

Брюксел, 15 ноември 2024 г.
(OR. en)

15563/24

SOC 830
EMPL 567
ECOFIN 1286

БЕЛЕЖКА

От:	Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Оценка на Рамката за социална конвергенция, приложена на пилотна основа в цикъла на европейския семестър за 2024 г. – <i>Представяне от председателите на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила</i>

Приложено се изпраща на делегациите бележка относно оценката на Рамката за социална конвергенция, приложена на пилотна основа в цикъла на европейския семестър за 2024 г., изготвена от Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила на съвместното им заседание от 14 ноември 2024 г.



Комитет по заетостта

Комитет за социална закрила

14 ноември 2024 г.

Оценка на Рамката за социална конвергенция, приложена на пилотна основа в цикъла на европейския семестър за 2024 г.

Бележка на вниманието на министрите от Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси (EPSCO)

1. Въведение

Между септември и ноември 2024 г. Комитетът по заетостта (EMCO) и Комитетът за социална закрила (КСЗ) направиха оценка на първото по рода си прилагане на Рамката за социална конвергенция, която беше въведена на пилотна основа от Комисията в цикъла на европейския семестър за 2024 г. Тази оценка се извършва вследствие на поканата в заключенията на Съвета относно годишния обзор на устойчивия растеж за 2024 г. и съвместния доклад за заетостта от 11 март, в които EMCO и КСЗ бяха приканени да оценят неговото въздействие, включително добавената му стойност и потенциалната административна тежест върху техните дейности и върху цикъла на европейския семестър за 2024 г., и да информират Съвета¹.

¹ [Заключения на Съвета относно годишния обзор на устойчивия растеж и съвместния доклад за заетостта за 2024 г.](#), одобрени от Съвета (EPSCO) на 11 март 2024 г.

Рамката за социална конвергенция беше изготвена въз основа на техническата работа на специалната работна група на ЕМСО и КСЗ, която проучи възможното ѝ разработване и методология между септември 2022 г. и май 2023 г., приложени в рамките на пилотния проект². Като цяло този проект се състои от двуетапен анализ, извършен от Комисията за оценка на рисковете и предизвикателствата пред възходящата социална конвергенция в държавите членки, като констатациите се използват в дейностите по многостранно наблюдение на ЕМСО и КСЗ, за да се изгради общо разбиране за състоянието на социалната конвергенция в Съюза и да се информира Съветът за това.

Успоредно с цикъла на европейския семестър за 2024 г., след прегледа на икономическото управление на ЕС, Съветът и Европейският парламент се споразумяха да включат „рамка за определяне на рисковете за социалната конвергенция“ в новия Регламент 2024/1263 сред инструментите, с които разполага Комисията за наблюдение на насоките за заетостта и Европейския стълб на социалните права³. По време на оценката на пилотния проект Комисията изрази намерението си да приведе в действие тази разпоредба, като приложи Рамката за социална конвергенция и в бъдещите цикли на семестъра, като същевременно вземе предвид възможните корекции в нейните технически и структурни характеристики, обсъдени с ЕМСО и КСЗ.

² Вж. [Основните послания на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила относно въвеждането на рамка за социална конвергенция в европейския семестър](#) и свързания с това [Доклад на работната група на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила](#). Характеристиките на Рамката за социална конвергенция бяха обсъдени в работната група между септември 2022 г. и май 2023 г. Работната група се основаваше на доброволно участие на делегации и се състоеше от 21 държави членки (BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) и Комисията. ЕМСО и КСЗ одобриха ключови послания, които бяха представени на заседанието на Съвета EPSCO на 12 юни 2023 г. въз основа на работата, извършена от посочената по-горе работна група.

³ Вж. член 3, параграф 3, буква б) от [Регламент \(ЕС\) 2024/1263](#) на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 г. за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета. Освен това в съображение 8 се посочва, че „като част от интегрирания си анализ на развитието на заетостта и социалната сфера в контекста на европейския семестър, Комисията оценява рисковете за възходящата социална конвергенция в държавите членки и следи напредъка в прилагането на принципите на Европейския стълб на социалните права въз основа на набора от социални показатели и принципите на рамката за социална конвергенция“.

