

Bruksela, 18 czerwca 2024 r.
(OR. en)

10799/1/24
REV 1

SOC 433
EMPL 251
ECOFIN 651

NOTA

Od:	Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Konwergencja społeczna w Unii: opinia Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej – <i>przedstawiona przez przewodniczących Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej</i>

Delegacje otrzymują w załączeniu przedmiotową opinię Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej z myślą o jej przedstawieniu przez przewodniczących tych komitetów na posiedzeniu Rady (EPSCO) 20 czerwca 2024 r.

**Opinia Komitetu ds. Zatrudnienia (EMCO) i Komitetu Ochrony Socjalnej (SPC)
w sprawie konwergencji społecznej w Unii**

4 czerwca 2024 r.

1. **W 2024 r. cykl europejskiego semestru po raz pierwszy obejmował nową pilotażową analizę sytuacji w poszczególnych państwach dotyczącą pozytywnej konwergencji społecznej; analiza ta opierała się na cechach ram konwergencji społecznej.** Ramy te, szczegółowo opisane w powiązanych „Najważniejszych przesłaniach EMCO i SPC” i sprawozdaniu ich grupy roboczej¹, obejmują dwuetapową analizę, która służy ocenie zagrożeń i wyzwań w zakresie pozytywnej konwergencji społecznej w państwach członkowskich, a ustalenia z tej analizy są wkładem w wielostronne działania nadzorcze prowadzone przez EMCO i SPC, by dostarczać Radzie informacji na temat obecnego stanu konwergencji społecznej w Unii.
2. **Pierwszy etap analizy będącej częścią ram konwergencji społecznej włączono do wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu (2024), które 21 listopada 2023 r. zostało przyjęte przez Komisję jako część pakietu jesiennego, a następnie, 11 marca 2024 r., zostało przyjęte przez Radę (EPSCO).** Podczas pierwszego etapu wszystkie państwa członkowskie przeanalizowano pod kątem 17 głównych wskaźników zawartych w tablicy wskaźników społecznych oraz zastosowanej do nich metodyki wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu opartej na oznaczaniu kolorami, by wskazać potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej wymagające pogłębionej analizy. We wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu (2024) tego rodzaju zagrożenia wskazano w odniesieniu do siedmiu państw członkowskich².

¹ Zob. [„Najważniejsze przesłania Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej dotyczące wprowadzenia ram konwergencji społecznej do europejskiego semestru”](#) oraz powiązane [sprawozdanie grupy roboczej EMCO i SPC](#). Dokumenty te przedstawiono na posiedzeniu Rady (EPSCO) 12 czerwca 2023 r. Cechy ram konwergencji społecznej omawiano na forum grupy roboczej między październikiem 2022 r. a majem 2023 r.

² Drugi etap analizy uznaje się za uzasadniony, gdy we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu w tablicy wskaźników społecznych sześć lub więcej głównych wskaźników oznaczono kolorem czerwonym („sytuacja krytyczna”) lub pomarańczowym („sytuacja wymagająca obserwacji”). Dodatkowym uzasadnieniem przeprowadzenia drugiego etapu analizy może być sytuacja, gdy w sprawozdaniu dwa razy z rzędu odnotowano pogorszenie w odniesieniu do kategorii danego wskaźnika oznaczonego kolorem czerwonym lub pomarańczowym. Jako przykład można podać zmianę z „wyników odpowiadających średniej” na „wyniki słabe, lecz poprawiające się” w edycji wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu z 2023 r., a następnie dalsze pogorszenie do „sytuacji krytycznej” w edycji z 2024 r. Byłoby to liczone jako dodatkowe „oznaczenie” w stosunku do minimalnego progu sześciu oznaczeń ogółem. Więcej szczegółów technicznych zawiera ramka w rozdziale 1 s. 32 oraz załączniki 4 i 9 [wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu \(2024\)](#).

