

Brusel 15. listopadu 2024
(OR. en)

15563/24

SOC 830
EMPL 567
ECOFIN 1286

POZNÁMKA

Odesílatel:	Výbor pro zaměstnanost a Výbor pro sociální ochranu
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Předmět:	Posouzení Rámce sociální konvergence, jak byl na pilotním základě uplatněn v evropském semestru 2024 – <i>prezentace předsedy Výboru pro zaměstnanost a předsedkyně Výboru pro sociální ochranu</i>

Delegace naleznou v příloze poznámku týkající se posouzení Rámce sociální konvergence, jak byl na pilotním základě uplatněn v evropském semestru 2024, ve znění vypracovaném Výborem pro zaměstnanost a Výborem pro sociální ochranu na společném zasedání dne 14. listopadu 2024.



Výbor pro zaměstnanost Výbor pro sociální ochranu

14. listopadu 2024

Posouzení Rámce sociální konvergence, jak byl na pilotním základě uplatněn v evropském semestru 2024

*Poznámka určená ministrům Rady pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu
spotřebitele*

1. Úvod

V období od září do listopadu 2024 Výbor pro zaměstnanost (EMCO) a Výbor pro sociální ochranu posuzovaly vůbec první uplatňování Rámce sociální konvergence, k němuž Komise přistoupila na pilotním základě v evropském semestru 2024. Toto posouzení vycházelo z výzvy obsažené v závěrech Rady ze dne 11. března o roční analýze udržitelného růstu a společné zprávě o zaměstnanosti 2024, v nichž byly Výbor pro zaměstnanost a Výbor pro sociální ochranu vyzvány, aby posoudily dopad rámce na jejich činnost a na cyklus evropského semestru 2024, a to i pokud jde o jeho přidanou hodnotu a potenciální administrativní zátěž, a informovaly v této věci Radu¹.

¹ [Závěry Rady o roční analýze udržitelného růstu a společné zprávě o zaměstnanosti 2024](#), schválené Radou pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele dne 11. března 2024.

Rámec sociální konvergence byl realizován na základě technické práce specializované pracovní skupiny Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu, jež se v období od září 2022 do května 2023 zabývala jeho možnou koncepcí a metodikou, které byly v pilotním projektu uplatněny². Celkově se tato koncepce skládá z dvoufázové analýzy prováděné Komisí za účelem posouzení rizik a výzev pro vzestupnou sociální konvergenci v členských státech, přičemž zjištění jsou podkladem pro činnosti Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu v oblasti mnohostranného dohledu s cílem zajistit společné porozumění stavu sociální konvergence v Unii a odpovídajícím způsobem informovat Radu.

Současně s evropským semestrem 2024 se Rada a Evropský parlament po přezkumu správy ekonomických záležitostí EU dohodly na tom, že v novém nařízení 2024/1263 bude mezi nástroje, které má Komise k dispozici pro sledování hlavních směrů politik zaměstnanosti a evropského pilíře sociálních práv, zahrnut „*rámec pro identifikaci rizik pro sociální konvergenci*“.³ Během posuzování průběhu pilotního projektu Komise vyjádřila záměr uvést toto ustanovení do praxe uplatňováním Rámce sociální konvergence i v budoucích cyklech semestru, a to při zohlednění možných úprav jeho technických a strukturálních prvků, o nichž se jednalo s Výborem pro zaměstnanost a Výborem pro sociální ochranu.

² Viz [klíčová sdělení o zavedení Rámce sociální konvergence do evropského semestru](#) a související [zpráva pracovní skupiny Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu](#). Prvky Rámce sociální konvergence projednávala pracovní skupina v období od září 2022 do května 2023. Pracovní skupina se opírala o dobrovolnou účast delegací a skládala se z 21 členských států (BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) a Komise. Na základě práce vykonané touto pracovní skupinou schválily Výbor pro zaměstnanost a Výbor pro sociální ochranu klíčová sdělení, která byla představena na zasedání Rady pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele konaném dne 12. června 2023.

