



Bruxelles, 15 noiembrie 2024
(OR. en)

15563/24

SOC 830
EMPL 567
ECOFIN 1286

NOTĂ

Sursă:	Comitetul pentru ocuparea forței de muncă și Comitetul pentru protecție socială
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul
Subiect:	Evaluarea cadrului de convergență socială astfel cum a fost pus în aplicare sub formă de proiect-pilot în ciclul semestrului european 2024 <i>- Prezentare din partea președinților Comitetului pentru ocuparea forței de muncă și a Comitetului pentru protecție socială</i>

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor nota privind evaluarea cadrului de convergență socială astfel cum a fost pus în aplicare sub formă de proiect pilot în ciclul semestrului european 2024, astfel cum a fost pregătită de Comitetul pentru ocuparea forței de muncă și de Comitetul pentru protecție socială în cadrul reuniunii lor comune din 14 noiembrie 2024.



Comitetul pentru ocuparea forței de muncă

Comitetul pentru protecție socială

14 noiembrie 2024

**Evaluarea cadrului de convergență socială
astfel cum a fost pus în aplicare sub formă de proiect-pilot în ciclul semestrului european 2024**

Notă în atenția miniștrilor EPSCO

1. Introducere

În perioada septembrie-noiembrie 2024, Comitetul pentru ocuparea forței de muncă (EMCO) și Comitetul pentru protecție socială (CPS) au efectuat o evaluare a primei puneri în aplicare a cadrului de convergență socială, care a fost introdus sub formă de proiect-pilot de către Comisie în ciclul semestrului european 2024. Această evaluare a urmat invitației din *Concluziile Consiliului privind Analiza anuală a creșterii durabile și Raportul comun privind ocuparea forței de muncă pentru 2024* din 11 martie, care au invitat EMCO și CPS să evalueze impactul analizei pilot, inclusiv valoarea sa adăugată și sarcina administrativă potențială asupra activităților lor și asupra ciclului semestrului european 2024, și să informeze Consiliul¹.

¹ [Concluziile Consiliului privind Analiza anuală a creșterii durabile și Raportul comun privind ocuparea forței de muncă pentru 2024](#), aprobate de Consiliu (EPSCO) la 11 martie 2024.

Cadrul de convergență socială a fost realizat pe baza activității tehnice a grupului de lucru dedicat al EMCO-CPS care a studiat posibila concepere și metodologie a acestuia în perioada septembrie 2022-mai 2023, pusă ulterior în aplicare în cadrul proiectului-pilot². În general, o astfel de concepere constă într-o analiză în două etape efectuată de Comisie pentru a evalua riscurile și provocările la adresa convergenței sociale ascendente în statele membre, constatările fiind integrate în activitățile de supraveghere multilaterală ale EMCO și CPS pentru a construi o înțelegere comună a situației convergenței sociale în Uniune și pentru a informa Consiliul în consecință.

În paralel cu ciclul semestrului 2024, după evaluarea guvernantei economice a UE, Consiliul și Parlamentul European au convenit să includă „un cadru de identificare a riscurilor la adresa convergenței sociale” în noul Regulament (UE) 2024/1263 printre instrumentele aflate la dispoziția Comisiei pentru monitorizarea orientărilor privind ocuparea forței de muncă și a Pilonului european al drepturilor sociale³. În cursul exercițiului de evaluare a proiectului-pilot, Comisia și-a exprimat intenția de a operaționaliza această dispoziție prin punerea în aplicare a cadrului de convergență socială și în viitoarele cicluri ale semestrului, ținând seama, în același timp, de posibilele ajustări ale caracteristicilor sale tehnice și structurale discutate cu EMCO și CPS.

