

Βρυξέλλες, 15 Νοεμβρίου 2024
(OR. en)

15563/24

SOC 830
EMPL 567
ECOFIN 1286

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Επιτροπή Απασχόλησης και Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας
Αποδέκτης:	Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων / Συμβούλιο
Θέμα:	Αξιολόγηση του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης όπως εφαρμόστηκε σε πιλοτική βάση κατά τον κύκλο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου 2024 — Παρουσίαση από τον πρόεδρο της Επιτροπής Απασχόλησης και την πρόεδρο της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το σημείωμα που συνέταξαν η Επιτροπή Απασχόλησης και η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας κατά την κοινή συνεδρίασή τους στις 14 Νοεμβρίου 2024 σχετικά με την αξιολόγηση του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης, όπως εφαρμόστηκε σε πιλοτική βάση κατά τον κύκλο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου 2024.



Επιτροπή Απασχόλησης Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας

14 Νοεμβρίου 2024

**Αξιολόγηση του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης,
όπως εφαρμόστηκε σε πιλοτική βάση κατά τον κύκλο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου 2024**

Σημείωμα υπ' όψιν των υπουργών Απασχόλησης, Κοινωνικής Πολιτικής, Υγείας και Καταναλωτών

1. Εισαγωγή

Μεταξύ Σεπτεμβρίου και Νοεμβρίου 2024, η Επιτροπή Απασχόλησης (EMCO) και η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (ΕΚΠ) διενήργησαν αξιολόγηση της πρώτης εφαρμογής του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης, το οποίο εισήγαγε σε πιλοτική βάση η Επιτροπή κατά τον κύκλο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου 2024. Η αξιολόγηση αυτή πραγματοποιήθηκε σε συνέχεια της πρόσκλησης που είχε διατυπωθεί στα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου σχετικά με την ετήσια έρευνα για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την κοινή έκθεση για την απασχόληση για το 2024, στα οποία η EMCO και η ΕΚΠ καλούνταν να αξιολογήσουν τον αντίκτυπο του εν λόγω πλαισίου, συμπεριλαμβανομένης της προστιθέμενης αξίας του και της διοικητικής επιβάρυνσης που θα μπορούσε δυνητικώς να προκύψει από αυτό για τις δραστηριότητές τους και τον κύκλο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου 2024, και να ενημερώσουν σχετικώς το Συμβούλιο¹.

¹ [Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την ετήσια έρευνα για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την κοινή έκθεση για την απασχόληση για το 2024](#), όπως εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο (EPSCO) στις 11 Μαρτίου 2024.

Το πλαίσιο κοινωνικής σύγκλισης εφαρμόστηκε με βάση τις τεχνικές εργασίες της ειδικής ομάδας εργασίας EMCO-EΚΠ που μελέτησε την πιθανή σχεδίαση και μεθοδολογία του μεταξύ Σεπτεμβρίου 2022 και Μαΐου 2023, οι οποίες και χρησιμοποιήθηκαν κατά την πιλοτική εφαρμογή². Σε γενικές γραμμές, η σχεδίαση αυτή συνίσταται σε ανάλυση δύο σταδίων από την Επιτροπή για την αξιολόγηση των κινδύνων και των προκλήσεων όσον αφορά την ανοδική κοινωνική σύγκλιση στα κράτη μέλη, με τα πορίσματα να τροφοδοτούν τις δραστηριότητες πολυμερούς εποπτείας της EMCO και της ΕΚΠ, με στόχο τη διαμόρφωση συναντίληψης για την κατάσταση της κοινωνικής σύγκλισης στην Ένωση και την ενημέρωση του Συμβουλίου σχετικά.

Παράλληλα με τον κύκλο του Εξαμήνου 2024, μετά την επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμφώνησαν να συμπεριληφθεί στον νέο κανονισμό 2024/1263 «[ένα πλαίσιο] για τον εντοπισμό των κινδύνων για την κοινωνική σύγκλιση» ως ένα ακόμη εργαλείο στη διάθεση της Επιτροπής για την παρακολούθηση των κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση και του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων³. Κατά την αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής, η Επιτροπή εξέφρασε την πρόθεσή της να εφαρμόσει τη διάταξη αυτή χρησιμοποιώντας το πλαίσιο κοινωνικής σύγκλισης και σε μελλοντικούς κύκλους του Εξαμήνου, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη πιθανές αναπροσαρμογές των τεχνικών και διαρθρωτικών χαρακτηριστικών του κατόπιν σχετικών συζητήσεων με την EMCO και την ΕΚΠ.

