

Bruksela, 19 marca 2021 r.
(OR. en)

6844/1/21
REV 1

CO EUR-PREP 12
POLGEN 36
ECOFIN 224
UEM 49
SOC 123
EMPL 86
COMPET 159
ENV 129
EDUC 77
RECH 90
ENER 66
JAI 246

NOTA

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: Delegacje

Dotyczy: Europejski semestr – sprawozdanie podsumowujące 2021

Delegacje otrzymują w załączeniu sprawozdanie podsumowujące przygotowane przez prezydencję; dotyczy ono przyjętych przez Radę konkluzji w sprawie rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2021 r. i sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania, a także dyskusji przeprowadzonych w ramach różnych nieformalnych ministerialnych wideokonferencji dotyczących europejskiego semestru 2021 oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas pierwszego etapu europejskiego semestru.

Kontekst

17 września 2020 r. Komisja rozpoczęła cykl europejskiego semestru 2021, publikując roczną strategię zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2021 r.¹, w której przedstawiono strategiczne wskazówki co do wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

18 listopada Komisja przyjęła pozostałe dokumenty dotyczące jesiennego pakietu europejskiego semestru 2021 – „Wspieranie trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w warunkach dużej niepewności”:

- sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania 2021², w którym wskazano 12 państw członkowskich, które w 2021 r. zostaną objęte szczegółową oceną sytuacji;
- wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu³, w którym przeanalizowano wpływ pandemii COVID-19 na stan zatrudnienia i sytuację społeczną w Europie;
- projekt zalecenia dotyczącego zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zalecenie dla strefy euro)⁴, w którym zaapelowano do państw członkowskich strefy euro o podjęcie środków na rzecz osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz zwiększenia konkurencyjności; zawarto w nim również wytyczne polityczne dotyczące priorytetów, jakie państwa członkowskie strefy euro powinny realizować w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności.

Pakiet obejmuje też opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro, komunikat w sprawie sytuacji fiskalnej w Rumunii, sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru względem Grecji oraz sprawozdania dotyczące nadzoru poprogramowego w odniesieniu do Cypru, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii.

Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego przedstawia perspektywy gospodarcze w oparciu o prognozę gospodarczą z lata 2020 r., w której przewiduje się, że gospodarki UE i gospodarka strefy euro po tym, jak skurczyły się w 2020 r., odnotują wzrost w 2021 r. Przewidywania te zostały następnie potwierdzone w najnowszej prognozie gospodarczej Komisji Europejskiej – zaprezentowanej w lutym prognozie z zimy 2021 r. W strategii stwierdzono, że perspektywy gospodarcze są w dużej mierze uzależnione od rozwoju pandemii i mających ją powstrzymać ograniczeń działalności gospodarczej oraz że wsparcie polityczne na szczeblu krajowym i unijnym będzie miało podstawowe znaczenie dla odbudowy.

¹ 10887/20.

² 13059/20.

³ 13251/20.

⁴ 13060/20.

Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego określa strategiczne wskazówki co do wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności stają się głównym dokumentem referencyjnym dotyczącym przyszłościowych inicjatyw politycznych państw członkowskich. Plany te muszą obejmować krajowy program reform i inwestycji, zapewniać spójność z odnośnymi, właściwymi dla poszczególnych krajów wyzwaniami i priorytetami wskazanymi w kontekście europejskiego semestru oraz zgodność z celami polityki UE, a także koncentrować się na zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Cztery wymiary – zrównowazenia środowiskowego, wydajności, sprawiedliwości i stabilności makroekonomicznej – pozostają przewodnimi zasadami leżącymi u podstaw planów odbudowy i zwiększania odporności przygotowywanych przez państwa członkowskie.

Podobnie jak w poprzednich latach, Rada przyjęła konkluzje w sprawie rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego⁵ (6 listopada 2020 r.). Rada zgodziła się, że w sytuacji nagłej i głębokiej recesji spowodowanej pandemią COVID-19 najważniejsza jest ochrona obywateli, ich zdrowia i miejsc pracy. Podkreśliła, że sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia szybkiej odbudowy, uczciwej konkurencji i zapobiegania zakłóceniom w transgranicznych łańcuchach wartości oraz swobodnym przepływie pracowników i towarów, a także dla poprawy warunków społeczno-gospodarczych, oraz zaznaczyła, że plany odbudowy i zwiększania odporności będą musiały zostać dostosowane do uzgodnionych priorytetów. Zwróciła się zatem do państw członkowskich o ustanowienie odpowiednich rozwiązań w zakresie zarządzania w celu skutecznej i należytej realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności.