² A se vedea [Mesajele principale din partea EMCO-CPS privind introducerea în semestrul european a unui cadru de convergență socială și raportul aferent al Grupului de lucru EMCO-CPS](#). Parametrii cadrului de convergență socială au fost discutați în cadrul grupului de lucru în perioada septembrie 2022-mai 2023. Grupul de lucru s-a bazat pe participarea voluntară a delegațiilor, fiind alcătuit din 21 de state membre (BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) și Comisia. EMCO și CPS au aprobat mesajele principale care au fost prezentate în cadrul reuniunii Consiliului EPSCO din 12 iunie 2023, pe baza lucrărilor desfășurate de grupul de lucru menționat anterior.

³ A se vedea articolul 3 alineatul (3) litera (b) din [Regulamentul \(UE\) 2024/1263](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2024 privind coordonarea eficientă a politicilor economice și supravegherea bugetară multilaterală și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului. În plus, considerentul 8 afirmă că „[î]n cadrul analizei sale integrate referitoare la evoluția ocupării forței de muncă și a situației sociale în contextul semestrului european, Comisia evaluează riscurile la adresa convergenței sociale ascendente în statele membre și monitorizează progresele înregistrate în punerea în aplicare a principiilor Pilonului european al drepturilor sociale pe baza tabloului de bord social și a principiilor cadrului de convergență socială”.

2. Analiza din prima etapă (noiembrie 2023 – martie 2024)

Analiza din prima etapă a cadrului de convergență socială a adăugat o nouă dimensiune specifică fiecărei țări la Raportul comun privind ocuparea forței de muncă (RCOFM) pentru a identifica riscurile potențiale la adresa convergenței sociale ascendente în statele membre⁴.

Acest lucru a fost pus în aplicare prin adăugarea unor noi fișe de țară bazate pe lectura indicatorilor principali din tabloul de bord social. Statele membre au primit semnale de alertă în ceea ce privește riscurile potențiale dacă cel puțin 6 din cei 16 indicatori au avut ca rezultat situații „de supravegheat” sau „critice” în conformitate cu metodologia stabilită de tip „semafor” aplicată tabloului de bord social în RCOFM, cu o contabilizare dublă în cazul tendințelor negative pe o perioadă de doi ani consecutivi⁵.

Această analiză din prima etapă a completat monitorizarea orientărilor privind ocuparea forței de muncă cu un accent mai puternic pe specificul fiecărei țări, cu scopul de a capta riscurile la adresa convergenței sociale în întreaga UE, în vederea punerii în aplicare a principiilor Pilonului european al drepturilor sociale; cu toate acestea, unele state membre se îndoiesc de măsura în care aceasta a sporit în mod concret profunzimea conținutului tradițional al raportului comun privind ocuparea forței de muncă. Deși metodologia a fost elaborată în cadrul Grupului de lucru EMCO-CPS, inclusiv pentru a identifica mai bine tendințele, există încă unele îndoieli cu privire la capacitatea sa de a capta în mod cuprinzător riscurile la adresa convergenței sociale din cauza situației temporale a anumitor indicatori sociali și a absenței unor domenii de politică relevante din tabloul de bord social. Întrucât analiza a fost efectuată de Comisie, nu a fost impusă nicio sarcină administrativă statelor membre în acest sens.

⁴ [Raportul comun privind ocuparea forței de muncă pentru 2024](#) a fost adoptat de Comisie la 21 noiembrie 2023 și – în urma finalizării sale de către EMCO și CPS – și de către Consiliu la 11 martie 2024.

⁵ În concordanță cu compromisul tehnic la care s-a ajuns în cadrul grupului de lucru EMCO-CPS care a studiat conceperea cadrului de convergență socială în perioada 2022-2023 (a se vedea nota de subsol 2), în scopul analizei din prima etapă metodologia RCOFM a fost însoțită de un criteriu suplimentar menit să acorde mai multă greutate tendințelor în timp. Ori de câte ori un indicator a arătat o deteriorare a clasificării sale RCOFM în doi ani consecutivi următori – de exemplu, de la „performanță medie” în anul t la „de supravegheat” în anul $t + 1$ și „critic” în anul $t + 2$ – indicatorul a fost contabilizat de două ori.