² Βλ. τα [κύρια μηνύματα της EMCO και της ΕΚΠ σχετικά με τη θέσπιση πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο](#) και τη σχετική [έκθεση της ομάδας εργασίας EMCO-EΚΠ](#). Τα χαρακτηριστικά του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης συζητήθηκαν στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας μεταξύ Σεπτεμβρίου 2022 και Μαΐου 2023. Η ομάδα εργασίας βασίστηκε στην εθελοντική συμμετοχή των αντιπροσωπιών και απαρτίστηκε από 21 κράτη μέλη (BE, ΤΣ, ΓΕ, ΕΣ, ΕΛ, ΙΣ, ΦΙ, ΓΑ, ΚΡ, ΟΥ, ΙΡ, ΙΤ, ΛΞ, ΛΕ, ΛΙ, ΜΑ, ΚΧ, ΠΛ, ΠΡ, ΣΝ, ΣΚ) και την Επιτροπή. Η EMCO και η ΕΚΠ προσυπέγραψαν τα κύρια μηνύματα που παρουσιάστηκαν στη σύνοδο του Συμβουλίου EPSCO της 12ης Ιουνίου 2023 με βάση τις εργασίες της προαναφερθείσας ομάδας εργασίας.

³ Βλ. άρθρο 3 παράγραφος 3 στοιχείο β) του [κανονισμού \(ΕΕ\) 2024/1263](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024, σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου. Επιπλέον, η αιτιολογική σκέψη 8 αναφέρει: «Στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης ανάλυσης των εξελίξεων στον τομέα της απασχόλησης και των κοινωνικών εξελίξεων που περιλαμβάνεται στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, η Επιτροπή εκτιμά τους κινδύνους για την ανοδική κοινωνική σύγκλιση στα κράτη μέλη και παρακολουθεί την πρόοδο όσον αφορά την εφαρμογή των αρχών του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων με βάση τον πίνακα κοινωνικών αποτελεσμάτων και τις αρχές του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης».

2. Ανάλυση πρώτου σταδίου (Νοέμβριος 2023 – Μάρτιος 2024)

Η ανάλυση πρώτου σταδίου του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης προσέθεσε μια νέα ειδική ανά χώρα διάσταση στην κοινή έκθεση για την απασχόληση (ΚΕΑ), με στόχο τον εντοπισμό δυνητικών κινδύνων για την ανοδική κοινωνική σύγκλιση στα κράτη μέλη⁴. Για τον σκοπό αυτό, προστέθηκαν νέα ειδικά ανά χώρα δελτία με βάση την ανάγνωση των πρωταρχικών δεικτών του πίνακα κοινωνικών αποτελεσμάτων. Εάν ένα κράτος μέλος είχε σε τουλάχιστον 6 από τους 16 δείκτες αποτέλεσμα «Να δοθεί προσοχή» ή «Κρίσιμες καταστάσεις» σύμφωνα με την καθιερωμένη μεθοδολογία φωτεινού σηματοδότη που εφαρμόζεται στον πίνακα κοινωνικών αποτελεσμάτων της ΚΕΑ, με διπλή προσμέτρηση σε περίπτωση αρνητικών τάσεων επί δύο συναπτά έτη⁵, τότε το κράτος μέλος επισημαινόταν ως αντιμέτωπο με δυνητικούς κινδύνους.

