

**Bruxelles, 15. studenoga 2024.
(OR. en)**

15563/24

**SOC 830
EMPL 567
ECOFIN 1286**

NAPOMENA

Od:	Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Ocjena okvira za socijalnu konvergenciju pokusno provedenog u ciklusu europskog semestra 2024. – <i>prezentacija predsjednika Odbora za zapošljavanje i predsjednika Odbora za socijalnu zaštitu</i>

Za delegacije se u prilogu nalazi napomena o ocjeni okvira za socijalnu konvergenciju pokusno provedenog u ciklusu europskog semestra 2024., koju su pripremili Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu na zajedničkom sastanku 14. studenoga 2024.



Odbor za zapošljavanje Odbor za socijalnu zaštitu

14. studenoga 2024.

Ocjena okvira za socijalnu konvergenciju pokusno provedenog u ciklusu europskog semestra 2024.

Napomena za ministre i ministrice Vijeća EPSCO

1. Uvod

U razdoblju od rujna do studenoga 2024. Odbor za zapošljavanje (EMCO) i Odbor za socijalnu zaštitu (SPC) ocijenili su prvu provedbu okvira za socijalnu konvergenciju, koji je Komisija pokusno uvela u ciklusu europskog semestra 2024. Ova ocjena pripremljena je slijedom poziva iz *Zaključaka Vijeća o Godišnjem pregledu održivog rasta i Zajedničkom izvješću o zapošljavanju za 2024.* od 11. ožujka, u kojima su Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu pozvani da ocijene učinak okvira za socijalnu konvergenciju, zajedno s njegovom dodanom vrijednošću i potencijalnim administrativnim opterećenjem za njihove aktivnosti i ciklus europskog semestra 2024., te da o tome izvijeste Vijeće.¹

¹ [Zaključci Vijeća o Godišnjem pregledu održivog rasta i Zajedničkom izvješću o zapošljavanju za 2024.](#), koje je Vijeće (EPSCO) odobrilo 11. ožujka 2024.

Provedba okvira za socijalnu konvergenciju temeljila se na tehničkom radu posebne radne skupine Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu, koja je u razdoblju od rujna 2022. do svibnja 2023. proučila moguću strukturu i metodologiju njegove provedbe, koja je zatim realizirana u obliku pilot-projekta.² Provedba okvira strukturirana je kao analiza u dvije faze koju je provela Komisija kako bi procijenila rizike i izazove za uzlaznu socijalnu konvergenciju u državama članicama, a nalazi su zatim uzeti u obzir u aktivnostima multilateralnog nadzora koje provode Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu kako bi se došlo do zajedničkog razumijevanja stanja socijalne konvergenije u Uniji i o tome izvijestilo Vijeće.

Usporedno s ciklusom europskog semestra 2024., nakon preispitivanja EU-ova gospodarskog upravljanja Vijeće i Europski parlament složili su se da će u novu Uredbu 2024/1263 uključiti „okvir za utvrđivanje rizika za socijalnu konvergenciju” kao jedan od alata kojima Komisija raspolaže za praćenje smjernica za zapošljavanje i europskog stupa socijalnih prava.³ Tijekom ocjenjivanja pokusne provedbe okvira Komisija je obznanila da tu odredbu namjerava operacionalizirati tako da okvir za socijalnu konvergenciju provede i u budućim ciklusima europskog semestra, uzimajući pritom u obzir potencijalne prilagodbe njegovih tehničkih i strukturnih obilježja o kojima se raspravljalo s Odborom za zapošljavanje i Odborom za socijalnu zaštitu.

² Vidjeti [Ključne poruke Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o uvođenju okvira za socijalnu konvergenciju u europski semestar](#) i povezano [Izvešće zajedničke radne skupine Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu](#). O značajkama okvira za socijalnu konvergenciju raspravljalo se u okviru radne skupine u razdoblju od rujna 2022. do svibnja 2023. U radnoj skupini dobrovoljno su sudjelovale 21 država članica (BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) i Komisija. Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu potvrdili su ključne poruke predstavljene na sastanku Vijeća EPSCO 12. lipnja 2023. na temelju rada navedene radne skupine.

