

Bruxelles, den 15. november 2024
(OR. en)

15563/24

SOC 830
EMPL 567
ECOFIN 1286

NOTE

fra:	Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Vedr.:	Vurdering af rammen for social konvergens som gennemført på pilotbasis i det europæiske semesters 2024-cyklus – <i>Forelæggelse ved formændene for Beskæftigelsesudvalget og for Udvalget for Social Beskyttelse</i>

Vedlagt følger til delegationerne en note udarbejdet af Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse på deres fælles møde den 14. november 2024 om vurderingen af rammen for social konvergens som gennemført på pilotbasis i det europæiske semesters 2024-cyklus.



Beskæftigelsesudvalget

Udvalget for Social Beskyttelse

14. november 2024

Vurdering af rammen for social konvergens som gennemført på pilotbasis i det europæiske semesters 2024-cyklus

Note til EPSCO-ministrene

1. Indledning

I perioden september-november 2024 foretog Beskæftigelsesudvalget (EMCO) og Udvalget for Social Beskyttelse (SPC) en vurdering af den første gennemførelse nogensinde af rammen for social konvergens, som Kommissionen indførte på pilotbasis i det europæiske semesters 2024-cyklus. Denne vurdering blev foretaget efter opfordringen i *Rådets konklusioner om den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst og den fælles beskæftigelsesrapport 2024* af 11. marts, hvori EMCO og SPC blev opfordret til at vurdere dens virkning, herunder angående dens merværdi og potentielle administrative byrde på deres aktiviteter og på det europæiske semester 2024, og underrette Rådet herom.¹

¹ [Rådets konklusioner om den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst og den fælles beskæftigelsesrapport 2024](#) godkendt af EPSCO-Rådet den 11. marts 2024.

Rammen for social konvergens blev gennemført på grundlag af det tekniske arbejde i den særlige EMCO-SPC-arbejdsgruppe, der undersøgte dens mulige udformning og metode mellem september 2022 og maj 2023, som blev gennemført i pilotprojektet.² Overordnet set består udformningen af en analyse i to faser foretaget af Kommissionen for at vurdere risici og udfordringer for opadgående social konvergens i medlemsstaterne, hvor resultaterne indgår i EMCO's og SPC's multilaterale overvågningsaktiviteter med henblik på at opbygge en fælles forståelse af status for social konvergens i Unionen og underrette Rådet herom.

Parallelt med 2024-semestercyklussen blev Rådet og Europa-Parlamentet efter EU's evaluering af den økonomiske styring enige om at medtage "*en ramme til at identificere risici for social konvergens*" i den nye forordning 2024/1263 blandt de værktøjer, som Kommissionen har til rådighed til at overvåge beskæftigelsesretningslinjerne og den europæiske søjle for sociale rettigheder.³ Under vurderingen af pilotprojektet gav Kommissionen udtryk for, at den havde til hensigt at gøre denne bestemmelse operationel ved også at gennemføre rammen for social konvergens i fremtidige semestercyklusser, samtidig med at der tages hensyn til eventuelle tilpasninger af dens tekniske og strukturelle karakteristika, der blev drøftet med EMCO og SPC.

² Jf. [Nøglebudskaber fra EMCO og SPC om indførelse af en ramme for social konvergens i det europæiske semester](#) og den tilhørende [rapport fra EMCO-SPC-arbejdsgruppen](#).

Elementerne i rammen for social konvergens blev drøftet i arbejdsgruppen mellem september 2022 og maj 2023. Arbejdsgruppen var baseret på frivillig deltagelse af delegationer og bestod af 21 medlemsstater (BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) og Kommissionen. EMCO og SPC godkendte nøglebudskaberne, der blev forelagt på samlingen i EPSCO-Rådet den 12. juni 2023 på grundlag af ovennævnte arbejdsgruppes arbejde.

³ Jf. artikel 3, stk. 3, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2024/1263](#) af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97. I betragtning 8 anføres det, at "*som led i sin integrerede analyse af den beskæftigelsesmæssige og sociale udvikling inden for rammerne af det europæiske semester vurderer Kommissionen risiciene for den opadgående sociale konvergens i medlemsstaterne og overvåger fremskridtene med gennemførelsen af principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder på grundlag af den sociale resultattavle og principperne i rammen for social konvergens*".

