31 % całkowitej liczby ocen (tyle samo co we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2019 r.). Wśród nich 40 przypadków to „sytuacje krytyczne” (co odpowiada 10,3 % wszystkich ocen), podczas gdy we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2019 r. takich przypadków było 41 (co odpowiadało 10,6 % wszystkich ocen).

Biorąc pod uwagę wszystkie trzy szeroko pojmowane wymiary objęte tablicą wskaźników, podobnie jak w ubiegłych latach, większość oznaczeń ostrzeżeniem o problemie pojawia się w obszarze **„wsparcie publiczne/ochrona socjalna i włączenie społeczne”**, w którym średnia wynosi 9,8 przypadków (w tym 3,5 to „sytuacje krytyczne”) na wskaźnik. Wskaźnikiem, który wykazuje największą liczbę ostrzeżeń, jest wskaźnik **„dzieci do 3 roku**

²⁶ Datą graniczną dla ekstrakcji wskaźników podstawowych zawartych w tablicy wskaźników społecznych jest xx listopada 2019 r.

²⁷ Dane te odnoszą się do średnich ważonych UE, z wyjątkiem wskaźnika „zarobki netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie”, dla którego użyto średniej nieważonej.

życia objęte formalną opieką”, gdyż oznaczenia ostrzeżeniem występują tu w przypadku 13 państw członkowskich (w tym 5 zaliczonych do najniższej kategorii).

W dalszej kolejności znajdują się obszary **„równe szanse i dostęp do zatrudnienia”** oraz **„dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy”**, w przypadku których występuje odpowiednio średnio 9,6 i 6,8 oznaczeń na wskaźnik („sytuacje krytyczne” – odpowiednio 3 i 2,2). W pierwszym z tych obszarów najczęściej oznaczanymi wskaźnikami są wskaźniki **„osoby wcześniej kończące naukę”**, **„różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn”** oraz **„wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym”** (10 razy). W drugim zaś obszarze najczęściej oznaczanym jest wskaźnik **„zarobki netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie”** (14 oznaczeń).

Podobnie jak w ubiegłych latach sytuacja państw członkowskich i waga ich problemów znacznie się różnią w zależności od państwa. Sytuacja Grecji, Włoch, Rumunii i Hiszpanii jest zaliczana do kategorii „krytyczna”, „wymagająca obserwacji” lub „wyniki słabe, lecz poprawiające się” w przypadku co najmniej dziesięciu wskaźników (zob. tabela 1). Spośród tych państw największą liczbą „sytuacji krytycznych” oznaczono Włochy (osiem), następnie Rumunię (siedem), Grecję (cztery) i Hiszpanię (dwa). Grecja, Rumunia i Hiszpania wykazują jednak również szereg pozytywnych ocen: Grecja jest jednym z państw osiągających „najlepsze wyniki” w zakresie wczesnego kończenia nauki i „wyniki powyżej średniej” w zakresie nierówności dochodowych i uczestnictwa w opiece nad dziećmi; Rumunia znajduje się wśród państw osiągających „najlepsze wyniki” w zakresie wzrostu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych na mieszkańca i „wyniki powyżej średniej” w zakresie stopy bezrobocia; Hiszpania znajduje się wśród państw osiągających „najlepsze wyniki” pod względem uczestnictwa w opiece nad dziećmi i ma „wyniki powyżej średniej” pod względem niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny. Pod względem ogólnej liczby przypadków kolejne miejsca zajmują Bułgaria i Chorwacja (po 8 problemów) oraz Estonia i Łotwa (po 6 problemów). Natomiast „najlepsze wyniki” lub „wyniki powyżej średniej” osiąga pod względem 11 wskaźników podstawowych Szwecja, a w dalszej kolejności plasują się Czechy (9 wskaźników) oraz Niemcy, Dania, Malta i Niderlandy (po 8 wskaźników).

Pod względem **równości szans i dostępu do rynku pracy** największą poprawę odnotowano średnio w zakresie odsetka młodzieży NEET i wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Długoterminową tendencję spadkową przestał natomiast odnotowywać wskaźnik wczesnego kończenia nauki, który tylko utrzymał się na stabilnym poziomie w porównaniu z rokiem poprzednim, zaś różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn oraz wskaźnik zróżnicowania kwintylowego nieznacznie wzrosły. Biorąc pod uwagę poszczególne wskaźniki:

- Hiszpania, Włochy i Malta znajdują się w „sytuacji krytycznej”, jeżeli chodzi o osoby wcześniej kończące naukę, w przeciwieństwie do Grecji, Chorwacji, Irlandii, Litwy, Polski i Słowenii, które osiągają w tym zakresie „najlepsze wyniki”;
- Grecja, Włochy i Rumunia uzyskują krytyczny wynik pod względem różnic w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn, w przeciwieństwie do Finlandii, Łotwy i Szwecji, które osiągają w tym zakresie najlepsze wyniki;
- Litwa, Łotwa i Rumunia znajdują się w „sytuacji krytycznej” pod względem nierówności dochodowych, w przeciwieństwie do Czech, Finlandii, Słowenii i Słowacji, które osiągają w tym zakresie „najlepsze wyniki”;

- sytuacja pod względem zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym jest krytyczna na Litwie i Łotwie, w przeciwieństwie do Czech, Słowenii i Słowacji, które osiągają w tym zakresie „najlepsze wyniki”;
- Bułgaria, Grecja, Włochy i Rumunia stoją wobec „sytuacji krytycznej” w obszarze młodzieży NEET, w przeciwieństwie do Czech, Niemiec i Luksemburga, które osiągają w tym zakresie „najlepsze wyniki”.

Jeżeli chodzi o **dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy w UE**, średnio w ciągu ostatniego roku sytuacja uległa poprawie pod względem wszystkich wskaźników, zwłaszcza wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia (ogólnego i długoterminowego), dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca oraz zarobków netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie. Biorąc pod uwagę poszczególne wskaźniki:

- Chorwacja, Grecja, Włochy i Hiszpania znajdują się w „sytuacji krytycznej” pod względem wskaźnika zatrudnienia, w przeciwieństwie do Czech, Estonii, Niemiec i Szwecji, które osiągają w tym zakresie „najlepsze wyniki”;
- Włochy uzyskują krytyczny wynik pod względem stopy bezrobocia, zaś Czechy osiągają w tym zakresie „najlepsze wyniki”;
- Włochy uzyskują krytyczny wynik pod względem stopy bezrobocia długotrwałego (przy pomocy zastosowanej metodyki nie zidentyfikowano żadnego państwa, które osiągnęło „najlepsze wyniki”, zaś wyniki 15 państw były „powyżej średniej”);
- wzrost dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca jest postrzegany jako „sytuacja krytyczna” w Grecji, na Cyprze i we Włoszech, w przeciwieństwie do Bułgarii, Polski i Rumunii, które osiągają w tym zakresie „najlepsze wyniki”;
- sytuacja dotycząca zarobków netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie oceniana jest jako krytyczna w przypadku Rumunii i Słowacji, zaś Austria, Niemcy, Irlandia, Luksemburg, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo osiągają „najlepsze wyniki”.

Jeżeli chodzi o **wsparcie publiczne oraz ochronę socjalną i włączenie społeczne**, w ciągu ostatniego roku, za który dostępne są dane, sytuacja uległa poprawie w zakresie dostępności opieki nad dziećmi oraz umiejętności cyfrowych. Nieco się jednak pogorszyła, jeżeli chodzi o wpływ transferów socjalnych na ograniczenie ubóstwa i niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny. Biorąc pod uwagę poszczególne wskaźniki:

- Hiszpania, Włochy, Litwa, Łotwa i Rumunia znajdują się w „sytuacji krytycznej” pod względem zdolności ich transferów socjalnych do ograniczenia ubóstwa. Dla porównania Węgry i Irlandia mają „najlepsze wyniki”;
- Czechy, Polska, Rumunia i Słowacja uzyskały krytyczny wynik w zakresie uczestnictwa dzieci poniżej 3 roku życia w formalnej opiece nad dzieckiem, w przeciwieństwie do Belgii, Hiszpanii i Luksemburga, które osiągają w tym zakresie „najlepsze wyniki”;
- Estonia i Łotwa znajdują się w „sytuacji krytycznej” pod względem niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny (przy pomocy zastosowanej metodyki nie zidentyfikowano żadnego państwa, które osiągnęło „najlepsze wyniki”, zaś wyniki dziewięciu państw były „powyżej średniej”);

- Bułgaria, Chorwacja i Rumunia znajdują się w „sytuacji krytycznej” pod względem poziomów umiejętności cyfrowych, w przeciwieństwie do Finlandii, Luksemburga, Niderlandów i Szwecji, które osiągają w tym zakresie „najlepsze wyniki”.

Tabela 1. Podsumowanie wskaźników podstawowych w tablicy wskaźników społecznych

	Równe szanse i dostęp do zatrudnienia					Dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy					Wsparcie publiczne / ochrona socjalna i włączenie społeczne			
	Odsetek osób wcześniej kończących naukę	Różnica w poziomie zatrudnienia ze względu na płeć	Wskaźnik zróżnicowania kwintylowego	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	Odsetek młodzieży NEET	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia	Stopa bezrobocia długotrwalego	Wzrost dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych	Zarobki netto osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie	Wpływ transferów socjalnych na ograniczenie ubóstwa	Dzieci do 3. r.ż. objęte formalną opieką	Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny	Poziom umiejętności cyfrowych u jednostek
Rok	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2017	2018	2018	2017	2018	2017
Najlepsze wyniki	EL, HR, IE, LT, PL, SI	FI, LV, SE	CZ, FI, SI	CZ, SI	CZ, DE, LU	CZ, DE, EE, SE	CZ		BG, PL, RO	AT, DE, IE, LU, NL, UK	FR, HU	BE, DK, FR, LU, NL, SE		FI, LU, NL, SE
Wyniki lepsze od średniej	CZ, LU	BE, DK, EE, FR, PT, SI	AT, BE, CY, DK, EL, FR, MT, NL, PL, PT, SE	AT, DE, DK, FR, HU, MT, NL, PL, SE	DK, LV, MT, SE, SK	CY, DK, FI, LT, LV, MT, NL, PT, SI, UK	DE, HU, MT, NL, PL, PT, RO, UK	AT, CY, CZ, DE, DK, EE, HR, HU, LU, MT, NL, PL, PT, SE, UK	DK, EE, LT, SE	BE, DK, FI, FR, SE	AT, NL, PL, SE, SI	ES, SI	AT, CZ, DE, ES, HU, LU, MT, NL	AT, CZ, DE, MT, UK
Wyniki odpowiadające średniej	AT, BE, CY, DE, FI, FR, LV, NL, SK, UK	BG, DE, ES, HR, IE, LU, NL, UK	EE, HR, HU	BE, CY, HR, LU, PT	BE, FI, FR, HU, IE, LT, PL, PT	AT, BG, HU, IE, PL, SK	AT, BE, BG, DK, EE, FI, IE, LT, LU, LV, SE, SI, SK	BE, BG, FI, FR, IE, LT, LV, RO, SI, SK	CZ, DE, FI, FR, HU, IE, LU, LV, NL, PT, SI, SK	IT, MT	CY, DE, LU, MT	CY, FI, IE, LV, MT, UK	BE, BG, CY, DK, FR, HR, IT, LT, PL, PT, SE, SI	BE, EE, ES, FR, LT, SI, SK
Wyniki dobre, ale wymagające monitorowania		LT		FI	AT, NL, SI						DK, FI	PT		DK
Wyniki słabe, lecz poprawiające się	RO	MT	BG, ES	BG, EL, RO	CY, HR		CY, EL, ES, HR	EL, ES		BG, EE, HU, LT, LV	BG, EL	EL	EL	CY
Wyniki wymagające obserwacji	BG, DK, EE, HU, PT, SE	AT, CY, CZ, HU, PL, SK	DE, IT, LU	EE, ES, IT	EE, ES, UK	BE, FR, LU, RO	FR		AT, BE, ES, UK	CZ, EL, ES, HR, PL, PT, SI	BE, CZ, EE, ES, HR, LT, PT	AT, DE, EE, HR, IT, LT, RO	FI, LV, RO	EL, HU, IE, LV, PL, PT
Sytuacja krytyczna	ES, IT, MT	EL, IT, RO	LT, LV, RO	LT, LV	BG, EL, IT, RO	EL, ES, HR, IT	IT	IT	CY, EL, IT	RO, SK	IT, LV, RO	BG, CZ, HU, PL, SK	EE	BG, HR, RO

Uwaga: aktualizacja z dnia 2 grudnia 2019 r. Brak dostępnych danych dotyczących wzrostu dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca dla HR i MT. Brak dostępnych danych dotyczących zarobków netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie dla CY. Brak dostępnych danych dotyczących poziomu indywidualnych umiejętności cyfrowych dla IT. Przerwy w szeregu i pozostałe oznaczenia statystyczne podane są w załącznikach 1 i 2.

Ramka 1. Analiza porównawcza – stan prac

W komunikacie z dnia 26 kwietnia 2017 r. ustanawiającym Europejski filar praw socjalnych²⁸ podkreślono kluczową rolę analizy porównawczej dla wspierania reform strukturalnych oraz wzmacniania pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej w dziedzinie zatrudnienia i obszarach społecznych w ramach europejskiego semestru.

Od tego czasu ramy analizy porównawczej zostały opracowane i omówione z państwami członkowskimi w szeregu obszarów, zgodnie ze wspólnym podejściem uzgodnionym przez Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej, przy czym skoncentrowano się na identyfikacji środków politycznych, którym towarzyszą ogólne zasady wytycznych politycznych oraz, jeśli są dostępne, konkretne wskaźniki. Na tym etapie mechanizmom politycznym nie przypisano wartości referencyjnych, ponieważ celem jest umożliwienie porównania między państwami członkowskimi i wzajemne uczenie się, by zachęcić do przeprowadzenia niezbędnych reform.

Ramy analizy porównawczej w zakresie zasiłków dla bezrobotnych i aktywnej polityki rynku pracy, w tym wskaźniki dotyczące wysokości i zakresu świadczeń dla bezrobotnych i powiązanych strategii aktywizacji, zostały po raz pierwszy wykorzystane w europejskim semestrze w 2018 r. Trwają prace nad opracowaniem wskaźników w celu sfinalizowania ram w odniesieniu do jakości usług wczesnego wsparcia osób poszukujących pracy.

Ramy odniesienia w zakresie dochodu minimalnego, obejmujące adekwatność, zakres oraz elementy aktywizacyjne systemów dochodu minimalnego, zostały z kolei w pełni włączone do europejskiego semestru w 2019 r., wraz z ramami odniesienia w zakresie umiejętności i uczenia się dorosłych, które uzgodniono w Komitecie ds. Zatrudnienia w październiku 2018 r.

Aktualnie trwają prace nad dodatkowymi ramami analizy porównawczej dotyczącymi ich ewentualnego wykorzystania w przyszłych cyklach semestru, zwłaszcza w ramach Komitetu ds. Zatrudnienia w odniesieniu do płac minimalnych i mapowania układów zbiorowych, oraz w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej w odniesieniu do adekwatności świadczeń emerytalnych oraz opieki nad dziećmi i wsparcia dla dzieci.

²⁸ COM(2017) 250 final.

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

W niniejszej sekcji przedstawiono ogólny zarys kluczowych wskaźników i działań w obszarze zatrudnienia i polityki społecznej podjętych przez państwa członkowskie w obszarach priorytetowych określonych w unijnych wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia²⁹ przyjętych przez Radę w 2019 r. W odniesieniu do każdej wytycznej przedstawiono najnowsze zmiany dotyczące wyboru kluczowych wskaźników, jak również działania w ramach polityki podjęte przez państwa członkowskie. Jeżeli chodzi o te działania, niniejsza sekcja opiera się na krajowych programach reform państw członkowskich na 2019 r. i na źródłach Komisji Europejskiej³⁰. Jeżeli nie wskazano inaczej, w sprawozdaniu przedstawiono wyłącznie działania w ramach polityki wdrożone od czerwca 2018 r. Dogłębna analiza sytuacji na rynku pracy w ostatnim czasie znajduje się w sprawozdaniu dotyczącym zmian na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń z 2019 r.³¹ oraz w przeglądzie sytuacji w zakresie zatrudnienia i kwestii społecznych w Europie z 2019 r.³²

3.1. Wytyczna 5: Pobudzanie popytu na pracę

Niniejszy rozdział jest poświęcony wdrażaniu wytycznej dotyczącej zatrudnienia nr 5, w której zaleca się państwom członkowskim stworzenie warunków sprzyjających popytowi na pracę i tworzeniu miejsc pracy. W pierwszej kolejności przedstawiono przegląd stopy bezrobocia i wskaźnika zatrudnienia w poszczególnych państwach członkowskich, uzupełniając analizę na poziomie UE przeprowadzoną w rozdziale 1, aby podkreślić znaczenie wyzwania w zakresie tworzenia miejsc pracy we wszystkich państwach. Następnie zwrócono uwagę na dynamikę samozatrudnienia i na zmieniający się charakter samozatrudnienia oraz na niedobory pracowników z odpowiednimi umiejętnościami. Na koniec przeanalizowano zmiany w zakresie płacy, płacy minimalnej i klina podatkowego oraz ich wpływ na poziom dochodu i życia, na tworzenie miejsc pracy i na konkurencyjność. W sekcji 3.1.2 przedstawiono środki z zakresu polityki wdrożone przez państwa członkowskie w tych obszarach.

3.1.1 Kluczowe wskaźniki

Mimo spowolnienia wzrostu gospodarczego bezrobocie w 2018 r. ponownie spadło we wszystkich państwach członkowskich drugi rok z rzędu. W rezultacie w 2018 r. wyniosło ono poniżej 5 % w 10 państwach członkowskich. W większości krajów o wysokiej stopie

²⁹ Decyzja Rady (UE) 2018/1215 z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich.

³⁰ W tym na bazie danych LABREF dostępnej na stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1143&intPageId=3193>

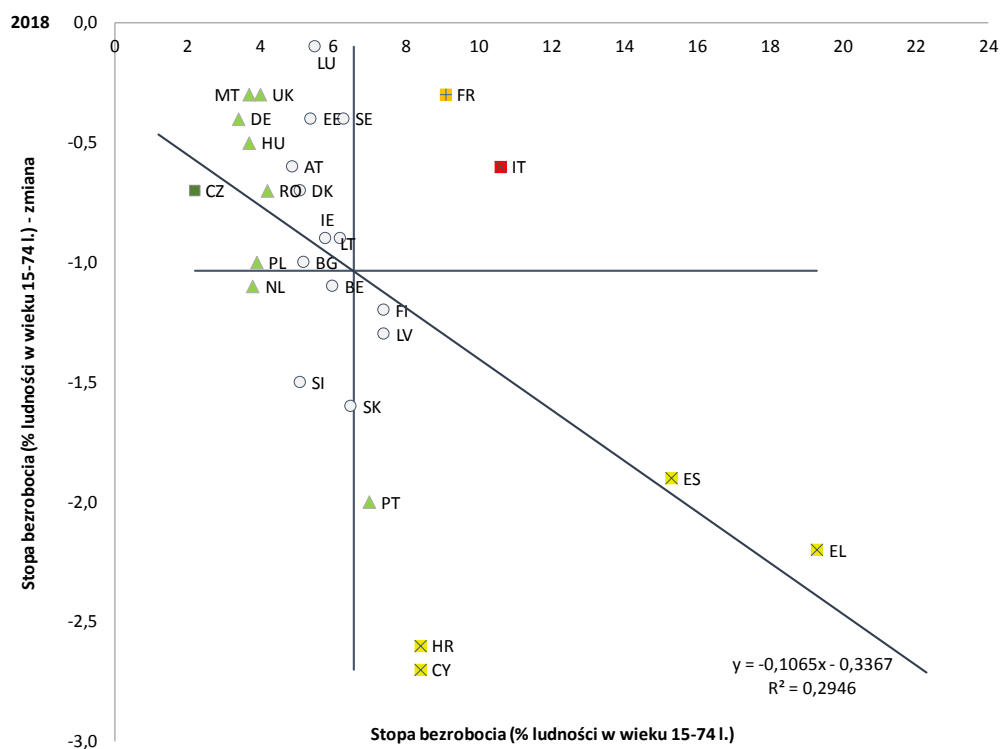
³¹ Komisja Europejska (2019). Labour Market and Wage Developments in Europe [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie]. Roczny przegląd z 2019 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej. Dostępny pod adresem: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21904&langId=en>

³² Komisja Europejska (2019). Employment and Social Developments in Europe [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie]. Roczny przegląd z 2019 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej. Dostępny pod adresem: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=pl&pubId=8219>

bezrobocia spadek był szybszy niż średni, co potwierdza tendencję konwergencji³³ w kierunku niższych poziomów bezrobocia zaobserwowaną w ostatnich latach. W szczególności w Hiszpanii, Grecji, Portugalii, Chorwacji i na Cyprze spadek nastąpił o co najmniej 2 p.p. Częściowymi wyjątkami są Francja i Włochy, gdzie spadek jest stabilny, ale jego tempo jest wolniejsze. Pomimo ogólnej poprawy różnice w stopach bezrobocia są nadal znaczne i wahają się od poziomu 2,1 % w Czechach (które osiągają „najlepsze wyniki”) do 19,2 % w Grecji (zob. wykres 5, w którym przedstawiono zarówno poziomy, jak i zmiany zgodnie z uzgodnioną metodyką oceny wskaźników podstawowych w tablicy wskaźników społecznych³⁴). Duże różnice utrzymują się również na poziomie regionalnym (zob. załącznik 3), przy czym niektóre regiony Grecji, Włoch i Hiszpanii odnotowują nadal stopę bezrobocia powyżej 20 %. W 2018 r. bezrobocie spadło w większości państw członkowskich poniżej poziomu sprzed kryzysu (zob. wykres 6). Wyjątkami są w tym względzie Francja, Włochy i Hiszpania. W 2018 r. ponad połowa bezrobotnych w UE znajdowała się w tych trzech krajach.

Wykres 5: Bezrobocie wykazuje tendencję konwergencji w kierunku niższych poziomów

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



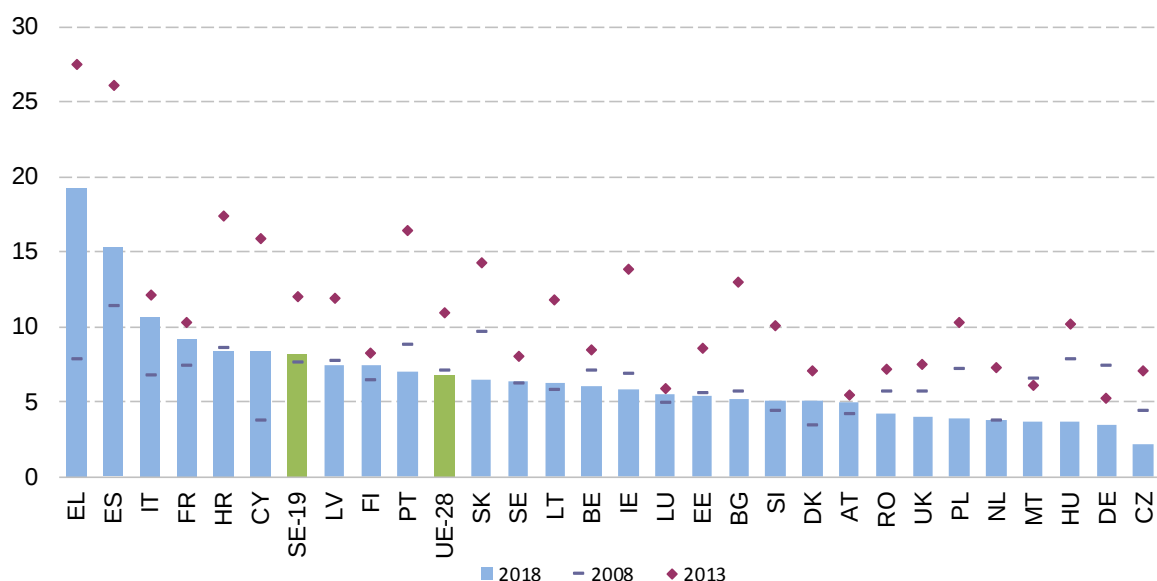
Źródło: Eurostat, BAEL. Okres: wartości w 2018 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2017 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

³³ Jeżeli chodzi o dane liczbowe ujęte w tablicy wskaźników społecznych zgodnie ze wspólną metodyką, w sprawozdaniu wykorzystano koncepcję konwergencji poziomów lub „beta-konwergencji”. Odnosi się to do sytuacji, w której wskaźniki w państwach osiągających najgorsze wyniki poprawiają się szybciej niż w państwach osiągających najlepsze wyniki. Można to ocenić, obserwując nachylenie linii regresji na wykresie rozproszenia poziomów względem zmian.

³⁴ W celu uzyskania szczegółowych informacji zob. rozdział 2 i załącznik 3.

Wykres 6: W ciągu ostatnich pięciu lat bezrobocie spadło we wszystkich państwach członkowskich

Stopa bezrobocia (osoby w wieku 15–74 lat), porównanie wieloletnie

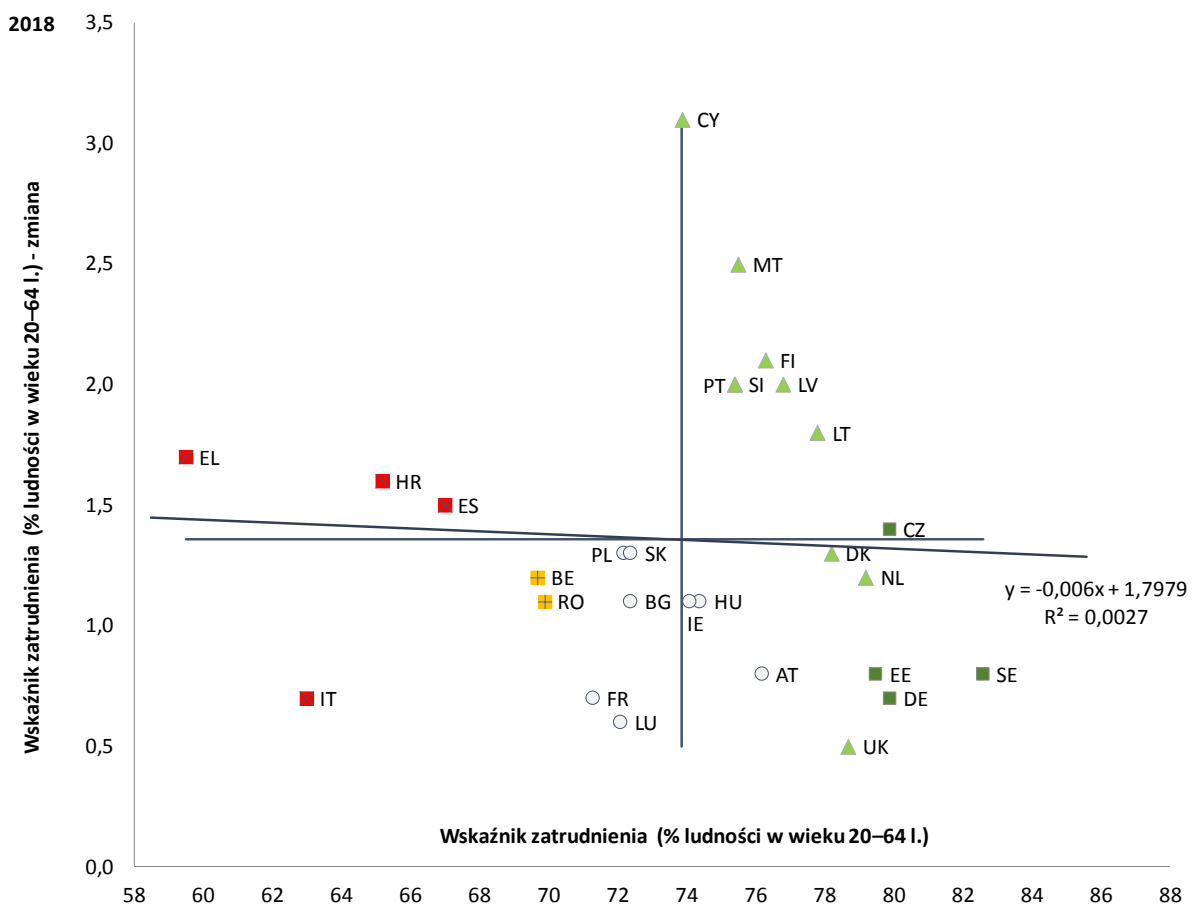


Źródło: Eurostat, BAEL.

Wskaźnik zatrudnienia w dalszym ciągu rósł i w 2018 r. osiągnął w większości państw członkowskich nowy rekordowy poziom. W porównaniu z 2017 r. wszystkie państwa członkowskie odnotowały wzrost o co najmniej 0,5 p.p. W 2018 r. połowa państw członkowskich osiągnęła już cel określony w strategii „Europa 2020” wynoszący 75 % (a trzynaście państw osiągnęło swój krajowy cel dotyczący zatrudnienia). Jak pokazano na wykresie 7, konwergencja jest widoczna jednak nadal w bardzo ograniczonym zakresie. Wzrost zatrudnienia jest niższy niż średnia w kilku krajach o niskich poziomach wyjściowych, w tym we Włoszech i Francji. Jednocześnie największy wzrost odnotowano w krajach o stosunkowo wysokich poziomach wyjściowych (Cypr, Słowenia, Malta, Finlandia, Łotwa). Miejsca pracy powstawały nadal również w wielu krajach, które już osiągnęły cel na poziomie 75 % (Litwa, Dania, Niemczech, Czechy). W wyniku tego poziomy wskaźnik zatrudnienia (w grupie wiekowej 20–64 lat) pozostają nadal zróżnicowane i wahają się od 80 % lub więcej w Szwecji, Niemczech, Czechach i Estonii („najlepsze wyniki”) do około 60 % w Grecji (zob. wykres 7 i wykres 8). W szeregu państw członkowskich występują duże różnice regionalne, jeśli chodzi o wskaźnik zatrudnienia (zob. załącznik 3).

Wykres 7: Zatrudnienie we wszystkich państwach członkowskich wzrosło, ale konwergencja pozostaje ograniczona

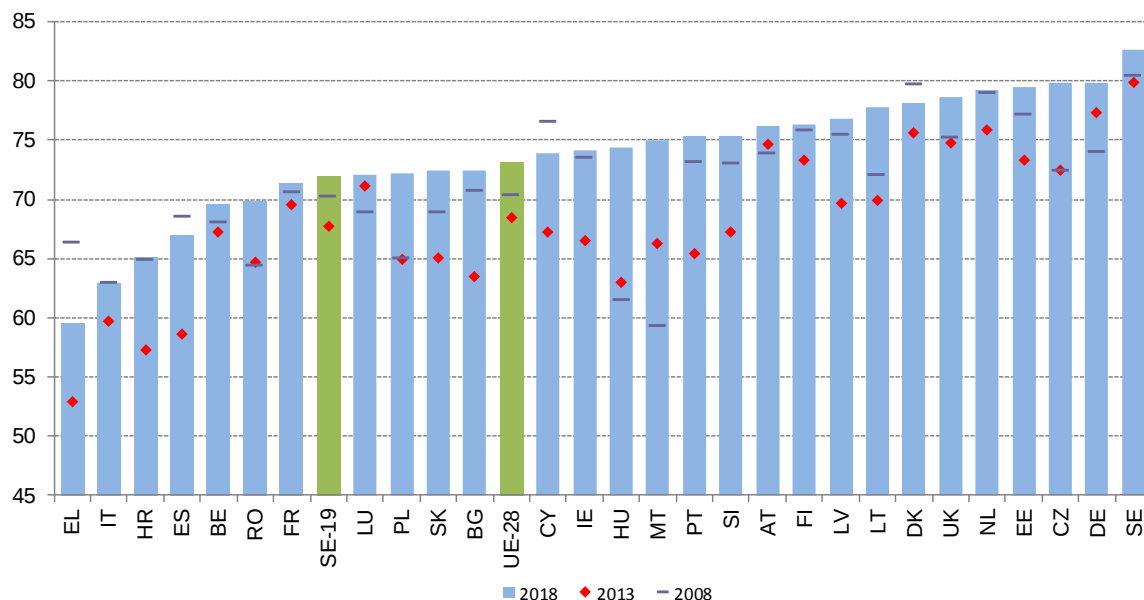
Wskaźnik zatrudnienia (osoby w wieku 20–64 lat) i zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, BAEL. Okres: wartości w 2018 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2017 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

Wykres 8: Wskaźnik zatrudnienia osiąga rekordowo wysokie wartości w prawie wszystkich państwach członkowskich

Wskaźnik zatrudnienia (osoby w wieku 20–64 lat), porównanie wieloletnie



Źródło: Eurostat, BAEL.

W 2018 r. liczba osób samozatrudnionych utrzymywała się zasadniczo na tym samym poziomie, ale odsetek samozatrudnionych w zatrudnieniu ogółem wykazywał w dalszym ciągu średniookresową tendencję spadkową. W perspektywie długoterminowej całkowita liczba osób samozatrudnionych utrzymuje się od 2008 r. na zasadniczo stabilnym poziomie, natomiast odsetek osób samozatrudnionych w zatrudnieniu ogółem powoli spada – z 14,3 % w 2008 r. do 13,5 % w 2018 r.³⁵ Pomimo tej względnej stabilności w strukturze samozatrudnienia zachodzi jednak stały proces przechodzenia z działalności w tradycyjnych sektorach do sektorów o większej wartości dodanej. Zmiana ta jest szczególnie wyraźna w przypadku osób pracujących na własny rachunek (osoby samozatrudnione niezatrudniające pracowników najemnych), które stanowią ponad 70 % samozatrudnionych. Od 2008 r. liczba osób pracujących na własny rachunek zmniejszyła się o 25 % w rolnictwie, o 14 % w handlu i o 5 % w transporcie. W tym samym okresie liczba takich osób wzrosła o ponad 30 % w dziedzinie informacji i komunikacji, w działalności profesjonalnej i działalności naukowej i technicznej oraz o 40 % w działalności związanej z opieką zdrowotną i pomocą społeczną. Udział nietradycyjnych sektorów wśród osób pracujących na własny rachunek wzrósł z 36 % w 2008 r. do 45 % w 2018 r., przy czym między państwami członkowskimi występują duże różnice. Wzrost ten był szybszy w szybko rozwijających się gospodarkach, takich jak Estonia, Łotwa i Litwa, natomiast wolniejszy w krajach, w których samozatrudnienie w sektorach nietradycyjnych jest szeroko rozpowszechnione (np. Dania, Niemcy, Włochy). Zmiana struktury sektorowej samozatrudnienia na szczeblu UE jest przedstawiona na wykresie 9.

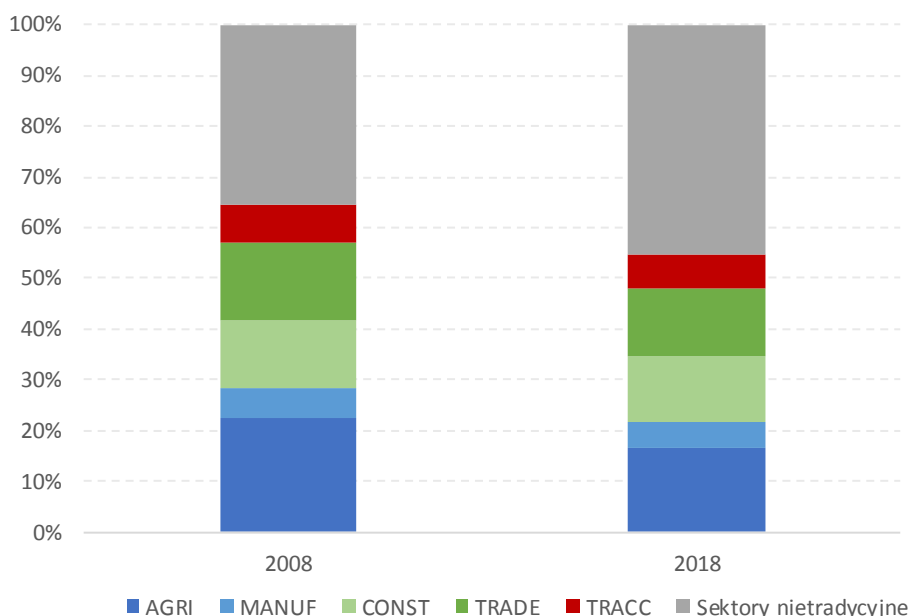
Przesunięcie w kierunku sektorów o większej wartości dodanej odzwierciedla się również w średnim poziomie wykształcenia osób samozatrudnionych. Odsetek osób

³⁵ Eurostat – dane z BAEL, grupa wiekowa 15–64 lat.

o wysokich kwalifikacjach (z wykształceniem wyższym) wśród osób samozatrudnionych wzrósł w 2018 r. do 36,1 % (wzrost z poziomu 35,2 % w 2017 r. i 26,6 % w 2008 r.). Wzrost ten następował szybciej niż w przypadku pracowników najemnych, gdzie odsetek osób wysoko wykwalifikowanych w 2018 r. wynosił 35,3 %, co stanowi wzrost w porównaniu z 27,2 % w 2008 r. Tendencja ta była szczególnie uderzająca wśród samozatrudnionych kobiet, gdzie odsetek osób z wykształceniem wyższym wyniósł w 2018 r. 44,5 %, w porównaniu z 30,8 % w 2008 r. Należy zatem sądzić, że inwestycje w umiejętności i kapitał ludzki będą miały coraz większe znaczenie w kontekście szybkich zmian technologicznych i zmian w świecie pracy. Więcej informacji na temat problemów i możliwości związanych z tymi tendencjami można znaleźć w sekcji 3.3.

Wykres 9: Struktura samozatrudnienia przechodzi transformację w kierunku usług i sektorów nietradycyjnych

Odsetek osób pracujących na własny rachunek w podziale na sektory



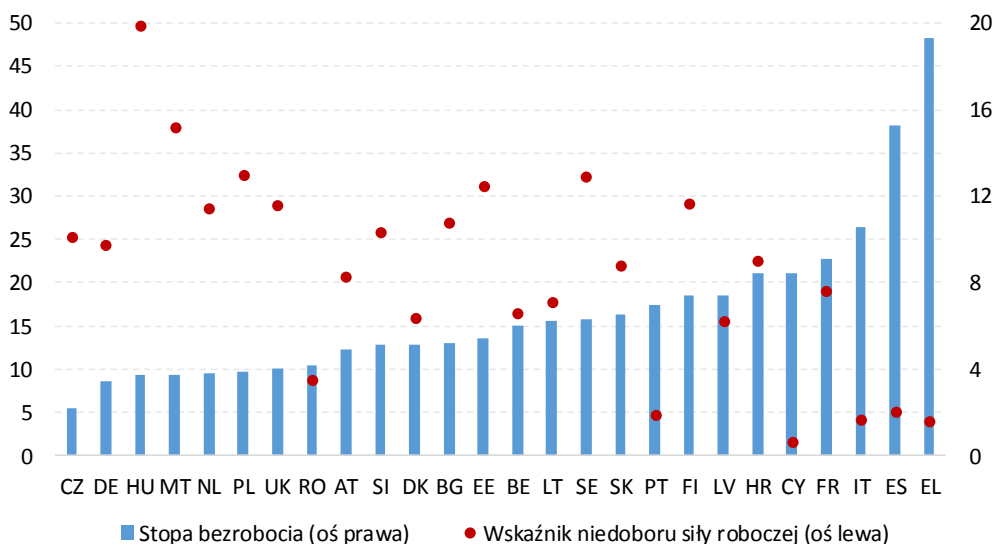
Źródło: Eurostat. AGRI: rolnictwo, leśnictwo i rybactwo (NACE A). MANUF: przetwórstwo przemysłowe (NACE C). CONST: budownictwo (NACE F). TRADE: handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych i motocykli (NACE G). TRACC: transport i gospodarka magazynowa, zakwaterowanie i usługi gastronomiczne (NACE H & I). Sektory nietradycyjne: wszystkie pozostałe działalności NACE, głównie usługi.

W miarę kurczących się zasobów pracy w większości państw członkowskich da się zauważyć niedobór siły roboczej. W ostatnich latach coraz większy odsetek pracodawców uważa siłę roboczą za czynnik ograniczający produkcję. Odsetek ten wzrósł w UE w ujęciu średnim z 7,5 % w 2013 r. do 21,8 % w 2018 r. (zob. również rozdział 1). Ograniczenie to jest ogólnie bardziej wyraźne w państwach członkowskich, w których stopa bezrobocia jest na rekordowo niskim poziomie, takich jak Węgry, Malta i Polska (zob. wykres 10). Natomiast w krajach, w których stopa bezrobocia jest najwyższa (Grecja, Hiszpania, Włochy), niedobory siły roboczej uznaje się w mniejszym stopniu za przeszkody w produkcji. Analogicznie, w krajach, w których występuje zastój na rynku pracy (np. w Grecji, Hiszpanii i na Cyprze), istnieje wysoki odsetek pracowników, którzy mają nadmierne kwalifikacje w stosunku do wykonywanej pracy, natomiast w krajach, w których stopa bezrobocia jest niska, problem ten występuje zazwyczaj rzadziej (zob. wykres 11). Należy zatem sądzić, że podnoszenie

kwalifikacji i inwestowanie w umiejętności, niezależnie od tego, że są siłą napędową długoterminowego wzrostu, mogą być potężnym narzędziem promowania zatrudnienia w krótkiej perspektywie, zwłaszcza w tych krajach, w których warunki na rynku pracy są już trudne.

Wykres 10: Niedobory siły roboczej są bardziej zauważalne tam, gdzie bezrobocie jest niższe

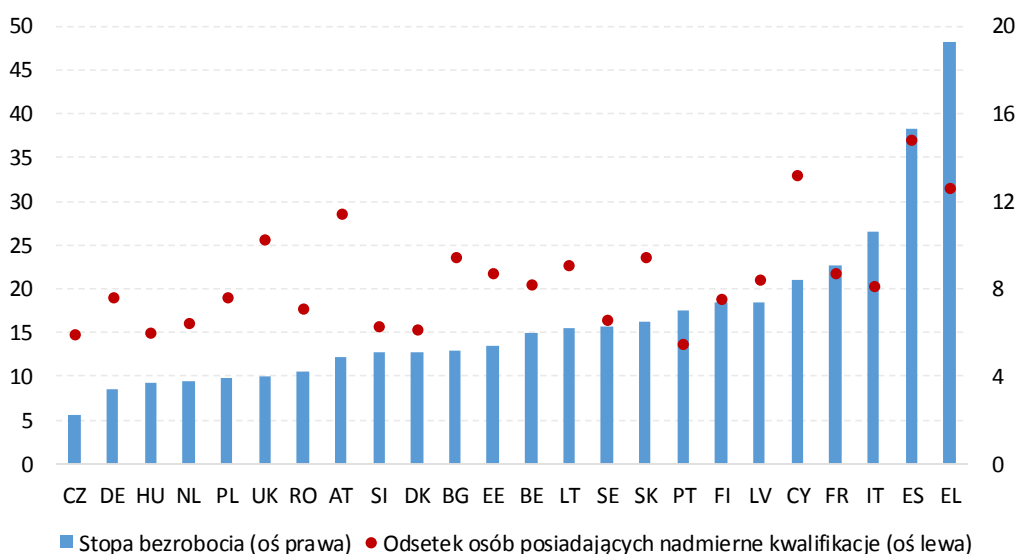
Złożony wskaźnik struktury niedoboru siły roboczej (po lewej) i stopa bezrobocia (po prawej) – 2018 r.



Źródło: Eurostat, BAEL oraz sondaż wśród przedsiębiorstw i konsumentów. Złożony wskaźnik obejmuje wszystkie sektory (zob. LMWD 2019).

Wykres 11: Problem nadmiernych kwalifikacji jest największy w krajach, w których stopa bezrobocia jest wysoka

Wskaźnik nadmiernych kwalifikacji (po lewej) i stopa bezrobocia (po prawej) – 2018 r.



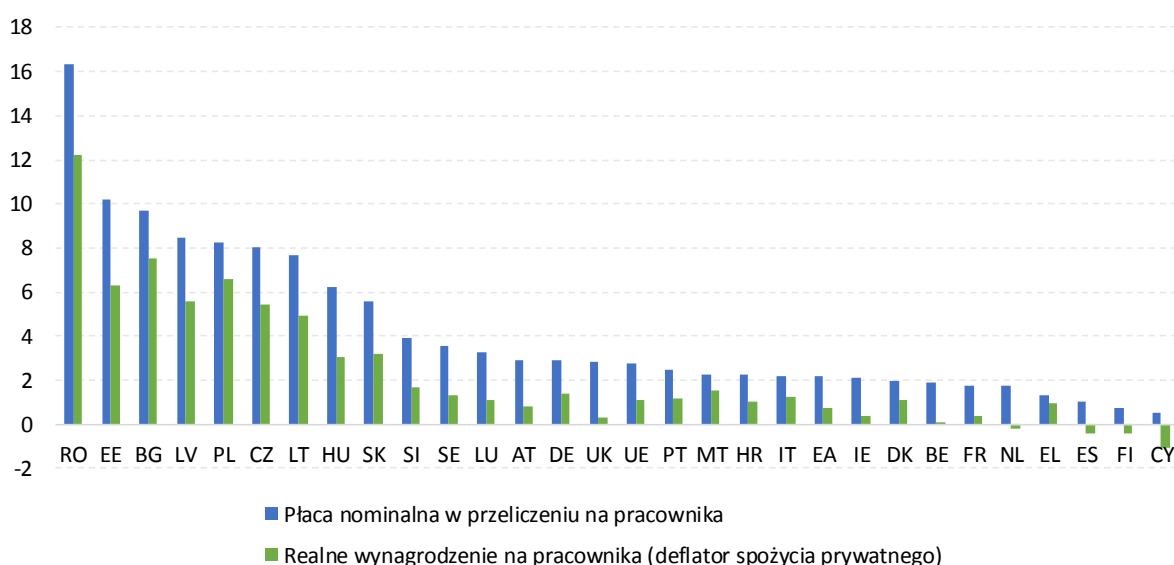
Źródło: Eurostat, BAEL. Wskaźnik nadmiernych kwalifikacji definiuje się jako odsetek osób w wieku 20–64 lat z wykształceniem wyższym, pracujących w zawodach na poziomie ISCO 4–9.

Tempo wzrostu płac nominalnych zwiększyło się nieco w kilku państwach członkowskich, ale pozostaje ogólnie umiarkowane. W 2018 r. wysokość nominalnego wynagrodzenia na pracownika wzrosła po raz pierwszy od 2008 r. we wszystkich państwach członkowskich. Wzrost w 2018 r. wahał się od 0,5 % na Cyprze do 16,3 % w Rumunii³⁶ (wykres 12). W 2018 r. wzrost płac nominalnych był stosunkowo szybszy w większości państw członkowskich regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Państwami członkowskimi o szybkim wzroście płac nominalnych (powyżej 7 %) są Rumunia, Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa i Polska. Wzrost płac nominalnych miał zaś niższe wartości – tj. około 2 % lub poniżej – w państwach członkowskich Europy Południowej, gdzie poziom bezrobocia jest stosunkowo wyższy.

W 2018 r. wzrost płac realnych był w większości państw członkowskich dodatni. Średni wzrost utrzymywał się na umiarkowanym poziomie – 1,1 % w UE i 0,7 % w strefie euro. Wzrost płac realnych był szczególnie szybki w Rumunii, a w dalszej kolejności w Bułgarii, Polsce, Estonii, na Łotwie i w Czechach (wszystkie powyżej 5 %), przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia siły nabywczej pracowników i wzmocnienia pozytywnej konwergencji w zakresie warunków życia. Na drugim biegunie znajdują się Cypr, Hiszpania, Finlandia i Niderlandy, w których odnotowano spadek płac realnych. Wzrost płac realnych był bliski zera również w Belgii, Francji, Irlandii i Zjednoczonym Królestwie. Grupa państw o niskim wzroście płac realnych jest niejednorodna i obejmuje kraje o wysokiej lub stosunkowo wysokiej stopie bezrobocia (takich jak Hiszpania, Francja i Cypr) oraz kraje o niskiej stopie bezrobocia (takie jak Niderlandy, Zjednoczone Królestwo i Austria).

Wykres 12: Wzrost płac pozostaje umiarkowany, z wyjątkiem państw Europy Środkowo-Wschodniej

Ewolucja płac nominalnych i realnych – 2018 r. (zmiana roczna w %)



Źródło: Komisja Europejska, baza danych AMECO.

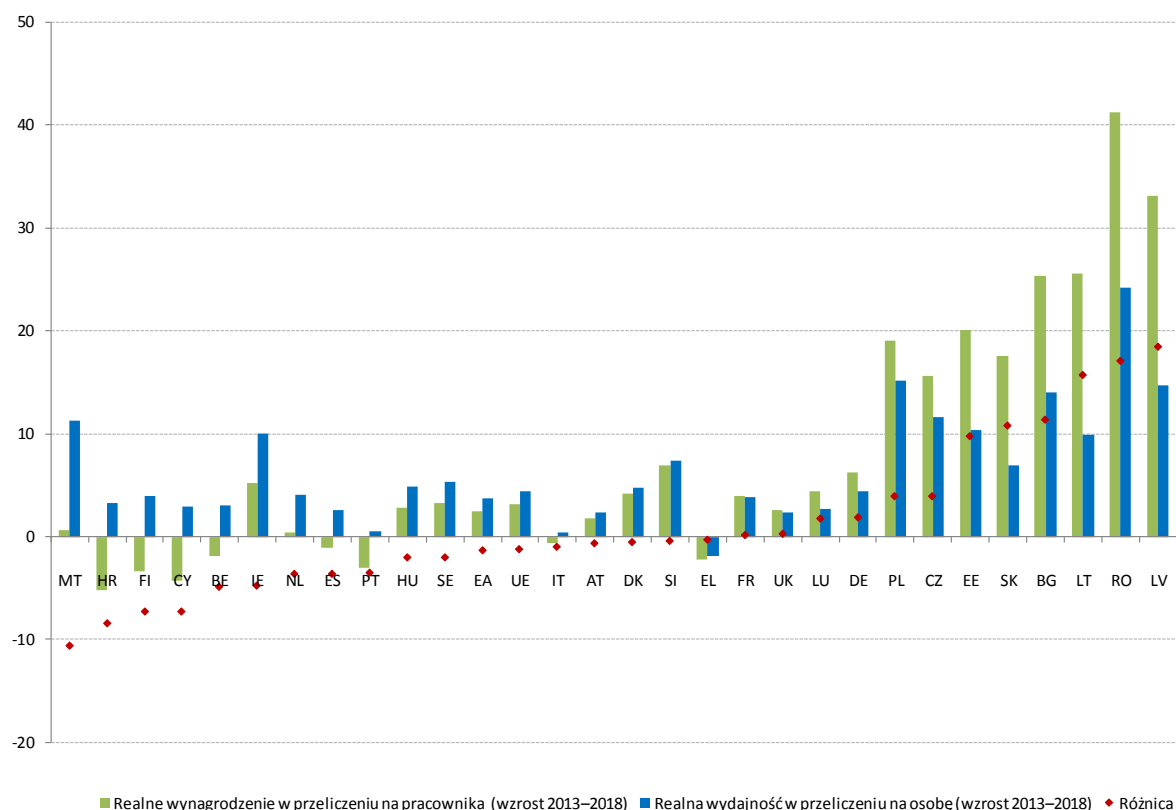
W 2018 r. płace realne rosły szybciej niż wydajność w większości państw członkowskich, w szczególności w Europie Środkowo-Wschodniej. Podobnej tendencji należy się

³⁶ W Rumunii część tego znacznego wzrostu wynika z przeniesienia składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców na pracowników, co z kolei zostało zrekompensowane wzrostem płac brutto.

spodziewać w 2019 r. W perspektywie średniookresowej (lata 2013–2018) zarówno realna wydajność, jak i realne płace rosły w wolnym tempie, przy czym wzrost płac realnych następował z opóźnieniem, zwłaszcza w pierwszych latach ożywienia gospodarczego. Jak pokazano na wykresie 13, w okresie tym realna wydajność pracy na osobę zatrudnioną wzrosła w UE o 4,4 %, czyli nieco bardziej niż płace realne (+3,1 %). W wyniku tej dłuższej umiarkowanej tendencji płace w 8 państwach członkowskich (Włochy, Hiszpania, Cypr, Grecja, Finlandia, Chorwacja, Portugalia, Belgia) były w 2018 r. nadal niższe niż w 2013 r. W niektórych krajach, mianowicie w krajach bałtyckich, w Rumunii, Bułgarii i na Słowacji, wzrost wynagrodzeń znacznie przekroczył wzrost wydajności. Zjawisko to jest zrozumiałe w kontekście niskiej stopy bezrobocia oraz pojawiających się niedoborów siły roboczej i umiejętności. Przyczynia się ono także do procesu nadrabiania zaległości. Jednocześnie może mieć negatywny wpływ na konkurencyjność kosztową, jeżeli niedostosowanie do rozwoju wydajności będzie się w dalszym ciągu utrzymywać.

Wykres 13: W okresie ostatnich pięciu lat płace realne rosły nieco wolniej niż wydajność

Ewolucja płac realnych i realnej wydajności (zmiana roczna w % między 2013 r. i 2018 r.)



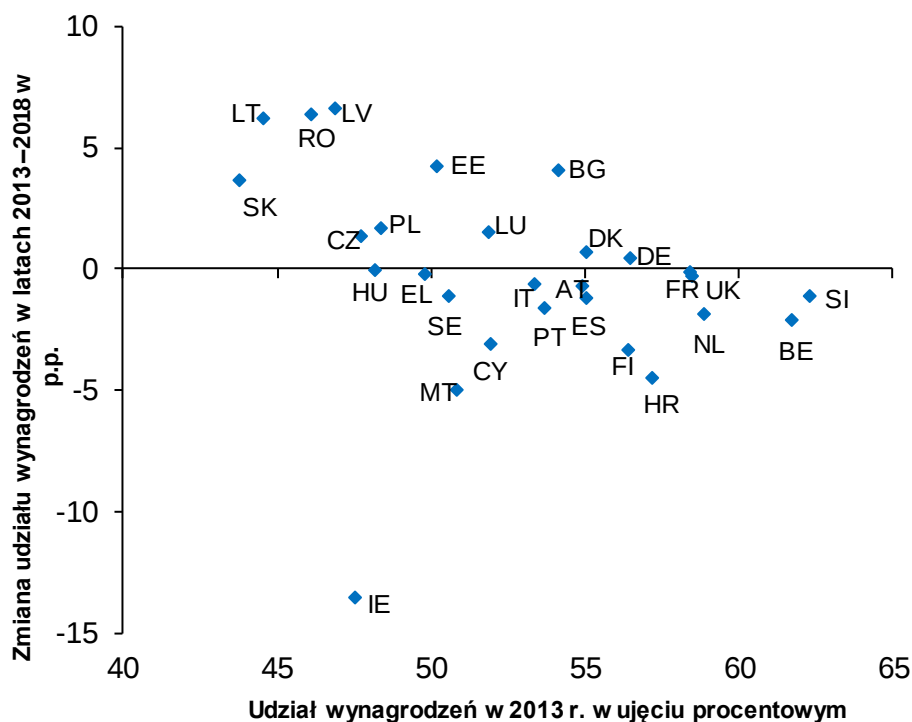
Źródło: Eurostat, baza danych AMECO Komisji Europejskiej (wynagrodzenie realne na pracownika, deflator PKB; realna wydajność pracy na osobę). Państwa są uszeregowane według wielkości różnicy między wzrostem realnego wynagrodzenia a wzrostem realnej wydajności (tj. po lewej stronie wykresu wzrost realnej wydajności jest szybszy niż wzrost realnego wynagrodzenia). Dane dotyczące Irlandii odnoszą się do okresu 2015–2018.

Chociaż w ciągu ostatnich pięciu lat udział wynagrodzeń nieznacznie się w UE zmniejszył, można zaobserwować ogólną tendencję konwergencji. W porównaniu z 2013 r. udział wynagrodzeń zmniejszył się o 0,4 p.p. w UE i o 0,7 p.p. w strefie euro. Wzrósł on jednak w większości państw członkowskich regionu Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie jego poziom był stosunkowo niski (w tym na Łotwie, Litwie, w Rumunii i

na Słowacji). Jednocześnie udział wynagrodzeń zmniejszył się w takich krajach, jak Belgia i Słowenia, gdzie jego poziom był stosunkowo wysoki. Jeśli chodzi o największe państwa UE, udział wynagrodzeń nieznacznie się zmniejszył we Francji, Hiszpanii, Włoszech i Zjednoczonym Królestwie, zaś nieznacznie wzrósł w Niemczech i Polsce (zob. wykres 14).

Wykres 14: W ciągu ostatnich pięciu lat można zaobserwować pewną konwergencję w zakresie udziału wynagrodzeń.

Zmiany udziału wynagrodzeń, 2013-2018



Źródło: baza danych AMECO Komisji Europejskiej; dostosowany udział wynagrodzeń; gospodarka ogółem; jako procentowy udział w PKB w cenach bieżących. W Irlandii udział wynagrodzeń zmniejszył się w 2015 r. o 9,4 p.p. w porównaniu z 2014 r. ze względu na korekty statystyczne.

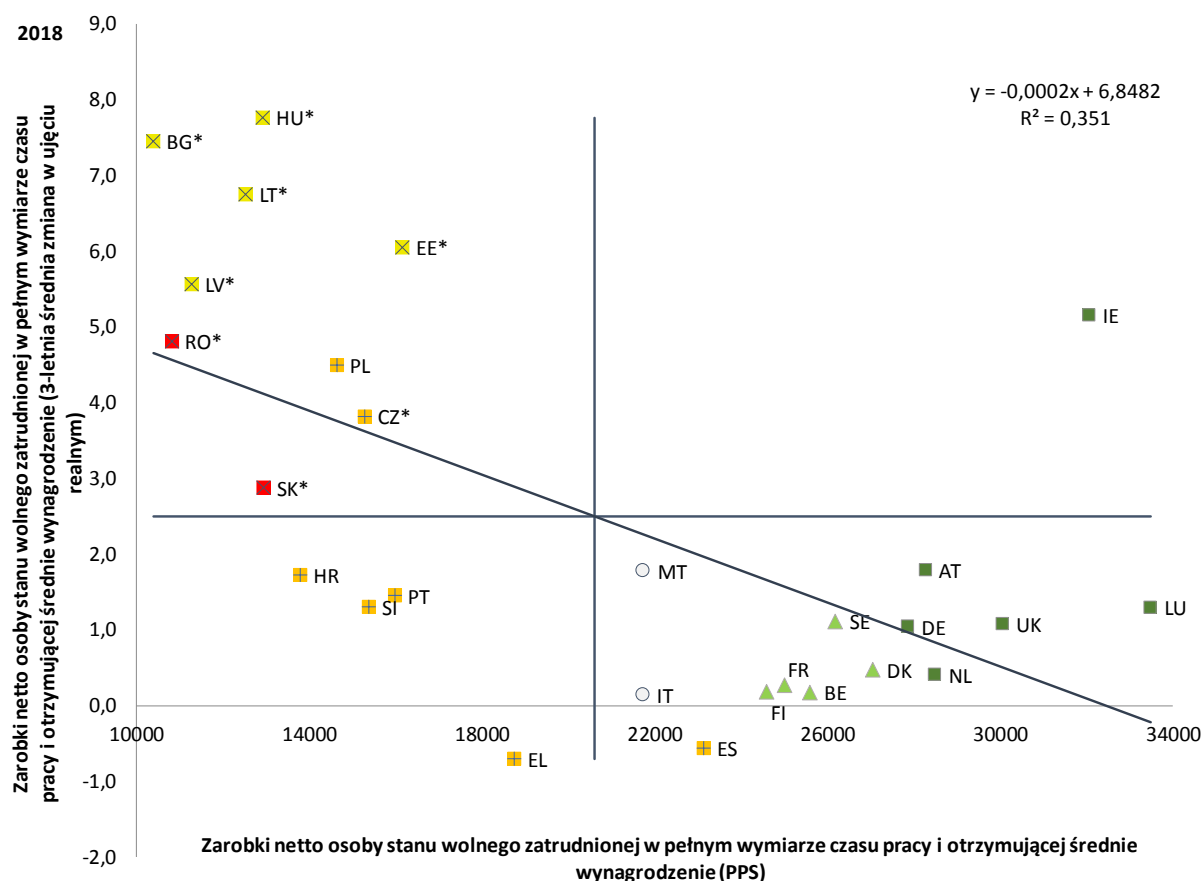
Zarobki netto rosną szybciej w Europie Środkowo-Wschodniej, przyczyniając się do konwergencji w zakresie poziomu dochodu z pracy. Tendencja ta jest zgodna z zasadami Europejskiego filaru praw socjalnych, w którym jako jeden z głównych celów określono pozytywną konwergencję w zakresie poziomu życia. Jednocześnie kraje, które odnotowują wyższy od średniego wzrost zarobków netto, wykazują również szybki wzrost jednostkowych kosztów pracy³⁷, którego wpływ na konkurencyjność kosztową wymaga monitorowania. W Europie Południowej i Zachodniej można zaobserwować dwie rozbieżne tendencje: dochód z pracy utrzymał się na tym samym poziomie lub obniżył się w Hiszpanii, Grecji i Włoszech, i to pomimo stosunkowo niższych poziomów w wartościach absolutnych (ale spójnie z wyższą stopą bezrobocia), natomiast bardziej dynamiczny rozwój odnotowano w krajach o wyższych poziomach wyjściowych. Tendencje te wyraźnie widać na podstawie dystrybucji w kształcie „U” wyników poszczególnych państw na rys. 15, w którym jako odniesienie przyjęto bezdzietną osobę stanu wolnego otrzymującą średnie wynagrodzenie w okresie

³⁷ Jak pokazano na wykresie 15, BG, CZ, EE, HU, LT, LV, RO i SK są oznaczone w sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania na 2019 r. jako wykazujące nominalny jednostkowy koszt pracy powyżej progu ustalonego w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

trzech lat (2015–2018)³⁸. Na dolnym końcu spektrum Bułgarię, Litwę i Węgry zaklasyfikowano jako osiągające „wyniki słabe, lecz poprawiające się”, natomiast Łotwę, Rumunię i Słowację, w których zarobki netto rosną wolniej, oznaczono jako „sytuacje krytyczne”. Wśród państw osiągających „najlepsze wyniki” zarobki netto w standardach siły nabywczej przekraczają 30 000 EUR w Luksemburgu, Irlandii i Zjednoczonym Królestwie. Zarobki netto rosną w tych państwach członkowskich szybciej niż w innych porównywalnych krajach.

Wykres 15: W Europie Środkowo-Wschodniej odnotowuje się szybki wzrost zarobków netto, co przyczynia się do zwiększenia pozytywnej konwergencji

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



Źródło: baza danych dotyczących podatków i świadczeń (obliczenia własne). Okres: poziomy z 2018 r. (średnia z trzech lat) i średnie roczne zmiany 2015–2018. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. Państwa członkowskie oznaczone gwiazdką to te, w przypadku których nominalny jednostkowy koszt pracy przekroczył próg ustalony w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Wskaźnikiem tablicy dla procedury dotyczącej zakłócenia równowagi makroekonomicznej jest zmiana procentowa nominalnego jednostkowego kosztu pracy w okresie trzech lat. Próg ten wynosi 9 % dla państw strefy euro i 12 % dla państw nienależących do strefy euro. Brak dostępnych danych dla Cypru.

³⁸ Poziomy zarobków netto mierzy się w standardach siły nabywczej (PPS), co pozwala na dokonanie miarodajnego porównania między państwami członkowskimi. Zmiany mierzone są w walucie krajowej i w wartościach realnych. Wskaźnik ten należy odczytywać i interpretować w połączeniu z innymi wskaźnikami, takimi jak wskaźnik zagrożenia ubóstwem pracujących, stosunek między piątym a pierwszym decylem rozkładu wynagrodzeń (D5/D1) i inne istotne wskaźniki zawarte w Przeglądzie sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i przeglądzie sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej i wskaźniki wspólnych ram oceny.

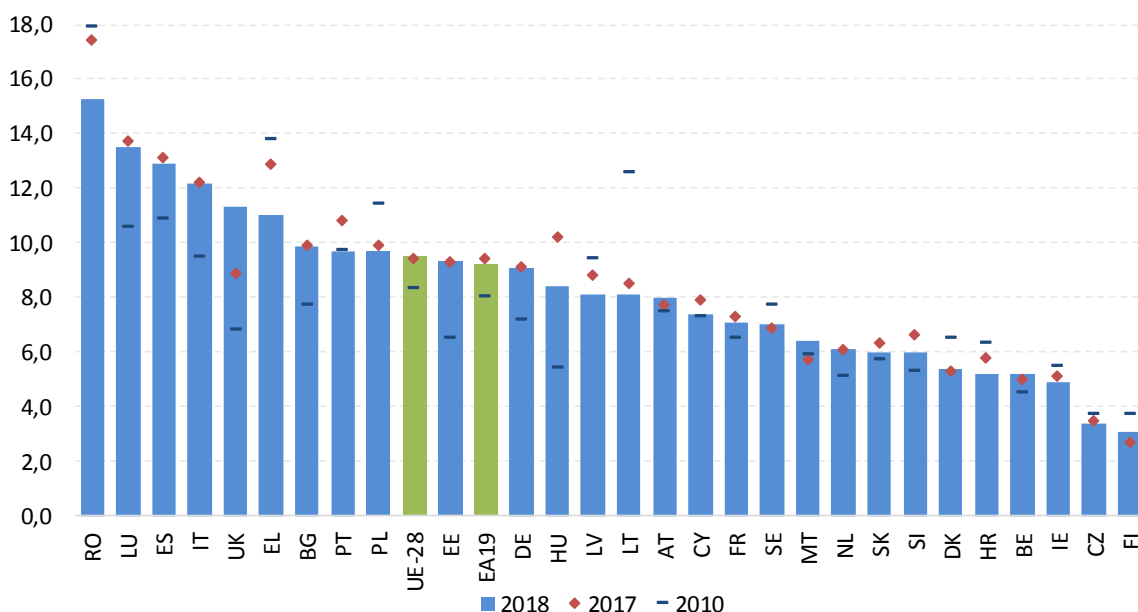
Nierówności płacowe utrzymywały się w perspektywie średniookresowej zasadniczo na stabilnym poziomie. Wzrost płac, zwłaszcza w dolnej części skali wynagrodzeń, odgrywa ważną rolę w utrzymywaniu popytu oraz ograniczaniu nierówności dochodowych i zagrożenia ubóstwem pracujących. Zróżnicowanie wynagrodzeń brutto mierzone jako stosunek między piątym a pierwszym decylem (D5/D1) wynosiło w 2017 r. od 1,33 w Szwecji do 2,02 w Irlandii (na podstawie danych OECD). Wpływ na zróżnicowanie wynagrodzeń mogą mieć instytucje odpowiedzialne za kształtowanie wynagrodzeń. W szczególności istnieje tendencja kojarzenia silniejszej pozycji rokowań zbiorowych z niższą nierównością zarobków (Komisja Europejska, 2018³⁹). Zakres rokowań zbiorowych jest bardzo zróżnicowany w całej Europie i odzwierciedla różne tradycje krajowe i instytucjonalne. W 2016 r. odsetek pracowników objętych jakąkolwiek formą porozumienia w sprawie wynagrodzeń będącego wynikiem rokowań zbiorowych wynosił, według obliczeń OECD, od 98 % w Austrii do 7,1 % na Litwie.

Dynamika płac ma również wpływ na zagrożenie ubóstwem pracujących, które nadal utrzymuje się na rekordowo wysokim poziomie w większości państw członkowskich. Odsetek osób pracujących, których ekwiwalentny dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego znajduje się poniżej progu zagrożenia ubóstwem, zwiększył się w UE z 8,3 % w 2010 r. do 9,6 % w 2016 r. Od tego czasu utrzymywał się mniej więcej na stabilnym poziomie i w 2018 r. wyniósł średnio 9,5 %. Najwyższy poziom odnotowano w Rumunii (15,3 %), a w dalszej kolejności w Luksemburgu, Hiszpanii, Włoszech, Zjednoczonym Królestwie i Grecji – we wszystkich tych państwach powyżej 11 %. Na drugim krańcu sytuują się Finlandia i Czechy, w których wskaźnik zagrożenia ubóstwem pracujących wynosi poniżej 4 %. Najszybszy spadek w porównaniu z 2017 r. odnotowano w Rumunii, Grecji i na Węgrzech (około 2 p.p.). Zagrożenie ubóstwem pracujących jest silnie związane z rodzajem umowy: w 2018 r. zagrożonych ubóstwem było 16,2 % pracowników zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony, a tylko 6,1 % pracowników zatrudnionych na podstawie umowy na czas nieokreślony.