³ Vidjeti članak 3. stavak 3. [Uredbe \(EU\) 2024/1263](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97. Nadalje, u uvodnoj izjavi 8. navodi se da „[u] okviru integrirane analize kretanja u području zapošljavanja i socijalnih kretanja u kontekstu europskog semestra Komisija procjenjuje rizike za uzlaznu socijalnu konvergenciju u državama članicama i prati napredak u provedbi načelâ europskog stupa socijalnih prava na temelju pregleda socijalnih pokazatelja i načelâ okvira za socijalnu konvergenciju”.

2. Prva faza analize (studeni 2023. – ožujak 2024.)

U prvoj fazi analize okvira za socijalnu konvergenciju Zajedničkom izvješću o zapošljavanju dodana je nova dimenzija koja se odnosi na pojedinačne zemlje kako bi se utvrdili potencijalni rizici za uzlaznu socijalnu konvergenciju u državama članicama.⁴ To je ostvareno dodavanjem novih sažetih prikaza po zemljama koji se temelje na tumačenju glavnih pokazatelja iz pregleda socijalnih pokazatelja. Za države članice naznačeno je da postoje potencijalni rizici ako je barem 6 od 16 pokazatelja rezultiralo oznakom stanja „potrebno praćenje” ili „kritično”, u skladu s utvrđenom metodologijom „semafora” koja se primjenjuje na pregled socijalnih pokazatelja u zajedničkom izvješću o zapošljavanju, uz dvostruko računanje ako su negativni trendovi zabilježeni tijekom dvije uzastopne godine.⁵

U prvoj fazi analize praćenje smjernica za zapošljavanje dopunjeno je elementom usredotočivanja na pojedinačne zemlje kako bi se u cijelom EU-u otkrili rizici za socijalnu konvergenciju, s ciljem provedbe načela europskog stupa socijalnih prava. Međutim, neke su države članice izrazile sumnje u vezi s mjerom u kojoj je to konkretno produbilo tradicionalni sadržaj zajedničkog izvješća o zapošljavanju. Radna skupina Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu navedenu je metodologiju među ostalim osmislila radi boljeg uočavanja trendova, no i dalje postoje određene sumnje u to mogu li se tom metodologijom uspješno otkriti svi rizici za socijalnu konvergenciju zbog pitanja aktualnosti određenih socijalnih pokazatelja i nepostojanja određenih relevantnih područja politike u pregledu socijalnih pokazatelja. Budući da je analizu provela Komisija, njome nije stvoreno nikakvo administrativno opterećenje za države članice.

⁴ Komisija je 21. studenoga 2023. donijela [Zajedničko izvješće o zapošljavanju za 2024.](#), a Vijeće ga je donijelo 11. ožujka 2024., nakon što su ga finalizirali Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu.

⁵ U skladu s tehničkim kompromisom postignutim u radnoj skupini Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu koja je od 2022. do 2023. proučavala strukturu okvira za socijalnu konvergenciju (vidjeti bilješku 2.), za potrebe prve faze analize metodologija zajedničkog izvješća o zapošljavanju popraćena je dodatnim kriterijem čija je svrha bila dati veću težinu dugotrajnijim trendovima. Ako je određeni pokazatelj tijekom dvije uzastopne godine pokazao pogoršanje u svojoj kategorizaciji iz zajedničkog izvješća o zapošljavanju, na primjer s „prosječno” u godini t na „potrebno praćenje” u godini $t + 1$ i na „kritično” u godini $t + 2$, taj se pokazatelj računao dvostruko.