Rada zdecydowanie zachęciła państwa członkowskie, by kontynuowały realizację spójnych zestawów niezbędnych reform i inwestycji, podejmując krajowe wyzwania strukturalne, w tym wyzwania odzwierciedlone w zaleceniach dla poszczególnych krajów skierowanych do państw członkowskich w cyklach europejskiego semestru 2019 i 2020, oraz wspierając długoterminowy, zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu i odporność.

Przyjmując do wiadomości fakt, że Komisja zamierza w 2021 r. zastąpić przedstawiane w ramach europejskiego semestru sprawozdania krajowe dokumentami analitycznymi oceniającymi treść planów odbudowy i zwiększania odporności, Rada podkreśliła, jak ważne jest utrzymanie horyzontalnych dyskusji na forum stosownych komitetów uczestniczących w europejskim semestrze.

Ministrowie podkreślili również, jak ważne jest zapewnienie wielostronnego nadzoru w ramach europejskiego semestru pomimo zmian w cyklu 2021, i wezwali do jak najszybszego powrotu do pełnoprawnego europejskiego semestru, łącznie z zarządzaniem nim.

⁵ 12631/20.

W swoich konkluzjach w sprawie sprawozdania przedłożonego w ramach mechanizmu ostrzeżenia 2021⁶ (z 25 stycznia 2021 r.) Rada dostrzegła, że kryzys związany z COVID-19 pogłębia obecnie niektóre istniejące zakłócenia równowagi makroekonomicznej i że skutkiem pandemii może być pojawienie się nowych ryzyk, zwłaszcza w odniesieniu do wzrostu zadłużenia sektora prywatnego i długu publicznego. Odnotowała też, że choć polityki wspierające złagodziły skutki spadku aktywności, bezrobocie najprawdopodobniej wzrośnie, i że szacuje się, iż obniżenie wydajności pracy doprowadziło w 2020 r. do podniesienia jednostkowych kosztów pracy. W końcu zaapelowała o zapewnienie stosownych działań politycznych w celu wyeliminowania zakłóceń równowagi oraz zwiększenia wydajności i potencjału wzrostu gospodarczego, a także podkreśliła, że konieczne jest szybkie wdrożenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, łącznie z planami odbudowy i zwiększania odporności.

23 listopada 2020 r. Rada przyjęła konkluzje w sprawie aspektów zatrudnieniowych i społecznych rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego⁷. Ministrowie z zadowoleniem przyjęli reakcję gospodarczą Unii, m.in. poprzez narzędzie służące odbudowie Next Generation EU, europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE) i bardziej elastyczne wykorzystanie środków finansowych w ramach polityki spójności na podstawie inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa (CRII i CRII+).

Rada podkreśliła, że europejski semestr nadal jest skutecznym narzędziem koordynacji służącym zapewnieniu spójności programów reform państw członkowskich. Ministrowie uznali, że Europejski filar praw socjalnych powinien nadal służyć za drogowskaz umożliwiający osiągnięcie pozytywnej konwergencji ku lepszym warunkom pracy i życia w Europie i ukierunkowywać koordynację polityk zatrudnieniowych i społecznych na szczeblu Unii. Zasady Europejskiego filaru praw socjalnych powinny być wdrażane z należyтым uwzględnieniem odnośnych kompetencji, a państwa członkowskie powinny wykorzystać znaczące dostępne finansowanie unijne na stosowne reformy i inwestycje i tym samym przyczyniać się do łagodzenia społeczno-gospodarczych skutków kryzysu, przyspieszenia odbudowy i wzmocnienia odporności.

⁶5605/21.

⁷ 13246/20

Ze względu na istotny wymiar zatrudnieniowy i społeczny obecnego kryzysu Rada zdecydowanie zachęciła państwa członkowskie, by w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności uwzględniły ważne reformy i inwestycje w dziedzinie rynku pracy, polityki społecznej, ochrony zdrowia oraz kształcenia i szkolenia, zwracając uwagę na to, że takie reformy i inwestycje powinny wspierać odbudowę, promować zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu i tworzenie miejsc pracy, a także stawiać czoła odnośnym wyzwaniom określonym w zaleceniach dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020.

Jeśli chodzi o Komisję, Rada zdecydowanie zachęciła ją, by w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi zmieniła lub opracowała nowe cele w zakresie polityk zatrudnieniowych i społecznych, tak by ukierunkować wdrażanie zasad Europejskiego filaru praw socjalnych na szczeblu Unii i państw członkowskich.

