

Bruksela, 23 maja 2023 r.
(OR. en)

9481/23

SOC 323
EMPL 209
ECOFIN 443

NOTA

Od:	Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Wprowadzenie ram konwergencji społecznej do europejskiego semestru – Najważniejsze przesłania Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej

Delegacje otrzymują w załączeniu najważniejsze przesłania Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej dotyczące ram konwergencji społecznej, sporządzone w oparciu o sprawozdanie wspólnej grupy roboczej Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej.

Najważniejsze przesłania zostały przyjęte zgodnie z regulaminem wewnętrznym komitetów przygotowawczych na ich wspólnym posiedzeniu 12 maja 2023 r., z myślą o posiedzeniu Rady (EPSCO) 12 czerwca 2023 r.

Pełne sprawozdanie zamieszczono w dok. 9481/23 ADD 1.



Wprowadzenie ram konwergencji społecznej do europejskiego semestru

Najważniejsze przesłania Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej

Wprowadzenie

1. **Pozytywna konwergencja społeczna jest jednym z podstawowych celów Unii zapisanych w Europejskim filarze praw socjalnych, co przywódcy UE potwierdzili w deklaracji z Porto z 8 maja 2021 r.** Jak określono w Programie strategicznym na lata 2019–2024, wdrożenie filaru powinno być jednym z kluczowych priorytetów na szczeblu unijnym i krajowym, z należyтым uwzględnieniem odpowiednich kompetencji oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności. W tym kontekście europejski semestr, jako unijne ramy koordynacji i nadzoru polityki gospodarczej, fiskalnej, polityki zatrudnienia i polityki społecznej – zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, odgrywa kluczową rolę we wspieraniu wdrażania filaru w państwach członkowskich.

2. **Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej** zastanawiały się nad sposobami wzmocnienia społecznego wymiaru europejskiego semestru, na podstawie mandatów otrzymywanych kolejno od prezydencji francuskiej, czeskiej i szwedzkiej i w oparciu o inicjatywę Belgii i Hiszpanii na rzecz wprowadzenia procedury dotyczącej zakłóceń równowagi społecznej, przedstawioną na posiedzeniu Rady EPSCO w październiku 2021 r. W opinii Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej z 16 maja 2022 r.¹ 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. Niniejsze najważniejsze przesłania, wraz z pełnym sprawozdaniem przedstawionym w załączniku, mają na celu poinformowanie Rady o pogłębionej analizie prowadzonej w okresie od października 2022 r. do maja 2023 r. z myślą o zidentyfikowaniu sposobów na wzmocnienie społecznego wymiaru semestru, z uwzględnieniem poglądów wyrażonych uprzednio w odnośnej opinii.
3. **We wrześniu 2022 r. Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej uzgodniły, że ustanowią specjalną wspólną grupę roboczą, której zadaniem będzie dalsze analizowanie kwestii, o których mowa w ich opinii opracowanej na posiedzenie Rady EPSCO w czerwcu 2022 r.** W okresie od października 2022 r. do marca 2023 r. grupa robocza, składająca się z przedstawicieli 21 państw członkowskich² i Komisji, prowadziła dalsze dyskusje metodologiczne oraz operację pilotażową na temat tego, jak nowe ramy mogłyby być zorganizowane i jak mogłyby funkcjonować. Dyskusje dotyczące operacji pilotażowej oparte był na serii dokumentów określających stanowisko w zakresie ogólnej struktury oraz na przygotowanych przez służby Komisji spreparowanych dokumentach³, a także na kilku notach przygotowanych przez sekretariat, mających na celu omówienie fikcyjnych ale realistycznych przykładów, aby określić poglądy uczestniczących państw członkowskich.

¹ Dok. 9222/22:

² Udział w grupie roboczej był dobrowolny. O udział w niej poprosiły następujące państwa członkowskie : BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK.

³ W celu wsparcia projektu pilotażowego służby Komisji przygotowały specjalne dokumenty służące jako przykłady sposobów wdrażania ram konwergencji społecznej na poszczególnych etapach. Dokumenty te to: przykład nowej sekcji wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, przykład sprawozdania na temat konwergencji społecznej, spreparowany tekst prawny zalecenia dla poszczególnych krajów z odwołaniem do nowych ram w motywach, a także spreparowany tekst konkluzji Rady w sprawie konwergencji społecznej w Unii.