³ Viz čl. 3 odst. 3 písm. b) [nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU\) 2024/1263](#) ze dne 29. dubna 2024 o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97. V 8. bodě odůvodnění se navíc uvádí: „*Jako součást integrované analýzy vývoje zaměstnanosti a vývoje v sociální oblasti prováděné v souvislosti s evropským semestrem Komise na základě srovnávacího přehledu sociálních ukazatelů a zásad Rámce sociální konvergence posuzuje rizika pro vzestupnou sociální konvergenci v členských státech a sleduje pokrok při provádění zásad evropského pilíře sociálních práv.*“

2. První fáze analýzy (listopad 2023 – březen 2024)

První fáze analýzy prováděná na základě Rámce sociální konvergence doplnila společnou zprávu o zaměstnanosti o nový rozměr týkající se jednotlivých zemí s cílem identifikovat potenciální rizika pro vzestupnou sociální konvergenci v členských státech.⁴ Stalo se tak prostřednictvím nově přidanych informací o jednotlivých zemích, jež vycházejí z interpretace hlavních ukazatelů ve srovnávacím přehledu sociálních ukazatelů. Členský stát byl označen prostřednictvím upozornění na potenciální rizika, pokud byl podle zavedené semaforové metodiky, která se ve společné zprávě o zaměstnanosti uplatňuje u srovnávacího přehledu sociálních ukazatelů, výsledek v kategorii „je třeba sledovat“ nebo „kritická“ alespoň u 6 z 16 ukazatelů, přičemž negativní trend ve dvou po sobě jdoucích letech se započítává dvakrát⁵.

Tato první fáze analýzy doplnila monitorování hlavních směrů politik zaměstnanosti zaměřením na jednotlivé země ve snaze zachytit rizika pro sociální konvergenci v celé EU, tak aby byly naplněny zásady evropského pilíře sociálních práv; některé členské státy však mají pochybnosti ohledně rozsahu, v jakém tradiční obsah společné zprávy o zaměstnanosti konkrétně prohloubila. Ačkoli byla metodika vytvořena v pracovní skupině Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu mimo jiné s cílem lépe identifikovat trendy, stále existují určité pochybnosti, pokud jde o její schopnost komplexně zachytit rizika pro sociální konvergenci vzhledem k časovému zpoždění u některých sociálních ukazatelů a k tomu, že ve srovnávacím přehledu sociálních ukazatelů nejsou některé relevantní oblasti politiky zahrnuty. Jelikož analýzu provedla Komise, nepředstavovala pro členské státy žádnou administrativní zátěž.

⁴ [Společnou zprávu o zaměstnanosti 2024](#) přijala 21. listopadu 2023 Komise a následně ji po finalizaci Výborem pro zaměstnanost a Výborem pro sociální ochranu přijala 11. března 2024 také Rada.

⁵ V souladu s technickým kompromisem dosaženým v rámci pracovní skupiny Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu, která se v období 2022–2023 zabývala koncepcí Rámce sociální konvergence (viz poznámka pod čarou 2), byla metodika společné zprávy o zaměstnanosti pro účely první fáze analýzy doplněna o další kritérium s cílem přiřadit déle trvajícím trendům větší váhu. Pokud u určitého ukazatele docházelo v kategorizaci společné zprávy o zaměstnanosti ke zhoršování během dvou po sobě jdoucích let – například k posunu z kategorie „průměrná“ v roce t do kategorie „je třeba sledovat“ v roce $t+1$ a do kategorie „kritická“ v roce $t+2$ –, byl tento ukazatel započítán dvakrát.

Do budoucna by měla metodika zohledňovat další revize srovnávacího přehledu sociálních ukazatelů, případně včetně nových ukazatelů, jakož i pravidelná hodnocení ze strany Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu a jejich podskupin pro ukazatele, aby byla rizika pro sociální konvergenci odhalována včas a účinněji. Odpovědnost členských států za analýzu, zejména ve vybraných případech, kdy je třeba zohlednit některá stávající technická omezení, by posílila *ad hoc* diskuse o tom, jak interpretovat některé ukazatele, které jsou v současnosti ve srovnávacím přehledu sociálních ukazatelů zahrnuty, s cílem motivovat k politickým úvahám.

3. Druhá fáze analýzy (duben – květen 2024)

Cílem druhé fáze analýzy bylo hlubší posouzení členských států, které byly označeny v první fázi.⁶ Komise tuto analýzu provedla s využitím širšího souboru kvantitativních a kvalitativních důkazů⁷, aby zhodnotila výzvy pro vzestupnou sociální konvergenci a jejich klíčové určující faktory. V případě každého z identifikovaných členských států se pozornost zaměřila výhradně na oblasti politiky, u nichž se v první fázi mělo za to, že představují potenciální rizika. U některých ze sedmi členských států identifikovaných v roce 2024 umožnila druhá fáze analýzy Komisi potvrdit, že rizika zjištěná v první fázi představují celkové výzvy, zatímco u jiných členských států tato hlubší analýza umožnila zmíněná rizika rozptýlit.⁸ Analýza byla využita v rámci jarního balíčku evropského semestru 2024, přičemž klíčová zjištění týkající se identifikovaných sedmi členských států byla zohledněna v letošních zprávách o jejich situaci a v příslušných případech posloužila jako podklad pro návrhy doporučení, které pro ně Komise formulovala.

