

Bruksela, 7 czerwca 2019 r.
(OR. en)

9879/19

SOC 407
EMPL 304
ECOFIN 538
EDUC 256

NOTA

Od:	Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Europejski semestr: nota horyzontalna na temat zatrudnieniowych i społecznych aspektów zaleceń dla poszczególnych krajów <i>Deбата orientacyjna</i>

Delegacje otrzymują w załączeniu horyzontalną notę informacyjną przygotowaną przez Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej jako wkład w debatę orientacyjną.

Pakiet zaleceń dla poszczególnych krajów 2019, kluczowe przesłania z nadzoru wielostronnego 2018–2019 i podsumowanie dziesięciu lat strategii „Europa 2020”**Rozdział 1: Przygotowane przez Komisję propozycje zaleceń dla poszczególnych krajów na 2019 r.**

Oczekuje się, że gospodarka europejska będzie nadal doświadczać wzrostu gospodarczego w bieżącym i przyszłym roku, choć tempo tego wzrostu będzie wolniejsze. Inwestycje sektora prywatnego powróciły do poziomu sprzed kryzysu i nadal się zwiększają, choć w wolniejszym tempie, natomiast inwestycje publiczne są nadal na niższym poziomie niż przed kryzysem. Zatrudnienie osiągnęło najwyższy odnotowany dotąd poziom, choć wśród państw członkowskich odnotowuje się znaczne różnice. Dług publiczny ogółem, choć nadal wyraźnie większy niż przed kryzysem, zmniejszył się.

Komisja wskazuje, że ma miejsce korekta zakłóceń równowagi makroekonomicznej, konieczne są jednak dalsze działania polityczne. Duże deficyty obrotów bieżących udało się skorygować; jednocześnie kilka państw członkowskich ma wciąż duże nadwyżki na rachunku obrotów bieżących mimo oznak niewielkiej korekty. Komisja ocenia, że państwa członkowskie, w których występuje deficyt obrotów bieżących lub wysoki poziom zadłużenia zewnętrznego, powinny nadal działać na rzecz poprawy konkurencyjności, a państwa członkowskie mające wysokie nadwyżki na rachunku obrotów bieżących powinny poprawić warunki w zakresie wzrostu płac i inwestycji.

Po 8 latach europejskiego semestru poziom wdrażania reform jest nadal nierówny. Komisja wskazuje, że we wdrażaniu ponad dwóch trzecich zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych do roku 2018 poczyniono co najmniej „pewien postęp”. Roczne postępy we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów na 2018 r. są mniejsze niż w poprzednich latach. Z uwagi na utrzymujące się wyzwania gospodarcze i społeczne oraz ryzyko pogorszenia się perspektyw gospodarczych położenie większego nacisku na reformy i lepsze wdrażanie reform mają kluczowe znaczenie dla wzmacniania odporności gospodarek UE, zwiększenia stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, likwidowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz zapewniania trwałej konwergencji gospodarczej i społecznej.

W propozycjach zaleceń dla poszczególnych krajów w 2019 r. Komisja zachęca państwa członkowskie do zwiększania potencjału wzrostu poprzez modernizowanie gospodarek i dalsze wzmacnianie odporności. W propozycjach zaleceń ponownie propaguje się ideę „trzech fundamentów wzrostu gospodarczego”, którymi są: (i) pobudzanie inwestycji, (ii) prowadzenie skutecznych reform wspierających trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, oraz (iii) racjonalna polityka fiskalna. Komisja podkreśla potrzebę zarówno większej dynamiki reform, jak i nadania priorytetowego charakteru reformom zorientowanym na trwały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Obejmuje to zwiększenie wpływu i skali innowacji oraz zapewnienie jakości i dopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy. Aby złagodzić wpływ wolniejszego wzrostu gospodarczego na zatrudnienie i poziom nierówności, konieczne jest wspieranie włączenia społecznego, ochrona i promowanie inwestycji oraz podnoszenie jakości finansów publicznych. Zalecenia dla poszczególnych krajów opracowane na ten rok kładą szczególny nacisk na ułatwianie inwestycji. Wszystkie państwa członkowskie otrzymały projekt zalecenia dotyczącego inwestycji. Rada uznała już, że inwestycje mają kluczowe znaczenie dla realizacji unijnego celu, jakim jest przejście do niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym¹, i potwierdziła, że należy priorytetowo potraktować dalsze reformy strukturalne, aby usunąć przeszkody utrudniające inwestycje, zwiększyć potencjał wzrostu gospodarczego, jeszcze bardziej poprawić otoczenie instytucjonalne i biznesowe oraz zwiększyć zarówno wydajność administracji, jak i jakość regulacji².

Finanse publiczne i podatki: W propozycjach zaleceń apeluje się do państw członkowskich, które mają wysoki poziom długu publicznego, by odbudowały bufory fiskalne, a do tych państw członkowskich, które dysponują przestrzenią fiskalną i u których poziom inwestycji uznano za niski – by zwiększały inwestycje publiczne. Starzenie się społeczeństwa tworzy wyzwania w zakresie stabilności i adekwatności świadczeń i wymaga przeprowadzenia reform systemów emerytalnych i opieki zdrowotnej, co zostało ujęte w zaleceniach dla niektórych państw członkowskich.

¹ Europejski semestr 2019 – roczna analiza wzrostu gospodarczego: makroekonomiczne i fiskalne wytyczne dla państw członkowskich – konkluzje Rady Ecofin.

² Konkluzje Rady Ecofin w sprawie szczegółowych ocen sytuacji i realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów na 2018 r.