39 Komisja Europejska (2018). Labour Market and Wage Developments in Europe [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie]. Roczny przegląd z 2018 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Wykres 16: Ubóstwo pracujących pozostaje w większości państw członkowskich powyżej poziomu z 2010 r.

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem osób pracujących, porównanie wieloletnie



Źródło: Eurostat, SILC.

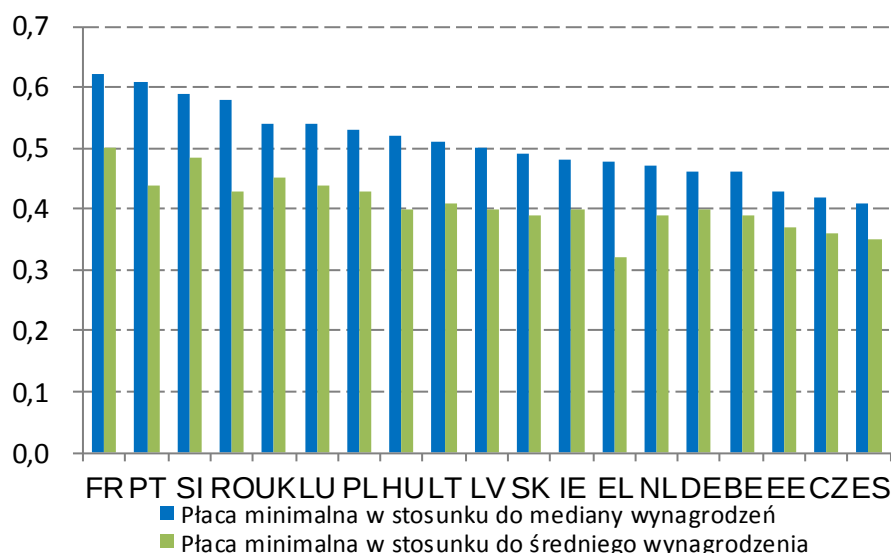
W większości państw członkowskich dolną granicę dystrybucji wynagrodzeń wyznaczają płace minimalne. Dolna granica określona jest zazwyczaj krajowymi ustawowymi płacami minimalnymi (wyjątkami są Austria, Cypr, Dania, Finlandia, Włochy i Szwecja). Adekwatne płace minimalne, zarówno ustawowe, jak i będące wynikiem rokowań zbiorowych na poziomie sektorowym, służą wielu celom: ograniczają nierówności płacowe, stanowią zachętę do podejmowania pracy, mogą przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa pracujących i wspierają łączny popyt poprzez zwiększenie dochodów rodzin o niskich dochodach, które mają wówczas większą skłonność do konsumpcji. Przejrzyste i przewidywalne płace minimalne przyczyniają się również do stworzenia otoczenia działalności gospodarczej wspierającego inwestycje i tworzenie miejsc pracy oraz zapobiegają nieuczciwej konkurencji. Jednocześnie płace minimalne zwiększają koszt zatrudniania pracowników o niskich dochodach, co w zależności od struktury gospodarki i sytuacji makroekonomicznej może potencjalnie zaszkodzić możliwości zatrudnienia niektórych grup. Aby uwzględnić wszystkie te czynniki, w większości państw członkowskich w ustalanie minimalnego wynagrodzenia zaangażowani są partnerzy społeczni. W niektórych krajach w procesie tym uczestniczą też komisje ekspertów. Jest tak na przykład we wszystkich krajach, które wprowadziły ustawowe wynagrodzenie minimalne niedawno (Niemcy, Irlandia i Zjednoczone Królestwo). Wykres 17 pokazuje minimalne wynagrodzenie jako odsetek mediany i średniej płacy⁴⁰ w państwach członkowskich UE w 2018 r. Najwyższe płace minimalne w odniesieniu do mediany występują we Francji, Portugalii, Słowenii i Rumunii, natomiast najniższe poziomy odnotowano w Hiszpanii, Czechach i Estonii. Ponieważ potencjalny wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie i warunki życia jest większy, gdy objęta jest nią duża część siły roboczej, wskaźnik ten należy również uwzględnić.

⁴⁰ Do celów porównania międzynarodowego bezwzględny poziom minimalnego wynagrodzenia nie jest bardzo przydatny, ponieważ nie uwzględnia różnic między państwami w zakresie wydajności pracy i cen.

W przypadku państwa członkowskiego odpowiadającego medianie UE odsetek osób otrzymujących ustawowe wynagrodzenie minimalne lub mniej wyniósł w 2016 r. 7,2 % (zob. wykres 18), przy czym odnotowuje się duże różnice między państwami (od około 2 % w Czechach i na Malcie do ponad 12 % w Polsce i Zjednoczonym Królestwie).

Wykres 17: Płace minimalne w Europie wahają się od jednej trzeciej do połowy średniego wynagrodzenia.

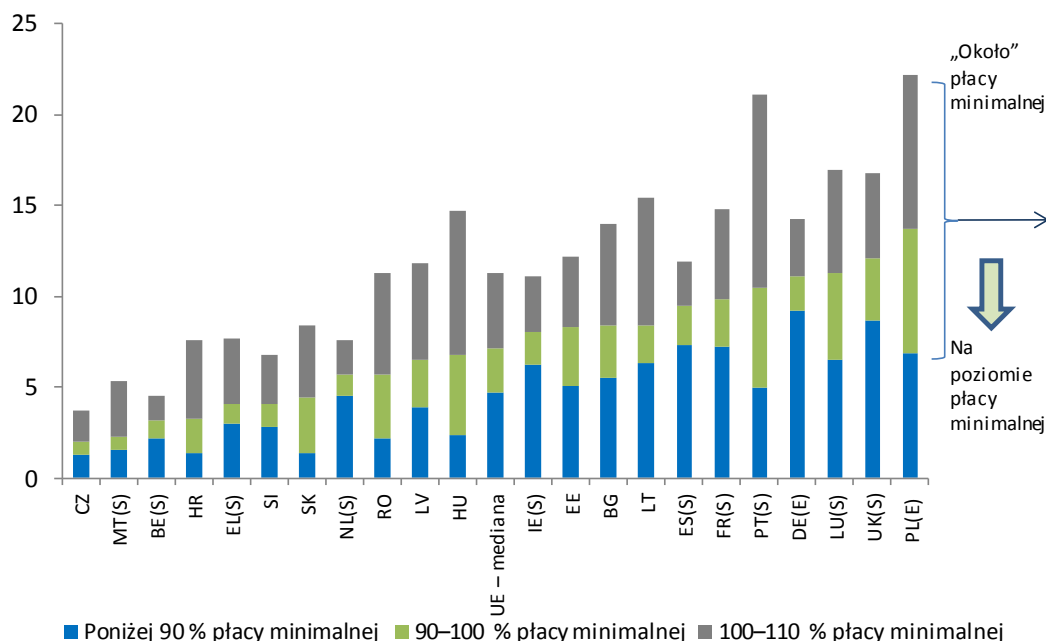
Płace minimalne jako odsetek mediany i średnich zarobków pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy (2018)



Źródło: OECD. Uwagi: krajowe ustawowe płace minimalne nie obowiązują w AT, CY, DK, FI, IT i SE. OECD nie przedstawiła informacji dla BG, HR i MT.

Wykres 18: Odsetek pracowników otrzymujących wynagrodzenie minimalne różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich.

Odsetek pracowników otrzymujących określoną część krajowej płacy minimalnej

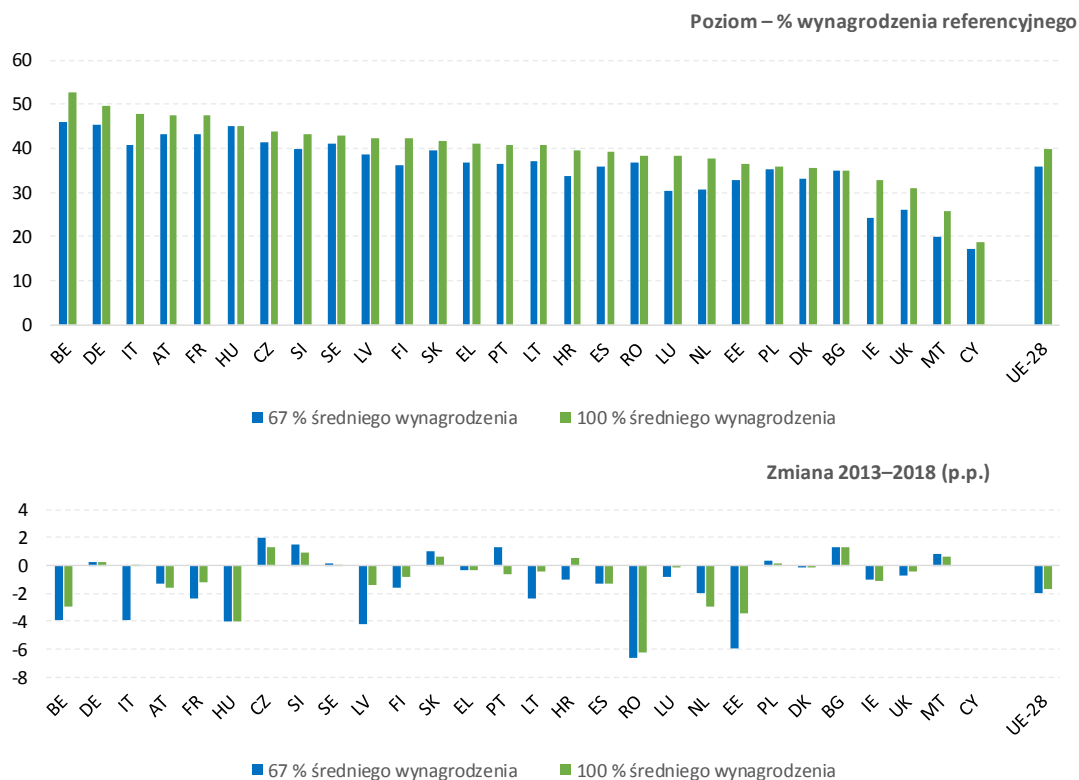


Źródło: Eurofound, Płace minimalne w 2019 r.: roczny przegląd.

W Europie Środkowo-Wschodniej rosnąca presja na płace wpływa na wszystkie poziomy ustalania płac, w tym na płace minimalne^{41 42}. W 2019 r. w prawie wszystkich państwach UE wynagrodzenia osób otrzymujących płacę minimalną wzrosły. Wyższe wskaźniki wzrostu w ujęciu średnim odnotowano w Europie Środkowo-Wschodniej, gdzie w ostatnich latach pojawiły się niedobory siły roboczej. Największy wzrost w ujęciu nominalnym odnotowano jednak w Hiszpanii (22,3 %) i Grecji (10,9 %), nawet jeśli w tym ostatnim państwie płaca minimalna jest nadal znacznie niższa niż przed kryzysem. W prawie wszystkich państwach UE kobiety są nadal w znacznym stopniu nadreprezentowane wśród osób o minimalnych zarobkach – z wyjątkiem Estonii i Bułgarii, w których występuje względna równowaga płci. W 2017 r. najwyższy stopień nadreprezentacji kobiet wśród osób o minimalnych zarobkach stwierdzono na Maltcie, w Niemczech, Czechach, na Słowacji, w Chorwacji i Belgii⁴³.

Wykres 19: Klin podatkowy zasadniczo się zmniejsza, zwłaszcza w przypadku osób o niskich zarobkach.

Klin podatkowy, poziom w 2018 r. i zmiana w latach 2013/2018



Źródło: baza danych dotycząca podatków i świadczeń, Komisja Europejska/OECD. Uwaga: dane dotyczące bezdzietnych osób stanu wolnego. Dane zaktualizowane w dniu 17 czerwca 2019 r. Średnia nieważona dla UE-28.

⁴¹ Eurofound (2019), Roczny przegląd życia zawodowego z 2018 r., Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

⁴² Eurofound (2019), Płace minimalne w 2019 r.: roczny przegląd, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

⁴³ Obliczenia Eurofoundu na podstawie danych SILC Eurostatu.

Obciążenie podatkowe pracy nadal wykazuje ogólną stopniową tendencję spadkową. W 2018 r. obniżenie klina podatkowego w przeliczeniu na pracownika stanu wolnego otrzymującego średnie wynagrodzenie było najbardziej znaczące w Rumunii (-4,7 p.p.), Estonii (-2,5 p.p.) i na Węgrzech (-1,1 p.p.). Klin podatkowy zwiększył się zaś w ponad połowie państw członkowskich UE, ale zazwyczaj w bardzo ograniczonym stopniu, a największy wzrost odnotowano w Bułgarii (0,6 p.p.) i na Maltie (0,4 p.p.). Ogólnie rzecz biorąc, różnice między państwami pozostają znaczne (zob. wykres 19). Klin podatkowy waha się od poziomu poniżej 30 % na Cyprze i na Maltie do około 50 % w Belgii, Niemczech, Włoszech, Francji i Austrii. Podobne zróżnicowanie można zaobserwować w przypadku pracowników o niższych wynagrodzeniach (tj. zarabiających 67 % średniego wynagrodzenia), przy czym sytuacja w poszczególnych krajach jest bardzo zróżnicowana pod względem progresywności stawek podatkowych. Długookresowa tendencja obniżania klina podatkowego jest szczególnie wyraźna w przypadku osób o niskich dochodach. W latach 2013–2018 średni nieważony klin podatkowy obniżył się w UE średnio o 1,7 p.p. (a o 2,0 p.p. w przypadku pracowników o niskich dochodach), przy czym w Rumunii, na Węgrzech, w Estonii i Belgii obniżenie było bardzo znaczące w przypadku obu grup dochodów. Znaczne obniżenie klina w odniesieniu do pracowników o niskich dochodach odnotowano we Włoszech i Francji, a także na Litwie i Łotwie. W przypadku tych dwóch ostatnich krajów jest to odzwierciedleniem wprowadzenia progresywnych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych. W perspektywie długookresowej można zaobserwować pewien stopień konwergencji stawek podatkowych, nawet jeśli klin podatkowy wzrósł w niektórych krajach, w których był on stosunkowo wysoki (np. w Niemczech, Słowenii i Czechach), a zmniejszył się w niektórych krajach, w których był on stosunkowo niski (np. w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie) ⁴⁴. We wrześniu 2015 r. Eurogrupa uzgodniła przeprowadzenie analizy porównawczej obciążeń podatkowych państw członkowskich należących do strefy euro w stosunku do średniej ważonej względem PKB. Ma to na celu dalsze zapewnienie podstaw merytorycznych i wspieranie procesu reform w dziedzinie opodatkowania pracy. W ramach tego zadania Eurogrupa przeanalizuje klin podatkowy w odniesieniu do pracownika stanu wolnego otrzymującego średnie wynagrodzenie i pracownika stanu wolnego otrzymującego niskie wynagrodzenie ⁴⁵.

3.1.2 Rozwiązania polityczne

W miarę poprawy warunków na rynku pracy subsydiowanie zatrudnienia jest zazwyczaj ograniczane. Niemniej jednak w wielu państwach członkowskich nadal istnieją zachęty finansowe do wspierania integracji konkretnych grup na rynku pracy. Na przykład w Belgii pracodawcy zatrudniający młodych pracowników (poniżej 21 lat) mogą w określonych warunkach zmniejszyć ich wynagrodzenie brutto, a różnica jest kompensowana dofinansowaniem wypłacanym pracownikowi przez państwo. We Flandrii (Belgia) rząd wzmocnił ukierunkowane środki na rzecz starszych pracowników, osób o niskim poziomie wykształcenia oraz osób niepełnosprawnych. We Francji subsydia dla

⁴⁴ Więcej informacji na temat najnowszych tendencji, w tym dotyczących grup o różnych poziomach dochodów można znaleźć w: „Polityka podatkowa w Unii Europejskiej – badanie z 2019 r.”, Komisja Europejska, DG TAXUD.

⁴⁵ Niskie wynagrodzenie mierzy się na poziomie 50 % średniego wynagrodzenia w ramach Eurogrupy i 67 % średniego wynagrodzenia we wspólnych ramach oceny, zgodnie z ustaleniami Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej. Oba wskaźniki są dopuszczalne, ale we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2020 r. stosowany jest tylko ten ostatni.

przedsiębiorstw zatrudniających mieszkańców najuboższych obszarów miejskich, wprowadzone jako eksperyment, są stopniowo rozszerzane i obejmują też regiony najbardziej oddalone. W Niemczech w ramach programu *Teilhabechancengesetz* w przypadku zatrudniania osób długotrwale bezrobotnych państwo płaci 75 % ich wynagrodzenia w pierwszym roku i 50 % w drugim roku. Na Cyprze w ramach programu przyuczania do zawodu dla nowych absolwentów młodzi prawnicy, architekci lub inżynierowie otrzymują miesięczny dodatek szkoleniowy w wysokości 650 EUR. Istnieją również zachęty promujące zatrudnianie osób niepełnosprawnych. W Portugalii, w ramach „Programu działań na rzecz rozwiązania problemu niepewności zatrudnienia i wspierania rokowań zbiorowych”, udziela się wsparcia przedsiębiorstwom, które zatrudniają na podstawie umowy na czas nieokreślony jednocześnie młode osoby bezrobotne (lub poszukujące pierwszej pracy) oraz długotrwale bezrobotne osoby starsze. Wsparcie to obejmuje całkowite lub częściowe zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne. Przyznawane są również subwencje w przypadku przekształcania staży zawodowych w umowy na czas nieokreślony dla osób młodych i osób długotrwale bezrobotnych (w 2019 r. wprowadzono zmiany w celu usprawnienia procesu składania wniosków). W Rumunii pracodawcy zatrudniający absolwentów na podstawie umowy na czas nieokreślony otrzymują na każdego pracownika miesięczną kwotę w wysokości 2250 RON (około 475 EUR) przez okres 12 miesięcy (18 miesięcy w przypadku osób niepełnosprawnych). Taką samą kwotę przyznaje się również na zatrudnianie bezrobotnych w wieku powyżej 45 lat, osób samotnie wychowujących dzieci, osób długotrwale bezrobotnych lub młodzieży NEET. Ponadto, taka sama kwota może zostać przyznana (z budżetu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia) pracodawcom, którzy zawierają umowę na przyuczanie do zawodu lub staż. W Szwecji toczy się dyskusja na temat nowego środka skierowanego do osób nowo przybyłych i osób długotrwale bezrobotnych, w ramach którego państwo subsydiowałoby nieco ponad połowę kosztów wynagrodzenia. Więcej informacji na temat środków skierowanych do konkretnych grup znajduje się w sekcji 3.2.

Niektóre państwa członkowskie wspierały zatrudnienie i dochody z pracy poprzez zmniejszenie klina podatkowego. W niektórych przypadkach środki z zakresu polityki mogą również obejmować zmiany w składkach na ubezpieczenia społeczne. W 2018 r. przyjęto w Hiszpanii szereg ulg podatkowych, w tym pełne zwolnienie z podatku zasiłków macierzyńskich i ojcowskich, odliczenie wydatków na wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem oraz odliczenia dla podatników mieszkających z osobą pozostającą na utrzymaniu. We Francji ulga zwana *CICE* (ulga podatkowa na rzecz zatrudnienia i konkurencyjności) została przekształcona w bezpośrednie obniżenie o 6 p.p. składek na ubezpieczenie społeczne od wynagrodzeń wynoszących do 2,5-krotności płacy minimalnej. Ponadto w przypadku niskich płac zostanie zastosowana obniżka składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców o 3,9 p.p. We Włoszech wprowadzono podatek zryczałtowany na poziomie 15 % dla małych przedsiębiorstw, osób wykonujących wolne zawody i rzemieślników, którzy deklarują dochody do 65 000 EUR. Na Litwie w ramach gruntownej reformy, wprowadzającej progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych, klin podatkowy w przypadku osób o niskich i średnich dochodach zostanie obniżony w perspektywie 3 lat. Upraszczany jest także system opodatkowania pracy poprzez wyłączenie osób nisko uposażonych z obowiązku płatności składek na ubezpieczenie społeczne, w tym składek, które dotyczą podstawowego programu emerytalnego, w połączeniu z podwyższeniem ogólnego poziomu składek na ubezpieczenie społeczne. Na Węgrzech obniżono w 2019 r. składki na ubezpieczenie społeczne płacone przez pracodawców z 19,5 % do 17,5 %. Ponadto wprowadzono zwolnienie z obowiązku odprowadzania składek od dochodów z pracy emerytów, aby promować uczestnictwo emerytów w rynku pracy. W Polsce przyjęto ulgę podatkową dla osób młodych w wieku

poniżej 26 lat. Na Malcie, w ramach inicjatywy „Making Work Pay”, w budżecie na rok 2019 zatwierdzono czek w wysokości od 40 do 68 EUR dla wszystkich osób zatrudnionych zarabiających mniej niż 60 000 EUR. Minimalną składkę osób samozatrudnionych podniesiono w 2019 r. o 1,9 %, aby sfinansować zwiększenie ochrony, zarówno pod względem zakresu, jak i czasu trwania. W Słowenii zwolniono dodatek urlopowy z podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne do wysokości średniego wynagrodzenia.

Szereg państw członkowskich podejmuje działania na rzecz zwiększenia funkcjonalności i przejrzystości ram ustalania płac i rokowań zbiorowych. W Grecji przywrócono zasady przedłużania układów zbiorowych i uprzywilejowania (tj. możliwość odstąpienia od układów tylko w przypadku rozwiązania korzystniejszego dla pracownika). Doprowadziło to jak dotąd do przedłużenia piętnastu układów zbiorowych obejmujących ponad 220 000 pracowników. W Chorwacji toczy się debata nad ustawą mającą na celu lepszą harmonizację ustalania wynagrodzeń w administracji państwowej poprzez wprowadzenie wspólnej siatki wynagrodzeń i współczynników złożoności miejsc pracy. Nowe przepisy obejmą również obszary stosunków pracy urzędników służby cywilnej, które są obecnie negocjowane w ramach rokowań zbiorowych, pod warunkiem wdrożenia nowego systemu oceny wyników. Łotwa zmieniła prawo pracy, aby ułatwić sektorowe umowy dwustronne i umożliwić odstępowanie w nich, w pewnych warunkach, od dodatku za nadgodziny w wysokości 100 %. Na Litwie opracowano projekt ustawy mający na celu wyjaśnienie otoczenia prawnego dialogu społecznego i rokowań zbiorowych na szczeblu krajowym, sektorowym i administracyjnym. Ponadto w celu wzmocnienia zdolności finansowej partnerów społecznych podatnicy będą mieli możliwość przeznaczania 1 % swojego podatku dochodowego od osób fizycznych na związki zawodowe. Na Słowacji, w następstwie zmiany kodeksu pracy, pracownicy mają obecnie prawo do publicznego dostępu do informacji o poziomie swoich wynagrodzeń, które nie mogą być teraz objęte tajemnicą w umowie.

W 2019 r. płace minimalne wzrosły niemal we wszystkich państwach członkowskich, które posiadają krajowe poziomy ustawowe. Zestawienie aktualizacji dokonanych w 2019 r. można znaleźć w tabeli 2. Na przykład w Estonii podniesiono płacę minimalną brutto z 500 EUR w 2018 r. do 540 EUR w styczniu 2019 r. Partnerzy społeczni uzgodnili, że do 2022 r. wzrost płacy minimalnej będzie obliczany corocznie na podstawie wydajności pracy i wzrostu gospodarczego. W Grecji rząd podwyższył ustawową płacę minimalną o 10,9 % i zniósł płacę na poziomie poniżej płacy minimalnej dla osób w wieku poniżej 25 lat. Jest to pierwsza podwyżka od 2012 r. W Hiszpanii podwyższono ustawowe wynagrodzenie minimalne do 12 600 EUR rocznie w wyniku porozumienia politycznego (bez partnerów społecznych). Jednocześnie rząd zapowiedział wzrost płac w sektorze publicznym w 2019 r. o co najmniej 2,25 %, a następnie jego dalszy wzrost o maksymalnie 0,5 p.p. w zależności od wzrostu PKB. W Chorwacji minimalne wynagrodzenie brutto wzrosło z 3440 KN do 3750 KN (tj. z ok. 460 EUR do 505 EUR) i był to największy wzrost od 2008 r. Na Litwie podwyższono minimalne wynagrodzenie z miesięcznej kwoty 400 EUR do 430 EUR, ale po reformie podatku dochodowego od osób fizycznych kwota ta wynosi 555 EUR. Minimalna płaca na Słowacji wzrosła z 480 do 520 EUR. Na Łotwie, chociaż nie podwyższono krajowej płacy minimalnej, płace minimalne uległy aktualizacji w górę w sektorze budowlanym i w sektorze oświaty. W Polsce rząd zapowiedział znaczny wzrost płacy minimalnej, która w ciągu najbliższych pięciu lat ma się niemal podwoić (z 2250 PLN w 2019 r. do 4000 PLN w 2024 r., tj. z ok. 525 EUR do 930 EUR). I wreszcie, we Włoszech i na Cyprze toczy się debata nad wprowadzeniem minimalnej płacy ustawowej. We Włoszech projekt ustawy przewiduje wprowadzenie minimalnego wynagrodzenia za godzinę brutto w wysokości 9 EUR. Na Cyprze rząd ogłosił zamiar wprowadzenia ryczałtowej płacy

minimalnej po osiągnięciu przez gospodarkę etapu pełnego zatrudnienia, przy stopie bezrobocia wynoszącej 5 %. Według prognoz ma to nastąpić do roku 2020–2021.

Tabela 2: Aktualizacje minimalnej płacy miesięcznej w 2019 r. (w EUR)

Państwo	2018	2019	Wzrost nominalny	Wzrost realny
Belgia	1 562,59	1 593,76	2,0 %	0,2 %
Bułgaria	260,76	286,33	9,8 %	7,4 %
Chorwacja	462,10	505,90	9,5 %	8,4 %
Czechy	477,78	518,97	8,6 %	7,2 %
Estonia	500,00	540,00	8,0 %	5,0 %
Francja	1 498,47	1 521,22	1,5 %	0,1 %
Niemcy	1 497,79	1 557,09	4,0 %	2,2 %
Grecja	683,76	758,33	10,9 %	10,4 %
Węgry	444,69	464,20	4,4 %	5,0 %
Irlandia	1 613,95	1 656,20	2,6 %	1,8 %
Łotwa	430,00	430,00	0,0 %	-2,9 %
Litwa	400,00	555,00 (430,00)	7,5 %	5,0 %
Luksemburg	1 998,59	2 071,10	3,6 %	2,0 %
Malta	747,54	761,97	1,9 %	0,9 %
Niderlandy	1 578,00	1 615,80	2,4 %	0,4 %
Polska	502,75	523,09	4,1 %	6,4 %
Portugalia	676,67	700,00	3,5 %	2,8 %
Rumunia	407,86	446,02	9,4 %	6,0 %
Słowacja	480,00	520,00	8,3 %	6,0 %
Słowenia	842,79	886,63	5,2 %	3,9 %
Hiszpania	858,55	1 050,00	22,3 %	21,1 %
Zjednoczone Królestwo	1 638,36	1 746,73	4,9 %	2,4 %

Źródło: obliczenia Eurofoundu. Zharmonizowane dane dotyczące miesięcznych wynagrodzeń brutto w euro mające zastosowanie do pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy według pełnych stawek dla osób dorosłych. Przy przeliczaniu na euro realne zmiany w płacy minimalnej w HU i PL są wyższe niż zmiany nominalne ze względu na dewaluację węgierskiego forinta i polskiego złotego.

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

Niniejsza sekcja jest poświęcona wykonaniu wytycznej dotyczącej zatrudnienia nr 6, w której zaleca się państwom członkowskim stworzenie warunków sprzyjających podaży pracy i doskonaleniu umiejętności i kompetencji. Przedstawiono w niej wskaźniki poziomu wykształcenia, wyników kształcenia i szkolenia oraz ich wpływu na rozwój umiejętności i zdolności do zatrudnienia siły roboczej. Dokonano również przeglądu wyników na rynku pracy w przypadku różnych grup niedostatecznie reprezentowanych na rynku pracy (np. osoby młode, starsi pracownicy, kobiety, osoby wywodzące się ze środowisk migracyjnych i osoby niepełnosprawne). W sekcji 3.2.2 przedstawiono środki z zakresu polityki wdrożone przez państwa członkowskie w tych obszarach i środki ukierunkowane na wymienione grupy.

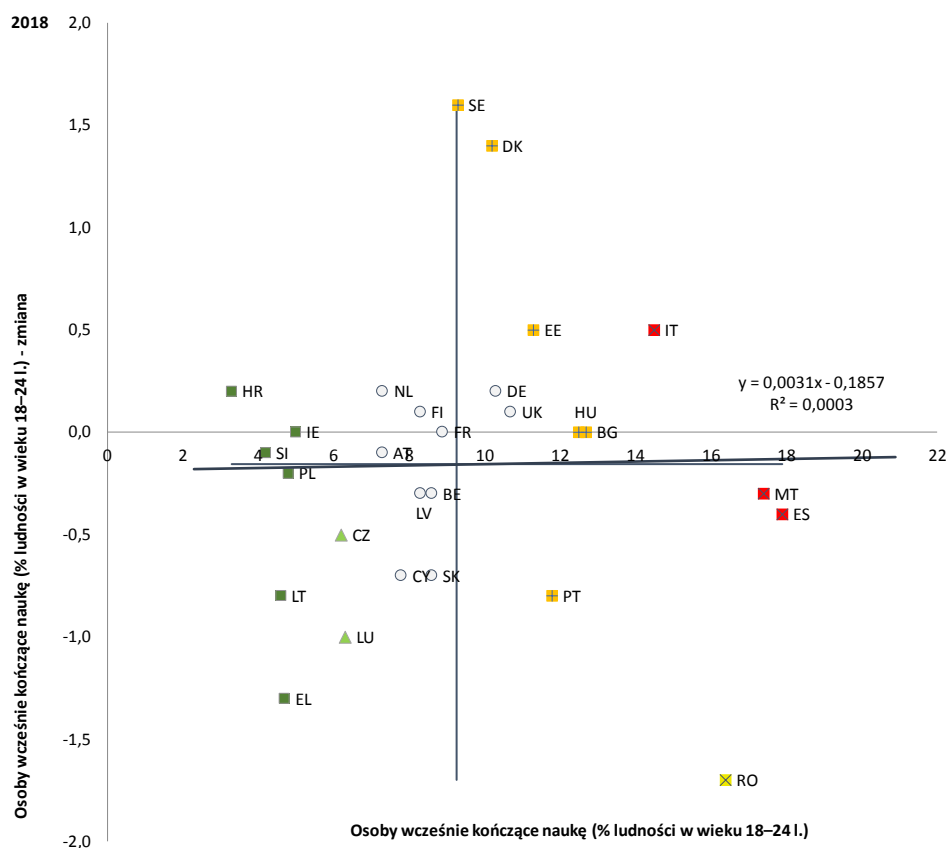
3.2.1 Kluczowe wskaźniki

Po długim okresie nieprzerwanej pozytywnej tendencji odsetek osób wcześniej kończących naukę⁴⁶ uległ w ostatnich dwóch latach stagnacji. Zmniejszenie wskaźnika wczesnego kończenia nauki jest jednym z głównych celów strategii „Europa 2020” w dziedzinie edukacji. Państwa członkowskie uzgodniły, że średni wskaźnik wczesnego kończenia nauki w UE ma się zmniejszyć z poziomu 14,7 % w 2008 r. do poziomu poniżej 10 % do 2020 r. Wskaźnik ten zmniejszał się stale aż do 2016 r., kiedy to osiągnął poziom 10,7 %. Od tego czasu nie odnotowano żadnej istotnej poprawy, a wskaźnik ten utrzymywał się na poziomie 10,6 % zarówno w 2017 r., jak i w 2018 r. Jak wynika z wykresu 20, w około połowie państw członkowskich sytuacja prawie się nie zmieniła, a roczne wahania, jakie zaobserwowano, wyniosły od +0,2 do -0,2 punktu procentowego. Odnotowano jednak znaczną poprawę sytuacji w Rumunii (-1,7 p.p.), Grecji (-1,3 p.p.) i Luksemburgu (-1 p.p.), podczas gdy odsetek osób wcześniej kończących naukę w Szwecji i Danii wzrósł odpowiednio o 1,6 i 1,4 punktów procentowych. Patrząc na ewolucję w państwach członkowskich, które oznaczono jako „krytyczne” (zgodnie z klasyfikacją tablicy wskaźników społecznych), tj. na Malcie, w Hiszpanii i Włoszech, otrzymujemy dwa różne obrazy. Podczas gdy w tych dwóch pierwszych państwach odnotowano w latach 2017–2018 pozytywną tendencję i wskaźnik osób wcześniej kończących naukę zmniejszył się o odpowiednio -0,3 i -0,4 p.p., to we Włoszech odsetek osób wcześniej kończących naukę wzrósł, osiągając poziom 14,5 % (+0,5 p.p.). W 2018 r. w 17 państwach członkowskich wskaźnik wczesnego kończenia nauki wynosił poniżej 10 %. Wskaźnik ten był nadal znacznie wyższy niż docelowy poziom UE (i wyższy niż docelowy poziom krajowy) w Hiszpanii (17,9 %), na Malcie (17,4 %) i w Rumunii (16,4 %), natomiast w Irlandii, Polsce, Grecji, na Litwie, w Słowenii i Chorwacji kształtował się on na poziomie 5 % lub poniżej. W ciągu dekady (wykres 21) wskaźnik wczesnego kończenia nauki spadł najbardziej w Portugalii, Hiszpanii, Grecji, Irlandii i na Malcie, natomiast znacznie zwiększył się na Słowacji i w Szwecji, ale pozostaje w tych dwóch państwach poniżej poziomu odniesienia strategii „Europa 2020”. W szeregu państw członkowskich występują duże różnice regionalne, jeśli chodzi o wskaźnik wczesnego kończenia nauki (zob. załącznik 3).

⁴⁶ Odsetek osób wcześniej kończących naukę definiuje się jako odsetek osób w wieku 18–24 lat, osiągających maksymalnie wykształcenie średnie I stopnia, nieuczestniczących w dalszym kształceniu ani szkoleniu.

Wykres 20: Wskaźniki wczesnego kończenia nauki różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich

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



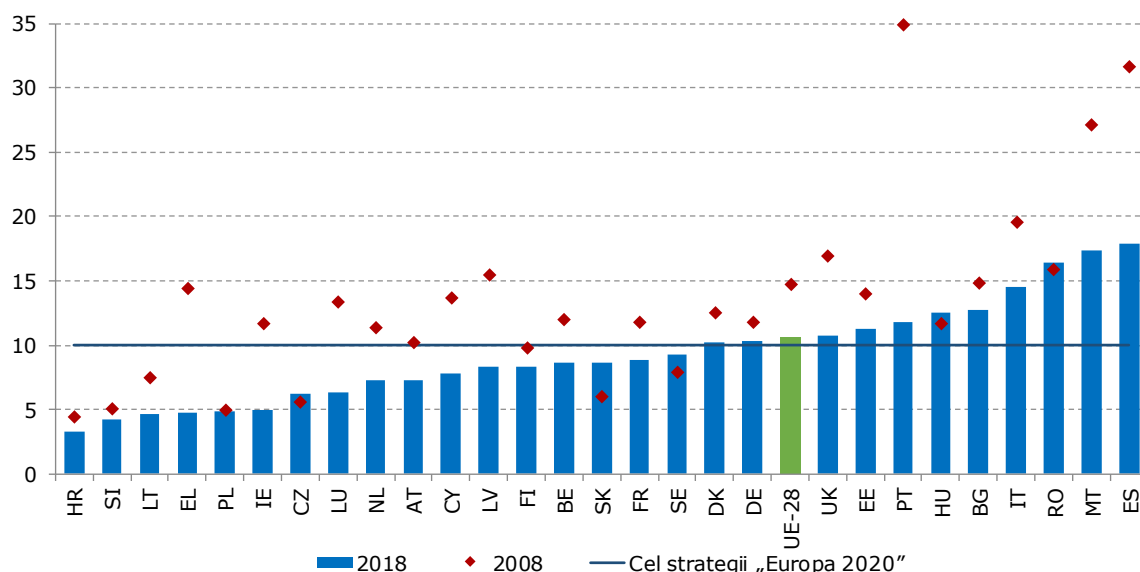
Źródło: Eurostat. Okres: wartości w 2018 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2017 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. Przerwy w szeregu w przypadku BE, DK, IE oraz MT.

Występują duże różnice między wskaźnikami wczesnego kończenia nauki w poszczególnych grupach ludności. W ujęciu średnim kształcenie i szkolenie przedwcześnie kończy mniej kobiet (8,9 %) niż mężczyzn (12,2 %). Ta różnica wynosząca 3,3 p.p. pozostawała w ciągu ostatniej dekady mniej więcej na tym samym poziomie (od 2008 r. zmniejszyła się jedynie o 0,7 p.p.). Zjawisko wczesnego kończenia nauki jest w dużym stopniu uzależnione od państwa urodzenia: w przypadku rodowitych mieszkańców wskaźnik wczesnego kończenia nauki jest niższy niż wśród osób urodzonych w innym państwie UE (odpowiednio 9,5 % i 19,2 %); różnica ta jest jeszcze większa, jeśli wziąć pod uwagę osoby urodzone poza UE, w przypadku których wskaźnik wczesnego kończenia nauki wynosi 20,7 %. Tym niemniej w przypadku tej ostatniej grupy odsetek ten zmniejszył się od 2008 r. o 8,9 p.p.

Wczesne kończenie nauki stanowi przeszkodę dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Osoby młode, które wczesnie kończą naukę, mają najczęściej braki wiedzy, kompetencji i kwalifikacji i muszą zmagać się z poważnymi, nieustannymi problemami na rynku pracy. W 2018 r. 53,8 % osób wczesnie kończących naukę było bezrobotnych lub biernych zawodowo. W związku z tym osoby takie są również bardziej zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

Wykres 21: Pomimo znacznych postępów nie osiągnięto jeszcze celu strategii „Europa 2020” w zakresie wczesnego kończenia nauki

Osoby wcześniej kończące naukę, lata 2009-2018 i cel strategii „Europa 2020” (w %)



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

Uwaga: wszystkie państwa: przerwa w szeregu czasowym w 2014 r. (przejście z ISCED 1997 na ISCED 2011); w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, z wyjątkiem Estonii, zmiana ISCED nie ma wpływu na porównywalność tego wskaźnika w czasie.

Ponad jedna piąta uczniów nie posiada minimalnych umiejętności podstawowych wymaganych w ich wieku, co podkreśla palącą konieczność poprawy systemów edukacji. Przeprowadzone przez OECD badanie w ramach Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) z 2018 r. wykazało, że średnio w UE wyniki we wszystkich dziedzinach od 2015 r. dalej się pogorszyły⁴⁷. W 2018 r. odsetek uczniów w Europie, którzy osiągają słabe wyniki⁴⁸, wynosi 21,7 % w nauce czytania, 22,4 % – w matematyce, a 21,6 % – w naukach przyrodniczych. Istnieją jednak uderzające różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi. W Estonii, Irlandii, Finlandii i Polsce osoby osiągające słabe wyniki w nauce czytania stanowiły mniej niż 15 % ogółu uczniów, natomiast Bułgaria, Cypr, Rumunia, Malta, Słowacja i Grecja zmagają się z ponad 30 % odsetkiem uczniów, którzy nie osiągnęli podstawowych poziomów umiejętności w nauce czytania. Wyniki w nauce są nadal w dużym stopniu uzależnione od statusu społeczno-ekonomicznego uczniów i od tego, czy pochodzą oni ze środowisk migracyjnych, co pokazuje, że edukacja niedostatecznie działa jako siła pobudzająca mobilność społeczną. W grupie uczniów osiągających słabe wyniki przeważają uczniowie o niższym statusie społeczno-ekonomicznym lub pochodzący ze środowisk migracyjnych. Mają oni trudności z osiągnięciem podstawowego poziomu umiejętności we wszystkich trzech dziedzinach. We wszystkich państwach członkowskich uczniowie, którzy pochodzą z najniższej usytuowanej kwarty społeczno-ekonomicznej, mają mniejsze szanse osiągnięcia minimalnego poziomu biegłości w czytaniu niż ich rówieśnicy pochodzący z najwyższej kwarty społeczno-ekonomicznej. Największe różnice między tymi

⁴⁷ Przegląd podstawowych kompetencji uczniów 15-letnich w ramach Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA), opracowanego przez OECD, przeprowadza się co trzy lata.

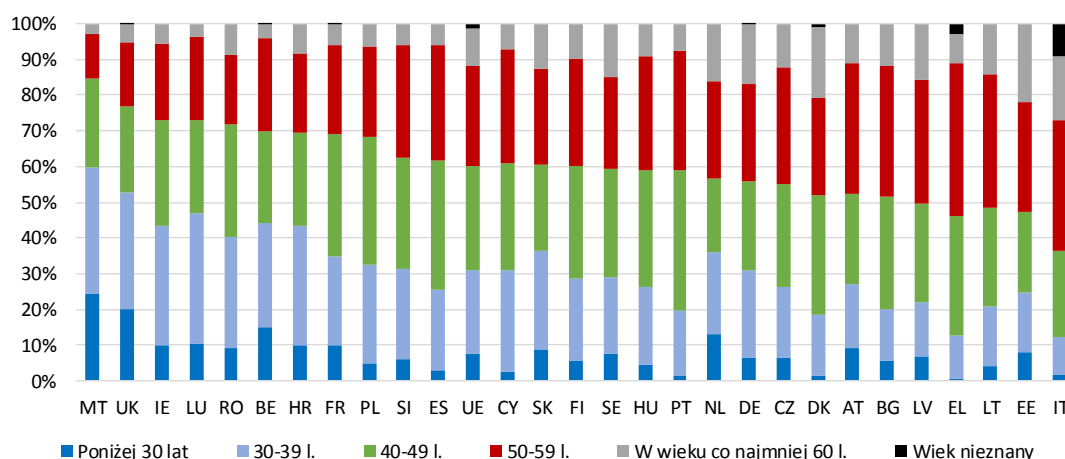
⁴⁸ PISA definiuje „osoby osiągające słabe wyniki w nauce” jako tych spośród 15-latków, których wyniki w zakresie umiejętności podstawowych sytuują się poniżej poziomu podstawowego umiejętności, który jest niezbędny do pełnego uczestnictwa w nowoczesnym społeczeństwie (tj. poziom 2).

dwie grupy wykazują Bułgaria, Rumunia, Węgry, Słowacja i Luksemburg, natomiast najmniejszy wpływ pochodzenia społeczno-ekonomicznego na wyniki uczniów obserwuje się w Estonii, Finlandii i Irlandii.

Objęcie Romów edukacją pozostaje wciąż nierozwiązaną kwestią z kilku przyczyn, do których należą segregacja szkolna, niewłączające nauczanie i bariery wynikające z głębokiego ubóstwa lub segregacji mieszkaniowej. Pomimo starań zmierzających do zwiększenia wskaźników uczestnictwa i ograniczenia wczesnego kończenia nauki mniej niż jedna piąta dzieci Romów dochodzi do wyższych poziomów kształcenia. Wskaźniki absencji i wczesnego kończenia nauki wynoszą w przypadku Romów 70 % i są tym samym znacznie wyższe niż te same wskaźniki dla innych kategorii uczniów i wyższe niż cel strategii „Europa 2020” dotyczący odsetka osób wczesnie kończących wynoszący 10 %⁴⁹.

Wykres 22: Kadra nauczycielska w państwach członkowskich starzeje się

Nauczyciele szkół średnich w podziale na grupy wiekowe (ISCED 2-3), 2017



Źródło: Eurostat, UOE, internetowy kod danych: [educ_uoe_perp01]. Ranking od najniższego do najwyższego odsetka nauczycieli w wieku co najmniej 50 lat. Dane dla IE obejmują tylko nauczycieli szkół średnich II stopnia. Dane dla DK obejmują zaś tylko nauczycieli szkół średnich I stopnia.

W szeregu państw członkowskich brakuje odpowiedniej liczby nauczycieli o wysokich kwalifikacjach, a kadra nauczycielska starzeje się. W 2017 r. było w UE około 8,8 mln nauczycieli szkolnych i akademickich na wszystkich poziomach kształcenia. Zgodnie z międzynarodowym badaniem OECD z 2018 r. dotyczącym nauczania i uczenia się (ang. *Teaching and Learning International Survey – TALIS*)⁵⁰ 34 % nauczycieli szkół średnich I stopnia pracuje w szkołach, w których uczy się co najmniej 10 % uczniów o szczególnych potrzebach, 19 % – w szkołach, w których ponad 30 % uczniów pochodzi z rodzin znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, zaś 32 % – w szkołach, w których co najmniej 1 % uczniów to uchodźcy. Niemniej jednak 23,5 % dyrektorów szkół zgłasza niedobór nauczycieli posiadających kompetencje w zakresie nauczania w środowisku wielokulturowym lub wielojęzycznym, a 37,8 % wskazuje na niedobór nauczycieli posiadających kompetencje w zakresie nauczania uczniów o specjalnych potrzebach. Ponadto

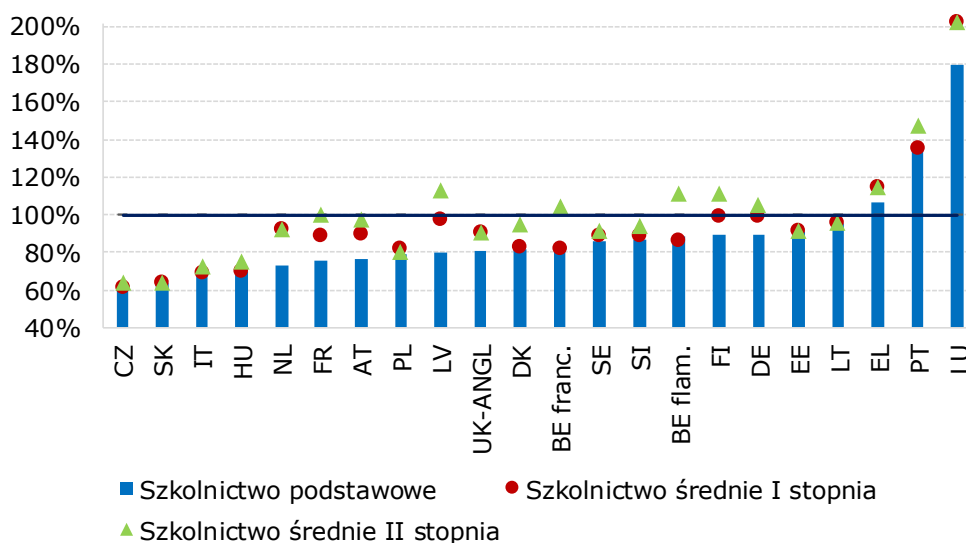
⁴⁹ Badanie FRA EU MIDIS II (2016).

⁵⁰ OECD (2018), Międzynarodowe badanie nauczania i uczenia się (TALIS) <http://www.oecd.org/education/talis/>.

w wielu państwach członkowskich dużym problemem jest brak wysoko wykwalifikowanych nauczycieli w każdej dziedzinie oraz coraz większa liczba starzejących się nauczycieli. Średnio 32,8 % nauczycieli szkół podstawowych i 39 % nauczycieli szkół średnich miało co najmniej 50 lat. Jeśli chodzi w szczególności o szkoły średnie, państwami najsilniej odczuwającymi skutki tego starzenia się są Włochy, Grecja, Estonia, Litwa i Łotwa, które mniej więcej w ciągu najbliższych dziesięciu lat będą musiały zastąpić około połowy swojej kadry nauczycielskiej (wykres 22).

Wykres 23: Nauczyciele często zarabiają mniej w porównaniu ze średnią pracowników z wykształceniem wyższym

Wynagrodzenia nauczycieli w stosunku do średniego wynagrodzenia pracowników z wykształceniem wyższym, 2016*



Źródło: OECD (2018), Education at a Glance 2018. *Rok odniesienia dla Czech i Finlandii – 2015; dla Francji, Włoch, Litwy i Niderlandów – 2014. Brak dostępnych danych dla BE, BG, CY, IE, ES, MT, HR oraz RO.

Zawód nauczyciela często nie jest szczególnie atrakcyjny. Nauczyciele zarabiają często znacznie mniej w porównaniu ze średnią pracowników z wykształceniem wyższym (wykres 23). W szczególności w Czechach, na Słowacji, we Włoszech i na Węgrzech nauczyciele na wszystkich poziomach kształcenia zarabiają średnio mniej niż 80 % poziomu zarobków innych pracowników z wykształceniem wyższym. Jedynie w Luksemburgu, Portugalii i Grecji wynagrodzenia nauczycieli na wszystkich poziomach kształcenia są wyższe niż wynagrodzenia innych osób z wykształceniem wyższym, natomiast na Łotwie, w Finlandii i Niemczech wyższe wynagrodzenie otrzymują jedynie nauczyciele poziomu średniego II stopnia. Znaczna liczba pracowników sektora oświaty ma również do czynienia z trudnymi warunkami pracy. Zgodnie z klasyfikacją opartą na szóstym europejskim badaniu warunków pracy⁵¹⁵² 19 % takich pracowników jest klasyfikowanych do profilu jakości pracy określanego jako „pod presją”, a 4 % pracuje w miejscach pracy „złej jakości”. Ponadto

⁵¹ Eurofound (2017), Social dialogue developments in the education sector in Europe [Dialog społeczny w sektorze edukacji w Europie], aktualizacja tematyczna EurWORK, 9 stycznia 2017 r. Na podstawie danych z szóstego europejskiego badania warunków pracy.

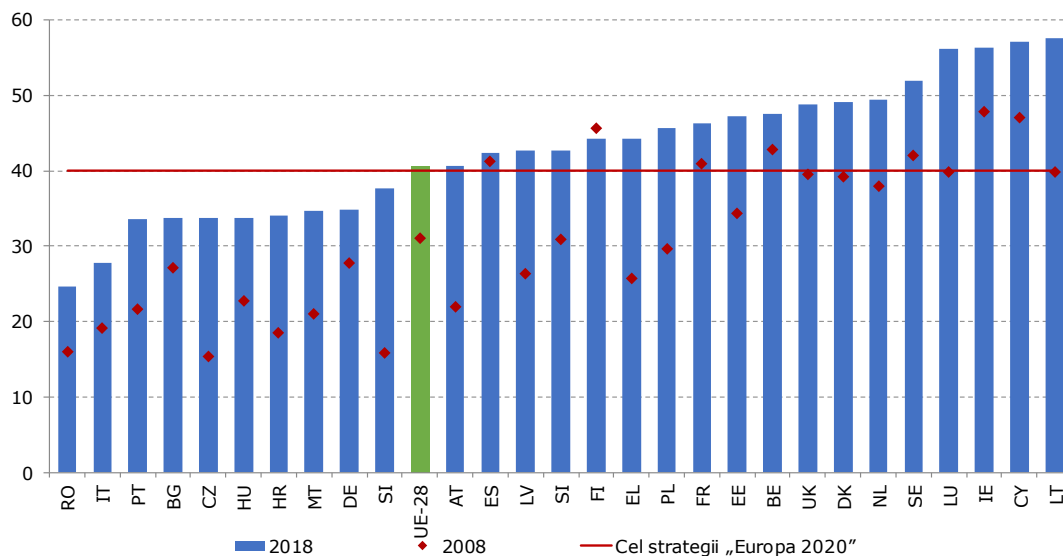
⁵² Eurofound (2016), Sixth European Working Conditions Survey – Overview report [Szóste europejskie badanie warunków pracy – sprawozdanie ogólne], Urząd Publikacji UE, Luksemburg.

zawód nauczyciela wydaje się być nieatrakcyjnym dla mężczyzn. W Europie wykonują go głównie kobiety: stanowią one 95,7 % kadry przedszkolnej, 85,5 % ogółu nauczycieli szkół podstawowych i 64,7 % nauczycieli szkół średnich. Ponadto, aby zwiększyć atrakcyjność zawodu nauczyciela, można by jeszcze bardziej ulepszyć programy integracji zawodowej i programy mentoringu na wczesnym etapie kariery nauczycielskiej, a także możliwości ustawicznego doskonalenia zawodowego. Chociaż zgodnie z badaniem OECD TALIS z 2018 r. ponad 92 % nauczycieli w całej UE regularnie uczestniczy w ustawicznym doskonaleniu zawodowym, nauczyciele ci zgłaszają również, że istotnymi przeszkodami dla ich aktywnego uczestnictwa w tego rodzaju działaniach są konflikt z harmonogramem pracy, brak zachęt, koszty szkoleń lub rozbieżności między dostępnymi programami a rzeczywistymi potrzebami.

UE jako całość osiągnęła docelowy poziom 40 % osób z wyższym wykształceniem na dwa lata przed zakładanym terminem. W 2018 r. odsetek osób w wieku 30–34 lat, które ukończyły studia wyższe lub równoważne, wyniósł 40,7 % (wykres 24). Chociaż w ciągu ostatniej dekady wszystkie państwa członkowskie poprawiły swoje wyniki, dziesięć z nich miało w 2018 r. nadal niższy odsetek uzyskania wyższego wykształcenia niż cel określony w strategii „Europa 2020”. Rumunia i Włochy, dwa państwa członkowskie, w których odsetek osób z wyższym wykształceniem jest najniższy (odpowiednio 24,6 % i 27,8 %), odnotowały od 2008 r. postępy w tym zakresie odpowiednio o 53 % i 45 %, podczas gdy w tym samym okresie ogólny wskaźnik postępu na poziomie UE wyniósł 31 %. Na Słowacji i w Czechach odsetek osób z wyższym wykształceniem wzrósł od 2008 r. ponad dwukrotnie. Ponadto w krajach takich jak Szwecja, Luksemburg, Irlandia, Cypr i Litwa wykształcenie wyższe posiada ponad 50 % osób w wieku 30–34 lat. To optymistyczna wiadomość, ponieważ wskaźnik zatrudnienia wśród młodych absolwentów szkół wyższych jest zazwyczaj znacznie wyższy niż w przypadku absolwentów, którzy uzyskali niższy poziom kwalifikacji. Niemniej jednak w UE utrzymują się znaczne różnice, jeśli chodzi o średni odsetek uzyskiwania wyższego wykształcenia przez mężczyzn i kobiety (odpowiednio 35,7 % i 45,8 % w 2018 r.), i w ciągu ostatnich dziesięciu lat przepaść ta stale rośnie. Pomimo pozytywnych tendencji w 2018 r. uzyskiwanie wyższego wykształcenia wciąż stoi w korelacji z państwem urodzenia, gdyż w przypadku osób urodzonych poza UE średni odsetek osób z wyższym wykształceniem (35,8 %) jest o około 5 p.p. niższy niż w przypadku osób urodzonych w UE.

Wykres 24: Cel strategii „Europa 2020” dotyczący wykształcenia wyższego został osiągnięty, ale różnice między państwami członkowskimi utrzymują się

Odsetek osób z wykształceniem wyższym, lata: 2008, 2018, oraz cel strategii „Europa 2020” (%)



Źródło: Eurostat, BAEL, internetowy kod danych: [edat_lfse_03]. Wskaźniki obejmują odsetek całości populacji w wieku 30–34 lat posiadających wykształcenie wyższe (ISCED 5-8). W 2014 r. wystąpiła przerwa w szeregu z powodu wprowadzenia nowej klasyfikacji ISCED; dane za 2017 r. nie są wiarygodne dla LU z powodu małej liczebności próby.

Potrzeby inwestycyjne w dziedzinie kształcenia i szkolenia są znaczne, a wydatki na edukację utrzymują się w ostatnich latach na stałym poziomie. Dla zapewnienia wszystkim dzieciom dostępu do wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki, renowacji szkół w celu dostosowania ich do nowych metod pedagogicznych i technologii cyfrowych lub przyciągnięcia najlepszych nauczycieli odpowiednimi wynagrodzeniami i możliwościami rozwoju zawodowego konieczne są odpowiednie inwestycje w systemy kształcenia i szkolenia. Jednakże mimo zwiększonych potrzeb inwestycyjnych wydatki na edukację uległy w ostatnim dziesięcioleciu stagnacji lub nawet zmniejszyły się. W 2017 r. na kształcenie i szkolenie przeznaczano w UE średnio 4,6 % PKB. Wskaźnik ten zmniejsza się od 2009 r., kiedy to wynosił 5,2 %. Ponadto między państwami członkowskimi istnieją znaczne różnice. Podczas gdy Szwecja, Dania i Belgia wydają na kształcenie ponad 6 % swojego PKB, w Rumunii na wydatki te przeznacza się mniej niż 3 % PKB. Natomiast Irlandia, Bułgaria, Słowacja, Grecja, Włochy i Hiszpania wydają od 3 % do 4 % PKB. Jeśli chodzi o udział wydatków na edukację w łącznych wydatkach publicznych w UE, to w 2017 r. wyniósł on 10,2 % i wartość ta utrzymuje się na stabilnym poziomie od 2012 r., po spadku o prawie pół punktu procentowego od najwyższego poziomu zanotowanego przed kryzysem (10,6 % w 2008 r.). Jedyną niewielką dodatnią tendencją na poziomie UE odnotowano w zakresie realnej zmiany wydatków na edukację w ujęciu rok do roku (+0,5 % w latach 2016–2017). Biorąc pod uwagę, że luka inwestycyjna w zakresie infrastruktury edukacyjnej ma do 2040 r. wynieść około 500 mld EUR⁵³, ta stagnacja wydatków na edukację stanowi poważny problem. Mapowanie potrzeb inwestycyjnych dotyczących infrastruktury

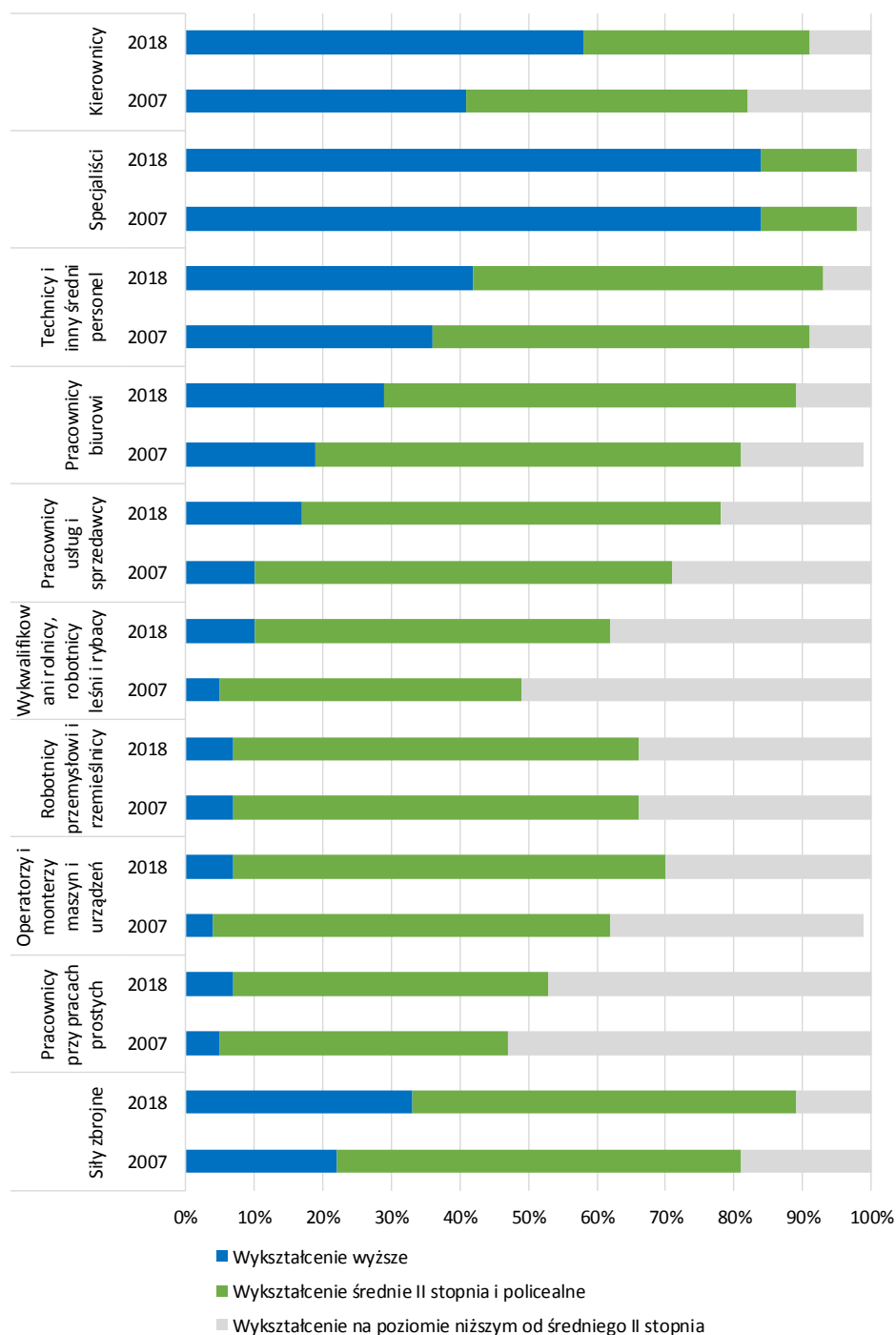
⁵³ Europejski Bank Inwestycyjny (2018), EU Financing Policy in the Social Infrastructure Sectors. Implications for the EIB's sector and lending policy [Polityka finansowania UE w sektorze infrastruktury społecznej. Skutki dla polityki sektorowej i kredytowej EBI]. Sprawozdanie końcowe (https://institute.eib.org/wp-content/uploads/2018/11/EIB_Final-report.pdf).

i usług w dziedzinie edukacji na poziomie państw członkowskich, z uwzględnieniem specyfiki krajowej, może pomóc w opracowaniu inteligentnych i przyszłościowych strategii inwestycyjnych.

Pracownicy o średnich kwalifikacjach nadal stanowią największą grupę ogółu zatrudnionych, ale udział stanowisk średniego szczebla w zatrudnieniu ogółem maleje. Średnio wykwalifikowane osoby dorosłe zajmowały większość miejsc pracy we wszystkich grupach zawodowych, z wyjątkiem stanowisk kierowniczych, wolnych zawodów i zatrudnienia przy pracach prostych (wykres 25). Jednakże udział zatrudnienia na stanowiskach średniego szczebla spada, wpisując się w długofalową tendencję w strukturze zatrudnienia na rynku pracy. W szczególności, w latach 2002–2018 udział miejsc pracy wymagających średniego poziomu kwalifikacji w UE zmniejszył się, w ujęciu średnim, o około 13 p.p., natomiast udział miejsc pracy wymagających niskich i wysokich kwalifikacji wzrósł odpowiednio o 5 i 7 p.p. (Komisja Europejska, LMWD, 2019). Oprócz zmian w zakresie popytu na umiejętności ma miejsce proces podnoszenia kwalifikacji, który prowadzi również do zmian w zakresie podaży umiejętności. W szczególności doszło do znacznego wzrostu liczby osób z wykształceniem wyższym wśród zatrudnionych dorosłych, co zwiększyło liczbę dorosłych o takim poziomie kwalifikacji o prawie 23 mln osób (wzrost o prawie 41 %). Wynikiem tego jest wyraźna tendencja wzrostowa popytu na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą na wszystkich szczeblach zatrudnienia, natomiast dla pracowników z jedynie niskim wykształceniem pozostaje coraz mniej miejsc pracy, i to nie tylko w zawodach wysokiego szczebla, ale również na stanowiskach szczebla średniego i (szczególnie) niskiego (Komisja Europejska, ESDE, 2018). Szybko zmieniające się zapotrzebowanie na siłę roboczą o bardziej kompleksowych umiejętnościach przyczynia się do zwiększenia niedopasowania umiejętności w wielu państwach członkowskich (Komisja Europejska, LMWD, 2019).

Wykres 25: Większość miejsc pracy zajmują średnio wykwalifikowane osoby dorosłe

Struktura podaży i popytu na pracę i umiejętności, UE 28, lata 2007 i 2018



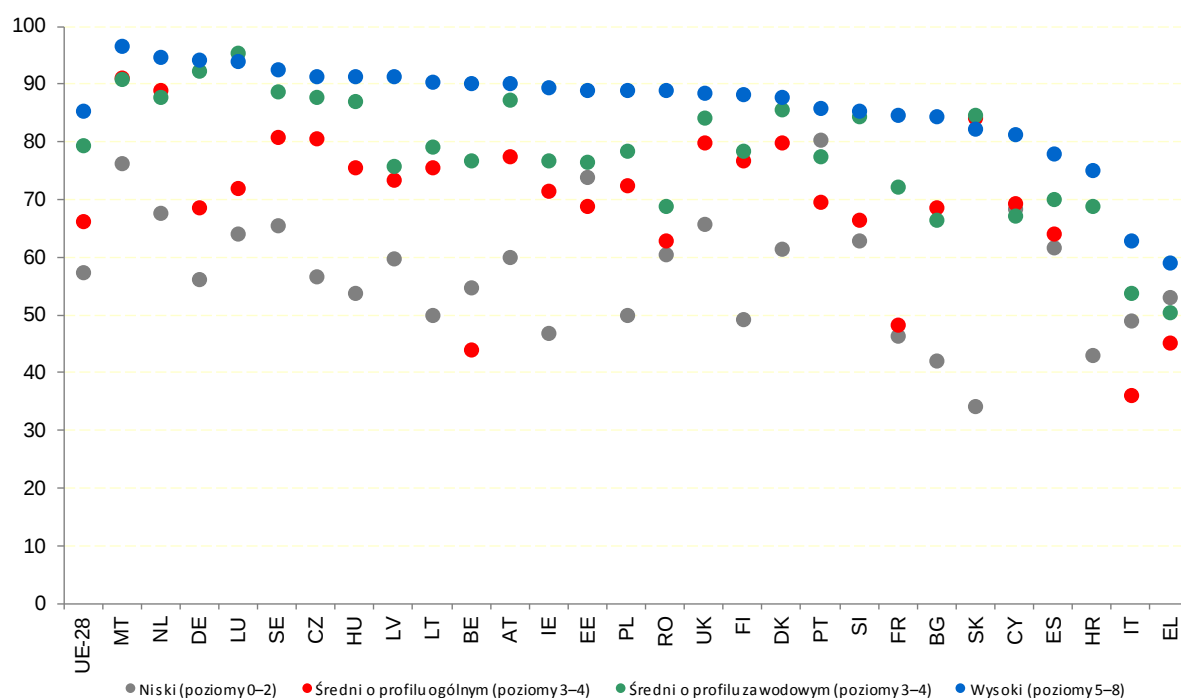
Źródło: Eurostat, BAEL UE, internetowy kod danych [[lfsa_egised](#)].

Wykształcenie wyższe i kwalifikacje na średnim poziomie zawodowym są skorelowane z wyższym wskaźnikiem zatrudnienia. Osoby dorosłe o niskich kwalifikacjach często znajdują się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy w porównaniu z rówieśnikami, których edukacja trwała dłużej. W UE stosunek osób dorosłych o niskich kwalifikacjach do liczby miejsc pracy wymagających niskich kwalifikacji wynosi średnio trzy do jednego (Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu na 2019 r.). Innymi słowy, liczba osób dorosłych o niskich kwalifikacjach jest trzykrotnie wyższa niż liczba miejsc pracy, które wymagają jedynie niskiego poziomu kwalifikacji. W przypadku osób o niskich kwalifikacjach może to

w efekcie prowadzić do osłabienia więzi z rynkiem pracy, większej liczby przypadków niepewnych form zatrudnienia oraz ryzyka oddalenia się od rynku pracy. W ujęciu średnim w 2018 r. zatrudnionych było tylko 57 % osób w wieku 20–34 lat z niskim poziomem wykształcenia (nieuczestniczących już w kształceniu ani szkoleniu). Natomiast wskaźnik zatrudnienia wśród niedawnych absolwentów o średnim poziomie kwalifikacji ogólnych wynosił 66,3 %, wśród absolwentów o średnim poziomie kwalifikacji zawodowych – 79,5 %, zaś wśród absolwentów z wykształceniem wyższym – 85,5 %. Te różnice wskaźników zatrudnienia ze względu na poziom wykształcenia bardzo się różnią w poszczególnych państwach członkowskich i są zazwyczaj większe przy porównywaniu osób o niskim i średnim poziomie wykształcenia (zob. wykres 26). W około połowie państw członkowskich wskaźnik zatrudnienia osób o niskim poziomie wykształcenia jest o ponad 20 p.p. niższy niż ten sam wskaźnik dla osób z wykształceniem średnim.

