



Брюксел, 15 ноември 2024 г.
(OR. en)

15562/24

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

БЕЛЕЖКА

От: Председателството
До: Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно: Европейски семестър за 2025 г.: Приоритети в областта на заетостта и социалната политика
– *Ориентационен дебат*

Приложено се изпраща на делегациите бележка с насоки на председателството по посочената по-горе тема с оглед на ориентационния дебат на Съвета (EPSCO) на 2 декември 2024 г.

Европейски семестър за 2025 г.: Приоритети в областта на заетостта и социалната политика

Ориентационен дебат

Министрите се приканват да споделят вижданията си относно бъдещите приоритети за политиката по заетостта и социалната политика на равнището на ЕС. Изчерпателните и ориентирани към бъдещето доклади, както и съответните документи, публикувани през последните години, предоставиха ценна информация за този дебат, поради което в настоящата бележка са изведени на преден план основните послания на някои от тези доклади и документи.

Годишният цикъл на европейския семестър обикновено започва през ноември, когато Европейската комисия представя есенния пакет на европейския семестър, включително съвместния доклад за заетостта в областта на пазара на труда, уменията и социалната политика. Есенният пакет определя общите икономически и социални приоритети и приоритети в областта на заетостта и предоставя на държавите членки политически насоки за предстоящия цикъл. Що се отнася до цикъла на семестъра за 2025 г., поради институционалния преход Комисията реши да публикува есенния пакет по-късно от обичайното на два етапа: свързаните с бюджета части от пакета в края на ноември, а останалите части, включително свързаните със заетостта и социалните въпроси – след встъпването в длъжност на новата Комисия. Ето защо тази година есенният пакет не е представен на заседанието на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси (EPSCO) през декември.

Докладът¹ на групата на високо равнище относно бъдещето на социалната закрила и социалната държава в ЕС (по-нататък „групата на високо равнище“), публикуван през февруари 2023 г., предостави анализ на очакваното въздействие на основните водещи тенденции върху социалната закрила и социалната държава. Групата на високо равнище подчерта, че нашите общества, икономики и пазари на труда се определят от няколко световни водещи тенденции. По-специално бяха открити демографските промени, промените в сферата на труда, изменението на климата и екологичният преход, а тяхното въздействие беше разгледано в перспективата на цял живот. В доклада се подчертава значението на приобщаващата и справедлива социална държава за свеждането до минимум на социалните рискове и смекчаването на икономическите трудности, като същевременно се подкрепят икономическият растеж и индивидуалното благосъстояние. Според групата на високо равнище модерните социални държави следва да предоставят стабилни буфери срещу икономически сътресения и да инвестират в „трамплини“, които да помагат на хората по време на критични преходи през целия живот. Като същевременно признава, че няма универсални решения, докладът съдържа списък с 21 препоръки в няколко области на политиката, които преди всичко насърчават държавите членки да модернизират и укрепят своите социални държави.

През февруари 2024 г. Комитетът по заетостта и Комитетът за социална закрила изготвиха становище² „Бъдещи приоритети на политиката на Съюза във връзка с Европейския стълб на социалните права“, което беше одобрено от министрите по заетостта, социалната политика, здравеопазването и потребителските въпроси на заседанието през март 2024 г. В становището се подчертава, че след прокламирането на Европейския стълб на социалните права през 2017 г. бяха договорени множество инициативи на ЕС чрез приемане на препоръки на Съвета и други незадължителни инструменти, които са подходящо и ефективно средство за предоставяне на насоки на държавите членки в съответните области на политиката, както и чрез правно обвързващи директиви и регламенти на ЕС, които имат по-пряко въздействие върху националното законодателство. В становището също така се посочва, че големият брой инициативи на ЕС, договорени от 2017 г. насам, изискват по-нататъшно транспониране и адекватно прилагане и че е необходимо проследяване на тяхната ефективност с оглед на бързо променящите се икономики и общества, като същевременно се акцентира върху намаляването на административната тежест.

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

² Док. 7635/24.

В доклада на Енрико Лета, озаглавен „Много повече от пазар“³, публикуван през април 2024 г., се подчертава необходимостта от укрепване на социалното измерение на единния пазар чрез гарантиране на социална справедливост и сближаване. В доклада се посочва, че за да бъде единният пазар наистина успешен и социално устойчив, следва да се постигнат три основни цели: i) да се разширят ползите от труда за по-голям брой хора, ii) да се избегне надпреварата за достигане на най-ниски равнища, както и iii) да се запази и консолидира европейската пазарна икономика.