U budućnosti bi metodologijom trebalo uzeti u obzir buduće revizije pregleda socijalnih pokazatelja, uključujući nove pokazatelje ako to bude relevantno, kao i redovite ocjene koje provode Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu i njihove podskupine za pokazatelje, kako bi se unaprijedilo pravodobno i djelotvorno otkrivanje rizika za socijalnu konvergenciju. U tom bi se kontekstu *ad hoc* raspravama o tome kako pri donošenju zaključaka o politikama tumačiti određene pokazatelje trenutačno obuhvaćene pregledom socijalnih pokazatelja povećao osjećaj odgovornosti država članica za analizu, posebno u određenim slučajevima u kojima treba voditi računa o postojećim tehničkim ograničenjima.

3. Druga faza analize (travanj – svibanj 2024.)

Svrha druge faze analize bilo je detaljnije razmatranje država članica izdvojenih u prvoj fazi.⁶ Komisija je tu analizu provela na temelju šireg skupa kvantitativnih i kvalitativnih dokaza⁷ kako bi procijenila izazove za uzlaznu socijalnu konvergenciju i njihove ključne odrednice. Za svaku od izdvojenih država članica analiza je usredotočena isključivo na područja politika za koja se u prvoj fazi smatralo da predstavljaju potencijalni rizik. Za neke od sedam država članica izdvojenih u 2024. Komisija je zahvaljujući drugoj fazi analize uspjela potvrditi da rizici utvrđeni u prvoj fazi predstavljaju općenite izazove, dok je kod drugih ta detaljnija analiza omogućila odbacivanje rizika.⁸ Analiza je doprinijela proljetnom paketu europskog semestra 2024. jer su ključni nalazi za sedam država članica uvršteni u izvješća za pojedine zemlje za 2024., a kada je to bilo primjereno, služili su kao temelj za Komisijine prijedloge preporuka za pojedine zemlje.

⁶ Druga faza analize za sedam država članica izdvojenih u 2024. objavljena je 6. svibnja 2024. u obliku [radnog dokumenta službi Komisije](#). Sa sedam država članica izdvojenih u 2024. provedeno je savjetovanje o pretfinalnim nacrtima analize 9. travnja.

⁷ To je uključivalo sve pokazatelje koji su dosad dogovoreni s državama članicama u okviru zajedničkog ocjenjivačkog okvira koji su izradili Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu. Razmotren je i napredak u pogledu nacionalnih ciljeva za 2030. u području zapošljavanja, vještina i smanjenja siromaštva.

⁸ Ovisno o (i) opsegu pojedinačnih izazova identificiranih zahvaljujući dodatnim dokazima prikupljenima za svako od analiziranih područja politike i (ii) ocjeni odgovora koje u području politika provode ili planiraju države članice te pitanju smatraju li se dostatnima za prevladavanje utvrđenih izazova.

U usporedbi s prethodnim ciklusima europskog semestra cilj druge faze analize bio je pružiti čvršću osnovu za istraživanje trendova socijalne konvergencije, posebno u okviru aktivnosti multilateralnog nadzora koje provode Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu. Slično kao u prvoj fazi, Komisija je nastojala smanjiti administrativno opterećenje za države članice. U 2024. Komisija je provela analizu, a spomenutih sedam država članica pozvano je da provjere činjenice navedene u pretfinalnom nacrtu analize. Međutim, tim je državama članicama bilo potrebno više vremena između objave druge faze analize i njezina preispitivanja u odborima kako bi se povećao osjećaj zajedničke odgovornosti za analizu. Općenito, druga je faza bila iznimno vrijedna iz multilateralne perspektive jer je državama članicama rasvijetlila ozbiljnost i međusobnu povezanost izazova s kojima se neke od njih suočavaju. Kako bi se povećala njezina dodana vrijednost, druga faza analize trebala bi ostati opsežna i višedimenzionalna i obuhvaćati prioritete navedene u preporukama koje su konkretnim zemljama upućene u okviru preporuka za pojedine zemlje. Unatoč dodatnoj analitičkoj usmjerenosti novog radnog dokumenta službi Komisije, zbog primijenjenog ciljanog pristupa nije uvijek jasno u kojoj je mjeri druga faza analize pomogla razraditi smjernice politike formulirane u prijedlozima preporuka za pojedine zemlje i s njima povezanim izvješćima za pojedine zemlje objavljenima kasnije u ciklusu europskog semestra.