⁶ Analýza provedená ve druhé fázi, která se týkala sedmi letos identifikovaných členských států, byla zveřejněna ve formě [pracovního dokumentu útvarů Komise](#) 6. května 2024. Se sedmi členskými státy identifikovanými v roce 2024 byly předběžné verze analýzy konzultovány 9. dubna.

⁷ Součástí byly zejména všechny ukazatele, které byly dosud s členskými státy dohodnuty ve společném hodnotícím rámci vypracovaném Výborem pro zaměstnanost a Výborem pro sociální ochranu. Zohledněn byl rovněž pokrok při plnění vnitrostátních cílů pro rok 2030 v oblasti zaměstnanosti, dovedností a snižování chudoby.

⁸ V závislosti na i) rozsahu jednotlivých problémů, jak vyplynul z dalších důkazů shromážděných pro každou ze zkoumaných oblastí politiky, a ii) hodnocení politických reakcí prováděných nebo plánovaných daným členským státem a toho, zda byly považovány za dostatečné k řešení zjištěných problémů.

Oproti minulým evropským semestrům měla druhá fáze analýzy za cíl poskytnout pevnější základ pro zkoumání trendů sociální konvergence, zejména v rámci činností mnohostranného dohledu prováděných Výborem pro zaměstnanost a Výborem pro sociální ochranu. Podobně jako v první fázi se Komise snažila minimalizovat administrativní zátěž pro členské státy. Analýzu provedla v roce 2024 a vyzvala sedm dotčených členských států, aby předběžný návrh analýzy po faktické stránce zkontrolovaly. V zájmu zvýšení společné odpovědnosti za analýzu by však dotčené členské státy potřebovaly mít mezi zveřejněním analýzy v této druhé fázi a jejím projednáním v obou výborech více času. Celkově byla druhá fáze nejpřínosnější při mnohostranném pohledu, neboť členským státům poskytla informace o závažnosti a vzájemném propojení výzev, jimž některé z nich čelí. Má-li se její přidaná hodnota zvýšit, měla by druhá fáze analýzy nadále zůstat komplexní, mnohorozměrná a měla by zahrnovat priority uvedené v doporučeních pro danou zemi. Přestože nový pracovní dokument útvarů Komise přinesl další analytické zaměření, nebylo vždy jasné, do jaké míry pomohla druhá fáze analýzy upřesnit politické pokyny formulované v návrzích doporučení pro jednotlivé země a souvisejících zprávách o jednotlivých zemích zveřejněných později v semestru, a to vzhledem k uplatněnému cílenému přístupu.

Do budoucna by k dosažení cílů druhé fáze analýzy výrazně přispělo dřívější zveřejnění pracovního dokumentu útvarů Komise a hlubší dialog mezi útvary Komise a dotčenými členskými státy. V zájmu odlišení od jiných dokumentů evropského semestru by analýza klíčových faktorů politických výzev měla lépe pokrývat dlouhodobější trendy i meziodvětvová a regionální hlediska. Jelikož jde o dokument s roční periodicitou, je důležité, aby popisné prvky analýzy vycházely z nejnovějších dostupných dat (včetně měsíčních) a zaměřily se na příslušné aktualizace, především na výsledky provádění politik, a to zejména pokud je členský stát analyzován ve druhé fázi opakovaně, v po sobě jdoucích letech.

4. Mnohostranný dohled (květen 2024)

Výzvy pro vzestupnou sociální konvergenci, které Komise identifikovala ve druhé fázi analýzy, byly projednány v rámci tradičních každoročních činností mnohostranného dohledu Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu.⁹ Během cyklu dohledu 2024 byl každý ze sedmi analyzovaných členských států projednán pouze jednou pomocí „přístupu založeného na jednotlivých zemích“, konkrétně prostřednictvím jednoho přezkumu zemí zaměřeného na výzvy zdůrazněné jak v doporučeních pro jednotlivé země z roku 2023, tak ve druhé fázi analýzy Rámce sociální konvergence. V této souvislosti poskytla druhá fáze analýzy kontextovou analýzu, aby bylo možno širěji porozumět nepříznivým rizikům a výzvám v členských státech nad rámec konkrétních otázek uvedených v doporučeních.