Z inicjatywy prezydencji ministrowie odpowiedzialni za sprawy gospodarcze i finansowe, zatrudnienie i sprawy społeczne, rynek wewnętrzny i przemysł, środowisko i badania naukowe przeprowadzili dyskusje tematyczne dotyczące zagadnień związanych z europejskim semestrem w kontekście planów odbudowy i zwiększania odporności.

Na nieformalnej wideokonferencji ministrów gospodarki i finansów, która odbyła się 19 stycznia 2021 r., omówiono główne elementy Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz kolejne kroki w tym zakresie. Ministrowie podzielili się swoimi doświadczeniami z przygotowywania planów odbudowy i zwiększania odporności. W większości wypowiedzi skupiono się na efekcie mnożnikowym, jaki Instrument wywiera na gospodarkę, konieczności skoncentrowania działań na wstępie, potrzebie zapewnienia odpowiedzialności za ten proces, m.in. poprzez intensywny dialog z partnerami społecznymi, oraz, oczywiście, na kluczowych celach tych planów: zielonej transformacji, transformacji cyfrowej, spójności społecznej i terytorialnej, równouprawnieniu płci, edukacji, wzmocnieniu systemów opieki zdrowotnej, włączeniu społecznym oraz nowoczesnej i cyfrowej administracji w sektorze publicznym. Prezydencja postanowiła, że wymiana poglądów na temat wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania będzie częstym elementem posiedzeń ministrów.

Na nieformalnej wideokonferencji ministrów gospodarki i finansów, która miała miejsce 16 lutego 2021 r., prezydencja nakreśliła bieżącą sytuację dotyczącą Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a trzy państwa członkowskie przedstawiły projekty swoich planów odbudowy i zwiększania odporności oraz omówiły proces ich przygotowania.

16 marca 2021 r. podczas nieformalnej wideokonferencji ministrów gospodarki i finansów prezydencja zauważyła, że w wielu państwach członkowskich proces przygotowania planów jest już na zaawansowanym etapie, i przypomniała, że szybkie wdrożenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie korzystne dla odbudowy w całej Europie. Komisja z zadowoleniem przyjęła postępy w zakresie planów odbudowy i zwiększania odporności, jakie od poprzedniego posiedzenia poczyniło wiele państw członkowskich, zwróciła jednak uwagę na kwestie, które nadal nie zostały rozwiązane. Chociaż należy przedkładać tylko w pełni gotowe plany, Komisja zaznaczyła, że z zadowoleniem przyjęłaby ich wczesne przedłożenie, dzięki czemu mogłaby je uwzględnić w swojej wiosennej prognozie i co pozwoliłoby na dokonanie wypłaty płatności zaliczkowych na początku drugiego półrocza. Trzy państwa członkowskie zaprezentowały treść oraz stan zaawansowania przygotowań swoich planów odbudowy i zwiększania odporności.

25 lutego 2021 r. ministrowie odpowiedzialni za rynek wewnętrzny i przemysł przeprowadzili debatę orientacyjną w ramach wideokonferencji, której tematem był „Europejski semestr – krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności instrumentem realizacji celów polityki przemysłowej: wzmocnienia jednolitego rynku, dwojakiej transformacji i strategicznej autonomii w otwartej UE”.

Ministrowie skoncentrowali się na znaczeniu zielonej transformacji i transformacji cyfrowej oraz na potrzebie zwiększenia odporności gospodarki UE, przy czym kilku ministrów zwróciło uwagę na znaczenie projektów transgranicznych, a także rolę ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI) w zwiększaniu koordynacji działań państw członkowskich.

To, czy UE wyjdzie silniejsza i odporniejsza z kryzysu związanego z COVID-19, zależy przede wszystkim od dobrego funkcjonowania jednolitego rynku i od uczciwej konkurencji. Ministrowie podkreślili, jak ważne jest zapewnienie swobodnego przepływu towarów i usług na jednolitym rynku.

Uznano, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności stwarza bezprecedensowe możliwości nie tylko, jeśli chodzi o zapewnienie odbudowy i odporności, ale także o pobudzenie innowacji i odpowiedź na wyzwania gospodarcze, środowiskowe i społeczne. Finansowanie publiczne nie byłoby jednak wystarczające, w związku z czym należy uruchomić inwestycje prywatne, zwracając przy tym szczególną uwagę na MŚP.