Rynek pracy, edukacja i polityka społeczna: Choć warunki na rynku pracy nadal się poprawiają, to między krajami, regionami i grupami ludności nadal występują istotne różnice, przy czym w niektórych państwach członkowskich odnotowuje się niedobory siły roboczej, a w innych nadal występuje problem wysokiego bezrobocia. Tempo wzrostu płac jest zróżnicowane, a ogólnie w strefie euro zmiany płac realnych są umiarkowane. Proponowane zalecenia dla poszczególnych krajów propagują ukierunkowane inwestycje w celu zwiększenia skuteczności aktywnych polityk rynku pracy. Niektórym państwom członkowskim zaleca się ponadto, aby problemem dużej liczby pracowników zatrudnionych na podstawie umów na czas określony lub w oparciu o niestandardowe formy zatrudnienia zajęły się na przykład poprzez propagowanie przechodzenia do zatrudnienia na czas nieokreślony. W kilku zaleceniach zwrócono uwagę na utrzymujące się różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn wynikające często z braku przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej.

Dla stymulowania produktywności i wzrostu gospodarczego kluczowe znaczenie ma inwestowanie w kapitał ludzki. Proponowane zalecenia propagują wzmacnianie systemów kształcenia i szkolenia w wielu państwach członkowskich, w tym poprzez dostosowanie tych systemów do potrzeb rynku pracy, propagowanie uczenia się dorosłych i poprzez zwiększanie zdolności w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego. Potrzebne są dodatkowe wysiłki na rzecz poprawy jakości i włączającego charakteru systemów kształcenia i szkolenia.

Skala ubóstwa się zmniejsza, ale w niektórych państwach członkowskich pozostaje na wysokim poziomie, również w przypadku osób pracujących. Ponadto niektóre słabsze grupy społeczne, takie jak dzieci, osoby z niepełnosprawnościami i osoby ze środowisk migracyjnych, nadal mierzą się z utrzymującymi się wyzwaniami. W wielu zaleceniach proponuje się poprawę zasięgu, adekwatności i skuteczności systemów ochrony socjalnej, w tym poprzez systemy dochodu minimalnego, a także wspieranie dostępu do wysokiej jakości usług socjalnych. W zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2019 r. priorytetowo traktuje się kwestię poprawy adekwatności i stabilności systemów emerytalnych, a także zapewnienia dostępnych dla wszystkich obywateli, zrównoważonych i przystępnych cenowo systemów opieki zdrowotnej wysokiej jakości.

Inwestycje, polityka konkurencji oraz poprawa otoczenia biznesowego w celu zapewnienia wyższej wydajności: Proponowane zalecenia kładą dodatkowy nacisk na inwestycje w celu określenia priorytetów inwestycyjnych o najwyższej rentowności makroekonomicznej i uwzględniają różnice regionalne i terytorialne. Określają również regulacyjne i strukturalne przeszkody hamujące inwestycje zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego oraz potencjał długoterminowego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komisja propaguje również możliwość wykorzystania funduszy UE, by wspomóc realizowanie potrzeb inwestycyjnych wskazanych w proponowanych zaleceniach dla poszczególnych krajów. Ponieważ proponuje się silniejsze powiązanie polityczne europejskiego semestru z finansowaniem UE na lata 2021–2027, fundamentalne znaczenie będzie mieć programowanie funduszy spójności na kolejny okres. Dialog z władzami krajowymi właśnie się rozpoczął, a Komisja podkreśla, że proponowane zalecenia stanowią ramy analityczne pomagające w programowaniu funduszy UE.

Kolejne priorytety reform strukturalnych przedstawione przez Komisję obejmują zwiększenie stabilności finansowej i ograniczenie liczby kredytów zagrożonych, rozwiązanie problemu wąskich gardeł w podaży mieszkań, zajęcie się przepisami sektorowymi oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych.

Rada zaapelowała do państw członkowskich, by wykorzystały relatywnie sprzyjający klimat gospodarczy i przyspieszyły realizację reform strukturalnych, aby wzmocnić trwałość i zrównoważony wzrost, wyeliminować zakłócenia równowagi makroekonomicznej oraz zapewnić trwałą konwergencję gospodarczą i społeczną.

Rozdział 2: Kluczowe przesłania dotyczące polityki dotyczącej zatrudnienia i polityki społecznej – wnioski z wielostronnego nadzoru reform politycznych państw członkowskich

Poziom zatrudnienia jest na najwyższym notowanym w historii poziomie i nadal rośnie, choć w wolniejszym tempie, dlatego też coraz ważniejsze jest, by miejsca pracy charakteryzowały się dobrą jakością, były odpowiednio opłacane i opierały się na bezpiecznych i elastycznych umowach. Ma to zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, by korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego były dzielone szerzej między wiele grup: nikt nie powinien zostać pominięty. Docieranie do grup o wynikach poniżej średniej i do najbardziej potrzebujących osób oraz koncentrowanie się na stałym inwestowaniu w edukację i umiejętności pozwoliłoby na dalsze postępy na drodze do większego uczestnictwa obywateli w rynku pracy i życiu społecznym i dawałoby szansę na dostosowanie się do zmieniającego się świata pracy, a jednocześnie wsparłoby konkurencyjność naszych gospodarek.

Choć ubóstwo i wykluczenie społeczne ogólnie wykazują jasną tendencję spadkową, nadal utrzymują się w wielu państwach członkowskich, regionach i grupach; zjawiska te przechodzą często z pokolenia na pokolenie. Rynki pracy i społeczeństwa szybko się zmieniają, a z globalizacji, rewolucji cyfrowej, ewoluujących modeli pracy oraz przeobrażeń środowiskowych, demograficznych i społecznych wynikają nowe możliwości i nowe wyzwania. Wyzwania, takie jak nierówności, bezrobocie długotrwałe i bezrobocie młodzieży, a także zapewnianie sprawiedliwości międzypokoleniowej, są często podobne w różnych państwach członkowskich, chociaż występują w różnym natężeniu.