U budućnosti bi postizanju ciljeva druge faze analize znatno doprinijeli ranija objava radnog dokumenta službi Komisije i intenzivniji dijalog između službi Komisije i dotičnih država članica. Kako bi je se razlikovalo od drugih dokumenata povezanih s europskim semestrom, u analizi odrednica izazova u području politika trebalo bi na bolji način uzeti u obzir dugoročne trendove te međusektorske i regionalne aspekte. S obzirom na godišnju prirodu tog dokumenta, važno je da se opisni elementi analize oslanjaju na najnovije dostupne podatke (uključujući podatke na mjesečnoj bazi) i da se usredotoče na relevantna ažuriranja, posebno rezultate provedbe politika, osobito ako se država članica drugoj fazi analize podvrgava nekoliko godina zaredom.

4. Multilateralni nadzor (svibanj 2024.)

O izazovima za uzlaznu socijalnu konvergenciju koje je Komisija utvrdila u drugoj fazi analize raspravljalo se u sklopu tradicionalnih godišnjih aktivnosti multilateralnog nadzora koje provode Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu.⁹ Zahvaljujući primjeni pristupa koji se temelji na pojedinačnim zemljama, u ciklusu nadzora 2024. o svakoj od sedam analiziranih država članica raspravljalo se samo jednom – u okviru jedinstvenog preispitivanja pojedine zemlje usmjerenog na izazove istaknute i u preporukama za pojedine zemlje za 2023. i u drugoj fazi analize okvira za socijalnu konvergenciju. U tom je kontekstu potonje omogućilo kontekstualnu analizu kako bi se stekla šira slika štetnih rizika i izazova u državama članicama, što nadilazi konkretna pitanja navedena u preporukama.

Zahvaljujući takvom pristupu države članice morale su se u drugoj fazi analize pripremiti za samo jedan, iako vrlo opsežan pregled¹⁰, među ostalim kada su posrijedi zahtjevi u pogledu izvješćivanja. Međutim, dotične države članice izvijestile su da je potreba da predstave informacije o nekoliko pitanja iz područja politika i da se savjetuju s brojnim stručnjacima za nacionalne politike uzrokovala administrativno opterećenje i iziskivala znatan stupanj koordinacije na nacionalnoj razini. Suprotno tome, države članicama koje nisu izdvojene u sklopu okvira za socijalnu konvergenciju nisu opazile veće razlike u tom pogledu. Kada je riječ o stvarnoj raspravi o izazovima, u usporedbi s tradicionalnim pregledom utemeljenim na provedbi pojedinačnih preporuka za pojedine zemlje povećani broj pitanja u području politika značio je manje vremena raspoloživog za opsežnu multilateralnu raspravu.

⁹ O takvoj se integraciji prvi put raspravljalo sredinom veljače, kada su se odbori složili da će u 2023. primjenjivati kriterije koje je utvrdila radna skupina Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu kako bi se spriječilo povećanje ukupnog broja multilateralnih nadzornih pregleda.

¹⁰ Usvajanje pristupa utemeljenog na pojedinačnim zemljama podrazumijeva da se o svakoj državi članici raspravlja samo jednom, u okviru jedinstvenog cjelovitog pregleda sveukupnih utvrđenih izazova, a ne više puta o svakoj primljenoj preporuci za pojedinu zemlju. Uz preglede koje su u 2024. zajednički organizirali Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu za sedam država članica u drugoj fazi analize, taj je pristup testiran i u redovitim pregledima koje je Odbor za socijalnu zaštitu proveo za preostale države članice koje su primile samo preporuke za pojedine zemlje za 2023. i koje nisu izdvojene u sklopu provedbe okvira za socijalnu konvergenciju.

