

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY (UE)

z dnia 15 lutego 2016 r.

w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy

(2016/C 67/01)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292 w związku z art. 148 ust. 2,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W związku z kryzysem finansowym i gospodarczym w latach 2008–2009 stopa bezrobocia w Unii wzrosła do nienotowanego wcześniej poziomu. Obecnie mniejsza się, ale długotrwale bezrobocie jest w dalszym ciągu bardzo wysokie. Długotrwale bezrobocie dotyka poszczególne państwa członkowskie w różnym stopniu, w szczególności dlatego, że skutki kryzysu rozłożyły się nierównomiernie, a sytuacja makroekonomiczna, struktura gospodarki i funkcjonowanie rynku pracy różnią się pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.
- (2) Po latach ograniczonego wzrostu gospodarczego i niskich wskaźników tworzenia nowych miejsc pracy, długotrwale bezrobocie, zdefiniowane przez Eurostat jako liczba osób pozostających bez pracy i aktywnie poszukujących zatrudnienia przez co najmniej rok, dotknęło w 2014 r. ponad 12 mln pracowników, czyli 5 % aktywnej zawodowo ludności Unii, z których 62 % pozostawało bez pracy przez co najmniej dwa lata.
- (3) Długotrwale bezrobocie niesie ze sobą niekorzystne skutki dla dotkniętych nim osób, spowalnia potencjalny wzrost gospodarek Unii, podnosi ryzyko wykluczenia społecznego, ubóstwa i nierówności społecznej, zwiększa koszty usług socjalnych oraz obciąża finanse publiczne. Długotrwale bezrobocie prowadzi do utraty dochodów, obniżenia umiejętności, częstszych problemów zdrowotnych oraz wzrostu ubóstwa gospodarstw domowych.
- (4) Wśród osób najbardziej narażonych na długotrwale bezrobocie są osoby o niskich umiejętnościach lub kwalifikacjach, obywatele państw trzecich, osoby niepełnosprawne oraz defaworyzowane mniejszości, takie jak Romowie. Ważną rolę odgrywa także poprzednio wykonywany zawód, ponieważ w niektórych krajach przyczyny utrzymującego się długotrwałego bezrobocia można przypisać kwestiom sektorowym i koniunkturalnym.
- (5) Co roku w rezultacie bezskutecznego poszukiwania pracy blisko jedna piąta osób długotrwale bezrobotnych w Unii ulega zniechęceniu i przestaje jej aktywnie poszukiwać. Jako że bariery utrudniające integrację na rynku pracy są zróżnicowane i często się kumulują, integracja ta wymaga dopasowanego, indywidualnego podejścia i skoordynowanego świadczenia usług.
- (6) Długotrwale bezrobotni stanowią połowę całkowitej liczby osób bezrobotnych w Unii, ale mniej niż jedną piątą osób korzystających z aktywnych instrumentów rynku pracy. Równocześnie niewielki odsetek osób długotrwale bezrobotnych (średnio 24 %) objęty jest świadczeniami dla bezrobotnych.
- (7) Należy poprawić i usprawnić inwestycje w kapitał ludzki, tak by wyposażyć więcej osób w dobre i przydatne umiejętności i kompetencje, zaradzić niedoborom umiejętności oraz stworzyć podstawę dla płynnego przechodzenia z etapu nauki do etapu pracy oraz dla trwałych szans na zatrudnienie. Poprawa efektywności i adekwatności systemów kształcenia i szkolenia pomoże zmniejszyć liczbę nowych bezrobotnych. W tym celu należy kontynuować modernizację systemów kształcenia i szkolenia zgodnie z europejskim semestrem, konkluzjami Rady z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020) ⁽¹⁾ oraz zaleceniem 2006/962/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 119 z 28.5.2009, s. 2.

⁽²⁾ Dz.U. L 394 z 30.12.2006, s. 10.