Tento přístup umožnil členským státům ve druhé fázi analýzy připravit se na jeden, ovšem velmi komplexní přezkum¹⁰, a to i pokud jde o požadavky na podávání zpráv; nicméně vzhledem k nutnosti předkládat informace k několika politickým otázkám a konzultovat řadu vnitrostátních odborníků pro tyto politiky dotčené členské státy uváděly, že se potýkají s administrativní zátěží, včetně nutnosti značné koordinace na vnitrostátní úrovni. Naproti tomu členské státy, které nebyly označeny na základě Rámce sociální konvergence, v tomto ohledu nezaznamenaly významné rozdíly. Pokud jde o skutečnou diskusi o problémech, ve srovnání s tradičním přezkumem založeným na provádění individuálních doporučení pro jednotlivé země bylo k dispozici méně času na komplexní mnohostrannou diskusi z důvodu vyššího počtu politických otázek.

⁹ Toto spojení bylo poprvé projednáno v polovině února, kdy se oba výbory dohodly na použití kritérií určených pracovní skupinou Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu v roce 2023, aby se zajistilo, že se celkový počet přezkumů v rámci mnohostranného dohledu nezvýší.

¹⁰ Přijetí „přístupu založeného na jednotlivých zemích“ znamená, že každý členský stát je projednáván pouze jednou, a to v rámci jediného komplexního přezkumu celkových zjištěných problémů, a nikoli vícekrát ve vztahu ke každému doporučení, které obdržel. Kromě přezkumů společně organizovaných Výborem pro zaměstnanost a Výborem pro sociální ochranu týkajících se sedmi členských států ve druhé fázi byl v roce 2024 tento přístup testován rovněž v pravidelných přezkumech prováděných Výborem pro sociální ochranu u zbývajících členských států, které v roce 2023 obdržely pouze doporučení pro jednotlivé země a nebyly označeny na základě Rámce sociální konvergence.

Zatímco některé členské státy z dlouhodobého hlediska považovaly posílenou spolupráci napříč oblastmi politik na vnitrostátní úrovni za přínosnou, intenzivní příprava požadovaná v roce 2024 naznačuje, že existuje prostor pro zlepšení organizace a účinnosti přezkumů.

Zejména vzhledem k tomu, že administrativní zátěž byla větší pro ty členské státy, které musí v rámci jednoho přezkumu rovněž podávat zprávy o provádění řady jim určených doporučení, je třeba se zamyslet nad možným kompromisem mezi intenzitou a četností přezkumů v rámci každoročních činností výborů při mnohostranném dohledu. Odhlédneme-li od organizačních aspektů, dřívější zveřejnění pracovního dokumentu útvarů Komise obsahujícího analýzu vypracovávanou ve druhé fázi by rovněž poskytlo členským státům více času na přípravu přezkumů.

5. Politická viditelnost zjištění (červen – červenec 2024)

Na základě těchto přezkumů se Výbor pro zaměstnanost a Výbor pro sociální ochranu na konci evropského semestru 2024 dohodly na horizontálních zjištěních a zjištěních týkajících se jednotlivých zemí, která byla sdělena Radě, aby ministry v rámci Rady pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele informovala o stavu sociální konvergence v Unii. Horizontální zjištění byla poprvé představena v červnu prostřednictvím zvláštního *stanoviska týkajícího se sociální konvergence v Unii* vypracovaného Výborem pro zaměstnanost a Výborem pro sociální ochranu a poté byla začleněna do tradičního výročního *horizontálního stanoviska k cyklu evropského semestru*, které Rada schválila letos v červenci a které rovněž obsahovalo přílohu se zjištěními týkajícími se jednotlivých zemí.¹¹

¹¹ Horizontální závěry byly ministrům původně předloženy prostřednictvím zvláštního [stanoviska Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu týkajícího se sociální konvergence v Unii](#) dne 20. června 2024. Poté byly začleněny do každoročního [stanoviska Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu k cyklu evropského semestru 2024](#), které dne 16. července 2024 potvrdila Rada pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele (EPSCO). Zjištění týkající se jednotlivých zemí byla do posledně uvedeného dokumentu zahrnuta jako [příloha 3](#).

Rada dostávala pravidelné aktuální informace o pilotním provádění Rámce sociální konvergence ze strany předsedy Výboru pro zaměstnanost a předsedkyně Výboru pro sociální ochranu a nakonec v červenci příslušná horizontální zjištění potvrdila, avšak ministři Rady pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele nevedli na toto téma zvláštní politickou rozpravu. V pilotní fázi nebylo v Radě dosaženo shody ohledně formulování politických závěrů, pouze byla potvrzena technická zjištění rámce prostřednictvím každoročního horizontálního stanoviska Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu k evropskému semestru. V roce 2024 vzhledem k pilotní povaze rámce, novému přístupu představovanému druhou fází analýzy a absenci specializované politické diskuse nebylo možné jasně vidět dopad rámce na evropský semestr ani předat zúčastněným stranám výstižná politická sdělení. V návaznosti na pilotní fázi by mohlo být zváženo, jak zvýšit viditelnost rámce.