Wykres 26: Młodzi absolwenci z wykształceniem wyższym lub kwalifikacjami zawodowymi na poziomie średnim mają lepsze perspektywy na rynku pracy

Wskaźniki zatrudnienia niedawnych absolwentów w wieku 20–34 lat według poziomu wykształcenia, 2018 r. (%)



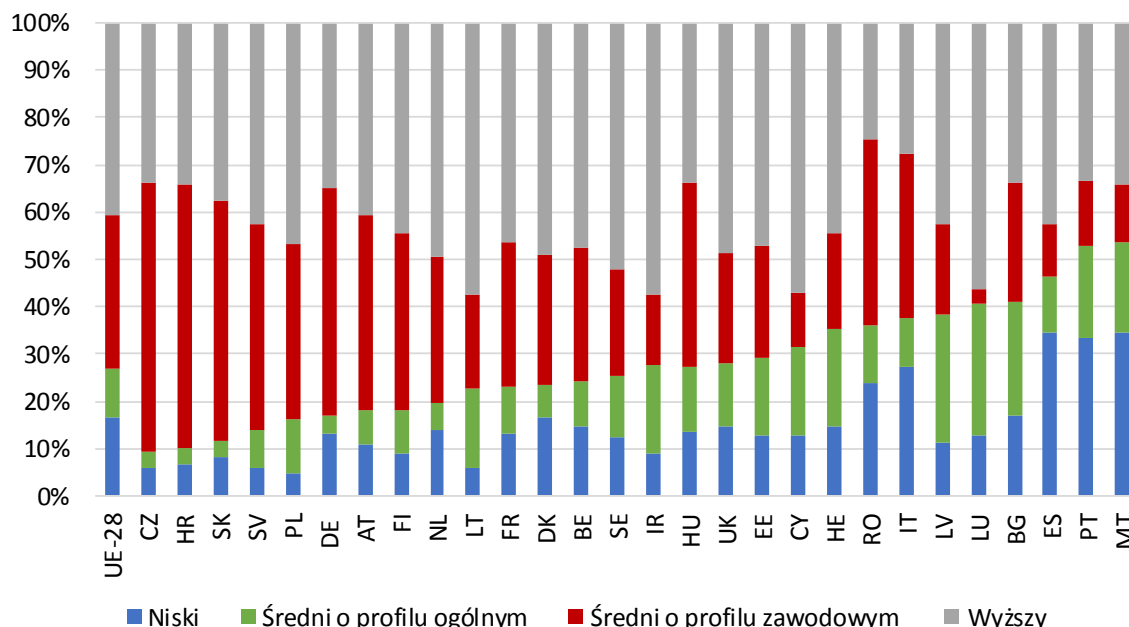
Źródło: Eurostat, BAEL UE, 2018, internetowy kod danych [edat lfse 24]. Uwagi: Dane dotyczące wskaźnika zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach obejmują wszystkie młode osoby dorosłe w wieku 20-34 lat, które nie uczestniczą w kształceniu ani szkoleniu bez względu na to, jak dawno zakończyły kształcenie. Dane w przypadku osób o średnich i wysokich kwalifikacjach obejmują jedynie osoby, które ukończyły kształcenie 1–3 lat przed badaniem. Dane nie obejmują osób, które nadal uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu.

Ponad jedna czwarta młodych dorosłych nie posiada poziomu kwalifikacji odpowiedniego dla rynku pracy. Jak przedstawiono w poprzednim akapicie, uzyskanie wykształcenia wyższego lub kwalifikacji zawodowych poziomu średniego jest skorelowane z lepszymi wynikami wskaźnika zatrudnienia. Tymczasem jednak 10,3 % osób w grupie wiekowej 30–34 lat (po ukończeniu przez większość młodych ludzi początkowego kształcenia i szkolenia) osiągnęło tylko kwalifikacje ogólne poziomu średniego, a 16,4 % – kwalifikacje poniżej dyplomu ukończenia szkoły średniej II stopnia (tj. niski poziom kwalifikacji). Z liczb tych wynika, że ponad jedna czwarta młodych dorosłych w UE nie

uzyskuje kwalifikacji mających bezpośredni związek z rynkiem pracy. Istnieją jednak znaczne różnice między państwami. I tak na przykład w Czechach lub Chorwacji odsetek ten wynosi mniej niż 10 %, natomiast na Malcie i w Portugalii przekracza on 50 % (wykres 27).

Wykres 27: Ponad jedna czwarta młodych dorosłych nie uzyskuje poziomu kwalifikacji odpowiedniego dla rynku pracy

Poziom i orientacja uzyskanego wykształcenia wśród młodych ludzi w wieku 30–34 lat, 2018 r.



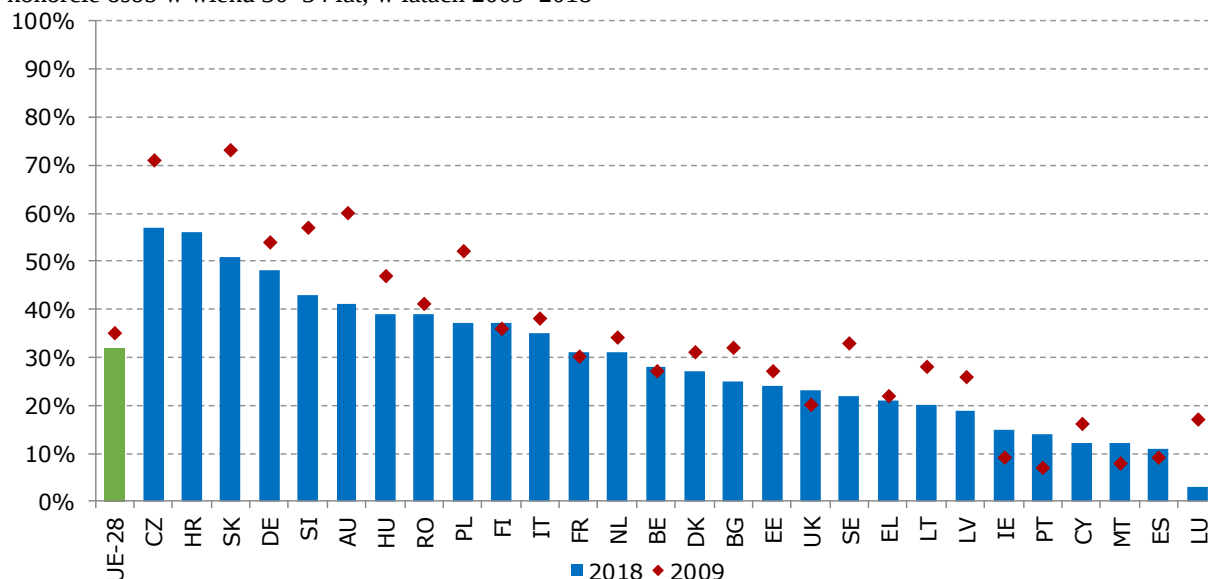
Źródło: Eurostat, BAEL, internetowe źródło danych [edat lfs 9914].

Kształcenie i szkolenie zawodowe (VET) na poziomie średnim może w dużym stopniu przyczynić się do dostosowania zapewniania umiejętności do przemian na rynku pracy, jednak odsetek młodych dorosłych z tego rodzaju kwalifikacjami maleje. Ścieżka kształcenia i szkolenia zawodowego otwiera dobre perspektywy zatrudnienia na rynku pracy: 80 % absolwentów kształcenia i szkolenia zawodowego znajduje swoje pierwsze długoterminowe zatrudnienie w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia nauki⁵⁴. Odsetek młodych dorosłych o średnim poziomie kwalifikacji uzyskanych w ramach VET wśród osób w wieku 30–34 lat spadł jednak w UE z 35 % w 2009 r. do 32,4 % w 2018 r. Było to wynikiem połączenia dwóch tendencji: z jednej strony zmniejszenia się liczby osób wcześniej kończących naukę, a z drugiej strony wzrostu odsetka osób z wyższym wykształceniem. W wielu państwach członkowskich utrzymuje się stały brak atrakcyjności VET – częściowo ze względu na powszechne błędne wyobrażenia o VET, a częściowo z powodu niedostatecznej jakości i przydatności programów kształcenia i szkolenia zawodowego.

⁵⁴ CEDEFOP, 2012, From Education to working life. Labour market outcomes of vocational education and training [Od edukacji do życia zawodowego. Efekty kształcenia i szkolenia zawodowego na rynku pracy]. https://www.cedefop.europa.eu/files/3063_en.pdf

Wykres 28: Odsetek młodych dorosłych o średnich kwalifikacjach uzyskanych w ramach VET wykazuje tendencję spadkową

Liczba młodych dorosłych w wieku 30–34 lat o kwalifikacjach uzyskanych w ramach VET i ich udział w łącznej kohorcie osób w wieku 30–34 lat, w latach 2009–2018



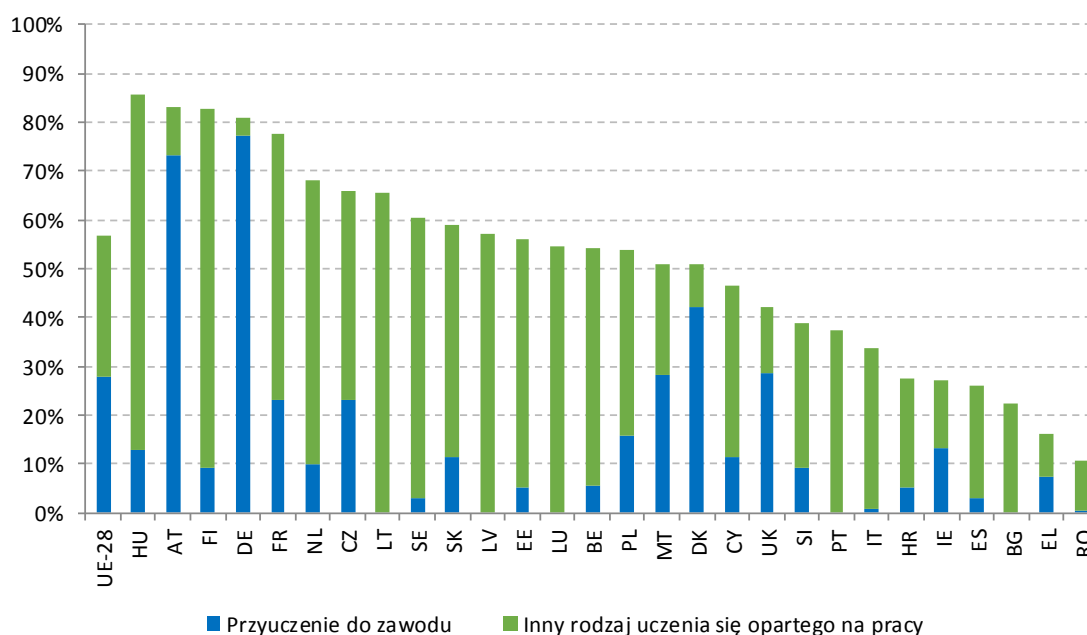
Źródło: Eurostat, BAEL, internetowy kod danych [edat lfs 9914]. Uwagi: Dane za 2009 r. opierają się na module *ad hoc* badania aktywności ekonomicznej ludności dotyczącym młodzieży na rynku pracy. Definicje VET z 2009 r. i 2018 r. mogą nie być w pełni porównywalne, ale oba źródła obejmują tylko VET na poziomie średnim (tj. szkoły średnie II stopnia lub szkoły policealne). Dane za 2009 r. zostały dostarczone przez Eurostat jako specjalna ekstrakcja dla DG EMPL.

Przyuczanie do zawodu i inne formy uczenia się opartego na pracy znacznie ułatwiają młodym ludziom wchodzenie na rynek pracy. W 2016 r. w UE zatrudnionych było tylko 63,2 % młodych dorosłych, którzy nie uczestniczyli w uczeniu się opartym na pracy, 69,1 % osób z doświadczeniem zdobytym w ramach obowiązkowych staży i aż 83,7 % osób posiadających doświadczenie zdobyte w ramach przyuczania do zawodu. Jednakże w 2016 r. tylko 56,7 % młodych dorosłych, którzy ukończyli kształcenie i szkolenie zawodowe, uczestniczyło w uczeniu się opartym na pracy, przy czym 27,8 % brało udział w programach mających charakter przyuczania do zawodu, a 28,9 % skorzystało z innych rodzajów uczenia się opartego na pracy. Z powyższego wynika, że w celu udoskonalania uczenia się opartego na pracy, a co za tym idzie – poprawy jakości VET i jego adekwatności do potrzeb rynku pracy – oferty kształcenia i szkolenia zawodowego mogłyby obejmować główne elementy stałe, jak i elementy elastyczne, by zapewnić osobom uczącym się umiejętności zawodowe i kluczowe kompetencje niezbędne na rynku pracy. Można to osiągnąć poprzez podejście oparte na efektach uczenia się, szkolenie praktyczne i zdobywanie kwalifikacji w trakcie pracy⁵⁵.

⁵⁵ Opinia Komitetu Doradczego ds. Szkolenia Zawodowego w sprawie przyszłości VET, 2019.

Wykres 29: Jedynie około połowa osób korzystających z VET uczestniczy w uczeniu się opartym na pracy

Odsetek młodych dorosłych (w wieku 15–34 lat) o kwalifikacjach zdobytych w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego na poziomie średnim, uczestniczących w uczeniu się opartym na pracy, 2016 r.



Źródło: Eurostat, moduł *ad hoc* badania BAEL dotyczącego młodzieży na rynku pracy, 2016 r., internetowy kod danych [lfsa_16feduc]. Uwaga: VET na poziomie średnim obejmuje kształcenie i szkolenie średnie II stopnia lub policealne.

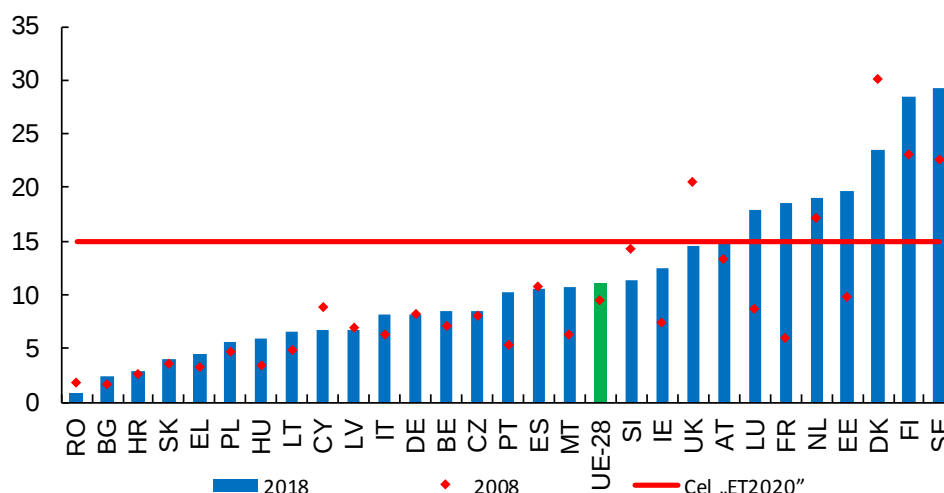
Istnieją znaczne możliwości zwiększenia dostępu do kształcenia dorosłych oraz stymulowania uczenia się wśród dorosłych⁵⁶. W strategii dotyczącej kształcenia i szkolenia (ET 2020) Rada określiła poziom odniesienia, którego celem jest osiągnięcie odsetka co najmniej 15 % dorosłej ludności (w wieku 25–64 lat) uczestniczącej w kształceniu i szkoleniu w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie. W latach 2008–2018 odnotowano niewielkie postępy w zakresie tego wskaźnika w UE: uczestnictwo w kształceniu dorosłych wzrosło jedynie o 1,7 p.p. z 9,4 % do 11,1 %, czyli poniżej celu ET 2020 (wykres 30). Liczby te mogą stanowić poważną przeszkodę dla skuteczności aktywnej polityki rynku pracy (zob. również sekcja 3.3). Najniższe wskaźniki kształcenia dorosłych obserwuje się w Rumunii, Bułgarii, Chorwacji, na Słowacji, w Grecji i Polsce (poniżej 5 % populacji dorosłych),

⁵⁶ DG EMPL współpracowała z państwami członkowskimi (konsultując się z DG EAC) w celu opracowania kompleksowych ram analizy porównawczej w zakresie umiejętności dorosłych i systemów kształcenia dorosłych w UE, przyjmując perspektywę porównawczą między państwami. Te ramy analizy porównawczej zostały zatwierdzone przez Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej pod koniec 2018 r. i opierają się na trzyetapowym podejściu. Na pierwszym etapie omawia się szeroko pojęte główne wyzwania w zakresie umiejętności dorosłych i uczenia się dorosłych oraz określa się zestaw wskaźników rezultatu wysokich poziomów (wskaźniki zatrudnienia, wydajność i niedopasowanie umiejętności). Na drugim etapie określa się zbiór wskaźników realizacji celu, w tym odsetek osób dorosłych o średnich i wysokich umiejętnościach, udział dorosłych w uczeniu się, umiejętności cyfrowe oraz odsetek miejsc pracy wymagających średnich i wysokich kwalifikacji. Na trzecim etapie stosuje się podejście tematyczne w celu określenia kluczowych mechanizmów politycznych, które skutecznie poprawiają wydajność systemów kształcenia dorosłych i systemów uczenia się: (i) poradnictwo dotyczące możliwości uczenia się; (ii) inicjatywy mające na celu włączenie do nauki grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak bezrobotni i osoby o niskich kwalifikacjach; oraz (iii) środki wspierania przedsiębiorstw i zachęcania ich do szkolenia swoich pracowników. W niniejszej sekcji przedstawiono wskaźniki związane z poszczególnymi dziedzinami, o których mowa powyżej.

natomiast najwyższe wskaźniki są w Szwecji, Finlandii i Danii (powyżej 20 %). Dziewięć państw członkowskich (w tym Zjednoczone Królestwo, a w mniejszym stopniu również Słowenia i Dania) odnotowało w ostatnim dziesięcioleciu pogorszenie sytuacji w tej dziedzinie, natomiast do krajów, w których obserwuje się najbardziej zauważalne postępy, należą: Francja, Szwecja, Estonia, Luksemburg, Irlandia i Portugalia (o wzroście powyżej 5 p.p.). Z niedawnego badania przeprowadzonego przez Wspólne Centrum Badawcze wynika, że jako narzędzie uczenia się przez całe życie do celów nabywania nowych kwalifikacji zawodowych i podnoszenia umiejętności w coraz większym stopniu wykorzystywane są innowacje w kształceniu online, takie jak masowe, otwarte kursy internetowe (MOOC)⁵⁷. Według danych od światowych dostawców MOOC w 2018 r. 20 mln nowych osób zapisało się na co najmniej jeden kurs kształcenia online, a łączna liczba osób uczących się przekroczyła 100 mln. Pracownicy postrzegają MOOC jako użyteczne narzędzie zdobywania nowych umiejętności potrzebnych na rynku pracy i odświeżania wiedzy w swojej dziedzinie. Jednak nie wszystkie osoby posiadają umiejętności cyfrowe niezbędne do uczestnictwa w masowych, otwartych internetowych kursach edukacyjnych. W istocie, osoby uczestniczące w MOOC są zazwyczaj dobrze wykształcone i mają już solidny poziom kompetencji cyfrowych⁵⁸.

Wykres 30: Odsetek dorosłych uczestniczących w procesie uczenia się jest niski i znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich

Odsetek dorosłych (w wieku 25–64 lat) uczestniczących w kształceniu i szkoleniu, 2008 r. i 2018 r.



Źródło: Eurostat, BAEL 2018, kod danych online [trng_ifs_01].

Poziom umiejętności cyfrowych rośnie powoli i nadal istnieją ogromne rozbieżności między państwami. W 2017 r. w UE średnio 57 % ludności w wieku 16–74 lat posiadało przynajmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (1 p.p. więcej niż w 2016 r.). Niski poziom umiejętności cyfrowych może mieć wpływ na wydajność i potencjał wzrostu gospodarczego,

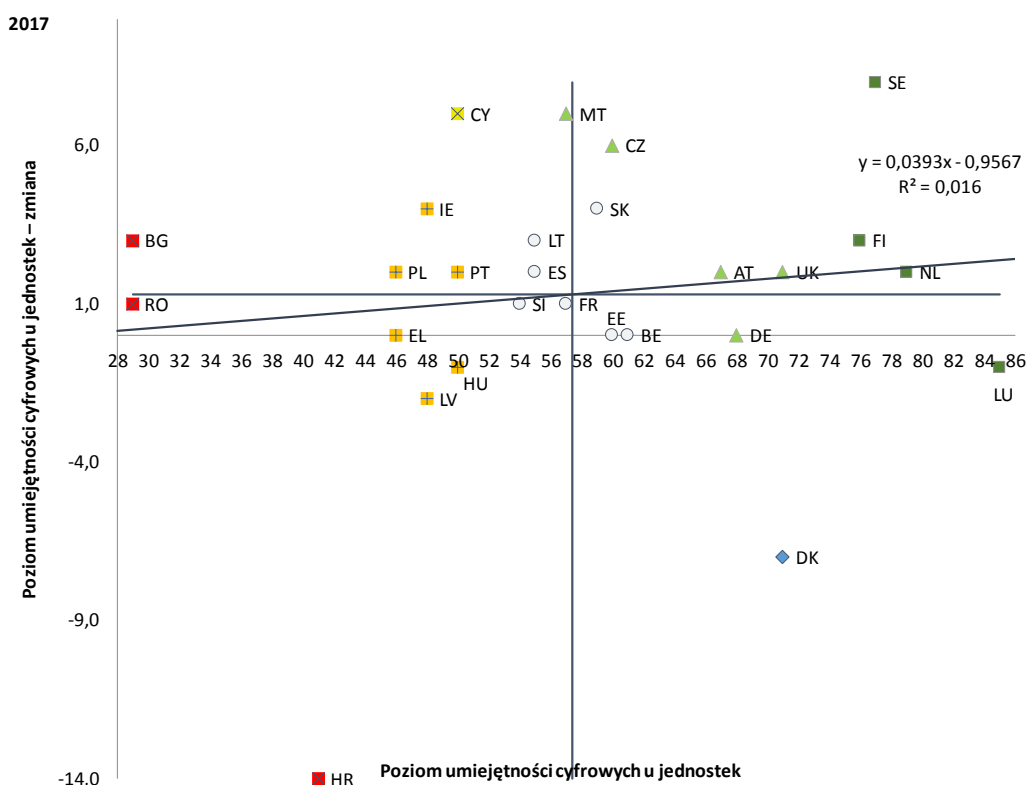
⁵⁷ Gonzalez Vazquez, I., Milasi, S., Carretero Gomez, S., Napierala, J., Robledo Bottcher, N., Jonkers, K. i Goenaga Beldarrain, X. i in. (2019). The changing nature of work and skills in the digital age. [Zmieniający się charakter pracy i umiejętności w epoce cyfrowej.] Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

⁵⁸ Castaño-Muñoz, J., Kreijns, K., Kalz, M., i Punie, Y., Does digital competence and occupational setting influence MOOC participation? Evidence from cross-course survey [Czy umiejętności cyfrowe i środowisko pracy mają wpływ na uczestnictwo w MOOC? Wyniki badania międzykursowego]. Journal of Computing in Higher Education, 29(1), 2017, s. 28–46.

ale również na wykluczenie społeczne znacznej części społeczeństwa, z uwagi na zmieniające się sposoby świadczenia usług i wpływ technologii na rynek pracy. Poziom ten jest szczególnie niski w Bułgarii, Rumunii i Chorwacji („sytuacje krytyczne”). W sześciu innych państwach (w Grecji, Polsce, Portugalii, na Łotwie, w Irlandii oraz na Węgrzech, wszystkich oznaczonych jako „wymagające obserwacji”) jest on relatywnie wyższy (około 50 %), ale wciąż jest niski w porównaniu ze średnią. Najlepsze wyniki osiągają Luksemburg, Niderlandy, Szwecja i Finlandia, gdzie wskaźniki przekraczają 75 %. Niezależnie od poziomu podstawowych umiejętności cyfrowych około połowa ludności UE nie osiąga satysfakcjonującego poziomu umiejętności korzystania z internetu; tylko jedna piąta może się pochwalić zaawansowanym poziomem umiejętności⁵⁹. Użytkownicy internetu stanowią ponad 70 % ludności w trzech państwach (Finlandii, Szwecji i Luksemburgu). W jednej czwartej państw członkowskich (w Polsce, Portugalii, na Cyprze, w Grecji, we Włoszech, w Rumunii i Bułgarii) odsetek ludności posiadający umiejętności korzystania z internetu wynosi poniżej 40 %. Jedna trzecia osób, które potrafią korzystać z internetu, nie przetwarza w sposób aktywny treści – na przykład nie edytuje tekstu nawet w podstawowym zakresie.

Wykres 31: Obserwuje się znaczne różnice między państwami członkowskimi pod kątem podstawowych umiejętności cyfrowych

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



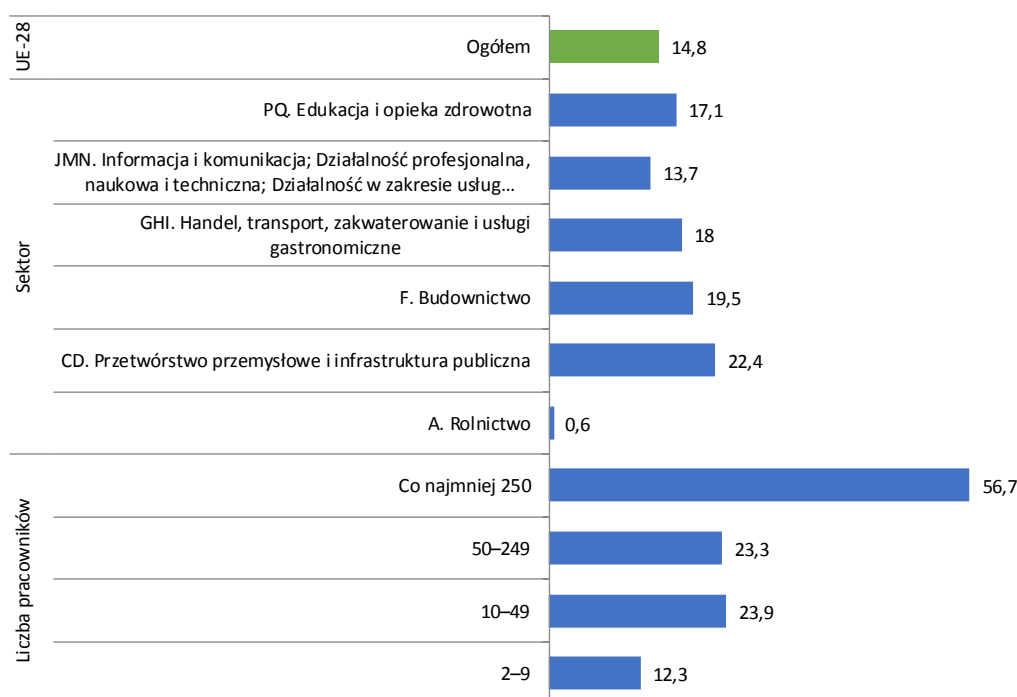
Źródło: Eurostat. Okres: wartości w 2017 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2016 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. Brak dostępnych danych dla IT.

⁵⁹ Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego 2019, Komisja Europejska.

Spory odsetek pracowników nie wydaje się przygotowany do sprostania rosnącemu zapotrzebowaniu na umiejętności cyfrowe⁶⁰. Według ostatniego badania Wspólnego Centrum Badawczego około jedna siódma pracodawców w UE (15 %) uważa, że niektórzy z ich pracowników nie potrafią biegle posługiwać się technologiami cyfrowymi przy wykonywaniu obowiązków zawodowych, w związku z czym zgłaszają oni niedobory umiejętności cyfrowych swoich pracowników. Stanowi to problem, biorąc pod uwagę wzrastającą cyfryzację różnych obszarów życia i pracy oraz spodziewaną automatyzację szeregu zadań związanych z pracą. W istocie, około 90 % zawodów wymaga obecnie umiejętności cyfrowych. Brak formalnych wyższych kwalifikacji zawodowych można nadrobić umiejętnościami cyfrowymi, lecz brak umiejętności cyfrowych jest nie do skompensowania i może mieć poważny wpływ na perspektywy zarobkowe. Jak wynika z wykresu 32, więksi pracodawcy częściej niż mniejsi zgłaszają braki w umiejętnościach cyfrowych. Ponadto duzi pracodawcy częściej niż mali dysponują środkami finansowymi na inwestycje w nowe technologie cyfrowe, co bezpośrednio przekłada się na wyższe zapotrzebowanie na pracowników posiadających umiejętności cyfrowe.

Wykres 32: Rosnącemu zapotrzebowaniu na umiejętności cyfrowe nie odpowiada podaż umiejętności pracowników

Miejsca zatrudnienia, w których zgłaszane są braki umiejętności cyfrowych, w podziale na sektor i wielkość, UE-28 (% miejsc zatrudnienia)



Źródło: Komisja Europejska, WBC, 2019 r.

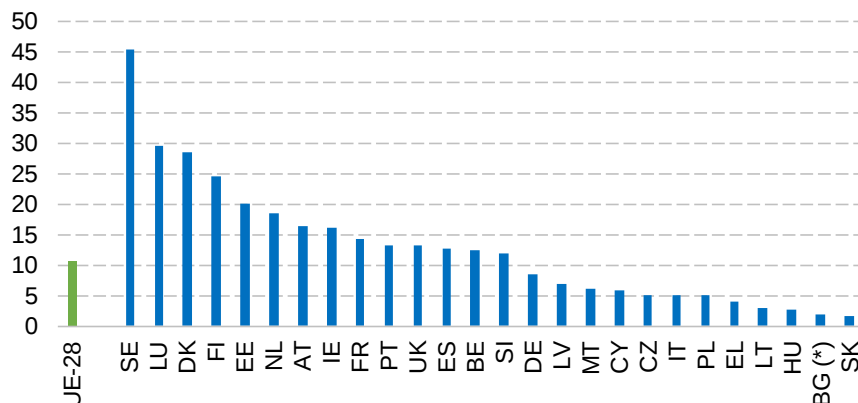
Uwaga: W odpowiedzi na pytanie: „Proszę podać w przybliżeniu szacunkową liczbę lub odsetek pracowników wykonujących tego typu zadania oraz wskazać, ilu z nich wykonuje te zadania biegle. Uwaga: biegły pracownik to taki, który jest w stanie wykonać pracę lub zadanie na wymaganym poziomie.” Liczba ważnych odpowiedzi: 4 569; N = 5 634 045.

Źródło: Europejskie badanie umiejętności cyfrowych (wartości ważone), wyciąg z Curtarelli i in. (2017)

⁶⁰ Gonzalez Vazquez, I., Milasi, S., Carretero Gomez, S., Napierala, J., Robledo Bottcher, N., Jonkers, K. i Goenaga Beldarrain, X. i in. (2019). The changing nature of work and skills in the digital age. [Zmieniający się charakter pracy i umiejętności w epoce cyfrowej.] Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Wykres 33: Bezrobotni dorośli rzadziej korzystają z kształcenia i szkolenia, przy czym między państwami członkowskimi występują znaczne różnice

Odsetek bezrobotnych dorosłych (w wieku 25–64 lat) korzystających z kształcenia (pośród wszystkich bezrobotnych dorosłych), 2018 r.



Źródło: Eurostat, BAEL, 2018, kod danych online [[trng_lfse_02](#)]. Uwaga: Brak dostępnych danych w przypadku HR i RO. Dane dla BG pochodzą z 2017 r.

Działania szkoleniowe służące angażowaniu osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji są szczególnie istotne. Mogą one przybierać różne formy, w tym na przykład formalnych lub pozaformalnych szkoleń zawodowych lub programów rozwoju umiejętności podstawowych⁶¹. Osoby dorosłe o niskich kwalifikacjach i osoby bezrobotne muszą stawić czoła szczególnym wyzwaniom związanym z dostępem do uczenia się. Zgodnie z danymi BAEL w 2018 r. odsetek bezrobotnych osób dorosłych, które uczestniczyły w jakichkolwiek działaniach szkoleniowych w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie (pośród wszystkich bezrobotnych dorosłych) waha się od niespełna 1,5 % na Słowacji do ponad 45 % w Szwecji (średnia UE: 10,7 %) (wykres 33). Oprócz Słowacji również w takich krajach jak Bułgaria, Węgry, Litwa, Grecja, Polska, Włochy, Czechy, Cypr, Malta, Łotwa i Niemcy z kształcenia korzysta mniej niż 10 % bezrobotnych osób dorosłych. Z drugiej strony, w Luksemburgu, Danii, Finlandii i Estonii odsetek uczestników kształcenia dorosłych jest bliski 20 % lub przekracza tę wartość. Jeśli chodzi o odsetek osób dorosłych o niskich kwalifikacjach⁶², które uczestniczyły w jakichkolwiek działaniach szkoleniowych w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie (pośród wszystkich nisko wykwalifikowanych dorosłych), również i tu pojawiają się znaczne różnice między państwami członkowskimi (wykres 34). Na Cyprze, w Grecji i Chorwacji z kształcenia korzysta mniej niż 1 % osób dorosłych o niskich kwalifikacjach, a w Szwecji, Finlandii i Danii – ponad 10 % (średnia UE: 4,3 %). Jeśli chodzi o osoby urodzone poza UE (w wieku 25–64 lat), biorąc pod uwagę średnią unijną, prawdopodobieństwo ich udziału w kształceniu i szkoleniu (w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie) było w 2018 r. nieco większe (12,0 %) niż w przypadku rodowitych mieszkańców (11,1 %). Sytuacja różni się jednak w zależności od państwa. Przykładowo we Francji, Włoszech, Grecji i Austrii rodowici mieszkańcy mają o wiele

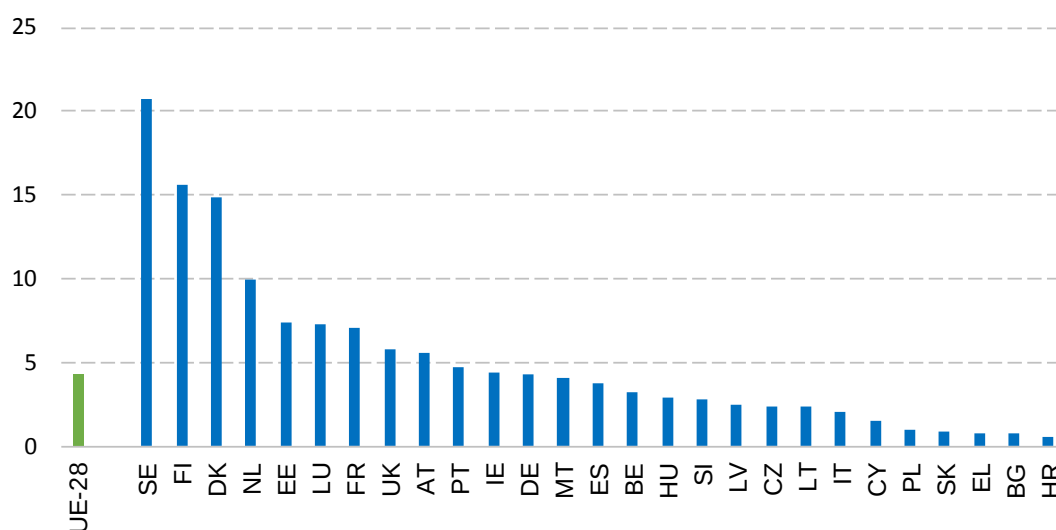
⁶¹ Zob. np. ESRI (2012) „Literacy, Numeracy and Activation among the Unemployed”; Shaw, N., Armistead, C. (2002) „Evaluation of the Union Learning Fund Year 4”, London: Department for Education and Skills; Casey, H. i in. (2006) „You wouldn’t expect a maths teacher to teach plastering: Embedding literacy, language and numeracy in post-16 vocational programmes – the impact on learning and achievement”, NRDC.

⁶² Osoby o niskich kwalifikacjach są tu zdefiniowane jako osoby, które osiągnęły najniższy poziom kształcenia średniego (poziomy ISCED 0-2).

większe szanse niż osoby urodzone poza UE na dostęp do kształcenia dorosłych⁶³. Bardziej szczegółowe badanie dotyczące edukacji dorosłych (2016 r.) wykazało ponadto inną tendencję: dorośli migranci nieco rzadziej uczestniczą w formalnym i pozaformalnym kształceniu i szkoleniu niż ich rówieśnicy urodzeni w danym kraju (42 % na poziomie UE w porównaniu z 45 %)⁶⁴. Migrantów w każdym razie o wiele częściej kojarzy się z brakiem poradnictwa i doradztwa w zakresie możliwości uczenia się, gdyż w całej UE z takiego wsparcia korzysta tylko ok. jednej czwartej osób urodzonych za granicą, w porównaniu z jedną trzecią rodowitych mieszkańców.

Wykres 34: Pomimo zróżnicowanej sytuacji w państwach członkowskich dorośli o niskich kwalifikacjach napotykają trudności w korzystaniu z działań edukacyjnych

Odsetek dorosłych o niskich kwalifikacjach (w wieku 25–64 lat) korzystających z kształcenia (pośród wszystkich nisko wykwalifikowanych dorosłych), 2018 r.



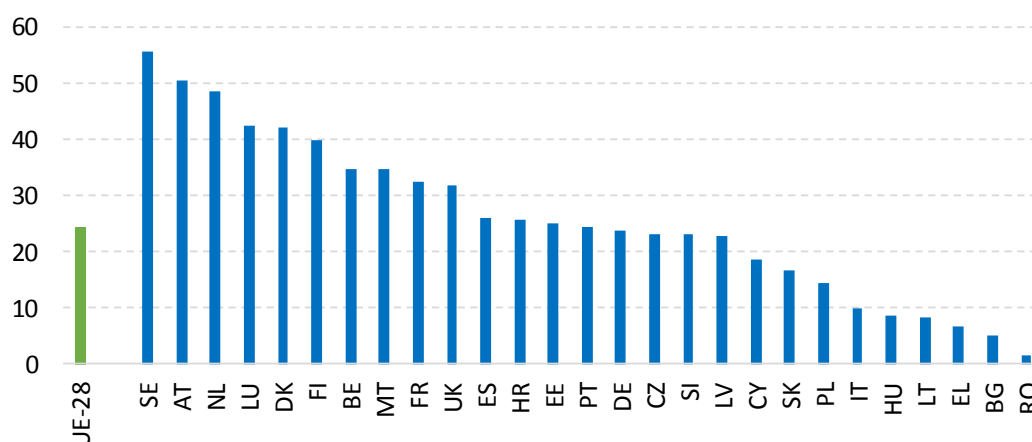
Źródło: Eurostat, BAEL, 2018, kod danych online [[trng_lfse_03](#)]. Uwaga: Brak dostępnych danych dla RO.

⁶³ Eurostat, internetowy kod danych: [[trng_lfs_13](#)].

⁶⁴ OECD-UE 2018, *Settling In 2018, Wskaźniki integracji imigrantów*, wskaźnik „[Udział w kształceniu i szkoleniu dorosłych wśród osób urodzonych za granicą i rodowitych mieszkańców](#)”. Wskaźnik dla wszystkich osób urodzonych za granicą (nie tylko dla osób urodzonych poza UE).

Wykres 35: Chociaż publiczne usługi poradnictwa istnieją w większości państw członkowskich, ich skuteczność pod względem zasięgu znacznie się różni

Odsetek osób dorosłych, którzy skorzystali z doradztwa w zakresie możliwości kształcenia dorosłych, 2016 r.



Źródło: Eurostat, badanie dotyczące edukacji dorosłych, 2016 r., specjalna ekstrakcja danych dla DG EMPL.
Uwaga: Brak dostępnych danych dla IE.

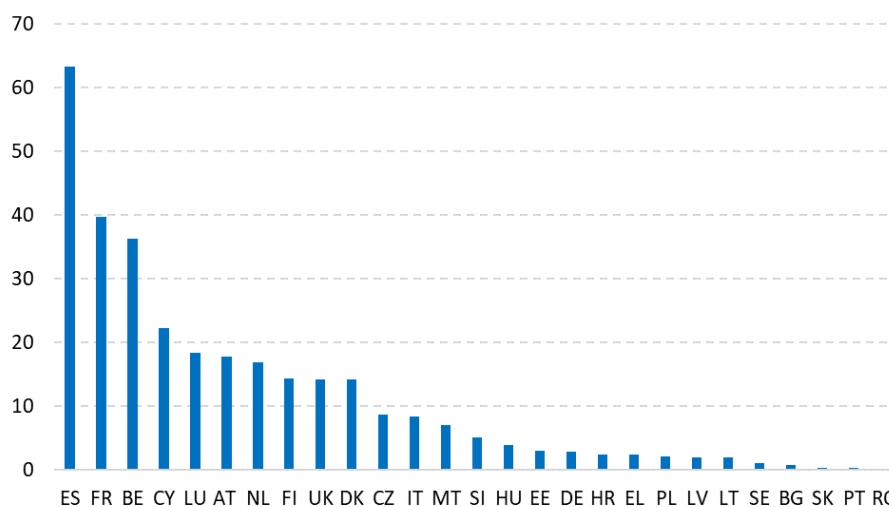
Zapewnianie doradztwa dotyczącego możliwości kształcenia się może skutecznie stymulować indywidualne zapotrzebowanie na uczenie się i aktywność w tym zakresie. W ramach analizy porównawczej dotyczącej umiejętności i uczenia się dorosłych stwierdzono, że jednym z głównych mechanizmów politycznych zachęcających osoby dorosłe do kształcenia się jest zapewnienie doradztwa dotyczącego możliwości edukacyjnych. Zgodnie z ostatnimi danymi (z 2016 r.) dotyczącymi dostępu do usług doradztwa edukacyjnego, pochodzącymi z badania dotyczącego edukacji dorosłych⁶⁵, istnieje silny pozytywny związek między odsetkiem dorosłych (w wieku 25–64 lat), którzy skorzystali z doradztwa, a odsetkiem tych, którzy ostatecznie podejmują kształcenie⁶⁶. Chociaż publiczne usługi poradnictwa stanowią powszechne narzędzie polityki w większości państw członkowskich, ich skuteczność pod względem zasięgu różni się znacznie w zależności od państwa. W szczególności, jak pokazano na wykresie 35, w 2016 r. odsetek osób dorosłych, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy otrzymały od instytucji lub organizacji bezpłatne informacje lub porady na temat możliwości uczenia się, wahał się od 1,5 % w Rumunii do prawie 56 % w Szwecji (średnia UE: 24,3 %). W większości państw jedynie nieznaczna mniejszość przedsiębiorstw (wśród których zresztą przeważają duże przedsiębiorstwa) otrzymuje jakiegokolwiek zachęty publiczne, by zapewniać szkolenia swoim pracownikom (zob. wykres 36). Wyjątek stanowią jedynie Hiszpania, Francja i Belgia, gdzie przynajmniej jedna trzecia wszystkich przedsiębiorstw otrzymuje takie zachęty (zob. również wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu 2019).

⁶⁵ Dane obejmują pełny zakres usług (takich jak dostarczanie informacji, ocena, umiejętności zarządzania karierą, orientacja i doradztwo) pomagających osobom aktualnie lub potencjalnie uczącym się dokonywać wyborów dotyczących możliwości kształcenia i szkolenia.

⁶⁶ Komisja Europejska (2015), *An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe*. [Dogłębna analiza polityki kształcenia dorosłych oraz jej skuteczności w Europie.]

Wykres 36: W większości państw jedynie nieznaczna mniejszość przedsiębiorstw otrzymuje jakiekolwiek zachęty publiczne, by zapewniać szkolenia swoim pracownikom

Wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw na potrzeby szkoleń, 2015 r. (%)

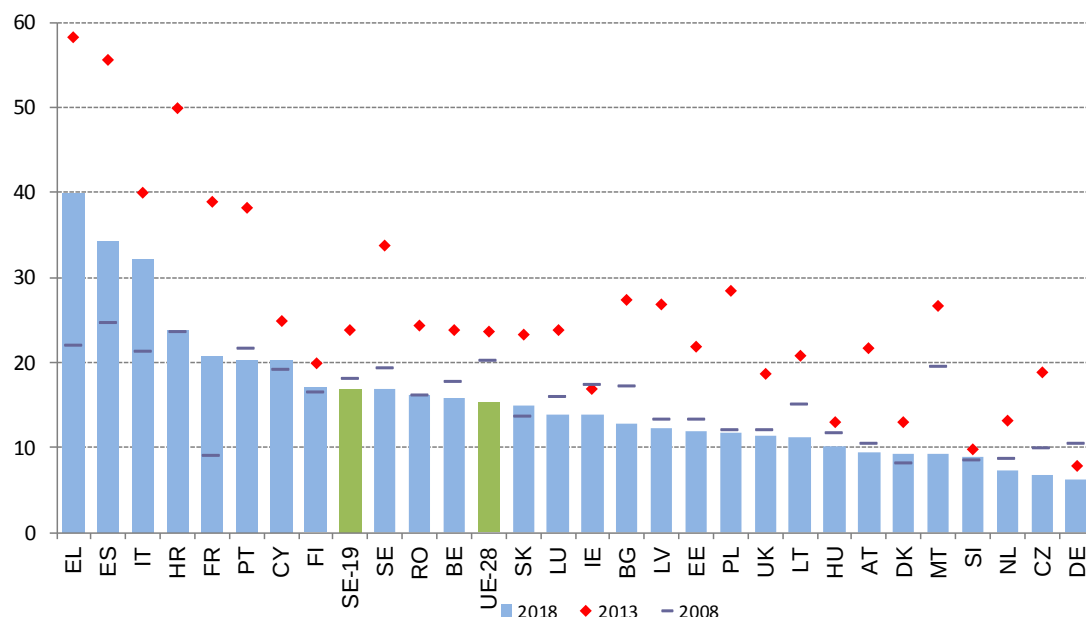


Źródło: Eurostat, badanie ustawicznego szkolenia zawodowego, 2015 r., specjalna ekstrakcja danych dla DG EMPL. Uwaga: Dane wskazują odsetek przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 10 osób, które zgłosiły, że otrzymały publiczne wsparcie finansowe na szkolenia w trakcie danego roku (2015). Brak dostępnych danych dla IE.

Sytuacja osób młodych na rynku pracy w dalszym ciągu się poprawia, w miarę poprawy otoczenia makroekonomicznego. W UE stopa bezrobocia młodzieży spadła z najwyższego poziomu, wynoszącego 23,8 % w 2013 r., do 15,2 % w 2018 r. Poziom ten jest o 0,7 p.p. niższy od poziomu sprzed kryzysu w 2008 r., choć wciąż około dwa razy wyższy niż stopa bezrobocia ogółem (6,8 % w 2018 r.). Rozbieżności w stopach bezrobocia młodzieży – choć z czasem maleją – pozostają znaczne (zob. wykres 37) i w niektórych państwach członkowskich (we Włoszech, Hiszpanii i Grecji) bezrobocie młodzieży wynosi wciąż ponad 30 %. Na drugim końcu skali znajdują się Bułgaria, Łotwa, Polska, Austria, Malta i Czechy, w których wskaźnik ten udało się bardzo obniżyć i w 2018 r. był on znacznie poniżej średniej UE. Stopa bezrobocia młodych kobiet i młodych mężczyzn kształtuje się podobnie pod względem poziomów i tendencji (odpowiednio 14,5 % i 15,7 % w 2018 r.), z niewielką różnicą na korzyść kobiet, w przypadku których stopa ta była mniej więcej stała w ciągu ostatnich ośmiu lat (różnica sytuacji kobiet i mężczyzn ulega odwróceniu w wyższej grupie wiekowej). Ożywienie zatrudnienia nie zawsze prowadzi do tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości dla młodych ludzi – w 2018 r. 12,8 % pracowników w wieku 15–24 lat było zatrudnionych wbrew swojej woli na umowy na czas określony (w porównaniu z 6,8 % pracowników w wieku 25–64 lat); proporcja ta wynosiła ponad jedną trzecią w Hiszpanii, Portugalii, Chorwacji i we Włoszech.

Wykres 37: Rozbieżności w stopach bezrobocia młodzieży, choć maleją z upływem czasu, pozostają znaczne

Stopa bezrobocia młodzieży (osoby w wieku 15–24 lat), porównanie wieloletnie

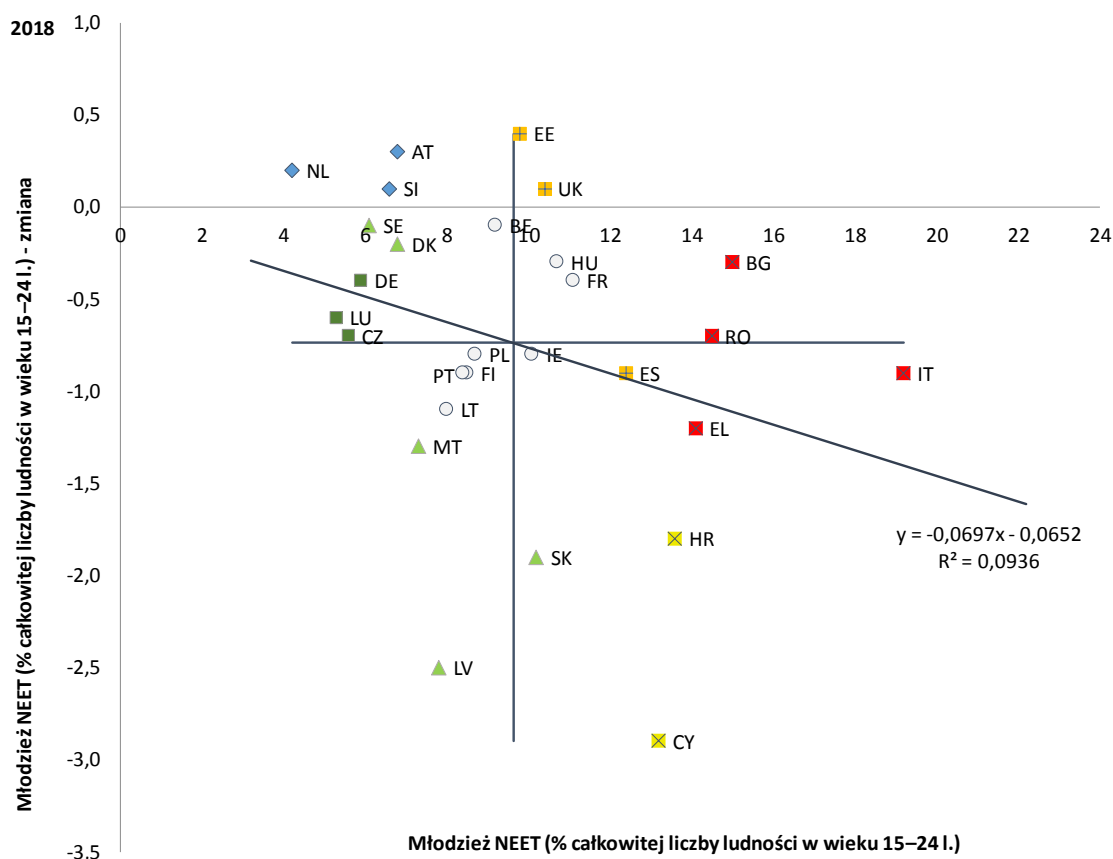


Źródło: Eurostat, BAEL, internetowy kod danych: [une_rt_a].

Poza osobami pracującymi lub szukającymi pracy znaczna część młodzieży w wieku 15–24 lat pozostaje bierna zawodowo. W sumie w 2018 r. 5,5 mln osób w wieku od 15 do 24 lat w UE nie pracowało, nie kształciło się ani nie szkoliło (młodzież NEET). Stanowi to 10,4 % populacji w tej kategorii wiekowej, a więc znaczny odsetek, choć niższy od najwyższego poziomu z 2012 r. (13,2 %) oraz od poziomu z 2008 r. (10,9 %). Wspomniany spadek był spowodowany głównie podejmowaniem zatrudnienia przez bezrobotną młodzież NEET. Jak przedstawiono na wykresie 38, odsetek młodzieży NEET wynoszący ponad 14 % odnotowuje się nadal w szeregu państw (we Włoszech, w Bułgarii, Rumunii i Grecji, wszystkie „sytuacje krytyczne”). Odsetek młodzieży NEET wzrósł, choć jego poziom pozostaje bardzo niski, w Austrii, Niemczech i Słowenii. Sytuacja wygląda bardziej niepokojąco w Estonii i w Zjednoczonym Królestwie, gdzie odsetek młodzieży NEET wzrósł („wymagające obserwacji”). Bardziej pozytywnie przedstawia się ona na Cyprze i w Chorwacji (wyniki „słabe, lecz poprawiające się”), gdzie doszło do znacznego ograniczenia wysokich poziomów tego odsetka. Konwergencja jest ograniczona, jak to sugeruje nieznacznie ujemne nachylenie krzywej regresji.

Wykres 38: W wielu państwach nadal odnotowuje się wysoki odsetek młodzieży NEET

Odsetek młodzieży NEET (osoby w wieku 15–24 lat) i zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat. Okres: wartości w 2018 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2017 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

W następstwie zmniejszenia bezrobocia osób młodych większość młodzieży NEET jest nadal nieaktywna zawodowo, jednak między poszczególnymi państwami członkowskimi i grupami ludności występują znaczne różnice. W tej sytuacji znajdowało się w 2018 r. w UE 6,1 % osób młodych w wieku 15–24 lat. Wskaźniki bierności zawodowej wśród młodzieży NEET są szczególnie wysokie we Włoszech, Bułgarii i Rumunii, natomiast bezrobocie przeważa w Hiszpanii, Chorwacji i Grecji (zob. wykres 39). Posiadanie wykształcenia jedynie na niskim poziomie zostało uznane za główny czynnik ryzyka przynależności do młodzieży NEET.⁶⁷ W gronie młodych kobiet niekształących się, niepracujących ani nie szkolących się bierność zawodowa jest częstsza niż bezrobocie, natomiast w przypadku mężczyzn oba zjawiska występują na zbliżonym poziomie.

Częściej nie kształcą się, nie pracują ani nie szkolą osoby młode ze środowisk migracyjnych. Odsetek młodzieży NEET wśród osób młodych (w wieku 18–24 lat) urodzonych poza UE wynosił 20,6 % w 2018 r., zaś wśród rodowitych mieszkańców wynosił on 13,1 %⁶⁸. Różnica przekraczała 10 p.p. w kilku państwach członkowskich, takich jak Grecja, Malta, Słowenia, Niemcy, Włochy i Hiszpania. Sytuacja młodych kobiet ze środowisk

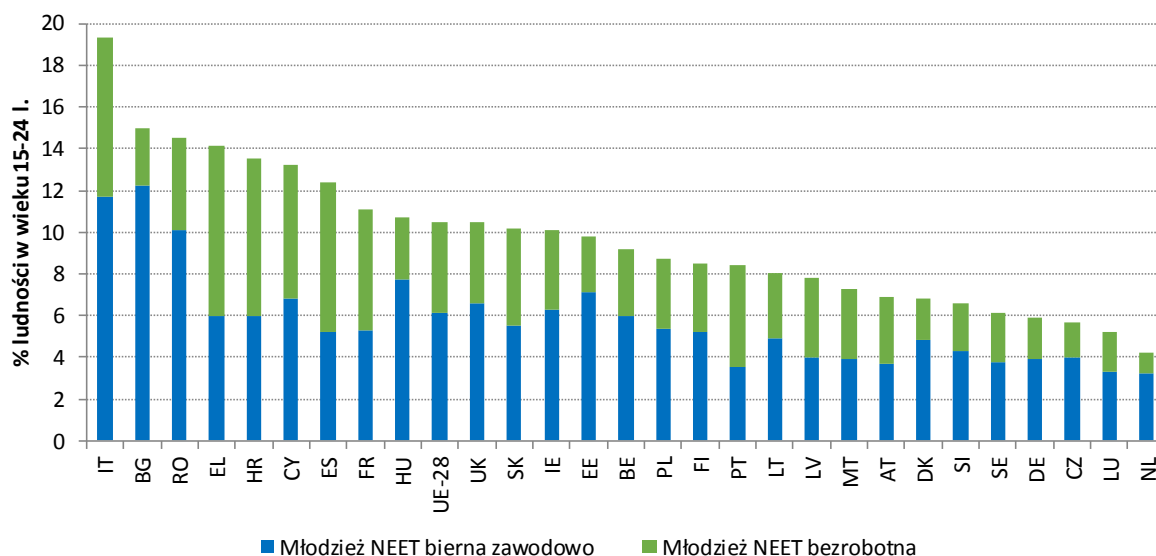
⁶⁷ Eurofound (2016), „Exploring the Diversity of NEETs”. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

⁶⁸ Eurostat, [edat lfse 28]

migracyjnych była ponadto bardziej niekorzystna (odsetek NEET wynosił 23,8 %, o 10,3 p.p. więcej w porównaniu z ich rówieśnikami urodzonymi w danym państwie). Oprócz osób urodzonych poza UE narażone są również osoby urodzone w danym państwie, wywodzące się ze środowisk migracyjnych: w większości państw członkowskich UE prawdopodobieństwo, że nie będą pracować, kształcić się ani szkolić, jest większe niż w przypadku osób, których rodzice urodzili się w danym państwie. Różnica ta była szczególnie duża (odsetek wyższy o ponad 8 p.p.) w Słowenii, Francji, Belgii, Czechach i Luksemburgu⁶⁹. Szczególnie narażeni na to ryzyko są młodzi ludzie ze środowisk migracyjnych mający jednocześnie niski poziom wykształcenia.

Wykres 39: Większość młodzieży NEET jest nieaktywna zawodowo, przy czym między państwami członkowskimi występują znaczne różnice

Profil młodzieży NEET (w wieku 15–24 lat) w państwach członkowskich UE w 2018 r. (%)



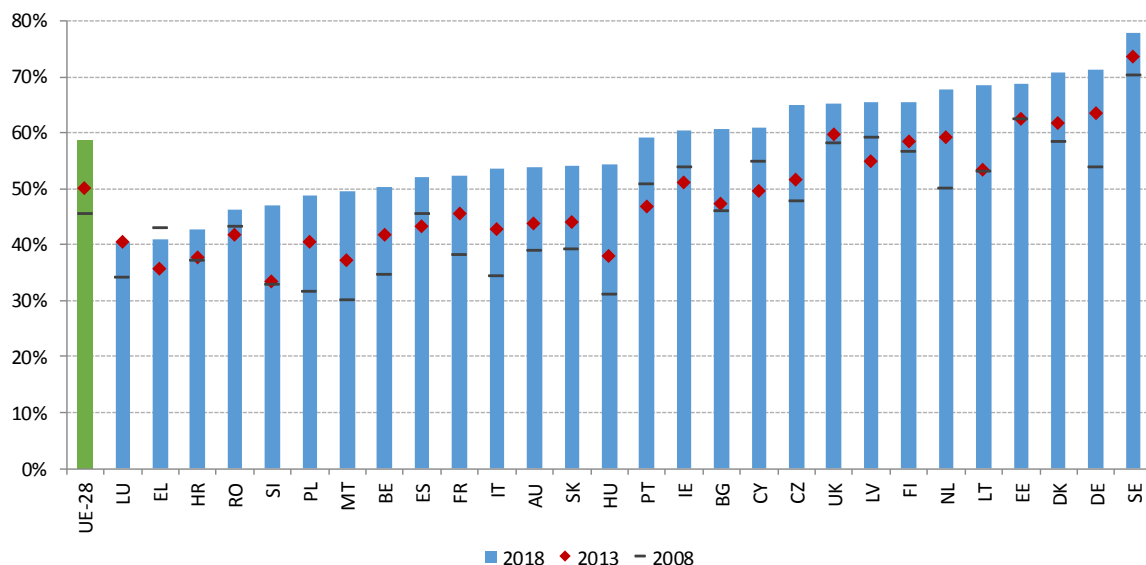
Źródło: Eurostat, BAEL, internetowy kod danych: [edat_lfse_20].

Pracownicy w starszym wieku (55–64) stanowili istotną część ogólnego wzrostu zatrudnienia w latach 2008–2018. Liczba osób zatrudnionych w tej grupie wiekowej wzrosła o 12,3 mln. Wzrost ten odzwierciedla częściowo wzrost populacji osób starszych – o 7,4 mln – ale jest głównie spowodowany wzrostem uczestnictwa w rynku pracy: wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 podniósł się o 13,3 p.p. i osiągnął w 2018 r. poziom 58,7 %. W ostatnim dziesięcioleciu liczba starszych pracowników wzrosła najbardziej w Niemczech (+3,3 mln tj. +63 %), a następnie we Włoszech, Francji, w Polsce i Zjednoczonym Królestwie. Wskaźniki zatrudnienia rosły szczególnie szybko na Węgrzech (+23,3 p.p.), we Włoszech, na Malcie, w Niderlandach, Niemczech, Czechach i Polsce, gdzie wszędzie wzrosły o ponad 17 p.p. Odnotowano również zwiększone uczestnictwo w rynku pracy wśród „najstarszych pracowników”: liczba osób zatrudnionych w wieku 65–74 lat wzrosła o około 1,5 mln od 2008 r. Do wzrostu tego przyczynił się zarówno wzrost liczby ludności, jak i wskaźniki zatrudnienia, choć wpływ tych ostatnich był większy.

⁶⁹ OECD-UE 2018, Settling In 2018, Wskaźniki integracji imigrantów, wykres 7.19. Odsetek młodzieży NEET.

Wykres 40: Pracownicy w starszym wieku stanowili istotną część ogólnego wzrostu zatrudnienia w latach 2008–2018

Wskaźnik zatrudnienia, osoby w wieku 55–64 lat, porównanie wieloletnie %

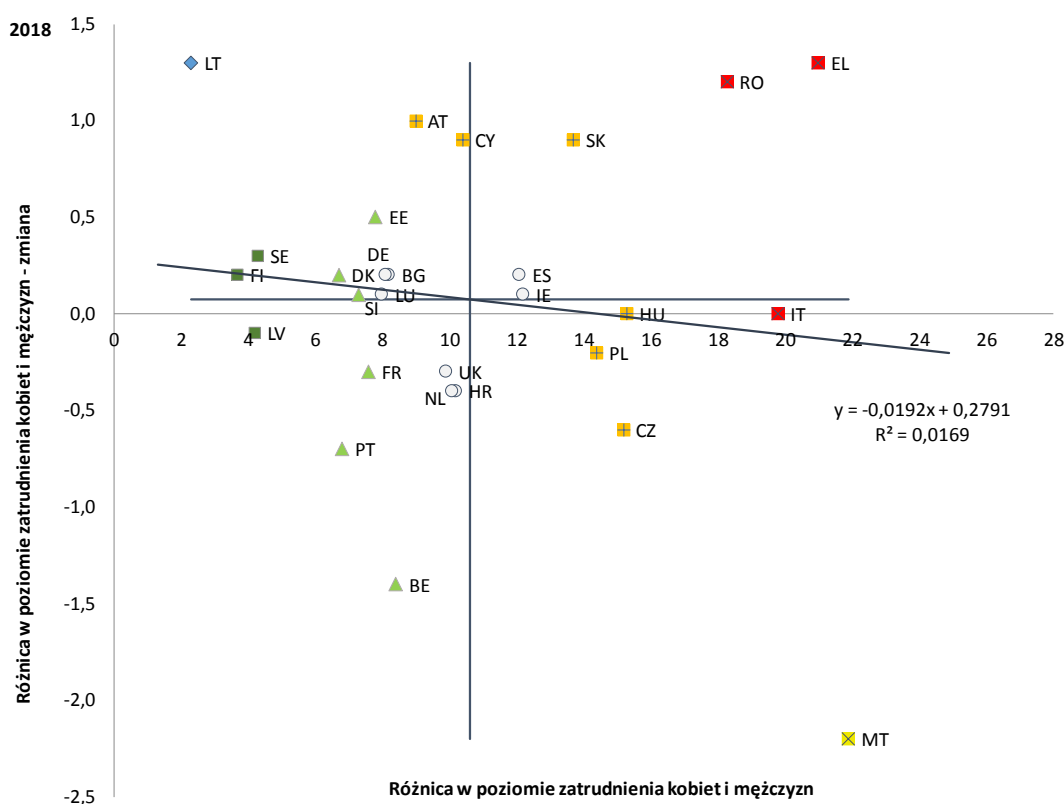


Źródło, Eurostat, 2018 r., 2013 r., 2008 r., kod danych online: [lfsa_pganws].

W 2018 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet nadal wzrastał w stałym tempie, choć spowolnieniu uległo tempo postępów w niwelowaniu różnicy wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn. W porównaniu z 2017 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet (w wieku 20–64 lat) wzrósł o 0,9 p.p. do 67,4 %, i tę tendencję wzrostową odnotowano we wszystkich państwach członkowskich. Znaczny wzrost, ponad 2 p.p., odnotowano na Cyprze, w Portugalii, Finlandii i Słowenii (w porządku malejącym). We Włoszech (53,1 %), w Grecji (49 %), Chorwacji (60,1 %) i Rumunii (60,6 %) również odnotowano postępy, choć wskaźniki zatrudnienia kobiet w tych państwach pozostają niskie. Z kolei najlepsze rezultaty pod względem poziomu zatrudnienia kobiet (75 %) osiągają Szwecja, Litwa, Niemcy i Estonia. We wszystkich państwach członkowskich odsetek pracujących mężczyzn jest wyższy niż odsetek pracujących kobiet. W 2018 r. średnia unijna różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn wynosiła 11,6 p.p., pozostając na prawie niezmiennym poziomie od 2013 r. (11,7 p.p.). Różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn mierzona w ekwiwalencie pełnego czasu pracy (EPC) jest znacznie wyższa (18 p.p.), co odzwierciedla częstsze występowanie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy wśród kobiet (zob. poniżej). Najmniejsza różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn występuje na Litwie (2,3 p.p.), w Finlandii (3,7 p.p.), na Łotwie (4,2 p.p.) i w Szwecji (4,3 p.p.). Na drugim końcu skali znajdują się Malta (21,9 p.p.), Grecja (21 p.p.), Włochy (19 p.p.) i Rumunia (18,3 p.p.). Wszystkie te państwa oceniane są jako „sytuacje krytyczne” z wyjątkiem Malty, której wyniki są „słabe lecz poprawiające się” dzięki znacznemu spadkowi o 2,2 p.p. w ostatnim roku. Z wykresu 41 wynika, że w odniesieniu do tego wskaźnika nie zachodzi konwergencja, gdyż kilka państw członkowskich o wysokich – lub bliskich średniej – różnicach w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn odnotowało pogorszenie w 2018 r.

Wykres 41: Różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn pozostaje duża, zaś między państwami członkowskimi utrzymują się znaczne różnice

Różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn i zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, BAEL. Okres: wartości w 2018 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2017 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

Mniej niż połowa (46,6 %) kobiet (w wieku 20–64 lat) w UE pracowała w pełnym wymiarze czasu pracy w 2018 r. w porównaniu z 71,5 % mężczyzn. Ta duża różnica między płciami jest również widoczna w odsetku osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy. W 2018 r. w niepełnym wymiarze czasu pracy pracowało 30,8 % zatrudnionych kobiet i 8 % zatrudnionych mężczyzn. Wymuszona praca w niepełnym wymiarze czasu pracy dotyczyła jednak 22,1 % kobiet w UE w porównaniu z 33,4 % mężczyzn. Odsetek kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy jest tradycyjnie niski (poniżej 10 %) w większości wschodnioeuropejskich państw członkowskich (w Bułgarii, Chorwacji, na Łotwie, Litwie, Węgrzech, w Polsce, Rumunii i na Słowacji). Osiąga on natomiast poziom 73,8 % w Niderlandach (choć odnotowuje on spadek trzeci rok z rzędu), 47,6 % w Austrii i 46,7 % w Niemczech. Przewyższający średnią wskaźnik zatrudnienia kobiet w państwach członkowskich, w których wyjątkowo duży odsetek kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy (np. w Niderlandach, Austrii i Niemczech) podkreśla pozytywny wpływ strategii na rzecz równowagi między życiem zawodowym a prywatnym na powiązanie rodziców i opiekunów z rynkiem pracy. Mniejsze zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn i wyższe wskaźniki zatrudnienia występują jednak również w państwach członkowskich, w których kobiety rzadziej pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy (Litwa, Łotwa, Estonia i Finlandia). Na tę sytuację mogą wpływać dodatkowe podstawowe przeszkody, jak te związane z zapewnieniem właściwej opieki nad dziećmi, oraz oczekiwania kulturowe, jak i brak zachęt, takich jak elastyczny czas pracy, miejsce lub godziny pracy czy struktura płac i podatków. Osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy są w gorszej sytuacji

również jeśli chodzi o warunki pracy: na przykład, jak wykazało badanie Eurofound⁷⁰, różnica między osobami zatrudnionymi w niepełnym i w pełnym wymiarze czasu pracy znacznie się pogłębiła w latach 2005–2015, jeśli wziąć pod uwagę szkolenia płacone przez pracodawcę. Osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy zgłaszają również gorsze środowisko społeczne w pracy (Eurofound, 2018).