- (8) Aby stworzyć skoordynowaną strategię zatrudnienia, w wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich na rok 2015 ⁽¹⁾ wzywa się do znacznego zmniejszenia bezrobocia długotrwałego i strukturalnego za pomocą kompleksowych, wzajemnie się wzmacniających strategii obejmujących zindywidualizowane aktywne wspieranie powrotu na rynek pracy.
- (9) Państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za dobór najodpowiedniejszych dla siebie instrumentów rynku pracy, jednak we wspomnianych wytycznych wzywa się je do działań zwiększających szanse na zatrudnienie poprzez inwestowanie w kapitał ludzki za pomocą skutecznych i efektywnych systemów kształcenia i szkolenia, które podwyższają poziom umiejętności pracowników. W wytycznych wyraźnie wzywa się państwa członkowskie także do wspierania systemów uczenia się opartego na pracy, takich jak kształcenie dwutorowe, oraz do modernizacji szkolenia zawodowego. W wytycznych tych ogólnie zwrócono się do państw członkowskich, by uwzględniły zasady modelu *flexicurity* i usprawniły aktywne instrumenty rynku pracy poprzez zwiększanie ich skuteczności, ukierunkowania na cele, stopnia docierania do potrzebujących i zasięgu oraz ich związku ze świadczeniem wsparcia dochodu i usług socjalnych.
- (10) Działania proponowane w niniejszym zaleceniu powinny być w pełni zgodne z zaleceniami dla poszczególnych krajów, wydanymi w ramach europejskiego semestru, a ich wdrażanie powinno przebiegać w pełnej zgodzie z zasadami paktu stabilności i wzrostu.
- (11) Zalecenie Komisji 2008/867/WE z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy ⁽²⁾ określa spójną, kompleksową strategię aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, łączącą odpowiednie wsparcie dochodu, integracyjny charakter rynków pracy oraz dostęp do usług wysokiej jakości. Ma ona ułatwić podejmowanie osobom zdolnym do pracy trwałego zatrudnienia o wysokiej jakości oraz zapewnić tym osobom środki pozwalające na godne życie.
- (12) Najważniejszym unijnym instrumentem finansowym do walki z długotrwałym bezrobociem jest Europejski Fundusz Społeczny. Państwa członkowskie przeznaczyły znaczne środki na wspieranie integracji osób długotrwanie bezrobotnych na rynku pracy w latach 2014–2020. Działaniom finansowanym z Europejskiego Funduszu Społecznego mogą towarzyszyć działania finansowane z innych funduszy, takich jak Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – zgodnie z przydziałem środków na odpowiednie priorytety inwestycyjne na lata 2014–2020 – zwłaszcza poprzez wspieranie tworzenia miejsc pracy, modernizację publicznych służb zatrudnienia i kształcenia zawodowego, szkoleń służących nabyciu umiejętności oraz uczenia się przez całe życie. W tym kontekście podczas stosownych przyszłych dyskusji należy rozważyć, w jaki sposób zwiększać w większym stopniu integrację na rynku pracy osób długotrwanie bezrobotnych.
- (13) W zaleceniu Rady z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego ⁽³⁾ wzywa się do działań pozwalających wykazać, czego dana osoba nauczyła się poza systemem formalnego kształcenia i szkolenia.
- (14) W konkluzjach Rady Europejskiej z 14–15 marca 2013 r. podkreślono, że przeciwdziałanie bezrobociu jest najważniejszym wyzwaniem społecznym i że zasadniczą sprawą jest ograniczanie długotrwałego bezrobocia oraz zapewnianie pełnego zatrudnienia pracowników w starszym wieku.
- (15) Długotrwałe bezrobocie zostało uznane przez Parlament Europejski za istotną przeszkodę we wzroście gospodarczym.
- (16) Należy wypracować – z uwzględnieniem krajowych praktyk – intensywne działania na rzecz integracji na rynku pracy osób poważnie dotkniętych długotrwałym bezrobociem. Powinno to iść w parze z lepszym rejestrowaniem bezrobotnych przez służby zatrudnienia i inne właściwe agencje, dzięki czemu można by zaradzić niezadowolającemu zasięgowi środków wsparcia. Państwa o dużej liczbie zarejestrowanych osób długotrwanie bezrobotnych mogą w swoich działaniach traktować priorytetowo osoby już zarejestrowane.
- (17) Przydatne pod względem skuteczności i wydajności byłoby podejście zapobiegawcze. Należy wzmocnić, a w razie potrzeby uzupełnić, środki zapobiegawcze i aktywizacyjne skupiające się głównie na początkowym okresie bezrobocia. Konkretnie działania skierowane do zarejestrowanych osób długotrwanie bezrobotnych podejmować najpóźniej w 18 miesiącu bezrobocia, ponieważ w tej liczbie państw członkowskich zmieniają się mechanizmy wsparcia i usługi dla tej konkretnej grupy.
- (18) Zindywidualizowane podejście do wspierania osób długotrwanie bezrobotnych powinno przewidywać przeciwdziałanie barierom utrwalającym bezrobocie oraz aktualizację i uzupełnianie wstępnej oceny przeprowadzonej podczas rejestracji. Dzięki temu osoby długotrwanie bezrobotne będą mogły korzystać z usług wsparcia dostosowanych do ich indywidualnych potrzeb, np. z doradztwa zadłużeniowego, rehabilitacji, usług socjalnych, usług opiekuńczych, integracji migrantów, pomocy w zakresie zakwaterowania i transportu, które to usługi miałyby zaradzić przeszkodom w podjęciu pracy i umożliwić takim osobom osiągnięcie konkretnych celów wiodących do zatrudnienia.