6. Závěry

Cílem pilotního provádění Rámce sociální konvergence jakožto součásti evropského semestru 2024 bylo strukturovanější sledování trendů sociální konvergence v celé Unii v souladu se zásadami evropského pilíře sociálních práv, v obou výborech však přetrvávají rozdílné názory, pokud jde o rozsah, v jakém bylo tohoto cíle dosaženo, i pokud jde o přidanou hodnotu tohoto rámce. Pokud by byla dvoufázová analýza odpovídajícím způsobem vylepšena, mohlo by to na úrovni EU poskytnout lepší přehled o faktorech, které stojí za krátkodobými a dlouhodobými výsledky členských států v oblasti zaměstnanosti, dovedností a sociální politiky, a posílit tak analytickou povahu i mnohostranný rozměr evropského semestru a zvýšit význam souvisejících politických pokynů na úrovni EU. Zatímco některé členské státy vnímaly přínosy Rámce sociální konvergence, tak jak byl proveden v průběhu cyklu 2024, jiné mají pochybnosti o jeho přidané hodnotě a konečném účelu ve srovnání s předchozími postupy.

V roce 2024 byl rámec zaveden jako pilotní projekt, aniž by v první a druhé fázi představoval významnou administrativní zátěž. Vedl však k určité zátěži spojené s přípravou a účastí sedmi členských států, u nichž bylo zjištěno, že čelí rizikům pro vzestupnou sociální konvergenci, v rámci činností mnohostranného dohledu Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu. Zúčastněné členské státy musely vyvinout značné úsilí v oblasti přípravy, neboť projednávaly analýzu vypracovanou ve druhé fázi a podávaly zprávy také o provádění příslušných doporučení pro jednotlivé země. Na druhé straně se některé členské státy domnívají, že tato dodatečná administrativní zátěž by měla být posuzována v porovnání s dopadem případného zhoršení sociální situace, kterému má rámec právě pomoci předcházet. Hodnocení pilotního projektu celkově naznačuje, že existuje prostor pro zlepšení tohoto nastavení, aby se zajistilo, že rámec bude moci být účinně prováděn v budoucích cyklech, a aby se zvýšila jeho přidaná hodnota v porovnání s možnými administrativními nároky. Pokud jde o politickou viditelnost rámce, některé členské státy sice tvrdí, že závěry Rady mohou (tím, že uznají zjištění Rámce sociální konvergence) zvýšit politickou viditelnost sociálního rozměru v procesu evropského semestru a přispět ke zlepšení výsledků v oblasti zaměstnanosti a v sociální oblasti na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU, jiné se nicméně domnívají, že zjištění rámce mohou být Radě předána prostřednictvím každoročního horizontálního stanoviska k evropskému semestru.

V souladu s výše uvedeným a za účelem plného využití potenciálu Rámce sociální konvergence, a to i pokud jde o přidanou hodnotu, by Komise – s aktivním zapojením Výboru pro zaměstnanost a Výboru pro sociální ochranu – měla zvážit provedení možných úprav, a to i s ohledem na svůj záměr použít rámec k uvedení čl. 3 odst. 3 písm. b) nařízení 2024/1263 do praxe. V krátkodobém horizontu by dřívější zveřejnění pracovního dokumentu útvarů Komise a hlubší vícerozměrná analýza určujících faktorů rizik a trendů spolu s posíleným dialogem s dotčenými členskými státy posílily potenciální společnou odpovědnost za druhou fázi analýzy, přispěly by ke zlepšení přípravy na přezkumy v rámci mnohostranného dohledu a podpořily by určení konkrétních problémů, které by bylo možné řešit prostřednictvím doporučení pro jednotlivé země. V dlouhodobějším horizontu může přezkum metodiky první fáze analýzy a řešení nedostatků stávajícího srovnávacího přehledu sociálních ukazatelů zlepšit včasnou identifikaci rizik a posílit odpovědnost členských států, a tím podpořit lepší sdílené chápání a větší politickou viditelnost vzestupné sociální konvergence. Závěrem je třeba poznamenat, že posouzení bylo provedeno krátce po pilotním projektu, v důsledku čehož nebylo snadné provést úplné posouzení rámce, zejména jeho přidané hodnoty a administrativní zátěže, ani projednat návrhy na jeho úpravy. Za tímto účelem může být vhodné provést hodnocení po několika letech provádění.