В доклада на Марио Драги „Бъдещето на европейската конкурентоспособност“⁴, публикуван през септември 2024 г., се подчертава, че успехът на екологичния и цифровия преход зависи от тяхното реализиране по социално справедлив начин, като се обръща внимание на осигуряването на качествени работни места и на достатъчно квалифицирани работници, които да ги заемат. Като се има предвид съществуващият недостиг както на работни места, така и на умения, преквалификацията и повишаването на квалификацията на работната сила в ЕС са от жизненоважно значение. По отношение на новия законодателен цикъл в доклада се призовава за цялостно преосмисляне на политиките на ЕС, свързани с уменията, включително засилване на координацията и по-пълна ангажираност на социалните партньори в разработването на политиките в областта на образованието и обучението.

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

В доклада „Заетост и социални промени в Европа“⁵, публикуван през септември 2024 г., Европейската комисия представи основните промени в икономиката, пазара на труда и социалната сфера, направи преглед на социално-икономическото сближаване в ЕС и анализира ролята на социалните инвестиции. Тя подчерта, че в контекста на широката икономическа стагнация през 2023 г. пазарите на труда продължават да бъдат изключително устойчиви, а социалните резултати показват известни признаци на подобрене. През 2023 г. икономическият растеж в ЕС изостана в сравнение с други развити икономики, а от втората половина на 2021 г. се наблюдава нарастване на инфлацията. Що се отнася до водещите цели на Съюза за 2030 г., в доклада се посочва, че: i) Заетостта в ЕС е достигнала рекордно равнище от 75,3%, докато равнището на безработица леко е намаляло. Дружествата изпитват недостиг на работна ръка и умения, а свободните работни места остават на рекордно високо равнище. ii) Участието на възрастни в образованието и обучението остава доста под целта на ЕС. През 2022 г. 46,6% от хората на възраст 25 – 64 години са участвали в дейности за образование или обучение, което се дължи, наред с другото, на затруднен достъп до качествени курсове за обучение, несъвместимост с други отговорности, финансови пречки или желание на потенциалните участници. iii) Процентът на изложените на риск от бедност или социално изключване (ИРБИ) намаля леко до 21,4% през 2023 г., но остана висок при някои уязвими групи, а неравенството по отношение на доходите остана като цяло стабилно, докато равнището на тежките материални и социални лишения се повиши. В доклада се посочва, че през последното десетилетие се наблюдава сближаване в рамките на Съюза на редица резултати в областта на икономиката, пазара на труда и социалната сфера, но различията между държавите членки остават значителни. В доклада също така се подчертава ролята на социалните инвестиции и значението на реформите и инвестициите в ключови области като повишаването на квалификацията и преквалификацията, ученето през целия живот, активните политики на пазара на труда, политиките в областта на образованието и грижите в ранна детска възраст, които могат да бъдат допълнени, наред с другото, от големи инвестиции в жилища на достъпни цени и социална закрила.

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

Що се отнася до бъдещите инициативи на равнището на ЕС, предложението на новоизбрания председател Фон дер Лайен да има изпълнителен заместник-председател в следващия колегиум, отговарящ, наред с другото, за хората и уменията, както и няколко други комисари, които да се занимават с въпросите на заетостта, социалните политики и равенството, също подчертава повишената амбиция на Комисията в тази област. За да се постигнат водещите цели на ЕС за 2030 г. в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, Комисията предвижда нов план за действие за прилагане на Европейския стълб на социалните права, който да бъде представен през 2025 г. Други нови инициативи, като например пътната карта за качествени работни места, новият пакт за европейски социален диалог, стратегията на ЕС за борба с бедността и европейският план за жилища на достъпни цени, имат за цел да допринесат за постигането на водещите цели на ЕС.

Във връзка с областите на политиката на Съвета EPSCO следва да се изтъкнат две ключови промени, свързани с европейския семестър. Първо, след прокламирането на Европейския стълб на социалните права през 2017 г. неговият мониторинг беше интегриран в европейския семестър, по-специално чрез привеждане на насоките за заетостта в съответствие с принципите му. Този мониторинг се извършва чрез съвместния доклад за заетостта, като се използва наборът от социални показатели. Второ, в този контекст и с цел укрепване на социалното измерение на европейския семестър и ролята на Съвета EPSCO в годишните цикли, цикълът на европейския семестър за 2024 г. включваше на пилотна основа анализ на социалното сближаване въз основа на характеристиките на рамката за социална конвергенция (наричана по-долу РСК).