2. Første fase af analysen (november 2023-marts 2024)

Første fase af analysen af rammen for social konvergens tilføjede en ny landespecifik dimension til den fælles beskæftigelsesrapport for at identificere potentielle risici for opadgående social konvergens i medlemsstaterne.⁴ Dette blev gennemført ved at tilføje nye landeoversigter baseret på nøgleindikatorerne i den sociale resultattavle. Medlemsstaterne blev fremhævet med hensyn til potentielle risici, hvis mindst seks ud af seksten indikatorer viste situationer, der "*bør holdes øje med*" eller var "*kritiske*" i henhold til trafiklysmetoden, der anvendes i forbindelse med den sociale resultattavle i den fælles beskæftigelsesrapport, med dobbelttælling i tilfælde af negative tendenser i to på hinanden følgende år.⁵

Denne første fase af analysen supplerede overvågningen af beskæftigelsesretningslinjerne med et landespecifikt fokus for at tage højde for risici for social konvergens i hele EU med henblik på at gennemføre principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder. Nogle medlemsstater tvivler dog på, i hvilket omfang den konkret gav det traditionelle indhold i den fælles beskæftigelsesrapport yderligere dybde. Selv om metoden blev udviklet i EMCO-SPC-arbejdsgruppen, bl.a. for bedre at identificere tendenser, er der stadig en vis tvivl om dens evne til på omfattende vis at registrere risici for social konvergens på grund af visse sociale indikatorers aktualitet og manglen på visse relevante politikområder i den sociale resultattavle. Eftersom analysen blev foretaget af Kommissionen, pålagde den ikke medlemsstaterne nogen administrativ byrde.

⁴ Den [fælles beskæftigelsesrapport 2024](#) blev vedtaget af Kommissionen den 21. november 2023 og – efter EMCO's og SPC's færdiggørelse – også af Rådet den 11. marts 2024.

⁵ I overensstemmelse med det tekniske kompromis, der blev opnået i EMCO-SPC-arbejdsgruppen, som undersøgte udformningen af rammen for social konvergens mellem 2022 og 2023 (se fodnote 2), blev metoden i den fælles beskæftigelsesrapport med henblik på analysen i første fase ledsaget af et yderligere kriterium, der havde til formål at lægge større vægt på tendenser over tid. Når en indikator viste en forværring i sin kategori i den fælles beskæftigelsesrapport over to på hinanden følgende år – f.eks. fra "i gennemsnit" i år t til "bør holdes øje med" i år t+1 og "kritisk" i år t+2 – blev indikatoren talt med to gange.

Fremover bør metoden tage hensyn til fremtidige revisioner af den sociale resultattavle, herunder nye indikatorer, hvor det er relevant, samt regelmæssige vurderinger foretaget af EMCO og SPC og deres undergrupper vedrørende indikatorer, således at risici for social konvergens opdages mere rettidigt og effektivt. I den forbindelse vil ad hoc-drøftelser om, hvordan visse indikatorer, der i øjeblikket indgår i den sociale resultattavle, skal fortolkes for at blive taget i betragtning på politisk plan, øge medlemsstaternes ejerskab over analysen, navnlig i særlige tilfælde, hvor der er behov for at tage højde for visse eksisterende tekniske begrænsninger.

3. Anden fase af analysen (april-maj 2024)

Formålet med analysen i anden fase var at foretage en grundigere undersøgelse af de medlemsstater, der blev fremhævet i første fase.⁶ Kommissionen foretog denne analyse ved hjælp af en bredere kvantitativ og kvalitativ dokumentation⁷ for at evaluere udfordringerne for opadgående social konvergens og deres bestemmende faktorer. For hver af de udpegede medlemsstater var der udelukkende fokus på de politikområder, der var blevet anset for at udgøre potentielle risici i første fase. For nogle af de syv medlemsstater, der blev udpeget i 2024, gjorde analysen i anden fase det muligt for Kommissionen at bekræfte, at de risici, der blev identificeret i første fase, udgjorde overordnede udfordringer, mens den grundigere analyse for andre gjorde det muligt at afvise sådanne risici.⁸ Analysen bidrog til forårspakken for det europæiske semester 2024, idet de vigtigste resultater for de syv medlemsstater er afspejlet i deres landerapporter for 2024 og har dannet grundlag for Kommissionens forslag til landespecifikke henstillinger, hvor det var relevant.