Αυτή η ανάλυση πρώτου σταδίου ήρθε να συμπληρώσει την παρακολούθηση των κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση, εξετάζοντας κάθε κράτος μέλος χωριστά, προκειμένου να εντοπιστούν οι κίνδυνοι για την κοινωνική σύγκλιση σε ολόκληρη την ΕΕ, με στόχο την εφαρμογή των αρχών του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων· ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη αμφιβάλλουν για τον βαθμό στον οποίο εμβάθυνε κατά τρόπο από το παραδοσιακό περιεχόμενο της κοινής έκθεσης για την απασχόληση. Αν και η μεθοδολογία αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας EMCO-EΚΠ, μεταξύ άλλων προκειμένου να εντοπίζει καλύτερα τις τάσεις, εξακολουθούν να υφίστανται αμφιβολίες σχετικά με την ικανότητά της να εντοπίζει πλήρως τους κινδύνους για την κοινωνική σύγκλιση, λόγω του εφήμερου χαρακτήρα κάποιων κοινωνικών δεικτών και λόγω της απουσίας ορισμένων σημαντικών τομέων πολιτικής από τον πίνακα κοινωνικών αποτελεσμάτων. Καθώς η ανάλυση διενεργήθηκε από την Επιτροπή, δεν επιβάρυνε διοικητικώς τα κράτη μέλη.

⁴ Η [κοινή έκθεση για την απασχόληση 2024](#) εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 21 Νοεμβρίου 2023 και —μετά την οριστικοποίησή της από την EMCO και την ΕΚΠ— εγκρίθηκε και από το Συμβούλιο στις 11 Μαρτίου 2024.

⁵ Σύμφωνα με τον τεχνικό συμβιβασμό που επιτεύχθηκε στην ομάδα εργασίας EMCO-EΚΠ που μελέτησε τη σχεδίαση του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης μεταξύ 2022 και 2023 (βλ. υποσημείωση 2), για τους σκοπούς της ανάλυσης πρώτου σταδίου, η μεθοδολογία της ΚΕΑ συνοδεύτηκε από πρόσθετο κριτήριο που είχε ως στόχο να δοθεί μεγαλύτερη βαρύτητα στις τάσεις συναρτήσεως του χρόνου. Όταν ένας δείκτης παρουσίαζε επιδείνωση στην κατηγοριοποίηση της ΚΕΑ επί δύο συναπτά έτη —για παράδειγμα από αποτέλεσμα «Επίδοση στον μέσο όρο» το έτος n σε αποτέλεσμα «Να δοθεί προσοχή» το έτος $n+1$ και σε αποτέλεσμα «Κρίσιμες καταστάσεις» το έτος $n+2$ —, ο δείκτης προσμετρούνταν δύο φορές.

Στο μέλλον, η μεθοδολογία θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη μελλοντικές αναθεωρήσεις του πίνακα κοινωνικών αποτελεσμάτων, συμπεριλαμβανομένων νέων δεικτών κατά περίπτωση, καθώς και τακτικές αξιολογήσεις από την EMCO, την ΕΚΠ και τις υποομάδες τους που ασχολούνται με τους δείκτες, προκειμένου να βελτιωθεί ο έγκαιρος και αποτελεσματικός εντοπισμός κινδύνων για την κοινωνική σύγκλιση. Στο πλαίσιο αυτό, η διεξαγωγή ad hoc συζητήσεων σχετικά με το πώς μπορούν να ερμηνευτούν ορισμένοι δείκτες που περιλαμβάνονται επί του παρόντος στον πίνακα κοινωνικών αποτελεσμάτων, ώστε να αντληθούν συμπεράσματα σε επίπεδο πολιτικών, θα μπορούσε να ενισχύσει τον ενστερνισμό της ανάλυσης από τα κράτη μέλη, ιδίως σε συγκεκριμένες περιπτώσεις όπου πρέπει να ληφθούν υπόψη ορισμένοι υφιστάμενοι τεχνικοί περιορισμοί.

3. Ανάλυση δεύτερου σταδίου (Απρίλιος – Μάιος 2024)