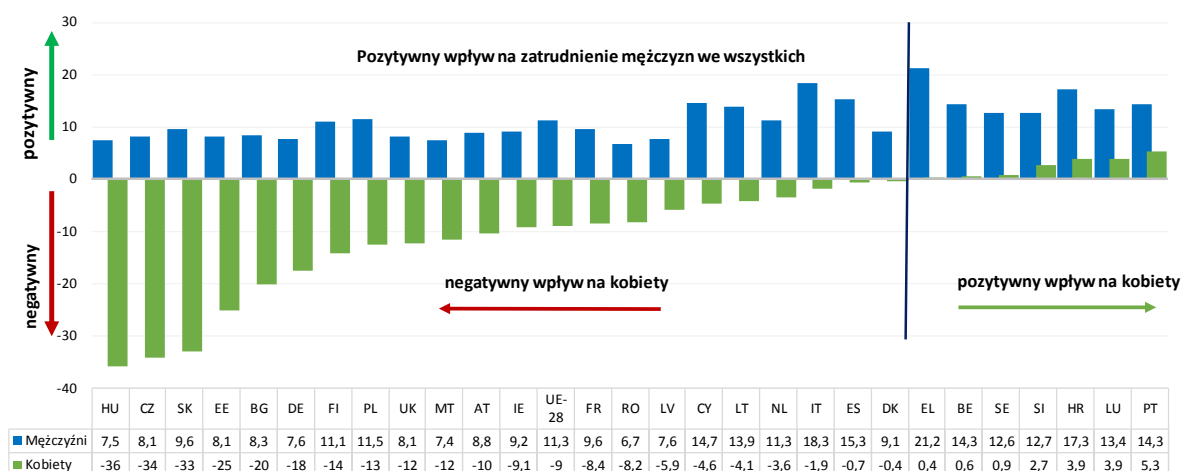
Różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn wzrasta wśród starszych pracowników, osiągając 13 p.p. wśród osób w wieku 55–64 lat. Różnica ta spowodowana jest pełnieniem głównie przez kobiety obowiązków opiekuńczych, wcześniejszym przechodzeniem na emeryturę oraz, po części, niskim poziomem kwalifikacji kobiet w tej grupie wiekowej. Odsetek kobiet (w wieku 55–64 lat), które były bierne zawodowo z powodu obowiązków rodzinnych lub opiekuńczych, wynosił 7,5 % na poziomie UE w 2018 r., zaś odsetek mężczyzn w tej samej grupie wiekowej w podobnej sytuacji – 1 %. Wskaźnik zatrudnienia starszych kobiet o niskich kwalifikacjach zawodowych (0–2 ISCED) wynosi 36,5 %, zaś starszych mężczyzn – 53 % (natomiast wśród starszych kobiet z wykształceniem wyższym – 69,3 %). Choć zazwyczaj kobiety (20–64 lat) częściej niż mężczyźni zdobywają wyższe wykształcenie i tylko niewiele kobiet posiada niskie kwalifikacje zawodowe w porównaniu z mężczyznami, w starszej grupie wiekowej sytuacja jest odwrotna. Ponadto 31,3 % starszych kobiet w porównaniu z 27,5 % starszych mężczyzn posiada niskie kwalifikacje. Przyczynia się to do niższego wynagrodzenia na godzinę pracy i niższych składek na ubezpieczenie społeczne ogółem.

Różnice w poziomie aktywności zawodowej są większe w przypadku kobiet wykonujących obowiązki opiekuńcze. Bardzo istotnym czynnikiem ograniczającym pełne uczestnictwo kobiet w rynku pracy jest rodzicielstwo. We wszystkich państwach członkowskich różnice w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn znacznie się zwiększają, gdy bierze się pod uwagę rodzicielstwo. W 2018 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet (w wieku 20–49 lat) mających dziecko w wieku poniżej 6 lat był o 9 p.p. niższy niż w przypadku kobiet bezdzietnych. Negatywny wpływ rodzicielstwa jest szczególnie wysoki (ponad 13 p.p.) w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji, natomiast rodzicielstwo wpływa pozytywnie (11,3 p.p. na poziomie UE) na wskaźnik zatrudnienia mężczyzn.

⁷⁰ Eurofound (2019), Europejskie badanie warunków pracy, 2015.

Wykres 42: Wpływ rodzicielstwa na zatrudnienie w przypadku mężczyzn i kobiet mających dziecko w wieku poniżej 6 lat różni się

Wpływ rodzicielstwa na zatrudnienie w przypadku mężczyzn i kobiet (osoby w wieku 20–49 lat) w 2018 r., różnica we wskaźnikach zatrudnienia (p.p.)



Źródło: Eurostat. Uwaga: wpływ rodzicielstwa na zatrudnienie jest mierzony jako różnica (w p.p.) wskaźnika zatrudnienia matek i ojców mających co najmniej jedno dziecko poniżej szóstego roku życia.

Oprócz niskich wskaźników zatrudnienia kobiet wciąż istnieje też znaczna różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn. Nieskorygowane zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć utrzymało się w 2017 r. na stabilnym poziomie 16 %⁷¹, co stanowi jedynie niewielki spadek w porównaniu z 2013 r. (16,8 %). Dzieje się tak pomimo rosnącej w UE różnicy w poziomie wykształcenia na korzyść kobiet, jako że wskaźnik osiągnięcia przez kobiety (w wieku 30–34 lat) wykształcenia wyższego jest o 10 p.p. wyższy niż w przypadku mężczyzn (45,8 % w porównaniu z 35,7 %) w 2017 r. Jednym z głównych powodów utrzymywania się zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć jest tendencja nadmiernej reprezentacji kobiet pośród osób otrzymujących minimalne wynagrodzenie⁷² oraz ogólnie w niższych opłacanych sektorach i zawodach. Kobiety ponadto częściej niż mężczyźni mierzą się z ograniczeniami w wyborach zawodowych (związanymi z obowiązkami opiekuńczymi). Dysproporcje płacowe utrzymują się nawet przy wyrównaniu czynników takich jak różnice w doświadczeniu, poziomie wykształcenia czy rodzaju umowy.

Nieskorygowane zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć różni się znacznie między państwami. Jego poziom wynosi ponad 20 % w Estonii, Czechach, Niemczech i w Zjednoczonym Królestwie, a najmniejsze wartości (ok. 5 %) odnotowuje się w Rumunii, we Włoszech i w Luksemburgu. Od 2013 r. sytuacja uległa znacznej poprawie w Estonii, na Węgrzech i w Hiszpanii, podczas gdy w Portugalii, na Litwie i w Chorwacji zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć wzrosło o ponad 2 p.p. Zróżnicowanie wynagrodzenia ze

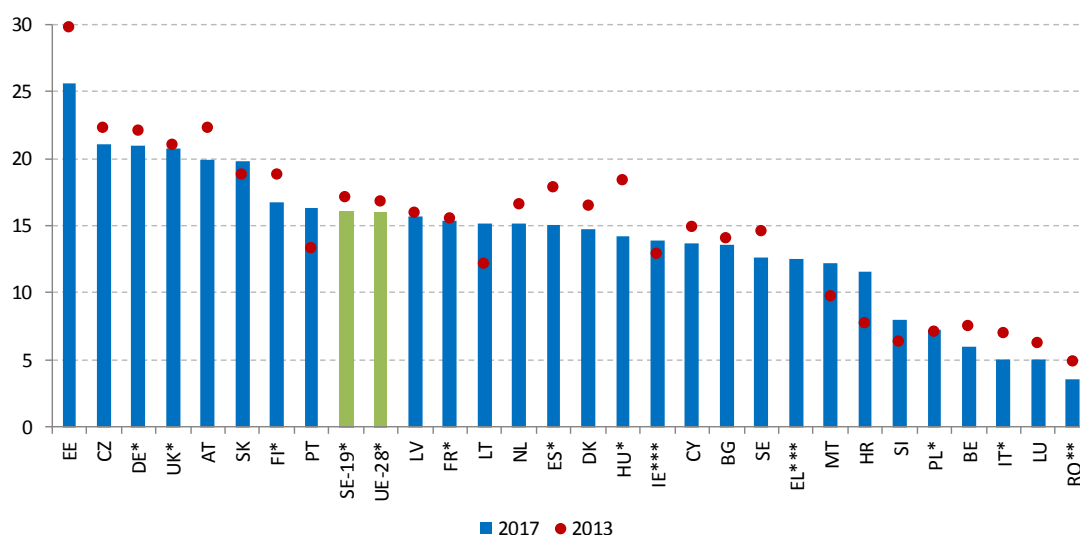
⁷¹ Wskaźnikiem odniesienia w tablicy wskaźników społecznych jest nieskorygowane zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć (tj. nieskorygowane według indywidualnych cech, które mogą częściowo wyjaśniać różnicę w dochodach z pracy), które powinno przedstawiać ogólny obraz sytuacji różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn pod względem wynagrodzenia. Z badań wynika, że w większości przypadków zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć utrzymuje się, nawet jeżeli pod uwagę brany jest poziom wykształcenia, wybór zawodu, godziny pracy i inne możliwe do zaobserwowania cechy (np. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_pay_gap/2016_factors_gpg_en.pdf).

⁷² Eurofound (2019), Płace minimalne w 2019 r.: roczny przegląd, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, s. 32.

względu na płeć często przekłada się na zróżnicowanie emerytur, na korzyść mężczyzn, które w 2017 r. wynosiło średnio około 35,7 % w przypadku emerytów w wieku 65–79 lat (spadek o 1 p.p. w porównaniu z 2016 r.). Zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć było najwyższe na Malcie, w Niderlandach, Luksemburgu, Austrii i na Cyprze (ponad 40 %), natomiast najmniejszą różnicę (poniżej 10 %) odnotowano w Estonii, Danii i na Słowacji (szczegółowe informacje zob. rozdział 3.4).

Wykres 43: Zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć wciąż jest znaczne

Nieskorygowane zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć w 2013 r. i 2017 r.



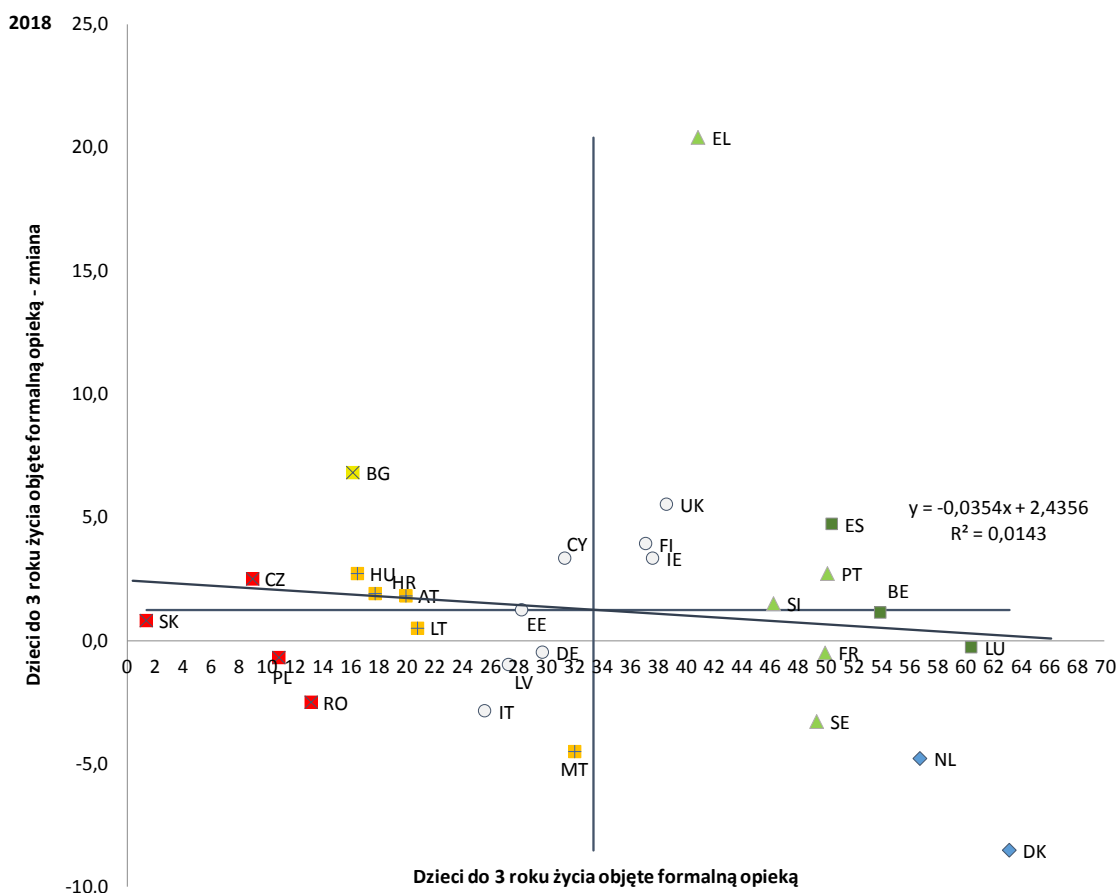
* dane wstępne; ** dane szacunkowe; *** dane za rok 2014

Źródło: Eurostat, internetowy kod danych: [SDG_05_20]. Uwaga: nieskorygowane zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć mierzone jest jako różnica między średnim wynagrodzeniem brutto za godzinę pracy pracowników najemnych płci męskiej i żeńskiej, wyrażona jako odsetek średniego wynagrodzenia brutto za godzinę pracy pracowników najemnych płci męskiej.

Brak dostępu do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług opieki nad dziećmi oraz usług opieki długoterminowej często stanowi przeszkodę w zatrudnieniu kobiet. Jak wynika ze wskaźnika podstawowego w tablicy wskaźników społecznych dotyczącego opieki nad dziećmi, w 2018 r. na poziomie UE formalną opieką było objętych 35,1 % dzieci do 3 roku życia, co oznacza przekroczenie ustalonego na szczycie w Barcelonie celu w wysokości 33 %. Wśród państw utrzymują się jednak różnice i około połowa państw członkowskich nie osiągnęła jeszcze celu barcelońskiego. Odsetek dzieci w wieku do lat 3 korzystających z formalnej opieki przekracza 60 % w Danii i Luksemburgu, ale w Polsce i Czechach jest w granicach 10 %, a na Słowacji jest wyjątkowo niski (1,4 %) (wykres 44). W tych państwach członkowskich brak rozwiązań w zakresie formalnej opieki nad dziećmi powiązany jest ze słabymi wynikami kobiet na rynku pracy i w większości przypadków z negatywnym wpływem rodzicielstwa, które przekracza średnią unijną.

Wykres 44: Wśród państw członkowskich utrzymują się duże różnice pod względem korzystania z usług opieki nad dziećmi

Udział dzieci poniżej 3 roku życia w formalnej opiece nad dziećmi i zmiana w skali roku (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, europejskie badanie warunków życia ludności (EU-SILC). Okres: wartości w 2018 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2016 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

Nadal istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi pod względem jakości, dostępności i przystępności cenowej usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Wysoka jakościowo wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem, gdzie wykwalifikowany personel przekazuje jasne treści edukacyjne, wciąż nie jest dostępna w wielu państwach UE, zwłaszcza w przypadku dzieci do 3 roku życia. Ponadto dostępność nieodpłatnych usług w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w pierwszych latach jego życia jest raczej ograniczona. W UE tylko Dania, Niemcy, Estonia, Słowenia, Finlandia i Szwecja zapewniają dostęp do usług w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem finansowanych ze środków publicznych dla dzieci w wieku 6–18 miesięcy. Dostępność poprawia się w przypadku wyższych kategorii wiekowych – prawie połowa państw członkowskich jest w stanie zapewnić dzieciom w wieku od 3 lat miejsce w placówce wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Udział dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym jest o wiele niższy niż dzieci pochodzących z rodzin niebędących w niekorzystnej sytuacji. W 2016 r. różnica dla grupy w wieku 3 lat i starszym wyniosła 11 p.p., a dla dzieci w wieku do 2 lat prawie 15 p.p. Korzystanie z opieki nad dziećmi różni się w zależności od podgrup populacji. W całej UE 77 % wszystkich dzieci (w wieku 2–5 lat)

w gospodarstwach domowych migrantów uczęszcza do jakiegoś rodzaju placówki wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w porównaniu z 81 % dzieci z gospodarstw domowych rodowitych mieszkańców⁷³. Różnice te są znacznie większe w Chorwacji, we Francji, w Słowenii i Zjednoczonym Królestwie, gdzie wśród dzieci imigrantów odsetek uczęszczających do placówek wczesnej edukacji jest co najmniej o 10 p.p. niższy. Jest to problem, biorąc pod uwagę, że dzieci imigrantów są grupą, która odnosi ponadprzeciętne korzyści z uczestnictwa w opiece formalnej i usługach przedszkolnych (jak wynika z analizy na podstawie wyników PISA dla 15-letnich uczniów – dzieci imigrantów).

Zniechęcające czynniki finansowe potęgują przeszkody w dostępie kobiet do pracy lub pracy w większym wymiarze. Wynika to z kilku powodów. To kobiety są często niepracującymi partnerami i drugimi żywicielami rodziny i stają w obliczu finansowych czynników zniechęcających do udziału w rynku pracy, zwłaszcza w połączeniu z obowiązkami opiekuńczymi wobec dzieci⁷⁴ lub rodziny. Dodatkowo nałożenie podatku dochodowego raczej na dochody gospodarstw domowych, a nie na indywidualny dochód, może być czynnikiem zniechęcającym dla drugiego żywiciela rodziny. Kosztowne placówki opieki nad dziećmi również zwiększają pułapki świadczeń, szczególnie dla drugich żywicieli rodziny i rodzin o niskich dochodach. Do podaży pracy mogą również zniechęcać inne cechy systemu podatkowego i systemu świadczeń socjalnych, w tym świadczenia rodzinne, odliczenia z tytułu małżonka pozostającego na utrzymaniu i odliczenia podlegające przeniesieniu. W 2017 r. pułapka świadczeniowa w przypadku drugiego żywiciela rodziny była najwyższa w Danii, Niemczech, Belgii i Francji. Pułapka niskich zarobków była natomiast wysoka w Belgii, Niemczech, we Włoszech i w Niderlandach⁷⁵.

Pomimo pewnej poprawy sytuacji osoby urodzone poza UE wciąż zmagają się z wyzwaniem na rynku pracy. Jednocześnie coraz większy jest ich udział w ogólnej populacji w wieku produkcyjnym (20–64) – wzrósł on z poziomu 6,6 % w 2014 r. do 9,4 % w 2018 r. W 2018 r. zatrudnionych było 64,5 % aktywnych zawodowo osób urodzonych poza UE (20–64 lat), co oznacza poziom wyższy o 3,2 p.p. niż dwa lata wcześniej (2016 r.). Poziom ten pozostaje jednak o 9,4 % niższy niż wskaźnik zatrudnienia dla rodowitych mieszkańców (73,8 %). W niektórych państwach członkowskich (Szwecja, Niderlandy, Belgia, Finlandia, Dania, Niemcy i Francja) różnica ta przewyższała w 2018 r. 15 p.p. Sytuacja pozostaje jeszcze bardziej niekorzystna dla kobiet urodzonych poza UE, w przypadku których wskaźnik zatrudnienia oscylował wokół 55,3 % w 2018 r., a więc o 13,3 p.p. poniżej poziomu wskaźnika zatrudnienia kobiet urodzonych w UE (68,6 %). Różnica wśród mężczyzn (tj. między mężczyznami urodzonymi poza UE i w UE) była w obu przypadkach niższa (4,8 p.p. w 2018 r.) i zmniejszała się szybciej w ostatnich kilku latach. Nieznaczna poprawa w ostatnich latach spowodowana jest przede wszystkim wyższymi wskaźnikami zatrudnienia w podgrupie osób przybyłych niedawno (rezydenci przebywający mniej niż 5 lat, urodzeni poza UE). O ile wskaźnik zatrudnienia tych osób pozostaje na

⁷³ OECD-UE 2018, Settling In 2018, Wskaźniki integracji imigrantów, wskaźnik „7.3. Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem”.

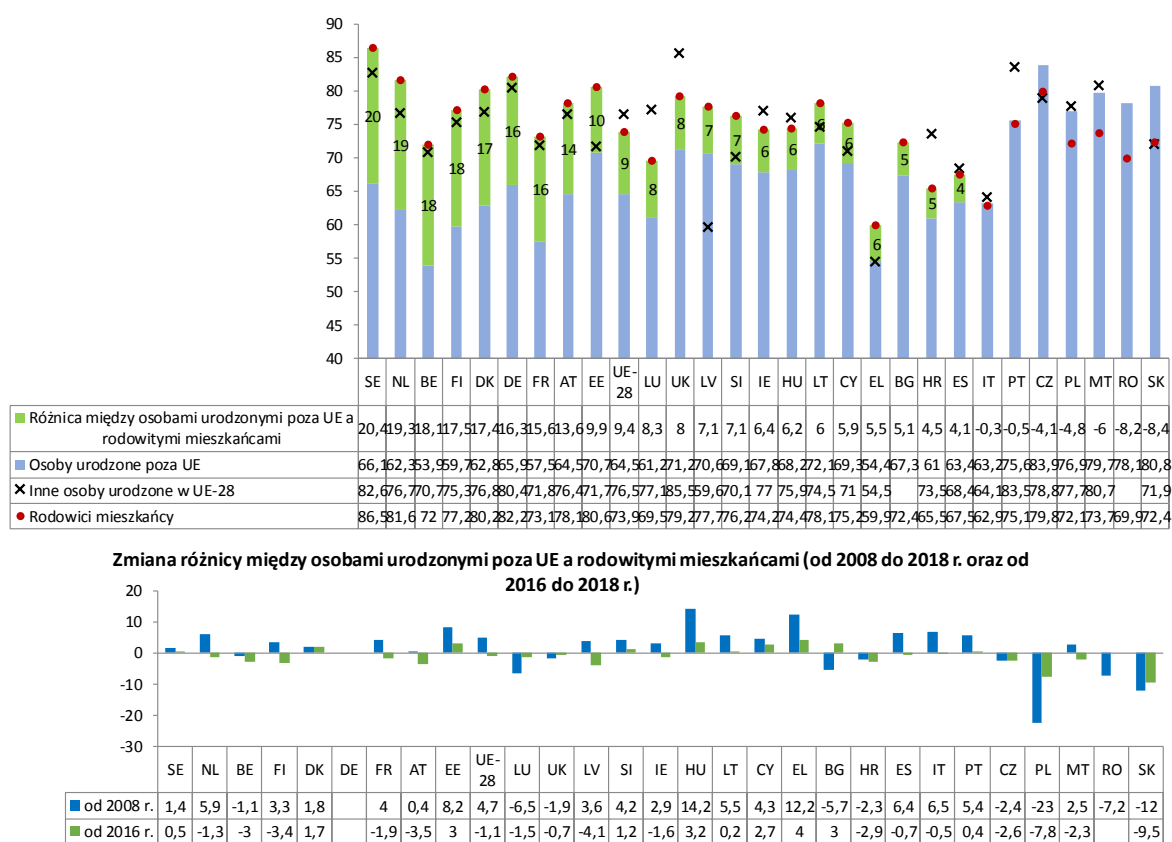
⁷⁴ <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2009/impact-of-parenthood-on-careers-of-young-men-and-women>

⁷⁵ Pułapka świadczeniowa w przypadku drugiego żywiciela rodziny mierzy krańcową efektywną stawkę podatkową od dochodu z pracy drugiej osoby będącej w związku, która przestaje korzystać z pomocy społecznej i zaczyna pracować. Pułapkę niskich zarobków oblicza się w odniesieniu do pary bezdzietnej, w której dochody z pracy drugiego żywiciela rodziny wzrastają z 33 % do 67 % średniego wynagrodzenia, a główny żywiciel rodziny otrzymuje 100 % średniego wynagrodzenia (baza danych dotycząca podatków i świadczeń, Komisja Europejska).

niższym poziomie niż w przypadku osób przebywających w UE od dłuższego czasu, wzrósł on o 3,1 p.p. w ciągu jednego roku (z 46,4 % w 2017 r. do 49,5 % w 2018 r.) głównie z powodu szybkiej poprawy (wzrost wyższy niż 5 p.p.), która nastąpiła w Belgii, Austrii, Niemczech i Francji⁷⁶. Choć różnica między wskaźnikami zatrudnienia rodowitych mieszkańców i osób urodzonych poza UE wzrosła w okresie 2008–2018 w większości państw członkowskich (20 z 28) – zwłaszcza z powodu wpływu recesji gospodarczej i jej reperkusji na rynku pracy – malała ona ostatnio (od 2016 r.) w 17 państwach członkowskich. Było to szczególnie widoczne w głównych państwach przyjmujących imigrantów z państw trzecich (zob. wykres 45 poniżej).

Wykres 45: Osoby urodzone poza UE wciąż zmagają się z wyzwaniami w zakresie zatrudnienia

Wskaźnik zatrudnienia według państwa urodzenia, grupa wiekowa 20–64 lat, 2018 r. i zmiana od 2008 r. i od 2016 r.



Źródło: Eurostat [lfsa_ergacob]. Uwaga: brak wartości dla zmiany w zróżnicowaniu dla DE z powodu braku danych dotyczących wskaźnika zatrudnienia dla osób urodzonych poza UE dla lat odniesienia przed 2017 r.

Ogólny wskaźnik zatrudnienia osób urodzonych poza UE odzwierciedla różne czynniki. Częściowe wyjaśnienie niskiego wskaźnika zatrudnienia wśród imigrantów stanowi duży odsetek osób posiadających niskie wykształcenie wśród osób urodzonych poza UE w porównaniu z rodowitymi mieszkańcami (odpowiednio, 35,7 % i 20,3 % na poziomie UE wśród osób w wieku 25–64 lat⁷⁷). Nawet imigranci o wysokim poziomie wykształcenia nie osiągają jednak takiego samego poziomu zatrudnienia jak osoby urodzone w danym państwie (dowodzi tego duża różnica w poziomie aktywności zawodowej i wyższy odsetek osób

⁷⁶ Eurostat, [lfsa_ergacob]

⁷⁷ Eurostat, [ledat_lfs_9912]

posiadających nadmierne kwalifikacje) – a umiejętności i kwalifikacje migrantów w dużej mierze nie są nadal w pełni wykorzystywane. Sytuację tę potwierdzają dane z europejskiego badania warunków pracy (EWCS) wykazujące, że pierwsze pokolenie pracowników ze środowisk migracyjnych częściej wykonuje zawody wymagające niższych kwalifikacji, nawet jeśli mają oni wyższe wykształcenie. Bariery językowe i brak uznawania kwalifikacji i świadectw to możliwe powody nieodpowiedniego dopasowania kapitału ludzkiego do zawodów⁷⁸.

Oprócz osób urodzonych poza UE narażone na wyzwania związane z zatrudnieniem są również osoby urodzone w danym państwie, których rodzice urodzili się poza UE. W 2017 r. (ostatnie dostępne dane) wskaźnik zatrudnienia takich osób w wieku 15–34 lat wynosił 68,5 % w UE, 5,7 p.p. poniżej poziomu dla osób, których rodzice są rodowitymi mieszkańcami. Różnica ta wynosiła ok. 15 p.p. lub przewyższała ten poziom w Austrii, Grecji, Francji, Hiszpanii, Finlandii, Danii, Belgii, Niemczech i Włoszech⁷⁹. W ciągu ostatnich 10 lat największe pogorszenie sytuacji dzieci ze środowisk migracyjnych zaobserwowano w państwach, które najbardziej ucierpiały podczas pogorszenia koniunktury gospodarczej, takich jak Grecja i Włochy, ale też we Francji i w Niemczech. W Szwecji, Czechach i Belgii zaobserwowano za to znaczny wzrost wskaźników zatrudnienia młodych osób (15–34) ze środowisk migracyjnych.

Niskie wskaźniki zatrudnienia i współczynniki aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami wskazują na niewykorzystanie ich potencjału. W UE w 2017 r. wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosił 50,6 % w porównaniu z 74,8 % w przypadku osób bez niepełnosprawności⁸⁰. Odnotował on jednak nieznaczny wzrost w porównaniu z 2016 r. (48,1 %). Różnice między państwami członkowskimi są znaczne⁸¹ – od 13,7 p.p. we Włoszech do 42,1 p.p. w Irlandii. Co więcej, jedynie 61 % osób niepełnosprawnych w UE było aktywnych zawodowo, podczas gdy odsetek ten wśród osób bez niepełnosprawności wynosi 82,3 %, co sugeruje istnienie znacznych barier w dostępie do rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami⁸². Kraje o podobnych współczynnikach aktywności zawodowej osób bez niepełnosprawności mogą znacznie różnić się pod względem współczynników aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych. Pod względem płci wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych kobiet (48,3 %) był jedynie nieznacznie niższy niż wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych mężczyzn (53,3 %). Ważną kwestią jest również jakość pracy: w 2018 r. osoby niepełnosprawne częściej zmagaly się z problemem ubóstwa pracujących niż ogół społeczeństwa (11 % w porównaniu z 9,1 % średnio w UE)⁸³. Badanie Eurofoundu⁸⁴ potwierdza kluczowe znaczenie zatrudnienia jako głównego czynnika

⁷⁸ Eurofound (2019) How your birthplace affects your workplace (W jaki sposób miejsce urodzenia wpływa na miejsce pracy), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg

⁷⁹ OECD-UE 2018, Settling In 2018, Wskaźniki integracji imigrantów, [wykres 7.21. Wskaźniki zatrudnienia, w podziale na środowisko migracyjne](#)

⁸⁰ Dane pochodzą z EU-SILC 2017 i zostały przeanalizowane przez Akademicką Sieć Europejskich Ekspertów ds. Niepełnosprawności (ANED).

⁸¹ Występowanie niepełnosprawności jest także w dużym stopniu zróżnicowane między państwami członkowskimi.

⁸² Tamże.

⁸³ EU-SILC (2018) Wskaźnik zagrożenia ubóstwem osób pracujących [hlth_dpe050]

⁸⁴ Eurofound (2018), Quality of life. Social and employment situation of people with disabilities (Jakość życia. Sytuacja społeczna i zatrudnienia osób niepełnosprawnych), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18023en.pdf

włączenia. Pokazuje, że stopień odczuwalnego przez osoby niepełnosprawne wykluczenia ze społeczeństwa znacznie się różni w zależności od tego, czy mają oni zatrudnienie. Te osoby, które mają pracę, o wiele rzadziej zgłaszają, że czują się wykluczone ze społeczeństwa, niż osoby długotrwale bezrobotne lub osoby niezdolne do pracy ze względu na niepełnosprawność.

Wysoki odsetek osób kończących wcześniej naukę i niski odsetek osób uzyskujących wykształcenie wyższe wśród osób niepełnosprawnych negatywnie wpływa na ich zatrudnienie. W UE w 2017 r.⁸⁵ zjawisko wczesnego kończenia nauki przez młode osoby (grupa wiekowa 18–24) dotyczyło 19,6 % osób niepełnosprawnych w porównaniu z 9,5 % osób bez niepełnosprawności (to różnica ok. 10,1 p.p.). Różnica ta była najmniejsza w Słowenii (1,8 p.p.) i stosunkowo duża w Czechach (25,5 p.p.), Rumunii (23,5 p.p.), Bułgarii (21,9 p.p.) i Niemczech (21,1 p.p.). Jeśli chodzi o wyższe wykształcenie, 32,4 % osób niepełnosprawnych ma wykształcenie wyższe lub równorzędne w porównaniu z 42,5 % osób bez niepełnosprawności (oznacza to różnicę rzędu ok. 10,2 p.p.).

3.2.2 Rozwiązania polityczne

Najbardziej efektywne w zmniejszaniu skali zjawiska wczesnego kończenia nauki są zintegrowane podejścia dostosowane do potrzeb uczniów. Od września 2018 r. wiele państw członkowskich wprowadziło środki w tym zakresie. Przykładowo w Luksemburgu rząd ustanowił „szkolne usługi mediacji”, aby skuteczniej zwalczać wczesne kończenie nauki, zapewniając ukierunkowane wsparcie uczniom szczególnie narażonym na przerwanie nauki. W Hiszpanii „Program orientacji i wzmacniania na rzecz kontynuacji i wspierania dalszej nauki” pomaga hiszpańskim regionom w zmniejszeniu liczby osób wcześniej kończących naukę, zwłaszcza przez wspieranie ośrodków edukacji umiejscowionych w obszarach szczególnie narażonych i wspieranie uczniów pochodzących z mniej uprzywilejowanych środowisk społeczno-ekonomicznych oraz przez podnoszenie kompetencji pracowników dydaktycznych w zakresie radzenia sobie z różnorodnością uczniów w klasie. W Bułgarii projekt „Wsparcie sukcesu”, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), skierowany jest do 1500 szkół i 120 000 uczniów mających braki w nauce lub narażonych na wczesne kończenie nauki i zapewnia poradnictwo zawodowe uczniom od 5 do 7 klasy tamtejszej szkoły.

Pozyskiwanie dobrych nauczycieli poprzez zapewnienie odpowiednich wynagrodzeń i wspieranie ich ustawicznego doskonalenia zawodowego ma podstawowe znaczenie dla osiągnięcia jakości wyników i edukacji włączającej. Kilka państw członkowskich wprowadziło ostatnio strategie polityczne mające na celu zwiększenie atrakcyjności zawodu nauczyciela i poprawę warunków pracy nauczycieli. Przykładowo bułgarski krajowy program modernizacji systemu edukacji ma na celu zmotywowanie nauczycieli, wdrożenie innowacyjnych metod nauczania i zorganizowanie procesu uczenia, wczesnego poradnictwa zawodowego oraz otwarcie szkół na inne instytucje. Słowacja stopniowo zwiększa pensje nauczycieli, zaś nowa ustawa dotycząca kadry dydaktycznej i specjalistów wzmacnia powiązania między wynagrodzeniem a wynikami nauczania poprzez zmianę procesu atestacji i modyfikację procesu rozwoju zawodowego. Szwecja przyznała niedawno dodatkowe dofinansowanie na zatrudnienie większej liczby asystentów nauczycieli, aby zmniejszyć

⁸⁵ Dane pochodzą z EU-SILC 2017 i zostały przeanalizowane przez Akademicką Sieć Europejskich Ekspertów ds. Niepełnosprawności (ANED).

obciążenie administracyjne nauczycieli i zostawić im więcej czasu na nauczanie. Litwa zaś opracowała w 2018 r. pilotażowe narzędzie dostarczające prognoz krótko- i średnioterminowych w zakresie zapotrzebowania na nauczycieli, aby zapewnić stały napływ nowych talentów do zawodu przy jednoczesnym utrzymaniu kontroli nad liczebnością kadry nauczycielskiej. Rozporządzenie dotyczące kształcenia nauczycieli ustanawia ponadto wymogi jakości programów kształcenia formalnego oraz nowych programów wprowadzających obejmujących pierwszy rok pracy w szkole. Określa ono również możliwości kształcenia ustawicznego i rozwoju zawodowego oraz ustanawia kryteria dla trzech nowo powstałych krajowych ośrodków kształcenia nauczycieli.

Poprawa jakości i adekwatności szkolnictwa wyższego ma kluczowe znaczenie w zapobieganiu przyszłemu niedopasowaniu umiejętności, promując doskonałość działań na rzecz rozwoju umiejętności, i w zapewnieniu udanego wejścia na rynek pracy. W komunikacie Komisji z 2017 r. dotyczącym odnowionego programu UE dla szkolnictwa wyższego⁸⁶ podkreślono znaczenie środków na rzecz powszechniejszego podejmowania studiów wyższych, podniesienia wskaźników ich ukończenia, wyposażenia studentów w umiejętności i kompetencje istotne dla świata pracy i poprawy wydajności systemu finansowania szkolnictwa wyższego. Wiele państw członkowskich uwzględnia ten aspekt w swoich decyzjach politycznych. Irlandzka inicjatywa *Springboard +*, służąca podnoszeniu kwalifikacji zawodowych w szkolnictwie wyższym, oferuje nieodpłatne kursy zakończone uzyskaniem świadectwa, dyplomu ukończenia studiów wyższych i dyplomu studiów magisterskich, prowadzące do uzyskania kwalifikacji w dziedzinach, w których istnieją możliwości zatrudnienia w gospodarce. Dania próbuje uelastyczyć szkolnictwo wyższe i ściślej powiązać je z rynkiem pracy. Na 25 kierunkach studiów wprowadzono roczne dzienne studia magisterskie, ukierunkowane zawodowo; istnieją również lepsze możliwości łączenia studiów i pracy w dwuletnim programie studiów magisterskich zaocznych, a okres kwalifikowalności na stypendia na poziomie magisterskim może zostać wydłużony do trzech lat po ukończeniu studiów, aby umożliwić doświadczenie zawodowe. We Włoszech nowy rodzaj dyplomu ukończenia studiów technicznych (*lauree professionalizzanti*) ma na celu wykształcenie wysoko wykwalifikowanych profesjonalistów na poziomie akademickim w zakresie inżynierii, budownictwa i środowiska oraz energetyki i transportu, w ścisłej współpracy z odpowiednimi organizacjami zawodowymi.

Zwalczanie nierówności edukacyjnych jest niezbędne do tego, by każdy uczeń dostał szansę na aktywny udział w życiu gospodarczym i społecznym oraz aby lepiej zintegrować uczniów ze środowisk migracyjnych lub uczniów o specjalnych potrzebach w powszechnym systemie edukacji. W wielu państwach UE szkoły mają tendencję do powielania istniejących wzorców (de)faworyzacji społeczno-gospodarczej, zamiast przyczyniać się do sprawiedliwszego rozkładu możliwości i wyników uczenia się. Bez zdecydowanej zmiany w podejściu pedagogicznym, systemy kształcenia i szkolenia nie będą w stanie stać się rzeczywistym czynnikiem integracji społecznej i będą nadal powielać wykluczenie społeczne. Niektóre państwa członkowskie starają się przełamać ten schemat. Czechy przyjęły plan działania na rzecz edukacji włączającej II na lata 2019–2020, mający na celu wdrożenie środków przeciwdziałania segregacji w szkołach, w których udział uczniów romskich przekracza 50 %, oraz wprowadzenie środków przeciwko nękaniam. W Szwecji tzw. „gwarancja czytania-pisania-liczenia” zapewnia wszystkim uczniom, którzy potrzebują wsparcia w klasach przedszkolnych i szkoły podstawowej, otrzymanie go na wczesnym etapie

⁸⁶ COM(2017) 247 final.

w zakresie języka szwedzkiego, szwedzkiego jako drugiego języka i matematyki. Krajowy plan wzmocnienia wymiaru socjalnego szkolnictwa wyższego na lata 2019–2021, przyjęty w Chorwacji w styczniu 2019 r., skierowany jest do uczniów, którzy napotykają trudności w dostaniu się na wyższą uczelnię lub narażeni są na ryzyko wczesnego kończenia nauki i ma na celu poprawę dostępności i możliwości kontynuacji nauki, ukończenia szkoły oraz wskaźników zatrudnienia.

Nadal ważne jest skuteczne wdrażanie zmian ustawodawczych w celu integracji Romów w dziedzinie edukacji. Edukacja to dziedzina, z którą związana jest największa liczba interwencji politycznych. Chociaż dyskryminacja pozytywna przyczyniła się do zwiększenia uczestnictwa Romów w edukacji, należy unikać tworzenia szczególnych miejsc dla Romów, którzy kwalifikowaliby się do przyjęcia do szkoły na zwykłych zasadach. Czynnym środkiem przeciwdziałania segregacji, koniecznym, by zwalczać segregację szkolną i klasową, powinno towarzyszyć dodatkowe wsparcie finansowe i zawodowe mające na celu promowanie integracji dzieci romskich w szkołach powszechnych. Środki, z których korzystają obecnie uczniowie romscy w Bułgarii, obejmują mediatorów edukacyjnych, stypendia i zajęcia pozalekcyjne, dodatkowe lekcje języka bułgarskiego i darmowy transport w niektórych miejscowościach. Od 2018 r. bułgarskie ministerstwo edukacji rozpoczęło przyznawanie dodatkowych funduszy szkołom⁸⁷, do których uczęszczają dzieci podatne na zagrożenia, lub szkołom na obszarach wiejskich. Utworzono międzyinstytucjonalny mechanizm w celu zapisywania dzieci w wieku obowiązku szkolnego do szkoły. W wyniku zmiany węgierskich ustaw o równym traktowaniu i edukacji publicznej w 2017 r., w 2018 r. powołano w urzędach ds. szkolnictwa urzędników mających przeciwdziałać segregacji oraz grupy robocze. Wciąż utrzymują się znaczące różnice w składzie klas w szkołach państwowych i wyznaniowych.

Zróżnicowanie przepisów, swobód, autonomii i wielkości okręgów szkolnych w połączeniu z wolnym wyborem szkół ogranicza potencjalny wpływ środków na rzeczywiste przeciwdziałanie segregacji w edukacji. Choć wdrożono szereg programów, projektów i środków w celu poprawy systemu edukacji w Rumunii, uczniowie romscy wciąż napotykają wiele problemów, a sytuacja znacznie się różni na obszarach wiejskich i miejskich. W 2016 r. ministerstwo edukacji narodowej wydało zalecenie ramowe zakazujące segregacji w oświacie, ale w 2019 r. wdrażanie tego planu wciąż nie zostało ukończono. Na Słowacji, gdzie nieproporcjonalnie duża część dzieci romskich wciąż umieszczana jest w szkołach specjalnych lub klasach dla dzieci dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną, trwa wdrażanie zmienionego planu działań na rzecz integracji Romów, zatwierdzonego w lutym 2017 r., ale jego wyniki jeszcze nie są widoczne. Słowacja przyjęła również 10-letni krajowy plan rozwoju edukacji, który powinien pomóc uwzględnić aspekty dotyczące włączającego charakteru edukacji i jej jakości, również dla dzieci romskich. Planowane wprowadzenie obowiązkowego przedszkola dla dzieci w wieku od 5 lat, któremu towarzyszyć ma zniesienie „zerówki”, do której głównie uczęszczają dzieci romskie, może mieć pewien pozytywny wpływ w tym zakresie, ale wciąż brakuje czynnych środków przeciwdziałania segregacji.

Państwa członkowskie muszą skupić swe działania na rozwoju umiejętności, aby kwalifikacje lepiej odpowiadały zmianom społecznym i na rynku pracy. Opracowywanie kwalifikacji i definiowanie ich poziomu pod kątem efektów uczenia się stało się standardowym podejściem w całej Unii. Wszystkie państwa członkowskie posiadają krajowe ramy kwalifikacji i prawie wszystkie (27) skorelowały je z europejskimi ramami kwalifikacji

⁸⁷ Dodatkowe finansowanie przyznane jest uczniom szkół podstawowych i średnich I stopnia.

(ERK). W 20 z nich wskazuje się poziom ERK na krajowych kwalifikacjach, dzięki czemu są one jaśniejsze i bardziej porównywalne (Belgia, Czechy, Dania, Niemcy, Estonia, Grecja, Finlandia, Francja, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Portugalia, Słowenia i Zjednoczone Królestwo). Przede wszystkim zaś skoncentrowanie się na efektach uczenia się ułatwia korelację formalnych kwalifikacji z walidacją umiejętności nabytych poza formalnymi programami oraz z pojawiającymi się innowacyjnymi formami uznawania umiejętności, takimi jak mikroreferencje, które mogą mieć znaczny wpływ na szanse ich posiadaczy na rynku pracy.

Zgodnie z zaleceniem Rady z 2012 r.⁸⁸ państwa członkowskie zapewniają obywatelom coraz więcej możliwości walidacji umiejętności nabytych poza placówkami kształcenia i szkolenia. Europejski spis dotyczący walidacji z 2018 r. pokazuje, że prawie wszystkie państwa członkowskie dysponują rozwiązaniami dotyczącymi walidacji, choć w różnym stopniu. Dzięki walidacji można uzyskać każdą kwalifikację objętą ramami krajowymi w 12 państwach (Finlandia, Francja, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Polska, Rumunia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo) lub objętą znaczną częścią całych ram (Austria, Belgia, Bułgaria, Dania, Niemcy, Malta, Portugalia, Słowenia, Hiszpania). W większości państw członkowskich walidacja może gwarantować dostęp do formalnych programów oraz zwolnienie z części z nich. Rozwiązania takie nie są jeszcze dostępne w Chorwacji, gdzie trwa opracowywanie krajowych ram walidacji skoordynowane z krajowymi ramami kwalifikacji, ani na Słowacji, gdzie pewnie rodzaje walidacji są dostępne tylko w przypadku bardzo konkretnych celów rynku pracy. O ile powiązanie z krajowymi ramami walidacji oraz kształceniem i szkoleniem w formalnych placówkach jest stałym elementem we wszystkich państwach, możliwości walidacji są także zapewniane w połączeniu z interwencjami na rynku pracy, wdrażanymi często przez publiczne służby zatrudnienia. Ma to m.in. miejsce w 13 państwach (Belgia, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Irlandia, Włochy, Malta, Niderlandy, Polska, Słowacja, Szwecja, Zjednoczone Królestwo). Wszyscy bezrobotni mogą skorzystać z profilowania umiejętności lub audytu umiejętności w 13 państwach członkowskich (Austria, Belgia, Finlandia i Włochy w pierwszych trzech miesiącach bezrobocia, Chorwacja i Czechy w przeciągu pierwszych sześciu miesięcy bezrobocia, Grecja, Irlandia, Łotwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy i Polska w innych ramach czasowych).

Państwa członkowskie działają na rzecz efektywnego poradnictwa w zakresie uczenia się przez całe życie. Rośnie świadomość co do tego, że konieczne jest wsparcie pracowników w ciągłym uczeniu się przez cały okres ich życia zawodowego, wykraczającym poza kształcenie i szkolenie wstępne oraz pierwsze stanowisko pracy. Stosowane są liczne innowacyjne praktyki, w których coraz większą rolę odgrywają publiczne służby zatrudnienia i partnerzy społeczni. W Zjednoczonym Królestwie i Danii w działania poradnictwa w miejscu pracy zaangażowały się związki zawodowe. Przedsiębiorstwa odgrywają główną rolę w przeglądzie umiejętności w połowie kariery. Rozwiązanie to jest już powszechnie stosowane we Francji i testowane w innych państwach. Regiony we Włoszech zarządzają siecią aktywnego zatrudnienia – powstałą w partnerstwie publicznych służb zatrudnienia i prywatnych podmiotów – która towarzyszy osobom bezrobotnym i słabo wykształconym w ponownej integracji na rynku pracy. Niderlandzkie urzędy ds. uczenia się i pracy skupiają podmioty szczebla lokalnego i regionalnego, aby zapewnić zindywidualizowane poradnictwo

⁸⁸ Zalecenie Rady z 22.12.2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.

nisko wykwalifikowanym dorosłym, młodzieży NEET i osobom zatrudnionym, zapewniając powiązanie z procesem walidacji i usługi następce.

Coraz większa liczba państw członkowskich jest świadoma tego, że wyzwania związane z umiejętnościami wymagają zaangażowania całej administracji rządowej w strategię promowania uczenia się dorosłych. W 2016 r., w ramach pakietu dotyczącego programu na rzecz umiejętności, Rada przyjęła zalecenie w sprawie ścieżek poprawy umiejętności, które ma pomóc w reagowaniu na braki w umiejętnościach, nierówności i pojawiające się potrzeby rynku pracy wśród populacji dorosłych. W ramach ścieżek poprawy umiejętności osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki będą opracowywać i wdrażać strategie dostosowane specjalnie do potrzeb osób dorosłych o niskich kwalifikacjach. Kilka państw członkowskich pracuje nad krajowymi strategiami w zakresie umiejętności, wspieranymi przez Komisję we współpracy z OECD (Hiszpania, Włochy, Portugalia, Słowenia, Belgia/Flandria i ostatnio Łotwa i Polska). Ponadto kilka państw członkowskich, takich jak Austria, Niderlandy i obecnie Słowacja, finansuje strategie w zakresie umiejętności z własnych środków. We Francji w 2018 r. w ramach reformy szkolenia zawodowego ustanowiono nowy urząd („France Compétences”), aby zapewnić kompleksowe podejście do zapotrzebowania na umiejętności, do jakości szkoleń i kosztów.

Systemy uczenia się opartego na pracy i przyuczania do zawodu zapewniają ścisłe połączenie edukacji ze światem pracy: od połowy 2018 r. na poziomie państw członkowskich przyjęto wiele reform ukierunkowanych na kształcenie i szkolenie zawodowe. Komisja i państwa członkowskie kontynuują współpracę nad modernizacją kształcenia i szkolenia zawodowego zgodnie z priorytetami politycznymi określonymi w konkluzjach z Rygi z 2015 r.⁸⁹ Dzięki Inicjatywie na rzecz zatrudnienia ludzi młodych⁹⁰ i europejskiemu sojuszowi na rzecz przyuczania do zawodu⁹¹ Komisja stymuluje i wspiera państwa członkowskie w wysiłkach na rzecz podniesienia jakości, oferty i atrakcyjności uczenia się opartego na pracy, zwiększając tym samym adekwatność kształcenia i szkolenia zawodowego do rynku pracy w państwach członkowskich. W Bułgarii na przykład rozpoczęto w maju 2019 r. projekt pilotażowy, którego celem jest rozszerzenie zakresu dualnego systemu szkoleń, aby poprawić jakość kształcenia zawodowego w Bułgarii i wzmocnić jego powiązanie z potrzebami rynku pracy. W grudniu 2018 r. Estonia przyjęła nowelizację ustawy o kształceniu i szkoleniu zawodowym, służącą zwiększeniu elastyczności studiów, wypróbowaniu innowacyjnych formatów studiów we współpracy z podsektorem lokalnym, oraz wprowadzeniu finansowania opartego na wynikach. We Francji w 2019 r., równoległe do reformy przyuczania do zawodu opartego na pracy, wprowadzana jest stopniowa reforma kształcenia i szkolenia zawodowego w szkole wraz z otwarciem nowego sektorowego kampusu zawodów i kwalifikacji (*Campus des Métiers et Qualifications*) i stopniowych ścieżek specjalizacji dla zapisanych uczniów, wraz z poradnictwem zawodowym. W Chorwacji w 2018 r. ustanowiono krajową sieć regionalnych centrów

⁸⁹ W konkluzjach z Rygi z 2015 r. określono pięć celów na okres do 2020 r.: 1) propagowanie uczenia się opartego na pracy, 2) rozwijanie mechanizmów zapewniania jakości w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego oraz ustanowienie ciągłego przepływu informacji i informacji zwrotnych, 3) dostęp do kształcenia i szkolenia zawodowego oraz do kwalifikacji dla wszystkich, 4) wzmocnienie kompetencji kluczowych i 5) rozwój zawodowy nauczycieli i instruktorów zajmujących się kształceniem i szkoleniem zawodowym. Są one dostępne pod adresem

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7915&furtherPubs=yes>

⁹⁰ Zob. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1829>

⁹¹ Zob. http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/alliance_en.htm

kompetencji w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego, mającą na celu wyznaczenie ośrodków doskonałości, które oferować będą regularne programy w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego oraz inne postaci edukacji formalnej i pozaformalnej. Malta planuje wprowadzenie ram zapewnienia jakości dla uczenia się opartego na pracy, opartych na 20 wytycznych na rzecz wysokiej jakości przyuczania do zawodu. W Polsce zmiany ustawy o edukacji mają na celu poprawę współpracy między placówkami kształcenia i szkolenia zawodowego a pracodawcami, zmianę systemu egzaminów zawodowych i stworzenie narzędzia analitycznego do prognozowania potrzeb krajowego i regionalnego rynku pracy.

Państwa członkowskie, świadome wyzwań, przed którymi stoją ich systemy kształcenia dorosłych, również przedsięwzięły szereg inicjatyw w drugiej połowie 2018 r. i w 2019 r. Coraz szybsze zmiany na rynku pracy, zapotrzebowanie na wyższe kwalifikacje oraz rosnąca obecność technologii cyfrowych w każdym aspekcie codziennego życia pilnie wzmagają konieczność podnoszenia kwalifikacji pracowników, aby zapewnić im szanse na rynku pracy. W Europejskim filarze praw socjalnych uznano ich prawo do uczenia się przez całe życie jako sposób nabywania umiejętności niezbędnych, by w pełni uczestniczyć w życiu społeczeństwa i skutecznie radzić sobie ze zmianami na rynku pracy. W tym kontekście we Flandrii (Belgia) zwiększono środki zachęty do uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie skierowane do pracowników: od września 2019 r. każdy pracownik sektora prywatnego ma prawo wykorzystać rocznie na ten cel do 125 godzin urlopu płatnego. W Walonii (Belgia) każdemu bezrobotnemu, który pomyślnie ukończy szkolenie w zawodzie, w którym występuje niedobór siły roboczej, oferowana jest nowa zachęta finansowa w wysokości 350 EUR (Incentive+) na szkolenia w takich zawodach. Od września 2019 r. w Chorwacji nowo przyjęta ustawa o kształceniu dorosłych ma rozwiązać problemy dotychczasowego systemu kształcenia dorosłych i dostosować go do chorwackich ram kwalifikacji (CROQF). Łotwa zwiększyła wsparcie procesu uczenia się osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach, przeznaczając na ten cel 18 mln EUR ze środków EFRR. Portugalia przyjęła w lutym 2019 r. środek mający rozwiązać szczególne potrzeby związane z zasobami ludzkimi w administracji publicznej, którego celem jest stworzenie modelu uczenia się przez całe życie umożliwiającego urzędnikom dostęp do edukacyjnej i zawodowej certyfikacji. Nowy program „Umiejętności na rzecz postępu” (*Skills to Advance*), przyjęty w Irlandii, ma na celu wsparcie grup szczególnie narażonych, w tym osoby o niskich kwalifikacjach. Ten nowy środek umożliwi ukierunkowanie wsparcia na szczególnie narażone grupy irlandzkich pracowników, zwłaszcza osoby o niskich kwalifikacjach i te, które potrzebują więcej możliwości awansu zawodowego, aby pomóc ludziom w utrzymaniu się na rynku pracy i uniknąć przymusowych zmian miejsca zamieszkania lub wykorzystać pojawiające się możliwości pracy.

Istotnymi priorytetami pozostają dalsza redukcja bezrobocia młodzieży i wspieranie wejścia młodych ludzi na rynek pracy po zakończeniu kształcenia. Co roku od 2014 r. ponad 5 mln młodych osób rejestrowało się w ramach gwarancji dla młodzieży, zaś 3,5 mln przyjęło ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, stażu lub przygotowania zawodowego. Jednak w wielu państwach członkowskich szacowany odsetek młodzieży NEET zarejestrowanej w programie w ciągu roku nadal wynosi poniżej 50 %. Ograniczony zakres w wielu państwach może jednak być związany ze zmieniającym się składem populacji NEET (niższy udział bezrobotnych osób NEET w całości) i zmniejszeniu się ogólnej liczby osób NEET (szczegóły w rozdziale 3.2.1). W sytuacji, w której wyniki osiągnięte przez młodych ludzi na rynku pracy znacznie się poprawiły, działania polityczne leżące u podstaw realizacji gwarancji dla młodzieży są coraz bardziej ukierunkowane.

Państwa członkowskie intensyfikują działania informacyjne, zapewniając większą dostępność oferowanych usług dla młodych ludzi i zapewniając lepszą identyfikację osób

potrzebujących. W Hiszpanii dzięki planowi działania na rzecz zatrudnienia młodzieży na lata 2019–2021 liczba doradców dla młodych osób szukających pracy i dla długotrwale bezrobotnych wzrosła o 3 000. Na Cyprze projekt działań informacyjnych ma na celu dotarcie do 4 000 młodych osób NEET biernych zawodowo oraz zapewnienie im wsparcia w zakresie aktywizacji poprzez doradztwo i szkolenia dostosowane do potrzeb. Również na Cyprze kampania komunikacyjna ma na celu zachęcenie młodych ludzi do zgłaszania się do publicznych służb zatrudnienia, aby mogli oni zarejestrować się w celu skorzystania z gwarancji dla młodzieży. Celem kampanii jest zaangażowanie zainteresowanych stron zajmujących się młodzieżą, posiadających zdolność dotarcia do młodzieży NEET zmagającej się z różnymi problemami (takimi jak ubóstwo, niepełnosprawność, niski poziom wykształcenia lub przynależność do mniejszości etnicznej czy środowiska migracyjnego).

Wprowadzono również nowe środki w celu lepszego wspierania młodych ludzi zmagających się z wieloma problemami. W Irlandii program wspierania zatrudnienia młodzieży (YESS) oferuje staże młodym osobom poszukującym pracy, które są długotrwale bezrobotne lub borykają się z przeszkodami w znalezieniu zatrudnienia. Uczestnicy uczą się podstawowych umiejętności zawodowych i interpersonalnych w sprzyjającym środowisku podczas praktyki zawodowej. We Francji dobrowolny program dla przedsiębiorstw, mający na celu szkolenie i zatrudnienie młodzieży, ma na celu uzyskanie zobowiązania przynajmniej 10 000 firm do zaoferowania staży, przyuczania do zawodu lub pracy. Celem programu jest rozwój współpracy między sektorem publicznym i prywatnym w rozwiązaniu problemu wysokiego wskaźnika bezrobocia młodych ludzi na ubogich obszarach miejskich. Portugalia przyjęła środki na rzecz szkoleń zawodowych, które można przekształcić pod koniec w stałe zatrudnienie dzięki bezpośredniemu dofinansowaniu zatrudnienia skierowanemu do młodych osób i długotrwale bezrobotnych. W 2019 r. wprowadzono zmiany, aby poprawić skuteczność i wydajność tych środków, usprawnić proces rozpatrywania wniosków oraz zapewnić odpowiednie terminy odpowiedzi publicznych służb zatrudnienia.

Ramka 2. Pełne wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) stanowi jeden z kluczowych instrumentów UE służących wsparciu rozwiązywania problemów określonych w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Przyczynia się on do propagowania trwałego zatrudnienia wysokiej jakości, promowania włączenia społecznego, inwestowania w kształcenie i szkolenie oraz intensywniejszego budowania zdolności instytucjonalnych. EFS i Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, która wspiera młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nieszkoląca się, inwestują wspólnie prawie 93 mld EUR w kapitał ludzki, pomagając ludziom w Europie rozwijać swoje umiejętności oraz zabezpieczając ich przyszłość.

Między 2014 a końcem 2018 r. z EFS i Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych skorzystało ponad 26 mln uczestników, w tym prawie 4 mln osób długotrwale bezrobotnych (15 %). Głównymi docelowymi grupami tych interwencji są ludzie młodzi poniżej 25. roku życia (43 % wszystkich uczestników) oraz osoby o niskich kwalifikacjach z wykształceniem podstawowym lub średnim I stopnia (48 % wszystkich uczestników). Wdrażanie, które w 2017–2018 wykazało gwałtowne przyspieszenie, powinno trwać na zbliżonym poziomie do końca okresu programowania. Z 26 mln uczestników do końca 2018 r.

- 2,7 mln uczestników znalazło pracę
- 3,6 mln uczestników zdobyło kwalifikacje
- 1,4 mln uczestników kształciło się lub szkoliło w wyniku działań wspieranych przez UE

Ponadto 2,7 mln młodych osób skorzystało do końca 2018 r. ze środków w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, z czego ponad milion osób znalazło pracę, zdobyło kwalifikacje lub kształciło się lub szkoliło w wyniku tych działań.

Trwają negocjacje między Parlamentem Europejskim a Radą nad wnioskiem Komisji Europejskiej dotyczącym Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) na lata 2021–2027. Zgodnie z wnioskiem EFS+ umożliwiłby – w szerszych ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – skoncentrowanie wsparcia na wyzwaniach wskazanych w ramach europejskiego semestru. W tym celu w sprawozdaniach krajowych za 2019 r. (zwłaszcza w nowych załącznikach D) określono priorytetowe obszary inwestycji publicznych i prywatnych w państwach członkowskich, które miałyby służyć jako podstawa programowania przyszłych funduszy strukturalnych.

Państwa członkowskie podjęły dodatkowe kroki, by zwiększyć inicjatywy skierowane do pracodawców i pracowników, mające na celu zatrudnianie osób z grup defaworyzowanych na rynku pracy. Rumunia zapewniła dodatkowe zachęty dla pracodawców, aby zatrudniać osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Zmiany zakładają, że pracodawcy, którzy zatrudnią na umowę na czas nieokreślony osoby bezrobotne w wieku ponad 45 lat, bezrobotne osoby samotnie wychowujące dzieci, osoby długotrwale bezrobotne lub młodzież NEET, otrzymają miesięczną dotację w wysokości 2250 RON (ok. 475 EUR) na każdą zatrudnioną osobę z ww. grup przez 12 miesięcy. Muszą one utrzymać zatrudnienie przez minimum 18 miesięcy. Szwecja również wdrożyła nowe środki skierowane do osób wchodzących na rynek pracy. W 2020 r. wprowadzony zostanie przepis zwalniający pracodawcę na dwa lata z opłacania składek za pracowników, którzy w jego przedsiębiorstwie otrzymają pierwszą pracę w życiu. W przypadku zatrudnienia osób młodych poniżej 18 roku życia składki płacone przez pracodawcę zostały obniżone w sierpniu 2019 r. i zostaną one całkowicie zniesione w 2020 r. Słowenia usunęła „dodatek za działalność” w przepisach w zakresie pieniężnych świadczeń pomocy społecznej. Celem jest przyspieszenie aktywizacji zawodowej beneficjentów pomocy społecznej i zapewnienie obywatelom wyższego zabezpieczenia społecznego. Ma to również na celu zapewnienie kompleksowego wsparcia i pomocy w przetrwaniu trudnej sytuacji socjalnej.

Szereg państw członkowskich kontynuuje starania mające na celu promowanie aktywności zawodowej starszych pracowników, zapewniając jednocześnie odpowiednie emerytury osobom, które nie są już w stanie dłużej pracować. W kontekście starzenia się społeczeństwa dłuższa aktywność zawodowa ma kluczowe znaczenie w zapewnieniu utrzymania i poprawy adekwatności świadczeń emerytalnych. Polityka emerytalna (i podatkowa) może dostarczyć odpowiednich zachęt do wydłużania okresu aktywności zawodowej. Zachęty takie mogą obejmować zrównoważenie stosunku ukrytych podatków i świadczeń związanych z emeryturą, premie lub dodatkowe koszty w przypadku odpowiednio późniejszego lub wcześniejszego przejścia na emeryturę oraz umożliwienie dorabiania do emerytury. W Sprawozdaniu na temat adekwatności emerytur z 2018 r. (Komisja Europejska, 2019) wskazano, że taka polityka silniej wpływa na opóźnienie wieku przechodzenia na emeryturę niż środki stosowane na wcześniejszych etapach kariery zawodowej. W tej perspektywie Flandria (Belgia) wprowadziła ukierunkowane środki w celu poprawy szans na zatrudnienie starszych pracowników; podniesiono zwłaszcza maksymalną dotację na zatrudnienie starszych pracowników, całkowicie zwalniając pracodawcę ze składek na ubezpieczenie społeczne w pierwszych dwóch latach po zatrudnieniu bezrobotnego starszego pracownika (55+) oraz podnosząc pułap zatrudnienia dla osób, do których mają zastosowanie te ukierunkowane środki.

Niemcy podjęły kroki w celu aktywizacji starszych osób długotrwale bezrobotnych dzięki wprowadzeniu pięcioletniej dotacji zmniejszającej koszty pracy. Warunkiem jest otrzymywanie przez osobę długotrwale bezrobotną zasiłku dla bezrobotnych „Hartz IV” przez co najmniej sześć z ostatnich siedmiu lat. W ramach programu działań na rzecz rozwiązania problemu niepewności zatrudnienia i wzmocnienia rokowań zbiorowych, ujętego w *Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2018, de 6 de Junho*, Portugalia przyjęła środki zapewniające wsparcie w zakresie zatrudnienia przedsiębiorstwom, które jednocześnie zatrudnią młodą osobę bezrobotną (lub młodą osobę poszukującą pierwszej pracy) i starszą osobę (ponad 45-letnią) będącą na długotrwałym bezrobociu. Zasadniczo wsparcie udzielane jest tylko w przypadku zatrudnienia na umowę na czas nieokreślony. Obejmuje to również częściowe lub całkowite zwolnienie pracodawcy z płacenia składek na ubezpieczenie społeczne. Środkom stosowanym pod koniec kariery zawodowej jako zachęty do wydłużenia aktywności zawodowej powinny towarzyszyć środki zapewniające adekwatne emerytury osobom, które nie mogą pracować dłużej. Z tego względu Austria przeprowadziła reformę istniejącego systemu pracy w niepełnym wymiarze czasu dla starszych pracowników (*Altersteilzeit*). Aby wydłużyć aktywność zawodową pracowników, Austria podniosła wiek wejściowy do tego systemu dwustopniowo. Wiek wejściowy dla mężczyzn podniesiono z 58 do 59 lat (w 2019 r.) i do 60 lat (2020 r.). Wiek wejściowy dla kobiet zaś podniesiono z 53 do 54 lat (w 2019 r.) i do 55 lat (2020 r.). Rząd włoski obniżył wiek emerytalny dla niektórych kategorii starszych pracowników poprzez zsumowanie wieku i okresu składkowego do 100 lat (minimalny wymóg: co najmniej 62 lata życia i co najmniej 38 lat płacenia składek). W Hiszpanii przyjęto pomoc dla długoterminowo bezrobotnych starszych pracowników. W porównaniu z poprzednim systemem (i) długotrwale bezrobotni kwalifikują się od 52 roku życia zamiast 55; (ii) maksymalny okres trwania pomocy wydłużono do momentu osiągnięcia przez pracownika ustawowego wieku emerytalnego (65 lat); (iii) podstawę obliczenia składki emerytalnej płaconej przez państwo wzrasta do 53 % (z 859 EUR miesięcznie w 2018 r. do 1 313 EUR miesięcznie w 2019 r.) oraz (iv) uzależnienie od wysokości dochodów zostanie obliczone na poziomie indywidualnym a nie jak dotychczas na poziomie gospodarstwa domowego.

Udział w dobrej jakościowo wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem jest podstawą pomyślnego uczenia się przez całe życie, rozwoju osobistego i większych szans na zatrudnienie w późniejszym okresie życia. W zaleceniu Rady z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem wezwano do zapewnienia łatwo dostępnej, przystępnej cenowo i sprzyjającej włączeniu społecznemu wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz usprawnienia opracowywania programów nauczania we wczesnej edukacji, tak aby mogły one spełniać potrzeby związane z dobrem dzieci oraz ich potrzeby edukacyjne. W ostatnim roku Francja zdecydowała się na stopniowe zagwarantowanie powszechnego dostępu do opieki nad dzieckiem od urodzenia do 3 roku życia oraz zapewnia rzeczowe świadczenia społeczne i gwarancję wypłaty świadczeń alimentacyjnych osobom samotnie wychowującym dzieci. W Szwecji ostatni rok edukacji przedszkolnej jest od jesieni 2018 r. obowiązkową częścią cyklu szkolnego; szwedzkie władze przyjęły również nowy program nauczania obejmujący zwiększony nacisk na uczenie się, zwłaszcza na umiejętność czytania i umiejętności cyfrowe. Rząd Słowacji rozszerzył pulę nieodpłatnych miejsc przedszkolnych na wszystkie dzieci pochodzące z rodzin znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej (niezależnie od wieku) od września 2018 r. i obniżył wiek obowiązku szkolnego do piątego roku życia (przepisy te mają wejść w życie od września 2020 r.).