Работата по РСК започна след инициативата на Белгия и Испания, представена на заседанието на Съвета EPSCO през октомври 2021 г., за въвеждане на „процедура при социални дисбаланси“. В съответствие с мандатите, получени от френското, чешкото и шведското председателство, Комитетът по заетостта и Комитетът за социална закрила внимателно обсъдиха инициативата. На първо място, в тяхното становище⁶ от 16 май 2022 г. беше подчертана необходимостта от по-нататъшна концептуална и аналитична работа по ключови аспекти на инициативата, като беше отбелязано, че държавите членки не са единодушни по отношение на евентуалната добавена стойност на инициативата. Във връзка с това беше извършена допълнителна техническа работа от специалната работна група на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила с доброволното участие на 21 държави членки и Комисията. Между септември 2022 г. и май 2023 г. работната група проучи евентуалния модел и методология на рамката за социална конвергенция и изготви доклад. След разглеждането на този доклад Комитетът по заетостта и Комитетът за социална закрила изготвиха и одобриха основни послания относно въвеждането на рамка за социална конвергенция в европейския семестър. Те отчетоха различната степен на подкрепа и несигурност сред държавите членки. Основните послания⁷ бяха представени на министрите на заседанието на Съвета EPSCO през юни 2023 г., като Съветът ги взе под внимание. В цикъла на европейския семестър за 2024 г., а именно в предложението на Комисията за съвместния доклад за заетостта за 2024 г., публикувано през ноември 2023 г., Комисията включи по-задълбочен специфичен за всяка държава анализ на потенциалните рискове за възходящата социална конвергенция въз основа на характеристиките на рамката за социална конвергенция, както е описано в основните послания на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила. Поради липсата на консенсус сред държавите членки по горепосоченото предложение на Комисията, в свързаните с него заключения⁸ Съветът го взе под внимание и призова Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила да оценят въздействието на пилотния анализ на възходящата социална конвергенция въз основа на характеристиките на рамката за социална конвергенция, включително добавената стойност и потенциалната административна тежест. Освен това Съветът призова Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила да оценят неговото въздействие, включително добавената му стойност и потенциалната административна тежест.

⁶ Док. 9222/22.

⁷ Док. 9481/23 и ADD1.

⁸ Док. 7665/24.

Успоредно с цикъла на семестъра за 2024 г., в резултат на прегледа на икономическото управление на ЕС, Съветът и Европейският парламент се споразумяха да включат „рамка за определяне на рисковете за социалното сближаване“ в новия Регламент 2024/1263 като един от инструментите, с които разполага Комисията за мониторинг на насоките за заетостта и прилагането на принципите на Европейския стълб на социалните права.

Комитетът по заетостта и Комитетът за социална закрила направиха своята оценка между септември и ноември 2024 г. и представиха основните си констатации под формата на бележка⁹ на вниманието на министрите по заетостта, социалната политика, здравеопазването и потребителските въпроси, като подчертаха опита, различията в позициите на държавите членки и корекциите (например по отношение на методологията, показателите, процедурата и т.н.), необходими за подобряване на РСК. В бележката също така се посочва, че макар някои държави членки да виждат ползите от рамката за социална конвергенция, приложена на пилотна основа в цикъла за 2024 г., други имат съмнения относно добавената стойност и крайната цел на рамката в сравнение с предишни практики.

Във връзка с това министрите се приканват да обменят мнения по следните въпроси:

- 1) *Като се вземат предвид горепосочените тенденции, анализи и предложения, какви приоритети бихте определили за периода 2024 – 2029 г. с оглед на предстоящия нов план за действие на Европейския стълб на социалните права?*
- 2) *Въз основа на Вашия опит, свързан с пилотното прилагане на РСК, и като се има предвид бележката на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила, съгласни ли сте, че е необходимо да се подобрят анализите на възходящата социална конвергенция въз основа на характеристиките на РСК след пилотната фаза? Ако това е така, кои елементи от анализите следва да бъдат подобрени с оглед на бъдещите цикли на европейския семестър?*

⁹ Док. 15563/24.