Ministrowie zasugerowali, by przyjrzeć się słabym punktom i zależności UE od państw trzecich, jeśli chodzi o strategiczne towary, usługi, technologie i infrastrukturę, oraz by określić możliwości wzmocnienia strategicznych globalnych łańcuchów wartości i dywersyfikacji zewnętrznych źródeł dostaw, i jednocześnie podkreślili, że należy ograniczyć krytyczne zależności i wzmocnić strategiczną autonomię UE. Z drugiej strony wielu ministrów podkreśliło, że gospodarka UE opiera się na zasadzie otwartości rynków i bazuje na wielostronnych zasadach i solidnej sieci umów o wolnym handlu.

26 lutego 2021 r. ministrowie odpowiedzialni za badania naukowe przeprowadzili debatę orientacyjną w ramach wideokonferencji na temat planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście europejskiej przestrzeni badawczej, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji i reform.

Ministrowie zgadzali się co do tego, że badania naukowe i innowacje muszą stanowić jeden z głównych elementów odbudowy gospodarczej po kryzysie, nie tylko po to, by stymulować działalność gospodarczą, ale także by przyspieszyć zieloną transformację i transformację cyfrową oraz zwiększyć odporność ogólnosystemową. Reformy strukturalne i inteligentne inwestycje w kontekście planów odbudowy i zwiększania odporności oraz europejskiej przestrzeni badawczej mogą znacznie wzmocnić spójność gospodarczą i społeczną krajów i regionów w UE. Pomogą one także przezwyciężyć wyzwania określone w zaleceniach dla poszczególnych krajów.

Rządy krajowe muszą wykorzystać tę okazję, by poprzez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności pobudzić inwestycje w przynoszące największe korzyści elementy europejskiej przestrzeni badawczej, takie jak poprawa warunków ramowych dla badaczy, polityki w zakresie otwartej nauki, ogólnoeuropejska infrastruktura badawcza, a także zmaksymalizować synergie pomiędzy programami unijnymi oraz między programami unijnymi i krajowymi.

Plany odbudowy i zwiększania odporności mogą obejmować szeroki wachlarz inwestycji w badania naukowe i innowacje oraz reform w tych obszarach, które to inwestycje i reformy mogą odegrać zasadniczą rolę w realizacji celów w zakresie badań i rozwoju oraz wszystkich strategicznych celów europejskiej przestrzeni badawczej uzgodnionych przez Radę. Te inwestycje i reformy powinny przyczyniać się do zwiększenia odporności krajowych systemów badań naukowych i innowacji i ich lepszego przygotowania na wyzwania związane z obecnym kryzysem.

Na nieformalnej wideokonferencji ministrów ds. zatrudnienia i polityki społecznej, która odbyła się 15 marca 2021 r., na podstawie noty orientacyjnej prezydencji przeprowadzono wymianę poglądów na temat polityk zatrudnieniowych i społecznych w europejskim semestrze w kontekście planów odbudowy i zwiększania odporności. Ministrowie odnieśli się do następujących pytań:

1) W jaki sposób reformy i inwestycje w zakresie polityki zatrudnienia i rozwoju umiejętności realizowane w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności mogą wspierać tworzenie dobrej jakości miejsc pracy i możliwości przekwalifikowania zawodowego, w szczególności w kierunku zielonej i cyfrowej gospodarki (zgodnie z zaleceniem Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia i zaleceniem Rady w sprawie wzmocnionej gwarancji dla młodzieży), z myślą o ułatwieniu przejścia od środków nadzwyczajnych do zmiany strukturalnej?

2) Jak można zapewnić, by reformy i inwestycje w zakresie polityki społecznej przewidziane w krajowych planach wspierały sprawiedliwą, inkluzywną i trwałą odbudowę gospodarki, która nikogo nie pozostawia samemu sobie?

Wielu ministrów przyznało, że aspekty społeczne i zatrudnieniowe powinny leżeć u podstaw krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności i podało przykłady reform polityki.

Ministrowie zgodzili się co do tego, że państwa członkowskie wchodzą właśnie w etap przechodzenia od środków nadzwyczajnych i tymczasowych do strukturalnych reform rynku pracy i systemów socjalnych. Polityki zatrudnieniowe i społeczne muszą leżeć u podstaw krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, aby zapewnić inkluzywną, sprawiedliwą i trwałą odbudowę gospodarki, która nikogo nie pozostawia samemu sobie. Wielu ministrów podkreśliło, że należy umożliwić zdobycie odpowiednich umiejętności osobom pracującym i bezrobotnym, tak by mogły one stawić czoła nowym wyzwaniom na rynku pracy w świetle dwojakiej transformacji. Zwłaszcza ludzie młodzi, kobiety i grupy defaworyzowane muszą mieć dostęp do ukierunkowanych szkoleń, by poprawić swoje umiejętności i móc dostosować się do zmian na rynku pracy lub by otrzymać wsparcie przy przechodzeniu do innych bardziej ekologicznych sektorów.

