

Bruksela, 15 listopada 2024 r.
(OR. en)

15562/24

EMPL 566
SOC 829
EDUC 417
ECOFIN 1285
COMPET 1117
DIGIT 234
ENV 1119

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Europejski semestr 2025: Priorytety w polityce zatrudnienia i społecznej – Debata orientacyjna

W związku z debatą orientacyjną, która ma się odbyć na posiedzeniu Rady (EPSCO)
2 grudnia 2024 r., delegacje otrzymują w załączeniu notę orientacyjną prezydencji na powyższy
temat.

Europejski semestr 2025: Priorytety w polityce zatrudnienia i społecznej*Debata orientacyjna*

Ministrowie są proszeni o podzielenie się swoimi poglądami na temat przyszłych priorytetów w polityce zatrudnienia i społecznej na szczeblu UE. Wkładem do tej debaty są opublikowane w ostatnich latach kompleksowe i przyszłościowe sprawozdania oraz odpowiednie dokumenty; kluczowe przesłania niektórych z nich uwypuklono w niniejszym komunikacie.

Roczny cykl europejskiego semestru rozpoczyna się zazwyczaj w listopadzie, kiedy to Komisja Europejska przedstawia jesienny pakiet europejskiego semestru, wraz ze wspólnym sprawozdaniem o zatrudnieniu dotyczącym rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej. Jesienny pakiet określa ogólne priorytety gospodarcze, zatrudnieniowe i społeczne oraz zapewnia państwom członkowskim wytyczne polityczne na nadchodzący cykl. Jeśli chodzi o cykl semestru 2025, ze względu na zmiany instytucjonalne Komisja postanowiła opublikować jesienny pakiet później niż zwykle i w dwóch etapach: elementy fiskalne pakietu pod koniec listopada, a pozostałe – w tym części dotyczące zatrudnienia i spraw społecznych – po objęciu urzędu przez nową Komisję. W związku z tym w tym roku jesienny pakiet nie zostanie przedstawiony na grudniowym posiedzeniu Rady EPSCO.

W sprawozdaniu¹ grupy wysokiego szczebla ds. przyszłości ochrony socjalnej i państwa opiekuńczego w UE, opublikowanym w lutym 2023 r., przeanalizowano oczekiwane wpływy kluczowych megatrendów na ochronę socjalną i państwo opiekuńcze. Grupa wysokiego szczebla podkreśliła, że nasze społeczeństwa, gospodarki i rynki pracy są kształtowane przez szereg globalnych megatrendów. W szczególności wskazano na zmiany demograficzne, zmiany w świecie pracy, zmianę klimatu i transformację ekologiczną, a ich wpływ badano w perspektywie całego życia. W sprawozdaniu podkreślono znaczenie inkluzywnego i sprawiedliwego państwa opiekuńczego dla minimalizowania ryzyka społecznego i ograniczania trudności gospodarczych, przy jednoczesnym wspieraniu wzrostu gospodarczego i dobrobytu jednostek. Zdaniem grupy wysokiego szczebla nowoczesne państwa opiekuńcze powinny zapewnić silne bufory chroniące przed wstrząsami gospodarczymi i inwestować w stopniowe procedury, które pomagają ludziom w krytycznych przemianach przez całe życie. W sprawozdaniu stwierdzono, że nie ma uniwersalnych rozwiązań i zawarto w nim wykaz 21 zaleceń w kilku obszarach polityki, zachęcając państwa członkowskie przede wszystkim do modernizacji i wzmocnienia ich państw opiekuńczych.