Po przeanalizowaniu sprawozdania przygotowanego przez grupę roboczą i w oparciu o dyskusje przeprowadzone na forum działających w ramach komitetów podgrup ds. wskaźników, Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej zatwierdzają następujące wnioski, odnosząc jednocześnie różny stopień ich poparcia przez państwa członkowskie:

Definicja i zakres ewentualnych ram konwergencji społecznych

4. **Wprowadzenie ram konwergencji społecznej może w szczególności stanowić okazję do ustanowienia bardziej ustrukturyzowanej i pogłębionej analizy zmian w obszarach zatrudnienia i sytuacji społecznej na szczeblu krajowym i unijnym w ramach rocznego cyklu semestru**, zwłaszcza w oparciu o metodykę stosowaną we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu odnośnie do wskaźników podstawowych tablicy wskaźników społecznych. Ramy zapewniłyby wartość dodaną w zakresie analizy ogólnych zagrożeń i wyzwań związanych z pozytywną konwergencją społeczną w Unii oraz lepszego wyeksponowania tych zagrożeń i wyzwań. Nie powinny przekładać się na nadmierne dodatkowe obciążenia administracyjne, a jednocześnie mogłyby przyczynić się do dalszego udoskonalenia stosowanych przez komitety narzędzi monitorowania.

Ewentualne włączenie do europejskiego semestru

5. **Zgodnie z wyżej wymienionym celem i nie przesądzając o porozumieniu politycznym co do wprowadzenia przedmiotowego mechanizmu, ramy konwergencji społecznej służyłyby Komisji do przeprowadzenia dwustopniowej analizy.** Po pierwsze w swoim corocznym wniosku w sprawie wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu Komisja oceniałaby istnienie ogólnych *zagrożeń* dla pozytywnej konwergencji społecznej we wszystkich państwach członkowskich w oparciu o interpretację wskazań z tablicy wskaźników społecznych i wskazywałaby państwa członkowskie wymagające dalszej analizy. Następnie służby Komisji publikowałyby „sprawozdania na temat konwergencji społecznej” dla tych państw członkowskich, w przypadku których stwierdzono zagrożenia w tym obszarze. Obejmowałyby one pogłębioną analizę poszczególnych krajów mającą na celu ustalenie, czy istnieją rzeczywiste wyzwania dla pozytywnej konwergencji społecznej w Unii.

6. **Podczas analizy pierwszego stopnia dokonywanej w ramach wniosku dotyczącym wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu obecna metodyka stosowana do tablicy wskaźników społecznych powinna zostać uzupełniona o kryteria⁴ służące identyfikacji ogólnych zagrożeń** dla pozytywnej konwergencji społecznej w poszczególnych państwach członkowskich, które należałoby poddać pogłębionej analizie. Kryteria te służyłyby agregacji wyników poszczególnych wskaźników podstawowych tablicy wyników i wsparciu wstępnej oceny ogólnych potencjalnych zagrożeń dla pozytywnej konwergencji społecznej w każdym państwie członkowskim. Choć stosowanie prostych kryteriów może zapewnić większe zrozumienie, co się tyczy procesu corocznej identyfikacji państw członkowskich, kilku delegatów zauważyło, że ocenianie zagrożeń dla pozytywnej konwergencji społecznej wymagałoby dłuższej perspektywy czasowej, którą należałoby zatem uznać za jedną z cech wybranych kryteriów.
7. **Analiza drugiego stopnia przeprowadzana przez służby Komisji w ramach sprawozdań na temat konwergencji społecznej opierałaby się na obszernych danych ilościowych i jakościowych oraz na odpowiednim uwzględnieniu działań politycznych podjętych na szczeblu krajowym w celu wyeliminowania stwierdzonych zagrożeń dla pozytywnej konwergencji społecznej.** W szczególności, oprócz wyników tablicy wskaźników społecznych, Komisja wykorzystywałaby pełne spektrum narzędzi monitorowania i ram analitycznych uzgodnionych w ramach semestru, w stosownych przypadkach uzupełnionych o informacje jakościowe i źródła krajowe. Obejmowałoby to m. in. analizy tendencji bezwzględnych wskaźników w perspektywie średniookresowej, postępy w realizacji krajowych celów na 2030 r. w zakresie zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także dane z innych odpowiednich wskaźników UE (w tym ze wskaźników dodatkowych tablicy wskaźników społecznych zaproponowanych przez Komisję Europejską w Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych). Podobnie jak w przypadku innych analiz dotyczących poszczególnych krajów przeprowadzanych w szerszych ramach europejskiego semestru, ważne jest, aby zapewnić dwustronne konsultacje z państwami członkowskimi w sprawie dotyczących ich sprawozdań na temat konwergencji społecznej przed ich publikacją, a także komplementarność ze sprawozdaniami krajowymi, które są publikowane na późniejszym etapie cyklu semestru.