În viitor, metodologia ar trebui să țină seama de revizuirile viitoare ale tabloului de bord social, inclusiv de noi indicatori, după caz, precum și de evaluările periodice efectuate de EMCO și CPS și de subgrupurile lor pentru indicatori, pentru a îmbunătăți detectarea eficace și la timp a riscurilor la adresa convergenței sociale. În acest context, discuțiile ad-hoc cu privire la modul de interpretare a anumitor indicatori incluși în prezent în tabloul de bord social pentru a extrage considerații de politică ar spori gradul de asumare a analizei de către statele membre, în special în cazurile selective în care este necesar să se țină seama de unele limitări tehnice existente.

3. Analiza din a doua etapă (aprilie-mai 2024)

Analiza din a doua etapă a fost menită să ofere o examinare mai aprofundată a statelor membre care au primit semnale de alertă în prima etapă⁶. Comisia a efectuat această analiză utilizând un set mai larg de dovezi cantitative și calitative⁷ pentru a evalua provocările la adresa convergenței sociale ascendente și principalii factori determinanți ai acestora. Pentru fiecare dintre statele membre identificate, accentul s-a pus exclusiv pe domeniile de politică ce fuseseră considerate ca prezentând riscuri potențiale în prima etapă. Pentru unele dintre cele șapte state membre identificate în 2024, analiza din a doua etapă a permis Comisiei să confirme că riscurile identificate în prima etapă constituiau provocări globale, în timp ce pentru altele analiza mai aprofundată a permis eliminarea suspiciunii cu privire la astfel de riscuri⁸. Analiza a contribuit la pachetul de primăvară al semestrului european 2024, principalele constatări pentru cele șapte state membre fiind reflectate în rapoartele lor de țară pentru 2024 și contribuind, după caz, la propunerile Comisiei de recomandări specifice fiecărei țări.

⁶ Analiza din a doua etapă a celor șapte state membre identificate în 2024 a fost publicată sub forma unui [document de lucru al serviciilor Comisiei](#) la 6 mai 2024. Cele șapte state membre identificate în 2024 au fost consultate la 9 aprilie cu privire la versiuni în stadiu avansat ale analizei.

⁷ Aceasta a inclus, în special, toți indicatorii care au fost conveniți până în prezent cu statele membre ca parte a cadrului comun de evaluare elaborat de EMCO și CPS. S-au luat în considerare, de asemenea, progresele înregistrate în ceea ce privește obiectivele naționale pentru 2030 privind ocuparea forței de muncă, competențele și reducerea sărăciei.

⁸ În funcție de i.) amploarea provocărilor individuale evidențiate de dovezile suplimentare colectate pentru fiecare dintre domeniile de politică examinate; și de ii.) evaluarea răspunsurilor de politică puse în aplicare sau planificate de statul membru și măsura în care acestea au fost considerate suficiente pentru a aborda provocările identificate.

În comparație cu ciclurile anterioare ale semestrului european, analiza din a doua etapă a urmărit să ofere o bază mai solidă pentru analizarea tendințelor în materie de convergență socială, în special în cadrul activităților de supraveghere multilaterală ale EMCO și CPS. La fel ca în prima etapă, Comisia a urmărit să reducă la minimum sarcina administrativă impusă statelor membre. În 2024, Comisia a efectuat analiza, iar cele șapte state membre în cauză au fost invitate să verifice veridicitatea informațiilor dintr-un proiect de analiză în stadiu avansat. Cu toate acestea, statele membre în cauză ar fi avut nevoie de mai mult timp între publicarea analizei din a doua etapă și examinarea acesteia în cadrul comitetelor, pentru a consolida asumarea comună a analizei. În ansamblu, a doua etapă a fost cea mai valoroasă dintr-o perspectivă multilaterală, deoarece a furnizat informații statelor membre cu privire la gravitatea și interconexiunile provocărilor cu care se confruntă unele dintre celelalte state membre. Pentru a adăuga valoare, analiza din a doua etapă ar trebui să rămână cuprinzătoare, multidimensională și să acopere prioritățile indicate în recomandările specifice fiecărei țări emise pentru țara respectivă. În pofida orientării analitice suplimentare aduse de noul document de lucru al serviciilor Comisiei, nu a fost întotdeauna clar în ce măsură analiza din a doua etapă a contribuit la perfecționarea orientărilor de politică formulate în propunerile de recomandări specifice fiecărei țări și în rapoartele de țară aferente publicate ulterior în ciclul semestrului, având în vedere abordarea specifică aplicată.