W lutym 2024 r. Komitet ds. Zatrudnienia (EMCO) i Komitet Ochrony Socjalnej (SPC) przygotowały opinię² pt. „Przyszłe priorytety polityczne Unii w zakresie Europejskiego filaru praw socjalnych”, która została zatwierdzona przez ministrów Rady EPSCO na posiedzeniu w marcu 2024 r. W opinii podkreślono, że od czasu proklamacji filaru praw socjalnych w 2017 r. uzgodniono – w drodze zaleceń Rady i innych instrumentów miękkich, które są odpowiednimi i skutecznymi narzędziami udzielania państwom członkowskim wskazówek w odpowiednich obszarach polityki, oraz prawnie wiążących dyrektyw i rozporządzeń UE, które mają bardziej bezpośredni wpływ na prawodawstwo krajowe – liczne inicjatywy UE. W opinii stwierdzono również, że duża liczba inicjatyw UE uzgodnionych od 2017 r. będzie wymagała dalszej transpozycji i odpowiedniego wdrożenia, a także monitorowania ich skuteczności w świetle szybko zmieniających się gospodarek i społeczeństw, przy jednoczesnym skoncentrowaniu się na zmniejszaniu obciążeń administracyjnych.

¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&eventsId=2057&furtherEvents=yes&langId=en>

² Dok. 7635/24.

W sprawozdaniu Enrica Letty pt. „Much More Than a Market” [Znacznie więcej niż rynek]³, opublikowanym w kwietniu 2024 r., podkreślono potrzebę wzmocnienia społecznego wymiaru jednolitego rynku poprzez zapewnienie sprawiedliwości społecznej i spójności społecznej.

W sprawozdaniu stwierdzono, że aby jednolity rynek był rzeczywiście skuteczny i zrównoważony pod względem społecznym, należy osiągnąć trzy kluczowe cele: i) rozszerzenie korzyści płynących z pracy na większą liczbę osób, ii) unikanie równania w dół oraz iii) zachowanie i skonsolidowanie europejskiej gospodarki rynkowej.

W sprawozdaniu Maria Draghiego pt. „Przyszłość europejskiej konkurencyjności”⁴, opublikowanym we wrześniu 2024 r., podkreślono, że powodzenie transformacji ekologicznej i cyfrowej zależy od jej przeprowadzenia w sposób sprawiedliwy społecznie, ze zwróceniem uwagi na zapewnienie wysokiej jakości miejsc pracy i dostępności wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników. Biorąc pod uwagę istniejące niedobory zarówno pod względem miejsc pracy, jak i umiejętności, kluczowe znaczenie ma przekwalifikowanie i podnoszenie kwalifikacji pracowników w UE. W odniesieniu do nowego cyklu legislacyjnego w sprawozdaniu wezwano do pełnego przemyślenia polityki UE związanej z umiejętnościami, w tym do wzmocnienia koordynacji i większego zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie strategii kształcenia i szkolenia.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

⁴ https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059

W sprawozdaniu pt. „Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie”⁵ opublikowanym we wrześniu 2024 r. Komisja Europejska przedstawiła główne zmiany gospodarcze, zmiany na rynku pracy i zmiany społeczne, podsumowała konwergencję społeczno-gospodarczą w UE i przeanalizowała rolę inwestycji społecznych. Podkreślono w nim, że w kontekście powszechnej stagnacji gospodarczej w 2023 r. rynki pracy pozostawały wyjątkowo odporne, a wyniki społeczne wykazywały pewne oznaki poprawy. W 2023 r. wzrost gospodarczy w UE pozostawał w tyle za innymi rozwiniętymi gospodarkami, a od drugiej połowy 2021 r. inflacja rośnie. Jeżeli chodzi o główne cele Unii na 2030 r., w sprawozdaniu stwierdzono, że: i) wskaźnik zatrudnienia w UE osiągnął rekordowy poziom 75,3 %, natomiast stopa bezrobocia nieznacznie spadła. Przedsiębiorstwa doświadczyły niedoborów pracowników i umiejętności oraz wakatów na rekordowo wysokim poziomie. ii) udział osób dorosłych w kształceniu i szkoleniu utrzymywał się znacznie poniżej celu UE. W 2022 r. 46,6 % osób w wieku 25–64 lat uczestniczyło w działaniach edukacyjnych lub szkoleniowych, co wynikało m.in. z trudności w dostępie do wysokiej jakości kursów szkoleniowych, problemów z czasowym pogodzeniem szkoleń z innymi obowiązkami, barier finansowych lub gotowości potencjalnych uczestników. iii) w 2023 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) nieznacznie spadł do 21,4 %, ale utrzymał się na wysokim poziomie w niektórych grupach znajdujących się w trudnej sytuacji, a nierówności dochodowe pozostały zasadniczo stabilne, natomiast wzrósł wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej i społecznej. W sprawozdaniu stwierdzono, że w ciągu ostatniej dekady szereg wyników gospodarczych, wyników na rynku pracy i wyników społecznych w całej UE ujednoliciło się, jednak różnice między państwami członkowskimi pozostawały znaczne. W sprawozdaniu podkreślono również rolę inwestycji społecznych oraz znaczenie reform i inwestycji w kluczowych obszarach, takich jak podnoszenie i zmiana kwalifikacji, uczenie się przez całe życie, aktywna polityka rynku pracy, polityka w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, które można uzupełnić wyższymi inwestycjami w przystępne cenowo mieszkania i ochronę socjalną.