⁴ Z szeroko zakrojonych symulacji omówionych w ramach grupy roboczej wynika, że delegaci poparliby raczej coroczną identyfikację państw członkowskich wymagających pogłębionej analizy dokonywanej z zastosowaniem ustalonego wcześniej progu bazującego na (i) liczbie podstawowych wskaźników tablicy wskaźników społecznych uznanych za wykazujące poziom „krytyczny” lub „wymagający obserwacji” w danym roku oraz (ii) liczbie wskaźników, których poziom wykazuje dwa następujące po sobie pogorszenia w ramach klasyfikacji wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu.

8. **Sprawozdania na temat konwergencji społecznej mogłyby być wykorzystywane jako podstawa corocznych działań Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej w zakresie wielostronnego nadzoru, aby informować Radę o wyzwaniach dla pozytywnej konwergencji społecznej.** Włączenie ram konwergencji społecznej do działań w zakresie wielostronnego nadzoru mogłoby przyczynić się do wspólnego rozumienia wyzwań związanych z pozytywną konwergencją społeczną i powiązanych działań politycznych, a jednocześnie zapewnić pogłębioną perspektywę dla poszczególnych krajów. Jak wynika z symulacji omawianych na forum grupy roboczej, kilku delegatów zgadza się, iż takie włączenie mogłoby również stanowić okazję do usprawnienia i ustabilizowania podejścia stosowanego przez komitety w ramach ich działań nadzorczych bez znacznego zwiększenia obciążeń administracyjnych⁵.
9. **Na podstawie wniosków wyciągniętych z działań w zakresie wielostronnego nadzoru większość delegatów poparłaby wprowadzenie nowych konkluzji Rady w sprawie konwergencji społecznej w Unii, które Rada EPSCO przyjmowałaby każdego roku w czerwcu.** W opinii przedstawionej w czerwcu 2022 r. podkreślono już, że komitety z zadowoleniem przyjęły „cel polegający na utrzymaniu zrównoważonej reprezentacji wymiaru zatrudnienia oraz wymiarów społecznych, gospodarczych i fiskalnych europejskiego semestru, poprzez wzmocnienie roli Rady EPSCO w zarządzaniu nim”. Delegaci opowiadający się za nowymi konkluzjami Rady podkreślali, że poprzez odnotowanie ustaleń dokonanych dzięki ramom konwergencji społecznej, konkluzje te mogłyby zwiększyć polityczną widoczność wymiaru społecznego w europejskim semestrze i przyczynić się do poprawy wyników w dziedzinie zatrudnienia i sytuacji społecznej na szczeblu krajowym i unijnym. Kilku delegatów nadal wyrażało obawy co do liczby dokumentów, które należy przygotowywać w kontekście europejskiego semestru i opowiadało się za uproszczonym podejściem, podkreślając, że każdy dokument musi mieć jasno określony cel.

⁵ W latach 2020–2023 Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej dostosowywały co roku swoje podejście do wielostronnego nadzoru, aby uwzględnić zmiany strukturalne dokonywane w europejskim semestrze. Połączenie ram konwergencji społecznej z działaniami w zakresie wielostronnego nadzoru umożliwiłoby omówienie na jednym posiedzeniu całego zestawu wyzwań występujących w państwach członkowskich poddanych analizie w ramach sprawozdania na temat konwergencji społecznej. W porównaniu z podejściami stosowanymi w ostatnich latach mogłoby to prowadzić do zmniejszenia liczby przeglądów dotyczących poszczególnych krajów.

10. **Stwierdzenie istnienia wyzwań za pośrednictwem ram konwergencji społecznej nie powinno automatycznie ani bezpośrednio prowadzić do opracowania wniosków dotyczących zaleceń dla poszczególnych krajów.** W zakresie, w jakim teksty prawne zaleceń dla poszczególnych krajów odnoszą się do pozytywnej konwergencji społecznej w Unii, powinny one zawierać odpowiednie odniesienia do nowych ram stanowiących podstawę analityczną.

W świetle wyżej wymienionych wniosków i po przeanalizowaniu sprawozdania przedstawionego w załączniku, 12 maja 2023 r. komitety zakończyły ocenę sposobów wzmocnienia społecznego wymiaru europejskiego semestru poprzez ewentualne wprowadzenie ram konwergencji społecznej:

11. **Komitety ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej z zadowoleniem przyjmują mającą pozytywny wydźwięk propozycję służby Komisji dotyczącą „ram konwergencji społecznej” (zamiast „procedury dotyczącej zakłóceń równowagi społecznej”), której celem jest lepsze identyfikowanie i ocena zagrożeń i wyzwań dla pozytywnej konwergencji społecznej w Unii.** Ogólnie rzecz biorąc, stanowiska państw członkowskich odzwierciedlają szeroki konsensus w odniesieniu do podstawowej koncepcji pozytywnej konwergencji społecznej, włączenia ram do struktury europejskiego semestru, a także aspektów technicznych, które można by wykorzystywać do ułatwienia identyfikacji państw członkowskich wymagających pogłębionej analizy. W tym kontekście większość państw członkowskich z zadowoleniem przyjęłaby dwuetapowe podejście analityczne zastosowane przez Komisję, w ramach którego ustalenia omawia się w ramach prowadzonych przez komitety działań dotyczących wielostronnego nadzoru z myślą o poinformowaniu Rady o sytuacji w zakresie konwergencji społecznej w Unii; ustalenia te uwzględnia się we wnioskach dotyczących zaleceń dla poszczególnych krajów.