3. **Drugi etap analizy będącej częścią ram konwergencji społecznej został przeprowadzony przez Komisję i opublikowany w specjalnym dokumencie roboczym 6 maja 2024 r.³**

Drugi etap analizy w przypadku każdego z siedmiu państw członkowskich wskazanych w pierwszym etapie opierał się na szerszym zestawie dowodów ilościowych i jakościowych oraz na analizie reakcji politycznych podjętych lub planowanych przez państwa członkowskie, tak by bardziej szczegółowo ocenić, czy istnieją wyzwania w zakresie pozytywnej konwergencji społecznej oraz jakie są ich główne czynniki. Drugi etap analizy skupiał się wyłącznie na tych dziedzinach polityki (m.in. rynku pracy, umiejętnościach oraz ochronie socjalnej i włączeniu społecznym), które w pierwszym etapie analizy wskazano jako stwarzające potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej. W każdej z tych dziedzin polityki drugi etap analizy miał na celu lepsze zrozumienie zmian i uwarunkowań – np. tego, jak radzą sobie poszczególne grupy ludności czy regiony – w tym poprzez uwzględnienie szerszego zestawu odpowiednich dostępnych wskaźników unijnych⁴. Wzięto też pod uwagę postępy w realizacji krajowych celów w zakresie zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa na 2030 r.

³ Z odnośnymi państwami członkowskimi skonsultowano się w sprawie zaawansowanego projektu drugiego etapu analizy ich dotyczącej.

⁴ Choć analiza opiera się przede wszystkim na zharmonizowanych unijnych statystykach, które umożliwiają porównywalność, w stosownych przypadkach uwzględniono dane krajowe dotyczące elementów, dla których nie są dostępne zharmonizowane statystyki na szczeblu UE, lub gdy dane takie zapewniają dalsze istotne wskazówki pozwalające uściślić lub uzupełnić dowody płynące ze statystyk unijnych.

4. **Na podstawie drugiego etapu analizy, 16 maja 2024 r. EMCO i SPC przeprowadziły rundę „ocen konwergencji społecznej”.** Oceny te dotyczyły zagrożeń i wyzwań w zakresie pozytywnej konwergencji społecznej, z którymi mają do czynienia państwa członkowskie będące przedmiotem drugiego etapu przeprowadzonej przez Komisję analizy dotyczącej konwergencji społecznej w poszczególnych państwach, oraz, w stosownych przypadkach, wdrażania zaleceń krajowych z 2023 r. skierowanych do tych państw członkowskich. Włączenie będących częścią ram konwergencji społecznej analiz dotyczących poszczególnych państw w wielostronne działania nadzorcze pozwoliło EMCO i SPC zająć się szerzej zakrojonym drugim etapem analizy pozytywnej konwergencji społecznej oraz monitorowaniem wdrażania zaleceń krajowych z 2023 r., dzięki czemu łatwiej było, w ramach dyskusji wielostronnych, wypracować kompleksowe wspólne rozumienie wyzwań w zakresie rynku pracy, umiejętności i spraw społecznych, a także powiązanych zmian dotyczących polityki. Niektóre państwa członkowskie wyraziły uznanie dla przeprowadzonej przez Komisję dokładnej analizy, a także w związku z możliwością zgłoszenia do niej uwag na zasadzie dwustronnej, przed sfinalizowaniem analizy. Jednak z myślą o ewentualnych przyszłych udoskonaleniach kilka państw członkowskich wskazało także niedociągnięcia związane z bardzo ograniczoną liczbą uzgodnionych głównych wskaźników zawartych w tablicy wskaźników społecznych, których użyto na pierwszym etapie analizy, a także stwierdziło, że na drugim etapie analizy należy uwzględniać czasowość wskaźników oraz szczególne uwarunkowania krajowe.
- **Jeśli chodzi o ogólne ustalenia, wskazano szereg wyzwań w zakresie pozytywnej konwergencji społecznej związanych z dysproporcjami w obrębie rynków pracy, systemów kształcenia i szkolenia oraz ochrony socjalnej i włączenia społecznego.** Płeć, wiek, sytuacja społeczno-ekonomiczna, obywatelstwo i pochodzenie etniczne nadal zbyt często pozwalają trafnie przewidzieć wyniki kształcenia i wyniki na rynku pracy, m.in. dlatego, że czynią stosunkowo trudniejszym dostęp do możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji, sprawiedliwych warunków pracy, wysokiej jakości usług socjalnych, opiekuńczych i zdrowotnych oraz przystępnych cenowo mieszkań. Oddziaływanie tych czynników prowadzi do występowania między grupami ludności i poszczególnymi regionami nierówności, które co do zasady zwykle utrudniają spójność społeczną zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. W tym kontekście oceny pokazały też, że nadal zasadnicze znaczenie ma korzystanie z solidnych narzędzi monitorowania i przeprowadzanie ocen skutków, które pozwalają przeanalizować skuteczność podjętych środków i wskazać wszelkie dostosowania niezbędne w trakcie ich wdrażania.