⁶ Anden fase af analysen af de syv medlemsstater, der blev udpeget i 2024, blev offentliggjort i form af et [arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene](#) den 6. maj 2024. De syv medlemsstater, der blev udpeget i 2024, blev den 9. april hørt om foreløbige udgaver af analysen.

⁷ Dette omfattede navnlig alle de indikatorer, der hidtil er aftalt med medlemsstaterne som led i den fælles vurderingsramme, der er udviklet af EMCO og SPC. Fremskridt med de nationale 2030-mål for beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse blev også taget i betragtning.

⁸ Afhængigt af 1) omfanget af de individuelle udfordringer, der blev konstateret ved brug af den yderligere dokumentation, der blev indsamlet for hvert af de undersøgte politikområder, og 2) vurderingen af de politiske tiltag, der gennemføres eller planlægges af medlemsstaten, og om disse blev anset for tilstrækkelige til at tackle de identificerede udfordringer.

Sammenlignet med tidligere europæiske semestercyklusser havde analysen i anden fase til formål at skabe et stærkere grundlag for at undersøge tendenser inden for social konvergens, navnlig inden for EMCO's og SPC's multilaterale overvågningsaktiviteter. I lighed med første fase har Kommissionen bestræbt sig på at minimere den administrative byrde, som medlemsstaterne står over for. I 2024 gennemførte Kommissionen analysen, og de syv berørte medlemsstater blev opfordret til at faktatjekke et foreløbigt udkast til analysen. De berørte medlemsstater ville dog have haft brug for mere tid mellem offentliggørelsen af analysen i anden fase og gennemgangen heraf i udvalgene for at styrke det fælles ejerskab til analysen. Overordnet set var anden fase mest værdifuld ud fra et multilateralt perspektiv, da medlemsstaterne her blev oplyst om alvoren af og de indbyrdes forbindelser mellem de udfordringer, som nogle af de andre lande står over for. For at tilføre merværdi bør analysen i anden fase fortsat være omfattende og flerdimensionel og omfatte de prioriteter, der er skitseret i de landespecifikke henstillinger, der er udstedt til landet. På trods af det yderligere analytiske fokus, der blev indført med det nye arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, var det ikke altid klart, i hvilket omfang analysen i anden fase bidrog til at finpudse de politiske retningslinjer, der var formuleret i forslagene til landespecifikke henstillinger og de tilhørende landerapporter, der blev offentliggjort senere i semestercyklussen, i betragtning af den målrettede tilgang, der blev anvendt.

Fremover vil en tidligere offentliggørelse af arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene og en mere dybtgående dialog mellem Kommissionens tjenestegrene og de berørte medlemsstater bidrage væsentligt til at nå målene i analysen i anden fase. For at adskille den fra andre semesterdokumenter bør analysen af de bestemmende faktorer for politiske udfordringer i højere grad omfatte langsigtede tendenser samt tværsektorielle og regionale overvejelser. Da der er tale om et årligt dokument, er det vigtigt, at de beskrivende elementer i analysen bygger på de seneste tilgængelige data (herunder månedlige data) og fokuserer på relevante ajourføringer, navnlig resultatet af gennemførelse af politikker, især når en medlemsstat analyseres i anden fase over flere på hinanden følgende år.

4. Multilateral overvågning (maj 2024)

De udfordringer for opadgående social konvergens, som Kommissionen identificerede i analysen i anden fase, blev drøftet som led i EMCO's og SPC's traditionelle årlige multilaterale overvågningsaktiviteter.⁹ I løbet af overvågningscyklussen i 2024 blev hver af de syv analyserede medlemsstater kun drøftet én gang ved brug af en "landebaseret tilgang", nemlig via en enkelt landegennemgang med fokus på de udfordringer, der fremhæves i både de landespecifikke henstillinger for 2023 og analysen i anden fase af rammen for social konvergens. I denne forbindelse indeholdt sidstnævnte en kontekstuel analyse og dermed en bredere forståelse af de negative risici og udfordringer i medlemsstaterne, som rækker ud over de specifikke spørgsmål, der er nævnt i henstillingerne.