12. **Szczególną uwagę zwrócono na wartość dodaną wynikającą z wprowadzenia ram konwergencji społecznej, przy czym stopień poparcia dla nich wśród państw członkowskich jest zróżnicowany.** Służby Komisji, a także większość państw członkowskich, zwracają uwagę na korzyści płynące z bardziej ustrukturyzowanych ram monitorowania zatrudnienia i sytuacji społecznej, a także na możliwość zintensyfikowania corocznych działań komitetów Rady EPSCO w zakresie wielostronnego nadzoru poprzez większe skupienie się na wyzwaniach mających wpływ na konwergencję społeczną oraz możliwość rozważenia technicznych udoskonaleń analizy przeprowadzanej z wykorzystaniem tablicy wskaźników społecznych i stosowanej w odniesieniu do tej analizy metodyki we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu. Większość państw członkowskich podkreślała również korzyści w postaci zwiększenia politycznej widoczności wyzwań związanych z zatrudnieniem i kwestiami społecznymi, a także osiągnięcia bardziej kompleksowego rozumienia sytuacji w zakresie konwergencji społecznej w Unii.
13. **Niemniej jednak niektóre państwa członkowskie nadal nie są przekonane co do tego, czy ramy konwergencji społecznej znacznie poprawiłyby identyfikację wyzwań, a przy tym czy potencjalnie nie powodują ryzyka zwiększenia obciążenia administracyjnego.** W tym kontekście za jeden z kluczowych priorytet uznano wznowienie wysiłków na rzecz modernizacji narzędzi monitorowania komitetów, które są obecnie poddawane przeglądowi, zwłaszcza jeżeli uzgodnione zostanie ustanowienie ram konwergencji społecznej. Niektóre państwa członkowskie zauważyły również, że choć działania komitetów Rady EPSCO w zakresie wielostronnego nadzoru mogą przynieść korzyści z włączenia ich do przedmiotowych ram, poziom koordynacji wymagany na szczeblu krajowym do kompleksowego omówienia wyzwań związanych z pozytywną konwergencją społeczną może wymagać usprawnień i powinien zostać przetestowany w praktyce.

14. **Ewentualne wprowadzenie ram konwergencji społecznej ma być zgodne ze zintegrowanym podejściem w ramach europejskiego semestru, jak określono we wnioskach Komisji dotyczących zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego.** Choć wnioski ustawodawcze przedstawione przez Komisję w kwietniu 2023 r. zapewniają nową podstawę przyszłego nadzoru poprzez wprowadzenie krajowych średnioterminowych planów fiskalno-strukturalnych łączących polityki fiskalne i polityki w zakresie reform i inwestycji oraz roczne sprawozdania z postępów w celu monitorowania dokonanych postępów, nie pociągają za sobą zmian głównych cech rocznego cyklu europejskiego semestru. Ramy konwergencji społecznej nie mają na celu ingerowania w procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej i nie pociągają za sobą żadnych zmian w tej procedurze i wskaźnikach stosowanych w tym procesie. Ewentualne nowe ramy konwergencji społecznej byłyby spójne ze zintegrowanym podejściem do nadzoru polityki w ramach semestru i przyczyniłyby się do silniejszej i skuteczniejszej jej koordynacji. Stanowiłyby sposób realizacji celu wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych i celu zapewnienia zintegrowanego charakteru europejskiego semestru, które to cele określono we wnioskach Komisji w sprawie ram zarządzania gospodarczego z 26 kwietnia 2023 r. W szczególności pogłębiona analiza Komisji dotycząca specyficznych dla danego kraju wyzwań w zakresie rynku pracy, umiejętności i spraw społecznych oraz wzmocniony nadzór wielostronny ze strony EPSCO i jego komitetów doradczych wprowadzone w oparciu o ramy konwergencji społecznej przyczyniłyby się również do wzmocnienia, w stosownych przypadkach, analitycznych podstaw rozważań Komisji na temat ewentualnych wniosków w sprawie zaleceń dla poszczególnych krajów oraz stały się częścią procesu opracowywania polityk przez państwa członkowskie w kontekście europejskiego semestru o bardziej zintegrowanym charakterze.
-