- **W 2023 r. wskaźnik zatrudnienia w UE był rekordowo wysoki, a wskaźnik bezrobocia – rekordowo niski, stąd w roku tym rynki pracy były bardzo silne ze znacznymi niedoborami pracowników i umiejętności.** Oznaki konwergencji wśród państw członkowskich widoczne są zwłaszcza we wskaźnikach zatrudnienia, przy czym większą poprawę obserwuje się w tych państwach członkowskich, których sytuacja wyjściowa była gorsza. Także wskaźniki młodzieży NEET nadal wykazywały tendencję spadkową, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, w których pozostają na poziomie powyżej średniej UE. Choć wskaźniki wskazują też na ograniczenie segmentacji rynków pracy, częste występowanie niestandardowych form zatrudnienia nadal stanowi wyzwanie, w przypadku gdy jednocześnie istnieją luki w ochronie socjalnej pracowników tymczasowych i samozatrudnionych. Ogólnie rzecz biorąc, jeśli chodzi o polityki zatrudnienia, oceny pokazały, że pozytywna konwergencja społeczna może postępować, tylko jeśli państwa członkowskie skutecznie zajmują się istniejącymi lukami zatrudnieniowymi i zwiększają uczestnictwo w rynku pracy grup i osób niedostatecznie reprezentowanych, znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym osób z niepełnosprawnościami. Wymaga to poprawy zdolności do realizacji dobrze zaprojektowanych i lepiej ukierunkowanych aktywnych polityk rynku pracy, w połączeniu z innymi usługami wspierającymi, które to polityki i usługi wspomagają osoby w wielu produkcyjnym i wyposażają je w umiejętności niezbędne, by wejść na rynek pracy, pozostać na nim i awansować, w tym w umiejętności ekologiczne i cyfrowe.

- **Zmiany sytuacji w zakresie umiejętności mają bardziej złożony charakter, w niektórych państwach członkowskich nastąpiła jej poprawa, w innych panuje stagnacja.** UE daleko do realizacji głównego celu na 2030 r. dotyczącego uczestnictwa dorosłych w uczeniu się, a na szczeblu krajowym nadal potrzebne są istotne wysiłki. Wprowadzane są środki, także przy wsparciu z funduszy UE – przede wszystkim Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (ESF+) – w celu reformy systemów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz szkolnictwa wyższego, zintensyfikowania i poszerzenia programów szkoleniowych w ramach aktywnych polityk rynku pracy, podnoszenia poziomu umiejętności cyfrowych oraz wzmocnienia systemów **prognozowania** zapotrzebowania na umiejętności, również we współpracy z partnerami społecznymi i sektorem prywatnym. Zakres wyzwań wymaga jednak dalszych działań politycznych, w tym z uwagi na transformację ekologiczną i cyfrową oraz zmiany demograficzne. Nadal nie rozwiązano problemu wczesnego kończenia nauki i szkoleń – na tym polu widoczne są zaledwie minimalne postępy. Jeśli chodzi ogólnie o polityki w zakresie umiejętności, nadal bezwzględnie należy się zająć wpływem sytuacji społeczno-ekonomicznej na dostęp do jakościowego kształcenia i szkolenia i na powiązane wyniki, po to by wspierać pozytywną konwergencję społeczną, ponieważ osoby o niskich umiejętnościach z najmniejszym prawdopodobieństwem włączają się w działania szkoleniowe, a tam samym z najmniejszym prawdopodobieństwem skorzystają na transformacji ekologicznej i cyfrowej.