W tym kontekście, podczas opracowywania polityk we wszystkich istotnych dziedzinach przewodnimi zasadami powinny pozostać ochrona socjalna, włączenie społeczne, a także zrównoważoność. Dostęp do ochrony socjalnej i usług społecznych powinien być prawem, z którego korzystać mogą wszyscy obywatele, a jednocześnie należy utrzymywać zachęty do pracy dla osób zdolnych do jej wykonywania. Aby zapewnić dobrostan wszystkich Europejczyków i radzić sobie z presją demograficzną, potrzebne są adekwatne i stabilne systemy emerytalne, sprzyjająca włączeniu społecznemu edukacja wysokiej jakości oraz inwestycje w systemy opieki nad dziećmi, opieki zdrowotnej i długoterminowej gwarantujące dostęp do terminowej, przystępnej cenowo opieki wysokiej jakości.

Wielostronny nadzór, który polega na wzajemnym ocenianiu – w ramach komitetów doradczych Rady EPSCO – stanu prac w zakresie wdrażania reform w państwach członkowskich, jest jednym z głównych zadań Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej w kontekście procesu europejskiego semestru. Nadzór ten odgrywa zasadniczą rolę w ramach europejskiego semestru – zapewnia, aby baza wiedzy i konsensus polityczny osiągnięty w Radzie w zakresie powiązanych wyzwań były wykorzystywane do oceny reform państw członkowskich i wspierania tych reform.

W ramach cyklu nadzoru wielostronnego na lata 2018–2019 wspomniane komitety stwierdziły, że państwa członkowskie nadal podejmują wysiłki na rzecz reform, ale postępy w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów z 2018 r. są zróżnicowane w zależności od państwa członkowskiego i obszaru polityki. Z uwagi na bieżące perspektywy gospodarcze komitety podkreślają, że istnieje pilna potrzeba, aby państwa członkowskie odnowiły i przyspieszyły swoje reformy w celu uzyskania pozytywnej konwergencji społecznej i zwiększenia odporności gospodarczej. Należy w jak najszerszym zakresie zachęcać do wzajemnego uczenia się, które sprzyja wymianie najlepszych praktyk między państwami członkowskimi.

W tym kontekście Europejski filar praw socjalnych powinien funkcjonować jako drogowskaz dla szerszych wysiłków podejmowanych w ramach europejskiego semestru na rzecz stworzenia bardziej włączającego i zrównoważonego modelu wzrostu gospodarczego poprzez zwiększenie konkurencyjności Europy i uczynienie jej lepszym miejscem do inwestowania, tworzenia miejsc pracy i wspierania spójności społecznej przy poszanowaniu kompetencji krajowych. Postęp gospodarczy i społeczny są ze sobą ściśle powiązane. W związku z tym należy w dalszym ciągu korzystać ze stosowanego w semestrze europejskim całościowego podejścia do ukierunkowywania wysiłków na ocenę i wspieranie reform państw członkowskich oraz na struktury i jakość ich szerzej pojętych działań w zakresie kombinacji polityki budżetowej i monetarnej.

Rozdział 3: Postępy w realizacji celów strategii „Europa 2020”

Rozpoczęta prawie 10 lat temu strategia „Europa 2020” kładzie nacisk na inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu jako sposób na wzmocnienie gospodarki UE, sprzyjanie tworzeniu miejsc pracy i promowanie spójności społecznej oraz przygotowanie do wyzwań w nadchodzącym dziesięcioleciu. Główne cele obejmują pięć obszarów: zatrudnienie, badania i rozwój, zmiana klimatu i energia, edukacja, ubóstwo i wykluczenie społeczne. W kontekście zmiennych warunków gospodarczych, jakie wystąpiły w ciągu tego dziesięciolecia, cele strategii „Europa 2020” udało się zrealizować z różnym powodzeniem.

Od 2008 r. poczyniono znaczne postępy w obszarze *zmiany klimatu i energii*, jednak wiele pozostaje jeszcze do zrobienia: cel polegający na obniżeniu emisji gazów cieplarnianych o 20 % w stosunku do poziomu z 1990 r. został osiągnięty i możliwe jest osiągnięcie bardziej ambitnego wyniku. Różnica względem celu dotyczącego udziału energii ze źródeł odnawialnych w wysokości 20 % systematycznie się zmniejsza i jeśli obecna tendencja się utrzyma, zostanie zlikwidowana do 2020 r. Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto wyniósł w 2017 r. 17 %³ – od 2008 r. wzrastał rocznie średnio o 5,5 %. Podobne postępy poczyniono w zakresie celu dotyczącego wzrostu efektywności energetycznej o 20 %, który powinien zostać osiągnięty do 2020 r., jeśli utrzymają się obecne tendencje.

³ Dane za 2017 r. to ostatnie dostępne dane Eurostatu.

Pozytywne zmiany odnotowuje się także w dziedzinie **edukacji**. Według najnowszych danych cel dotyczący podniesienia do 40 % odsetka osób w wieku 30–34 lat, które posiadają wyższe wykształcenie, został przekroczony⁴ w 2018 r., choć kilka państw członkowskich nadal nie osiągnęło swoich celów krajowych. Odsetek osób wcześniej kończących naukę w wieku 18–24 zmniejszał się stale od 2010 r. i jest jedynie około pół punktu procentowego wyższy niż zakładany cel w wysokości 10 %⁵. Jednak wydaje się, że pozytywna tendencja w tym zakresie straciła na dynamice w ciągu ostatnich kilku lat i aby osiągnąć ten cel, konieczne będą dalsze wysiłki polityczne.