Σκοπός της ανάλυσης δεύτερου σταδίου ήταν να εξεταστούν διεξοδικότερα τα κράτη μέλη που είχαν επισημανθεί κατά το πρώτο στάδιο⁶. Η Επιτροπή διενήργησε την ανάλυση αυτή χρησιμοποιώντας ένα ευρύτερο σύνολο ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων⁷ για την αξιολόγηση των προκλήσεων όσον αφορά την ανοδική κοινωνική σύγκλιση και των κυριότερων καθοριστικών τους παραγόντων. Για καθένα από τα κράτη μέλη που είχαν προσδιοριστεί, δόθηκε έμφαση αποκλειστικά στους τομείς πολιτικής που, σύμφωνα με την ανάλυση πρώτου σταδίου, παρουσίαζαν δυνητικούς κινδύνους. Για ορισμένα από τα επτά κράτη μέλη που προσδιορίστηκαν το 2024, η ανάλυση δεύτερου σταδίου επέτρεψε στην Επιτροπή να επιβεβαιώσει ότι οι κίνδυνοι που είχαν εντοπιστεί στο πρώτο στάδιο αποτελούσαν γενικότερες προκλήσεις, ενώ για άλλα η διεξοδικότερη αυτή ανάλυση επέτρεψε την ανασκευή των εν λόγω κινδύνων⁸. Η ανάλυση συνέβαλε στην εαρινή δέσμη του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου 2024, με τα βασικά πορίσματα για τα επτά κράτη μέλη να αντικατοπτρίζονται στις αντίστοιχες τους ειδικές ανά χώρα εκθέσεις για το 2024 και να τροφοδοτούν, κατά περίπτωση, τις προτάσεις της Επιτροπής για ειδικές ανά χώρα συστάσεις.

⁶ Η ανάλυση δεύτερου σταδίου των επτά κρατών μελών που προσδιορίστηκαν το 2024 δημοσιεύθηκε με τη μορφή [εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής \(SWD\)](#) στις 6 Μαΐου 2024. Στις 9 Απριλίου ζητήθηκε από τα επτά κράτη μέλη που προσδιορίστηκαν το 2024 να διατυπώσουν τη γνώμη τους βάσει προαντιγράφου της ανάλυσης.

⁷ Σε αυτά περιλαμβάνονταν ιδίως όλοι οι δείκτες που έχουν συμφωνηθεί μέχρι στιγμής με τα κράτη μέλη εντός του κοινού πλαισίου αξιολόγησης (ΚΠΑ), το οποίο έχουν αναπτύξει η EMCO και η ΕΚΠ. Εξετάστηκε επίσης η πρόοδος προς την επίτευξη των εθνικών στόχων για το 2030 όσον αφορά την απασχόληση, τις δεξιότητες και τη μείωση της φτώχειας.

⁸ Ανάλογα με α) την έκταση των επιμέρους προκλήσεων που αποκαλύφθηκαν από τα περαιτέρω στοιχεία που συγκεντρώθηκαν για καθέναν από τους τομείς πολιτικής που εξετάστηκαν, και β) την αξιολόγηση των εφαρμοζόμενων ή σχεδιαζόμενων μέτρων πολιτικής του κράτους μέλους και της επάρκειάς τους για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που είχαν προσδιοριστεί.

Σε σύγκριση με προηγούμενους κύκλους του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η ανάλυση δεύτερου σταδίου είχε ως στόχο την παροχή ισχυρότερης βάσης για τη διερεύνηση των τάσεων της κοινωνικής σύγκλισης, ιδίως στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων πολυμερούς εποπτείας της EMCO και της ΕΚΠ. Όπως και στο πρώτο στάδιο, η Επιτροπή επεδίωξε να ελαχιστοποιήσει την διοικητική επιβάρυνση των κρατών μελών. Το 2024, η Επιτροπή διενήργησε την ανάλυση και τα επτά ενδιαφερόμενα κράτη μέλη κλήθηκαν να ελέγξουν προσχέδιο της ανάλυσης ως προς την ορθότητα των στοιχείων. Ωστόσο, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη θα χρειάζονταν περισσότερο χρόνο μεταξύ της δημοσίευσης της ανάλυσης δεύτερου σταδίου και της εξέτασής της στις επιτροπές, ώστε να ενισχυθεί ο ενστερνισμός της ανάλυσης από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη. Συνολικά, το δεύτερο στάδιο χρησίμευσε περισσότερο από πολυμερή άποψη, καθώς ανέδειξε για τα κράτη μέλη τη σοβαρότητα και τις διασυνδέσεις των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν ορισμένα εξ αυτών. Για να προσφέρει προστιθέμενη αξία, η ανάλυση δεύτερου σταδίου θα πρέπει να παραμείνει σφαιρική και πολυδιάστατη και να καλύπτει τις προτεραιότητες που περιγράφονται στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις που εκδίδονται για το εκάστοτε κράτος μέλος. Παρά την πρόσθετη επικεντρωμένη ανάλυση που παρέσχε το νέο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, δεν ήταν πάντοτε σαφές σε ποιον βαθμό η ανάλυση δεύτερου σταδίου βοήθησε να συγκεκριμενοποιηθούν περαιτέρω οι κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής που περιείχαν οι προτάσεις για τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις και οι σχετικές εκθέσεις ανά χώρα που δημοσιεύθηκαν αργότερα κατά τον κύκλο του Εξαμήνου, δεδομένης της στοχευμένης προσέγγισης που εφαρμόστηκε.