Państwa członkowskie kontynuują działania skierowane na usługi opieki nad dziećmi w celu eliminowania przeszkód w zatrudnianiu kobiet. Irlandzki system wczesnej edukacji, przyjęty we wrześniu 2018 r., uprawnia wszystkie dzieci od wieku 2 lat 8 miesięcy do wieku obowiązku szkolnego do dwóch lat subsydiowanej opieki przedszkolnej nad dzieckiem w wymiarze trzech godzin dziennie. Ustawa o wsparciu opieki nad dziećmi z 2018 r. jest podstawowym elementem w opracowaniu systemu przystępnej cenowo opieki nad dziećmi, opierającego się na nowym podejściu do wspierania dostępności placówek oferujących wysoką jakość opieki przy niewielkich kosztach. Ponadto stanowi ona ustawowe uregulowanie systemu przystępnej cenowo opieki nad dziećmi, zastępując cztery dotychczasowe pozaustawowe ukierunkowane systemy w tym zakresie. W styczniu 2019 r. Włochy zwiększyły wsparcie w zakresie rocznego chesnego z 1 000 EUR do 1 500 EUR tytułem opłaty za żłobek i wsparcie na rzecz opieki domowej dla dzieci w wieku poniżej trzech lat cierpiących na poważne choroby przewlekłe. Rumunia inwestuje środki z EFS na wsparcie konsolidacji sieci rodzin zastępczych. Fińska reforma wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem weszła w życie we wrześniu 2018 r. Dzięki niej fiński system wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem mógł zostać zaktualizowany zgodnie z ostatnimi zmianami w społeczeństwie i na rynku pracy poprzez podnoszenie kwalifikacji personelu, tworzenie zachęt dla absolwentów szkolnictwa wyższego do podejmowania pracy w placówkach wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz skupianie się na multidyscyplinarnych zespołach. Coraz więcej uwagi i zainteresowania poświęca się dobrostanowi dziecka, stawianemu na pierwszym miejscu.

Równomierne rozłożenie płatnego urlopu pomiędzy kobiety i mężczyzn może być szczególnie skutecznym środkiem wspierania zatrudnienia kobiet po urodzeniu dzieci. W ostatnich latach w wielu państwach członkowskich zwiększono uprawnienia do urlopu ze względów rodzinnych i promowano zwłaszcza wykorzystywanie tych urlopów przez ojców⁹². Na początku 2018 r. Czechy dokonały nowelizacji ustawy o wsparciu społecznym, aby zwiększyć elastyczność świadczeń rodzicielskich – rodzice mogą teraz dokonywać wyboru liczby miesięcy i czasu wykorzystania urlopu (do czterech lat). Całkowita maksymalna kwota wynosi 220 000 CZK (ok. 8 617 EUR). Wsparcie nie będzie już również zależało od objęcia dziecka formalną opieką. Czechy dokonały również nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym, wprowadzając jednotygodniowy urlop rodzicielski i zasiłek z tytułu ojcostwa dla ojców. Choć jest to krok we właściwym kierunku, nie spełnia to wymogów dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, która oferuje dwa tygodnie płatnego urlopu ojcowskiego i dwa niezbywalne miesiące urlopu rodzicielskiego dla ojców. W Hiszpanii przyjęto w marcu 2019 r. zmianę legislacyjną polegającą na przekształceniu urlopu macierzyńskiego/ojcowskiego w 16-tygodniowy urlop rodzicielski dla każdego rodzica. Ustawa przewiduje stopniowe wprowadzanie tej zmiany. Rodzic niebędący biologiczną matką będzie miał prawo do 8 tygodni urlopu w 2019 r. (5 w 2018 r.), 12 tygodni w 2020 r. i wreszcie 16 tygodni w 2021 r. Inne środki przewidziane w tej samej ustawie również mają na celu zwiększenie równouprawnienia płci: (i) obowiązek negocjacji planów na rzecz równości płci został rozszerzony na przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 50 pracowników (wcześniej – 250 pracowników); (ii) zmieniono przepisy dotyczące jednakowego wynagrodzenia przez wprowadzenie definicji pracy jednakowej wartości oraz nałożenie na pracodawcę obowiązku ewidencji średnich płac mężczyzn i kobiet. Jeśli różnica między średnią płacą mężczyzn i kobiet przekracza 25 % należy to uzasadnić; (iii)

⁹² Eurofound (2019), Parental and paternity leave – Uptake by fathers (Urlop rodzicielski i ojcowski – korzystanie przez ojców), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

wprowadzono przepis o zniesieniu składek na ubezpieczenia społeczne dla opiekunów nieformalnych.

W Irlandii od 1 września 2019 r. rodzice mogą skorzystać z 22 tygodni bezpłatnego urlopu rodzicielskiego na każde nowo narodzone dziecko. Urlop należy wykorzystać przez ukończeniem przez dziecko 12 roku życia. Przed 1 września 2019 r. urlop rodzicielski wynosił 18 tygodni i rodzice mogli go wykorzystać do momentu ukończenia przez dziecko 8 roku życia. Kolejną nowością w tej dziedzinie jest nowy system płatnego urlopu rodzicielskiego, umożliwiający rodzicom skorzystanie z dwóch tygodni płatnego urlopu w pierwszym roku życia dziecka. System ten wprowadzono od listopada 2019 r. W 2019 r. Niderlandy przedstawiły projekt ustawy przedłużający urlop ojcowski z 2 do 5 dni oraz umożliwiający dodanie kolejnych 5 tygodni począwszy od lipca 2020 r., które należy wykorzystać w ciągu pierwszych 6 miesięcy od urodzenia dziecka. Ponadto wydłużono czas trwania urlopów opiekuńczych i adopcyjnych z 4 do 6 tygodni. W grudniu 2018 r. Portugalia wprowadziła czteroczęściowy program promujący lepsze równoważenie życia zawodowego, osobistego i rodzinnego jako warunek skutecznego równouprawnienia płci i pełnego korzystania z praw obywatelskich, umożliwiając obywatelom dokonywanie wolnego wyboru w każdym aspekcie życia w oparciu o Europejski filar praw socjalnych. Pierwszą sekcję stanowi pakt na rzecz lepszej równowagi, przewidujący środki mobilizujące różnych pracodawców do opracowywania i rozpowszechniania praktyk sprzyjających lepszemu równoważeniu różnych aspektów życia. W drugiej, pakt „Równowaga w administracji publicznej”, wyraża zaangażowanie administracji publicznej centralnego i lokalnego szczebla na rzecz promowania godzenia życia zawodowego, osobistego i rodzinnego. Sekcja trzecia dotyczy narzędzi, usług i zachęt na rzecz godzenia różnych aspektów życia oraz instrumentów ułatwiających godzenie życia zawodowego, osobistego i rodzinnego w zakresie opieki, edukacji, transportu i zdrowia. Czwarta sekcja, „Umiejętność godzenia”, obejmuje środki sprzyjające tworzeniu i rozpowszechnianiu wiedzy, co może przyczynić się do rozwoju nowych działań. Partnerzy społeczni w Austrii uzgodnili wprowadzenie 24-miesięcznego urlopu rodzicielskiego, który zalicza się do stażu pracy będącego podstawą obliczania niektórych uprawnień, m.in. automatycznych podwyżek płac, uprawnienia do urlopu wypoczynkowego, okresów wypowiedzenia lub stałych świadczeń chorobowych, w takich sektorach jak handel detaliczny, które charakteryzują się wysokim odsetkiem pracujących kobiet.

W niektórych państwach członkowskich wprowadzono inne środki przeciwdziałające dyskryminacji, mające promować udział kobiet w rynku pracy. We Francji w sierpniu 2018 r. przyjęto ustawę wprowadzającą środki zwalczania przemocy na tle seksualnym w miejscu pracy, obejmującą 5 obszarów: 1) promowanie dialogu społecznego, 2) szkolenie instruktorów, 3) kampanie informacyjne, 4) wsparcie w przedsiębiorstwie dla ofiar przemocy, 5) narzędzia sankcjonowania praktyk dyskryminacyjnych takie jak brygada antydyskryminacyjna (BADI). Również Portugalia, za pomocą krajowej strategii na rzecz równości i niedyskryminacji na lata 2018–2030, starała się zdefiniować konkretne strategiczne cele w zakresie niedyskryminacji z powodu płci i w zakresie równouprawnienia płci. Strategia ma łączyć: krajowy plan działania na rzecz równouprawnienia płci, krajowy plan działania na rzecz zapobiegania przemocy wobec kobiet i dziewcząt i przemocy domowej oraz zwalczania tego typu przemocy oraz krajowy plan działania na rzecz walki z dyskryminacją ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową i cechy płciowe. W zakresie Agendy na rzecz równości na rynku pracy i w przedsiębiorstwach strategia kładzie większy nacisk na walkę z segregacją płciową zawodów, promocję równego wynagradzania i godzenie życia zawodowego z rodzinnym i prywatnym, propagując dialog

z partnerami społecznymi. Po raz pierwszy zarysowano konkretny plan walki z dyskryminacją ze względu na orientację płciową, tożsamość płciową i cechy płciowe, w którym zdefiniowano środki w zakresie priorytetowych obszarów interwencyjnych, takich jak informowanie, szkolenie i polityki sektorowe.

Nieliczne państwa członkowskie podjęły działania w celu wyeliminowania zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Większość nowych inicjatyw była przynajmniej częściowo związana ze środkami zapewniającymi przejrzystość wynagrodzeń, zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej z 2014 r. (2014/124/UE). W Niemczech i Zjednoczonym Królestwie rozpoczęto w 2018 r. pierwsze rundy sprawozdawczości w dziedzinie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć, a sprawozdanie brytyjskiego parlamentu zaleca rozszerzenie wymogów sprawozdawczości w tym zakresie^{93 94}. W 2019 r. Irlandia opublikowała ustawę o wymianie informacji w sprawie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć, która zobowiąże przedsiębiorstwa do publikowania informacji w tym zakresie⁹⁵. We wrześniu 2018 r. Francja wprowadziła „wskaźnik równości wynagrodzeń” oparty na 5 różnych wskaźnikach dotyczących równouprawnienia płci. Przedsiębiorstwa muszą zapewnić przejrzystość wyników w zakresie równości wynagrodzeń, zwiększono kontrole inspekcji pracy oraz przeprowadzono kampanię promocyjną mającą na celu zwalczanie stereotypów związanych z płcią przy zatrudnianiu. Wskaźnik równości wynagrodzeń jest obowiązkowy dla przedsiębiorstw zatrudniających ponad 50 pracowników. Przedsiębiorstwa, które osiągną próg 50 pracowników, będą miały 3-letni okres karencji, zanim będą podlegać temu obowiązkowi. Przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 1 000 pracowników miały czas do 1 marca 2019 r. na opublikowanie swoich wyników w zakresie równouprawnienia płci, przedsiębiorstwa zatrudniające od 251 do 999 pracowników – do 1 września, a przedsiębiorstwa zatrudniające od 50 do 250 pracowników do 1 marca 2020 r.

Portugalia również wprowadziła przepisy w celu rozwiązania problemu zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Środki obejmują roczne sprawozdanie na temat różnic w wynagrodzeniu między kobietami i mężczyznami oraz ocenę poszczególnych przedsiębiorstw, zawodów i poziomów kwalifikacji (w przypadku przedsiębiorstw zatrudniających ponad 250 pracowników w ciągu pierwszych 2 lat, a następnie rozszerzenie na przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 50 pracowników). Przewiduje się podjęcie konkretnych działań przez inspekcję pracy i sankcje wobec pracodawców w przypadku dyskryminacyjnego traktowania. Aby walczyć z segregacją pionową, plan zatytułowany: *Równość w warunkach pracy: równe wynagrodzenie; ochrona rodzicielstwa; godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym i osobistym* ma na celu wspieranie równego udziału kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji. Ustanawia się w nim minimalne progi dotyczące płci w zarządach spółek publicznych począwszy od 2018 r. (33,3 %) i w spółkach giełdowych (20 %, a od 2020 r. 33,3 %). Ponadto dąży się do promowania równego udziału kobiet i mężczyzn w procesie podejmowania decyzji w administracji publicznej, wyznaczania osób na stanowiska w organach publicznych w oparciu o kompetencje, umiejętności, doświadczenie i szkolenia wymagane zgodnie z prawem, oraz do przestrzegania minimalnego

⁹³ Eurofound (2019), Slow start for gender pay transparency in Germany [Trudne początki przejrzystości w zakresie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć w Niemczech], blog Eurofound, 4 lutego 2019 r.

⁹⁴ Eurofound (2018), United Kingdom: Latest working life developments Q3 2018 [Zjednoczone Królestwo: Ostatnie zmiany w zakresie aktywności zawodowej, III kwartał 2018 r.], Claire Evans.

⁹⁵ Eurofound (2019), Ireland: Latest working life developments Q2 2019 [Irlandia: Ostatnie zmiany w zakresie aktywności zawodowej, II kwartał 2019 r.], Farrelly, R.

progu reprezentacji płci: 40 % stanowisk w organach publicznych powinno być zarezerwowanych dla każdej płci.

Wspieranie integracji cudzoziemców na rynku pracy stanowi obszar działań w wielu państwach członkowskich, często w połączeniu ze szkoleniem językowym. W szeregu państw członkowskich (w szczególności w Grecji, Francji, Niemczech, Zjednoczonym Królestwie i Luksemburgu) wprowadzono kompleksowe zmiany w formie nowych lub zmienionych planów działania bądź strategii w odpowiedzi na potrzebę zwiększenia wysiłków na rzecz długoterminowej integracji i konsolidacji wysiłków wszystkich zainteresowanych stron. Ponadto kilka państw członkowskich poszerzyło ofertę środków integracyjnych, a kilka jednocześnie zwiększyło obowiązkowe uczestnictwo w różnych kursach językowych i szkoleniach integracyjnych. Na przykład oferta szkoleń językowych dla obywateli państw trzecich uległa poprawie zwłaszcza w Belgii (Walonia, Flandria i Wspólnota Niemieckojęzyczna), Finlandii, Francji, na Malcie i w Niemczech (szkolenie językowe związane z pracą). W Szwecji nowe ramy regulacyjne dotyczące szwedzkich publicznych służb zatrudnienia przyczyniły się do wzmocnienia sposobu zatrudnienia nowo przybyłych migrantów. Szwecja zreformowała również swój system dotowanych miejsc pracy i wprowadziła w lipcu 2019 r. nowy środek wspierający, tzw. „początkowe miejsca pracy”, i zapewniła więcej środków na „lokalne ścieżki zatrudnienia” (istniejące od 2017 r.), na które składają się zazwyczaj edukacja na rynku pracy, język szwedzki dla imigrantów i staże. W grudniu 2018 r. Finlandia sfinansowała w pięciu miastach ośrodki kompetencji dla imigrantów, w których gminy oraz instytucje zajmujące się rynkiem pracy i instytucje edukacyjne udzielają w sposób elastyczny wskazówek klientom na temat szkoleń i rynku pracy. Niemcy zmieniły podejście do integracji, m.in. kładąc większy nacisk na integrację na rynku pracy. W 2019 r. rząd Niemiec rozpoczął osiem działań eksperymentalnych mających na celu poprawę skuteczności instrumentów wspierających uczestnictwo w rynku pracy oraz pozycję na rynku pracy obywateli niemieckich pochodzących ze środowisk migracyjnych. Obejmują one w szczególności: połączone uczenie się i pracę, intensywny coaching dla grup szczególnie wrażliwych, wspieranie orientacji zawodowej uczniów w ramach kształcenia się i szkolenia zawodowego oraz pomiar różnorodności kulturowej w przedsiębiorstwach. W Hiszpanii większość środków na rzecz poprawy szans na rynku pracy została wdrożona w ramach hiszpańskiej strategii aktywizacji zawodowej na lata 2017–2020; wsparcia finansowego na rzecz włączenia społecznego i zatrudnienia imigrantów udzielił również sekretarz stanu ds. migracji. We Francji reforma polityki integracyjnej, przyjęta w czerwcu 2018 r. i wdrażana od 2019 r., zawiera nową sekcję poświęconą integracji zawodowej i bilansowi umiejętności w ramach państwowej umowy integracyjnej (CIR), uzupełnionej w razie potrzeby dodatkowymi szkoleniami językowymi, oraz bardziej systematycznemu korzystaniu z publicznych służb zatrudnienia.

Oprócz środków skierowanych bezpośrednio do obywateli państw trzecich państwa członkowskie podjęły również działania w celu zapewnienia środków i narzędzi publicznym służbom zatrudnienia, władzom lokalnym lub pracodawcom w celu wspierania integracji. Francja zainicjowała ustrukturyzowaną współpracę między organami ds. migracji, szkolenia i zatrudnienia. W Zjednoczonym Królestwie *Jobcenter Plus* otrzymał dodatkowe środki finansowe na wsparcie zawodowe większej liczby osób z grup, w których dochodzi do segregacji. Na Łotwie opracowano podręcznik integracji w miejscu pracy, gromadzący dobre praktyki w zakresie integracji w miejscu pracy nowo przybyłych osób oraz zarządzania różnorodnością. Estonia udzieliła wsparcia osobom wysoko wykwalifikowanym za pośrednictwem Międzynarodowego Domu Estonii, który oferuje lokalnym pracodawcom usługi w zakresie zatrudniania zagranicznych ekspertów, a nowo przybyłym

międzynarodowym pracownikom i ich współmałżonkom – usługi w zakresie życia w Estonii, programów językowych i doradztwa zawodowego.

Państwa członkowskie przyjęły środki mające na celu poprawę poziomu wykształcenia obywateli państw trzecich oraz dzieci ze środowisk migracyjnych. Finlandia, Estonia i Belgia skupiły się konkretnie na zwiększeniu udziału dzieci obywateli państw trzecich we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem i dokonały w tym celu zmian przepisów. W związku z tym jesienią 2018 r. rząd Finlandii rozpoczął projekt pilotażowy oferujący bezpłatny dostęp do wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi w niepełnym wymiarze godzin dla dzieci pięcioletnich. Flandria (Belgia) przyjęła strategię, by zwiększyć skalę korzystania z edukacji przedszkolnej (dla dzieci w wieku od 2,5 do 5 lat) ze szczególnym uwzględnieniem dzieci ze środowisk migracyjnych, zaś w Belgii (na szczeblu federalnym) obniżono wiek obowiązku szkolnego z 6 do 5 lat. Francja zapewniła podwojenie liczby warsztatów dla rodziców zagranicznych uczniów, aby wzmocnić ich integrację, oraz programów języka francuskiego jako języka obcego dla studentów chcących studiować we Francji. Litwa wprowadziła nową politykę polegającą na zatrudnieniu asystenta nauczyciela w każdej szkole, w której uczą się dzieci ze środowisk migracyjnych. W Hiszpanii przyjęto nowy program mający na celu wspieranie regionów w zmniejszaniu liczby osób wcześniej kończących naukę. Program ma służyć wspieraniu ośrodków edukacyjnych i uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej i pochodzących ze środowisk defaworyzowanych (migranci, Romowie, uczniowie o specjalnych potrzebach edukacyjnych) oraz podnoszeniu kompetencji pracowników dydaktycznych w zakresie radzenia sobie z różnorodnością uczniów w klasie. W Luksemburgu wprowadzono usługę mediatora, który jest odpowiedzialny za kwestie związane z nauką szkolną dzieci pochodzenia migracyjnego, związane ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi i wczesnym kończeniem nauki.

Państwa członkowskie przeprowadziły również reformy mające na celu uznawanie lub walidację kwalifikacji lub umiejętności obywateli państw trzecich. Na przykład w ramach nowej ustawy o imigracji osób wykwalifikowanych (*Fachkräftezuwanderungsgesetz*), przyjętej w czerwcu 2019 r., Niemcy uprościły proces uznawania kwalifikacji szkoleniowych i zawodowych wydanych w państwach trzecich. Od czerwca 2018 r. przez okres trzech lat Grecja popiera europejski paszport kwalifikacji dla uchodźców (Rada Europy), który ma na celu zapewnienie ważnej metodyki oceny kwalifikacji uchodźców, którzy ukończyli lub częściowo ukończyli naukę na poziomie szkoły średniej II stopnia i powyżej (w tym kwalifikacje, w przypadku których dokumentacja jest niewystarczająca lub brakująca). Finlandia opublikowała przewodnik w celu ułatwienia uznawania kwalifikacji zagranicznych nauczycieli. Rząd flamandzki (Belgia) zatwierdził dekret w sprawie uznawania nabytych kompetencji w celu umożliwienia osobom uzyskania kwalifikacji potwierdzających nabyte kompetencje, tj. doświadczenia zawodowego, pracy wolontariackiej i szkolenia.

Szereg państw członkowskich podjęło działania w celu ułatwienia przyjmowania migrantów zarobkowych z państw trzecich, w szczególności wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz osób wykonujących zawody deficytowe. Belgia uprościła procedurę poprzez połączenie procedur udzielania zezwoleń na pracę i pobyt. We Flandrii rozszerzono wykaz zawodów deficytowych, a próg wynagrodzenia obniżono dla wysoko wykwalifikowanych osób poniżej 30 roku życia, a także dla pielęgniarek. Malta, Austria, Portugalia, Słowacja i Litwa wprowadziły uproszczenia przy ubieganiu się przez pracowników z państw trzecich o zezwolenie na pracę lub pobyt, natomiast Niemcy przyjęły szerszą reformę ułatwiającą napływ wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich, w tym zmiany w procedurach wizowych, uznawanie zagranicznych kwalifikacji i zwiększenie wsparcia językowego. Francja zachęcała do przyjazdu wysoko wykwalifikowanych

cudzoziemców poprzez uproszczone procedury i specjalne udogodnienia dotyczące przyjazdu, a także rozszerzyła zakres wieloletniego zezwolenia na pobyt, zwanego „paszportem talentów”. Również z myślą o zagranicznych przedsiębiorcach i inwestorach dokonano zmian legislacyjnych i politycznych w państwach członkowskich, oferując nowe sposoby zachęcania ich do przyjazdu lub poprawy monitorowania ich wjazdu i pobytu. Na przykład w Finlandii i Portugalii wprowadzono nowy program wizowy dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność.

Szereg niedawnych działań na szczeblu państw członkowskich było ukierunkowanych w szczególności na uchodźców lub osoby ubiegające się o azyl. Na przykład w Niemczech w nowej ustawie o zatrudnieniu cudzoziemców, przyjętej w czerwcu 2019 r., przewiduje się lepszy dostęp do kursów integracyjnych, kursów języka niemieckiego na potrzeby poszczególnych zawodów i pomocy szkoleniowej dla różnych grup osób ubiegających się o azyl. Zreformowano również dostęp do świadczeń w celu motywowania osób ubiegających się o azyl do podejmowania szkoleń i umożliwiania uchodźcom angażowania się w wolontariat⁹⁶. W Danii rząd i partnerzy społeczni doszli do porozumienia co do przedłużenia programu podstawowego kształcenia na rzecz integracji (IGU) (łączy on zajęcia językowe, przyuczanie do zawodu i kształcenie zawodowe dla niedawno przybyłych migrantów i uchodźców w wieku od 18 do 39 lat) do 30 czerwca 2022 r. We Francji, w kontekście krajowej strategii przyjmowania i integracji uchodźców, mającej na celu w szczególności wspieranie dostępu uchodźców do szkoleń i zatrudnienia, publiczne służby zatrudnienia (Pôle Emploi) opublikowały we wrześniu 2018 r. broszurę zawierającą przydatne porady na temat poszukiwania pracy, przetłumaczoną na różne języki. Ponadto kilka państw członkowskich skoncentrowało ostatnio swe wysiłki na integracji niedawno przybyłych migrantek. Irlandzki Departament Sprawiedliwości i Równości sfinansował w 2019 r. 7 nowych projektów mających na celu wsparcie integracji uchodźczyń na rynku pracy, natomiast Szwecja zapewniła dodatkowe finansowanie ze środków rządowych na rzecz odpowiednich projektów, na przykład na rzecz inicjatywy zapewniającej wskazówki dotyczące szwedzkiego rynku pracy kobietom ubiegającym się o azyl.

Szereg państw członkowskich promuje zatrudnienie osób niepełnosprawnych. We Flandrii (Belgia) w wyniku reformy indywidualnych programów szkolenia zawodowego wprowadzono nowy program skierowany do bezrobotnych osób niepełnosprawnych i długotrwale bezrobotnych. Program ten może trwać 52 tygodnie i nie pociąga za sobą żadnych kosztów dla pracodawców. Również uczestnicy szkoleń międzybranżowych nie ponoszą żadnych kosztów, a koszty transportu i opieki nad dziećmi są zwracane. Bułgaria wprowadziła obowiązkowe kwoty zobowiązujące pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych (1 pracownik niepełnosprawny przypadający na pracodawcę zatrudniającego od 50 do 99 pracowników, średnio 2 % personelu w przypadku pracodawców zatrudniających co najmniej 100 pracowników), a także specjalne dotacje dla pracodawców, specjalne usługi w urzędach pracy i pilotażowe ośrodki pracy chronionej. Czechy wprowadziły świadczenie z tytułu opieki długoterminowej, aby zapewnić osobom posiadającym ubezpieczenie zdrowotne odpowiednie odszkodowanie za utratę dochodu z pracy z powodu długotrwałej opieki nad krewnym. Chorwacja wprowadziła kwoty na zatrudnienie osób niepełnosprawnych, tj. pracodawcy zatrudniający co najmniej 20 pracowników mają zatrudniać pracowników niepełnosprawnych na poziomie 3 % całkowitej liczby zatrudnionych. Pracodawcy, którzy nie wypełnią tego obowiązku, podlegają karom

⁹⁶ Zreformowano ustawę o osobach ubiegających się o azyl: świadczenia dla nich nie będą już przerywane po 15 miesiącach. Ma to przeciwdziałać przedwczesnemu przerywaniu szkoleń i studiów.

finansowym. Ponadto przyznawane są dopłaty do wynagrodzeń za szkolenia, rehabilitację zawodową i zatrudnianie osób niepełnosprawnych.

W Danii rząd przeznaczył 128,4 mln DKK (około 17 mln EUR) na lata 2019–2022 w ramach umowy z 2019 r. w sprawie korekty funduszy (*Satspuljeaftale*) w celu zwiększenia możliwości zatrudnienia i kształcenia osób niepełnosprawnych. Finlandia wdraża program mający na celu poprawę indywidualnej oceny potrzeb w zakresie usług dla osób długotrwale bezrobotnych oraz osób o częściowej zdolności do pracy. W ramach programu zwiększono dodatki rehabilitacyjne, aby promować zatrudnienie osób częściowo zdolnych do pracy oraz przydział dotowanych wynagrodzeń. Francja przyjęła szereg środków dotyczących zakresu ustawy o swobodzie kształtowania własnej przyszłości zawodowej (*Liberté de choisir son Avenir Professionnel*). Objęły one: 1) uproszczenie obowiązków zgłoszeniowych pracodawcy; 2) uogólnienie programów towarzyszących; 3) zmianę zakresu zobowiązania dotyczącego zatrudnienia osób niepełnosprawnych na poziomie 6 %; 4) obowiązkową deklarację o działaniach podjętych przez przedsiębiorstwo w celu promowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych; 5) przedłużanie co 3 lata układów zbiorowych w zakresie niepełnosprawności. Niemcy zapewniają przez 5 lat dotowanie miejsc pracy dla osób długotrwale bezrobotnych w wieku powyżej 25 lat, w tym dla osób z poważną niepełnosprawnością. W Rumunii pracodawcy otrzymują dotacje na zatrudnianie absolwentów instytucji oświatowych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony przez okres 12 miesięcy, a w przypadku absolwentów z niepełnosprawnością – przez okres 18 miesięcy.

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

Niniejszy rozdział jest poświęcony wdrażaniu wytycznej dotyczącej zatrudnienia nr 7, w której zaleca się państwom członkowskim poprawę funkcjonowania rynku pracy i zwiększenie skuteczności dialogu społecznego. Obejmuje to zapewnienie równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem w polityce rynku pracy, zapobieganie segmentacji rynku pracy, zwalczanie zjawiska pracy nierejestrowanej i wspieranie przechodzenia na zatrudnienie na czas nieokreślony, zapewnianie skutecznej aktywnej polityki rynku pracy i dobrze funkcjonujących publicznych służb zatrudnienia, zapewnianie odpowiednich świadczeń dla bezrobotnych, które minimalizują czynniki zniechęcające do szybkiego powrotu do zatrudnienia, oraz promowanie mobilności pracowników i osób uczących się. W wytycznej tej zaleca się państwom członkowskim, aby zapewniły terminowe i znaczące zaangażowanie partnerów społecznych w opracowywanie i wdrażanie strategii politycznych i reform, w tym poprzez wsparcie na rzecz budowania potencjału. Zaleca się również, aby państwa członkowskie uwzględniały doświadczenia odnośnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, opierając się na istniejących praktykach krajowych. Rozdział rozpoczyna się od przedstawienia kluczowych wskaźników wskazujących na główne wyzwania w tych obszarach, przy czym podkreśla się korzyści związane ze zmniejszeniem rygorystyczności ochrony zatrudnienia oraz promowaniem skutecznego i dobrze skoordynowanego rynku pracy oraz instytucji i polityk społecznych. Sekcja 3.3.2 zawiera informacje na temat środków z zakresu polityki, stosowanych przez państwa członkowskie w tych obszarach.

3.3.1 Kluczowe wskaźniki

Wytyczne dotyczące zatrudnienia promują zapobieganie segmentacji rynku pracy, która pozostaje problemem w kilku państwach członkowskich. W niektórych państwach członkowskich nadal istnieją znaczne różnice w warunkach pracy między poszczególnymi osobami. Niektóre osoby cieszą się stabilnym zatrudnieniem z dobrymi perspektywami, podczas gdy inne nie mogą wyjść poza niskiej jakości miejsca pracy i mają bardziej ograniczony dostęp do szkoleń i ochrony socjalnej oraz ogólnie gorsze warunki pracy i życia. Różnic tych nie można przypisywać wyłącznie różnicom w poziomie produktywności⁽⁹⁷⁾. Utrzymująca się segmentacja rynku pracy może powodować większe nierówności, mniejszą spójność społeczną i niższe stopy wzrostu gospodarczego, ponieważ wiąże się ona ze słabszym popytem globalnym oraz niższą wydajnością, rozwojem kapitału ludzkiego i mobilnością społeczną. Dwie zasady Europejskiego filaru praw socjalnych wspierają wysiłki na rzecz rozwiązania tego problemu. W szczególności zasada 5 („Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie”) i zasada 7 („Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień”) mają na celu zapewnienie równego traktowania pracowników niezależnie od rodzaju stosunku pracy, podkreślając jednak wspieranie przechodzenia do zatrudnienia na czas nieokreślony.

Segmentacja rynku pracy, mierzona udziałem pracowników zatrudnionych na czas określony, dotyka kilka państw członkowskich. Na poziomie UE (wykres 46) udział umów o pracę na czas określony w stosunku do ogółu pracowników wynosił średnio około 14 % w ciągu ostatnich dziesięciu lat (zob. również rozdział 1), choć istnieją znaczne różnice

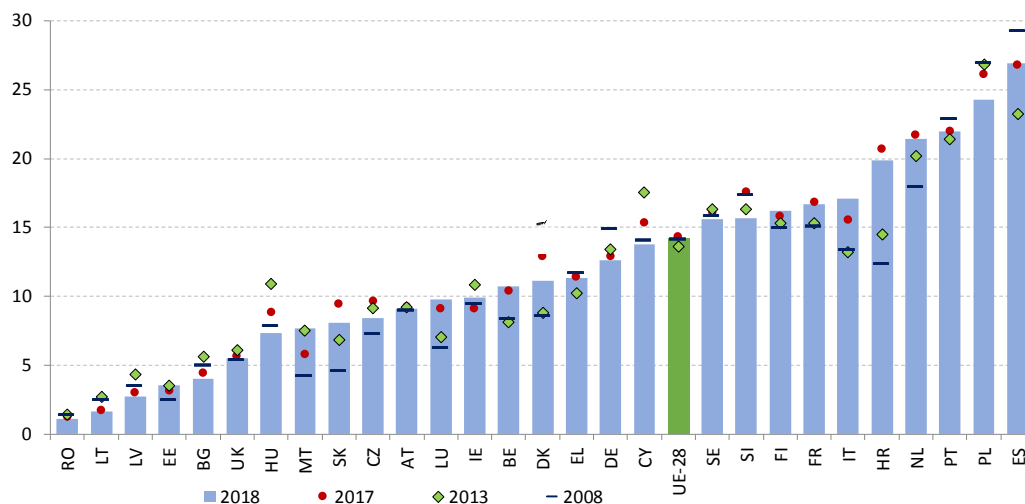
⁹⁷ Analiza Eurofoundu (2019) i MOP (2016) dotycząca niestandardowych form zatrudnienia.

między państwami członkowskimi. Różnica między państwami członkowskimi o najwyższym i najniższym odsetku umów na czas określony w stosunku do ogółu pracowników utrzymuje się zasadniczo na stabilnym poziomie wynoszącym około 26 p.p. od 2014 r. Aczkolwiek poziomy odnotowywane w Hiszpanii, Polsce, Portugalii i Niderlandach są stałe lub nieznacznie maleją od 2017 r., państwa te odnotowują rekordowo wysokie – przekraczające 20 % – wskaźniki od 2018 r. W kolejnych pięciu państwach członkowskich (Chorwacji, Włoszech, Francji, Finlandii i Słowenii) poziomy te osiągają od 15 % do 20 %. Najniższy odsetek umów na czas określony odnotowano w Rumunii, na Litwie, Łotwie, w Estonii, Bułgarii i Zjednoczonym Królestwie, przy czym w 2018 r. odsetek ten wynosił poniżej 5 %. Ożywienie gospodarcze, które rozpoczęło się w 2013 r., doprowadziło do nierównomiernych zmian w zakresie udziału pracy na czas określony we wszystkich państwach członkowskich. W niektórych z tych państw obserwowano w latach 2013–2018 stały wzrost, zwłaszcza we Włoszech (o 3,5 p.p.), w Chorwacji (o 3 p.p.), w Hiszpanii (o 2,9 p.p.) i w Danii (o 2,5 p.p.). W innych państwach członkowskich znaczny wzrost zatrudnienia był powiązany ze stałym spadkiem liczby umów o pracę na czas określony. Sytuacja ta dotyczy Cypru (o -5,2 p.p.), Polski (o -4 p.p.) i Węgier (o -3,5 p.p.).

Odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony jest zwykle wyższy wśród kobiet i młodszych pracowników. Odsetek kobiet w wieku 15–64 lat zatrudnionych na czas określony w UE w 2018 r. wynosił 14,7 % w porównaniu z 13,6 % w przypadku mężczyzn. Najwyższy odsetek kobiet zatrudnionych na czas określony obserwuje się w Hiszpanii (27,8 %), Polsce (25,1 %), Niderlandach (22,7 %), Portugalii (22 %) i Chorwacji (20,5 %). We wszystkich tych państwach członkowskich odsetek ten jest wyższy w przypadku kobiet niż mężczyzn. W przypadku osób w wieku od 15 do 24 lat odsetek ten wyniósł 43,3 % w 2018 r. w porównaniu z 12,1 % w przypadku osób w wieku od 25 do 54 lat oraz 6,6 % w przypadku osób w wieku od 55 do 64 lat.

Wykres 46: W kilku państwach członkowskich praca na czas określony pozostaje wyzwaniem

Udział pracowników zatrudnionych na czas określony w liczbie zatrudnionych ogółem (w wieku 15–64 lat).



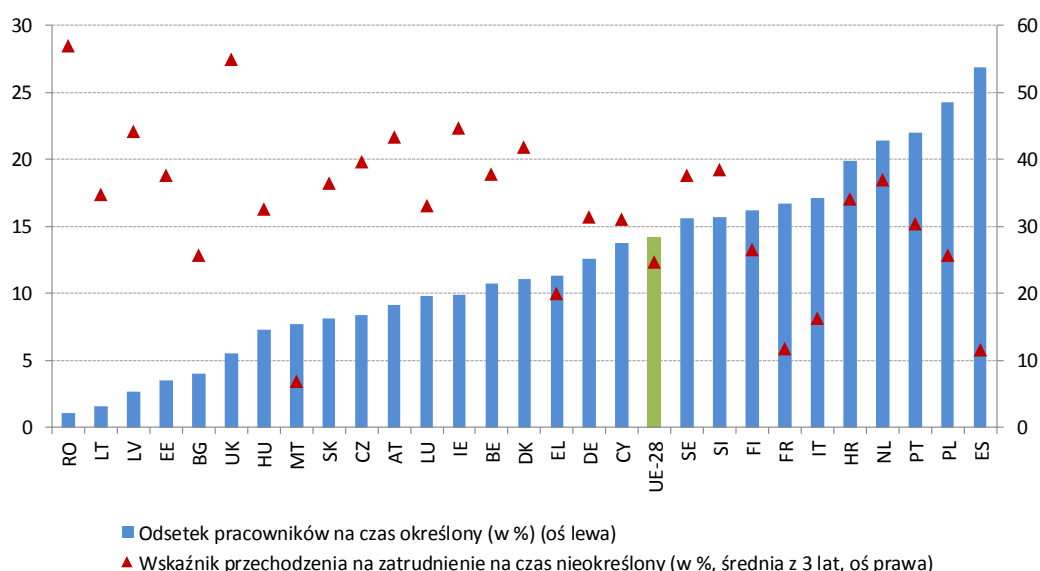
Źródło: Eurostat, BAEL.

Wyzwaniem pozostaje zapewnienie, by umowy na czas określony stanowiły punkt wyjścia do stałego zatrudnienia, i uniknięcie tzw. efektu „drzwi obrotowych” między bezrobociem a niepewnymi formami zatrudnienia. Dobrze zaprojektowane przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia powinny chronić pracowników, a jednocześnie nie

ograniczać możliwości zmiany pracy, umożliwiając gospodarce sprawne reagowanie na wstrząsy wymagające realokacji siły roboczej między sektorami lub zawodami. Wysoki odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony w połączeniu z niskimi wskaźnikami przechodzenia z umów na czas określony na umowy na czas nieokreślony może stanowić oznakę nieprzemyślnych przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia i stanowić przeszkodę w osiąganiu dobrych wyników na rynku pracy. Na wykresie 47 przedstawiono wskaźniki przechodzenia z umów na czas określony na umowy na czas nieokreślony (uśrednione dla okresu 2016–2018 w celu zminimalizowania wpływu wahań krótkoterminowych) na tle udziału pracowników zatrudnionych na czas określony w liczbie zatrudnionych ogółem w wieku 15–64 lat. Cztery państwa (Francja, Włochy, Polska i Hiszpania) wykazują wysokie wskaźniki pracy na czas określony (powyżej średniej UE wynoszącej 14,2 % w 2018 r.) w połączeniu z niskimi wskaźnikami przechodzenia z umów na czas określony na umowy na czas nieokreślony (poniżej 10 %). Inne państwa, takie jak Niemcy lub Portugalia, odnotowują wysokie wskaźniki pracy na czas określony, choć w połączeniu z wyższymi wskaźnikami przechodzenia na umowy na czas nieokreślony (ponad 15 %).

Wykres 47: Umowy na czas określony często nie stanowią punktu wyjścia do stałego zatrudnienia

Udział pracowników tymczasowych w całkowitej liczbie zatrudnionych w wieku 15–64 lat (2018 r.) i wskaźnik przechodzenia na zatrudnienie na czas nieokreślony; średnia z trzech lat (2017 r.).



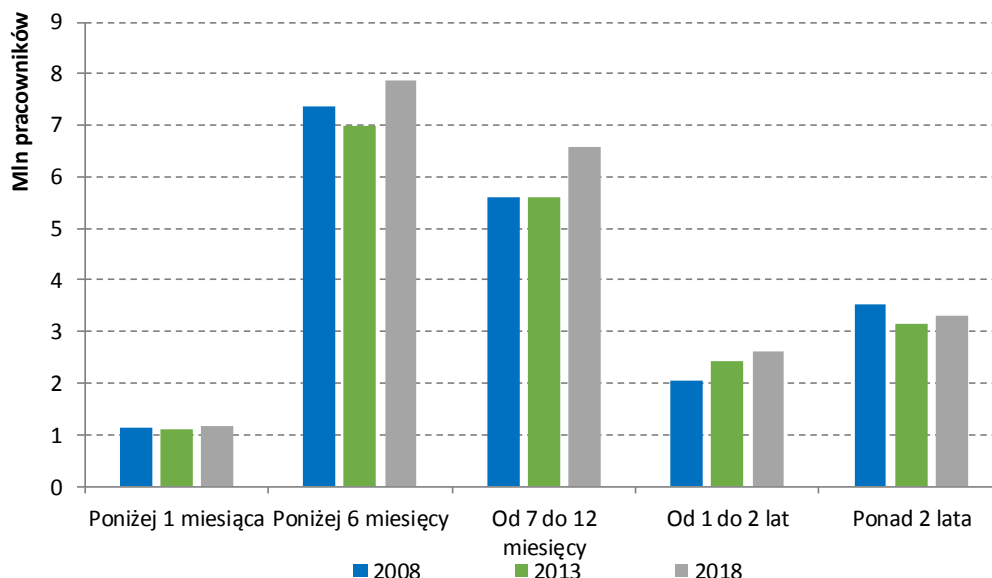
Źródło: Eurostat, BAEL i SILC.

Szerokie zastosowanie umów krótkoterminowych w UE ogranicza zdolność do sprostania tym wyzwaniom i wspierania trwałej integracji na rynku pracy. W 2018 r. rozwiązania w zakresie pracy na czas określony dotyczyły 27,2 mln osób, co stanowi około 20 % wszystkich zatrudnionych w UE pozostających w stosunku pracy charakteryzującym się ekonomiczną zależnością. Ponad 8 mln z nich pracowało na umowę o pracę trwającą krócej niż 6 miesięcy, a około 1,1 mln z nich na umowę o pracę krótszą niż jeden miesiąc. O ile odsetek umów krótkoterminowych na okres najwyżej jednego roku rośnie (wzrost o około 10 % między 2008 a 2018 r.), odsetek umów o dłuższym okresie trwania (przynajmniej 2 lata), które mogą z większym prawdopodobieństwem stanowić punkt wyjścia do stabilnej kariery zawodowej, zmniejszył się w tym samym okresie o prawie 23 % (szczegółowe informacje na temat działań politycznych podjętych przez państwa członkowskie znajdują się

w sekcji 3.3.2); aby zapoznać się z bardziej szczegółową analizą, zob. Komisja Europejska, 2019⁹⁸).

Wykres 48: Ożywieniu gospodarczemu towarzyszy ogólnie krótszy okres trwania stosunku pracy

Liczba pracowników w wieku 20–64 lat w podziale na trwanie umowy na czas określony w UE-28 (2018)



Źródło: Eurostat, BAEL i SILC.

Częste występowanie umów o pracę na czas określony we wszystkich segmentach siły roboczej ma duży wpływ na jakość pracy i bezpieczeństwo zatrudnienia. Sprawozdanie Eurofoundu stanowi uzupełnienie analizy segmentacji rynków pracy przedstawionej we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu z 2019 r., przedstawiając wyniki monitorowania kariery zawodowej osób fizycznych oraz zbadania, w jakim stopniu ich powiązane warunki pracy zmieniają się w czasie⁹⁹. Analiza obejmuje zmiany stanu na rynku pracy w górę i w dół, doświadczane przez osoby fizyczne o różnym statusie zawodowym. Poszczególne statusy zawodowe zostały uszeregowane według różnych kategorii (od „lepszego statusu” do „gorszego statusu”, czyli od A do F) w zależności od związanych z nimi warunków pracy. Wystarczające dowody dostępne są tylko dla kilku państw członkowskich. Choć ograniczone w zakresie, porównanie dwóch państw członkowskich (Niemcy i Hiszpania) zawiera użyteczne informacje na temat tego, w jaki sposób odnośne rynki pracy dostosowały się do kryzysu, jak pokazano na wykresie 49. W tym względzie, podczas gdy Niemcy wykazują stosunkowo wysoki poziom mobilności w górę i niski poziom mobilności w dół, w Hiszpanii obserwuje się niższe poziomy mobilności w górę i stosunkowo wysokie ryzyko mobilności w dół. Przypadek Hiszpanii odzwierciedla sposób, w jaki pracownicy znajdujący się na szczycie struktury rynku pracy są bardziej chronieni przed zmianami na gorsze, podczas gdy pracownicy mający gorsze warunki pracy (z których wielu jest zatrudnionych na podstawie

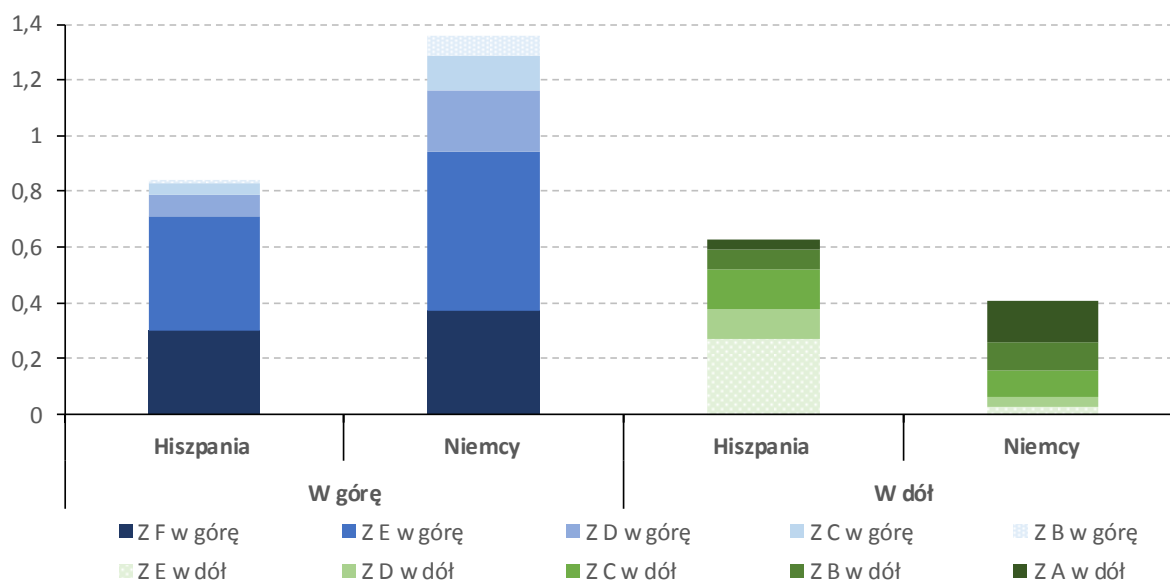
⁹⁸ Gonzalez Vazquez, I., Milasi, S., Carretero Gomez, S., Napierala, J., Robledo Bottcher, N., Jonkers, K. i Goenaga Beldarrain, X. i in. (2019). The changing nature of work and skills in the digital age. [Zmieniający się charakter pracy i umiejętności w epoce cyfrowej.] Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

⁹⁹ Eurofound (2019), Labour market segmentation: Piloting new empirical and policy analyses [Segmentacja rynków pracy: pilotowanie nowych analiz empirycznych i politycznych], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, w przygotowaniu.

umów o pracę na czas określony) mają ograniczone możliwości awansu zawodowego i są często bardziej narażeni na pogorszenie się warunków pracy i bezrobocie. Należy pamiętać o kwestiach związanych z ochroną socjalną pracowników zatrudnionych na czas określony (zob. sekcja 3.4), ponieważ wielu pracowników zatrudnionych na czas określony w Europie często ma trudności z uzyskaniem dostępu do świadczeń i ich akumulowaniem, ponieważ nie spełniają oni minimalnych okresów składkowych lub progów zarobków. ⁽¹⁰⁰⁾

Wykres 49: Różnice w przepływach na rynku pracy są w dużym stopniu zależne od statusu zawodowego i związanych z nim warunków pracy

Średnie zmiany statusu na rynku pracy w górę (po lewej stronie) i w dół (po prawej) w ujęciu rok do roku



Uwaga: Zmiany statusu na rynku pracy zostały zsumowane. Każda zmiana może osiągnąć maksymalną wartość 1 (czyli 100 %). Statusy na rynku pracy są uszeregowane według powiązanych z nimi warunków pracy (na podstawie ustaleń umownych, czasu pracy, wynagrodzenia i kategorii zawodowej) i uszeregowane są od lepszego (status A przeważnie oznacza pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy, stosunkowo dobrze wynagradzanego i o statusie zawodowym wymagającym wysokich kwalifikacji), do gorszego statusu (status E oznacza pracownika z najgorszymi warunkami pracy, podczas gdy status F oznacza osobę bezrobotną).

Źródło: MCVL (Hiszpania 2009–2016), GSOEP (Niemcy 2009–2016).

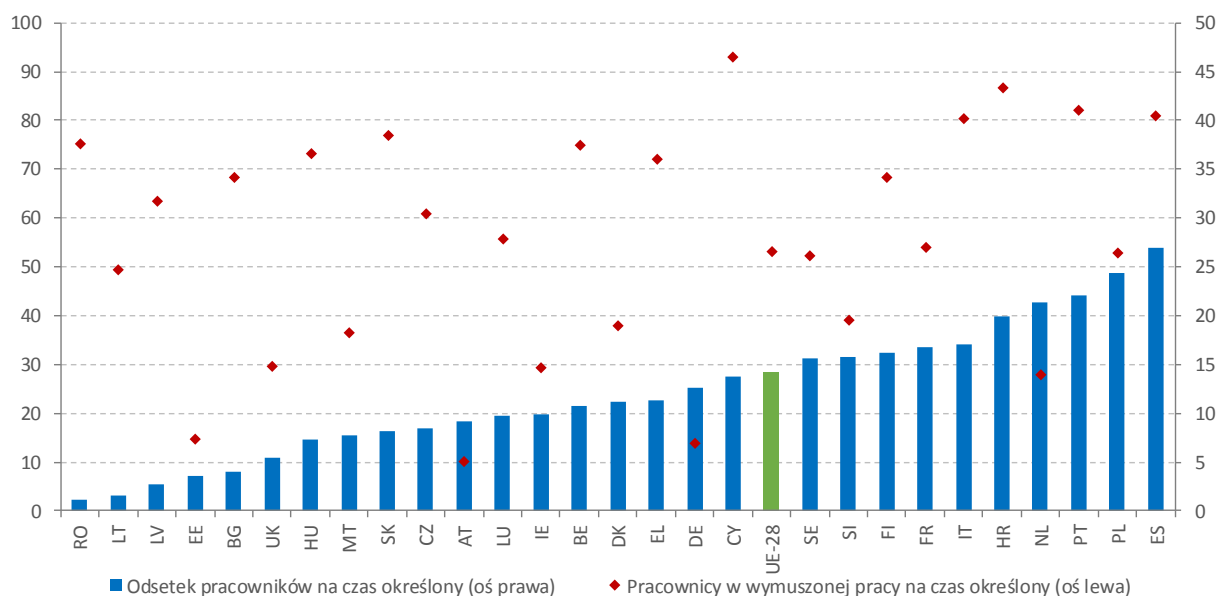
W UE znaczny odsetek pracowników tymczasowych pracuje na podstawie umowy o pracę na czas określony, ponieważ nie może znaleźć stałej pracy. W kilku państwach członkowskich powodem zawarcia umowy na czas określony jest niemożność znalezienia przez pracownika stałej pracy. Taka sytuacja (tj. wymuszona praca na czas określony) jest jednym z głównych wskaźników segmentacji rynku pracy. Na wykresie 50 przeanalizowano łącznie odsetek pracowników zatrudnionych na umowę o pracę na czas określony i odsetek osób zatrudnionych w taki sposób wbrew własnej woli. W krajach takich jak Chorwacja, Portugalia, Hiszpania i Włochy ponad 80 % pracowników zatrudnionych na umowę na czas określony (w wieku 15–64 lat) deklaruje, że są w takiej sytuacji, ponieważ nie mogą znaleźć stałej pracy. Pewnego monitorowania wymaga sytuacja Cypru: nawet jeżeli odsetek pracowników zatrudnionych na umowę na czas określony jest zbliżony do średniej UE, 92,8 % z nich uznaje się za zatrudnionych na czas określony wbrew swojej woli, w porównaniu ze średnią UE-28 wynoszącą 53 %. Najniższe wskaźniki wymuszonej pracy na

¹⁰⁰ OECD (2019). Perspektywy zatrudnienia 2019 r.

czas określony odnotowuje się w Austrii, Niemczech i Estonii, a odsetek ten wynosi mniej niż 15 %.

Wykres 50: W niektórych państwach członkowskich odsetek osób, które uważa się za osoby, na których wymusza się pracę na czas określony, pozostaje znaczny.

Liczba osób, na których wymusza się zatrudnienie na czas określony, wyrażona jako odsetek całkowitej liczby pracowników zatrudnionych na umowę na czas określony oraz odsetek pracowników zatrudnionych na umowę na czas określony w łącznej liczbie zatrudnionych, 2018 r.

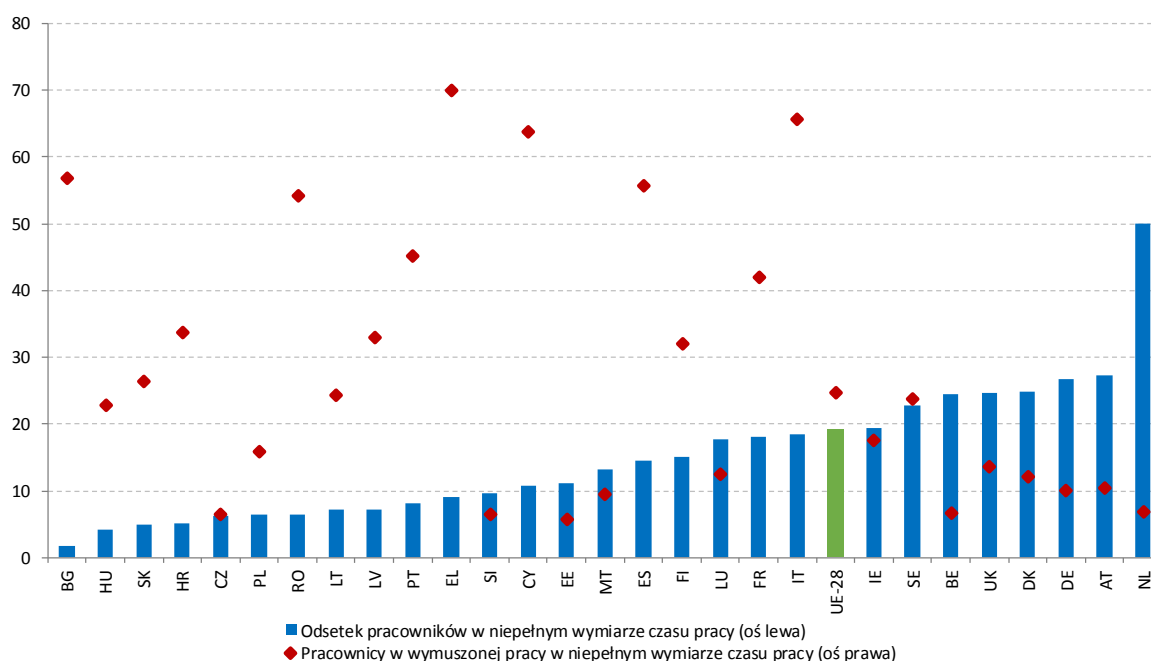


Źródło: Eurostat, BAEL.

Wymuszona praca w niepełnym wymiarze czasu pracy nadal stanowi problem dla znacznej liczby pracowników, którzy mają trudności w uzyskaniu zatrudnienia w pełnym wymiarze. Odsetek pracowników, na których wymusza się pracę w niepełnym wymiarze godzin (w wieku 15–64 lat) wskazuje na trudności wielu pracowników w zdobyciu zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, pomimo ich chęci. Wysokie wskaźniki pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz znaczny odsetek osób, na których wymusza się pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, mogą wskazywać na potencjalne niepełne wykorzystanie siły roboczej, a mianowicie na stopień zastoju na rynku pracy w gospodarce. Udział wymuszonej pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy w łącznym zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy zmniejszył się od 2013 r. o 4,5 p.p., z 29,3 % w 2013 r. do 24,8 % wszystkich pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (zob. również rozdział 1). Chociaż ogólna liczba jest niższa niż przed kryzysem, między państwami członkowskimi istnieją duże różnice w odsetku pracowników w wieku 15–64 lat będących w tej sytuacji. W sześciu państwach członkowskich odsetek ten wynosi poniżej 10 %, a w trzech innych przekracza 60 %. Państwa członkowskie takie jak Grecja, Włochy, Cypr, Bułgaria i Hiszpania łączą duży udział wymuszonej pracy w niepełnym wymiarze godzin i pracy na czas określony, co stwarza wyzwania pod względem ciągłości zatrudnienia i jakości pracy (zob. wykres 50 i wykres 51).

Wykres 51: Wysoki udział wymuszonej pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy jest również oznaką niedostatecznego wykorzystania zasobów pracy

Wymuszona praca w niepełnym wymiarze czasu pracy jako udział całkowitej pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz udział pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy w łącznej liczbie pracowników, 2018 r.



Źródło: Eurostat, BAEL.

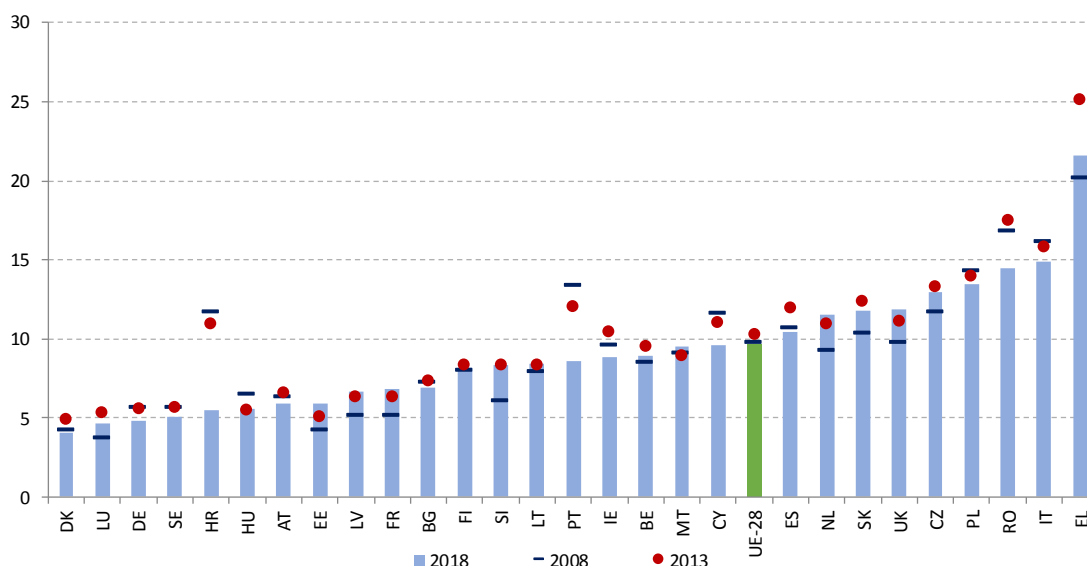
Powszechne stosowanie samozatrudnienia w niektórych państwach członkowskich może przyczyniać się do segmentacji rynku pracy. W ostatniej dekadzie odsetek osób w wieku 20–64 lat pracujących na własny rachunek utrzymywał się na stosunkowo stabilnym poziomie w UE-28, przy czym odnotowano niewielki trend spadkowy i nadal znaczne różnice między państwami członkowskimi i sektorami (zob. sekcja 3.1). Chociaż działalność na własny rachunek jest zazwyczaj dobrowolna i jest pozytywnym przejawem ducha przedsiębiorczości, może się za nią kryć stosunek pracy o ekonomicznej zależności. W tej sytuacji pracownicy, którzy powinni być uprawnieni do korzystania z praw pracowniczych i ochrony pracowników, mogą być fałszywie klasyfikowani jako osoby samozatrudnione, z powodu obchodzenia przez ich pracodawców układów zbiorowych, przepisów prawa pracy (np. przepisów dotyczących płacy minimalnej, czasu pracy), podatku dochodowego lub kontroli nad godzinami pracy (tzw. fikcyjne samozatrudnienie). Stopnia zależności ekonomicznej i organizacyjnej osób prowadzących działalność na własny rachunek w różnych państwach członkowskich nie da się zmierzyć przy pomocy porównywalnych danych statystycznych Eurostatu¹⁰¹. W 2018 r. liczba osób prowadzących działalność gospodarczą niezatrudniających pracowników (samozatrudnionych) stanowiła 9,8 % całkowitego zatrudnienia w UE. Najwyższy poziom odnotowano w 2018 r. w Grecji (21,6 %), we Włoszech (14,9 %) i w Rumunii (14,5 %), a następnie w Polsce, Czechach, Zjednoczonym Królestwie, na Słowacji i w Niderlandach, gdzie odsetek ten wynosi od 13,5 % do 11 % (zob. wykres 52). Na drugim krańcu są Dania, Luksemburg, Niemcy,

¹⁰¹ Moduł *ad hoc* dotyczący samozatrudnienia stworzony przez Eurostat (prowadzony w ramach badania aktywności ekonomicznej ludności w 2017 r.), którego celem jest pomiar stopnia zależności ekonomicznej i organizacyjnej osób samozatrudnionych, określonych na podstawie liczby klientów i odsetka dochodów pochodzących od klienta, a także pod względem kontroli godzin pracy. Dodatkowe informacje dostępne są na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Self-employment_statistics

Szwecja i Chorwacja, które wykazują wskaźniki poniżej lub blisko 5 %. Od 2008 r. odsetek pracowników pracujących na własny rachunek utrzymuje się średnio na stałym poziomie w UE, jednak w latach 2008–2018 odnotowano znaczny wzrost w niektórych państwach, w szczególności w Niderlandach, Finlandii i Zjednoczonym Królestwie, gdzie wyniósł on około 2 p.p. Odsetek ten zmniejszył się za to znacząco w Chorwacji (o 6,3 p.p.), w Portugalii (o 4,9 p.p.) i w Rumunii (2,4 p.p.). Odsetek osób prowadzących działalność gospodarczą, niezatrudniających pracowników, różni się również w zależności od grupy wiekowej. Stanowi on jedynie 6,5 % całkowitego zatrudnienia w UE wśród osób w wieku 25–29 lat, zaś wzrasta do 12,2 % w przypadku osób w wieku 50–64 lat oraz do 32,3 % w przypadku osób w wieku 65–74 lat¹⁰². Pojawienie się „nietypowych warunków umownych” (takich jak umowy zerogodzinowe, miniprace itp.) oraz wzrost gospodarki platform może przyczynić się do wzrostu udziału roczników młodych ludzi pośród całkowitej liczby osób pracujących na własny rachunek, przy czym systemy zabezpieczenia społecznego często nie są w pełni przystosowane do uwzględnienia tych nowych zjawisk (MOP, 2017).

Wykres 52: W niektórych państwach członkowskich liczba pracujących na własny rachunek jest wysoka i wymaga dalszego monitorowania w celu zapobiegania fikcyjnemu samozatrudnieniu.

Osoby prowadzące działalność gospodarczą niezatrudniające pracowników jako odsetek liczby zatrudnionych ogółem.



Źródło: Eurostat, BAEL (obliczenia własne).

Mimo że wciąż malejący, wpływ gospodarki platform w dalszym ciągu różni się znacznie w zależności od państwa, w tym pod względem zależności od miejsca pracy i dochodów. W ankiecie internetowej COLLEEM II Komisja Europejska bada korzystanie z platform internetowych wśród częstych użytkowników internetu w wieku 16–74 lat w 16 państwach członkowskich¹⁰³. W 2018 r. około 11 % ludności w wieku produkcyjnym w państwach

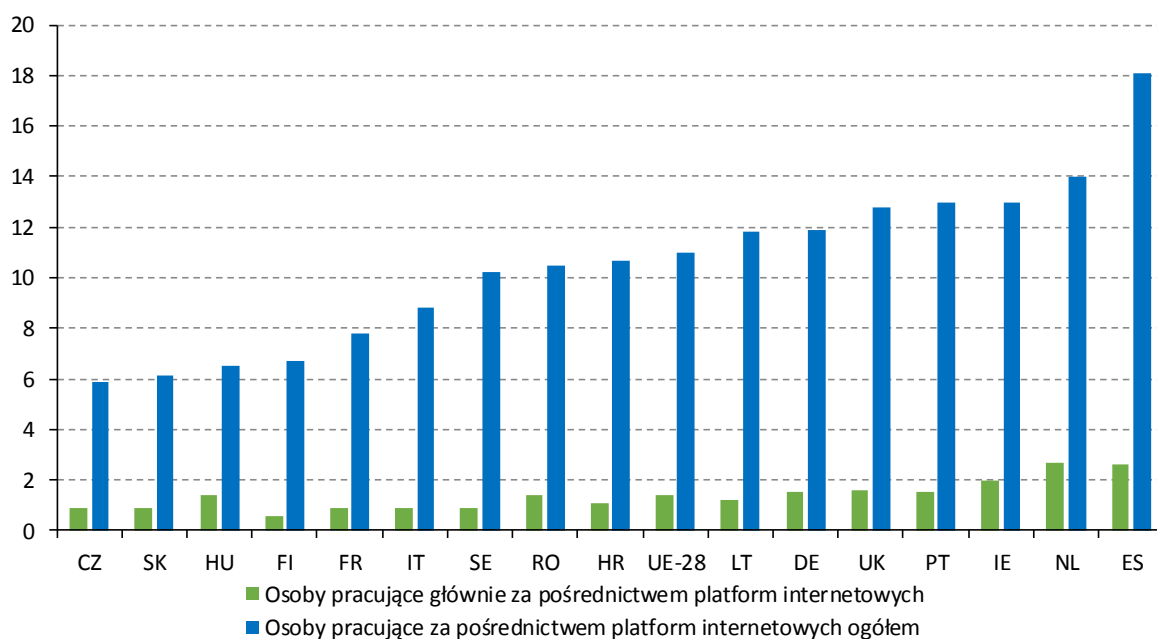
¹⁰² Szczegółowa analiza zakresu, w jakim osoby prowadzące działalność na własny rachunek mogą ukrywać więzi robocze, opracowana na podstawie danych Eurofoundu, znajduje się we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2019 r.

¹⁰³ Urzi Brancati, C., Pesole, A. and Fernández-Macías, E. *New evidence on platform workers in Europe*. [Nowe informacje o osobach pracujących za pośrednictwem platform internetowych w Europie.] Wyniki drugiego badania COLLEEM]. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej (w przygotowaniu). COLLEEM II kontynuuje badania przeprowadzone w ramach poprzedniego badania COLLEEM („Gospodarka współpracy

objętych badaniem świadczyło usługi za pośrednictwem platform internetowych co najmniej raz, co oznacza wzrost o 1,5 p.p. od 2017 r. O ile większość osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych świadczyła usługi w sposób sporadyczny (2,4 %) lub marginalny (3,1 %), kolejne 4,1 % ludności w wieku produkcyjnym świadczyło usługi na rynku pracy za pośrednictwem platform internetowych w ramach drugiej pracy. Udział osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych, dla których jest to główne źródło dochodów, jest nadal niewielki (1,4 % ludności w wieku produkcyjnym). Wśród państw członkowskich objętych badaniem najwyższy odsetek pracowników, którzy kiedykolwiek świadczyli usługi za pośrednictwem platform internetowych, w stosunku do ogółu pracowników odnotowuje się w Hiszpanii (18 %), Niemczech (14 %) i Portugalii (13 %). Inne państwa, w których udział ten przekracza średnią, to Irlandia, Zjednoczone Królestwo i Niemcy. Z kolei najniższe wartości wykazują Czechy (5,9 %), Słowacja (6,1 %), Węgry (6,5 %) i Finlandia (6,7 %).¹⁰⁴ Udział pracowników pracujących za pośrednictwem platform internetowych, dla których jest to główne źródło dochodów, przewyższa 2 % tylko w Hiszpanii i Niemczech.

Wykres 53: Praca za pośrednictwem platform internetowych stanowi nową formę zatrudnienia w niektórych państwach członkowskich

Odsetek osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych w 16 państwach członkowskich UE, łącznie oraz w podziale na intensywność pracy platformy.



Źródło: Badanie COLLEEM II Wspólnego Centrum Badawczego. Brancati i in. (w przygotowaniu).

(*) Osoby pracujące głównie za pośrednictwem platform internetowych: osoby, dla których ta praca stanowi główne lub bardzo znaczące źródło dochodów. Osoby pracujące za pośrednictwem platform internetowych ogółem: osoby, które pracowały w ten sposób co najmniej raz w ciągu ostatniego roku.

i zatrudnienie”) i rozszerza ich zakres. Badanie COLLEEM jest internetowym sondażem panelowym na temat platform cyfrowych, wykonanym na zlecenie DG EMPL i koordynowanym przez JRC. Zostało ono przeprowadzone w 16 państwach członkowskich UE: CZ, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, NL, PT, RO, SE, SK i UK.

¹⁰⁴ Odsetek pracowników w stosunku do wszystkich respondentów, którzy przynajmniej raz świadczyli usługi za pośrednictwem platform.