Kilku ministrów przypomniało także o potrzebie zwiększenia odporności krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, ponieważ inkluzywne i zrównoważone systemy zabezpieczenia społecznego mają podstawowe znaczenie dla zapewnienia odpowiednich dochodów i świadczenia usług, zwłaszcza dla osób, które ich najbardziej potrzebują. W tym względzie państwa członkowskie starają się zagwarantować odpowiedni dostęp do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług, w tym edukacji, opieki zdrowotnej, opieki długoterminowej i mieszkań dla wszystkich.

Ministrowie przyznali, że europejski semestr pozostaje głównym instrumentem służącym koordynacji wdrażania i monitorowania polityk zatrudnieniowych i społecznych. Z tego względu domagali się oni utrzymania kluczowej roli Rady EPSCO i jej organów przygotowawczych w tym procesie w przyszłości, bez osłabiania społecznego wymiaru cyklu europejskiego semestru. W szczególności wielu ministrów zwracało również uwagę na konieczność szybkiego powrotu do pełnoprawnego cyklu europejskiego semestru.

Kolejna wymiana poglądów na temat europejskiego semestru odbyła się na nieformalnej wideokonferencji ministrów środowiska 18 marca 2021 r. i skoncentrowała na wkładzie wnoszonym przez plany odbudowy i zwiększania odporności w zieloną transformację oraz na przyszłości europejskiego semestru z perspektywy ochrony środowiska.

Ministrowie zwrócili uwagę na wyjątkowy charakter europejskiego semestru 2021, który ma służyć zapewnieniu koordynacji z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, i przypomnieli, że europejski semestr stwarza wyjątkową okazję do tego, by kwestie środowiskowe włączyć do szerszych polityk gospodarczych i inwestycyjnych. W związku z tym ministrowie pozytywnie odnieśli się do rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2021 r., jako że w pełni opiera się ona na strategii zeszłorocznej, której podstawę stanowił Europejski Zielony Ład i koncepcja konkurencyjnej zrównoważoności.

Zdecydowanie poparto przewidywany w planach odbudowy i zwiększania odporności cel zakładający, że 37 % wydatków zostanie przeznaczonych na cele dotyczące klimatu i różnorodności biologicznej oraz na rzecz zasady „nie czyn poważnych szkód”. Niemniej jednak niektóre delegacje wyraziły obawy co do stosowania się do tej zasady i pytały o sposób, w jaki Komisja będzie oceniać jej przestrzeganie oraz wkład wnoszony przez projekty w realizację celu klimatycznego wynoszącego 37 %.

W związku z trudnymi wyborami i skomplikowanymi decyzjami, które trzeba będzie uzgodnić w przyszłości, ministrowie doszli do wniosku, że europejski semestr to w dalszym ciągu najlepszy mechanizm umożliwiający koordynację polityk gospodarczych i społecznych, określanie najważniejszych wyzwań polityki strukturalnej i monitorowanie wdrażania reform. Pozwala on też na monitorowanie postępów w realizacji odpowiednich celów zrównoważonego rozwoju i ogólnych celów Zielonego Ładu.

W tym kontekście ministrowie przyznali, że choć krótkoterminową odbudowę należy traktować priorytetowo, nie powinno to jednak wpływać na długoterminowe zobowiązania do zapewnienia bardziej zrównoważonej gospodarki. Ministrowie stwierdzili, że UE musi zapewnić, by wymagania, jakie stawiamy naturze, nie przekraczały jej możliwości. Ważne jest, by w ramach przyszłych europejskich semestrów takie zobowiązania i cele środowiskowo-klimatyczne zostały utrzymane.

Uznając parlamentarny wymiar europejskiego semestru, prezydencja uczestniczyła również we wspólnej debacie z Parlamentem Europejskim na temat europejskiego semestru (10 marca 2021 r.) i wspólnie z Parlamentem Europejskim zorganizowała Konferencję na temat europejskiego semestru i Międzyparlamentarną Konferencję ds. Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego w Unii Europejskiej podczas Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego (22 lutego 2021 r.).