Privind în perspectivă, o publicare mai timpurie a documentului de lucru al serviciilor Comisiei și un dialog mai profundat între serviciile Comisiei și statele membre în cauză ar contribui în mod semnificativ la atingerea obiectivelor analizei din a doua etapă. Pentru a o diferenția de alte documente ale semestrului european, analiza factorilor determinanți ai provocărilor în materie de politici ar trebui să includă mai bine tendințele pe termen mai lung, precum și considerații legate de aspecte transsectoriale și regionale. Având în vedere caracterul anual al documentului, este important ca elementele descriptive ale analizei să se bazeze pe cele mai recente date disponibile (inclusiv date lunare) și să se axeze pe actualizările relevante, în special pe rezultatele punerii în aplicare a politicilor, mai ales atunci când un stat membru este analizat în a doua etapă pe parcursul unor ani consecutivi.

4. Supravegherea multilaterală (mai 2024)

Provocările la adresa convergenței sociale ascendente identificate de Comisie în analiza din a doua etapă au fost discutate în cadrul activităților anuale tradiționale de supraveghere multilaterală ale EMCO și CPS.⁹ În cursul ciclului de supraveghere din 2024, fiecare dintre cele șapte state membre analizate a fost discutat o singură dată, utilizându-se o „abordare bazată pe țară”, și anume printr-o singură examinare a fiecărei țări, axată pe provocările evidențiate atât de recomandările specifice fiecărei țări din 2023, cât și de analiza din a doua etapă a cadrului de convergență socială. În acest context, aceasta din urmă a furnizat analiza contextuală pentru a înțelege, în sens mai larg, riscurile și provocările defavorabile din statele membre, dincolo de aspectele specifice menționate în recomandări.

Această abordare a permis statelor membre ca, în analiza din a doua etapă, să se pregătească pentru o singură examinare, deși foarte cuprinzătoare¹⁰, inclusiv în ceea ce privește cerințele de raportare; cu toate acestea, necesitatea de a prezenta informații cu privire la mai multe aspecte de politică și de a consulta numeroși experți naționali în materie de politici a determinat statele membre în cauză să raporteze că se confruntă cu o sarcină administrativă, inclusiv cu o coordonare semnificativă necesară la nivel național. Spre deosebire de ele, statele membre care nu au primit semnale de alertă în cadrul de convergență socială nu s-au confruntat cu diferențe semnificative în această privință. În ceea ce privește discutarea efectivă a provocărilor, în comparație cu o examinare tradițională bazată pe punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări, numărul mai mare de aspecte de politică a limitat timpul disponibil pentru o discuție multilaterală cuprinzătoare.

⁹ O astfel de integrare a fost discutată pentru prima dată la jumătatea lunii februarie, când comitetele au convenit să utilizeze criteriile identificate de Grupul de lucru EMCO-CPS în 2023 pentru a se asigura că numărul total de examinări din cadrul supravegherii multilaterale nu va crește.

¹⁰ Adoptarea unei abordări „bazate pe țară” implică faptul că fiecare stat membru este discutat o singură dată, în cadrul unei singure examinări cuprinzătoare a provocărilor generale identificate, mai degrabă decât de mai multe ori cu privire la fiecare recomandare specifică fiecărei țări primită. În 2024, pe lângă examinările organizate în comun de EMCO și CPS cu privire la cele șapte state membre din a doua etapă, abordarea a fost testată și în cadrul examinărilor periodice efectuate de CPS cu privire la celelalte state membre, care au primit doar recomandări specifice fiecărei țări în 2023 și care nu au primit semnale de alertă în cadrul de convergență socială.