Iako neke države članice smatraju da je intenzivnija suradnja u različitim područjima politika na nacionalnoj razini dugoročno korisna, intenzivne pripreme koje su bile potrebne u 2024. upućuju na to da ima prostora za poboljšanje organizacije pregleda i povećanje njihove djelotvornosti. Konkretno, budući da je administrativno opterećenje bilo veće za one države članice koje su u okviru jedinstvenog pregleda morale izvijestiti i o provedbi brojnih preporuka za pojedine zemlje, treba razmotriti moguće kompromise u intenzitetu i učestalosti pregleda u okviru godišnjih aktivnosti multilateralnog nadzora koje provode odbori. Osim organizacijskih aspekata, i ranija objava radnog dokumenta službi Komisije o drugoj fazi analize državama članicama omogućila bi više vremena da se pripreme za preglede.

5. Politička vidljivost nalaza (lipanj – srpanj 2024.)

Na kraju ciklusa europskog semestra 2024. Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu na temelju navedenih pregleda usuglasili su se o horizontalnim nalazima i nalazima za pojedine zemlje, koji su dostavljeni Vijeću kako bi se ministre i ministrice iz Vijeća EPSCO informiralo o stanju socijalne konvergencije u Uniji. Horizontalni nalazi prvi su put predstavljani u lipnju u obliku posebnog *Mišljenja Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o socijalnoj konvergenciji u Uniji*, a zatim su integrirani u tradicionalno godišnje horizontalno *Mišljenje o ciklusu europskog semestra*, koje je Vijeće potvrdilo prošlog srpnja, a koje je sadržavalo i prilog s nalazima za pojedine zemlje.¹¹

¹¹ Horizontalni zaključci najprije su ministrima i ministricama predstavljani 20. lipnja 2024. u obliku posebnog [Mišljenja Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o socijalnoj konvergenciji u Uniji](#). Zatim su integrirani u godišnje [Mišljenje Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o ciklusu europskog semestra za 2024.](#), koje je Vijeće (EPSCO) potvrdilo 16. srpnja 2024. Nalazi za pojedine zemlje uključeni su u potonji dokument kao [Prilog 3.](#)

Predsjednik Odbora za zapošljavanje i predsjednik Odbora za socijalnu zaštitu redovito su Vijeću dostavljali ažurirane informacije o pokusnoj provedbi okvira za socijalnu konvergenciju te je ono u srpnju potvrdilo horizontalne nalaze, ali ministri i ministrice Vijeća EPSCO nisu održali posebnu političku raspravu o toj temi. U fazi pokusne provedbe u Vijeću nije bilo konsenzusa za oblikovanje političkih zaključaka koji bi išli dalje od potvrđivanja tehničkih nalaza pokusne provedbe putem godišnjeg horizontalnog *Mišljenja Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o ciklusu europskog semestra*. U 2024. zbog pokusne prirode okvira za socijalnu konvergenciju, novine druge faze analize i izostanka posebne političke rasprave nije bilo moguće potpuno jasno sagledati utjecaj koji taj okvir ima na europski semestar, kao ni mogućnost prenošenja sažetih političkih poruka dionicima. Nakon završetka faze pokusne provedbe mogla bi se razmotriti mogućnost daljnjih promišljanja o načinima povećanja vidljivosti.

6. Zaključci

Cilj pokusne provedbe okvira za socijalnu konvergenciju u sklopu europskog semestra 2024. bilo je strukturiranje praćenje trendova socijalne konvergencije u cijeloj Uniji, u skladu s načelima europskog stupa socijalnih prava, no u odborima i dalje postoje neslaganja kada je posrijedi mjera u kojoj je to ostvareno, kao i u pogledu dodane vrijednosti. Odgovarajuća poboljšanja analize u dvije faze mogla bi omogućiti da se na razini EU-a stekne dublji uvid u čimbenike koji doprinose kratkoročnim i dugoročnim rezultatima država članica u području zapošljavanja, vještina i socijalne politike, čime bi se unaprijedile analitička priroda i multilateralna dimenzija europskog semestra te povećala relevantnost povezanih smjernica politike na razini EU-a. Dok neke države članice smatraju da provedba okvira za socijalnu konvergenciju kako je realizirana u ciklusu europskog semestra 2024. ima prednosti, druge sumnjaju u dodanu vrijednost i krajnju svrhu okvira u usporedbi s ranijim praksama.

