

**Bryssel den 15 november 2024
(OR. en)**

15563/24

**SOC 830
EMPL 567
ECOFIN 1286**

NOT

från:	Sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Ärende:	Bedömning av ramen för social konvergens såsom den genomförts på pilotbasis under den europeiska planeringsterminen 2024 – <i>Föredragning av ordförandena för sysselsättningskommittén och för kommittén för socialt skydd</i>

För delegationerna bifogas en not om bedömningen av ramen för social konvergens såsom den genomförts på pilotbasis under den europeiska planeringsterminen 2024, som har utarbetats av sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd vid deras gemensamma möte den 14 november 2024.



Sysselsättningskommittén

Kommittén för socialt skydd

14 november 2024

Bedömning av ramen för social konvergens såsom den genomförts på pilotbasis under den europeiska planeringsterminen 2024

Not till ministrarna i rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor)

1. Inledning

Mellan september och november 2024 gjorde sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd en bedömning av det första genomförandet någonsin av ramen för social konvergens, som infördes på pilotbasis av kommissionen under den europeiska planeringsterminen 2024. Denna bedömning följde uppmaningen i rådets *slutsatser om den årliga översikten över hållbar tillväxt och den gemensamma sysselsättningsrapporten för 2024* av den 11 mars, där sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd uppmanades att bedöma dess inverkan, inbegripet dess mervärde och potentiella administrativa börda på deras verksamhet och på den europeiska planeringsterminen 2024, och informera rådet¹.

¹ [Rådets slutsatser om den årliga översikten över hållbar tillväxt och den gemensamma sysselsättningsrapporten för 2024](#), godkända av rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 11 mars 2024.

Ramen för social konvergens genomfördes med utgångspunkt i det tekniska arbetet i den särskilda arbetsgruppen för sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd som undersökte dess möjliga utformning och metod mellan september 2022 och maj 2023, något som genomfördes i pilotprojektet². På det hela taget består denna utformning av en analys i två steg som genomförs av kommissionen för att bedöma risker och utmaningar för uppåtgående social konvergens i medlemsstaterna, med resultat som bidrar till sysselsättningskommitténs och kommittén för socialt skydds multilaterala övervakningsverksamhet för att bygga upp en gemensam förståelse av situationen för den sociala konvergensen i unionen och informera rådet om detta.

Parallellt med planeringsterminen 2024 enades rådet och Europaparlamentet efter översynen av EU:s ekonomiska styrning om att inkludera ”en ram för identifiering av riskerna för den sociala konvergensen” i den nya förordningen (EU) 2024/1263 bland de verktyg som kommissionen ska förfoga över för att övervaka riktlinjerna för sysselsättningen och den europeiska pelaren för sociala rättigheter³. Under bedömningen av pilotprojektet uttryckte kommissionen sin avsikt att börja tillämpa denna bestämmelse genom att genomföra ramen för social konvergens även i kommande planeringsterminer, samtidigt som hänsyn tas till eventuella justeringar av dess tekniska och strukturella inslag som diskuterats med sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd.

² Se [Huvudbudskapen från sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd om införande av en ram för social konvergens i den europeiska planeringsterminen](#) och den tillhörande [rapporten från arbetsgruppen för sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd](#). Innehållet i ramen för social konvergens diskuterades i arbetsgruppen mellan september 2022 och maj 2023. Arbetsgruppen byggde på frivilligt deltagande av delegationer och bestod av 21 medlemsstater (BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) och kommissionen. Sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd godkände de huvudbudskap som lades fram vid mötet i rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 12 juni 2023 på grundval av det arbete som utförts av ovannämnda arbetsgrupp.

³ Se artikel 3.3 b i Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) 2024/1263](#) av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97. I skäl 8 klargörs det vidare att ”[s]om en del av sin integrerade analys av sysselsättningsutvecklingen och den sociala utvecklingen inom ramen för den europeiska planeringsterminen bedömer kommissionen riskerna för den uppåtgående sociala konvergensen i medlemsstaterna och övervakar framstegen med genomförandet av principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter på grundval av den sociala resultattavlan och principerna i ramen för social konvergens”.