Deși unele state membre au considerat că o cooperare consolidată între domeniile de politică la nivel național este benefică pe termen lung, pregătirile intense care au fost necesare în 2024 sugerează că organizarea și eficacitatea examinărilor ar putea fi îmbunătățite. În special, întrucât sarcina administrativă a fost mai mare pentru statele membre care au trebuit să raporteze și cu privire la punerea în aplicare a numeroase recomandări specifice fiecărei țări în cadrul unei singure examinări, sunt necesare reflecții cu privire la posibilul compromis între intensitatea și frecvența examinărilor în cadrul activităților anuale de supraveghere multilaterală ale comitetelor. Dincolo de aspectele organizatorice, o publicare mai timpurie a documentului de lucru al serviciilor Comisiei care conține analiza din a doua etapă ar permite, de asemenea, statelor membre să dispună de mai mult timp pentru a se pregăti pentru examinări.

5. Vizibilitatea politică a constatărilor (iunie-iulie 2024)

Pe baza examinărilor, la sfârșitul ciclului semestrului european 2024, EMCO și CPS au convenit asupra constatărilor orizontale și specifice fiecărei țări, care au fost comunicate Consiliului pentru a informa miniștrii din cadrul filierei EPSCO cu privire la situația convergenței sociale în Uniune. Constatările orizontale au fost prezentate mai întâi prin intermediul unui document specific al EMCO-CPS intitulat *Aviz privind convergența socială în Uniune*, în iunie, și integrate apoi în documentul tradițional anual intitulat *Aviz orizontal privind ciclul semestrului european*, aprobat de Consiliu în luna iulie a anului trecut, care conținea, de asemenea, o anexă cu constatările specifice fiecărei țări¹¹.

¹¹ Concluziile orizontale au fost prezentate inițial miniștrilor prin intermediul unui document specific intitulat [Avizul EMCO-CPS privind convergența socială în Uniune](#) la 20 iunie 2024. Acestea au fost apoi integrate în documentul anual [Avizul EMCO-CPS privind ciclul 2024 al semestrului european](#), care a fost aprobat de Consiliu (EPSCO) la 16 iulie 2024. Constatările specifice fiecărei țări au fost incluse în acest din urmă document sub forma [anexei 3](#).

Consiliul a primit actualizări periodice cu privire la punerea în aplicare sub formă de proiect-pilot a cadrului de convergență socială din partea președinților EMCO și CPS și, în cele din urmă, a aprobat constatările sale orizontale în iulie, însă miniștrii din filiera EPSCO nu au organizat o dezbatere politică specifică. În etapa-pilot, nu a existat consens în cadrul Consiliului pentru a formula concluzii politice, dincolo de aprobarea constatărilor sale tehnice prin intermediul avizului orizontal anual furnizat de EMCO și CPS cu privire la semestrul european. În 2024, natura sa de proiect pilot, noutatea reprezentată de analiza din a doua etapă și absența unei dezbateri politice specifice au limitat claritatea impactului cadrului asupra semestrului european, precum și posibilitatea de a transmite mesaje politice concise părților interesate. Dincolo de etapa-pilot, ar putea fi avute în vedere reflecții suplimentare cu privire la modalități de sporire a vizibilității.