Gospodarka platform obejmuje szeroki zakres działań i różne konfiguracje stosunku pracy, stwarzając wyzwania dla dobrego funkcjonowania rynku pracy. Najnowsze sprawozdanie Eurofoundu¹⁰⁵ stanowi uzupełnienie badania COLLEEM II przeprowadzonego przez Wspólne Centrum Badawcze i przedstawia taksonomię pracy za pośrednictwem platform internetowych. Taksonomia opiera się na pięciu elementach: poziom umiejętności wymaganych do realizacji zadania, rodzaj świadczenia usług (*online* lub w terenie), zakres zadań, wybór (kto decyduje o przydzieleniu zadania – platforma, klient czy pracownik) oraz forma dopasowania (oferta pracy a konkurs). W tabeli 3 przedstawiono najbardziej powszechne rodzaje pracy za pośrednictwem platform internetowych (jako udział platform i pracowników w całości) w Europie od 2017 r., a następnie zaklasyfikowano zgodnie z powyższymi kryteriami. Analiza przeprowadzona przez Eurofound pokazuje interesujące wyniki w zakresie potrzebnych umiejętności. Na przykład „rutynowa praca do wykonania w terenie zlecona przez platformę” jest szeroko rozpowszechniona (31,5 % udziału platform i 31,2 % pracowników), ale wymaga zasadniczo niskiego poziomu umiejętności (choć istnieje tendencja do tego, by pracownicy byli dobrze wykształceni). Inne rodzaje platform wymagają od średniego do wysokiego poziomu umiejętności, zaś „prace specjalistyczne wykonywane *online* w drodze konkursu lub zlecone przez klienta” są oparte głównie na systemie pracy zewnętrznych usługodawców.

¹⁰⁵ Eurofound (2018), *Employment and working conditions of selected types of platform work* [Zatrudnienie i warunki pracy wybranych rodzajów pracy za pośrednictwem platform internetowych], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, dostępne pod adresem <http://eurofound.link/ef18001>

Tabela 3: Charakter pracy ulega zmianie – praca za pośrednictwem platform internetowych podlega różnym kategoryzacji

Główne rodzaje pracy za pośrednictwem platform internetowych w UE (2017)

OKREŚLENIE	KLASYFIKACJA USŁUGI			KLASYFIKACJA PLATFORMY INTERNETOWEJ		UDZIAŁ DANEGO RODZAJU PLATFORM INTERNETOWYCH W ICH ŁĄCZNEJ LICZBIE	UDZIAŁ DANEGO RODZAJU PRACOWNIKÓW W ICH ŁĄCZNEJ LICZBIE	PRZYKŁADY
	Poziom umiejętności	Format świadczenia usług	Skala zadań	Dokonyujący wyboru	Forma dopasowania			
Rutynowa praca wykonywana w terenie zlecona przez klienta	Niski	W terenie	Większa	Klient	Oferta	13,7 %	1,3 %	GoMore (transport)
Rutynowa praca wykonywana w terenie zlecona przez platformę	Niski	W terenie	Większa	Platforma	Oferta	31,5 %	31,2 %	Uber (transport)
Praca wymagająca umiarkowanych umiejętności wykonywana w terenie zlecona przez klienta	Niski do średniego	W terenie	Większa	Klient	Oferta	11,3 %	10,9 %	Oferia (zadania związane z gospodarstwem domowym)
Praca wymagająca umiarkowanych umiejętności wykonywana w terenie z inicjatywy pracownika	Niski do średniego	W terenie	Większa	Pracownik	Oferta	4,2 %	5,5 %	ListMinut (zadania związane z gospodarstwem domowym)
Praca online (tzw. click-work) wymagająca umiarkowanych umiejętności	Niski do średniego	Online	Mikro	Platforma	Oferta	0,6 %	5,3 %	CrowdFlower (usługi świadczone w ramach zawodów regulowanych)
Praca wymagająca wyższych umiejętności wykonywana w terenie zlecona	Średnie	W terenie	Większa	Klient	Oferta	2,4 %	3,3 %	appJobber (zadania związane z gospodarstwem domowym)

przez klienta								
Praca wymagająca wyższych umiejętności wykonywana w terenie zlecona przez platformę	Średnie	W terenie	Większa	Platforma	Oferta	1,2 %	4,2 %	Be My Eyes (usługi świadczone w ramach zawodów regulowanych)
Praca wymagająca wyższych umiejętności wykonywana online zlecona przez platformę	Średnie	Online	Większa	Platforma	Oferta	0,6 %	1,9 %	Clickworker (usługi świadczone w ramach zawodów regulowanych)
Prace specjalistyczne wykonywane online zlecone przez klienta	Średni do wysokiego	Online	Większa	Klient	Oferta	5,4 %	30,3 %	Freelancer (usługi świadczone w ramach zawodów regulowanych)
Prace specjalistyczne online przyznane w drodze konkursu	Wysoki	Online	Większa	Klient	Konkurs	5,4 %	4,6 %	99designs (usługi świadczone w ramach zawodów regulowanych)

Źródło: Eurofound (2018).

Uwaga: Typologię pracy za pośrednictwem platform internetowych określa pięć elementów: 1) poziom umiejętności wymagany do wykonania zadania (niski, średni lub wysoki); 2) format świadczenia usług (w terenie (osobiście) lub *online*); 3) skala zadań (mikrozadania lub większe projekty); 4) podmiot dokonujący wyboru (zadania przydzielone na podstawie decyzji platformy, klienta lub pracownika); 5) forma dopasowania pracownika i klienta (oferta lub konkurs).

Aspekty związane z jakością pracy, takie jak status zatrudnienia, warunki pracy i dochody, pojawiają się przede wszystkim w wymaganiach skutecznej organizacji gospodarki platform. W praktyce warunki dyktowane przez platformy określają stosunki pracy i status pracowników. Wynagrodzenie za pracę za pośrednictwem platform internetowych często opiera się na wykonanej pracy. Warunki pracy osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych różnią się w zależności od rodzaju wykonywanych zadań, modelu biznesowego i mechanizmów stosowanych przez platformę. Zadania wymagające niskiego poziomu umiejętności przydzielone za pośrednictwem platform i aplikacji o wysokiej kontroli algorytmicznej oferują możliwości w zakresie dostępu do rynku pracy, co może pomóc w zapobieganiu pracy nierejestrowanej, ale również budzą obawy co do statusu zatrudnienia pracowników i związanej z tym ochrony socjalnej¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Komisja Europejska (2018). *Employment and Social Developments in Europe [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie]*. Roczny przegląd z 2018 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Zadania wymagające wyższych kwalifikacji i bardziej rynkowe modele biznesowe mogłyby natomiast stymulować ducha przedsiębiorczości i rozwijać umiejętności przekrojowe. Charakteryzują się one również często większą elastycznością czasu pracy, umożliwiającą większą równowagę między życiem zawodowym a prywatnym. Eurofound¹⁰⁷ podsumowuje niektóre z głównych skutków różnych rodzajów pracy za pośrednictwem platform internetowych dla rynku pracy (zob. tabela 4).

Tabela 4: Nowe formy pracy przynoszą nowe możliwości i wyzwania

Przegląd skutków różnych rodzajów pracy za pośrednictwem platform internetowych dla rynku pracy

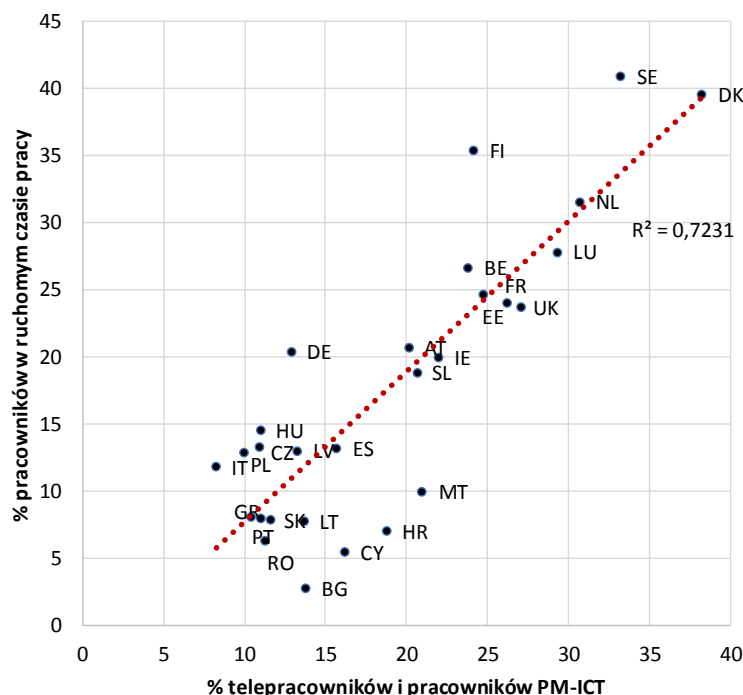


Źródło: Eurofound (2019).

¹⁰⁷ Eurofound (2019). *Platform work: Maximising the potential while safeguarding standards?* [Praca za pośrednictwem platform internetowych. Maksymalizacja potencjału przy jednoczesnym utrzymaniu standardów?] Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Wykres 54. Korelacja między elastycznym czasem pracy a telepracą i pracą mobilną opartą na ICT na poziomie państw członkowskich (UE-28), 2015 r.

Elastyczny czas pracy a telepraca i praca mobilna oparta na ICT (PM-ICT)



Źródło: szóste europejskie badanie warunków pracy (2015)

Transformacja cyfrowa ułatwiła nowe sposoby organizacji pracy, zapewniając większą elastyczność czasu i miejsca wykonywania zadań w ramach pracy. Nowe formy organizacji pracy polegają na odchodzeniu od regularności na rzecz bardziej elastycznego przydzielania zadań. Jest to zgodne z dającą się zauważyć ogólniejszą tendencją do pracy w oparciu o projekty, fragmentaryzacji pracy, pracy na żądanie i wynagradzania w zależności od wyników. Praca w takich modelach niekoniecznie wymaga regularnych godzin, a częściej pracy na wezwanie lub wypełniania terminów bądź celów określonych przez pracodawców lub klientów.¹⁰⁸ Na poziomie krajowym dowody statystyczne wykazują silną korelację między wykorzystaniem ICT, pracą mobilną opartą na ICT (PM-ICT) i elastycznymi formami organizacji czasu pracy (na przykład rozpowszechnieniem stosowania elastycznego czasu pracy). Może to potwierdzać, że tendencja do bardziej elastycznej organizacji pracy, choć nadal ograniczona w niektórych państwach członkowskich, ma solidne podstawy. Jak można zauważyć na wykresie 54, zarówno elastyczny czas pracy, jak i PM-ICT są bardziej rozpowszechnione w krajach skandynawskich, krajach Beneluksu, Francji, Zjednoczonym Królestwie i Estonii. W innych krajach, jak Bułgaria, Cypr, Grecja, Włochy, Litwa, Portugalia, Rumunia czy Słowacja, dostęp do pracy mobilnej opartej na ICT oraz elastycznej organizacji pracy jest bardziej ograniczony. Jednakże częstość stosowania PM-ICT wynika nie tylko z rozpowszechnienia technologii informacyjno-komunikacyjnych, lecz również z interakcji między zmianami technologicznymi, kontekstem instytucjonalnym i regulacyjnym oraz przemianami gospodarczymi, społecznymi i na rynku pracy, np. rosnącą

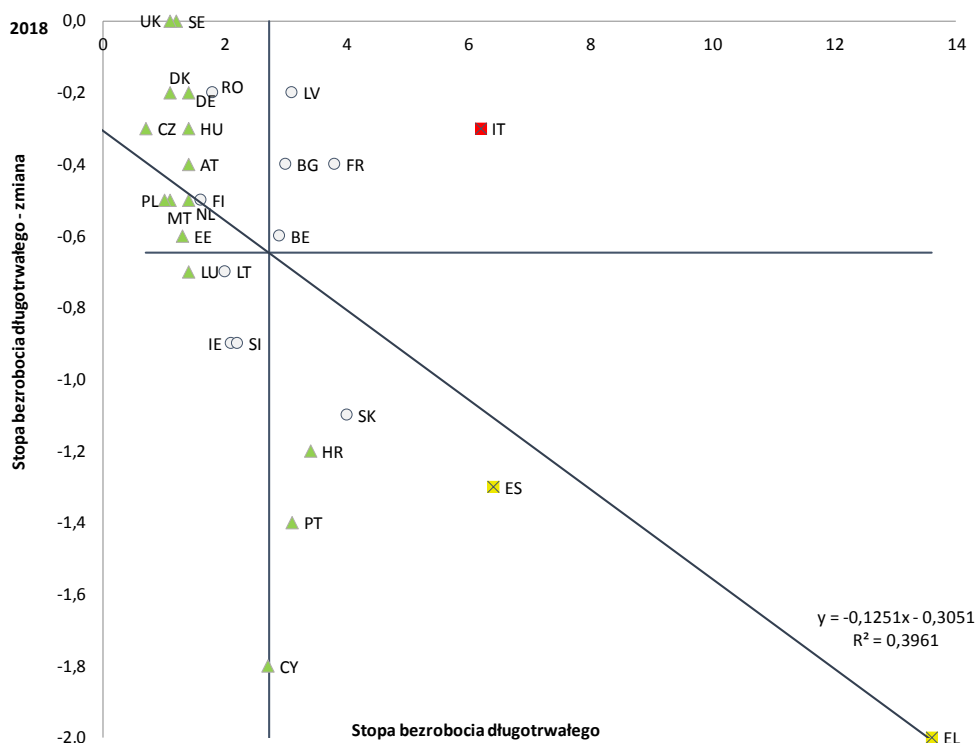
¹⁰⁸ Eurofound (2019), *Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age* [Telepraca i praca mobilna oparta na ICT: elastyczna organizacja pracy w erze cyfrowej], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg (w przygotowaniu).

aktywnością zawodową kobiet (Eurofound i MOP, 2017), oraz praktykami w zakresie zarządzania.

Aktywne polityki rynku pracy mogą zwiększyć szanse osób poszukujących pracy na uzyskanie zatrudnienia oraz poprawić dostosowanie umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy. Mogą one w ten sposób przyczynić się do poprawy wyników w zakresie zatrudnienia oraz funkcjonowania rynku pracy, a jednocześnie do zmniejszenia bezrobocia i zależności od świadczeń (zob. sekcja 3.4). Wyzwaniem jest zapewnienie, by aktywne polityki rynku pracy docierały do osób najbardziej potrzebujących, pomagając im w jak najszybszym powrocie na rynek pracy w zawodzie jak najlepiej odpowiadającym ich kwalifikacjom. Z dowodów wynika, że im dłużej trwa okres bezrobocia danej osoby poszukującej pracy, tym bardziej słabnie jej powiązanie z rynkiem pracy, maleje prawdopodobieństwo jej powrotu do zatrudnienia, a wzrasta ryzyko bierności zawodowej. W związku z tym uznaje się, że bezrobocie długotrwałe (np. trwające dłużej niż jeden rok) jest dobrym wskaźnikiem skuteczności aktywnych polityk rynku pracy oraz miarą skali wyzwania, jakim dla danego kraju jest aktywizacja pracowników¹⁰⁹. Na wykresie 55 przedstawiono stopę bezrobocia długotrwałego (tj. stosunek liczby osób bezrobotnych przez ponad rok do liczby ludności aktywnej zawodowo) w 2018 r. i jej zmianę w stosunku do roku 2017.

Wykres 55: Bezrobocie długotrwałe spada w całej UE

Stopa bezrobocia długotrwałego (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



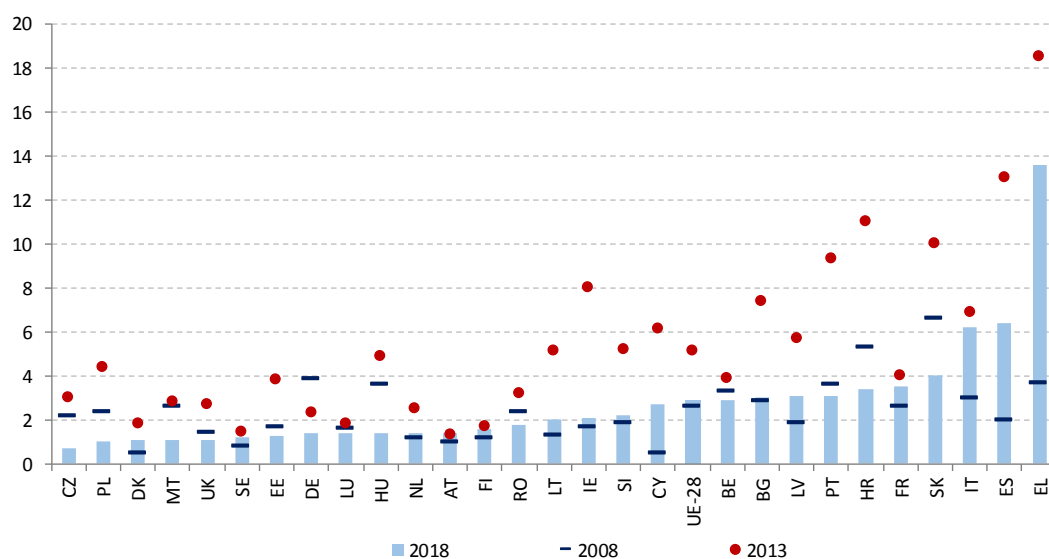
Źródło: Eurostat, BAEL. Okres: wartości w 2018 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2017 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

¹⁰⁹ W wyniku uzgodnień w Komitecie ds. Zatrudnienia stopę bezrobocia długotrwałego przyjęto jako jeden z podstawowych wskaźników w tablicy wskaźników społecznych, służący monitorowaniu aktywnego wsparcia na rzecz zatrudnienia.

W prawie wszystkich państwach członkowskich bezrobocie długotrwałe zmniejszyło się dzięki ożywieniu na rynku pracy. Stopa bezrobocia długotrwałego w 2018 r. nadal spadała we wszystkich państwach członkowskich, co potwierdza pozytywną tendencję zapoczątkowaną w 2014 r. Pomimo jednak tego zasadniczo zbieżnego trendu (uwydatnionego przez ujemne nachylenie linii regresji) utrzymują się znaczne różnice między państwami członkowskimi – stopa bezrobocia długotrwałego sięgała w 2018 r. od 0,7 % w Czechach do 13,6 % w Grecji. Wraz z Hiszpanią (stopa 6,6 % w 2018 r.) Grecja została oznaczona jako państwo „osiągające wyniki słabe, lecz poprawiające się”, ponieważ w ciągu ostatniego roku odnotowała poziom wyższy od średniego, ale w połączeniu z szybkim tempem spadkowym. Włochy z kolei odnotowały stosunkowo niską stopę bezrobocia długotrwałego (6,2 %), ale są oznaczone jako państwo w „sytuacji krytycznej” ze względu na niewielką tylko poprawę w 2018 r. w porównaniu z rokiem poprzednim. Do grupy państw „powyżej średniej” zaliczono Cypr, Portugalię i Chorwację ze względu na poprawę wyniku w porównaniu z poprzednim rokiem, która stanowi kontynuację znacznej poprawy z 2017 r. W Szwecji i Zjednoczonym Królestwie stopa bezrobocia długotrwałego utrzymywała się w 2018 r. na stabilnym niskim poziomie. Jak przedstawiono w załączniku 3, stopa bezrobocia długotrwałego wykazuje duże różnice między regionami. W około jednej czwartej państw członkowskich co najmniej jeden region wykazuje stopę bezrobocia długotrwałego powyżej 5 %.

Wykres 56: Bezrobocie długotrwałe, jakkolwiek maleje, utrzymuje się na wysokim poziomie w niektórych państwach Europy Południowej i Wschodniej

Bezrobocie długotrwałe wyrażone jako odsetek ludności aktywnej zawodowo



Źródło: Eurostat, BAEL.

Niemniej jednak w połowie państw członkowskich stopa bezrobocia długotrwałego jest nadal wysoka i przekracza poziom sprzed kryzysu. Poprawa w porównaniu z najwyższą wartością z 2013 r. jest szczególnie wyraźna (o ponad 3 p.p.) w Bułgarii, Chorwacji, na Cyprze, w Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii, na Słowacji, w Słowenii i na Węgrzech. Jedynie w Austrii stopa bezrobocia długotrwałego była w 2018 r. wyższa niż w 2013 r., ale różnica była wciąż stosunkowo niewielka. Jednak w około połowie państw członkowskich stopa bezrobocia długotrwałego jest nadal wyższa niż w 2008 r., a największą różnicę odnotowano w Grecji (+9,9 p.p.), Hiszpanii (+4,4 p.p.) i we Włoszech (+3,2 p.p.). W pozostałych państwach członkowskich stopa bezrobocia długotrwałego w 2018 r. była

znacznie niższa niż przed kryzysem, w szczególności w Niemczech, na Węgrzech, w Czechach, Polsce i na Malcie, gdzie nie osiągała nawet połowy wartości z 2008 r.

Praca nierejestrowana naraża pracowników na liczne zagrożenia, w tym na nieodpowiednie lub niebezpieczne warunki pracy oraz brak zapewnienia ochrony socjalnej i zabezpieczenia społecznego. Utrudnia ona również uczciwą konkurencję, osłabia perspektywy inwestycyjne i rozwój społeczny oraz zagraża finansom publicznym, opiece społecznej i ogólnie spójności społecznej. Ponadto nieprzestrzeganie praw pracowniczych i gospodarczych ogranicza zdolność państw członkowskich do egzekwowania prawa pracy oraz przepisów dotyczących zatrudnienia, emerytur i rent. Wyzwania te nasilają się w kontekście mobilności pracowników na rynku wewnętrznym i gwałtownych zmian w świecie pracy. Jakkolwiek skalę pracy nierejestrowanej z natury trudno ustalić, z badania zleconego przez Komisję Europejską wynika, że praca nierejestrowana stanowiła w 2013 r. około 9,3 % całkowitego wkładu pracy w sektorze prywatnym w UE, przy czym pomiędzy poszczególnymi państwami występowały duże różnice¹¹⁰. Przekształcenie pracy nierejestrowanej w legalną pracę zarejestrowaną jest ważnym celem politycznym, przyczyniającym się do osiągnięcia celów wytycznej dotyczącej polityki zatrudnienia nr 7 i Europejskiego filaru praw socjalnych oraz do tworzenia bardziej sprawiedliwego europejskiego rynku pracy. W związku z tym Cypr wdraża plan działania na podstawie projektu wzajemnego uczenia się, który przeprowadzono w kwietniu 2019 r.

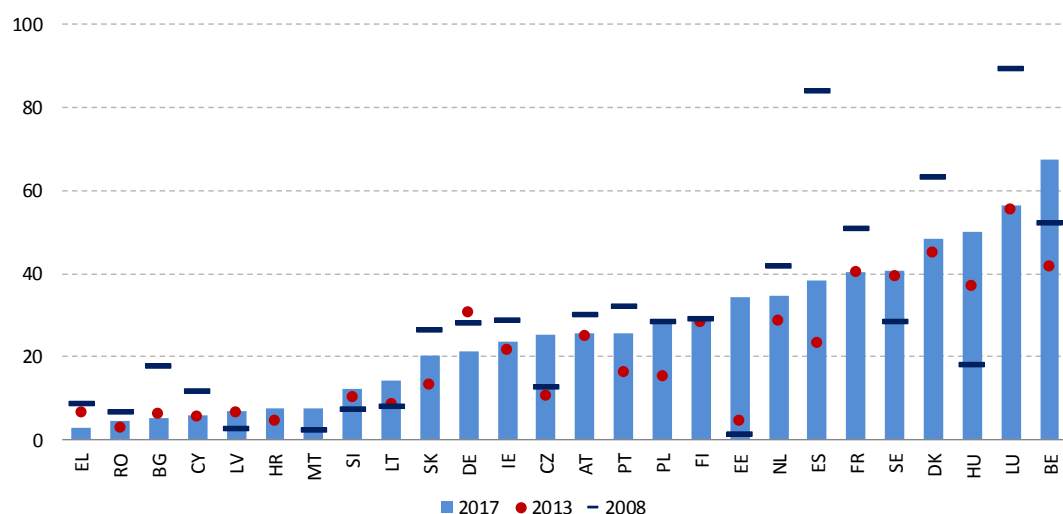
Skala uczestnictwa w aktywnych politykach rynku pracy różni się nadal znacznie między poszczególnymi państwami członkowskimi. Aktywne polityki rynku pracy mają kluczowe znaczenie dla zwiększenia perspektyw zatrudnienia i rozwoju kariery osób poszukujących pracy w kontekście zmieniających się rynków pracy i nowych potrzeb w zakresie umiejętności (zob. sekcja 3.2). Z wykresu 57 wynika, że między poszczególnymi państwami członkowskimi utrzymują się znaczne różnice pod względem uczestnictwa w środkach aktywizacyjnych¹¹¹. W stosunkowo wielu państwach członkowskich (Bułgaria, Rumunia, Łotwa, Estonia, Chorwacja, Słowenia i Cypr) zarówno inwestycje w aktywne polityki rynku pracy, jak i skala uczestnictwa w nich pozostają na poziomie znacznie niższym niż średnia UE, a różnica ta zwiększa się w ostatnich latach. W innej grupie państw wskaźniki uczestnictwa przekraczają 40 % (Francja, Węgry, Szwecja, Belgia i Dania), choć w ostatnich latach we wszystkich tych państwach odnotowano pozytywne tendencje. Różnice te mogą wskazywać, że pod względem zakresu i zwiększania skali aktywnych polityk rynku pracy nie zachodzi konwergencja. Po kryzysie wskaźniki uczestnictwa w większości krajów spadły (godnymi uwagi wyjątkami są Belgia, Węgry, Szwecja, Czechy i Estonia), co wskazuje na to, że wzrostowi liczby osób poszukujących pracy nie towarzyszył proporcjonalny wzrost uczestnictwa w aktywnych politykach rynku pracy. Na skuteczność aktywnej polityki rynku pracy wpływa szereg czynników, ale dowody wskazują, że aktywna polityka rynku pracy mogłaby w bardziej ukierunkowany sposób eliminować przeszkody utrudniające znalezienie zatrudnienia osobom najbardziej oddalonym od rynku pracy (zob. sekcja 3.2).

¹¹⁰ Williams, C. C., Horodnic, I. A., Bejakovic, P., Mikulic D., Franic, J., Kedir, A. (2017) *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)* [Ocena skali pracy nierejestrowanej w Unii Europejskiej i jej czynników strukturalnych: dane szacunkowe z zastosowaniem metody nakładów pracy]. Autor zbiorowy: Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (Komisja Europejska).

¹¹¹ Wskaźnik ten należy jednak interpretować z ostrożnością, ponieważ odzwierciedla on jedynie skalę uczestnictwa w politykach rynku pracy (a nie skuteczność tych polityk), a w przypadku szeregu państw wiążą się z nim problemy wiarygodności statystycznej, wynikające z procesu gromadzenia danych.

Wykres 57: Istnieją duże różnice pod względem uczestnictwa w aktywnych politykach rynku pracy

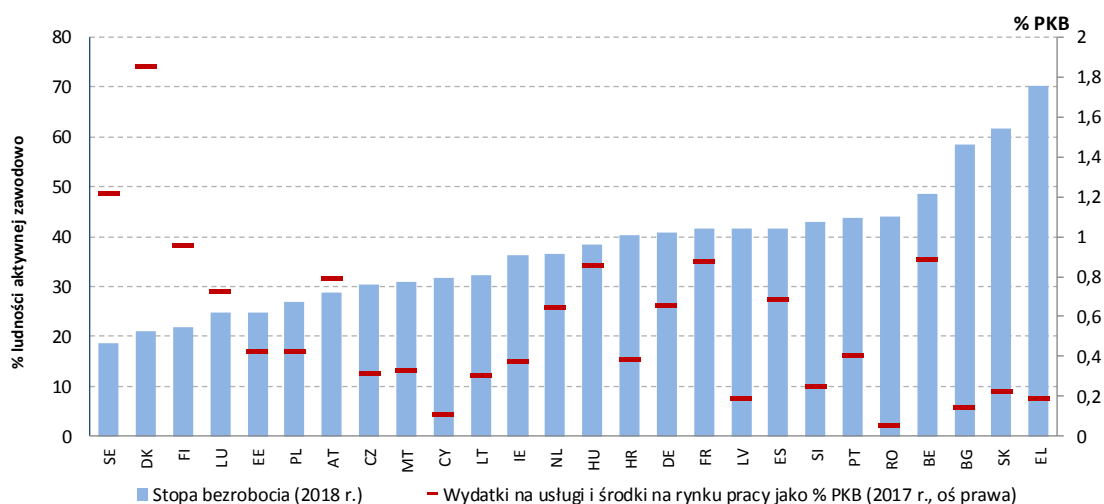
Uczestnictwo w aktywnych politykach rynku pracy (na 100 osób chcących pracować)



Źródło: Eurostat, baza danych dotyczących polityki rynku pracy i BAEL.

Wykres 58: Wydatki na usługi i środki związane z rynkiem pracy różnią się znacznie między poszczególnymi państwami członkowskimi i nie wykazują bezpośredniego związku z poziomem bezrobocia

Wydatki na usługi i środki na rynku pracy (2018 r.) oraz odsetek osób długotrwale bezrobotnych (2018 r.)



Źródło: Eurostat, baza danych dotyczących polityki rynku pracy i BAEL. Uwaga: brak danych dotyczących wydatków dla Włoch i Zjednoczonego Królestwa.

Dowody wskazują, że inwestycje w aktywne polityki rynku pracy mają wpływ na wyniki na rynku pracy. Odsetek osób długotrwale bezrobotnych jest przybliżonym wskaźnikiem skuteczności aktywnych polityk rynku pracy. Stopa bezrobocia długotrwałego jest również związana z ogólną sytuacją w zakresie bezrobocia i konkurencyjności w danym państwie członkowskim. Wydatki na usługi i środki na rynku pracy różnią się znacznie pomiędzy państwami członkowskimi; ogólnie w państwach członkowskich o najniższym poziomie

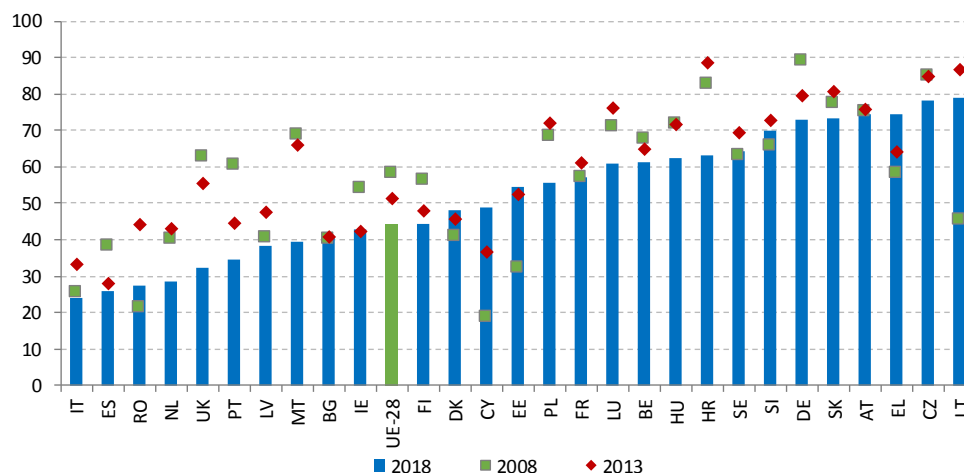
inwestycji odsetek osób długotrwale bezrobotnych jest wysoki. Niejednokrotnie właśnie w państwach członkowskich, w których inwestycje w aktywne polityki rynku pracy są najniższe, znaczna część systemu aktywnej polityki rynku pracy jest współfinansowana przez EFS, a długoterminowa stabilność tego systemu jest z tego względu wątpliwa.

Publiczne służby zatrudnienia realizują program reform służący zwiększeniu zdolności oraz modernizacji i poprawie świadczenia usług w kluczowych obszarach. W ostatnich latach zmniejszyła się liczba zarejestrowanych osób poszukujących pracy, ale wśród osób ubiegających się o pomoc z publicznych służb zatrudnienia nadal nieproporcjonalnie wysoki jest odsetek osób długotrwale bezrobotnych, młodych, starszych oraz osób o niskich umiejętnościach. Jednym z priorytetów niektórych publicznych służb zatrudnienia staje się pełne włączenie do rynku pracy osób przewlekłe pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy lub osób biernych zawodowo, również w świetle szybkiego starzenia się społeczeństwa. W związku z tym konieczne są przesunięcia zasobów oraz ukierunkowanie usług i środków na konkretne grupy w celu zaspokojenia potrzeb osób poszukujących pracy oraz zmaksymalizowania wyników na rynku pracy.

Pod względem roli publicznych służb zatrudnienia jako pośredników na rynku pracy nadal istnieją znaczne rozbieżności między poszczególnymi państwami członkowskimi, m.in. w zależności od ich zdolności oraz rodzaju i jakości wsparcia udzielanego osobom poszukującym pracy i zmieniającym pracę. Za wdrażanie aktywnych polityk rynku pracy odpowiadają publiczne służby zatrudnienia – samodzielnie lub wspólnie z innymi instytucjami. Na wykresie 59 przedstawiono odsetek osób bezrobotnych, które przy poszukiwaniu pracy korzystają z usług publicznych służb zatrudnienia. Istnieją w tym zakresie znaczne różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi. Najniższe odsetki (poniżej 30 %) wykazują w 2018 r. Włochy, Hiszpania, Rumunia i Niderlandy, a kolejne miejsca zajmują Zjednoczone Królestwo, Portugalia i Malta (ze wskaźnikami mieszczącymi się w przedziale od 30 % do 40 %). Z kolei w państwach członkowskich takich jak Litwa, Czechy, Grecja, Austria, Słowacja, Niemcy i Słowenia publiczne służby zatrudnienia są powszechnie wykorzystywane w procesie poszukiwania pracy (ponad 70 %). Średnio w UE odsetek bezrobotnych korzystających z publicznych służb zatrudnienia stale spada od momentu wybuchu kryzysu i w latach 2008–2018 zmniejszył się o około 14 p.p. Niemniej jednak niektóre państwa odnotowują pod tym względem znaczące wzrosty, np. Cypr i Litwa (o ponad 30 p.p.), Estonia (o 22 p.p.), Grecja (o 16 p.p.) lub Dania, Rumunia i Słowenia (między 4,5 a 7,5 p.p.), co często wynika z obowiązku rejestracji w celu uzyskania świadczeń lub możliwości szkolenia (szczegółowe informacje na temat reform podjętych przez państwa członkowskie w tej dziedzinie znajdują się w sekcji 3.3.2). Skala korzystania z publicznych służb zatrudnienia różni się też w zależności od płci. W sześciu państwach członkowskich (Bułgaria, Estonia, Cypr, Słowacja, Litwa i Chorwacja) kobiety częściej niż mężczyźni kontaktują się z publicznymi służbami zatrudnienia w celu poszukiwania pracy (różnica wynosi 9 p.p. lub więcej). Sytuacja wygląda odwrotnie w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie, gdzie odsetek mężczyzn w tym zakresie jest wyższy niż odsetek kobiet o około 10 p.p. lub więcej, a skrajnym przypadkiem jest Malta, gdzie różnica wynosi 23 p.p.

Wykres 59: Skala korzystania z publicznych służb zatrudnienia jako pomocy w poszukiwaniu pracy różni się w poszczególnych państwach członkowskich

Odsetek osób bezrobotnych, które korzystają z usług publicznych służb zatrudnienia przy poszukiwaniu pracy

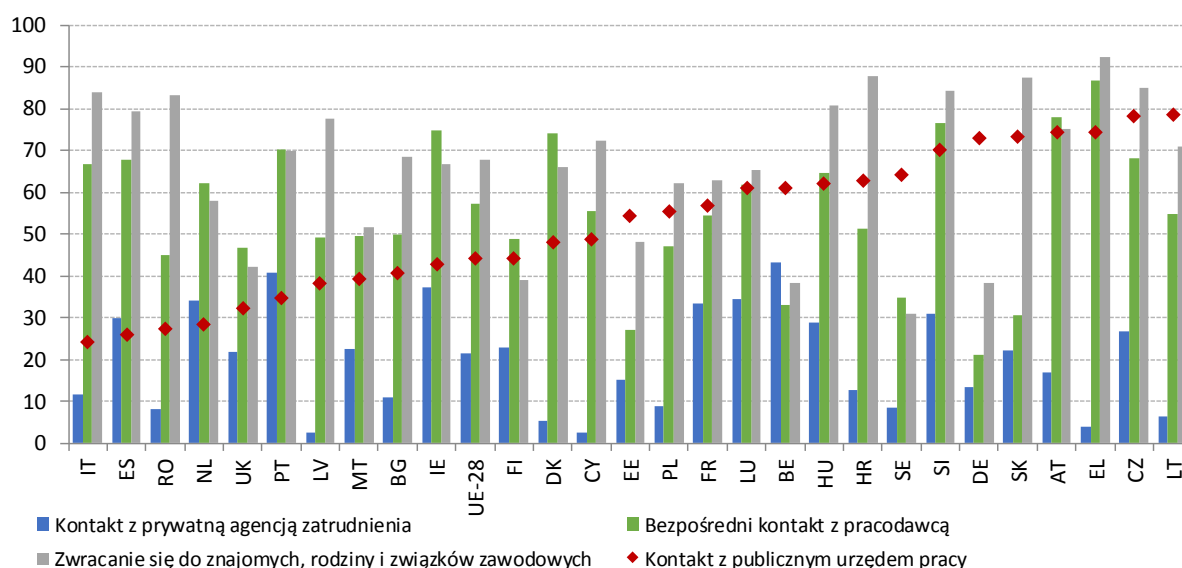


Źródło: Eurostat, BAEL.

Sposoby poszukiwania pracy różnią się w różnych państwach członkowskich. Na wykresie 60 porównano różne sposoby poszukiwania pracy przez osoby bezrobotne. Obejmują one również korzystanie z prywatnych agencji zatrudnienia, bezpośredni kontakt z pracodawcą i metody nieformalne, takie jak zwracanie się do znajomych, rodziny i związków zawodowych. Choć nie da się zaobserwować wyraźnych prawidłowości w zakresie wzajemnej zastępowalności różnych metod, to ogólnie należy zauważyć, że w państwach członkowskich, gdzie skala wykorzystywania publicznych służb zatrudnienia jest niewielka, korzysta się w większym stopniu z metod nieformalnych, jak kontakty towarzyskie lub zwracanie się bezpośrednio do pracodawcy. Z prywatnych agencji zatrudnienia korzysta średnio 21,6 % osób poszukujących pracy, przy czym w poszczególnych państwach członkowskich odsetek ten waha się od 2 % do 43 %.

Wykres 60: W większości państw członkowskich kluczowe znaczenie dla znalezienia pracy mają kontakty towarzyskie, zaś pomoc publicznych służb zatrudnienia i bezpośredni kontakt z pracodawcą stanowią uzupełnienie

Odsetek osób bezrobotnych korzystających z wybranych metod poszukiwania pracy (2018 r.)



Źródło: Eurostat, BAEL.

Zapewnienie odpowiednich świadczeń dla bezrobotnych o rozsądnym czasie trwania, dostępnych dla wszystkich pracowników i popartych skutecznymi aktywnymi politykami rynku pracy, ma kluczowe znaczenie dla wspierania osób poszukujących pracy w okresie zmian. Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu na 2018 r. zawierało szczegółową analizę porównawczą głównych cech systemów świadczeń dla bezrobotnych w całej UE w oparciu o wyniki analizy porównawczej dotyczącej świadczeń dla bezrobotnych i aktywnych polityk rynku pracy przeprowadzonej w ramach Komitetu ds. Zatrudnienia. Analiza ta pozostaje ogólnie aktualna i zawiera odniesienia do wskaźników skuteczności działania i wskaźników dotyczących mechanizmów politycznych w roku 2016 lub 2017, w zależności od dostępności danych. Zmiany polityki w okresie odniesienia dla niniejszego sprawozdania były również dość ograniczone (zob. sekcja 3.3.2 dotycząca reform podjętych przez państwa członkowskie w tej dziedzinie; długoterminowy przegląd reform realizowanych przez poszczególne państwa członkowskie przedstawiono w publikacji: Komisja Europejska, 2019¹¹²). W niniejszej sekcji przedstawiono aktualne informacje na temat procedury, zwłaszcza wskaźników dotyczących mechanizmów politycznych, które zostały uzgodnione przez Komitet ds. Zatrudnienia w 2019 r.

W UE średnio około jedna trzecia osób krótkotrwale bezrobotnych objęta jest świadczeniami dla bezrobotnych¹¹³. Odsetek ten zmalał nieznacznie w latach po kryzysie (z 34,4 % w 2008 r. do 32,9 % w 2018 r.), przy czym przez ostatnie lata pozostawał na prawie niezmiennym poziomie. Różnice pomiędzy państwami (wykres 61) zależą od polityki dotyczącej systemów świadczeń dla bezrobotnych (w szczególności od warunków

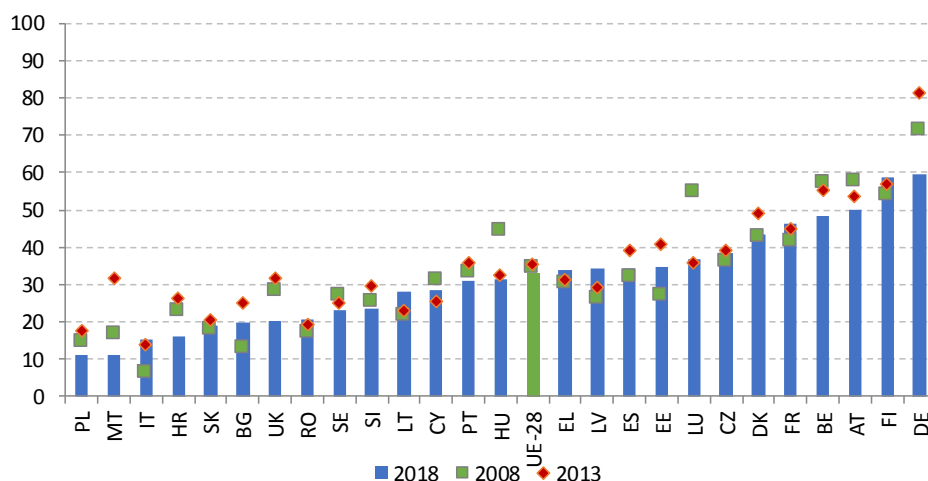
¹¹² Komisja Europejska (2019). Labour Market and Wage Developments in Europe [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie]. Roczny przegląd z 2019 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

¹¹³ Osoby bezrobotne przez okres krótszy niż jeden rok.

kwalifikowalności, maksymalnego okresu świadczenia, rygorystyczności wymogów w zakresie poszukiwania pracy, zbieżności z innymi systemami ochrony socjalnej), a także od sytuacji poszczególnych państw w cyklu koniunkturalnym. Najwyższe wskaźniki objęcia świadczeniami (ponad 50 %) odnotowano w Niemczech i Finlandii, a nieznacznie niższe w Austrii, Belgii i Francji. Z kolei najniższe wskaźniki występują w Polsce i Chorwacji.

Wykres 61: Odsetek osób krótkotrwale bezrobotnych objętych świadczeniami dla bezrobotnych nieznacznie się zmniejszył w UE, przy czym różnice między poszczególnymi krajami były znaczne

Wskaźnik objęcia osób krótkotrwale bezrobotnych świadczeniami dla bezrobotnych

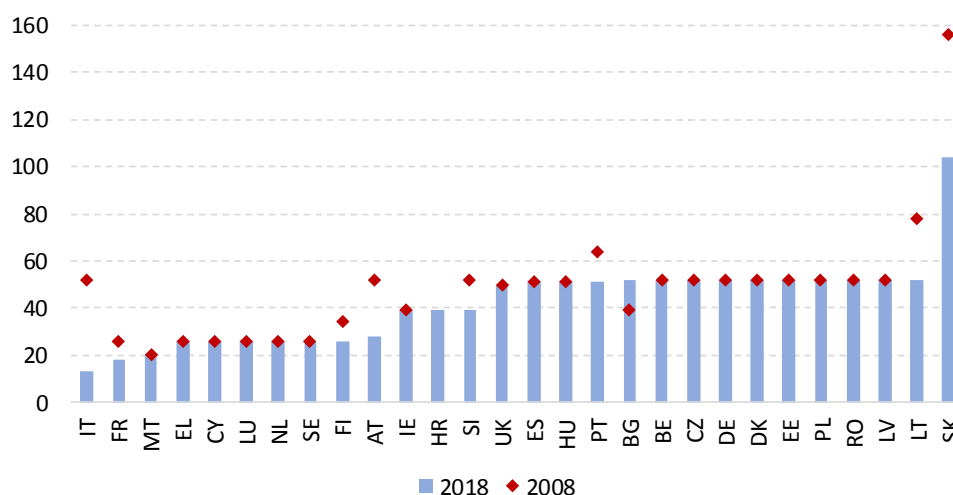


Źródło: Eurostat, dane BAEL. Uwaga: brak danych dla IE i NL. Dane dla IT i MT dotyczą 2017 r.

Od 2008 r. kilka państw działa w kierunku zwiększenia zasięgu świadczeń dla bezrobotnych. Złagodzone warunki kwalifikowalności, głównie przez skrócenie minimalnego okresu doświadczenia lub okresów składkowych niezbędnych do uzyskania prawa do świadczeń dla bezrobotnych. Ponadto rozszerzono zakres definicji osoby bezrobotnej na grupy wcześniej wykluczone, takie jak osoby samozatrudnione, freelancerzy, pracownicy dorywczy i pracownicy zatrudnieni na czas określony. W kilku państwach członkowskich realizowano strategie aktywizacji w celu poprawy opłacalności systemów świadczeń dla bezrobotnych. Od 2008 r. obserwuje się pewien schemat reformy maksymalnego okresu wypłacania świadczeń dla bezrobotnych, który to okres w kilku państwach członkowskich skrócono, a tylko w nielicznych wydłużono. W kilku państwach obniżono stopę kompensacji dochodów i zaostrożono warunki kwalifikowalności poprzez zwiększenie wymogów w zakresie poszukiwania pracy i gotowości do podjęcia pracy. Wykresy 62–64 pokazują najnowszą aktualizację wskaźników porównawczych dotyczących długości okresu uprawniającego do świadczeń, okresu ich pobierania oraz stopy kompensacji dochodów.

Wykres 62: W większości państw członkowskich okres uprawniający do świadczeń wynosi ok. 50 tygodni

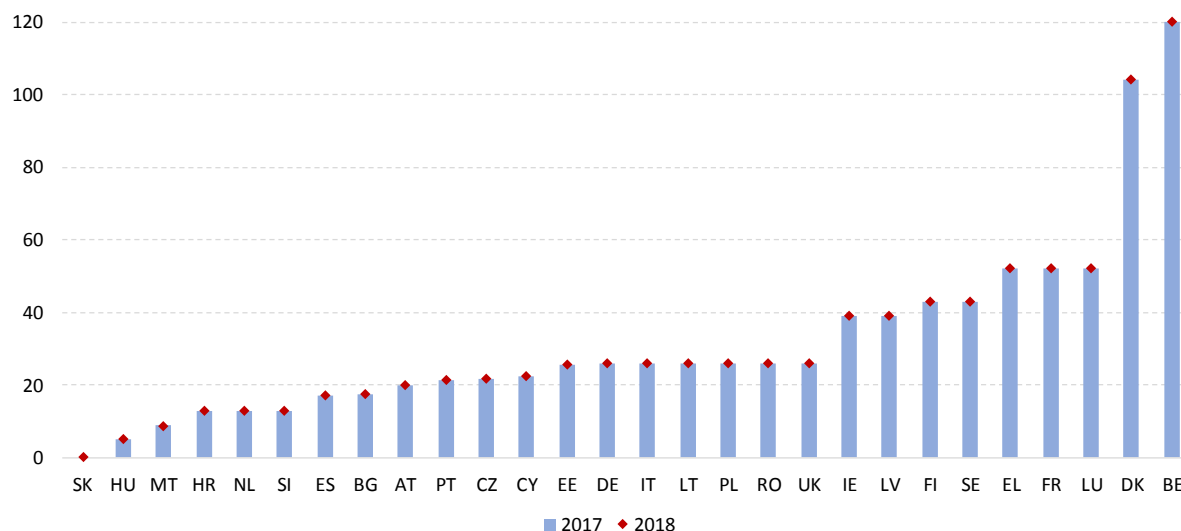
Długość wymaganego okresu uprawniającego do świadczeń, 2016 r. i 2018 r. (w tygodniach)



Źródło: baza danych MISSOC (system wzajemnej informacji o ochronie socjalnej) oraz przepisy krajowe. Uwaga: na Malcie (2018 r.) minimalne kryteria kwalifikacyjne wynoszą 50 tygodni opłacania składek, z czego co najmniej 20 tygodni opłaconych lub uznanych w okresie ostatnich 2 lat kalendarzowych; w Irlandii (2016 i 2018 r.) wymaga się co najmniej 104 opłaconych tygodniowych składek od momentu podjęcia pierwszej pracy przez daną osobę.

Wykres 63: Okres pobierania świadczeń dla bezrobotnych bardzo się różni w UE

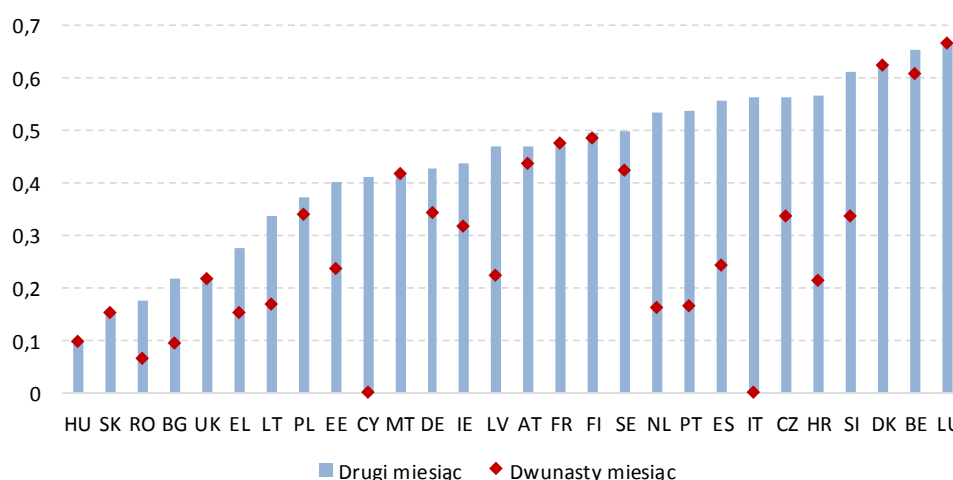
Maksymalny okres pobierania świadczeń przy rocznym stażu pracy, 2017 r. i 2018 r.



Źródło: baza danych MISSOC (system wzajemnej informacji o ochronie socjalnej) oraz przepisy krajowe (styczeń 2017 r. i styczeń 2018 r.). Uwaga: w Belgii okres pobierania świadczeń nie jest ograniczony w czasie. Na Cyprze tygodnie oblicza się w oparciu o 6 dni roboczych w tygodniu. W Irlandii świadczenie wypłaca się przez 39 tygodni (234 dni) tylko osobom, które wykazują 260 lub więcej tygodni opłacania składek na ubezpieczenie społeczne (PRSI). Na Słowacji osoba o rocznym stażu pracy nie kwalifikuje się do zasiłku dla bezrobotnych (wymaga się co najmniej 2 lat opłacania składek na ubezpieczenie od utraty pracy w ciągu ostatnich 4 lat). W Polsce okres ten jest różny w zależności od wysokości stopy bezrobocia w danym regionie w stosunku do średniej krajowej.

Wykres 64: Pod względem kwot świadczeń obserwuje się duże różnice w UE

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



Źródło: Komisja Europejska na podstawie wzoru podatek-swiadczenie opracowanego przez OECD. Uwaga: wskaźnik ten oblicza się dla przypadku bezdzietnej osoby stanu wolnego z krótkim stażem pracy (1 rok) w wieku 20 lat. Bardziej szczegółowe informacje na temat metodologii – zob. przypis.

Opracowanie zintegrowanych planów i strategii na rzecz aktywizacji odbiorców świadczeń dla bezrobotnych ma kluczowe znaczenie dla wspierania osób poszukujących pracy podczas przemian na rynku pracy. We wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2019 r. przedstawiono dogłębną analizę przyjętych instrumentów polityki ukierunkowanych na odbiorców świadczeń dla bezrobotnych. Przeanalizowano dotychczasowe programy publicznych służb zatrudnienia mające na celu wspieranie osób poszukujących pracy w powrocie do zatrudnienia (np. profilowanie, opracowywanie indywidualnych planów działania, zindywidualizowane doradztwo), w tym eliminowanie przeszkód, które mogą im to uniemożliwić. Analiza wskaźników rygorystyczności wymogów w zakresie poszukiwania pracy pozostaje ogólnie aktualna w świetle ograniczonych zmian w polityce, jakie nastąpiły w okresie odniesienia niniejszego sprawozdania. Szczegółowe informacje na temat reform podjętych przez państwa członkowskie w tej dziedzinie znajdują się w sekcji 3.3.2.

Eliminowanie barier dla mobilności pracowników i osób uczących się może zwiększyć szanse na zatrudnienie i rozwój umiejętności, a także pomóc w wykorzystaniu pełnego potencjału europejskiego rynku pracy. W 2018 r. w UE około 12,9 mln obywateli Unii w wieku produkcyjnym (20–64 lat) mieszkało w innym państwie niż państwo ich obywatelstwa. Stanowi to 4,3 % ogółu ludności w wieku produkcyjnym całej UE¹¹⁴. Liczba ta wzrosła o 3,4 % w porównaniu z 2017 r., podczas gdy od 2014 r. wzrastała o ok. 5 % rocznie. W 2018 r. trzy czwarte spośród osób migrujących pomiędzy państwami UE-28 mieszkało w pięciu głównych krajach docelowych (Niemczech, Zjednoczonym Królestwie, Hiszpanii,

¹¹⁴ Liczba ta, opierająca się na demograficznych danych statystycznych Eurostatu, odnosi się do tych osób migrujących wewnątrz UE-28, które migrują długoterminowo, są w wieku produkcyjnym i mieszkają w UE-28. Szczegółowe informacje znajdują się w publikacji: Komisja Europejska (w przygotowaniu), 2019 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility [Sprawozdanie roczne dotyczące mobilności pracowników wewnątrz UE za rok 2019], Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

Włoszech i Francji); w każdym z tych pięciu krajów mieszkało około lub ponad 1 mln osób migrujących z UE-28, podobnie jak w 2017 r. Nieco mniej niż połowa wszystkich osób migrujących między państwami UE-28 osiedliła się w Niemczech lub w Zjednoczonym Królestwie. Większość osób migrujących wewnątrz UE w 2018 r. stanowili obywatele Rumunii, Polski, Włoch i Portugalii. Było ich łącznie 6,1 mln, co stanowi ok. połowę wszystkich osób migrujących wewnątrz UE. Wskaźnik odpływu obywateli daje obraz skali odpływu obywateli w stosunku do liczby ludności danego kraju. Wskaźnik odpływu zagregowany na poziomie UE wynosi 0,36 %, ale w niektórych państwach członkowskich jest wyższy. Spośród dziesięciu krajów o najwyższym wskaźniku odpływu osiem to kraje UE-13; wyjątkami są Irlandia (1 %) i Luksemburg (0,9 %). Krajem o najwyższym wskaźniku odpływu (2,2 %) – stale rosnącym od 2014 r. – jest Litwa, zaś na drugim miejscu jest Rumunia (1,5 %), która charakteryzuje się też najwyższą liczbą bezwzględną odpływu obywateli. Wysokie wskaźniki odpływu notują również Chorwacja (1,4 %), Łotwa (1,2 %) i Estonia (1 %). Główne kraje pochodzenia i kraje docelowe są takie same, jeśli wziąć pod uwagę osoby aktywne zawodowo (tj. osoby zatrudnione i osoby poszukujące pracy).

Zwiększanie transnarodowej mobilności edukacyjnej przyczynia się do rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy, rozwoju gospodarczego i zwiększania spójności społecznej. Osoby mające za sobą mobilność edukacyjną zarabiają więcej i zazwyczaj są mniej narażeni na bezrobocie. Zyskują też kluczowe umiejętności zawodowe i umiejętności przekrojowe, jak wzajemne zrozumienie, umiejętność współpracy czy poczucie globalnego obywatelstwa. Analizując globalną mobilność z UE, tj. mobilność z państw UE do innych państw UE oraz do państw poza UE, bierze się pod uwagę dwa wymiary: mobilność w celu uzyskania punktów zaliczeniowych i mobilność w celu uzyskania dyplomu. Pierwsza z nich odnosi się do studentów, którzy spędzają za granicą pewien okres nauki lub praktyki zawodowej, uzyskując punkty zaliczeniowe. Drugi dotyczy osób studiujących na uczelni poza państwem zamieszkania w celu uzyskania dyplomu lub innych kwalifikacji. W 2017 r. średnio w UE 11,6 % absolwentów szkół wyższych spędziło pewien okres studiów za granicą (8 % w celu uzyskania punktów zaliczeniowych i 3,6 % w celu uzyskania dyplomu). W 2017 r. najwyższy odsetek studentów korzystających z mobilności edukacyjnej odnotowano w Luksemburgu (80,5 %), na Cyprze (36,9 %) i w Niderlandach (24,9 %). Najniższe wskaźniki transnarodowej mobilności edukacyjnej wykazały natomiast Zjednoczone Królestwo (4,1 %), Słowenia (6,5 %), Rumunia (7,6 %), Chorwacja (7,7 %) i Węgry (7,7 %). Jeśli chodzi o mobilność przyjazdową studentów, najwyższe odsetki absolwentów mobilnych wykazują Zjednoczone Królestwo (34,2 %), Luksemburg (26,1 %) i Niderlandy (17,9 %). Z kolei w Grecji i Polsce studenci korzystający z mobilności przyjazdowej w celu uzyskania dyplomu stanowią mniej niż 2 % ogółu absolwentów.

Dialog społeczny jest główną cechą stosunków pracy w Europie i stanowi podstawowy element europejskiego modelu społecznego. Dialog społeczny obejmuje wszystkie rodzaje negocjacji, konsultacji lub po prostu wymiany informacji między przedstawicielami rządów oraz organizacjami pracodawców i pracowników w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, związanych z polityką gospodarczą i społeczną. Dialog społeczny może być pomocny w tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy, poprawie warunków pracy, rozwiązywaniu problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej i tworzeniu środowiska pracy bardziej sprzyjającego inwestycjom, zrównoważonemu wzrostowi i sprawiedliwości społecznej. W wytycznej dotyczącej zatrudnienia nr 7 i w Europejskim filarze praw socjalnych wezwano państwa członkowskie do zapewnienia udziału partnerów społecznych w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich reform i polityk, zgodnie z praktykami krajowymi, w tym poprzez wsparcie na rzecz zwiększenia zdolności

partnerów społecznych. Różnice w krajowych systemach dialogu społecznego pomiędzy państwami europejskimi zależą głównie od ich ram instytucjonalnych i zdolności operacyjnych partnerów społecznych. Badania przeprowadzone przez Eurofound pokazują, że w całym 2018 roku dialog społeczny i dyskusje na temat życia zawodowego były zdominowane przez tematy związane z zatrudnieniem, zwłaszcza z rozwiązywaniem problemu niedoborów siły roboczej¹¹⁵.

Dialog społeczny pozostaje bardzo istotny w zmieniającym się świecie pracy oraz w zarządzaniu przejściem do ery cyfrowej i gospodarki neutralnej dla klimatu. Przewiduje się, że dążenie w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu spowoduje zmianę procesów produkcji. Dowody wskazują, że potencjał tworzenia większej liczby miejsc pracy istnieje w rozwijających się ekologicznych (lub coraz bardziej ekologicznych) sektorach zarówno w przemyśle, jak i w usługach, w tym w branżach budownictwa, gospodarowania odpadami i zrównoważonego finansowania. Zmiany w tym kierunku mogą też zapobiec rosnącej polaryzacji rynku pracy wynikającej z automatyzacji, stwarzając miejsca pracy głównie dla średnio wykwalifikowanych osób o przeciętnym wynagrodzeniu, w szczególności w sektorze budowlanym i wytwórczym. Mogą jednak mieć również wpływ na strukturę rynku pracy, rozkład miejsc pracy i zapotrzebowanie na umiejętności, w szczególności w regionach uzależnionych od sektorów energochłonnych. Partnerzy społeczni w niektórych krajach aktywnie przewidują potrzeby w zakresie umiejętności i wspólnie zarządzają programami szkoleniowymi w celu podnoszenia kwalifikacji pracowników. Postęp w propagowaniu negocjacji zbiorowych i umacnianiu zorganizowanego dialogu społecznego może przyczynić się do sprawnej i pluralistycznej transformacji w kierunku zielonej gospodarki, ułatwiając zawieranie kompromisów między pracownikami, pracodawcami i rządem. Proces ten mogłyby również wspomagać organy publiczne, wyznaczając ramy tych negocjacji, przedstawiając wytyczne w zakresie celów, do których należy dążyć, oraz promując we właściwym czasie odpowiednie zaangażowanie odnośnych podmiotów. W epoce cyfrowej pojawiają się nowe i często niestandardowe formy zatrudnienia, np. praca za pośrednictwem platform internetowych. Osobom pracującym w taki sposób często brak reprezentacji. W ostatnich latach partnerzy społeczni podjęli inicjatywy w celu dotarcia również do tych pracowników i zapewnienia im ochrony socjalnej. Partnerzy społeczni nadal stanowią ważną platformę dyskusji na temat zmian technicznych i ekologicznych oraz najlepszego sposobu odnoszenia się do nich¹¹⁶.

Dobre działanie dialogu społecznego wymaga, aby partnerzy społeczni byli silni, reprezentatywni i niezależni oraz dysponowali niezbędnymi zdolnościami. Chodzi o zdolności do negocjowania i wykazania się niezbędną wiedzą w dziedzinach ekonomii i prawa, umożliwiającą prowadzenie dyskusji na temat gospodarczych i społecznych konsekwencji różnych kierunków polityki, a także zdolności do odpowiedniego reprezentowania interesów, mobilizowania ludzi i zasobów, niezależnego działania i podejmowania trwałych zobowiązań. Ponieważ głównym źródłem dochodów organizacji partnerów społecznych są składki członkowskie, możliwości tych organizacji zależą również od liczby członków. W ostatnich latach liczba członków w całej Europie w ujęciu średnim

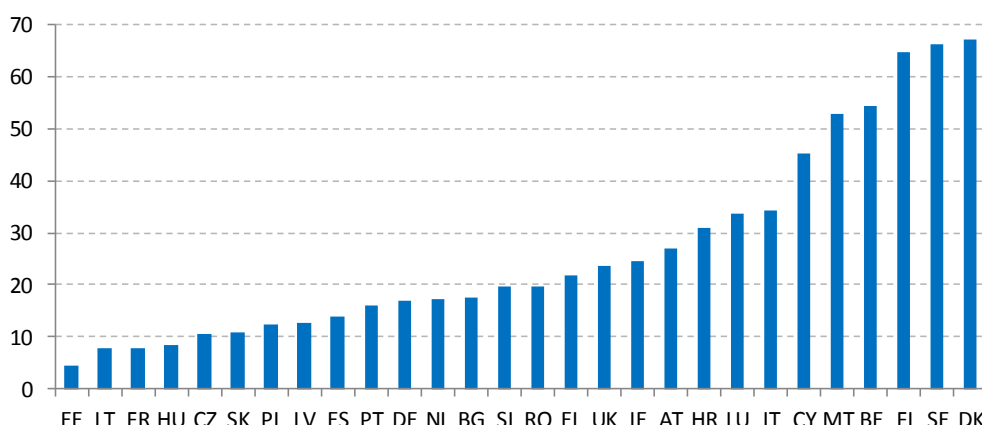
¹¹⁵ Eurofound (2019). Roczny przegląd życia zawodowego z 2018 r., Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

¹¹⁶ Więcej informacji można znaleźć w repozytorium internetowym Eurofound poświęconym gospodarce platform oraz w publikacji: Komisja Europejska (2019). *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2019* [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie: roczny przegląd z 2019 r.]. Zob. w szczególności rozdziały 3 i 4.

spadała (OECD, 2017). Jak pokazuje wykres 65, uzwiązkowienie podlega dużym różnicom w 28 państwach członkowskich UE – od około 70 % w Danii, Szwecji i Finlandii do mniej niż 10 % we Francji, na Litwie i w Estonii. Jednakże uzwiązkowienie nie jest jedynym wskaźnikiem zdolności związków zawodowych do mobilizowania pracowników – pewną rolę mogą też odgrywać np. autonomia partnerów społecznych lub stopień współpracy wśród związków zawodowych. Niezależnie od tego skuteczność dialogu z partnerami społecznymi wymaga też formalnych uregulowań.

Wykres 65: Odsetki uzwiązkowienia są bardzo różne w poszczególnych państwach członkowskich

Wskaźnik uzwiązkowienia (najnowsze dostępne dane)



Źródło: OECD i baza danych ICTWSS (użyto źródła zawierającego bardziej aktualne dane dla danego państwa członkowskiego). Uwaga: wskaźnik ten wyraża odsetek pracowników, którzy są członkami związków zawodowych. Lata, z których zgromadzono dane: 2017 – SE, 2016 – AT, CZ, DK, FI, DE, HU, IE, IT, LT, NL, UK; 2015 – BE, EE, FR, LV, LU, PT, SK, SI, ES; 2014 – PL; 2013 – CY, EL; 2012 – HR, MT, BG i RO. Dane dotyczące stopnia zrzeszenia pracodawców były w ostatnich latach w wielu państwach członkowskich rzadziej aktualizowane. W związku z tym nie przedstawiono ich na wykresie.

Pomimo poczynionych postępów ogólne zaangażowanie partnerów społecznych w proces europejskiego semestru na szczeblu krajowym wymaga dalszego rozwijania. W wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia uwzględniono i rozwinięto kwestię zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie i wdrażanie polityk i reform. Powodzenie i skuteczność polityki na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym zależą od zaangażowania rządów i partnerów społecznych w państwach członkowskich i stopnia ich identyfikacji z tymi politykami. Ogólnie rzecz biorąc, poziom zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie i wdrażanie polityk i reform społecznych i w zakresie zatrudnienia utrzymuje się w ostatnich kilku latach na stałym poziomie w większości państw członkowskich, przy czym nadal występują istotne różnice pomiędzy krajami¹¹⁷. Podobnie jak w przypadku zaangażowania partnerów społecznych w politykę i reformy na szczeblu krajowym, a w szczególności w przygotowywanie krajowych programów reform, stopień satysfakcji różni się w zależności od przewidywalności, jakości interakcji, poświęconego czasu oraz oczekiwań co do wyników. Postępy i istniejące wyzwania przeanalizował i ocenił Komitet ds. Zatrudnienia Rady Unii Europejskiej jesienią 2018 r. W szczególności partnerzy

¹¹⁷ Eurofound (2019). *The involvement of social partners in national policymaking* [Zaangażowanie partnerów społecznych w kształtowanie polityki krajowej], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

społeczni w Estonii, na Łotwie, w Portugalii, Słowenii i Hiszpanii stwierdzili pewną poprawę w zakresie swojego uczestnictwa w procesie kształtowania polityki w ostatnich kilku latach. Uznano natomiast, że pole do poprawy funkcjonowania dialogu społecznego i większego zaangażowania partnerów społecznych istnieje w Grecji, na Węgrzech, w Polsce i Rumunii. W pozostałych krajach zastrzeżenia dotyczą bardzo zróżnicowanych problemów i sytuacji – niektóre z nich mają charakter strukturalny, inne zaś w większym stopniu dotyczą skuteczności stosowanych procedur i praktyk. W innych przypadkach na stopień zaangażowania partnerów społecznych mogą mieć wpływ zmiany w cyklu politycznym (np. Włochy, Hiszpania). Większość z tych wyzwań podkreślono w motywach zaleceń dla poszczególnych krajów z 2019 r.

W kontekście zarządzania gospodarczego UE konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego mogą dostarczyć cennych informacji i wsparcia na potrzeby wdrażania polityki. Społeczeństwo obywatelskie może odgrywać kluczową rolę w opracowywaniu i wdrażaniu reform politycznych, wspierając odpowiednie prawodawstwo i działania rządu. Jak podkreślono w zmienionych wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia przyjętych w lipcu 2019 r.: „W stosownych przypadkach i w oparciu o istniejące krajowe praktyki państwa członkowskie powinny uwzględniać doświadczenia w dziedzinie zatrudnienia i kwestii społecznych zebrane przez odpowiednie organizacje społeczeństwa obywatelskiego”. W związku z powyższym w przedstawicielstwach Komisji w państwach członkowskich zorganizowano szereg spotkań z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w ramach europejskiego semestru. W wielu państwach członkowskich daje się nieraz zauważyć większą aktywność i zaangażowanie w trakcie konsultacji z Komisją Europejską niż w konsultacjach między władzami krajowymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności w zakresie opracowywania krajowego programu reform. Do urzędników Komisji ds. europejskiego semestru zwrócono się o ocenę stopnia zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w formułowanie polityki. Wyniki tego wstępnego badania wskazują na zróżnicowaną sytuację, która mogłaby zostać poddana bardziej szczegółowej analizie.