2. Анализ на първия етап (ноември 2023 г. — март 2024 г.)

Анализът на първия етап на Рамката за социална конвергенция добави ново специфично за всяка държава измерение към съвместния доклад за заетостта, за да се установят потенциалните рискове за възходящата социална конвергенция в държавите членки⁴. Това беше осъществено чрез добавяне на нови фишове по държави въз основа на прочита на водещите показатели от набора от социални показатели. Държавите членки бяха отбелязани за потенциални рискове, ако най-малко 6 от общо 16 показателя са довели до ситуации, категоризирани като „за наблюдение“ или „критични“, съгласно установената методология на светофара, приложена към набора от социални показатели в съвместния доклад за заетостта, с двойно отчитане в случай на отрицателни тенденции в продължение на две последователни години⁵.

Този анализ на първия етап допълни мониторинга на насоките за заетостта със специфичен за всяка държава акцент с цел да се обхванат рисковете за социалната конвергенция в целия ЕС с оглед на прилагането на принципите на Европейския стълб на социалните права; въпреки това някои държави членки се съмняват в степента, в която той конкретно е добавил дълбочина към традиционното съдържание на съвместния доклад за заетостта. Въпреки че методологията беше разработена в работната група на ЕМСО и КСЗ, включително с цел по-добро идентифициране на тенденциите, все още съществуват някои съмнения относно способността ѝ да обхване цялостно рисковете за социалната конвергенция поради навременността на някои социални показатели и липсата на някои съответни области на политиката в набора от социални показатели. Тъй като анализът е извършен от Комисията, той не налага никаква административна тежест на държавите членки.

⁴ [Съвместният доклад за заетостта за 2024 г.](#) беше приет от Комисията на 21 ноември 2023 г. и, след финализирането му от ЕМСО и КСЗ, и от Съвета на 11 март 2024 г.

⁵ В съответствие с техническия компромис, постигнат в работната група на ЕМСО и КСЗ, която проучи структурата на Рамката за социална конвергенция между 2022 г. и 2023 г. (вж. бележка под линия 2), за целите на анализа на първия етап методологията на съвместния доклад за заетостта беше придружена от допълнителен критерий, насочен към придаване на по-голяма тежест на тенденциите във времето. Когато даден показател показва влошаване на категоризацията си в съвместния доклад за заетостта през две последователни години — например от „средно“ през година t към „за наблюдение“ през година $t+1$ и „критично“ през година $t+2$ — показателят е отчетен два пъти.

В бъдеще методиката следва да отчита бъдещите преразглеждания на набора от социални показатели, включително нови показатели, когато е целесъобразно, както и редовни оценки от ЕМСО и КСЗ и техните подгрупи показатели, за да се подобри навременното и ефективно откриване на рисковете за социалната конвергенция. В този контекст обсъжданията *ad hoc* относно тълкуването на някои показатели, които понастоящем са включени в набора от социални показатели, за да се отчетат съображенията, свързани с политиката, ще увеличат ангажираността на държавите членки с анализа, особено в отделни случаи, при които е необходимо да се вземат предвид някои съществуващи технически ограничения.

3. Анализ на втория етап (април — май 2024 г.)

Анализът на втория етап имаше за цел да предостави по-задълбочен преглед на държавите членки, отбелязани на първия етап⁶. Комисията извърши този анализ, като използва по-широк набор от количествени и качествени данни⁷, за да оцени предизвикателствата пред възходящата социална конвергенция и техните ключови фактори. За всяка от идентифицираните държави членки акцентът беше поставен изключително върху областите на политиката, за които се счита, че представляват потенциални рискове по време на първия етап. За някои от седемте държави членки, идентифицирани през 2024 г., анализът на втория етап позволи на Комисията да потвърди, че рисковете, установени на първия етап, представляват общи предизвикателства, докато за други този по-задълбочен анализ позволи да се отстранят тези рискове⁸. Анализът допринесе за пролетния пакет на европейския семестър за 2024 г., като основните констатации за седемте държави членки бяха отразени в техните доклади по държави за 2024 г. и по целесъобразност бяха предоставени данни за предложенията на Комисията за специфични за всяка държава препоръки.