Όσον αφορά το μέλλον, η δημοσίευση του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής νωρίτερα και η εμβάθυνση του διαλόγου μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και των ενδιαφερόμενων κρατών μελών θα μπορούσαν να συμβάλουν σημαντικά στην επίτευξη των στόχων της ανάλυσης δεύτερου σταδίου. Για να διαφοροποιηθεί από άλλα έγγραφα του Εξαμήνου, η ανάλυση των καθοριστικών παραγόντων των προκλήσεων πολιτικής θα πρέπει να βελτιωθεί, καλύπτοντας πιο μακροπρόθεσμες τάσεις, καθώς και διατομεακές και περιφερειακές παραμέτρους. Δεδομένου του ετήσιου χαρακτήρα του εγγράφου, είναι σημαντικό τα περιγραφικά στοιχεία της ανάλυσης να βασίζονται στα πλέον πρόσφατα διαθέσιμα δεδομένα (συμπεριλαμβανομένων μηνιαίων δεδομένων) και να επικεντρώνονται σε σχετικές επικαιροποιήσεις, κυρίως στα αποτελέσματα της εφαρμογής πολιτικών, ιδίως δε όταν ένα κράτος μέλος υποβάλλεται σε ανάλυση δεύτερου σταδίου επί συναπτά έτη.

4. Πολυμερής εποπτεία (Μάιος 2024)

Οι προκλήσεις για την ανοδική κοινωνική σύγκλιση τις οποίες εντόπισε η Επιτροπή κατά την ανάλυση δεύτερου σταδίου συζητήθηκαν στο πλαίσιο των παραδοσιακών ετήσιων δραστηριοτήτων πολυμερούς εποπτείας της EMCO και της ΕΚΠ⁹. Κατά τη διάρκεια του κύκλου εποπτείας του 2024, η περίπτωση καθενός από τα επτά κράτη μέλη που αναλύθηκαν συζητήθηκε μόνο μία φορά με τη χρήση «προσέγγισης με βάση τη χώρα», δηλαδή μέσω ενιαίας επισκόπησης για κάθε χώρα με έμφαση στις προκλήσεις που είχαν επισημανθεί τόσο στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του 2023 όσο και στην ανάλυση δεύτερου σταδίου του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης. Στο πλαίσιο αυτό, η ανάλυση δεύτερου σταδίου προσέφερε μια λεπτομερή διερεύνηση της γενικότερης συγκυρίας, με σκοπό την ευρύτερη κατανόηση των δυσμενών κινδύνων και προκλήσεων στα κράτη μέλη πέραν των συγκεκριμένων ζητημάτων που αναφέρονταν στις συστάσεις.

Η προσέγγιση αυτή επέτρεψε στα κράτη μέλη που είχαν υποβληθεί σε ανάλυση δεύτερου σταδίου να προετοιμαστούν για μία —αλλά διεξοδικότατη— επισκόπηση¹⁰, μεταξύ άλλων όσον αφορά τις απαιτήσεις υποβολής στοιχείων· ωστόσο, επειδή χρειάστηκε να υποβάλουν στοιχεία για διάφορα ζητήματα πολιτικής καθώς και να συμβουλευτούν πολυάριθμους εθνικούς ειδικούς εμπειρογνώμονες, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη ανέφεραν πως είχαν επιβαρυνθεί με διοικητικό φόρτο, μεταξύ άλλων λόγω του εντατικού συντονισμού που έπρεπε να εξασφαλίσουν σε εθνικό επίπεδο. Αντιθέτως, τα κράτη μέλη που δεν είχαν επισημανθεί βάσει του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης δεν αντιμετώπισαν σημαντικές διαφορές ως προς τη συγκεκριμένη πτυχή. Όσον αφορά την πραγματική συζήτηση των προκλήσεων, σε σύγκριση με την παραδοσιακή επισκόπηση που βασίζεται στην εφαρμογή καθεμιάς από τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις, ο μεγαλύτερος αριθμός θεμάτων πολιτικής περιόρισε τον διαθέσιμο χρόνο για διεξοδική πολυμερή συζήτηση.