2. Första steget av analysen (november 2023–mars 2024)

I det första steget av analysen av ramen för social konvergens lades en ny landsspecifik dimension till den gemensamma sysselsättningsrapporten för att identifiera potentiella risker för uppåtgående social konvergens i medlemsstaterna⁴. Detta genomfördes genom att nya landsrapporter lades till baserat på värdet på huvudindikatorerna i den sociala resultattavlan. Medlemsstaterna flaggades för potentiella risker om minst 6 av 16 indikatorer ledde till situationer som ”ansågs skulle bevakas” eller som ”kritiska” eller enligt den etablerade trafikljusmetod som tillämpas på den sociala resultattavlan i den gemensamma sysselsättningsrapporten, med dubbelräkning i händelse av negativa trender under två på varandra följande år⁵.

Detta första steg av analysen kompletterade övervakningen av riktlinjerna för sysselsättningen med ett landsspecifikt fokus i syfte att fånga upp risker för social konvergens i hela EU i syfte att genomföra principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Vissa medlemsstater tvivlar dock på i vilken utsträckning detta konkret förstärkte det traditionella innehållet i den gemensamma sysselsättningsrapporten. Metoden utarbetades i arbetsgruppen för sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd, bland annat för att bättre identifiera trender, men det råder fortfarande vissa tvivel om dess förmåga att på ett heltäckande sätt fånga upp risker för social konvergens på grund av vissa sociala indikatorers aktualitet och avsaknaden av vissa relevanta politikområden i den sociala resultattavlan. Eftersom analysen utfördes av kommissionen medförde den inte någon administrativ börda för medlemsstaterna.

⁴ [Den gemensamma sysselsättningsrapporten för 2024](#) antogs av kommissionen den 21 november 2023 och – efter det att den färdigställts av sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd – även av rådet den 11 mars 2024.

⁵ I linje med den tekniska kompromiss som nåddes i arbetsgruppen för sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd, som undersökte utformningen av ramen för social konvergens mellan 2022 och 2023 (se fotnot 2), åtföljdes, i första steget av analysen, metoden för den gemensamma sysselsättningsrapporten av ett ytterligare kriterium för att ge större vikt åt trender över tid. När en indikator visade en försämring av kategoriseringen i den gemensamma sysselsättningsrapporten under två på varandra följande år – till exempel från ”i genomsnitt” år t till ”ska bevakas” år t+1 och ”kritisk” år t+2 – räknades indikatorn två gånger.

Framöver bör metoden ta hänsyn till framtida revideringar av den sociala resultattavlan, inbegripet nya indikatorer där så är relevant, samt regelbundna bedömningar av sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd och deras undergrupper för indikatorer för att upptäcka risker för social konvergens snabbare och mer effektivt. I detta sammanhang skulle ad hoc-diskussioner om hur man ska tolka vissa indikatorer som för närvarande ingår i den sociala resultattavlan för att komma fram till politiska överväganden öka medlemsstaternas egenansvar för analysen, särskilt i selektiva fall där det finns ett behov av att ta hänsyn till vissa befintliga tekniska begränsningar.

3. Andra steget av analysen (april–maj 2024)

Syftet med andra steget av analysen var att tillhandahålla en djupare granskning av de medlemsstater som flaggades i det första steget⁶. Kommissionen genomförde denna analys med hjälp av en bredare uppsättning kvantitativa och kvalitativa belägg⁷ för att utvärdera utmaningarna för uppgående social konvergens och deras avgörande faktorer. För var och en av de identifierade medlemsstaterna låg fokus uteslutande på de politikområden som ansågs utgöra potentiella risker under det första steget. För några av de sju medlemsstater som identifierades 2024 gjorde andra steget av analysen det möjligt för kommissionen att bekräfta att de risker som identifierades i det första steget utgjorde övergripande utmaningar, medan en sådan djupare analys gjorde det möjligt att undanröja sådana risker för andra medlemsstater⁸. Analysen bidrog till vårpaketet inom den europeiska planeringsterminen 2024, och de viktigaste resultaten för de sju medlemsstaterna återspeglades i deras landsrapporter för 2024 och låg till grund för kommissionens förslag till landsspecifika rekommendationer där så var lämpligt.