⁶ Вторият етап от анализа на седемте държави членки, идентифицирани през 2024 г., беше публикуван под формата на [работен документ на службите на Комисията](#) на 6 май 2024 г. Седемте държави членки, идентифицирани през 2024 г., бяха консултирани по предварителните копия на анализа на 9 април.

⁷ Това включваше по-специално всички показатели, договорени до момента с държавите членки като част от съвместната рамка за оценка, разработена от ЕМСО и КСЗ. Беше разгледан и напредъкът по националните цели за 2030 г. в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността.

⁸ В зависимост от i) размера на отделните предизвикателства, разкрити от допълнителните доказателства, събрани за всяка от разгледаните области на политиката; и ii) оценката на ответните действия, свързани с политиката, които се прилагат или планират от държавата членка, и дали те са сметени за достатъчни за справяне с установените предизвикателства.

В сравнение с миналите цикли на европейския семестър анализът на втория етап имаше за цел да осигури по-силна основа за проучване на тенденциите за социалната конвергенция, по-специално в рамките на дейностите по многостранно наблюдение на ЕМСО и КСЗ. Подобно на първия етап, Комисията имаше за цел да сведе до минимум административната тежест, пред която са изправени държавите членки. През 2024 г. Комисията извърши анализа и седемте засегнати държави членки бяха приканени да проверят фактите в предварителен проект на анализа. Въпреки това заинтересованите държави членки имаха нужда от повече време между публикуването на анализа на втория етап и неговия преглед в комитетите, за да се засили споделената ангажираност с анализа. Като цяло вторият етап беше най-ценен от многостранна гледна точка, тъй като информира държавите членки за сериозността и взаимовръзките на предизвикателствата, пред които са изправени някои от техните партньори. За да има добавена стойност, анализът на втория етап следва да остане всеобхватен, многоизмерен и да обхваща приоритетите, очертани в специфичните за всяка държава препоръки, отправени към съответната държава. Въпреки допълнителния аналитичен акцент, поставен в новия работен документ на службите на Комисията, невинаги беше ясно до каква степен анализът на втория етап спомогна за прецизирането на свързаните с политиката насоки, формулирани в предложенията за специфичните за всяка държава препоръки и свързаните с тях доклади по държави, публикувани по-късно в цикъла на семестъра, като се има предвид прилаганият целенасочен подход.

В бъдеще, по-ранното публикуване на работния документ на службите на Комисията и по-задълбоченият диалог между службите на Комисията и засегнатите държави членки биха допринесли значително за постигането на целите на анализа на втория етап. За да се разграничи от другите документи, част от семестъра, анализът на определящите фактори за предизвикателствата пред политиката следва да включва по-добре дългосрочните тенденции, както и междусекторните и регионалните съображения. Като се има предвид годишният характер на документа, е важно описателните елементи на анализа да се основават на най-новите налични данни (включително месечни данни) и да се съсредоточат върху съответните актуализации, по-специално резултатите от изпълнението на политиката, особено когато дадена държава членка се анализира на втория етап в продължение на последователни години.

4. Многостранно наблюдение (май 2024 г.)

Предизвикателствата пред възходящата социална конвергенция, установени от Комисията в анализа на втория етап, бяха обсъдени като част от традиционните годишни дейности по многостранно наблюдение на ЕМСО и КСЗ⁹. По време на цикъла на наблюдение през 2024 г. всяка от седемте анализирани държави членки беше обсъдена само веднъж, като беше използван „подход, основан на отделните държави“, а именно чрез единен преглед по държави, насочен към предизвикателствата, очертани както в специфичните за всяка държава препоръки за 2023 г., така и в анализа на втория етап на Рамката за социална конвергенция. В този контекст последният предостави контекстуален анализ за по-широко разбиране на неблагоприятните рискове и предизвикателства в държавите членки извън конкретните въпроси, посочени в препоръките.