Dzięki obserwowanemu w ostatnich latach zwiększonemu uczestnictwu w rynku pracy i ożywieniu gospodarczemu sprzyjającemu tworzeniu miejsc pracy cel polegający na uzyskaniu **wskaźnika zatrudnienia** na poziomie 75 % może zostać osiągnięty, jeśli utrzyma się pozytywna tendencja odnotowywana od drugiej połowy 2013 r.⁶ W istocie niektóre państwa członkowskie już przekroczyły ten docelowy poziom. Aktywność zawodowa starszych pracowników i kobiet to nadal siła napędowa większego uczestnictwa w rynku pracy. Jednak tym pozytywnym zmianom towarzyszą wciąż niskie wskaźniki zatrudnienia w niektórych państwach członkowskich i wśród niektórych grup ludności, co świadczy o możliwościach przyspieszenia reform mających na celu lepsze funkcjonowanie rynków pracy.

W kontekście poprawy wyników gospodarczych i wzrostu zatrudnienia odnotowano wyraźną poprawę sytuacji społecznej. Jednak nadal istnieją wyzwania związane z osiągnięciem celu polegającego na zmniejszeniu liczby osób zagrożonych **ubóstwem i wykluczeniem społecznym** o 20 milionów. Liczba osób zagrożonych zwiększała się w pierwszych latach realizacji strategii, szczególnie w okresie kryzysu, a następnie zaczęła powoli spadać, począwszy od 2012 r. Od 2016 r. odnotowuje się bardziej znaczące postępy – w ciągu jednego roku ponad 5 mln osób zostało wydźwigniętych z ubóstwa. Mimo to pod koniec 2017 r. osób zagrożonych ubóstwem było jedynie 4,2 mln mniej niż w 2008 r. Podobnie jak w przypadku celu dotyczącego zatrudnienia, ostateczny wynik w tym obszarze zależy od ogólnych warunków gospodarczych.

I wreszcie w obszarze badań i rozwoju Europa nadal inwestuje zbyt mało. Ogólnie udało się czynić postępy w realizacji celu dotyczącego **inwestycji w badania i rozwój**, ale zachodziły one dużo wolniej, niż można było oczekiwać. Najnowsze dane wskazują, że stopa inwestycji w badania i rozwój to nieco powyżej 2 % PKB – różnica względem celu zakładającego 3 % PKB jest nadal duża i nie zostanie wyeliminowana do 2020 r.

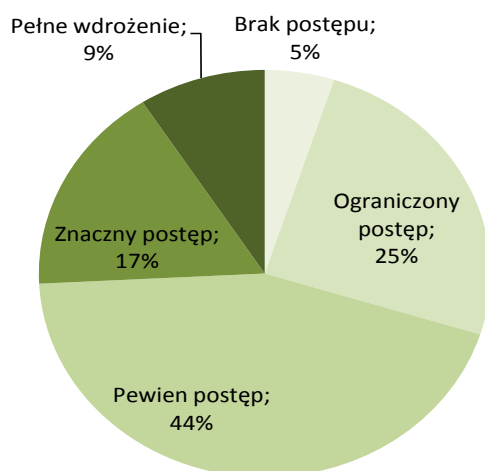
⁴ W 2018 r. docelowa grupa osób w wieku 30–34 lat, które mają wyższe wykształcenie, osiągnęła poziom 40,7 %.

⁵ Udział osób wcześniej kończących naukę w wieku 18–24 lat wyniósł w 2018 r. 10,6 %.

⁶ Wskaźnik zatrudnienia (osób w wieku 20–64 lat) wyniósł w 2018 r. 73,2 %. Oczekuje się, że wzrost zatrudnienia będzie postępował w wolniejszym tempie ze względu na pogorszenie perspektyw gospodarczych.

Załącznik: Wykresy dotyczące realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów⁷ i wyników strategii „Europa 2020”⁸

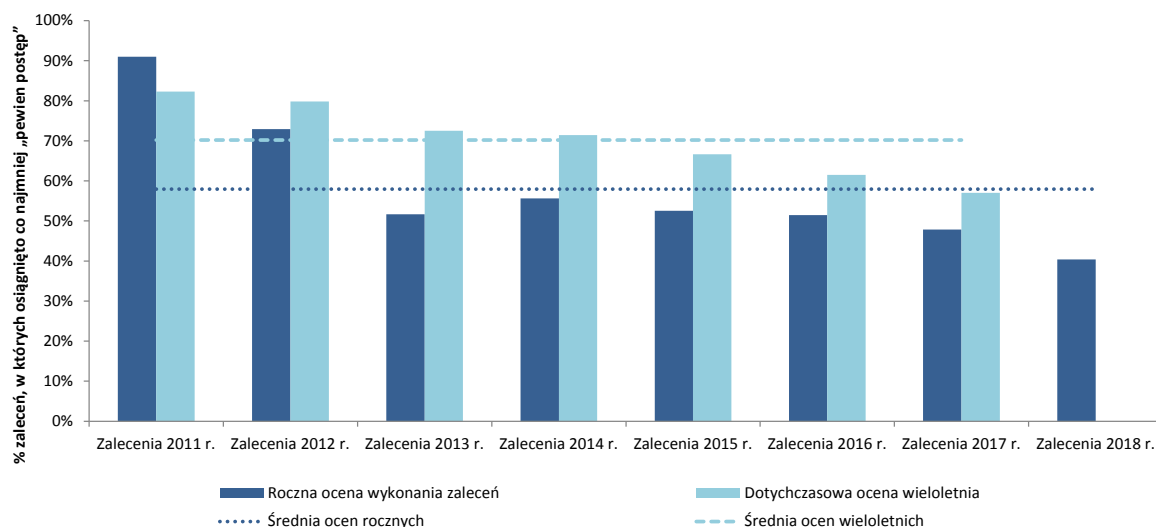
Rysunek 1: Ocena Komisji Europejskiej dotycząca poziomu wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów w latach 2011–2018.