⁽¹⁾ Decyzja Rady (UE) 2015/1848 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich na rok 2015 (Dz.U. L 268 z 15.10.2015, s. 28).

⁽²⁾ Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11.

⁽³⁾ Dz.U. C 398 z 22.12.2012, s. 1.

- (19) Zaangażowanie pracodawców w integrację osób długotrwale bezrobotnych jest niezbędne i powinno być wspierane poprzez specjalistyczne usługi ze strony służb zatrudnienia oraz towarzyszące im odpowiednio ukierunkowane zachęty finansowe i zaangażowanie partnerów społecznych. Większe zaangażowanie pracodawców, uzupełnione środkami zwiększającymi tworzenie miejsc pracy w gospodarce, może dodatkowo podnieść skuteczność środków integracyjnych.
- (20) W ramach podjętych ostatnio inicjatyw politycznych, takich jak zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży⁽¹⁾, apeluje się o partnerstwo jako nową metodę realizacji polityki społecznej i polityki zatrudnienia. Zasadniczą sprawą jest skoordynowane świadczenie usług, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, w których odpowiedzialność za wspieranie osób długotrwale bezrobotnych jest podzielona między publiczne służby zatrudnienia, agencje pomocy społecznej i samorząd lokalny.
- (21) Umowy w sprawie integracji na rynku pracy, zredagowane w sposób uwzględniający indywidualną sytuację osoby długotrwale bezrobotnej, powinny wyszczególniać pakiet zindywidualizowanych środków dostępnych na szczeblu krajowym (takich jak te dotyczące usług rynku pracy, kształcenia, szkolenia, wsparcia socjalnego), mających na celu wsparcie osób długotrwale bezrobotnych i umożliwienie im przewyciężenia konkretnych przeszkód na drodze do zatrudnienia. Umowy takie powinny wskazywać cele, terminy i obowiązki osoby długotrwale bezrobotnej oraz ofertę usługodawcy lub usługodawców, a także dostępne środki integracji.
- (22) Działania proponowane w niniejszym zaleceniu powinny uwzględniać różnorodność państw członkowskich oraz ich odmienny punkt wyjścia pod względem sytuacji makroekonomicznej, stopy długotrwałego bezrobocia i jej wahań, struktury instytucjonalnej, różnic regionalnych oraz potencjału podmiotów rynku pracy. Działania te powinny uzupełniać i wzmacniać założenia polityczne realizowane obecnie przez wiele państw członkowskich, w szczególności poprzez wprowadzenie elastycznych elementów, takich jak zindywidualizowane podejście i skoordynowane świadczenie usług oraz poprzez zaangażowanie pracodawców.
- (23) Niniejsze zalecenie należyście respektuje, umacnia i utrwała prawa podstawowe ustanowione w szczególności w art. 29 i 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,

NINIEJSZYM ZALECA, ABY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE:

Wspierały rejestrowanie osób poszukujących pracy oraz bardziej dokładne ukierunkowywanie działań integracyjnych na potrzeby rynku pracy, m.in. poprzez ściślejsze kontakty z pracodawcami.