Този подход позволи на държавите членки при анализа на втория етап да се подготвят за един, макар и много всеобхватен преглед¹⁰, също и по отношение на изискванията за докладване; въпреки това необходимостта от представяне на информация по няколко въпроса на политиката и от консултации с множество национални експерти по политиките доведе до това засегнатите държави членки да докладват, че изпитват административна тежест, включително че е необходима значителна координация на национално равнище. За разлика от тях, държавите членки, които не са отбелязани в Рамката за социална конвергенция, не са се сблъскали със значителни различия в това отношение. Що се отнася до действителното обсъждане на предизвикателствата, в сравнение с традиционния преглед въз основа на изпълнението на отделните специфични за всяка държава препоръки, по-големият брой въпроси на политиката ограничи наличното време за всеобхватно многостранно обсъждане.

⁹ Тази интеграция беше обсъдена за първи път в средата на февруари, когато комитетите се споразумяха да използват критериите, определени от работната група на ЕМСО и КСЗ през 2023 г., за да се гарантира, че общият брой на прегледите на многостранното наблюдение няма да се увеличи.

¹⁰ Възприемането на подход, основан на отделните държави, означава, че всяка държава членка се обсъжда само веднъж, в рамките на един-единствен всеобхватен преглед на установените общи предизвикателства, а не на няколко пъти за всяка получена специфична за всяка държава препоръка. През 2024 г., в допълнение към прегледите, организирани съвместно от ЕМСО и КСЗ на седемте държави членки на втория етап, подходът беше изпитан и в редовните прегледи, извършвани от КСЗ на останалите държави членки, които получиха само специфичните за всяка държава препоръки за 2023 г. и не бяха отбелязани в Рамката за социална конвергенция.

Въпреки че някои държави членки считат, че засиленото сътрудничество между различните области на политиката на национално равнище е от полза в дългосрочен план, интензивната подготовка, необходима през 2024 г., показва, че има възможност за подобряване на организацията и ефективността на прегледите. По-специално, тъй като административната тежест беше по-голяма за държавите членки, които трябваше да докладват и за изпълнението на множество специфични за всяка държава препоръки в рамките на един преглед, е необходимо да се обмисли възможен компромис между интензивността и честотата на прегледите в рамките на годишните дейности по многостранно наблюдение на комитетите. Освен организационните аспекти, по-ранното публикуване на работния документ на службите на Комисията, съдържащ анализ на втория етап, също би позволило на държавите членки да разполагат с повече време, за да се подготвят за прегледите.

5. Политическа видимост на констатациите (юни — юли 2024 г.)

Въз основа на прегледите, в края на цикъла на европейския семестър за 2024 г. ЕМСО и КСЗ постигнаха съгласие по хоризонтални и специфични за всяка държава констатации, които бяха съобщени на Съвета, за да информират министрите от Съвета EPSCO за състоянието на социалната конвергенция в Съюза. Хоризонталните констатации бяха представени първо чрез специално *становище на ЕМСО и КСЗ относно социалната конвергенция в Съюза* през юни, а след това бяха включени в традиционното годишно *хоризонтално становище относно цикъла на европейския семестър*, одобрено от Съвета през юли миналата година, което също съдържа приложение със специфичните за всяка държава констатации¹¹.

¹¹ Хоризонталните заключения първоначално бяха представени на министрите чрез специално [становище на ЕМСО и КСЗ относно социалната конвергенция в Съюза](#) на 20 юни 2024 г. След това те бяха включени в годишното [становище на ЕМСО и КСЗ относно цикъла на европейския семестър за 2024 г.](#), което беше одобрено от Съвета (EPSCO) на 16 юли 2024 г. Специфичните за всяка държава констатации бяха включени в последния документ като [приложение 3](#).

Съветът редовно получава актуална информация относно пилотното прилагане на Рамката за социална конвергенция от председателите на ЕМСО и КСЗ за социална закрила и в крайна сметка одобри хоризонталните му констатации през юли, но министрите от Съвета EPSCO не проведоха специален политически дебат. На пилотния етап в Съвета нямаше консенсус за формулиране на политически заключения, освен одобряването на техническите констатации чрез годишното хоризонтално становище на ЕМСО и КСЗ относно европейския семестър. През 2024 г. пилотният ѝ характер, новостта, представена от анализа на втория етап, и липсата на специален политически дебат ограничиха яснотата на въздействието на рамката върху европейския семестър, както и възможността за изпращане на кратки политически послания до заинтересованите страни. След пилотния етап може да се помисли за допълнително разглеждане на начините за повишаване на видимостта.