Okvir za socijalnu konvergenciju u 2024. proveden je kao pilot-projekt, bez nametanja velikog administrativnog opterećenja u prvoj i drugoj fazi. No ipak je uzrokovao određena opterećenja povezana s pripremom i sudjelovanjem sedam država članica za koje je utvrđeno da se suočavaju s rizicima za uzlaznu socijalnu konvergenciju u aktivnostima multilateralnog nadzora koje provode Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu. Za uključene su države članice rasprava o drugoj fazi analize i izvješćivanje o provedbi relevantnih preporuka za pojedine zemlje također iziskivale nemale napore kako bi se za njih pripremile. S druge strane, neke države članice smatraju da bi dodatno administrativno opterećenje trebalo ocjenjivati u odnosu na posljedice pogoršanja socijalne situacije, koje bi okvir za socijalnu konvergenciju trebao spriječiti. Evaluacija pokusne provedbe upućuje na to da ima prostora za poboljšanje tog procesa kako bi se osigurala učinkovita provedba okvira u budućim ciklusima i povećala njegova dodana vrijednost u odnosu na potencijalne administrativne zahtjeve. Kada je riječ o političkoj vidljivosti okvira, neke države članice smatraju da bi se zaključcima Vijeća – priznavanjem nalaza okvira za socijalnu konvergenciju – mogla povećati politička vidljivost socijalne dimenzije u europskom semestru i doprinijeti poboljšanju rezultata u području zapošljavanja te socijalnih ishoda na nacionalnoj razini i razini EU-a, dok druge smatraju da se nalazi tog okvira Vijeću mogu proslijediti putem godišnjeg horizontalnog mišljenja o europskom semestru.

U skladu s navedenim, kako bi se u potpunosti iskoristio potencijal okvira za socijalnu konvergenciju, među ostalim u pogledu dodane vrijednosti, Komisija bi, uz aktivno sudjelovanje Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu, trebala razmotriti provedbu mogućih prilagodaba, među ostalim s obzirom na svoju namjeru da taj okvir iskoristi kako bi operacionalizirala članak 3. stavak 3. točku (b) Uredbe 2024/1263. Gledano kratkoročno, ranijom objavom radnog dokumenta službi Komisije i detaljnijom višedimenzionalnom analizom odrednica rizika i trendova, zajedno s pojačanim dijalogom s dotičnim državama članicama, ojačala bi se potencijalna zajednička odgovornost za drugu fazu analize, doprinijelo bi se boljoj pripremi za multilateralne nadzorne preglede i poduprlo bi se uočavanje konkretnih izazova na čijem bi se rješavanju moglo raditi putem preporuka za pojedine zemlje. Dugoročno se preispitivanjem metodologije prve faze analize i uklanjanjem nedostataka sadašnjeg pregleda socijalnih pokazatelja može unaprijediti rano utvrđivanje rizika i povećati odgovornost država članica, čime bi se potaknulo zajedničko razumijevanje i veća politička vidljivost uzlazne socijalne konvergencije. Na kraju treba napomenuti da je ocjenjivanje provedeno ubrzo nakon pokusne provedbe okvira za socijalnu konvergenciju, što je otežalo potpuno sagledavanje okvira, posebno njegove dodane vrijednosti i administrativnog opterećenja, te raspravu o prijedlozima za prilagodbe. U tu bi svrhu moglo biti primjereno stanje analizirati nakon nekoliko godina provedbe.