⁹ Η ενσωμάτωση αυτή συζητήθηκε για πρώτη φορά στα μέσα Φεβρουαρίου, όταν οι επιτροπές συμφώνησαν να χρησιμοποιήσουν τα κριτήρια που είχε προσδιορίσει η ομάδα εργασίας EMCO-EΚΠ το 2023, ώστε να μην αυξηθεί ο συνολικός αριθμός των επισκοπήσεων πολυμερούς εποπτείας.

¹⁰ Η υιοθέτηση προσέγγισης «με βάση τη χώρα» σημαίνει ότι η περίπτωση κάθε κράτους μέλους συζητείται μόνο μία φορά, στο πλαίσιο ενιαίας διεξοδικής επισκόπησης όσον αφορά τις γενικότερες προκλήσεις που έχουν εντοπιστεί, και όχι σε διαφορετικές χρονικές στιγμές για κάθε ειδική ανά χώρα σύσταση που έχει ληφθεί. Το 2024, εκτός από τις επισκοπήσεις τις οποίες διοργάνωσαν από κοινού η EMCO και η ΕΚΠ σχετικά με τα επτά κράτη μέλη κατά το δεύτερο στάδιο, η προσέγγιση δοκιμάστηκε επίσης στις τακτικές επισκοπήσεις που πραγματοποίησε η ΕΚΠ για τα υπόλοιπα κράτη μέλη που είχαν λάβει μόνο ειδικές ανά χώρα συστάσεις το 2023 και δεν είχαν επισημανθεί βάσει του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης.

Παρότι μια ενισχυμένη συνεργασία σε όλους τους τομείς πολιτικής σε εθνικό επίπεδο θεωρήθηκε από ορισμένα κράτη μέλη επωφελής σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, η εντατική προετοιμασία που χρειάστηκε το 2024 δείχνει ότι υπάρχει περιθώριο να βελτιωθούν η οργάνωση και η αποτελεσματικότητα των επισκοπήσεων. Ειδικότερα, επειδή ο διοικητικός φόρτος ήταν μεγαλύτερος για τα κράτη μέλη που κλήθηκαν επίσης να υποβάλουν στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή πολυάριθμων ειδικών ανά χώρα συστάσεων στο πλαίσιο ενιαίας επισκόπησης, πρέπει να μελετηθεί η δυνατότητα εξισορρόπησης της εντατικότητας και της συχνότητας των επισκοπήσεων στο πλαίσιο των ετήσιων δραστηριοτήτων πολυμερούς εποπτείας των επιτροπών. Πέρα από τις οργανωτικές πτυχές, αν δημοσιευόταν πιο νωρίς το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με την ανάλυση δεύτερου σταδίου, τα κράτη μέλη θα είχαν περισσότερο χρόνο να προετοιμαστούν για τις επισκοπήσεις.

5. Πολιτική ορατότητα των πορισμάτων (Ιούνιος – Ιούλιος 2024)

Με βάση τις επισκοπήσεις, στο τέλος του κύκλου του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου 2024, η EMCO και η ΕΚΠ συμφώνησαν επί οριζόντιων και ειδικών ανά χώρα πορισμάτων, τα οποία κοινοποιήθηκαν στο Συμβούλιο προς ενημέρωση των υπουργών στη σύνθεση EPSCO σχετικά με την κατάσταση της κοινωνικής σύγκλισης στην Ένωση. Τα οριζόντια πορίσματα παρουσιάστηκαν αρχικά τον Ιούνιο μέσω ειδικής γνώμης της EMCO και της ΕΚΠ σχετικά με την κοινωνική σύγκλιση στην Ένωση και στη συνέχεια ενσωματώθηκαν στην παραδοσιακή ετήσια οριζόντια γνώμη σχετικά με τον κύκλο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου που προσυπογράφηκε από το Συμβούλιο τον περασμένο Ιούλιο και περιείχε επίσης παράρτημα με ειδικά ανά χώρα πορίσματα¹¹.