Zapewniały zarejestrowanym osobom długotrwale bezrobotnym indywidualną ocenę.

Najpóźniej w momencie, kiedy osoba długotrwale bezrobotna pozostaje bezrobotna przez 18 miesięcy, proponowały jej zawarcie konkretnej umowy w sprawie integracji na rynku pracy. Na potrzeby niniejszego zalecenia przez „umowę w sprawie integracji na rynku pracy” należy rozumieć pisemną umowę między zarejestrowaną osobą długotrwale bezrobotną a punktem kompleksowej obsługi, która ma na celu pomóc w podjęciu zatrudnienia przez tę osobę.

W tym celu:

Rejestracja

- 1) Zachęcały osoby poszukujące pracy do rejestrowania się w służbach zatrudnienia, w szczególności poprzez lepsze informowanie o dostępnym wsparciu.

Indywidualna ocena i indywidualne podejście

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

- 2) Zapewniały, aby zarejestrowanym osobom długotrwale bezrobotnym oferowane były – najpóźniej w momencie, kiedy bezrobocie trwa 18 miesięcy – dogłębna indywidualna ocena i doradztwo. Ocena powinna uwzględniać szanse na zatrudnienie, bariery utrudniające zatrudnienie oraz dotychczasowe działania związane z poszukiwaniem pracy.
- 3) Informowały zarejestrowane osoby długotrwale bezrobotne o ofertach pracy i o dostępnym wsparciu w różnych sektorach gospodarki, a w stosownym przypadku w innych regionach i innych państwach członkowskich, w szczególności za pośrednictwem Europejskich Służb Zatrudnienia (EURES).

⁽¹⁾ Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1.

Umowy w sprawie integracji na rynku pracy

Zarejestrowanym osobom długotrwale bezrobotnym, nieobjętym gwarancją dla młodzieży, oferuje się – najpóźniej w momencie, kiedy bezrobocie trwa 18 miesięcy – zawarcie umowy w sprawie integracji na rynku pracy. Umowa ta powinna przewidywać co najmniej indywidualną ofertę usług mających pomóc w znalezieniu pracy i powinna wskazywać punkt kompleksowej obsługi.

- 4) Zajmowały się konkretnymi potrzebami zarejestrowanej osoby długotrwale bezrobotnej za pomocą umowy w sprawie integracji na rynku pracy, która łączy odpowiednie usługi i środki oferowane przez różne organizacje.
 - a) Umowa w sprawie integracji na rynku pracy powinna wyszczególniać konkretne cele, terminy i obowiązki, które obowiązują zarejestrowane osoby długotrwale bezrobotne, np. aktywne poszukiwanie pracy, przyjmowanie odpowiednich ofert pracy oraz uczestnictwo w działaniach z zakresu kształcenia, szkolenia, przekwalifikowania się czy zatrudnienia.
 - b) Umowa w sprawie integracji na rynku pracy powinna także wyszczególniać ofertę usługodawcy lub usługodawców dla osoby długotrwale bezrobotnej. W zależności od dostępności w państwach członkowskich i od indywidualnej sytuacji zarejestrowanej osoby długotrwale bezrobotnej umowa w sprawie integracji na rynku pracy może zawierać: pomoc w poszukiwaniu pracy oraz pomoc związaną z pracą; walidację uczenia się pozaformalnego i nieformalnego; rehabilitację, poradnictwo i doradztwo; kształcenie; szkolenie zawodowe; praktykę zawodową; wsparcie socjalne; wczesną edukację i opiekę nad dziećmi; opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową; doradztwo zadłużeniowe; oraz pomoc w zakresie zakwaterowania i transportu.
 - c) Umowa w sprawie integracji na rynku pracy powinna być regularnie monitorowana w świetle zmian sytuacji danej osoby długotrwale bezrobotnej i w razie potrzeby modyfikowana, aby ułatwić podjęcie zatrudnienia przez tę osobę.
- 5) Ustanowiły niezbędne rozwiązania zapewniające ciągłość usług i wskazały punkt kompleksowej obsługi odpowiedzialny za wspieranie zarejestrowanej osoby długotrwale bezrobotnej w poruszaniu się po skoordynowanej ofercie usług, w tym dostępnych usługach wsparcia zatrudnienia i usługach socjalnych. Punkt obsługi może się opierać na ramowej koordynacji międzyinstytucjonalnej lub zostać wskazany w obrębie istniejących struktur.