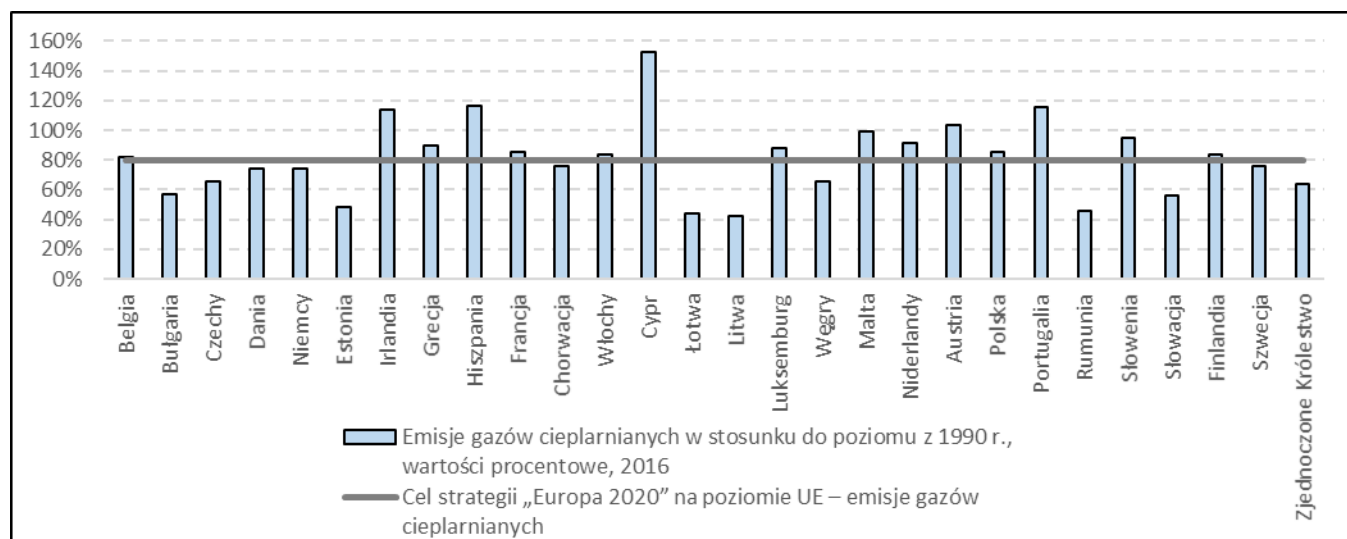
⁷ Źródło: Komisja Europejska, COM(2019) 500 final. Komunikat ogólny – zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru 2019.

⁸ Źródło: wskaźniki Eurostatu na potrzeby strategii „Europa 2020” (2019)

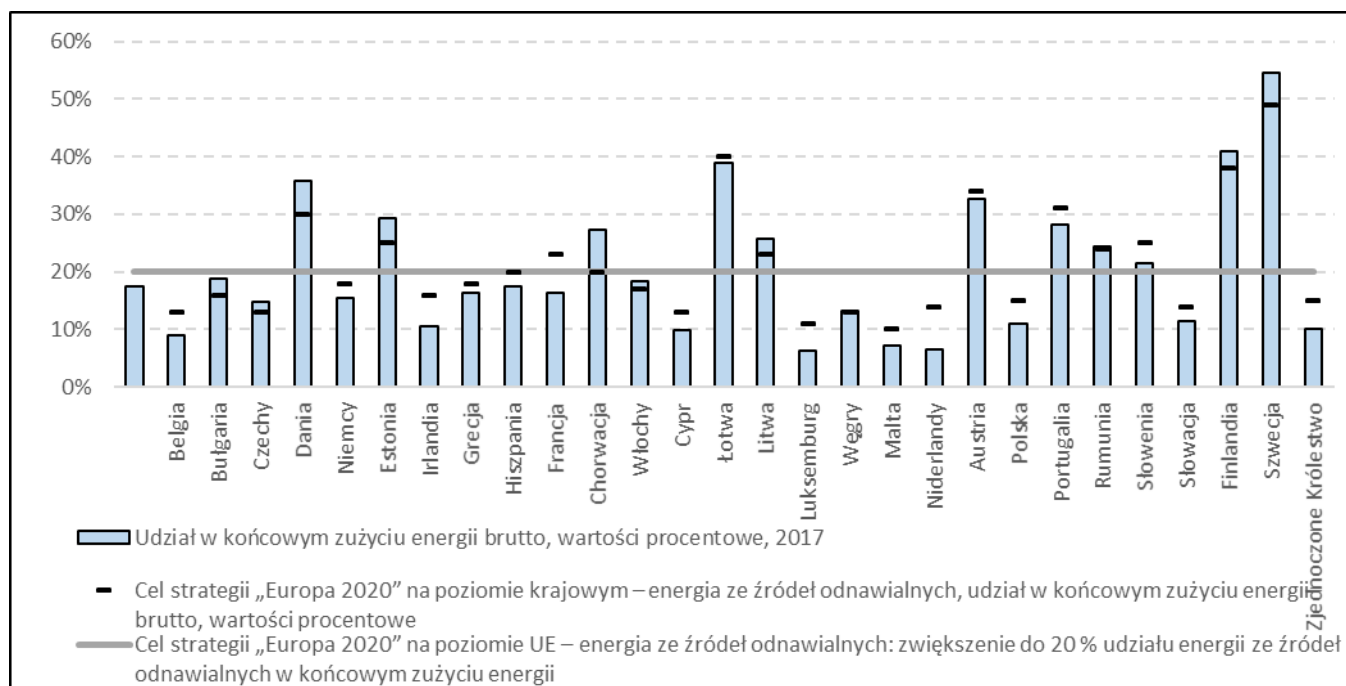
Rysunek 2: Ocena Komisji Europejskiej dotycząca wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów: poziom wdrożenia w poszczególnych latach od 2011 r. oraz poziom dotychczasowego wdrożenia.