3.3.2 Rozwiązania polityczne

Państwa członkowskie podejmują reformy ustawodawstwa w dziedzinie ochrony zatrudnienia w celu zapewnienia odpowiedniego połączenia elastyczności rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*) oraz zmniejszenia różnic w zasadach i procedurach na rynku pracy. W maju 2019 r. Francja zatwierdziła środek mający na celu zapewnienie większej elastyczności w stosowaniu przepisów dotyczących miejsca pracy oraz ochrony zatrudnienia, związanych z wielkością przedsiębiorstwa, w odniesieniu do przedsiębiorstw przekraczających trzy progi liczby zatrudnionych (10, 50 lub 250 pracowników). Finlandia zmieniła obowiązujące przepisy, wprowadzając nowe uregulowania warunków rozwiązywania umów przez pracodawców. Zmiany te służą zapewnieniu, aby przy rozpatrywaniu zwolnienia z przyczyn leżących po stronie pracownika uwzględniano szczególne okoliczności (np. całkowitą liczbę pracowników u danego pracodawcy oraz ogólne okoliczności dotyczące pracodawcy i pracownika). W niektórych przypadkach mogłoby to prowadzić do odstępstw od przepisów dotyczących zwolnień. W ramach szeroko zakrojonej reformy Irlandia przyjęła ustawę o zatrudnieniu, w której od pracodawców wymaga się określenia w konkretnym terminie warunków zatrudnienia. Ustawa wprowadza umowę z „pasmowym czasem pracy” (a więc umożliwia pracownikowi zawarcie umowy lepiej odzwierciedlającej jego rzeczywisty czas pracy), reguluje kwestię płacy minimalnej

i zakazuje zawierania umów zerogodzinowych. Ustawa przewiduje też sankcje za naruszenie ustawy o zatrudnieniu.

Niektóre państwa członkowskie podejmują środki w celu zmniejszenia segmentacji rynku pracy, w tym ograniczenia stosowania umów na czas określony. W ramach szerszej reformy Niemcy dokonują przeglądu przepisów w sprawie rynku pracy w celu promowania zatrudnienia na czas nieokreślony i zwiększania kosztów wynikających dla pracodawców ze stosowania elastycznych umów. Odbędzie się to m.in. poprzez zróżnicowanie składek na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia w ramach poszczególnych rodzajów umów oraz ograniczenia stosowania umów zerogodzinowych. Środki mają wejść w życie w 2020 r. W Portugalii w ramach programu działań przyjęto w lipcu 2019 r. szereg środków przewidujących ograniczenie warunków korzystania z umów na czas określony w celu zmniejszenia segmentacji rynku pracy. W ramach pakietu skrócono w szczególności maksymalny okres obowiązywania umów na czas określony – z trzech do dwóch lat, co obejmuje też przedłużenia. Wprowadzono również ograniczenie całkowitego czasu trwania przedłużeń i umów tymczasowych (z sześciu do czterech lat) oraz wzmocnienie i tymczasowe przedłużenie wsparcia na przekształcanie umów na czas określony w umowy na czas nieokreślony. Środki te uzgodniono z partnerami społecznymi, którzy w czerwcu 2018 r. podpisali trójstronne porozumienie w sprawie zmiany kodeksu pracy. W 2018 r. Włochy przyjęły szczególny środek w celu promowania stosowania umów na czas nieokreślony (*Decreto Dignità*). Ustanowiono w nim bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące stosowania i okresu obowiązywania umów na czas określony (maksymalny okres skrócono z 36 do 24 miesięcy), a wszelkie przedłużenie umowy na okres dłuższy niż 12 miesięcy musi być uzasadnione przez pracodawcę. Podwyższono również wysokość zarówno minimalnego, jak i maksymalnego odszkodowania w przypadku zwolnienia z pracy niezgodnego z prawem. W marcu 2019 r. Zjednoczone Królestwo wprowadziło szereg zmian, mających wejść w życie w kwietniu 2020 r., w celu zaprzestania stosowania umów typu *pay-between-assignment*. Zmiany te umożliwią przedsiębiorstwom zwolnienie z obowiązku zapewnienia równej płacy pracownikom tymczasowym. Reformy mogą jednak nie doprowadzić do umocnienia praw pracowników zatrudnionych na umowach zerogodzinowych, a w konsekwencji nie zmienić równowagi sił w „gospodarce fuch”.

Niektóre państwa członkowskie przewidują dodatkowe środki w zakresie czasu i organizacji pracy, służące większemu doprecyzowaniu warunków pracy. W ramach szeroko zakrojonego pakietu reform (*Jobsdeal*) w kwietniu 2019 r. Belgia wydłużyła maksymalny okres przerwy w pracy zawodowej (z 36 do 48 miesięcy) dla pracowników odbywających szkolenie w zawodach, w których stwierdzono niedobór wykwalifikowanej siły roboczej. Środek ten został zatwierdzony wraz ze złagodzeniem klauzul szkoleniowych, aby zachęcić pracodawców do wspierania uczestnictwa pracowników w szkoleniach w miejscu pracy. W kwietniu 2019 r. Dania zatwierdziła nowy środek mający sprzyjać skuteczniejszej kontroli fizycznego i psychologicznego środowiska pracy. Środek ten, po jego wejściu w życie, ma dotyczyć głównie wykwalifikowanych pracowników zatrudnianych przez przedsiębiorstwa zagraniczne. Za jego wdrożenie będzie odpowiadać duński Urząd ds. Środowiska Pracy (*Arbejdstilsynet*), a jego całkowity budżet do 2022 r. wyniesie 460 mln DKK (61 mln EUR). W Hiszpanii przyjęto nowelizację wprowadzającą obowiązkowe rejestrowanie dziennego czasu pracy dla wszystkich pracowników. Ogólnie rzecz biorąc, warunki przestrzegania przepisów w sprawie godzin nadliczbowych można określić w drodze negocjacji zbiorowych, a niektóre sektory podlegają specjalnym uregulowaniom państwowym. Przyjęcie środka opóźnia się w związku ze zmianą odpowiednich układów zbiorowych. W 2018 r. Chorwacja przyjęła ustawę o pracy studentów o rozszerzonym

zakresie stosowania. Poza studentami studiów stacjonarnych ustawa obejmuje obecnie również studentów studiów niestacjonarnych, którzy nie pozostają w stosunku pracy. Rząd Austrii, w ścisłym porozumieniu z partnerami społecznymi, podejmuje działania w celu poprawy wewnętrznej elastyczności czasu pracy. Nowa austriacka ustawa o czasie pracy z 2018 r. ma na celu zapewnienie w określonych sytuacjach elastyczności w pracy w godzinach nadliczbowych, podlegającej limitom. Maksymalny czas pracy wydłużono z 10 do 12 godzin na dzień oraz z 50 do 60 godzin na tydzień. Ustawa daje również pracownikom prawo odmowy pracy przez okres dłuższy niż 12 godzin. Czechy planują wprowadzić zmiany w obowiązującej ustawie z 2006 r., aby zapewnić większą elastyczność organizacji pracy. Ma ona umożliwić podział pełnego etatu na dwóch lub więcej pracowników. Jej wejście w życie zaplanowane jest na styczeń 2020 r. W marcu 2019 r. Finlandia przyjęła nowy środek mający na celu zwiększenie elastyczności ustaleń dotyczących czasu pracy poprzez np. wykorzystanie banków czasowych, w tym w przedsiębiorstwach, w których nie działają organizacje i które w związku z tym mają ograniczone możliwości stosowania klauzul elastyczności przewidzianych w układach zbiorowych. Środek ten ma wejść w życie w styczniu 2020 r.

Z myślą o podnoszeniu świadomości na temat bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy kilka państw członkowskich aktualizuje i usprawnia własne uregulowania. Przykładowo w marcu 2019 r. Łotwa ogłosiła plan rozwoju w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2019–2020. Środek ten służy wspieraniu skutecznego wdrażania wymogów w zakresie ochrony pracy, a jednocześnie zapewnia bezpieczne środowisko pracy i standardy ochrony zdrowia pracowników. W planie kładzie się szczególny nacisk na osoby samozatrudnione oraz pracujące w ramach nietypowych form zatrudnienia. Ponadto Łotwa planuje szereg zmian mających na celu poprawę sytuacji osób samozatrudnionych i pracujących na odległość w zakresie bezpieczeństwa pracy i ochrony środowiska. Zmiany te obejmą również bardziej precyzyjne i jasne określenie wymogów w zakresie organizacji ochrony pracy przez przedsiębiorstwa. Projekt ustawy jest obecnie przedmiotem dyskusji we właściwej komisji parlamentarnej, a jego przyjęcie jest spodziewane do końca 2019 r. Czechy zmieniły warunki ochrony zdrowia w miejscu pracy, w szczególności dopuszczalne wartości narażenia na działanie substancji chemicznych w miejscu pracy, zgodnie z dyrektywą Komisji (2017/164/UE). W Grecji nową ustawą (4554/2018) rozszerzono obowiązujące przepisy dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, w tym dotyczące ustalania szczegółowych metod określania i szacowania stresu termicznego pracowników w miesiącach upalnych. Chorwacja zatwierdziła środki regulujące warunki upoważniające pracodawców oraz osoby fizyczne i prawne do wdrażania środków bezpieczeństwa i higieny pracy, ich wydawania, unieważniania i uchylania. Przewiduje się również ciągłe doskonalenie zawodowe specjalistów w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy oraz obowiązek i procedurę rejestracji zezwoleń.

Państwa członkowskie przyjęły nowe środki w celu rozwiązania problemu pracy nierejestrowanej, wzmocnienia inspekcji pracy i zwiększenia skuteczności środków odstraszających. Grecja planuje dokonać pełnej oceny trzyletniego planu działania na rzecz zwalczania pracy nierejestrowanej po jego zakończeniu. Na Łotwie państwowe inspektoraty pracy przyjęły strategię na lata 2018–2019, w której położono większy nacisk na środki zapobiegawcze, poparte nowymi kluczowymi wskaźnikami skuteczności działania. Cypr zaproponował pewne zmiany w ustawie o zabezpieczeniu społecznym w celu dalszego zwalczania pracy nierejestrowanej. Zmiany polegają m.in. na podwyższeniu kwot grzywnien i wprowadzeniu elektronicznej deklaracji dla pracowników rozpoczynających pracę. W Portugalii program działań na rzecz rozwiązania problemu niepewności zatrudnienia

i wspierania negocjacji zbiorowych, przyjęty w 2019 r., obejmuje trwające już konkursy (rozpoczęte w 2015 i 2016 r.) mające na celu rekrutację nowych inspektorów. Portugalia podjęła również działania w celu stworzenia systemu wymiany informacji między urzędem ds. pracy, urzędem ds. zabezpieczenia społecznego oraz urzędem ds. podatków i cel. W Hiszpanii plan na rzecz godnej pracy na lata 2018–2020 ma służyć wzmocnieniu ram prawnych i zdolności inspektoratów pracy w celu wspierania wysokiej jakości miejsc pracy i zwalczania oszustw związanych z zatrudnieniem. Plan przewiduje zwiększenie stanu osobowego w inspektoratach pracy o 23 % poprzez zatrudnienie 833 nowych inspektorów. W 2018 r. inspekcje pracy doprowadziły do przekształcenia 194 000 umów o pracę na czas określony w umowy na czas nieokreślony (dwa razy więcej niż 92 900 w 2017 r.). Z kolei 31 500 umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu przekształcono w umowy pełnoetatowe (o 48 % więcej niż w 2017 r.).

Wiele środków służących rozwiązaniu problemu pracy nierejestrowanej skupia się coraz bardziej na działaniu zapobiegawczym, wymianie danych i procedurach oceny ryzyka. W Bułgarii Krajowa Agencja Skarbowa i Generalny Inspektorat Pracy podpisały umowę o współpracy w kontekście planu działania z 2018 r. w celu poprawy ściągальności podatków, zwalczania szarej strefy oraz zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów. Umowa dotyczy głównie kwestii płac i czasu pracy i przewiduje ściślejszą współpracę w drodze wymiany informacji, większego wykorzystania e-usług, międzyinstytucjonalnych grup roboczych i wspólnych działań kontrolnych, w tym narzędzi oceny ryzyka i monitorowania. Ramy współpracy obejmują środki zapobiegawcze i edukacyjne oraz działania zmierzające do częstszego korzystania z e-usług. W następstwie zmian w ustawie o ubezpieczeniach społecznych Cypr przeprowadza reformę inspektoratów pracy, która ma zwiększyć skuteczność i efektywność kontroli. Rząd zatwierdził również projekt nowej ustawy o utworzeniu scentralizowanej inspekcji pracy i podejmuje wysiłki w celu poprawy oceny ryzyka związanego z tym wyzwaniem, w tym poprzez przydział większych zasobów i większą dostępność szkoleń dla pracowników. W lipcu 2019 r. Francja przyjęła nowy krajowy plan zwalczania nielegalnej pracy (*Plan national de lutte contre le travail illégal*). Plan będzie realizowany do 2021 r. i proponuje się w nim 34 działania w celu zwiększenia skuteczności kontroli i nadania im priorytetowego statusu oraz zapobiegania pracy nierejestrowanej, w tym na poziomie transgranicznym.

Niektóre państwa członkowskie podjęły działania w celu wzmocnienia swoich systemów aktywnej polityki rynku pracy poprzez uproszczenie i modernizację, w oparciu o stałe monitorowanie i rosnącą świadomość co do kwestii opłacalności. Szwecja reformuje swoje publiczne służby zatrudnienia w celu zwiększenia efektywności. Zlikwidowanych zostanie około 130 z 242 biur, co będzie oznaczało zwolnienie 4 500 z ogólnej liczby ok. 13 400 pracowników. Zakończenie reformy planuje się do 2021 r. Publiczne służby zatrudnienia będą w większym stopniu świadczyć usługi cyfrowe i korzystać z automatyzacji i sztucznej inteligencji, zapewniając wsparcie telefoniczne i wideo. Kojarzeniem ofert zatrudnienia i osób poszukujących pracy zajmą się podmioty prywatne. W ramach szeroko zakrojonej reformy Dania podjęła również istotne kroki w celu uproszczenia strategii zatrudnienia i ograniczenia biurokracji, aby ułatwić przechodzenie z bezrobocia do zatrudnienia. Celem reformy jest zapewnienie gminom większej autonomii w zakresie przydzielania środków osobom tracącym pracę, natomiast uproszczone podejście administracyjne dla przedsiębiorstw mogłoby ułatwić powrót bezrobotnych do pracy. Osoba bezrobotna powinna podlegać bardziej sprawiedliwym i mniej rygorystycznym wymogom, a przepisy powinny być łatwiejsze do interpretacji.

Inne państwa członkowskie dążą do priorytetowego traktowania zindywidualizowanych usług, ustalając konkretne poziomy docelowe dotyczące liczby osób zatrudnionych. W Bułgarii nowy plan działania na rzecz zatrudnienia ma doprowadzić do powrotu na rynek pracy ponad 16 500 bezrobotnych w ramach różnych programów prac; z kolei 11 400 osobom zostaną zaoferowane szkolenia w celu doskonalenia umiejętności i utrzymania konkurencyjności i wydajności (zob. sekcja 3.2.2). W Szwecji wprowadzono środki w celu poprawy dostępu do zatrudnienia dla osób wchodzących na rynek pracy i osób długotrwale bezrobotnych. System, wymagający zaangażowania partnerów społecznych, zapewni w postaci subsydiów ponad połowę kosztów wynagrodzeń przez dwa lata. Pracownik będzie zatrudniony na pełnym etacie i będzie miał dostęp do szkoleń, w tym do kursów języka szwedzkiego dla osób urodzonych poza Szwecją. Czechy planują wprowadzić zmiany w obecnej strukturze aktywnej polityki rynku pracy w celu zwiększenia jej skuteczności we wspieraniu najsłabszych grup społecznych. Działanie jest nadal w fazie przygotowań, jednak zakres proponowanych zmian jest ograniczony, co zmniejsza prawdopodobieństwo wywarcia znacznego wpływu na te konkretne grupy.

Publiczne służby zatrudnienia są reformowane w celu zwiększenia ich zdolności i efektywności. Grecja podjęła działania w celu zwiększenia zdolności publicznych służb zatrudnienia. Do kwietnia 2019 r. zatrudniono łącznie 335 nowych doradców zawodowych. Celem jest dalsze zmniejszanie wciąż wysokiej średniej liczby bezrobotnych przypadającej na jednego doradcę (szacowanej w 2018 r. na około 2 700); planuje się również regularne, ustalone z góry spotkania dla wybranych priorytetowych grup osób bezrobotnych. Wprowadzono nową metodykę profilowania osób bezrobotnych oraz pilotażowy model realizacji aktywnej polityki rynku pracy przy ukierunkowaniu i wsparciu ze strony doradców pracujących w publicznych służbach zatrudnienia. Również Hiszpania działa na rzecz usprawnienia publicznych służb zatrudnienia. Trwa rekrutacja około 3 000 nowych doradców na potrzeby realizacji celów nowych planów zwalczania bezrobocia długotrwałego (*ReincorporaT*) i bezrobocia osób młodych („Plan działania na rzecz zatrudnienia młodzieży na lata 2019–2021”). Cele ilościowe określone przez władze służą większej koncentracji na rezultatach, ze szczególnym naciskiem na monitorowanie i ocenę. Podobnie jak w przeszłości plan opiera się również na dotacjach na zatrudnianie pracowników, pomimo słabych dowodów na ich skuteczność. Budżet planu szacuje się na 40 mld EUR na przestrzeni trzech lat, co obejmuje przydział subsydiów dla bezrobotnych w wieku powyżej 52 lat. Trwają również działania na rzecz wzmocnienia publicznych służb zatrudnienia na Cyprze w celu realizacji przyjętego celu – skuteczniejszego wdrażania gwarancji dla młodzieży (zob. również sekcja 3.2.2). Dodatkowe podejmowane środki obejmują szkolenia dla doradców zawodowych oraz pracowników publicznych służb zatrudnienia. Austria zaktualizowała swój system profilowania, wprowadzając skomputeryzowaną ocenę szans zatrudnienia każdej zarejestrowanej osoby bezrobotnej. Środek ten ma na celu zwiększenie efektywności programów rynku pracy oraz poprawę jakości usług przy jednoczesnym zmniejszeniu przydzielonych środków. Osoby poszukujące pracy są przydzielane do grup o wysokich, średnich lub niskich szansach zatrudnienia na podstawie szacowanego prawdopodobieństwa powrotu na rynek pracy. Doradcy publicznych służb zatrudnienia mogą przeprowadzić indywidualną ocenę, biorąc pod uwagę np. motywację, aby skorygować przyporządkowanie do grup. Litwa zwiększyła o 9 % zasoby na poziomie pracowników bezpośrednio zajmujących się osobami poszukującymi pracy kosztem szczebla kierowniczego. Pozwoliło to na zmniejszenie średniego miesięcznego obciążenia doradców pracą o 30 % oraz na świadczenie bardziej zindywidualizowanej pomocy. Wzmocniono partnerstwa społeczne w celu rozwoju zasobów ludzkich, w szczególności poprzez szkolenia i wymianę najlepszych praktyk.

Podjęto działania w celu zwiększenia efektywności pośrednictwa pracy oraz powiązań z pracodawcami i władzami lokalnymi w kontekście kurczących się rynków pracy w niektórych państwach członkowskich. Państwa członkowskie kontynuują proces modernizacji publicznych służb zatrudnienia, co obejmuje silniejsze powiązania z pracodawcami i wspólne strategie ze stowarzyszeniami przedsiębiorców. Dziewiętnaście z 30 ankietowanych publicznych służb zatrudnienia zgłosiło wprowadzenie nowej aktywnej polityki rynku pracy, a 20 służb zgłosiło zmianę dotychczasowej aktywnej polityki rynku pracy w celu lepszego reagowania na obecne wyzwania rynku pracy w 2019 r. W Finlandii wprowadzono środek służący poprawie dostępności cyfrowej publicznych służb zatrudnienia dla osób korzystających z usług oraz dla usługodawców. Po rozpoczęciu działalności w 2020 r. nowa „giełda miejsc pracy” (*Työmarkkinatori*) będzie powszechnie dostępna dla klientów, oferując szeroką gamę usług publicznych i prywatnych. W ramach szeroko zakrojonej reformy przyjętej w lipcu 2018 r. Cypr usprawnił swój system pośrednictwa pracy w ramach publicznych służb zatrudnienia poprzez utworzenie platformy informatycznej, która wspiera świadczenie bardziej zindywidualizowanych usług zarówno osobom poszukującym pracy, jak i pracodawcom.

Ocena zalecenia Rady w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy wykazała, że państwa członkowskie dokonały znacznych postępów w tej dziedzinie. Ogólnie rzecz biorąc, najbardziej znaczące zmiany zaszły w państwach członkowskich, w których wsparcie dla osób długotrwale bezrobotnych było dotychczas mniej rozwinięte. Zalecenie zwiększyło świadomość wyzwań, przed którymi stoją państwa członkowskie, i wytyczyło kierunek realizacji uzgodnionego programu politycznego w celu ich rozwiązania. Doprowadziło również do poprawy perspektyw zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych, do konwergencji w zakresie podejść politycznych oraz do większej wymiany informacji i najlepszych praktyk w całej UE.

Zalecenie Rady nadal jest adekwatne dla dalszego zapewniania większych szans zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych. Jakość wsparcia oferowanego osobom długotrwale bezrobotnym nadal różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Istnieje pole do poprawy w zakresie działań ukierunkowanych na osoby nieaktywne, jakości ocen oraz zaangażowania pracodawców. Koordynacja usług pozostaje nadrzędnym wyzwaniem ze względu na wciąż ograniczone możliwości i strategiczne podejście do partnerstw w niektórych państwach członkowskich.

Niektóre państwa członkowskie podejmują ostatnio dalsze kroki w celu zapewnienia lepszej integracji usług i bardziej zindywidualizowanego wsparcia dla długotrwale bezrobotnych. Cypr ustanowił program szkolenia osób długotrwale bezrobotnych w przedsiębiorstwach w celu wspierania powrotu na rynek pracy wraz z równoległym nabywaniem niezbędnych umiejętności. W 2018 r. z programu skorzystało około 130 osób długotrwale bezrobotnych, a całkowite wydatki wyniosły około 487 000 EUR. Celem na rok 2019 jest obsłużenie 250 długotrwale bezrobotnych przy budżecie w wysokości 750 000 EUR. W Bułgarii nowy plan działania na rzecz zatrudnienia ma doprowadzić do powrotu na rynek pracy ponad 16 500 bezrobotnych w ramach różnych programów prac; z kolei 11 400 osobom zostaną zaoferowane szkolenia w celu doskonalenia umiejętności i utrzymania konkurencyjności i wydajności. Liczba osób zapisanych na szkolenia w 2019 r. ma wzrosnąć o 7,7 % w porównaniu z 2018 r. Grecja wprowadziła nową metodykę profilowania, a także zatrudniła więcej doradców. Również na Cyprze, na Litwie i w Hiszpanii zwiększa się zdolności obsługi osób długotrwale bezrobotnych poprzez zatrudnianie kolejnych doradców. Trwająca reforma publicznych służb zatrudnienia w Finlandii stanowi krok w kierunku zintegrowanych i wszechstronnych usług. Obejmuje ona

zwiększanie efektywności usług, w szczególności na początku okresu bezrobocia, oraz lepsze dostosowanie do zmieniających się indywidualnych potrzeb osób bezrobotnych. Inne publiczne służby zatrudnienia również realizują projekty pilotażowe, często przy wsparciu Europejskiego Funduszu Społecznego. W Austrii testuje się zindywidualizowany coaching wykorzystujący skomputeryzowane oceny, natomiast w Słowenii trwa pilotaż działań prowadzonych wspólnie z ośrodkami pracy społecznej.

Prowadzone w ostatnim okresie działania na rzecz osób długotrwale bezrobotnych nadal koncentrują się na subsydiach i zachętach finansowych. W 2018 r. Flandria (Belgia) przyjęła dwa nowe programy subsydiowane przez państwo, wspierające dostęp osób długotrwale bezrobotnych do trwałego zatrudnienia poprzez szkolenia (tzw. „K-IBO”). Program może trwać do 52 tygodni, jest bezpłatny dla pracodawcy i przewiduje zwrot kosztów transportu i opieki nad dziećmi. Cypr również skupił wysiłki na zapewnianiu zachęt do organizowania szkoleń i programów rozwoju umiejętności. Na Słowacji trwa realizacja przyjętego planu działania w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy, który obejmuje dotacje i zachęty finansowe zarówno dla pracodawców, jak i osób poszukujących pracy. Zachęty do zatrudniania w Belgii, Portugalii, Rumunii i Hiszpanii zmodyfikowano w celu dalszego stymulowania zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych.

Niedawne reformy w zakresie świadczeń dla bezrobotnych koncentrowały się głównie na zakresie i skuteczności systemów; w niektórych państwach członkowskich wprowadzono istotne zmiany. W październiku 2018 r. w Danii zakres dobrowolnego systemu ubezpieczeń od utraty pracy, pierwotnie przeznaczonego dla osób prowadzących działalność na własny rachunek, został rozszerzony na wszystkich pracowników zatrudnionych na podstawie umów niestandardowych. Przyznano im taki sam status jak osobom zatrudnionym w tradycyjnych formach, a metoda obliczania zasiłku dla bezrobotnych dla danej osoby nie przewiduje już rozróżnienia ze względu na źródła dochodu. W kwietniu 2019 r. Belgia przyjęła przepis prawny, dzięki któremu osoby odbywające szkolenie w zawodach, w których brakuje pracowników, nie podlegają stopniowemu zmniejszeniu wysokości świadczeń dla bezrobotnych. Środek ten jest częścią pakietu *Jobsdeal*. W marcu 2019 r. Hiszpania zaktualizowała program dotyczący bezrobocia długotrwałego – obecnie obejmuje on osoby w wieku od 52 lat do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego, a podstawa obliczenia uprawnień emerytalnych wzrosła z 859 EUR miesięcznie w 2018 r. do 1 313 EUR miesięcznie w 2019 r. Od czasu połączenia programów PREPARA i PAE w grudniu 2018 r. rząd nie poczynił postępów w realizacji planów usprawnienia obecnego systemu pomocy dla bezrobotnych. Ponadto wyzwaniem pozostaje powrót starszych osób bezrobotnych na rynek pracy. Na Malcie budżet na 2019 r. przewidywał objęcie świadczeniami dla bezrobotnych osób poszukujących pracy, które wcześniej prowadziły działalność na własny rachunek. Francja z kolei wprowadziła w latach 2018 i 2019 pewne zmiany w zakresie praw i obowiązków związanych ze świadczeniami dla bezrobotnych, idące w przeciwnym kierunku. W ramach szerszej reformy zaostrzono warunki przyznawania świadczeń dla bezrobotnych, ściślej uzależniając ich przyznanie od poszukiwania pracy, tak aby zniechęcić pracodawców i pracowników do mnożenia naprzemiennych okresów bezrobocia i zatrudnienia. Finlandia w ramach kompleksowej reformy wprowadziła w 2018 i 2019 r. kilka zmian do ustawy o bezpieczeństwie osób bezrobotnych w celu skuteczniejszego zachęcania osób pobierających świadczenia dla bezrobotnych do podejmowania pracy w niepełnym wymiarze, a także do uczestnictwa w szkoleniach i kształceniu zawodowym. Ponadto prawa do świadczeń z tytułu bezrobocia uzależnionych od zarobków rozszerzono na członków rodzin osób samozatrudnionych, zaś okres oczekiwania na otrzymanie świadczeń

dla bezrobotnych w przypadku rozwiązania umowy z przyczyn leżących po stronie pracownika skrócono z 90 do 60 dni.

W większości państw członkowskich partnerzy społeczni są zaangażowani w opracowywanie i wdrażanie polityk i reform w dziedzinie zatrudnienia i spraw socjalnych¹¹⁸. Jakość ich zaangażowania jest bardzo zróżnicowana w różnych krajach i zależy od struktury instytucjonalnej i skuteczności stosowanych praktyk. Na przykład od początku 2018 r. partnerzy społeczni byli bezpośrednio zaangażowani w dyskusje dotyczące reform służących zwiększeniu współczynnika aktywności zawodowej bądź w opracowywanie lub wdrażanie takich reform w Belgii, Chorwacji, Estonii, Irlandii, Niderlandach, Niemczech, Portugalii, Słowacji, Słowenii i Szwecji. W 2018 r. portugalscy partnerzy społeczni podpisali trójstronne porozumienie, obejmujące środki w celu zwalczania segmentacji rynku pracy. Partnerzy społeczni uczestniczyli m.in. w dyskusjach i negocjacjach dotyczących reform mechanizmów ustalania płacy minimalnej w Portugalii i na Malcie. W krajach takich jak Łotwa, Słowenia i Estonia partnerzy społeczni podpisali umowy dwustronne dotyczące płac i kosztów pracy. W Bułgarii, Chorwacji, na Cyprze, w Finlandii, na Łotwie, Słowacji i w Słowenii partnerzy społeczni byli zaangażowani w reformy systemów opieki zdrowotnej. Na Łotwie i w Polsce zasięgano opinii partnerów społecznych w odniesieniu do reform szkolnictwa wyższego i nauki. W lutym 2019 r. duńscy partnerzy społeczni wraz z rządem przedłużyli dwuletni program przyspieszonej podstawowej edukacji integracyjnej (IGU) dla niedawno przybyłych migrantów i uchodźców, wprowadzony w 2016 r. w ramach porozumienia trójstronnego.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne zapewniają wsparcie finansowe na zwiększenie zdolności instytucjonalnych partnerów społecznych. Wsparcie budowania zdolności partnerów społecznych sprzyja powstaniu kontekstu instytucjonalnego obejmującego stabilne i trwałe stosunki pracy na różnych poziomach (krajowym, sektorowym, regionalnym oraz na szczeblu poszczególnych przedsiębiorstw). W ramach obecnego Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) przeznaczono 189 mln EUR m.in. na budowanie zdolności w Chorwacji, na Cyprze, w Czechach, Estonii, Francji, na Litwie, Łotwie, Malcie, w Portugalii, Słowenii i Włoszech. W Portugalii EFS wspiera budowanie zdolności instytucjonalnych partnerów społecznych, których przedstawiciele zasiadają w Stałym Komitecie ds. Uzgodnień Społecznych (CPCS), ponieważ to oni odgrywają kluczową rolę w dialogu społecznym w Portugalii. Do środków, na które można otrzymać wsparcie, należą szkolenia, tworzenie sieci kontaktów oraz wspieranie wspólnych działań i ściślejszej współpracy między partnerami społecznymi. Nowym elementem proponowanego EFS+ jest rozszerzenie obowiązku wspierania budowania zdolności partnerów społecznych na wszystkie państwa członkowskie. Obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie EFS nakłada ten obowiązek wyłącznie na instytucje zarządzające w regionach słabiej rozwiniętych, regionach w okresie przejściowym lub w państwach członkowskich kwalifikujących się do wsparcia w ramach Funduszu Spójności.

¹¹⁸ Bardziej szczegółowe i wyczerpujące informacje na temat zaangażowania partnerów społecznych w reformy polityki przedstawiono w publikacji: Eurofound (2019). *The involvement of social partners in national policymaking* [Zaangażowanie partnerów społecznych w kształtowanie polityki krajowej], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

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

Niniejsza sekcja poświęcona jest realizacji wytycznej dotyczącej zatrudnienia nr 8, w której państwom członkowskim zaleca się modernizację systemów zabezpieczenia społecznego w celu promowania równości szans oraz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Na początku przedstawiono sytuację społeczną w państwach członkowskich w podziale według najważniejszych wskaźników, w tym dochodu do dyspozycji, nierówności, ubóstwa dochodowego i wykluczenia społecznego, adekwatności świadczeń emerytalnych, dostępu do mieszkań oraz dostępu do opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. W sekcji 3.4.2 zaprezentowane zostały działania państw członkowskich w ramach polityki w obszarze systemów zabezpieczenia społecznego, w tym systemów dochodu minimalnego, świadczeń rodzinnych, polityki mieszkaniowej, emerytur, opieki długoterminowej, opieki zdrowotnej i włączania osób niepełnosprawnych.

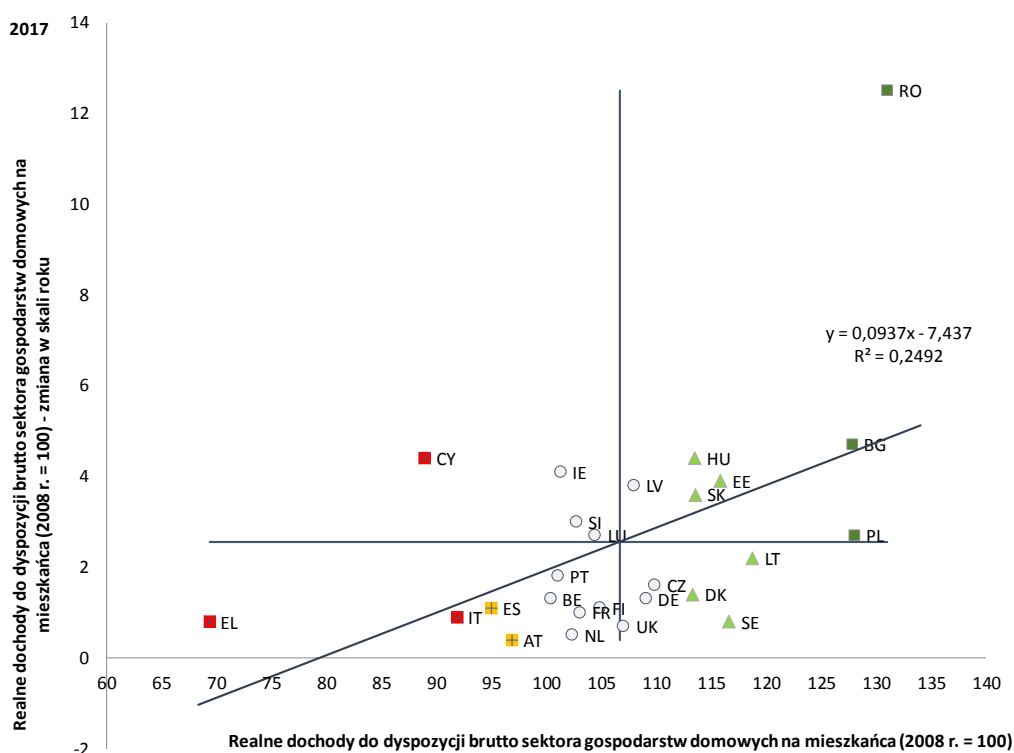
3.4.1 Kluczowe wskaźniki

Łączne dochody gospodarstw domowych wzrosły w 2017 r. we wszystkich państwach członkowskich¹¹⁹. W ujęciu średnim w UE wzrost realnego dochodu do dyspozycji brutto był nieco wyższy niż wzrost PKB na mieszkańca. Sytuacja jest bardzo zróżnicowana: w większości państw Europy Środkowo-Wschodniej utrzymuje się proces konwergencji i wzrost dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych jest wyższy niż wzrost PKB na mieszkańca. Poprawa w innych państwach jest mniej wyraźna. Szczególnie w Grecji, na Cyprze, we Włoszech, Hiszpanii i Austrii dochody do dyspozycji brutto na mieszkańca utrzymują się poniżej poziomu sprzed kryzysu. Dane za 2018 r. (nadal dostępne tylko dla części państw członkowskich) wskazują, że tendencja ta będzie trwać nadal.

¹¹⁹ Brak dostępnych danych dla Chorwacji i Malty.

Wykres 66: Realne dochody gospodarstw domowych w UE nadal podlegają pozytywnej konwergencji.

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



Źródło: Eurostat, rachunki narodowe [nasq_10_nf_tr i namq_10_gdp], obliczenia własne. Okres: wartości w 2017 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2008 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku. W dniu 2 grudnia 2019 r. brak dostępnych danych dla HR oraz MT.

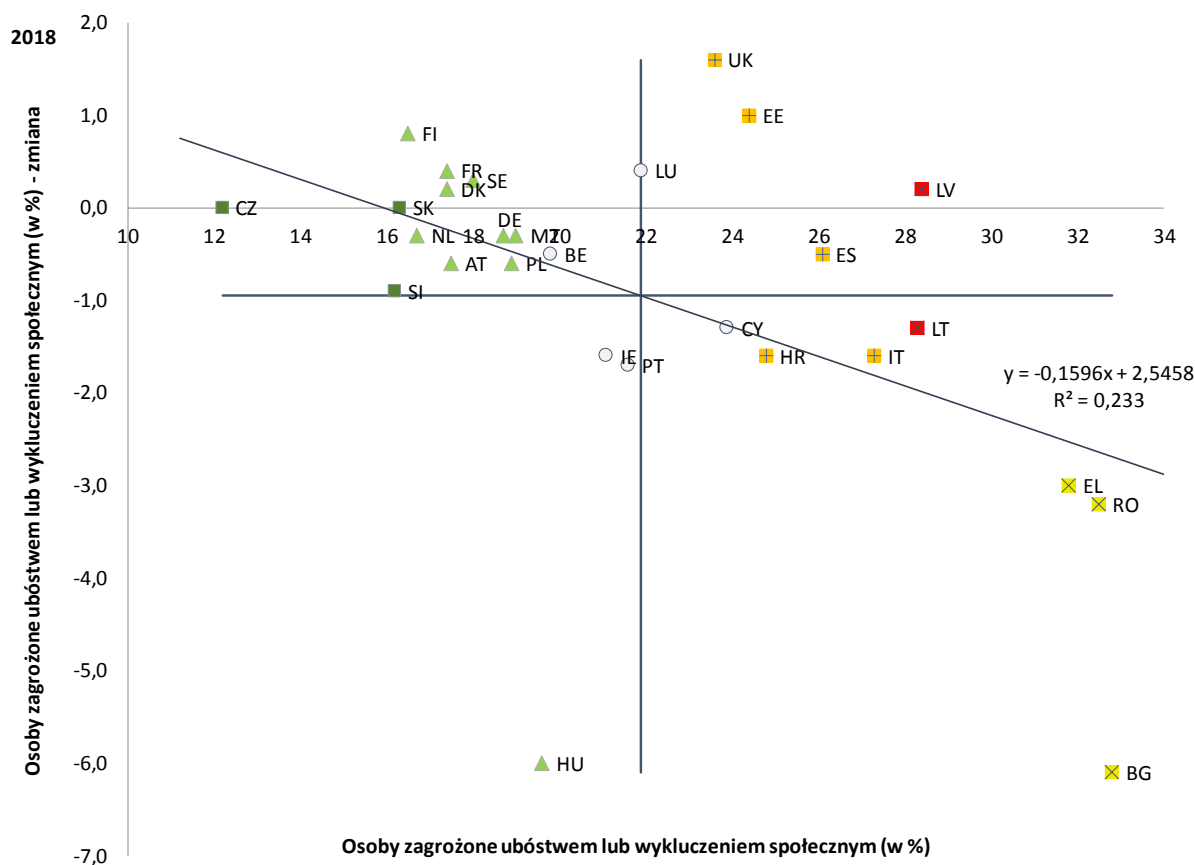
W 2018 r. nastąpił dalszy spadek odsetka osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnika AROPE). W większości krajów w 2018 r. odnotowano dalszą poprawę w zakresie odsetka osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnika AROPE), który spadł o kolejne 0,5 punktu procentowego do poziomu niższego o 2 punkty procentowe niż przed kryzysem¹²⁰. Największe spadki miały miejsce w krajach, w których poziomy wyjściowe były bardzo wysokie, a więc m.in. w Bułgarii (6,1 p.p.), na Węgrzech (6 p.p.), w Rumunii (3,2 p.p.) i w Grecji (3 p.p.), a także w Portugalii (1,7 p.p.), Chorwacji, Irlandii i Włoszech (1,6 p.p.). W niektórych z pozostałych państw członkowskich odnotowano wzrost, który bądź stanowił odwrócenie dotychczasowej pozytywnej tendencji (Zjednoczone Królestwo +1,6 p.p., Finlandia +0,8 p.p., Estonia +1 p.p.), albo kontynuację nieznacznego pogorszenia obserwowanego już w poprzednim roku (Luksemburg +0,4). Sytuacja na Litwie i Łotwie jest w dalszym ciągu „krytyczna”, gdyż poziom wskaźnika w tych krajach jest bardzo wysoki,

¹²⁰ Definicja wskaźnika AROPE i jego elementów składowych – zob. rozdział 1.2. Uwaga: dane statystyczne dotyczące dochodów pochodzące z EU-SILC odnoszą się do poprzedniego roku finansowego, tj. dane z EU-SILC za 2018 r. dotyczące AROPE, s80/S20 itp. odnoszą się do roku finansowego 2017.

a postępu względem lat poprzednich nadal brak lub jest on ograniczony. Z dowodów przedstawionych na wykresie 67 wynika, że w przypadku tego wskaźnika ma miejsce konwergencja w całej UE, na co wskazuje opadająca krzywa regresji.

Wykres 67: Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmalał w większości państw członkowskich.

Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w 2018 r. i jego zmiana w stosunku do roku poprzedniego (wskaźnik podstawowy w tablicy wskaźników społecznych)



Źródło: Eurostat, SILC. Okres: wartości w 2018 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2017 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

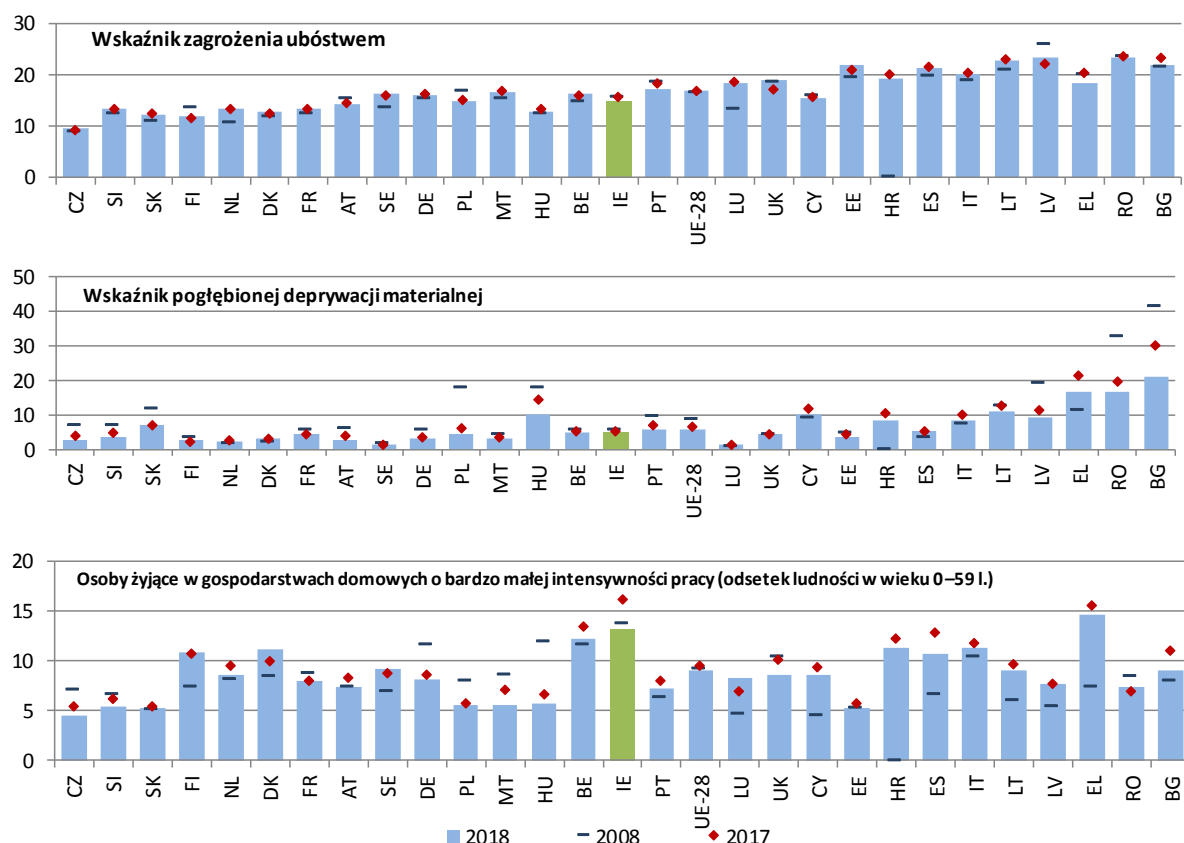
Spośród wszystkich grup wiekowych na ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego nadal najbardziej narażone są dzieci (w wieku 0–17 lat) i młodzież (w wieku 18–24 lat). W 2018 r. średni wskaźnik AROPE dla dzieci (w wieku 0–17 lat) nieznacznie spadł – z 24,9 % do 24,3 %. Niemniej jednak niektóre państwa członkowskie, mimo zauważalnych spadków, nadal odnotowują wysokie wskaźniki ubóstwa dzieci, szczególnie Rumunia (38,1 %), Bułgaria (33,7 %) i Grecja (33,3 %). Nieliczne państwa członkowskie, w których wskaźnik AROPE uległ pogorszeniu, to Zjednoczone Królestwo (+2,5 p.p.), Belgia i Szwecja (+1,2 p.p.), Finlandia (+0,9 p.p.), Francja (+0,8 p.p.) i Dania (+0,7 p.p.). Z większymi problemami boryka się grupa wiekowa od 18 do 24 lat – średnia unijna dla tej grupy spadła w 2018 r. o 0,5 p.p. do 28,5 %. Wskaźnik ten jest nadal powyżej poziomu sprzed kryzysu, ale w większości krajów spada. Szczególnie wysoki poziom utrzymuje się w Grecji, Rumunii, Hiszpanii, Bułgarii i Włoszech, gdzie bardzo wysokie jest nadal bezrobocie młodzieży.

Jednocześnie jednak wysokie i rosnące wskaźniki AROPE obserwuje się w Zjednoczonym Królestwie, Danii, Hiszpanii, Szwecji i Finlandii. Wskaźnik AROPE dla grupy wiekowej od 25 do 54 lat spadł o 0,8 p.p. do 20,7 %, a więc poniżej poziomu sprzed kryzysu. Osoby w wieku 55 lat i starsze pozostają grupą najmniej narażoną na ubóstwo lub wykluczenie – wskaźnik w ich przypadku wynosi 20,3 %.

Osoby urodzone poza UE są bardziej zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W 2018 r. wskaźnik AROPE dla osób urodzonych poza UE wynosił 37,3 %, podczas gdy średnia UE dla rodowitych mieszkańców wynosiła 20,1 %. Różnica ta jest ogólnie stabilna na szczeblu UE (17,2 p.p. w porównaniu z 17,6 p.p. w 2017 r.), lecz spada w niektórych państwach, w których wskaźnik jest wysoki (w Belgii -5,1 p.p., w Grecji -4,2 p.p., w Danii -3,1 p.p., w Austrii -3,2 p.p., w Luksemburgu -2,3 p.p. i w Szwecji -1,4 p.p.). Nadal jednak jest wysoka i rośnie w Zjednoczonym Królestwie (29,2, +1,2 od 2017 r.), Hiszpanii (28,4, +1.8 p.p.), Francji (24,8 r., +5.2 p.p.) i Niderlandach (22,1, +1.5 p.p.).

Wykres 68: Sytuacja nadal się poprawia w szczególności w odniesieniu do pogłębionej deprivacji materialnej oraz osób żyjących w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych.

Wskaźniki pomocnicze dla wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym



Źródło: Eurostat, SILC. Uwaga: wskaźniki są uszeregowane według wartości wskaźnika AROPE w 2018 r. W odniesieniu do 2008 r. wykorzystano wartości dotyczące 27 państw członkowskich UE (brak dostępnych danych dla HR).

Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem zasadniczo nie ulega zmianom. Wskaźnik ten w ogólnym ujęciu nieznacznie wzrósł, mimo stałego obniżania się w niektórych krajach

notujących wyższe wartości, natomiast jest średnio niższy od wartości szczytowej obserwowanej w 2016 r. W 2018 r. ubóstwo dochodowe w UE wzrosło średnio o 0,2 p.p. do poziomu 17,1 %. Największe spadki odnotowano w Grecji (-1,7 p.p.), w Bułgarii (-1,4 p.p.), w Portugalii (-1 p.p.) i na Węgrzech (-0,6 p.p.). Wartość tego wskaźnika wzrosła z kolei w Zjednoczonym Królestwie (+2,0 p.p.), na Łotwie (+1,2 p.p.), w Szwecji (+0,6 p.p.) oraz w Belgii, Finlandii i Czechach (+0,5 p.p.). Szybkie szacunki Eurostatu¹²¹ wskazują na dalszy spadek w odniesieniu do dochodów z 2018 r. w Grecji, Portugalii i na Słowacji, zaś dalszy wzrost szacuje się w Zjednoczonym Królestwie.

Wskaźniki pogłębionej deprivacji materialnej nadal ulegają konwergencji w dół dzięki stałej poprawie w krajach, w których deprivacja jest wysoka. Wszystkie państwa członkowskie, w których odsetek osób doświadczających pogłębionej deprivacji materialnej przekraczał średnią unijną, odnotowały w 2018 r. spadek tego wskaźnika. Największe spadki odnotowano w krajach o najwyższych wskaźnikach, a więc w Bułgarii, Grecji i Rumunii (odpowiednio o 9,1, 4,4 i 2,9 punktu procentowego). W niektórych państwach członkowskich o niskich wskaźnikach deprivacji odnotowano w 2018 r. niewielki ich wzrost (Francja – wzrost o +0,6 p.p. do 4,7 %; Zjednoczone Królestwo – wzrost o +0,5 p.p. do 4,6 %; Finlandia – wzrost o +0,7 p.p. do 2,8 %).

Wskaźnik deprivacji materialnej i społecznej, który obejmuje szerszy zakres wymiarów deprivacji, również wykazuje dalszą poprawę. W 2018 r. średnia unijna wartość wskaźnika deprivacji materialnej i społecznej nadal spadała (o 1 p.p. do poziomu 12,8 %). W części państw członkowskich odnotowano w 2018 r. spadki w porównaniu z 2017 r. – największy w Bułgarii (-10,1 p.p.) i Rumunii (-5,1 p.p.), a więc w dwóch państwach członkowskich, w których w 2017 r. wartość tego wskaźnika była najwyższa. W niektórych państwach członkowskich tendencję spadkową obserwuje się co najmniej od 2016 r. Wartości wskaźnika deprivacji materialnej i społecznej spadły w 2018 r. (w porównaniu z 2017 r.) w większości państw członkowskich, w których w 2017 r. przekraczały one średnią dla UE. Wskaźnik wzrósł natomiast w 2018 r. (w porównaniu z 2017 r.) na Malcie, w Danii, Luksemburgu, Szwecji, Hiszpanii i Francji.

Nastąpił dalszy spadek odsetka osób mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych. Wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy poprawia się również intensywność pracy w gospodarstwach domowych. Odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy zmniejszył się w porównaniu z rokiem poprzednim (obecnie wynosi 8,8 %); jest on teraz niższy niż przed kryzysem w skali całej UE i w 10 państwach członkowskich. Największe spadki odnotowano w Irlandii (-2,9 p.p.) oraz Hiszpanii i Bułgarii (-2,1 p.p.), natomiast zmiana przeciwna nastąpiła w Luksemburgu (+1,4 p.p.), Danii (+1,1 p.p.) i Rumunii (+0,5 p.p.).

Poziom zagrożenia ubóstwem pracujących utrzymuje się ogólnie na wysokim poziomie mimo spadków w większości państw członkowskich. Ryzyko sytuacji, w której dochód gospodarstwa domowego osób pracujących nie przekracza progu ubóstwa, w 2018 r. nieznacznie wzrosło – o 0,1 p.p. (spadłszy o 0,2 p.p. w 2017 r.) i utrzymuje się na wysokim poziomie, zwłaszcza w niektórych państwach członkowskich (zob. również sekcja 3.1.1). Poziom znacznie przekraczający średnią UE (9,5 % w 2018 r.) utrzymuje się w Rumunii

¹²¹ Szybkie szacunki Eurostatu dotyczące dochodów na 2018 r. (tj. wskaźniki EU-SILC opublikowane w 2019 r.). Zob. uwaga metodyczna i wyniki Eurostatu: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/income-inequality-and-poverty-indicators>.

(15,3 %), Luksemburgu (13,5 %), Hiszpanii (12,9 %), Włoszech (12,2 %), Zjednoczonym Królestwie (11,3 %, czyli o 2,4 p.p. więcej niż w poprzednim roku) i Grecji (11 %). Ryzyko to jest wyższe w gospodarstwach domowych, których członkowie pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy (średnio 15,7 % w całej UE); bardzo wysokie poziomy ryzyka odnotowuje się m.in. w Rumunii (62,7 %), Bułgarii (34,4 %), Portugalii (29,2 %), na Litwie (25,3 %) i w Grecji (24,6 %). Zagrożenie ubóstwem osób pracujących w pełnym wymiarze jest nadal wysokie w niektórych państwach członkowskich, szczególnie w Luksemburgu (11,8 %), Rumunii (11,2 %), Włoszech i Hiszpanii (10,9 %), co oznacza, że w niektórych krajach praca nie zawsze chroni przed ubóstwem.

Ogólnie rzecz biorąc, poziom ubóstwa dochodowego pozostaje poważnym wyzwaniem.

Zwiększenie się luki ubóstwa w 2018 r. (24,6 % w porównaniu z 24,1 % w 2017 r.) świadczy o pogarszającej się sytuacji pomimo pozytywnych zmian w niektórych państwach członkowskich. Wzrost luki ubóstwa odnotowano na Węgrzech (+7,4 p.p.), w Zjednoczonym Królestwie (+4,8 p.p.), na Cyprze (+3,5 p.p.), w Chorwacji (+2,9 p.p.), w Luksemburgu (+2,6 p.p.), w Belgii (+1,5 p.p.), w Estonii (+1,2 p.p.) i w Niemczech (+1,1 p.p.). Oznacza to, że w tych krajach dochód osób ubogich coraz bardziej odbiega w dół od progu ubóstwa. Pozytywne zmiany widoczne są natomiast w Hiszpanii (-3,9 p.p.), w Bułgarii (-3,6 p.p.), w Irlandii (-3,0 p.p.), w Portugalii (-2,5 p.p.) i w Słowenii (-2,1 p.p.).

Osoby niepełnosprawne są znacznie bardziej narażone na ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego niż osoby bez niepełnosprawności.

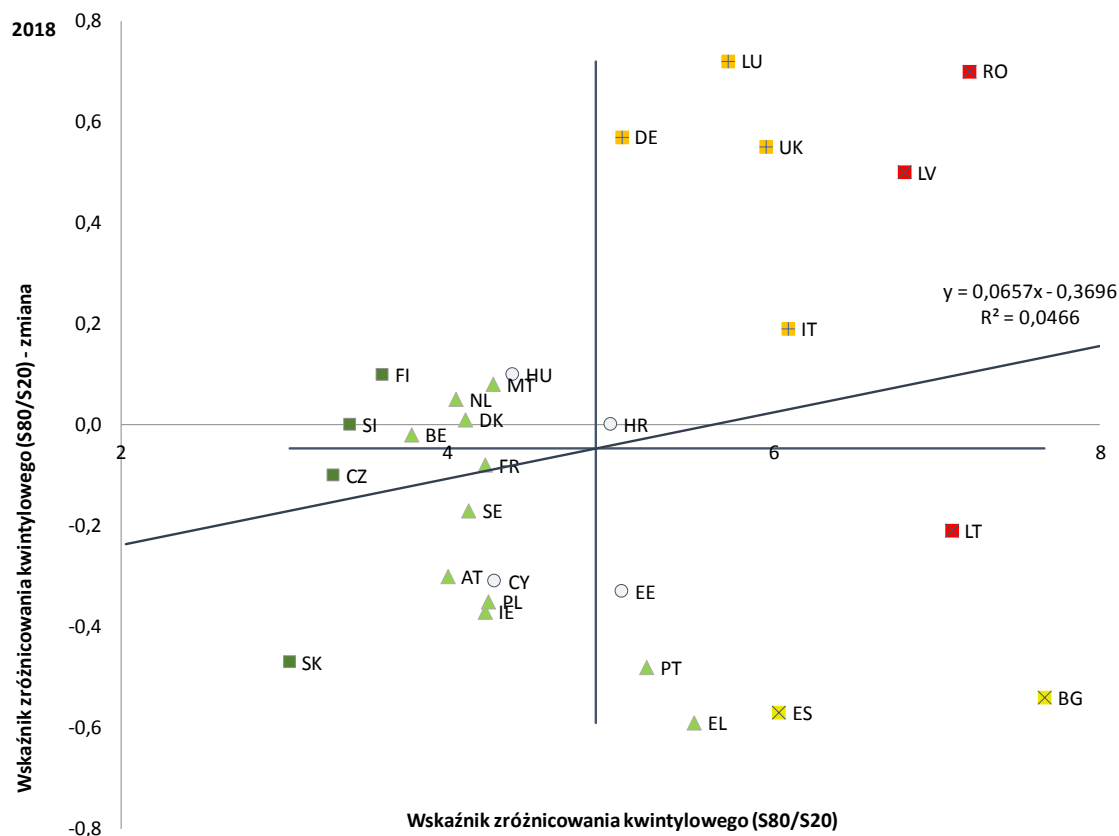
W 2018 r. zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było w UE 29,3 % osób niepełnosprawnych (taki sam odsetek jak w 2017 r.), natomiast wśród osób bez niepełnosprawności odsetek ten wynosił 19 %¹²², co oznacza zwiększoną różnicę w wysokości 10,3 p.p. Bardzo ważnym czynnikiem wyjaśniającym jest stopień niepełnosprawności: w 2017 r. zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE było 36,2 % osób z poważną niepełnosprawnością w wieku co najmniej 16 lat, w porównaniu z 26,3 % osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i 19 % osób bez niepełnosprawności.

Utrzymują się wysokie nierówności dochodowe. Odsetek dochodów 40 % gospodarstw domowych o najniższych dochodach pozostawał w 2018 r. na poziomie ok. 21 %, a więc wzrost dochodów w tej grupie był podobny jak w całej populacji. Jednakże wzrost odsetka dochodów 20 % gospodarstw domowych o najwyższym dochodzie przewyższa ten pozytywny skutek, przez co ogólny poziom nierówności dochodowych nadal jest wyższy niż przed kryzysem – wskaźnik S80/S20 wzrósł w 2018 r. do wartości 5,17, podczas gdy w 2017 r. wynosił 5,08. Niektóre państwa członkowskie, jakkolwiek nadal przekraczają średnią UE (Grecja, Hiszpania, Bułgaria, Litwa i Portugalia), wykazują oznaki konwergencji. W części pozostałych państw członkowskich (Luksemburg, Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Włochy) odnotowano wzrost, w niektórych przypadkach znacznie powyżej średniego poziomu (Rumunia, Łotwa).

¹²² EU-SILC (2018), odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z podziałem na stopień ograniczenia aktywności, płeć i wiek [hlth_dpe010].

Wykres 69: Nierówność dochodów w UE pozostaje ogólnie bez zmian, choć w niektórych państwach członkowskich wzrosła.

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



Źródło: Eurostat, SILC. Okres: wartości w 2018 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2017 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

W większości państw członkowskich wzrost wydatków na ochronę socjalną¹²³ w 2016 r. był w ujęciu realnym niższy niż wzrost PKB, ale nadal utrzymują się duże różnice¹²⁴. W ujęciu realnym wydatki na ochronę socjalną wzrosły między 2015 a 2016 r. w 23 państwach członkowskich, a spadły w pięciu¹²⁵. Strukturalne przesunięcie wydatków (w kierunku emerytur i opieki zdrowotnej) znajduje potwierdzenie w 2016 r. (częściowo odzwierciedlając zmiany demograficzne)¹²⁶. Ogólnie rzecz biorąc, wydatki na świadczenia dla bezrobotnych w 2016 r. nadal spadały w miarę poprawy koniunktury gospodarczej. Wydatki na ochronę socjalną, wyrażone jako udział w PKB, wzrosły w rzeczywistości jedynie w dziewięciu państwach członkowskich, natomiast spadły w siedemnastu, a w dwóch

¹²³ Biorąc pod uwagę jedynie wydatki na świadczenia z tytułu ochrony socjalnej (tj. z wyłączeniem kosztów administracyjnych i innych wydatków).

¹²⁴ Na podstawie danych ESSPROS z 2016 r.

¹²⁵ Wyrażone w euro na mieszkańca, wydatki te wzrosły jednak w 22 państwach członkowskich, a spadły w 6.

¹²⁶ Zob. również Komisja Europejska (2019), *Employment and Social Developments in Europe* [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie]. Roczny przegląd z 2019 r. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

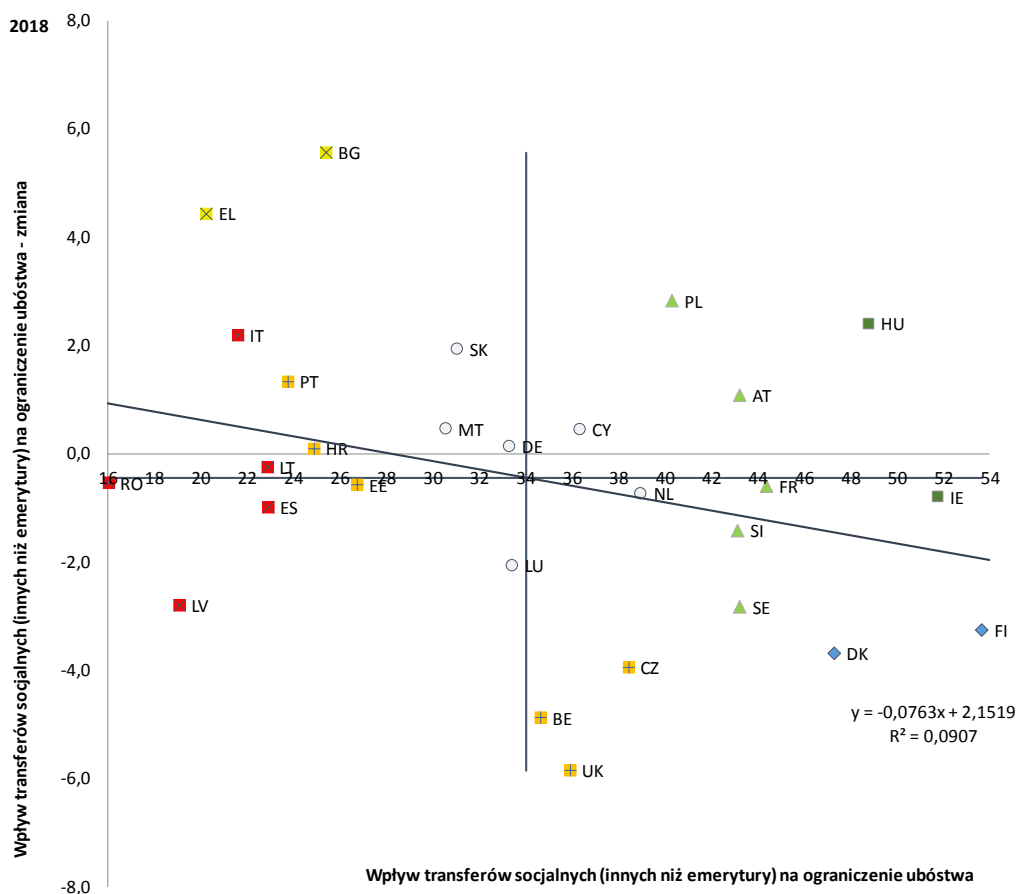
pozostały bez zmian. W 2016 r. utrzymywały się duże różnice w wydatkach na ochronę socjalną między państwami członkowskimi, zarówno w wymiarze wydatków na mieszkańca, jak i jako odsetek PKB. Wydatki na ochronę socjalną wyrażone jako odsetek PKB były najwyższe we Francji (32,1 %), Finlandii (31,3 %) i Danii (29,8 %), natomiast najniższe w Rumunii (14,4 %), na Litwie (14,6 %) i na Łotwie (14,9 %).

Między państwami członkowskimi występują znaczne różnice w zmianach wpływu transferów socjalnych (z wyłączeniem emerytur) na ubóstwo. Wpływ transferów socjalnych zmniejszył się w niektórych państwach członkowskich (np. w Belgii, Czechach, Danii, Finlandii, Szwecji, na Łotwie, w Luksemburgu i w Zjednoczonym Królestwie). Jednocześnie jednak znaczny wzrost odnotowano w 2018 r. w przypadku Bułgarii (+5,6 p.p.), Grecji (+4,4 p.p.), Węgier (+2,4 p.p.) i Włoch (+2,2 p.p.). Na wykresie 70 widoczna jest pewna konwergencja, ponieważ w państwach członkowskich o niższych poziomach ubóstwa wpływ transferów na zmniejszanie jego skali jest szybszy. Ogólny wynik zależy od poprawy warunków na rynku pracy (i związanych z tym zmian w charakterystyce osób zagrożonych ubóstwem), jak również od zmian adekwatności świadczeń i zakresu osób nimi objętych, w tym faktu, że świadczenia czasami pozostają w tyle za ogólnym wzrostem dochodów¹²⁷.

¹²⁷ Szczegółowa analiza w publikacji: Labour Market and Wage Developments in the EU, 2019 [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w UE w 2019 r.].

Wykres 70: Skuteczność świadczeń społecznych w ograniczaniu ubóstwa spada w niektórych państwach członkowskich.

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



Źródło: Eurostat, SILC. Okres: wartości w 2017 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2016 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Legenda znajduje się w załączniku.

Osoby samozatrudnione i pracownicy zatrudnieni w niestandardowych formach doświadczają większej niepewności gospodarczej w związku z ograniczonym dostępem do ochrony socjalnej¹²⁸. W 2019 r. w dziesięciu państwach osoby samozatrudnione nie miały dostępu do ochrony z tytułu bezrobocia, w trzech – do obowiązkowej ochrony z tytułu choroby, a w dziesięciu – do ochrony w razie wypadku przy pracy i urazów zawodowych¹²⁹. Pracownicy zatrudnieni w niestandardowych formach mają zazwyczaj taki sam formalny dostęp do większości systemów świadczeń społecznych, jak pracownicy zatrudnieni na podstawie umów standardowych, chociaż często nie dotyczy to pewnych kategorii pracowników (wykluczeni z przynależności do właściwych systemów są często np.

¹²⁸ Temat ten częściowo omówiono także w sekcji 3.3.

¹²⁹ Informacje przedstawione w niniejszym i kolejnym akapicie opierają się na zaktualizowanym w 2019 r. dokumencie Komisji Europejskiej, SWD(2018) 70 final – „Ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu zalecenia Rady w sprawie dostępu pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej”.

pracownicy dorywczy i sezonowi, osoby wykonujące pracę na wezwanie i osoby zatrudnione na podstawie umów tymczasowych, umów cywilnoprawnych lub umów zerogodzinowych). Ogólnie rzecz biorąc, w prawie wszystkich państwach członkowskich zidentyfikowano bardziej lub mniej uciążliwe przeszkody ograniczające pracownikom zatrudnionym w ramach niestandardowych form i osobom samozatrudnionym rzeczywisty dostęp do ochrony socjalnej, rozumiany jako możliwość nabywania odpowiednich uprawnień i korzystania z nich w razie potrzeby (przeszkody te wiążą się z minimalnymi okresami uprawniającymi do świadczeń, okresami oczekiwania, brakiem możliwości przenoszenia praw do ochrony socjalnej).

Zachowanie nabytych uprawnień i przeniesienie ich do innego systemu w następstwie przekwalifikowania zawodowego jest nadal trudne. Ze względu na zmiany w świecie pracy taka elastyczność staje się coraz ważniejsza, a brak możliwości przenoszenia uprawnień może utrudniać dynamikę rynku pracy i dopasowanie podaży i popytu na tym rynku. W przypadku pracowników zmieniających sektor lub formę zatrudnienia brak regulacji utrudnia przenoszenie uprawnień w co najmniej czterech państwach członkowskich, natomiast w szeregu państw członkowskich stwierdzono, że barierą dla takiego przenoszenia uprawnień stanowią również bardzo wysokie koszty i rozbieżne przepisy regulujące poszczególne systemy. Ponadto w wielu państwach brak przejrzystych informacji na temat praw do zabezpieczenia społecznego uniemożliwia ludziom podejmowanie świadomych decyzji. Ogólne informacje na temat systemów ochrony socjalnej są dostępne we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem pięciu, ale indywidualne informacje dostępne są jedynie w około połowie z nich (np. symulacja dotycząca emerytur dostępna jest w Belgii, Niemczech, Włoszech, Francji, Hiszpanii, Zjednoczonym Królestwie i Polsce).