6. Concluzii

Punerea în aplicare sub formă de proiect-pilot a cadrului de convergență socială în cadrul semestrului european 2024 a vizat o monitorizare mai structurată a tendințelor de convergență socială în întreaga Uniune, în concordanță cu principiile Pilonului european al drepturilor sociale, dar persistă diferențe în cadrul comitetelor cu privire la măsura în care acest lucru a fost realizat, inclusiv în ceea ce privește valoarea sa adăugată. Îmbunătățiri adecvate ale analizei în două etape ar putea oferi informații mai aprofundate, la nivelul UE, cu privire la factorii care stau la baza performanțelor pe termen scurt și lung ale statelor membre în domeniul ocupării forței de muncă, al competențelor și al politicii sociale, consolidând astfel atât natura analitică, cât și dimensiunea multilaterală a semestrului european și îmbunătățind relevanța orientărilor de politică aferente la nivelul UE. Unele state membre au recunoscut avantajele cadrului de convergență socială, astfel cum a fost pus în aplicare în ciclul 2024, însă altele au îndoiești cu privire la valoarea adăugată și la scopul final al cadrului în comparație cu practicile anterioare.

În 2024, cadrul a fost pus în aplicare sub formă de proiect-pilot, fără a impune o sarcină administrativă semnificativă în prima și în a doua etapă. Cu toate acestea, a introdus unele sarcini legate de pregătirea și participarea celor șapte state membre identificate ca confruntându-se cu riscuri la adresa convergenței sociale ascendente în cadrul activităților de supraveghere multilaterală ale EMCO și CPS. Pentru statele membre implicate, discutarea analizei din a doua etapă și raportarea în același timp cu privire la punerea în aplicare a recomandărilor relevante specifice fiecărei țări au condus la eforturi semnificative de pregătire. Pe de altă parte, unele state membre consideră că sarcina administrativă suplimentară ar trebui evaluată în raport cu impactul unei deteriorări a situației sociale pe care cadrul urmărește să o prevină. În general, evaluarea proiectului-pilot sugerează că ar trebui aduse îmbunătățiri pentru a se garanta că cadrul poate fi pus în aplicare în mod eficace în ciclurile viitoare și pentru a-i spori valoarea adăugată în raport cu eventualele cerințe administrative. În ceea ce privește vizibilitatea politică a cadrului, în timp ce unele state membre susțin că concluziile Consiliului ar putea – prin recunoașterea constatărilor din cadrul de convergență socială – să sporească vizibilitatea politică a dimensiunii sociale în cadrul semestrului european și să contribuie la îmbunătățirea situației sociale și în materie de ocupare a forței de muncă la nivel național și la nivelul UE, altele consideră că constatările cadrului pot fi transmise Consiliului prin intermediul avizului orizontal anual privind semestrul european.

În concordanță cu cele de mai sus, pentru a exploata pe deplin potențialul cadrului de convergență socială, inclusiv în ceea ce privește valoarea adăugată, Comisia – cu implicarea activă a EMCO și CPS – ar trebui să aibă în vedere efectuarea unor posibile ajustări, inclusiv prin prisma intenției sale de a utiliza cadrul pentru a operaționaliza articolul 3 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul 2024/1263. Pe termen scurt, o publicare mai timpurie a documentului de lucru al serviciilor Comisiei și o analiză multidimensională mai aprofundată a factorilor determinanți ai riscurilor și tendințelor, împreună cu un dialog consolidat cu statele membre în cauză, ar întări posibila asumare în comun a analizei din a doua etapă, ar contribui la îmbunătățirea pregătirii pentru examinările din cadrul supravegherii multilaterale și ar sprijini identificarea provocărilor specifice care ar putea fi abordate prin intermediul recomandărilor specifice fiecărei țări. Pe termen lung, revizuirea metodologiei analizei din prima etapă și abordarea deficiențelor actualului tablou de bord social pot îmbunătăți identificarea timpurie a riscurilor și pot spori asumarea responsabilității de către statele membre, promovând astfel o înțelegere mai larg împărtășită și o mai mare vizibilitate politică a convergenței sociale ascendente. În cele din urmă, ar trebui remarcat faptul că evaluarea a fost efectuată la scurt timp după proiectul-pilot, ceea ce a făcut dificilă evaluarea completă a cadrului, în special a valorii sale adăugate și a sarcinii administrative, și discutarea propunerilor de ajustare. În acest scop, ar putea fi oportun să se efectueze un bilanț după câțiva ani de punere în aplicare.