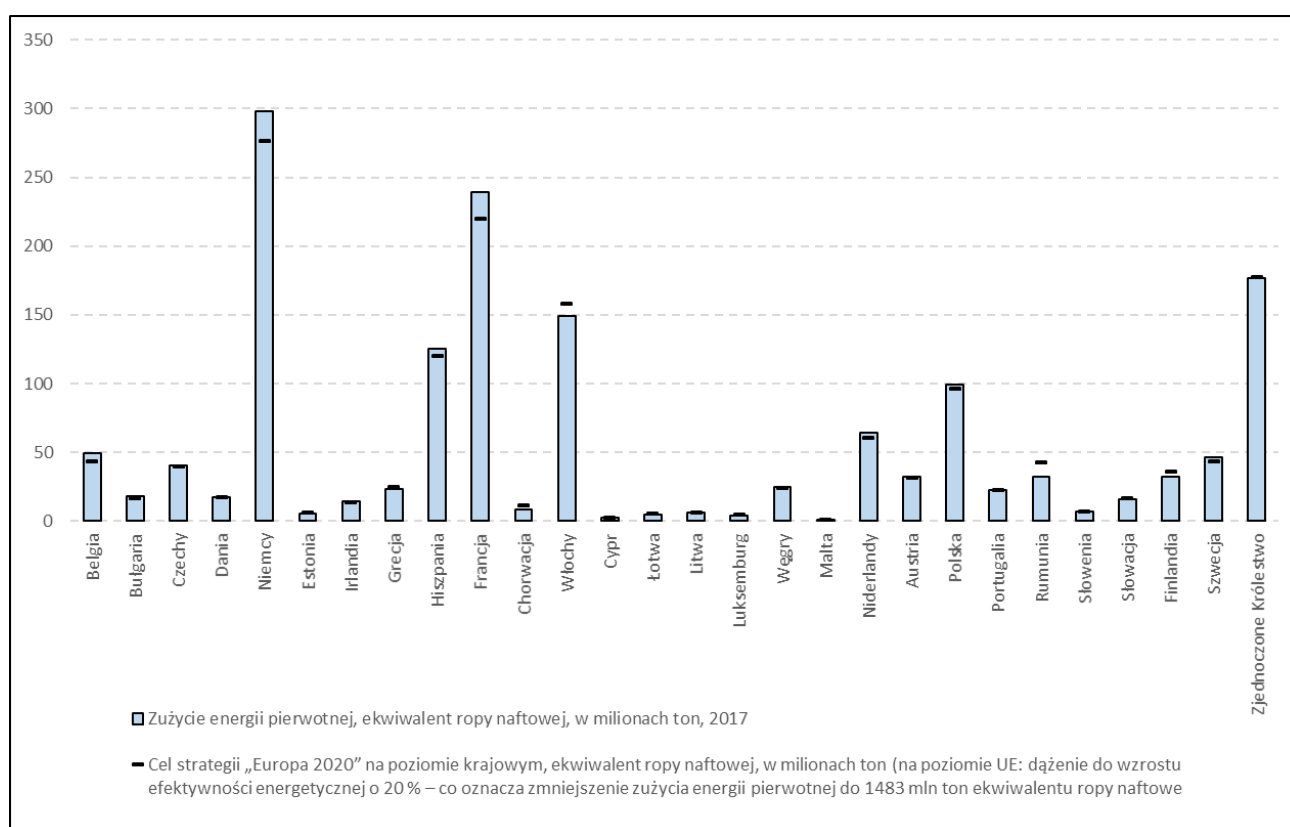
Rysunek 3: Postępy w realizacji celu strategii „Europa 2020” – emisje gazów cieplarnianych.



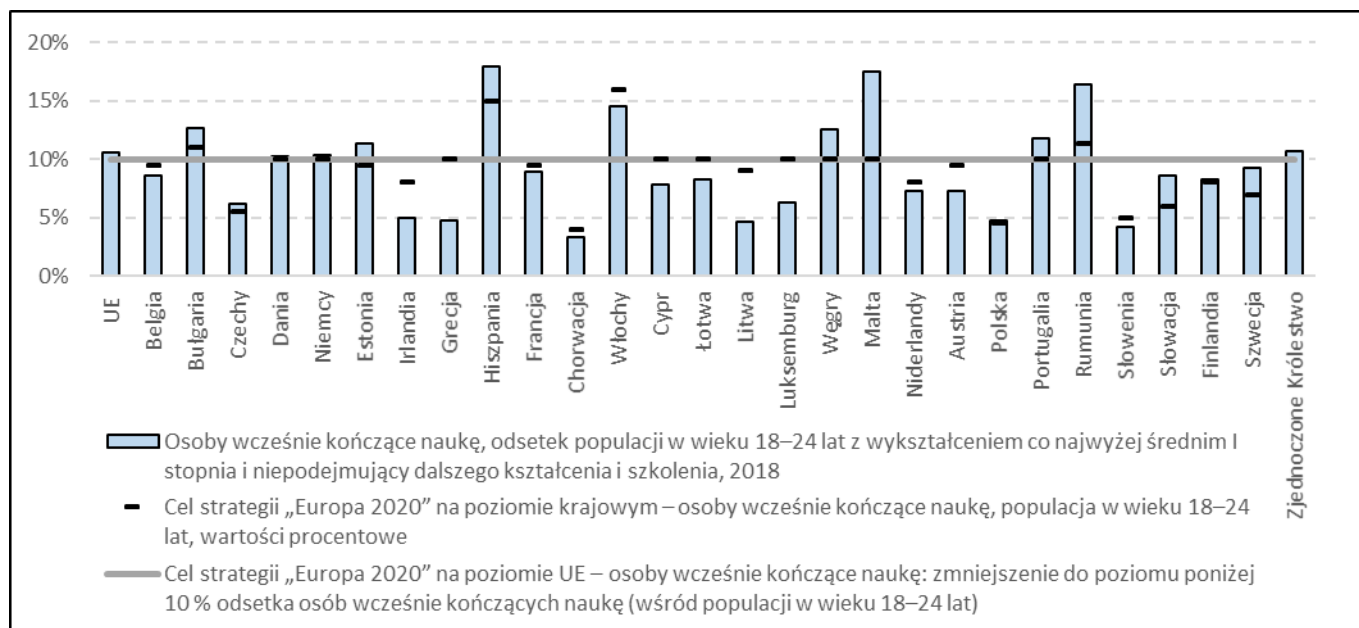
Rysunek 4: Postępy w realizacji celu strategii „Europa 2020” – energia ze źródeł odnawialnych.