Denne tilgang gjorde, at medlemsstaterne i anden fase af analysen kun skulle forberede sig på én gennemgang, om end den var meget omfattende,¹⁰ **også med hensyn til rapporteringskrav. Behovet for at fremlægge oplysninger om flere politikspørgsmål og høre en lang række nationale politiske eksperter førte ikke desto mindre til, at de berørte medlemsstater rapporterede, at de oplevede en administrativ byrde, herunder at der var behov for en betydelig koordinering på nationalt plan.** I modsætning hertil oplevede de medlemsstater, der ikke var blevet fremhævet i forbindelse med rammen for social konvergens, ikke væsentlige forskelle i denne henseende. Med hensyn til den faktiske drøftelse af udfordringer begrænsede det større antal politikspørgsmål den tid, der var til rådighed til en omfattende multilateral drøftelse, sammenlignet med en traditionel gennemgang baseret på gennemførelsen af individuelle landespecifikke henstillinger.

⁹ En sådan integrering blev første gang drøftet i midten af februar, hvor udvalgene blev enige om at anvende de kriterier, som EMCO-SPC-arbejdsgruppen fastlagde i 2023, for at sikre, at det samlede antal gennemgange af den multilateral overvågning ikke ville stige.

¹⁰ En "landebaseret" tilgang indebærer, at hver medlemsstat kun drøftes én gang i en enkelt omfattende gennemgang af de overordnede udfordringer, der er blevet identificeret, i stedet for flere gange om hver enkelt landespecifik henstilling, der modtages. Ud over de gennemgange, som EMCO og SPC i fællesskab foretog af de syv medlemsstater i anden fase, blev tilgangen i 2024 også testet i de regelmæssige gennemgange, som SPC foretog af de resterende medlemsstater, der kun modtog landespecifikke henstillinger for 2023, og som ikke var blevet fremhævet i forbindelse med rammen for social konvergens.

Selv om nogle medlemsstater mente, at et styrket samarbejde på tværs af politikområder på nationalt plan var gavnligt på længere sigt, tyder den intense forberedelse, der var nødvendig i 2024, på, at tilrettelæggelsen og effektiviteten af gennemgangene kan forbedres. Da den administrative byrde var større for de medlemsstater, der også skulle rapportere om gennemførelsen af en lang række landespecifikke henstillinger inden for rammerne af en enkelt gennemgang, er der navnlig behov for at overveje en mulig afvejning mellem intensiteten og hyppigheden af gennemgangene inden for udvalgenes årlige multilaterale overvågningsaktiviteter. Ud over de organisatoriske aspekter vil det også give medlemsstaterne mere tid til at forberede sig på gennemgangen, hvis det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der indeholder analysen i anden fase, offentliggøres på et tidligere tidspunkt.

5. Politisk synlighed af resultaterne (juni-juli 2024)

På grundlag af gennemgangene nåede EMCO og SPC ved udgangen af det europæiske semester 2024 til enighed om horisontale og landespecifikke resultater, som blev meddelt Rådet for at orientere ministrene i EPSCO-Rådet om status for den sociale konvergens i Unionen. De horisontale resultater blev først fremlagt via en særlig *udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse om social konvergens i Unionen* i juni og derefter integreret i den traditionelle årlige *horisontale udtalelse om det europæiske semester*, som Rådet godkendte i juli år, og som også indeholdt et bilag med de landespecifikke resultater.¹¹

¹¹ De horisontale konklusioner blev oprindeligt forelagt ministrene via en særlig [udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse om social konvergens i Unionen](#) den 20. juni 2024. De blev derefter integreret i [EMCO's og SPC's årlige udtalelse om det europæiske semesters 2024-cyklus](#), som blev godkendt af EPSCO-Rådet den 16. juli 2024. De landespecifikke resultater blev medtaget i sidstnævnte dokument som [bilag 3](#).

Rådet modtog regelmæssige opdateringer om pilotgennemførelsen af rammen for social konvergens fra formændene for EMCO og SPC og godkendte i sidste ende de horisontale resultater i juli, men ministrene i EPSCO-Rådet havde ikke en særskilt politisk debat. I pilotfasen var der ikke konsensus i Rådet om at formulere politiske konklusioner ud over godkendelsen af de tekniske resultater via den årlige horisontale udtalelse fra EMCO og SPC om det europæiske semester. I 2024 blev klarheden af rammens indvirkning på det europæiske semester og på muligheden for at formidle koncise politiske budskaber til interessenterne begrænset af det forhold, at det var et pilotprojekt, samt af det nye ved analysen i anden fase og manglen på en særskilt politisk debat. Efter pilotfasen kan man overveje yderligere, hvordan synligheden kan øges.