- **W wielu państwach członkowskich priorytetem powinno pozostać zapewnienie dostępu do wysokiej jakości środków aktywnego włączenia, zintegrowane z dostępem do usług kluczowych i społecznych – w szczególności w przypadku rodzin o niskich dochodach.** Zaniepokojenie nadal budzi rozwój sytuacji w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego, zwłaszcza że wysoka inflacja obserwowana przez ostatnie dwa lata, spowodowana również rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie, nieuchronnie miała większy wpływ na gospodarstwa domowe o niskich dochodach i bez osób pracujących. Poskutkowało to również niższymi płacami realnymi i wyższymi wskaźnikami ubóstwa pracujących w niektórych państwach członkowskich. Wysiłki państw członkowskich w celu zwiększenia świadczeń socjalnych były mniej skuteczne w związku z rosnącymi cenami energii i towarów pierwszej potrzeby, co sprawiało że wysokość świadczeń nie były wystarczająca, by wydzwignąć ludzi z ubóstwa. Z uwagi na potrzebę zapewnienia zarówno stabilności fiskalnej, jak i wystarczającej wysokości takich środków, trzeba jeszcze poprawić efektywność wydatków publicznych i zwiększyć skuteczność transferów socjalnych w kontekście ograniczania ubóstwa. W niektórych państwach członkowskich lepsza efektywność wydatków socjalnych mogłaby również pomóc w zaradzeniu wyzwaniom w zakresie systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, zwłaszcza tam, gdzie nierefundowane wydatki na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową dotkliwie odczuwają grupy znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji. Wskaźniki ubóstwa dzieci także generalnie pozostają wysokie, zwłaszcza w rodzinach niepełnych z dziećmi pozostającymi na utrzymaniu, co sprawia, że niesłychanie ważne jest pełne wdrożenie europejskiej gwarancji dla dzieci we wszystkich państwach członkowskich. Z drugiej strony daje się ogólnie zauważyć pewne postępy, jeśli chodzi o wysiłki podejmowane w celu zwiększenia dostępności formalnej opieki nad dziećmi do lat 3.

5. **Komisja zamierza wykorzystać drugi etap analizy będącej częścią ram konwergencji społecznej i wyniki wielostronnych przeglądów nadzorczych przeprowadzonych przez EMCO i SPC, jako wkład w wiosenny pakiet europejskiego semestru.** Najważniejsze ustalenia zostaną w stosownych przypadkach uwzględnione w sprawozdaniach krajowych oraz posłużą jako wkład w refleksję Komisji nad wnioskami dotyczącymi zaleceń krajowych w dziedzinie zatrudnienia, umiejętności i spraw społecznych z 2024 r. – tam gdzie to właściwe, nie automatycznie. Na podstawie tych wniosków Komisji EMCO i SPC sfinalizują zalecenia krajowe 2–3 lipca, przed przyjęciem ich przez Radę.

6. **W drugiej połowie roku EMCO i SPC przeprowadzą ocenę pilotażowej analizy pozytywnej konwergencji społecznej w oparciu o cechy ram konwergencji społecznej wdrożone w tym cyklu europejskiego semestru 2024.** Ocena pilotażowej analizy będzie dotyczyć m.in. jej wartości dodanej oraz ewentualnego wpływu na obciążenie administracyjne i zapewni informacje Radzie, zgodnie z powiązaniem zaproszeniem w konkluzjach Rady w sprawie rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego i wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu 2024⁵. W nowym unijnym rozporządzeniu przyjętym przez współprawodawców po przeglądzie zarządzania gospodarczego wspomina się o „ramach służących identyfikacji zagrożeń dla konwergencji społecznej” jako jednym z narzędzi semestru, zgodnie z art. 148 TFUE. W motywie 8 wyjaśniono, że „jako część zintegrowanej analizy rozwoju sytuacji zatrudnienia i społecznej w kontekście europejskiego semestru Komisja ocenia zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej w państwach członkowskich i monitoruje postępy we wdrażaniu zasad Europejskiego filaru praw socjalnych na podstawie tablicy wskaźników społecznych i zasad określonych w ramach konwergencji społecznej”⁶.
-

⁵ Zob. pkt 18 [konkluzji Rady w sprawie rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego i wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu 2024](#), zatwierdzonych przez Radę (EPSCO) 11 marca 2024 r.

⁶ Zob. motyw 8 i art. 3 ust. 3 lit b) [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego](#) oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97.