¹¹ Τα οριζόντια συμπεράσματα τέθηκαν αρχικά υπ' όψιν των υπουργών μέσω ειδικής γνώμης της EMCO και της ΕΚΠ σχετικά με την κοινωνική σύγκλιση στην Ένωση στις 20 Ιουνίου 2024. Εν συνεχεία, ενσωματώθηκαν στην ετήσια γνώμη της EMCO και της ΕΚΠ σχετικά με τον κύκλο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου του 2024, την οποία προσυπέγραψε το Συμβούλιο (EPSCO) στις 16 Ιουλίου 2024. Τα ειδικά ανά χώρα πορίσματα συμπεριλήφθηκαν στο έγγραφο αυτό ως παράρτημα 3.

Το Συμβούλιο ελάμβανε τακτική ενημέρωση σχετικά με την πιλοτική εφαρμογή του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης από τον πρόεδρο της Επιτροπής Απασχόλησης και την πρόεδρο της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας και ενέκρινε τελικώς τα οριζόντια πορίσματά του τον Ιούλιο, αλλά οι υπουργοί στη σύνθεση EPSCO δεν διεξήγαγαν ειδική πολιτική συζήτηση. Στο πιλοτικό στάδιο, δεν υπήρξε συναίνεση στους κόλπους του Συμβουλίου για διατύπωση πολιτικών συμπερασμάτων, πέραν της προσυπογραφής των τεχνικών πορισμάτων του μέσω της ετήσιας οριζόντιας γνώμης που εξέδωσαν η EMCO και η ΕΚΠ σχετικά με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Το 2024, ο πιλοτικός χαρακτήρας του, η καινοτομία της ανάλυσης δεύτερου σταδίου και η απουσία ειδικού πολιτικού διαλόγου δεν επέτρεψαν να αναδειχθεί με σαφήνεια ο αντίκτυπος του πλαισίου στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, περιόρισαν δε τη δυνατότητα αποστολής συγκεκριμένων πολιτικών μηνυμάτων στα ενδιαφερόμενα μέρη. Μετά την ολοκλήρωση του πιλοτικού σταδίου, θα μπορούσε να εξεταστεί περαιτέρω πώς μπορεί να ενισχυθεί η ορατότητα.

6. Συμπεράσματα

Η πιλοτική εφαρμογή του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης κατά το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο 2024 είχε ως στόχο μια πιο δομημένη παρακολούθηση των τάσεων της κοινωνικής σύγκλισης σε ολόκληρη την Ένωση σύμφωνα με τις αρχές του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, αλλά εξακολουθούν να υπάρχουν διαφορές στους κόλπους των επιτροπών όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο αυτό επιτεύχθηκε, μεταξύ άλλων όσον αφορά την προστιθέμενη αξία του. Με κατάλληλες βελτιώσεις, η ανάλυση δύο σταδίων θα μπορούσε να παράσχει βαθύτερη αντίληψη —σε επίπεδο ΕΕ— των παραγόντων στους οποίους οφείλονται οι βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επιδόσεις των κρατών μελών στα πεδία της απασχόλησης, των δεξιοτήτων και της κοινωνικής πολιτικής, ενισχύοντας έτσι τόσο τον αναλυτικό χαρακτήρα όσο και την πολυμερή διάσταση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και ενισχύοντας τη χρησιμότητα των σχετικών κατευθύνσεων πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ. Αν και ορισμένα κράτη μέλη έκριναν ωφέλιμο το πλαίσιο κοινωνικής σύγκλισης όπως εφαρμόστηκε στον κύκλο του 2024, κάποια άλλα έχουν αμφιβολίες ως προς την προστιθέμενη αξία και τον απώτερο σκοπό του πλαισίου σε σύγκριση με προηγούμενες πρακτικές.