Chociaż we wszystkich państwach członkowskich funkcjonują systemy dochodu minimalnego, ich adekwatność znacznie się różni i ogólnie jest coraz niższa. Jak podkreślono również w Europejskim filarze praw socjalnych, systemy dochodu minimalnego powinny łączyć odpowiedni poziom wsparcia dochodu z dostępem do towarów i usług wspomagających oraz zachętami do (ponownego) wejścia na rynek pracy dla osób zdolnych do pracy. We wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2018 r. przedstawiono szczegółową analizę porównawczą głównych cech systemów dochodu minimalnego w całej UE w oparciu o wyniki powiązanej analizy porównawczej przeprowadzonej w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej¹³⁰. Chociaż ogólnie wyniki analizy nadal są miarodajne, w niniejszej sekcji przedstawiono ich aktualizację. Adekwatność świadczeń zapewniających dochód minimalny można mierzyć poprzez porównanie dochodu beneficjentów z krajowym progiem ubóstwa (jako stopień, w jakim systemy wpływają na ograniczanie ubóstwa dochodowego) oraz poprzez porównanie dochodu beneficjentów z dochodem osób nisko uposażonych¹³¹ (co również daje pojęcie na temat wymiaru aktywizacji i potencjalnych efektów zniechęcających tych systemów). Oba wskaźniki wykazują podobne wyniki, jeśli chodzi o adekwatność dochodu minimalnego w państwach członkowskich w roku finansowym 2017¹³² (wykres 71).

¹³⁰ Zob. opis w ramce 1. Skupia się on na świadczeniach zapewniających dochód minimalny dla osób w wieku produkcyjnym zdolnych do pracy, które nie pracują oraz nie są uprawnione ani nie kwalifikują się do świadczeń z ubezpieczeń społecznych lub których prawa do takich świadczeń się wyczerpały.

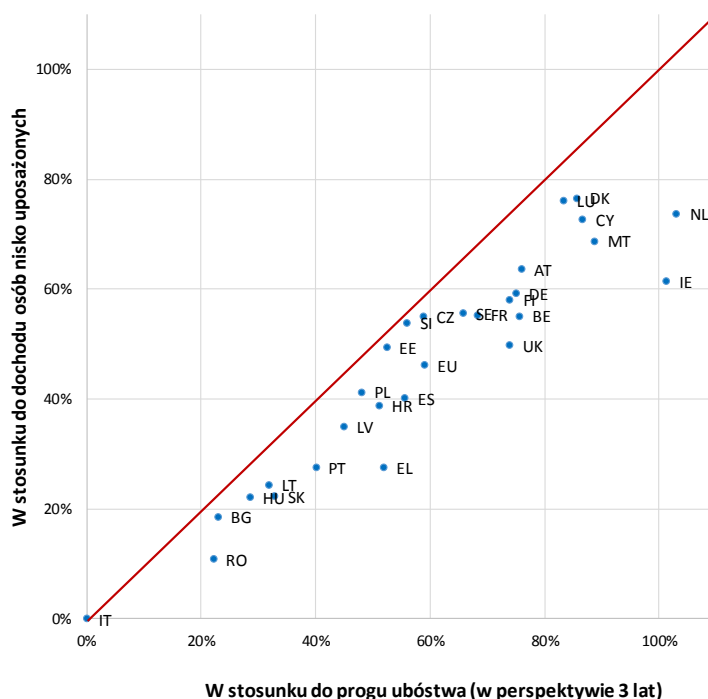
¹³¹ W analizie porównawczej „osoba nisko uposażona” została określona jako osoba zarabiająca 50 % średniej krajowej płacy brutto.

¹³² Wskaźniki opierają się na najnowszych dostępnych informacjach zawartych w modelu podatków i świadczeń OECD. Brak dostępnych informacji dla CY. Informacje na temat IT i EL nie obejmują nowo wprowadzonych systemów dochodu minimalnego i nie zostały uwzględnione w niniejszej analizie.

Adekwatność była najwyższa w Niderlandach i Irlandii, gdzie poziom świadczeń dla jednoosobowych gospodarstw domowych przekraczał w 2017 r. 100 % krajowego progu ubóstwa dochodowego (ustalonego na poziomie 60 % krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji). Na drugim krańcu znajdują się Bułgaria i Rumunia, gdzie adekwatność dochodu minimalnego wynosiła w 2017 r. poniżej 20 % progu ubóstwa lub niewiele powyżej 20 % dochodu osób nisko uposażonych. W latach 2016–2017 adekwatność dochodu minimalnego utrzymywała się średnio na stałym poziomie lub nieco spadła w porównaniu z krajowym progiem ubóstwa we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Grecji (gdzie znacznie wzrosła), Malty, Belgii i Irlandii. Zmiany w adekwatności – mierzone w porównaniu z dochodem netto osoby nisko uposażonej – są dodatnie tylko w Grecji, na Malcie, w Belgii, Francji i Niderlandach.

Wykres 71: Adekwatność wsparcia dochodu minimalnego znacznie się różni między poszczególnymi państwami członkowskimi.

Dochód netto osób uzyskujących dochód minimalny jako % progu zagrożenia ubóstwem (w perspektywie trzech lat) i dochodu nisko uposażonych (rok finansowy 2017)



Źródło: Eurostat, OECD.

Uwagi: wykres dotyczy bezdzietnych osób stanu wolnego. Dochód netto osób uzyskujących dochód minimalny może również obejmować inne rodzaje świadczeń niż dochód minimalny (np. świadczenia mieszkaniowe). Dane dla IT nie uwzględniają nowo wprowadzonego systemu dochodu minimalnego, ponieważ nie funkcjonował on jeszcze w 2017 r. Najnowsze dostępne informacje na temat progów ubóstwa dochodowego w IE, SK i UK pochodzą z roku finansowego 2016. Jako osobę nisko uposażoną przyjęto osobę pracującą w pełnym wymiarze i zarabiającą 50 % średniego wynagrodzenia.

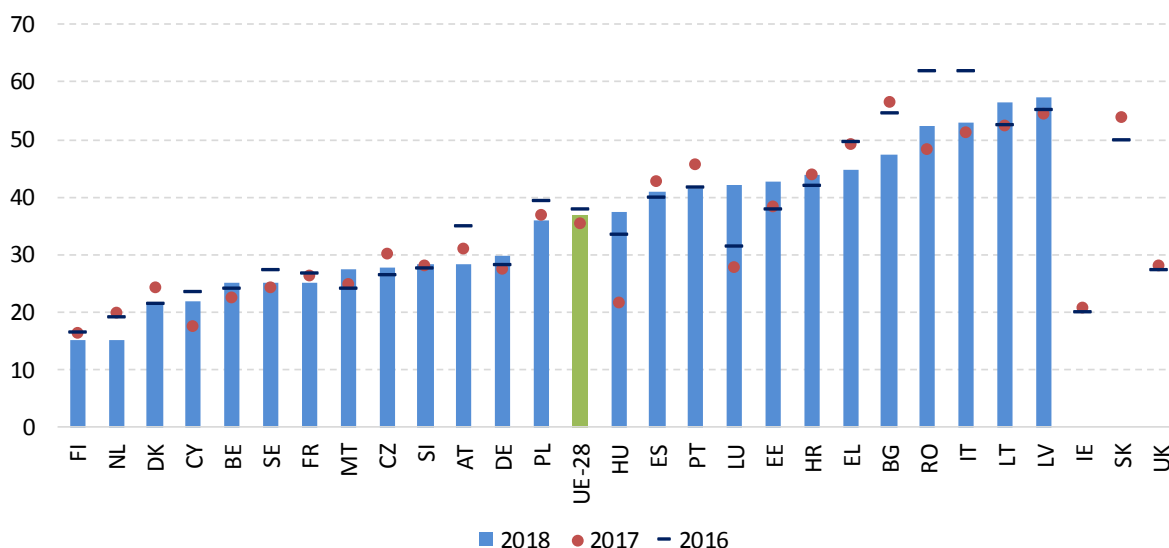
Zakres świadczeń społecznych ma również wpływ na ich skuteczność. Daje się zaobserwować duże różnice w odsetku osób otrzymujących świadczenia. Wskaźnik beneficjentów świadczeń, czyli odsetek osób w wieku produkcyjnym (w wieku 18–59 lat) zagrożonych ubóstwem, którzy otrzymują jakiegokolwiek świadczenia (z wyjątkiem świadczeń

z tytułu starości), sięga od 44,2 % we Włoszech do 97,8 % w Danii, zaś średnia dla UE-28 wynosi 65,9 %.

Świadczenia zapewniające dochód minimalny wykazują mniejszą adekwatność w stosunku do poziomu ubóstwa dochodowego w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy. Wskaźnik głębokości ubóstwa w odniesieniu do mediany wśród ludności w wieku produkcyjnym (18–64 lat) wzrósł w 2018 r. (z 26,9 % w 2017 r. do 27,5 %); zmiana ta była większa wśród osób żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących (lub w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych) – wskaźnik w odniesieniu do nich wzrósł do 36,8 % (w porównaniu z 35,5 % w 2017 r. i 37,8 % w 2016 r.). Najwyższe różnice między medianą dochodów tych osób a progiem zagrożenia ubóstwem notuje się na Łotwie, na Litwie, we Włoszech i w Rumunii (gdzie w 2018 r. odnotowano wzrosty) oraz w Bułgarii (gdzie z kolei odnotowano spadek o 9 p.p.).

Wykres 72: Wskaźnik głębokości ubóstwa w odniesieniu do mediany w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych ponownie wzrasta

Wskaźnik głębokości ubóstwa w odniesieniu do mediany w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych w latach 2016–2018.

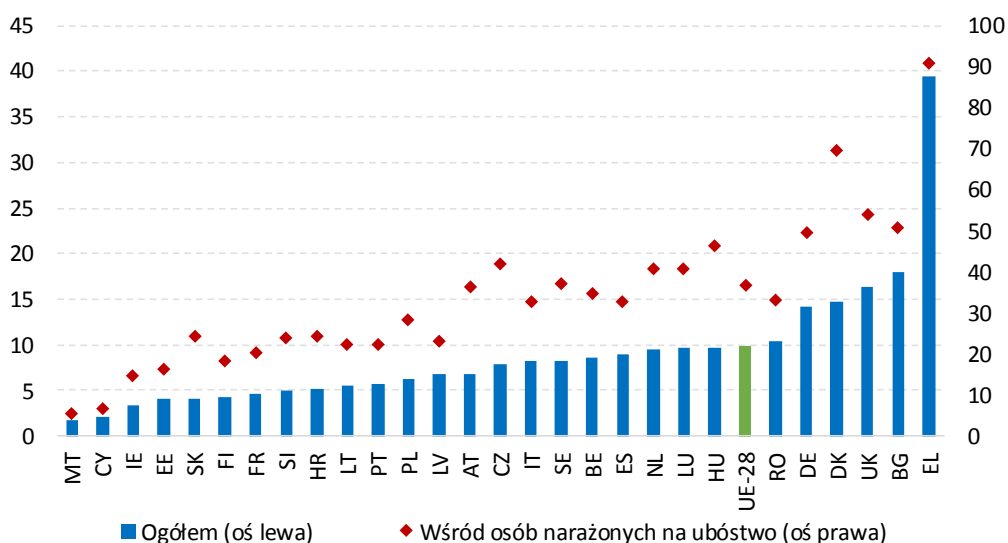


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu i pochodzących z SILC. W dniu 2 grudnia 2019 r. brak dostępnych danych dla IE, SK i UK.

W 2018 r. odsetek gospodarstw domowych przeciążonych kosztami mieszkaniowymi osiągnął najniższy poziom od 2010 r. Nadal jednak co dziesiąty Europejczyk mieszka w gospodarstwie domowym, w którym koszty mieszkaniowe stanowią istotne obciążenie (czyli przekraczają próg przeciążenia, wynoszący 40 % dochodu do dyspozycji). Wydatki mieszkaniowe pozostają bardzo wysokie w Grecji (blisko 40 % gospodarstw domowych jest przeciążonych wydatkami mieszkaniowymi). Wskaźniki w Bułgarii, Zjednoczonym Królestwie, Danii, Niemczech i Rumunii są powyżej średniej UE, natomiast w Estonii, Francji, Finlandii, na Cyprze, Malcie i Słowacji mniej niż 5 % badanych gospodarstw domowych deklaruje przeciążenie kosztami mieszkaniowymi. Uboższe gospodarstwa domowe są bardziej narażone na kwestie związane z przystępnością cenową, a problem ten bardziej dotyka najemców. W rzeczywistości problem przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi dotyka 36,7 % uboższych gospodarstw domowych i 26 % najemców.

Wykres 73: Przeciążenie wydatkami mieszkaniowymi dotyczy znacznej części ludności, w szczególności wśród osób zagrożonych ubóstwem

Odsetek ludności żyjącej w gospodarstwach domowych, w których łączne koszty mieszkaniowe przekraczają 40 % całkowitego dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego, 2018 r.



Źródło: Eurostat, SILC.

Skala pogłębionej deprywacji mieszkaniowej pozostaje w 2018 r. ogólnie bez zmian. Spada jednak w państwach członkowskich regionu Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie problemy z jakością mieszkań były dotąd bardziej widoczne. Pomimo tej poprawy w przybliżeniu co siódmy Europejczyk nadal żyje w mieszkaniu z ciekącym dachem, zawilgoconymi ścianami, podłogami lub fundamentami bądź gnijącą stolarką okienną lub podłogami. Problemy te dotyczą przede wszystkim najemców, m.in. zajmujących mieszkania socjalne. Odsetek osób, które nie mają w mieszkaniu wanny ani prysznica, choć ogólnie niski (1,9 % w 2018 r.), w Rumunii wynosi 25,6 %, a w Bułgarii, na Łotwie i na Litwie przekracza 8 %. Odsetek dzieci w wieku poniżej 18 lat doświadczających pogłębionej deprywacji mieszkaniowej jest nadal wyższy niż ten sam odsetek dla całej populacji – w nieodpowiednich mieszkaniach żyje 6,1 % dzieci i 4 % ogółu ludności.

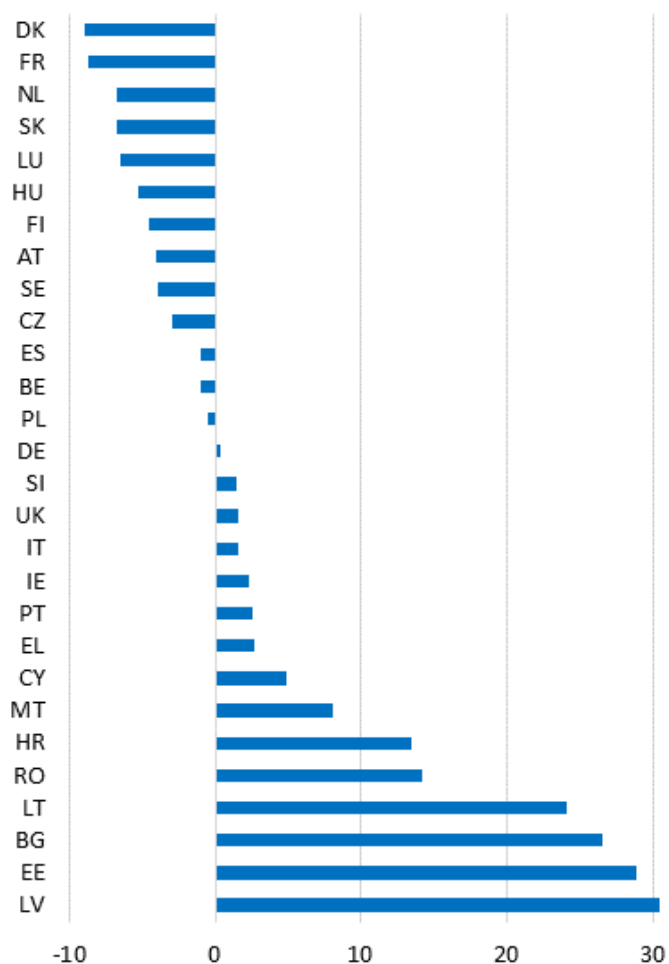
Skala bezdomności – skrajnej formy wykluczenia mieszkaniowego – w niektórych państwach członkowskich w ciągu ostatniej dekady wzrosła. Jedynie w Finlandii bezdomność znacząco spadła, natomiast w trzech państwach występują rozbieżne tendencje (Chorwacja i Polska) lub skala bezdomności w ostatnich latach utrzymuje się (Portugalia)¹³³. Bezdomność nadal występuje głównie w miastach, a presję na rynku mieszkaniowym uznano za czynnik, który w ostatnich latach determinuje wzrost bezdomności w większości państw członkowskich UE. Obejmuje to szereg niekorzystnych zjawisk, jak wzrost cen nieruchomości i czynszów, niedobór mieszkań w przystępnej cenie, zmiany w przepisach prawnych dotyczących najmu, ograniczenie skali lub wysokości inwestycji publicznych w mieszkalnictwo publiczne i socjalne, obniżki dodatków mieszkaniowych. Wzrost bezdomności wynika jednak też z innych niekorzystnych czynników, jak ubóstwo, rosnące bezrobocie, nieodpowiednie lub trudno dostępne systemy wsparcia i usług oraz rosnąca imigracja. Podatność na bezdomność podlega też pewnym czynnikom indywidualnym, jak

¹³³ ESPN, 2019

choroba psychiczna, nadużywanie substancji psychoaktywnych lub niekorzystna dynamika rodziny (rozkład rodziny, przemoc, zgon współmałżonka).

Wykres 74: Ryzyko ubóstwa i wykluczenia społecznego wśród osób starszych w wielu państwach członkowskich stale maleje.

Odsetek ludności w wieku co najmniej 65 lat zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w porównaniu ze średnią UE, 2018 r.



Źródło: Eurostat, europejskie badanie warunków życia ludności (EU-SILC).

Dochody z emerytury zapewniają osobom starszym względną ochronę przed ryzykiem ubóstwa. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem osób starszych na poziomie UE jest niższy niż w przypadku osób w wieku produkcyjnym (15,9 % w porównaniu z 16,5 % w 2018 r.). W ostatnim dziesięcioleciu stosunek ten uległ odwróceniu w porównaniu z okresem sprzed kryzysu, co częściowo wynika z faktu, że kryzys doprowadził do zmniejszenia średniego realnego poziomu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, zwłaszcza wśród ludności w wieku produkcyjnym, w prawie wszystkich państwach europejskich, podczas gdy emerytury pozostały bardziej odporne. Zmniejszyła się jednak również pogłębiona deprivacja materialna wśród osób starszych (z 7,5 % w 2008 r. do 4,7 % w 2018 r.), co może świadczyć o tym, że ogólne zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia społecznego nie jest tylko efektem względnym. Ryzyko ubóstwa i wykluczenia społecznego wśród osób starszych w większości państw członkowskich stale maleje. Osób w wieku co najmniej 65 lat zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było w 2018 r. ogółem o 1,3 mln

mniej niż w okresie przed kryzysem (2008 r.). Mimo tej ogólnej poprawy istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi – ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego wśród osób starszych znacznie spadło na Cyprze (-25,8 punktów procentowych od 2008 r.), w Bułgarii (-20,4 p.p.), w Rumunii (-16,6 p.p.) i w Zjednoczonym Królestwie (-8,3 p.p.), lecz znacznie wzrosło w Estonii (+6,5 p.p.) i Luksemburgu (+6,7 p.p.).

Szczególny niepokój budzi jednak sytuacja starszych kobiet, gdyż jedna na pięć kobiet w wieku 65 lub więcej lat jest w UE zagrożona ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. W 2018 r. wskaźnik AROPE dla kobiet wahał się od około 10 % w Danii, Francji i Niderlandach do około 50 % w Bułgarii i państwach bałtyckich. Najwyższe różnice między płciami pod względem wskaźnika AROPE obserwuje się na Litwie (19,4 p.p.), w Estonii (17,2 p.p.) i w Bułgarii (15,8 p.p.). Starsze kobiety mają niższe dochody niż starsi mężczyźni: w 2017 r. stosunek mediany dochodu osób starszych danej płci w UE do mediany dochodu młodszych osób tej samej płci był w przypadku kobiet o 6 punktów procentowych niższy niż w przypadku mężczyzn (odpowiednio 89 % i 95 %). Kobiety mają zatem nie tylko niższe dochody w ciągu swojego życia zawodowego, lecz również uzyskują niższe dochody na emeryturze, co przyczynia się do różnic dochodów ze względu na płeć w starszym wieku.

Średnio w całej UE osoby w wieku co najmniej 65 lat mają nieco niższe dochody niż osoby w młodszych grupach wiekowych. Mediana dochodu do dyspozycji osób w wieku 65 lat i starszych wynosiła w 2018 r. 91 % mediany dochodu młodszej populacji. W pięciu krajach (w Czechach, na Malcie, Łotwie, Litwie i w Estonii) całkowity wskaźnik dochodu (w odniesieniu do mediany) wynosił poniżej 75 %, a w kolejnych pięciu (w Belgii, Bułgarii, Danii, na Cyprze i w Chorwacji) był niższy niż 80 %. Natomiast wyższą medianę dochodu niż osoby danej płci w wieku poniżej 65 roku życia mieli w 2018 r. starsi mężczyźni w sześciu państwach członkowskich (Luksemburg, Grecja, Francja, Hiszpania, Węgry i Włochy) oraz starsze kobiety w dwóch państwach członkowskich (Luksemburg i Francja).

Chociaż średnio emerytury są równe ponad połowie dochodów z pracy pod koniec okresu kariery zawodowej, to zdolności do zastąpienia dochodu świadczeniami emerytalnymi różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W 2018 r. zagregowana stopa zastąpienia wyniosła w UE średnio 58 %, przy czym między poszczególnymi krajami istniały znaczne różnice. Wartość tego wskaźnika sięgała od 33 % w Irlandii, prawie 40 % na Łotwie i Litwie oraz 41 % w Bułgarii i Estonii do 86 % w Luksemburgu.

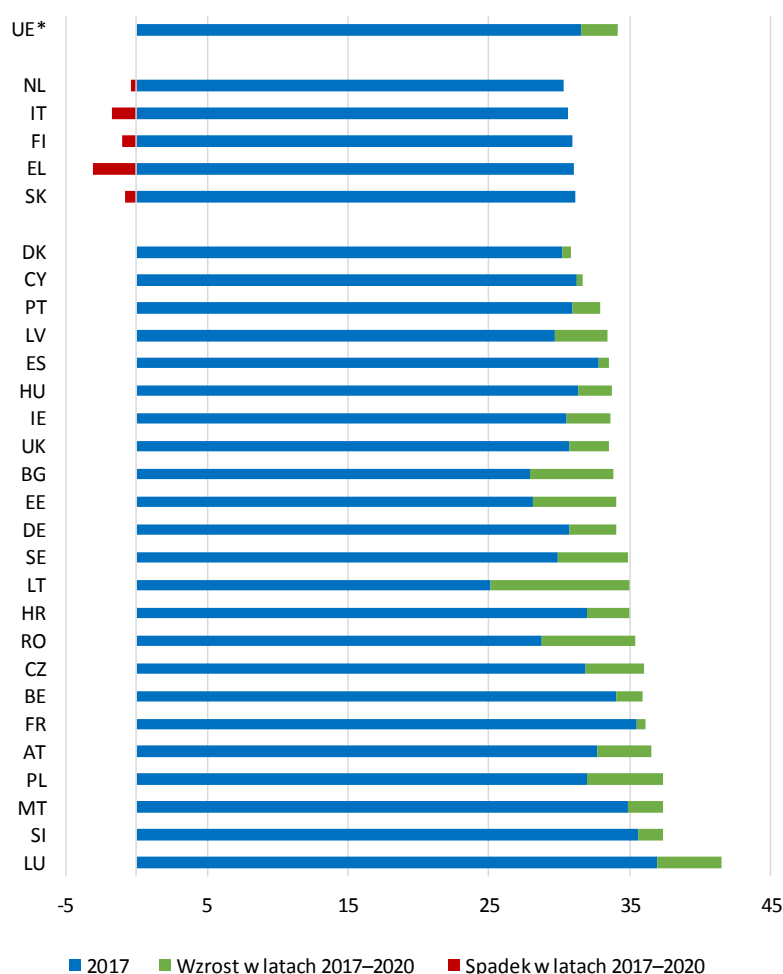
Konieczne jest dostosowanie systemów emerytalnych do wyzwania, jakim jest rosnąca długość życia, a także do coraz późniejszego rozpoczynania kariery zawodowej. Obok ograniczania ubóstwa dochodowego i zastępowania dochodów, trzecim istotnym wymiarem adekwatności emerytur jest czas trwania emerytury. Wyzwanie polega na zapewnieniu utrzymania dochodu i ochrony przed ubóstwem przez okres pobierania emerytury, który ulega wydłużeniu ze względu na rosnącą długość życia. Okres pracy poszczególnych osób musi być wystarczająco długi, aby umożliwić zaoszczędzenie środków na dłuższy okres emerytury. Prognozuje się, że współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi wzrośnie z 1/3 (30,5) w 2018 r. do 1/2 (49,9) w 2050 r., i nadal będzie rósł – do 51,6 % w 2070 r. Szacuje się, że do 2024 r. w 11 państwach członkowskich liczba ludności w wieku produkcyjnym spadnie o ponad 3 % w porównaniu z 2016 r.¹³⁴. Prognozuje się, że w przyszłości średnie dalsze trwanie życia w rzeczywistym wieku odchodzenia z rynku pracy,

¹³⁴ Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa 2018, Komisja Europejska.

ujęte w stosunku do czasu trwania dorosłego życia, wzrośnie w większości państw członkowskich. Obecnie stosunek ten waha się od około jednej czwartej na Litwie do ponad jednej trzeciej w Luksemburgu. Prognozuje się, że w wyniku dalszego wzrostu osiągnie on w 2070 r. wartość od ok. 30 % w Niderlandach do znacznie ponad 40 % w Luksemburgu, a w większości krajów około 35 %. Niewielkie zmiany prognozuje się w tych państwach, które przyjęły przepisy wiążące ustawowy wiek emerytalny ze średnim dalszym trwaniem życia.

Wykres 75: Przewiduje się, że okres emerytury większości starszych Europejczyków będzie się wydłużać.

Czas spędzony na emeryturze jako odsetek czasu trwania dorosłego życia – sytuacja w 2017 r. i prognozowana zmiana do 2070 r.



Źródło: Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r.

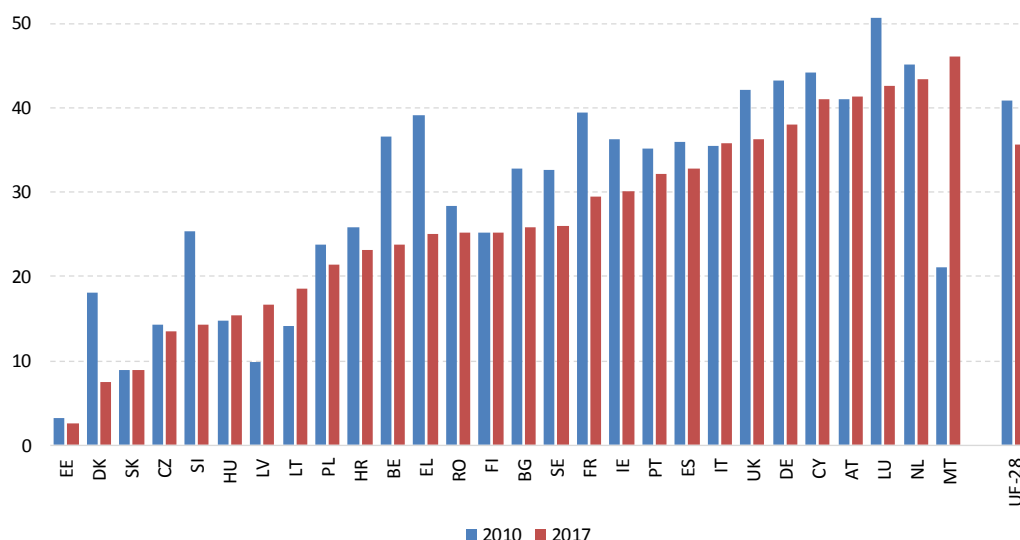
W kontekście podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego kluczem do utrzymania i poprawy adekwatności świadczeń emerytalnych jest wydłużanie okresu pracy. Polityka emerytalna (i podatkowa) może dostarczyć odpowiednich zachęt do wydłużania okresu aktywności zawodowej. Zachęty takie mogą obejmować zrównoważenie stosunku ukrytych podatków i świadczeń w okresie przechodzenia na emeryturę, premie lub dodatkowe koszty w przypadku odpowiednio późniejszego lub wcześniejszego przejścia na emeryturę oraz umożliwienie dorabiania do emerytury. W Sprawozdaniu na temat adekwatności emerytur z 2018 r. wskazano, że taka polityka silniej wpływa na opóźnianie wieku przechodzenia na

emeryturę niż środki stosowane na wcześniejszych etapach kariery zawodowej. Ponadto środkom stosowanym pod koniec kariery jako zachęty do dłuższej aktywności zawodowej powinny towarzyszyć środki zapewniające odpowiednie emerytury osobom, które nie mogą pracować dłużej. Celem powinna być ochrona osób starszych przed ryzykiem ubóstwa, a jednocześnie dążenie do większej aktywności osób starszych na rzecz odpowiedniej i trwałej przyszłości.

Chociaż po zakończeniu identycznej kariery zawodowej mężczyźni i kobiety otrzymywaliby podobne świadczenia emerytalne, zróżnicowanie tych świadczeń ze względu na płeć jest duże. Różnica wysokości emerytur ze względu na płeć w UE wynosi 35,7 % i w ostatnich latach maleje. Można tę różnicę rozpatrywać pod dwoma kątami: różnicy odsetka osób otrzymujących emeryturę oraz różnicy wysokości emerytury wśród osób, które ją otrzymują. W większości państw członkowskich dostęp do publicznych systemów emerytalnych jest dla mężczyzn i kobiet równy, a różnice odsetka osób otrzymujących emerytury są znikome: jedynie o 5 % mniej kobiet niż mężczyzn otrzymuje emeryturę. Różnice te są jednak większe w państwach stosujących model ubezpieczenia społecznego, tzn. w których składki są uzależnione od zarobków z pracy formalnej i podlegają minimalnym progom. Różnica średniej wysokości emerytur kobiet i mężczyzn, którzy ją pobierają, wynosiła w 2017 r. w zależności od państwa członkowskiego od 1,1 % do 41,8 %. Największe różnice występują w Luksemburgu, Niderlandach i na Malcie (powyżej 40 %), natomiast najmniejsze (poniżej 10 %) – w Estonii, Danii i Słowenii. Choć różnice te są mniejsze wśród osób, które przeszły na emeryturę niedawno, to w wielu krajach utrzymują się na wysokim poziomie od 2010 r. (spadek z około 41 % w 2010 r. do 35,2 % w 2017 r.). Równość szans kobiet i mężczyzn w zakresie nabywania uprawnień emerytalnych zależy od polityki w dziedzinie rynku pracy i emerytur, która sprzyja wyrównaniu ścieżek kariery i wynagrodzeń obu płci. Zatrudnienie wśród kobiet jest niższe niż wśród mężczyzn, a kobiety zatrudnione pracują najczęściej w sektorach o niższych wynagrodzeniach, zarabiają mniej i częściej podejmują pracę w niepełnym wymiarze czasu; w związku z tym zarówno ich czas pracy, jak i kariera zawodowa są przeciętnie krótsze. Wskutek połączenia tych wszystkich czynników łączna wysokość składek kobiet na ubezpieczenie społeczne jest niższa, co oznacza, że po zakończeniu kariery zawodowej przysługuje im niższa emerytura.

Wykres 76: W wielu państwach członkowskich nadal występują znaczne różnice w wysokości emerytur mężczyzn i kobiet.

Zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć (%), emeryci w wieku 65–79 lat, 2010 r. i 2017 r.



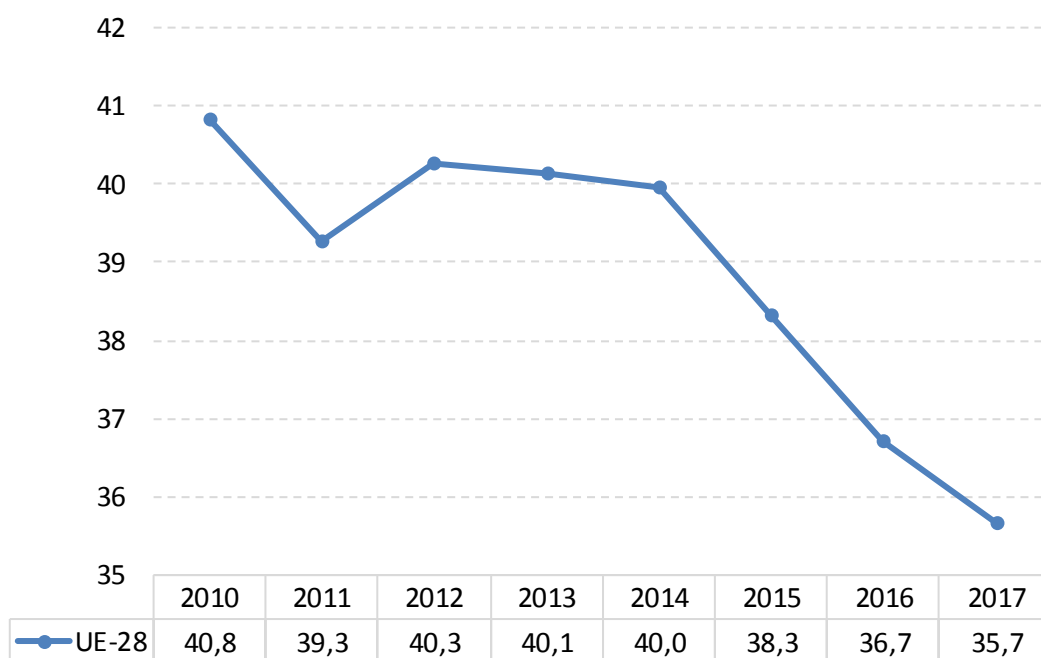
Źródło: Eurostat. EU-SILC. Dane uszeregowane według danych za 2017 r.

Kobiety są w ujęciu średnim bardziej zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym niż mężczyźni. Kobiety zazwyczaj przechodzą na emeryturę wcześniej, a żyją od 3 do 5 lat dłużej niż mężczyźni. Ich świadczenia emerytalne są w ujęciu średnim niższe, a rozłożone na dłuższy czas. W konsekwencji starsze kobiety są bardziej zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym niż starsi mężczyźni – wśród osób w wieku 64 lat i starszych w UE zagrożenie to dotyczyło w 2017 r. ponad 20 % kobiet i 15 % mężczyzn.

Systemy emerytalne niwelują różnice w sytuacji kobiet i mężczyzn, lecz jedynie w ograniczonym zakresie. Zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć w UE jest niemal dwukrotnie większe niż zróżnicowanie wynagrodzenia (które w 2017 r. wynosiło 16,2 %). Elementy redystrybucyjne systemów emerytalnych i podatkowych oraz zaliczanie w systemach emerytalnych okresów bezrobocia związanych ze sprawowaniem opieki w pewnym stopniu niwelują różnicę między kobietami a mężczyznami wynikającą z różnicy zarobków na rynku pracy. Dla przykładu – w prawie wszystkich państwach członkowskich okres opieki nad dziećmi zalicza się kobietom, na określonych warunkach, do celów ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych. Ponadto w sytuacji śmierci współmałżonka może przysługiwać renta rodzinna.

Wykres 77: Zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć w ostatnich latach stale maleje.

Zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć, emeryci w wieku 65–79 lat, lata 2010–2017, UE-28.

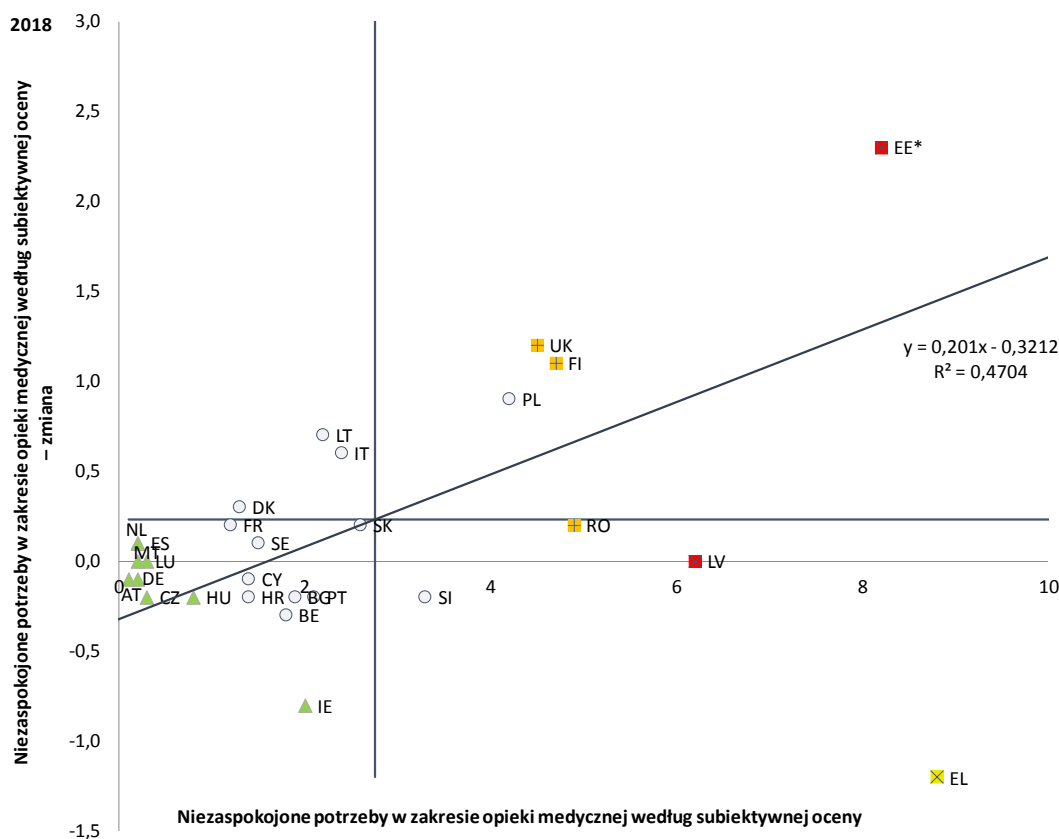


Źródło: Eurostat. EU-SILC. Należy uwzględnić ograniczenia wskaźnika.

W ostatnich latach obserwuje się postępy w zamykaniu luk emerytalnych i zachodzą korzystne tendencje, które przyniosą efekty przyszłym emerytom. Na rynku pracy jest więcej kobiet niż kiedykolwiek wcześniej. Ponadto nowe roczniki emerytek są w ujęciu średnim wyżej wykształcone niż dotychczasowe. Wyższe wykształcenie zazwyczaj idzie w parze z silniejszym przywiązaniem do rynku pracy, dłuższym stażem pracy, wyższymi zarobkami i w konsekwencji wyższą sumą udokumentowanych składek.

Wykres 78: Skala niezaspokojonych (według subiektywnej oceny) potrzeb w zakresie opieki medycznej pozostaje ogólnie bez zmian w większości krajów UE.

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



Źródło: Eurostat, SILC. Okres: wartości w 2018 r. i zmiany w skali roku w stosunku do 2017 r. Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej dla UE. Dane dotyczące EE są przedstawione niezgodnie ze skalą, aby zmieściły się na wykresie (rzeczywisty poziom 16,4 %, zmiana +4,6 %). Legenda znajduje się w załączniku.

Różnice między państwami członkowskimi pod względem odsetka osób zgłaszających niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej są znaczne i wydają się rosnać¹³⁵. W przeciwieństwie do sytuacji w poprzednich latach widoczna jest dodatnia korelacja między poziomem niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej a zmianami tych potrzeb, co oznacza, że stosunkowo wyższy wzrost tego odsetka odnotowano w ostatnim okresie w tych krajach, w których subiektywnie postrzegany poziom niezaspokojonych potrzeb był najwyższy (zob. wykres 78). W niektórych państwach członkowskich poważną przeszkodą

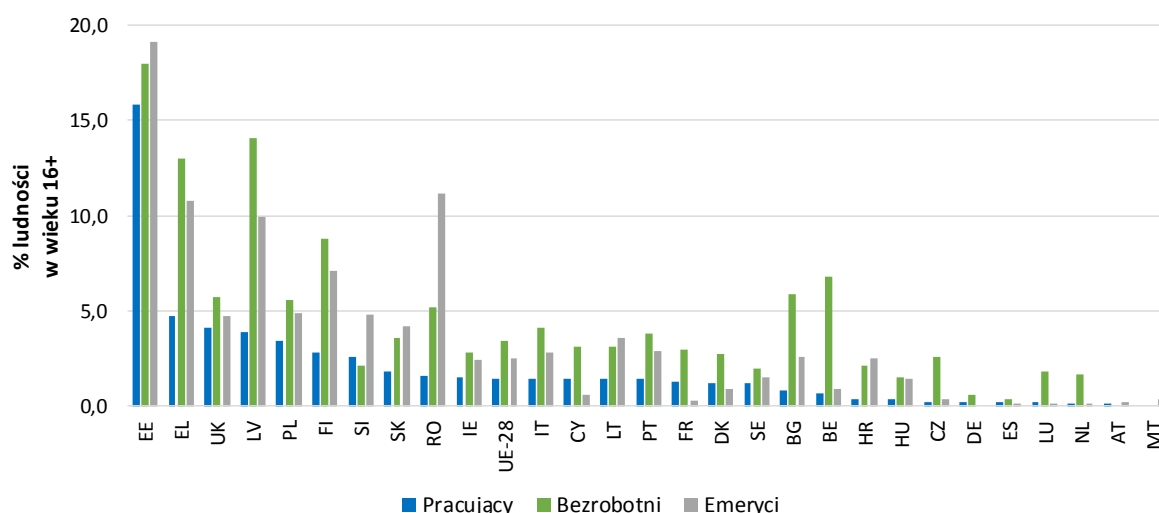
¹³⁵ Brak możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie opieki medycznej dotyczy subiektywnej oceny osób, które w swojej opinii nie otrzymały badania lub leczenia konkretnego rodzaju lub się o niego nie starały, mimo istnienia takiej potrzeby, z przyczyn finansowych, zbyt długiej kolejki oczekujących lub zbyt dużej odległości. Opieka medyczna odnosi się do poszczególnych usług opieki zdrowotnej (badania medycznego lub leczenia, z wyłączeniem opieki dentystycznej) świadczonych przez lekarza lub przedstawiciela zawodów równorzędnych bądź pod jego bezpośrednim nadzorem, w zależności od krajowych systemów opieki zdrowotnej (definicja Eurostatu). Problemy zgłaszane w zakresie uzyskania opieki w przypadku choroby mogą odzwierciedlać przeszkody w dostępie do opieki.

w dostępie do opieki zdrowotnej nadal są koszty i czas oczekiwania. Niemniej jednak średni odsetek ludności UE, która zgłasza, że jej potrzeby w zakresie opieki medycznej nie są zaspokajane z powodu zbyt wysokich kosztów, zbyt długiego okresu oczekiwania lub odległości od lekarza, pozostawał w 2018 r. bez większych zmian – na poziomie 2 %. Odsetek osób zgłaszających trudności w dostępie do opieki medycznej nadal przekraczał 5 % w Grecji, na Łotwie i w Estonii, a w Rumunii i Finlandii był bliski tego poziomu. Największe wzrosty w 2018 r. odnotowano w przypadku Estonii, Finlandii i Zjednoczonego Królestwa.

Ważną rolę w wyjaśnianiu problemów w dostępie do opieki medycznej w niektórych państwach może również odgrywać status aktywności zawodowej. Chociaż większość państw nie wykazuje znaczących różnic z punktu widzenia statusu aktywności zawodowej, w niektórych z nich osoby bezrobotne mogą napotykać większe trudności w dostępie do opieki zdrowotnej (zob. wykres 79). W czterech krajach (w Estonii, na Łotwie, w Grecji i Rumunii) najwyższy poziom niezaspokojonych potrzeb medycznych zgłaszają emeryci.

Wykres 79: Osoby bezrobotne i emeryci częściej zgłaszają trudności w dostępie do opieki medycznej niż osoby zatrudnione.

Niezaspokojone potrzeby w zakresie badań lekarskich według subiektywnej oceny, według statusu aktywności zawodowej (2018 r.)



Źródło: Eurostat [hlth_silc_13].

Średnia liczba lat zdrowego życia przewidywanych w wieku 65 lat jeszcze bardziej wzrosła w UE. Wynosi obecnie 9,8 roku dla mężczyzn i 10,2 roku dla kobiet. Największej liczby lat zdrowego życia w wieku 65 lat można oczekiwać w Szwecji, na Malcie, w Irlandii i Hiszpanii (około 12 lat w przypadku obu płci), natomiast średnia długość dalszego życia w dobrym zdrowiu jest szczególnie niska na Łotwie, Słowacji i w Chorwacji (około 5 lat).

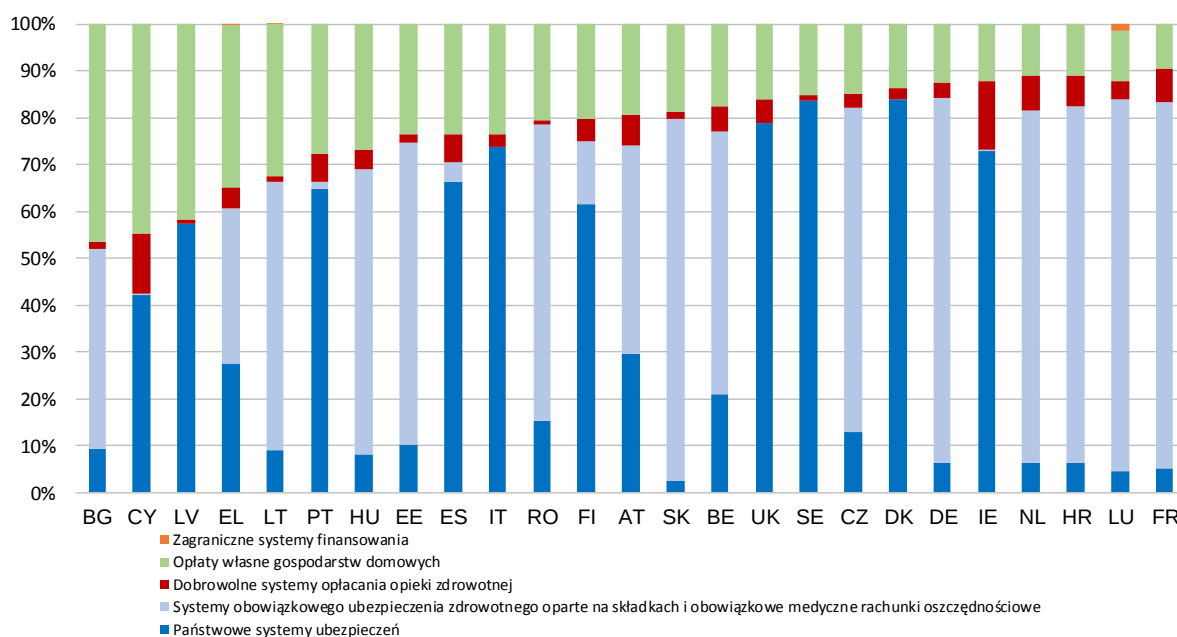
Opieka zdrowotna jest finansowana w ramach różnych systemów, ale względne znaczenie każdego systemu jest różne w poszczególnych państwach członkowskich. W 2017 r. koszty ponoszone przez samych pacjentów¹³⁶, tj. wydatki gospodarstw domowych na

¹³⁶ Wydatki ponoszone przez samych pacjentów odnoszą się do płatności bezpośrednich za towary i usługi z dochodów pierwotnych lub oszczędności gospodarstwa domowego, w przypadku ponoszenia kosztów przez

opiekę zdrowotną (w tym wyroby medyczne) niezwracane przez żaden system lub ponoszone na zasadzie podziału kosztów w ramach zorganizowanego systemu, mierzone jako odsetek bieżących wydatków na opiekę zdrowotną, przewyższały 30 % w Bułgarii, Grecji, na Cyprze, Łotwie i Litwie (wykres 80).

Wykres 80: Istnieją duże różnice w sposobie wypłacania kosztów opieki zdrowotnej w różnych krajach UE.

Wydatki na opiekę zdrowotną w podziale na źródła finansowania, 2017 r.



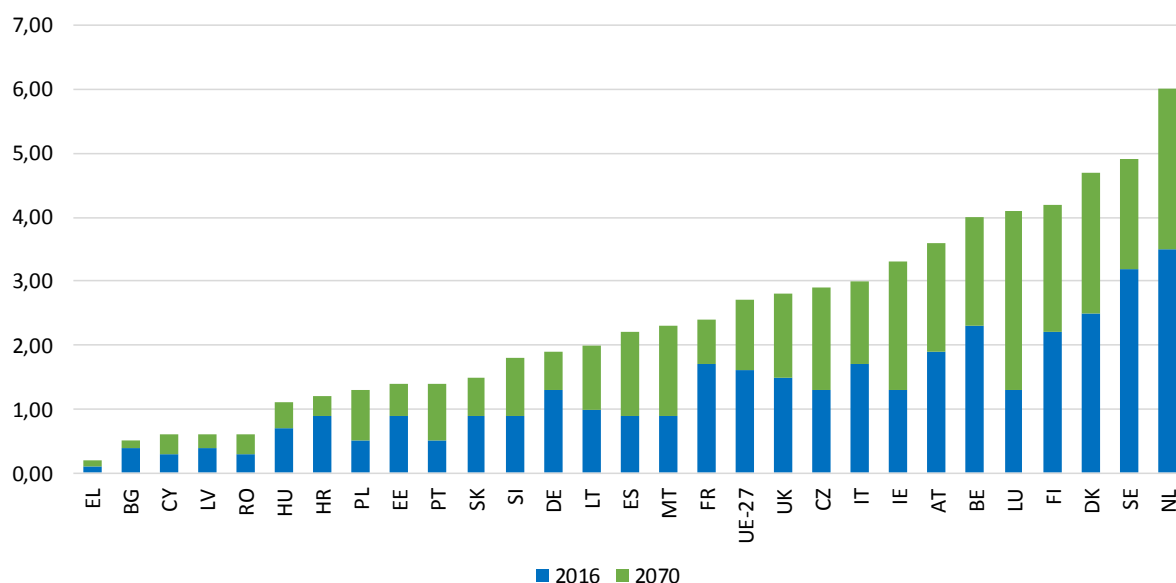
Źródło: Eurostat [hlth_shall_hf]. Uwagi: dane są gromadzone zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/359 w odniesieniu do statystyk w zakresie wydatków na ochronę zdrowia i jej finansowania (podręcznik z 2011 r. dotyczący systemu rachunków zdrowia).

W miarę starzenia się społeczeństwa w UE zwiększa się zapotrzebowanie na opiekę długoterminową i prognozuje się jego dalszy znaczny wzrost. Według prognoz do 2070 r. liczba Europejczyków w wieku 80 lat i starszych podwoi się, a wskaźnik obciążenia demograficznego (stosunek liczby osób w wieku 65 lat i starszych do liczby osób w wieku 15–64 lat) znacznie wzrośnie (zob. powyżej). Koszty opieki długoterminowej rosną szybciej niż wydatki na opiekę zdrowotną, emerytury i renty. Prognozuje się, że wydatki publiczne UE na opiekę długoterminową wzrosną do 2070 r. do 2,7 % PKB, przy czym w całej UE będą występować znaczne różnice (zob. wykres 81).

użytkownika w momencie zakupu towarów lub korzystania z usług bez zwrotu kosztów lub na zasadzie podziału kosztów w ramach zorganizowanego systemu.

Wykres 81: Przewiduje się, że w większości państw członkowskich koszty opieki długoterminowej będą znacznie wzrastać w miarę starzenia się społeczeństwa.

Prognozowane wydatki publiczne na opiekę długoterminową jako % PKB w latach 2016 i 2070



Źródło: na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r. Uwaga: scenariusz referencyjny Grupy Roboczej ds. Starzenia się Ludności.

Zapewnienie zrównoważonej opieki długoterminowej będzie szczególnie trudnym wyzwaniem w krajach, w których obecnie duże znaczenie ma opieka nieformalna. Pula potencjalnych opiekunów nieformalnych maleje, w miarę jak zwiększa się zatrudnienie kobiet, spada dzietność i rosną odległości między miejscami zamieszkania członków rodzin. Również w sektorze opieki formalnej pozyskanie i utrzymanie opiekunów nie jest łatwe. Zatrudnienie w sektorze opieki długoterminowej charakteryzuje się dużym udziałem zatrudnienia tymczasowego lub w niepełnym wymiarze godzin, co zmniejsza atrakcyjność tego sektora dla osób wchodzących na rynek pracy lub zmieniających pracę.

3.4.2 Rozwiązania polityczne

W celu rozwiązania problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego w szeregu państw członkowskich podejmuje się reformy służące upowszechnieniu podejścia opartego na aktywnym włączeniu. Państwa członkowskie są świadome skuteczności podejść zintegrowanych, łączących odpowiednie dochody, aktywne instrumenty rynku pracy oraz świadczenie usług społecznych. W coraz większym stopniu tworzy się w państwach członkowskich punkty kompleksowej obsługi. Poszczególne ich rodzaje służą bądź upowszechnieniu korzystania z usług, bądź poprawie skuteczności i efektywności usług i interwencji. Ważną rolę w tym procesie mogą również odgrywać gminy. W Czechach w kontekście projektu „Skoordynowane podejście do miejscowości wykluczonych społecznie” gminy rozwijają strategie międzysektorowe polegające na pionowej i poziomej koordynacji usług. Obecnie w projekcie uczestniczy 48 gmin; przewiduje się, że w 2020 r. ich liczba wzrośnie do 70. Ośrodki socjalne utworzone w Grecji planują wdrożyć podobne podejście poprzez rozszerzenie zakresu usług dla rodzin i osób starszych. W Rumunii dzięki Europejskiemu Funduszowi Społecznemu w 139 wybranych marginalizowanych społecznościach powstają w ramach pilotażu ośrodki usług socjalnych działające w oparciu o zidentyfikowane potrzeby. Zintegrowane świadczenie usług zazwyczaj wiąże się ze

zindywidualizowanymi interwencjami, które koncentrują się na potrzebach beneficjentów. Takie zindywidualizowane podejście stosuje się w 83 % niderlandzkich gmin w których przeprowadza się ocenę potrzeb za pomocą tzw. „rozmów przy kuchennym stole”, zwykle w domach beneficjentów. Ogólnie rzecz biorąc, w większości państw członkowskich wdraża się zintegrowane podejścia w odniesieniu do osób bezrobotnych, osób o minimalnych dochodach lub innych grup, np. młodzieży, osób niepełnosprawnych, starszych, bezdomnych, dzieci lub ofiar przemocy domowej. Co ważne, coraz więcej państw członkowskich poszerza zakres usług społecznych o doradztwo w zakresie zadłużenia.

W kilku państwach członkowskich wprowadza się zmiany w zakresie świadczeń dla ludności w wieku produkcyjnym z myślą o ograniczeniu ubóstwa i nierówności w dochodach. Włochy wprowadziły system minimalnego dochodu obejmujący dwa elementy: wsparcie dochodu dla osób biernych zawodowo (nieuprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych) i osób o niskich dochodach oraz działania aktywizujące obejmujące zatrudnienie i usługi społeczne. W ustawie budżetowej na 2019 r. przeznaczono 23,5 mld EUR (0,45 % PKB) na finansowanie programu w latach 2019–2021. Ze względu na skalę i ambicje tego działania kluczowe znaczenie dla powodzenia reformy ma ścisła współpraca między służbami socjalnymi a publicznymi służbami zatrudnienia. Inne państwa członkowskie, jak Hiszpania i Łotwa, planują nowe środki w celu usprawnienia istniejących systemów i poprawy ich adekwatności. We Francji rozszerzenie istniejących środków wsparcia dla osób o niskich dochodach może mieć korzystne skutki w zakresie nierówności dochodowych. Z kolei w Rumunii ponownie odroczone wejście w życie ustawy o włączającym dochodzie minimalnym, przyjętej w 2016 r.; obecnie jest ono przewidziane na 2021 r. (co spowodowało wycofanie się z reformy minimalnego dochodu zapewniającego włączenie społeczne, która była wcześniej przedmiotem zalecenia krajowego Rady dla Rumunii).

Nowe środki zwalczania ubóstwa dzieci wykraczają w niektórych państwach członkowskich poza wsparcie dochodu. Irlandia ogłosiła nową wieloletnią strategię na rzecz dobra dzieci, która obejmuje równowagę między życiem zawodowym a prywatnym rodziców, zdrowie dzieci oraz pakiet środków mających na celu zwalczanie wczesnego ubóstwa wśród dzieci. W Hiszpanii zwiększono kwotę świadczenia na dzieci uzależnionego od wysokości dochodów, a jednocześnie rozwinęto dotychczasowe programy wspierania opieki nad dziećmi, których zakres pozostaje jednak ograniczony. W ramach niedawno wprowadzonego przez Litwę powszechnego świadczenia wychowawczego w 2020 r. spodziewany jest dalszy wzrost poziomu świadczeń (zarówno powszechnych, jak i uzależnionych od dochodów). Podobnie przewiduje się, że w Rumunii znaczne zwiększenie powszechnego świadczenia na dzieci (z 84 do 150 RON, czyli z ok. 18 do 31 EUR, z dodatkiem dla dzieci z niepełnosprawnościami oraz w wieku poniżej 2 lat) korzystnie wpłynie na sytuację w zakresie ubóstwa dzieci, które jednak nadal utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie.

Wprowadzane są środki na rzecz włączenia społecznego osób z niepełnosprawnościami, mające uzupełniać działania w ramach polityki zatrudnienia i przeciwdziałać ubóstwu. W Bułgarii 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa o osobach z niepełnosprawnościami, przewidująca ukierunkowane wsparcie na podstawie indywidualnej oceny potrzeb osób niepełnosprawnych. Wprowadzono nowy rodzaj miesięcznego wsparcia zależnego od stopnia niepełnosprawności i powiązanego z progiem ubóstwa. Estonia zwiększyła świadczenie z tytułu niezdolności do pracy i świadczenia dla dzieci z niepełnosprawnościami. Podjęła również wysiłki w celu uproszczenia świadczenia usług osobom o specjalnych potrzebach psychicznych. Węgry podwyższyły opłatę pielęgnacyjną w odniesieniu do opieki domowej. Łotwa podwyższyła specjalne świadczenia pielęgnacyjne na dzieci z poważną

niepełnosprawnością oraz na dorosłych z poważną niepełnosprawnością od czasu dzieciństwa. Na Malcie rząd zwiększył wysokość wsparcia dla osób z poważną niepełnosprawnością oraz świadczenia na dzieci niepełnosprawne. Polska uruchomiła Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych podlegających opiece długoterminowej. Portugalia podwyższyła świadczenie dla opiekunów oraz wprowadziła program wsparcia niezależnego życia. Słowacja podwyższyła zasiłek dla osób świadczących opiekę nieformalną.

Szereg państw członkowskich rozszerzyło zakres systemów ochrony socjalnej. Dania zharmonizowała system dobrowolnego ubezpieczenia na wypadek bezrobocia dla osób samozatrudnionych i pracowników nietypowych. Zgodnie z nowymi przepisami osoby samozatrudnione i zatrudnione w nietypowych formach są objęte systemem świadczeń dla bezrobotnych na tych samych zasadach jak pracownicy najemni. Francja przyznała osobom samozatrudnionym dostęp do systemu świadczeń dla bezrobotnych na określonych warunkach (zakończenie działalności w drodze wyroku sądowego lub postępowania upadłościowego). Irlandia przyznała osobom samozatrudnionym dostęp do opieki zdrowotnej i świadczeń z tytułu inwalidztwa, a obecnie planuje objąć osoby samozatrudnione systemem świadczeń dla bezrobotnych, podobnie jak Malta. Belgia skróciła okres oczekiwania osób samozatrudnionych na świadczenia chorobowe w przypadku niezdolności do pracy z jednego miesiąca do 14 dni. Portugalia wdrożyła strategię modernizacyjną pod nazwą „Zabezpieczenie społeczne z Tobą”, która obejmuje innowacyjne narzędzia cyfrowe upraszczające dostęp do informacji i usług w zakresie zabezpieczenia społecznego dla obywateli.

Państwa członkowskie podjęły działania na rzecz poprawy dostępu do mieszkań i przeciwdziałania bezdomności. Wiele państw członkowskich przyjęło krajowe, regionalne lub lokalne strategie zintegrowanych działań na rzecz rozwiązania problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. W szczególności wzrasta świadomość znaczenia usług prewencyjnych i wzmocnionej współpracy zarówno na poziomie polityki, jak i świadczenia usług. W coraz większej liczbie państw członkowskich obserwuje się zmiany w kierunku strategii opartych na zapewnieniu mieszkania, w których wraz ze stałym dostępem do mieszkań zapewnia się zintensyfikowane usługi. Dotyczy to m.in. Finlandii i Francji, które przyjęły długoterminowe strategie zwalczania bezdomności według modelu „najpierw mieszkanie”. Niektóre państwa członkowskie, jak Irlandia czy Malta, przeciwdziałają bezdomności w ramach szerzej zakrojonych strategii krajowych służących rozwiązaniu problemu niedoboru mieszkań przystępnych cenowo i mieszkań socjalnych. Litwa zaktualizowała w 2019 r. swoje przepisy dotyczące mieszkań przystępnych cenowo i mieszkań socjalnych. Ogólnie jednak najczęstszym podejściem do świadczenia usług pozostaje model stopniowego osiągnięcia gotowości na zamieszkanie (*staircase model*), w ramach którego wsparcie ma pomóc osobom bezdomnym w zaspokojeniu potrzeb poprzez różne formy tymczasowego zakwaterowania, aż zostaną uznane za zdolne do samodzielnego życia. Mechanizmy monitorowania sukcesów tej strategii nie są systematycznie wdrażane, a dowody na jej skuteczność wciąż są skąpe. Również poziom i adekwatność finansowania są ogólnie niewystarczające do zaspokojenia potrzeb, a ich skuteczność jest ograniczona. Istnieją pewne dowody pozytywnych zmian w zakresie adekwatności finansowania w niektórych państwach członkowskich (jak Cypr, Luksemburg, Malta, Słowacja, Niderlandy), np. niedawne zwiększenie środków budżetowych na finansowanie usług w zakresie bezdomności, zwiększenie inwestycji w stałe mieszkania dla rodzin i mieszkania socjalne oraz zobowiązania miast do zwiększenia budżetu na rozwój świadczenia usług dla bezdomnych.

Niektóre państwa członkowskie podejmują reformy systemów emerytalnych z uwzględnieniem aspektów trwałości i adekwatności, jednak z reguły koncentrują się tylko na jednym z tych aspektów. Bułgaria, Estonia, Francja, Łotwa i Litwa podjęły kroki w celu zwiększenia adekwatności emerytur lub zmiany indeksacji w celu lepszego odzwierciedlenia zmian sytuacji gospodarczej. Estonia wprowadziła środek mający na celu stopniowe znoszenie niektórych specjalnych uregulowań emerytalnych dla konkretnych grup emerytów. Dania, Malta i Portugalia działają w kierunku poprawy stabilności swoich systemów emerytalnych poprzez ograniczanie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz pobudzanie reintegracji starszych pracowników na rynku pracy. Belgia podjęła działania w celu ograniczenia dostępności systemu wcześniejszych emerytur z wkładem ze strony przedsiębiorstwa, zaś Malta wprowadziła środki zachęcające osoby starsze do dalszego zatrudnienia w okresie przedemerytalnym.

Niektóre państwa członkowskie rozpoczynają realizację kompleksowych pakietów reform opieki zdrowotnej. Od jesieni 2018 r. Francja wdraża zasadniczą reformę systemu ochrony zdrowia w celu promowania lepszego dostępu do opieki zdrowotnej dla wszystkich, sprawniejszego kształcenia i lepszej dystrybucji pracowników służby zdrowia oraz bardziej efektywnego wykorzystywania opieki szpitalnej. W 2019 r. Irlandia rozpoczęła realizację ambitnego 10-letniego planu *Sláintecare*, zmierzającego do poprawy systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej w celu zaspokojenia potrzeb starzejącego się społeczeństwa. W Grecji w ramach gruntownej reformy podstawowej opieki zdrowotnej tworzone są lokalne placówki służby zdrowia w celu poprawy dostępności podstawowej opieki zdrowotnej. Inne państwa członkowskie udoskonalają opłacalność własnych systemów ochrony zdrowia. Łotwa wprowadza warunki do inwestowania środków z funduszy UE w celu poprawy jakości i dostępności podstawowej opieki zdrowotnej, a Cypr wdraża ostatni etap reformy służby zdrowia (opieka stacjonarna).

W wielu krajach rządy podejmują również konkretne działania w celu rozwiązania problemów związanych z dostępnością i jakością opieki zdrowotnej. Cypr przyjął przepisy niezbędne do zapewnienia powszechnego zabezpieczenia zdrowotnego, a Hiszpania umożliwiła dostęp do opieki zdrowotnej migrantom nieposiadającym dokumentów. Łotwa przygotowuje projekt ustawy o jednolitym koszyku usług opłacanych przez państwo oraz o kompleksowym, obowiązkowym państwowym ubezpieczeniu zdrowotnym. Litwa działa w kierunku zniwelowania niedoboru pracowników służby zdrowia i ich nierównej dystrybucji terytorialnej dzięki lepszemu planowaniu oraz rozważa dodatkowe systemy zachęt. Chorwacja przyjęła nowy krajowy plan rozwoju szpitali, który ma również na celu poprawę jakości i dostępności opieki zdrowotnej.

Państwa członkowskie starają się zarówno wzmocnić profilaktykę, jak i wspierać efektywne, oszczędne sposoby zapewniania opieki, bez uszczerbku dla jej jakości, dostępności i warunków samodzielnego życia. Bułgaria przyjęła plan działania na rzecz wdrożenia krajowej strategii opieki długoterminowej, który obejmuje wzmocnienie ram instytucjonalnych dotyczących świadczenia i rozwoju zintegrowanych usług społecznych. Austria pracuje nad stworzeniem kompleksowej koncepcji systemu opieki długoterminowej w oparciu o niedawno przyjęty centralny plan. Rząd Czech ogłosił nową strategię w zakresie opieki długoterminowej, przewidującą wspieranie opieki domowej i środowiskowej. Polska opracowała plan socjalny na rzecz osób starszych pozostających na utrzymaniu, którego podstawami mają być wspieranie opiekunów nieformalnych przez instytucje publiczne oraz sieć placówek społecznych i służb instytucjonalnych. Inne państwa członkowskie (np. Słowenia i Belgia) testują nowe rozwiązania w zakresie zintegrowanego świadczenia opieki długoterminowej w środowisku domowym, usprawnienia opieki nad osobami cierpiącymi na

choroby przewlekłe oraz wprowadzenia ujednoliconych mechanizmów oceny potrzeb pacjentów w zakresie opieki.

W dziedzinie opieki długoterminowej niektóre państwa członkowskie dążą do zwiększenia puli opiekunów i poprawy sytuacji opiekunów nieformalnych. Czechy wprowadziły świadczenie z tytułu opieki długoterminowej, które rekompensuje utratę dochodu wynikającą z rezygnacji z pracy w celu długotrwałej opieki nad krewnym. Pracodawca osoby sprawującej opiekę musi zaakceptować nieobecność pracownika w okresie opieki długoterminowej (maksymalnie 90 dni) i jest zobowiązany do zapewnienia mu po powrocie tego samego miejsca pracy. Chorwacja przyjęła ramy prawne w zakresie opieki zastępczej, zaś w Rumunii uchwalono ustawę, mającą zapewnić opiekę domową dla 1000 osób i zatrudnienie 50 opiekunów specjalizujących się w świadczeniu tego rodzaju usług. Malta planuje zwiększenie dodatku opiekuńczego (ICRA) dla osób sprawujących opiekę nad członkiem rodziny mieszkającym we własnym domu oraz obniżenie warunków kwalifikowalności dla osób opiekujących się pacjentami w wieku ponad 85 lat.