⁶ Andra steget av analysen av de sju medlemsstaterna som identifierades 2024 offentliggjordes i form av ett [arbetsdokument från kommissionens avdelningar \(SWD\)](#) den 6 maj 2024. De sju medlemsstater som identifierades 2024 hördes om analysen via förhandsexemplar den 9 april.

⁷ Detta omfattade specifikt alla indikatorer som hittills överenskommit med medlemsstaterna som en del av den gemensamma bedömningsram som utarbetats av sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd. Framsteg när det gäller de nationella målen för sysselsättning, kompetens och fattigdomsminskning för 2030 övervägdes också.

⁸ Beroende på i) omfattningen av de enskilda utmaningar som framkommit genom de ytterligare bevis som samlats in för vart och ett av de undersökta politikområdena, och ii) bedömningen av de politiska åtgärder som genomförs eller planeras av medlemsstaten och huruvida dessa ansågs vara tillräckliga för att ta itu med de utmaningar som identifierats.

Jämfört med tidigare europeiska planeringsterminer syftade det andra steget av analysen till att ge en starkare grund för att utforska trender i den sociala konvergensen, särskilt inom ramen för den multilaterala övervakningsverksamheten inom sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd. I likhet med det första steget har kommissionen strävat efter att minimera den administrativa bördan för medlemsstaterna. Under 2024 genomförde kommissionen analysen och de sju berörda medlemsstaterna uppmanades att faktagranska ett förhandsutkast till analysen. Mer tid skulle dock ha behövts för de berörda medlemsstaterna mellan offentliggörandet av det andra steget av analysen och dess översyn i kommittéerna för att öka det delade ansvaret för analysen. På det hela taget var det andra steget mest värdefullt ur ett multilateralt perspektiv, eftersom det informerade medlemsstaterna om hur allvarliga och sammankopplade de utmaningar är som vissa av de andra medlemsstaterna står inför. För att skapa mervärde bör analysen i den andra etappen förbli omfattande, flerdimensionell och omfatta de prioriteringar som anges i de landsspecifika rekommendationer som utfärdas till landet. Trots den ytterligare analytiska inriktningen i det nya arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar stod det inte alltid klart i vilken utsträckning andra steget av analysen bidrog till att finslipa den politiska vägledning som formulerades i förslagen till landsspecifika rekommendationer och de tillhörande landsrapporter som offentliggjordes senare under planeringsterminen, med tanke på den riktade strategi som tillämpades.

Framöver skulle ett tidigare offentliggörande av arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar och en fördjupad dialog mellan kommissionens avdelningar och de berörda medlemsstaterna i hög grad bidra till att uppnå målen i det andra steget av analysen. För att skilja den från andra dokument inom planeringsterminen bör analysen av de avgörande faktorerna för politiska utmaningar bättre omfatta långsiktiga trender samt sektorsövergripande och regionala överväganden. Med tanke på dokumentets årliga karaktär är det viktigt att analysens beskrivande delar bygger på de senaste tillgängliga uppgifterna (inklusive månatliga uppgifter) och fokuserar på relevanta uppdateringar, särskilt resultaten av genomförandet av politiken, särskilt när en medlemsstat analyseras i det andra steget under flera på varandra följande år.

4. Multilateral övervakning (maj 2024)

De utmaningar för uppåtgående social konvergens som kommissionen identifierade i det andra steget av analysen diskuterades som en del av sysselsättningskommitténs och kommittén för socialt skydds traditionella årliga multilaterala övervakningsverksamhet⁹.