Ułatwiały sprawne i bezpieczne przekazywanie między stosownymi usługodawcami istotnych informacji o historii wsparcia zarejestrowanych osób długotrwale bezrobotnych oraz indywidualnych ocen, zgodnie z przepisami o ochronie danych, dla zapewnienia ciągłości usług.

Umożliwiały lepsze rozpowszechnianie wśród właściwych usługodawców istotnych informacji o ofertach pracy i możliwościach szkoleń oraz zapewniały, aby informacje te docierały do osób długotrwale bezrobotnych.

Bliższe kontakty z pracodawcami

- 6) Stymulowały i rozwijały partnerstwa między pracodawcami, partnerami społecznymi, służbami zatrudnienia, organami publicznymi, służbami socjalnymi oraz organizatorami kształcenia i szkolenia, aby zapewnić usługi lepiej dostosowane do potrzeb przedsiębiorstw i zarejestrowanych osób długotrwale bezrobotnych.
- 7) Rozwijały usługi dla pracodawców, takie jak przegląd ofert pracy, wsparcie na rzecz zatrudnienia, doradztwo i szkolenia w miejscu pracy oraz pomoc po znalezieniu pracy, w celu ułatwienia reintegracji zawodowej zarejestrowanych osób długotrwale bezrobotnych.
- 8) Ukierunkowywały wszelkie zachęty finansowe na systemy wspierania integracji na rynku pracy, takie jak dofinansowanie zatrudnienia i obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne, aby zwiększyć możliwości zatrudnienia dla zarejestrowanych osób długotrwale bezrobotnych.

NINIEJSZYM ZALECA, ABY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE I KOMISJA:

Ocena i monitorowanie

- 9) Monitorowały na forum Komitetu Zatrudnienia – w ścisłej współpracy z Komitetem Ochrony Socjalnej w zakresie świadczenia usług socjalnych i dochodu – realizację niniejszego zalecenia poprzez nadzór wielostronny w ramach europejskiego semestru oraz za pomocą wskaźników ze wspólnych ram oceny. Monitorowanie powinno pokazać, w jakim zakresie zarejestrowane osoby długotrwale bezrobotne odzyskały zatrudnienie, czy ich integracja na rynku pracy ma charakter trwały oraz czy stosowane są umowy w sprawie integracji na rynku pracy. W monitorowaniu powinna pomagać europejska sieć publicznych służb zatrudnienia.

- 10) Zachęcały do oceniania efektów działań publicznych służb zatrudnienia w odniesieniu do integracji zarejestrowanych osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy, do dzielenia się doświadczeniami i wymiany sprawdzonych rozwiązań w ramach uczenia się opartego na analizie porównawczej, prowadzonego przez europejską sieć publicznych służb zatrudnienia, które zostało ustanowione w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2014/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie wzmocnionej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia ⁽¹⁾.
- 11) Współpracowały w celu optymalnego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w szczególności Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, zgodnie z odpowiednimi priorytetami inwestycyjnymi programów na lata 2014–2020.

NINIEJSZYM ZALECA, ABY KOMISJA:

- 12) Wspierała i koordynowała dobrowolne inicjatywy i sojusze przedsiębiorstw zaangażowanych w trwałą integrację osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy.
- 13) Wspierała projekty innowacji społecznych w dziedzinie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy, zwłaszcza poprzez sekcję „Progress” programu Unii na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI).
- 14) Oceniła – we współpracy z państwami członkowskimi i po konsultacjach z zainteresowanymi stronami – działania podjęte w odpowiedzi na niniejsze zalecenie i do dnia 15 lutego 2019 r. przedstawiła Radzie sprawozdanie z tej oceny.

Sporządzono w Brukseli dnia 15 lutego 2016 r.

W imieniu Rady

M.H.P. VAN DAM

Przewodniczący

⁽¹⁾ Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 32.