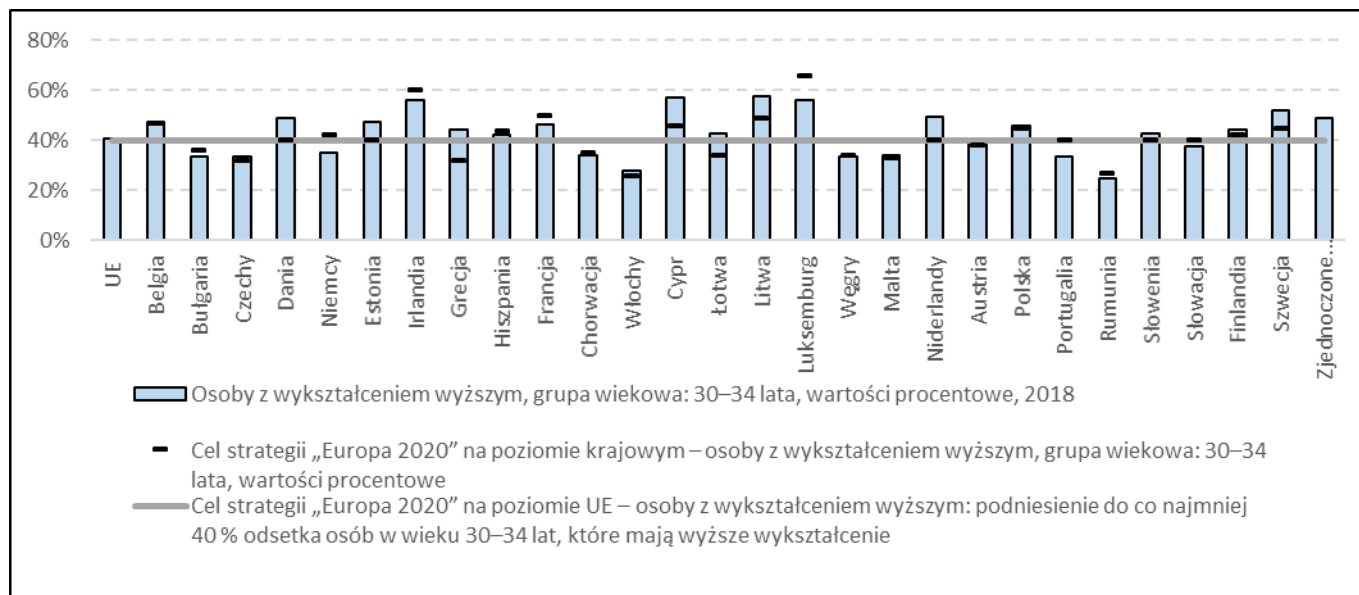
Rysunek 5: Postępy w realizacji celu strategii „Europa 2020” – efektywność energetyczna.