⁵ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8641&>

Jeśli chodzi o przyszłe inicjatywy na szczeblu UE, propozycja nowo wybranej przewodniczącej Ursuli von der Leyen dotycząca powołania do następnego kolegium wiceprzewodniczącej wykonawczej odpowiedzialnej m.in. za ludzi i umiejętności, oraz kilku innych komisarzy zajmujących się zatrudnieniem, polityką społeczną i równością podkreśla również większe ambicje Komisji w tej dziedzinie. Aby osiągnąć główne cele UE na 2030 r. w zakresie zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, Komisja zamierza opracować nowy plan działania na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych, który ma zostać przedstawiony w 2025 r. Dalsze nowe inicjatywy, takie jak plan działania na rzecz wysokiej jakości miejsc pracy, nowy pakt na rzecz europejskiego dialogu społecznego, strategia UE na rzecz walki z ubóstwem oraz europejski plan w zakresie przystępnych cenowo mieszkań, mają przyczynić się do osiągnięcia głównych celów UE.

W odniesieniu do obszarów polityki podlegających Radzie EPSCO należy podkreślić dwa kluczowe wydarzenia dotyczące europejskiego semestru. Po pierwsze, od czasu proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych w 2017 r. jego monitorowanie zostało włączone do europejskiego semestru, w szczególności poprzez dostosowanie wytycznych dotyczących zatrudnienia do jego zasad. Monitorowanie to jest prowadzone za pomocą wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu (JER) z wykorzystaniem tablicy wskaźników społecznych. Po drugie, w tym kontekście i w celu wzmocnienia społecznego wymiaru europejskiego semestru i roli Rady EPSCO w cyklach rocznych, cykl europejskiego semestru 2024 obejmował na zasadzie pilotażowej analizę konwergencji społecznej w oparciu o cechy ram konwergencji społecznej.