6. Konklusioner

Pilotgennemførelsen af rammen for social konvergens i det europæiske semester 2024 havde til formål at sikre en mere struktureret overvågning af tendenserne inden for social konvergens i hele Unionen i overensstemmelse med principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder, men der er fortsat forskelle i udvalgene med hensyn til, i hvilket omfang dette blev opnået, herunder med hensyn til dens merværdi. Tilstrækkelige forbedringer af analysen i to faser kan give et dybere indblik på EU-plan i de faktorer, der ligger til grund for medlemsstaternes resultater på kort og lang sigt på beskæftigelses-, færdigheds- og socialområdet, og dermed styrke både det europæiske semesters analytiske karakter og multilaterale dimension og forbedre relevansen af de tilhørende politiske retningslinjer på EU-plan. Mens nogle medlemsstater så fordelene ved rammen for social konvergens, sådan som den blev gennemført i 2024-cyklussen, er andre i tvivl om rammens merværdi og endelige formål i forhold til tidligere praksis.

I 2024 blev rammen gennemført som et pilotprojekt uden at pålægge en væsentlig administrativ byrde i første og anden fase. Den indførte dog visse byrder i forbindelse med forberedelse og deltagelse for de syv medlemsstater, hvor der blev identificeret risici for opadgående social konvergens i EMCO's og SPC's multilaterale overvågningsaktiviteter. For de berørte medlemsstater indebar drøftelsen af anden fase af analysen og rapporteringen om gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger betydelige forberedelser. På den anden side mener nogle medlemsstater, at den yderligere administrative byrde bør vurderes i forhold til virkningen af en forværring af den sociale situation, som rammen har til formål at bidrage til at forebygge. Samlet set tyder evalueringen af pilotprojektet på, at der er mulighed for at forbedre denne fremgangsmåde for at sikre, at rammen kan gennemføres effektivt i fremtidige cyklusser, og for at øge dens merværdi i forhold til eventuelle administrative krav. Med hensyn til rammens politiske synlighed anfører nogle medlemsstater, at rådskonklusioner – ved at anerkende resultaterne inden for rammen for social konvergens – vil kunne øge den politiske synlighed af den sociale dimension i det europæiske semester og bidrage til at forbedre de beskæftigelsesmæssige og sociale resultater på nationalt plan og EU-plan, mens andre mener, at resultaterne af rammen kan videregives til Rådet via den årlige horisontale udtalelse om det europæiske semester.

I overensstemmelse med ovenstående bør Kommissionen – med aktiv inddragelse af EMCO og SPC – for fuldt ud at udnytte potentialet i rammen for social konvergens, herunder med hensyn til merværdi, overveje at gennemføre mulige tilpasninger, også i lyset af dens hensigt om at anvende rammen til at gøre artikel 3, stk. 3, litra b), i forordning 2024/1263 operationel. På kort sigt vil en tidligere offentliggørelse af arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene og en mere dybtgående flerdimensionel analyse af de bestemmende faktorer for risici og tendenser sammen med en styrket dialog med de berørte medlemsstater styrke det potentielle fælles ejerskab af analysen i anden fase, bidrage til at forbedre forberedelsen af gennemgangene af den multilaterale overvågning og støtte identifikationen af specifikke udfordringer, der kan tackles gennem landespecifikke henstillinger. På længere sigt kan en revision af metoden for analysen i første fase og afhjælpning af manglerne i den nuværende sociale resultattavle give bedre mulighed for tidlig identifikation af risici og øge medlemsstaternes ejerskab og dermed fremme en mere fælles forståelse og en større politisk synlighed af opadgående social konvergens. Endelig skal det bemærkes, at vurderingen blev foretaget kort efter pilotprojektet, hvilket gjorde det vanskeligt fuldt ud at vurdere rammen, navnlig dens merværdi og administrative byrde, og at drøfte forslag til tilpasninger. Med henblik herpå kan det være hensigtsmæssigt at gøre status et par år efter gennemførelsen.