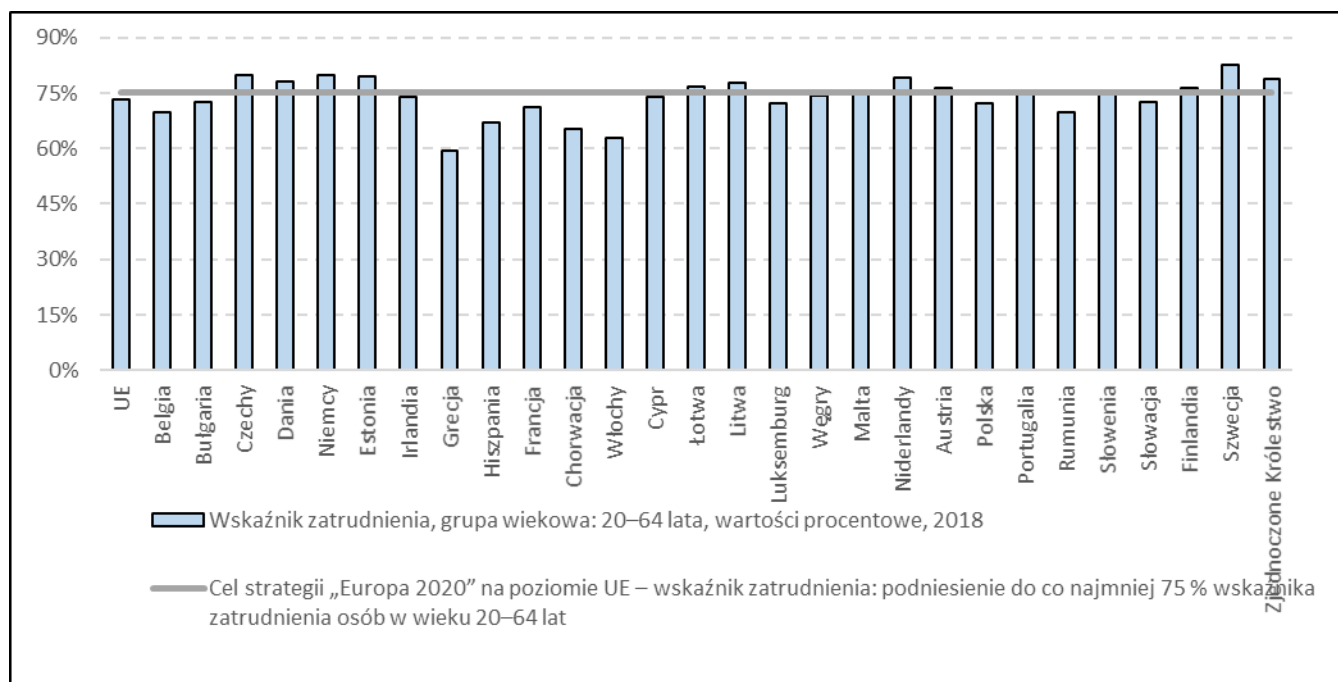
Rysunek 6: Postępy w realizacji celu strategii „Europa 2020” – zmniejszanie liczby osób wcześniej kończących naukę.



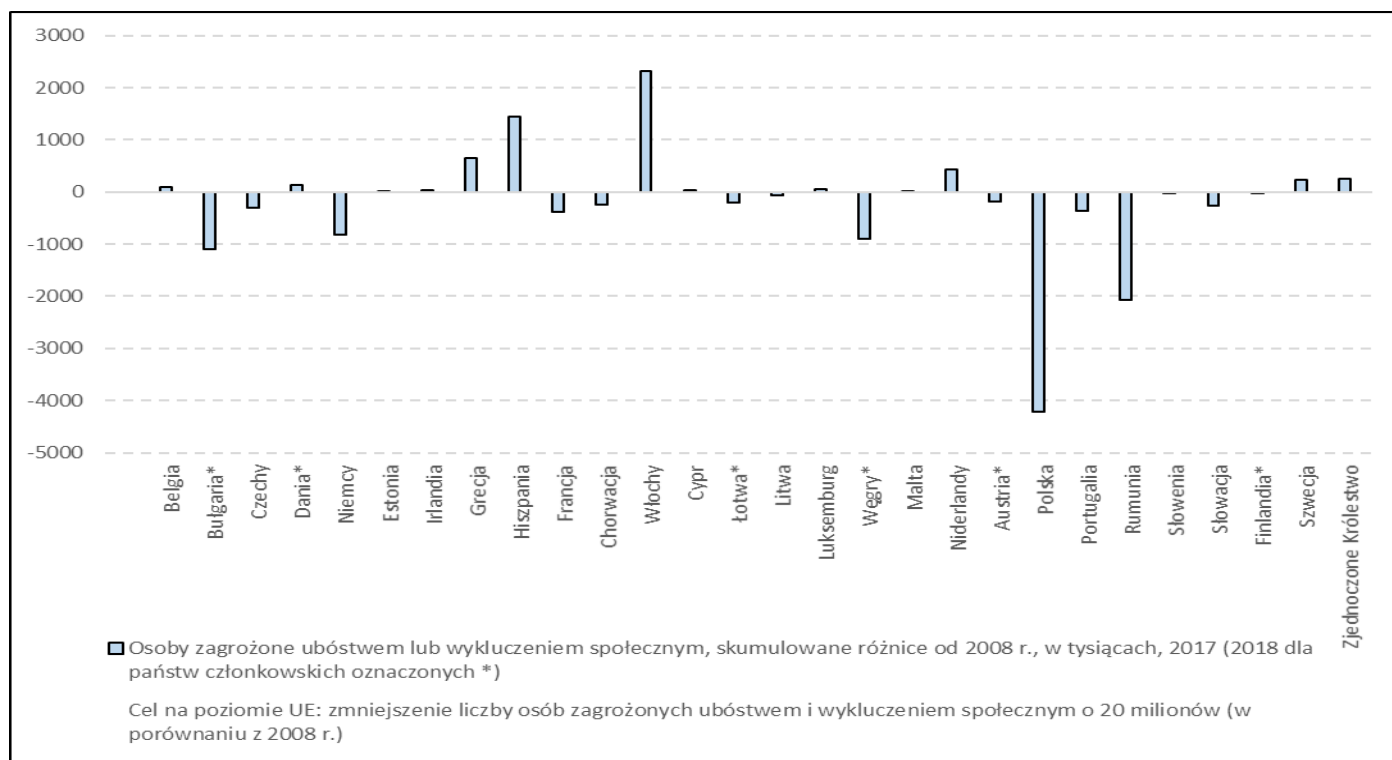
Rysunek 7: Postępy w realizacji celu strategii „Europa 2020” – odsetek osób z wykształceniem wyższym.



Rysunek 8: Postępy w realizacji celu strategii „Europa 2020” – wskaźnik zatrudnienia.



Rysunek9: Postępy w realizacji celu strategii „Europa 2020” – ubóstwo i wykluczenie społeczne.



Rysunek 10: Postępy w realizacji celu strategii „Europa 2020” – wydatki krajowe brutto na badania i rozwój.