Το 2024, το πλαίσιο εφαρμόστηκε σε πιλοτική βάση χωρίς σημαντική διοικητική επιβάρυνση κατά το πρώτο και το δεύτερο στάδιό του. Ωστόσο, προκάλεσε ορισμένο φόρτο συνδεδεμένο με την προετοιμασία και τη συμμετοχή στις δραστηριότητες πολυμερούς εποπτείας της EMCO και της ΕΚΠ για τα επτά κράτη μέλη που, σύμφωνα με την ανάλυση, αντιμετώπιζαν κινδύνους όσον αφορά την ανοδική κοινωνική σύγκλιση. Τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη χρειάστηκε να καταβάλουν σημαντικές προσπάθειες προετοιμασίας για τη συζήτηση της ανάλυσης δεύτερου σταδίου και την υποβολή στοιχείων όσον αφορά την εφαρμογή των σχετικών ειδικών ανά χώρα συστάσεων. Από την άλλη πλευρά, ορισμένα κράτη μέλη πιστεύουν ότι ο πρόσθετος διοικητικός φόρτος θα πρέπει να εκτιμηθεί σε συνάρτηση με τον αντίκτυπο ενδεχόμενης επιδείνωσης της κοινωνικής κατάστασης στην πρόληψη της οποίας στοχεύει το πλαίσιο. Συνολικά, από την αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής προκύπτει ότι υπάρχει περιθώριο βελτίωσης της διαδικασίας, ώστε το πλαίσιο να μπορέσει να εφαρμοστεί αποτελεσματικά σε μελλοντικούς κύκλους και να αυξηθεί η προστιθέμενη αξία του σε αντιπαράθεση με πιθανές διοικητικές απαιτήσεις. Όσον αφορά την πολιτική ορατότητα του πλαισίου, ενώ ορισμένα κράτη μέλη υποστηρίζουν ότι τα συμπεράσματα του Συμβουλίου μπορούν —αναγνωρίζοντας τα πορίσματα που αντλούνται βάσει του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης— να αυξήσουν την πολιτική ορατότητα της κοινωνικής διάστασης του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και να συμβάλουν στη βελτίωση των αποτελεσμάτων στα πεδία της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, άλλα κράτη μέλη πιστεύουν ότι τα πορίσματα του πλαισίου μπορούν να διαβιβάζονται στο Συμβούλιο μέσω της ετήσιας οριζόντιας γνώμης για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, για να αξιοποιηθεί πλήρως το δυναμικό του πλαισίου κοινωνικής σύγκλισης, μεταξύ άλλων όσον αφορά την προστιθέμενη αξία, η Επιτροπή —με την ενεργό συμμετοχή της EMCO και της ΕΚΠ— θα πρέπει να εξετάσει τη δυνατότητα εφαρμογής ορισμένων αναπροσαρμογών, μεταξύ άλλων υπό το πρίσμα της πρόθεσής της να χρησιμοποιήσει το πλαίσιο προς εφαρμογή του άρθρου 3 παράγραφος 3 στοιχείο β) του κανονισμού 2024/1263. Βραχυπρόθεσμα, η δημοσίευση του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής νωρίτερα και η διενέργεια διεξοδικότερης πολυδιάστατης ανάλυσης όσον αφορά τους καθοριστικούς παράγοντες των κινδύνων και των τάσεων, σε συνδυασμό με ενισχυμένο διάλογο με τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη, θα μπορούσαν να ενισχύσουν τον δυνητικό ενστερνισμό της ανάλυσης δεύτερου σταδίου από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη, να συμβάλουν στην καλύτερη προετοιμασία για τις επισκοπήσεις πολυμερούς εποπτείας και να στηρίξουν τον προσδιορισμό συγκεκριμένων προκλήσεων που θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν μέσω ειδικών ανά χώρα συστάσεων. Μακροπρόθεσμα, η επανεξέταση της μεθοδολογίας της ανάλυσης πρώτου σταδίου και η αντιμετώπιση των ελλείψεων του τρέχοντος πίνακα κοινωνικών αποτελεσμάτων μπορούν να βελτιώσουν τον έγκαιρο εντοπισμό των κινδύνων και να ενισχύσουν τον ενστερνισμό από τα κράτη μέλη, προωθώντας έτσι την ενίσχυση της συναντίληψης και της πολιτικής ορατότητας της ανοδικής κοινωνικής σύγκλισης. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αξιολόγηση πραγματοποιήθηκε λίγο μετά την ολοκλήρωση της πιλοτικής εφαρμογής, γεγονός που κατέστησε δύσκολη τόσο την πλήρη αξιολόγηση του πλαισίου, ιδίως της προστιθέμενης αξίας του και της διοικητικής επιβάρυνσης, όσο και τη συζήτηση προτάσεων για αναπροσαρμογές. Για τον σκοπό αυτό, θα ήταν ίσως σκόπιμο να γίνει απολογισμός μετά από κάποια έτη εφαρμογής.