6. Заключение

Пилотното прилагане на Рамката за социална конвергенция в рамките на европейския семестър за 2024 г. беше насочено към по-структуриран мониторинг на тенденциите за социална конвергенция в целия Съюз в съответствие с принципите на Европейския стълб на социалните права, но в комитетите продължават да съществуват различия относно степента, в която това е постигнато, включително по отношение на добавената му стойност. Адекватното прецизиране на двуетапния анализ би могло да предостави по-задълбочена представа на равнище ЕС за факторите, които стоят зад краткосрочните и дългосрочните резултати на държавите членки в областта на заетостта, уменията и социалната политика, като по този начин се засили както аналитичният характер, така и многостранното измерение на европейския семестър и се подобри целесъобразността на съответните насоки на политиката на равнището на ЕС. Докато някои държави членки видяха ползите от Рамката за социална конвергенция, приложена през цикъла за 2024 г., други имат съмнения относно добавената стойност и крайната цел на рамката в сравнение с предишни практики.

През 2024 г. рамката беше приложена като пилотен проект, без да се налага значителна административна тежест по време на първия и втория етап. Тя обаче въведе някои тежести, свързани с подготовката и участието на седемте държави членки, за които е установено, че са изправени пред рискове за възходящата социална конвергенция в дейностите по многостранно наблюдение на ЕМСО и КСЗ. За участващите държави членки обсъждането на втория етап на анализа и докладването относно изпълнението на съответните специфични за всяка държава препоръки доведоха до значителни усилия за подготовка. От друга страна, някои държави членки считат, че допълнителната административна тежест следва да се оценява във връзка с въздействието на влошаването на социалното положение, за чието предотвратяване рамката има за цел да спомогне. Като цяло оценката на пилотния проект показва, че има възможност за подобряване на това положение, за да се гарантира, че рамката може да се прилага ефективно в бъдещи цикли, и да се увеличи нейната добавена стойност спрямо евентуални административни изисквания. Що се отнася до политическата видимост на рамката, докато някои държави членки твърдят, че заключенията на Съвета могат, признавайки констатациите от Рамката за социална конвергенция, да повишат политическата видимост на социалното измерение в европейския семестър и да допринесат за подобряване на резултатите в областта на заетостта и социалната сфера на национално равнище и на равнище ЕС, други считат, че констатациите от рамката могат да бъдат предадени на Съвета чрез годишното хоризонтално становище относно европейския семестър.

В съответствие с гореизложеното, за да се използва напълно потенциалът на Рамката за социална конвергенция, включително по отношение на добавената стойност, Комисията, с активното участие на ЕМСО и КСЗ, следва да обмисли прилагането на евентуални корекции, включително с оглед на намерението си да използва рамката за привеждане в действие на член 3, параграф 3, буква б) от Регламент 2024/1263. В краткосрочен план по-ранно публикуване на работния документ на службите на Комисията и по-задълбочен многоизмерен анализ на определящите фактори за рисковете и тенденциите, заедно със засилен диалог със съответните държави членки, би засилило потенциалната съвместна ангажираност с анализа на втория етап, би допринесло за подобряване на подготовката за прегледите на многостранното наблюдение и би подпомогнало идентифицирането на конкретни предизвикателства, които биха могли да бъдат преодолені чрез специфичните за всяка държава препоръки. В по-дългосрочен план преразглеждането на методологията на анализа на първия етап и преодоляването на недостатъците на настоящия набор от социални показатели могат да подобрят ранното идентифициране на рисковете и да повишат ангажираността на държавите членки, като по този начин насърчат по-споделено разбиране и по-голяма политическа видимост на възходящата социална конвергенция. И накрая, следва да се отбележи, че оценката беше извършена малко след пилотния проект, което затрудни пълната оценка на рамката, по-специално нейната добавена стойност и административна тежест, както и обсъждането на предложения за корекции. За тази цел може да е целесъобразно да се извърши преглед след няколко години прилагане.