Prace nad ramami konwergencji społecznej rozpoczęły się w następstwie inicjatywy Belgii i Hiszpanii przedstawionej na posiedzeniu Rady EPSCO w październiku 2021 r. w celu wprowadzenia procedury dotyczącej zakłóceń równowagi społecznej. Zgodnie z mandatami otrzymanymi od prezydencji francuskiej, czeskiej i szwedzkiej Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej dokładnie przeanalizowały tę inicjatywę. Najpierw, w opinii Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej z 16 maja 2022 r.⁶ podkreślono, że potrzebna jest dalsza praca koncepcyjna i analityczna w zakresie kluczowych aspektów inicjatywy i odnotowano, że państwa członkowskie są podzielone co do jej ewentualnej wartości dodanej. W związku z tym specjalna grupa robocza EMCO-SPC przeprowadziła dalsze prace techniczne w gronie 21 –uczestniczących na zasadzie dobrowolności – państw członkowskich i Komisji. W okresie od września 2022 r. do maja 2023 r. grupa robocza przeanalizowała ewentualną koncepcję i metodykę ram konwergencji społecznej i przygotowała sprawozdanie. Po przeanalizowaniu tego sprawozdania Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej przygotowały i zatwierdziły kluczowe przesłania dotyczące wprowadzenia ram konwergencji społecznej do europejskiego semestru. Dostrzeżono w nich różne stopnie poparcia i niepewność w poszczególnych państwach członkowskich. Główne przesłania⁷ zostały przedstawione ministrom na posiedzeniu Rady EPSCO w czerwcu 2023 r. i Rada przyjęła je do wiadomości. W cyklu europejskiego semestru 2024, a konkretnie w opublikowanym w listopadzie 2023 r. wniosku Komisji dotyczącym wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2024 r., Komisja uwzględniła dokładniejszą analizę poszczególnych krajów dotyczącą potencjalnych zagrożeń dla pozytywnej konwergencji społecznej w oparciu o cechy ram konwergencji społecznej opisane w kluczowych przesłaniach Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej. Ze względu na brak konsensusu między państwami członkowskimi co do wyżej wymienionego wniosku Komisji, w powiązanych konkluzjach⁸ Rada przyjęła go do wiadomości i wezwała Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej do oceny wpływu pilotażowej analizy pozytywnej konwergencji społecznej w oparciu o cechy ram konwergencji społecznej, w tym wartość dodaną i potencjalne obciążenia administracyjne. Ponadto Rada wezwała Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej do oceny jego wpływu, w tym jego wartości dodanej i potencjalnych obciążeń administracyjnych.

⁶ Dok. 9222/22.

⁷ Dok. 9481/23 i ADD 1.

⁸ Dok. 7665/24.

Równolegle do cyklu semestru 2024, w wyniku przeglądu zarządzania gospodarczego w UE, Rada i Parlament Europejski uzgodniły włączenie do nowego rozporządzenia 2024/1263 „ram służących identyfikacji zagrożeń dla konwergencji społecznej” do narzędzi, którymi dysponuje Komisja w celu monitorowania wytycznych dotyczących zatrudnienia i wdrażania zasad Europejskiego filaru praw socjalnych.

Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej przeprowadziły ocenę między wrześniem a listopadem 2024 r. i przedstawiły swoje główne ustalenia w nocie⁹ skierowanej do ministrów Rady EPSCO, podkreślając doświadczenia, rozbieżności stanowisk państw członkowskich i dostosowania (np. dotyczące metodyki, wskaźników, procedury itp.) niezbędne do poprawy ram konwergencji społecznej. W nocie stwierdzono również, że chociaż niektóre państwa członkowskie dostrzegały korzyści płynące z ram konwergencji społecznej wdrożonych na zasadzie pilotażowej w cyklu 2024, inne mają wątpliwości co do wartości dodanej i ostatecznego celu tych ram w porównaniu z wcześniejszymi praktykami.

W tym kontekście ministrowie są proszeni o wymianę poglądów na następujące tematy:

- 1) *Biorąc pod uwagę wyżej wymienione tendencje, analizy i sugestie, jakie priorytety wyznaczyliby Państwo na lata 2024–29 w związku ze zbliżającą się publikacją nowego planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych?*
- 2) *Czy na podstawie Państwa doświadczeń związanych z pilotażowym wdrażaniem ram konwergencji społecznej i biorąc pod uwagę notę Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej, zgadzają się Państwo, że po fazie pilotażowej istnieje potrzeba udoskonalenia analiz pozytywnej konwergencji społecznej w oparciu o cechy ram konwergencji społecznej? Jeśli tak, to jakie elementy analiz należy ulepszyć w świetle przyszłych cykli europejskiego semestru?*

⁹ Dok. 15563/24.