Under 2024 års övervakningscykel diskuterades var och en av de sju medlemsstater som analyserades endast en gång med hjälp av en ”landsbaserad strategi”, nämligen via en enda landsöversyn som var inriktad på de utmaningar som lyfts fram i både 2023 års landsspecifika rekommendationer och det andra steget av analysen av ramen för social konvergens. I detta sammanhang tillhandahöll den senare den kontextuella analysen för att mer allmänt förstå negativa risker och utmaningar i medlemsstaterna utöver de specifika frågor som nämns i rekommendationerna.

Detta tillvägagångssätt gjorde det möjligt för medlemsstaterna att i det andra steget förbereda sig för en trots allt mycket omfattande översyn¹⁰, även när det gäller rapporteringskraven. Behovet av att lägga fram information om flera politiska frågor och samråda med ett stort antal nationella politiska experter ledde dock till att de berörda medlemsstaterna rapporterade om administrativa bördor, inbegripet en betydande samordning som krävdes på nationell nivå. De medlemsstater som inte flaggades av ramen för social konvergens upplevde däremot inga betydande skillnader i detta avseende. När det gäller den faktiska diskussionen om utmaningar, jämfört med en traditionell översyn baserad på genomförandet av enskilda landsspecifika rekommendationer, begränsade det större antalet politiska frågor den tid som fanns tillgänglig för en omfattande multilateral diskussion.

⁹ En sådan integrering diskuterades för första gången i mitten av februari, då kommittéerna enades om att använda de kriterier som fastställts av arbetsgruppen för sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd 2023 för att säkerställa att det totala antalet multilaterala övervakningsöversyner inte skulle öka.

¹⁰ Att anta en ”landsbaserad” strategi innebär att varje medlemsstat endast diskuteras en gång, i en enda övergripande översyn av de övergripande utmaningar som identifierats, snarare än flera gånger avseende varje landsspecifik rekommendation som mottagits. Utöver de översyner som anordnades gemensamt av sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd om de sju medlemsstaterna i det andra steget testades strategin under 2024 även i de regelbundna översyner som kommittén för socialt skydd genomförde i de återstående medlemsstater som endast mottog 2023 års landsspecifika rekommendationer och som inte flaggades av ramen för social konvergens.

Även om vissa medlemsstater ansåg att ett förstärkt samarbete mellan olika politikområden på nationell nivå var till nytta på längre sikt, tyder de intensiva förberedelser som krävdes 2024 på att det finns utrymme för att förbättra översynernas organisation och effektivitet.

Eftersom den administrativa bördan var större för de medlemsstater som också behövde rapportera om genomförandet av ett stort antal landsspecifika rekommendationer inom ramen för en enda översyn, behövs det i synnerhet överväganden om den möjliga avvägningen mellan intensiteten och frekvensen av översynerna inom ramen för kommittéernas årliga multilaterala övervakningsverksamhet. Utöver organisatoriska aspekter skulle ett tidigare offentliggörande av arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar med det andra steget av analysen också ge medlemsstaterna mer tid att förbereda sig för översynerna.

5. Resultatens politiska synlighet (juni–juli 2024)

På grundval av översynerna enades sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd i slutet av 2024 års europeiska planeringstermin om övergripande och landsspecifika resultat, som meddelades rådet för att informera ministrarna i rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) om läget för den sociala konvergensen i unionen. De övergripande resultaten lades först fram genom ett särskilt yttrande från sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd om social konvergens i unionen i juni, och integrerades sedan i det traditionella årliga övergripande yttrandet om den europeiska planeringsterminen, som godkändes av rådet i juli förra året och som också innehöll en bilaga med de landsspecifika resultaten¹¹.

¹¹ De övergripande slutsatserna lades ursprungligen fram för ministrarna genom via ett särskilt [yttrande från sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd om social konvergens i unionen](#) av den 20 juni 2024. De integrerades sedan i det årliga [yttrandet från sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd om den europeiska planeringsterminen för 2024](#), som godkändes av rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) den 16 juli 2024. De landsspecifika resultaten inkluderades i det senare dokumentet som [bilaga 3](#).

Rådet fick regelbundna uppdateringar om pilotgenomförandet av ramen för social konvergens av ordförandena för sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd och godkände slutligen dess övergripande resultat i juli, men ministrarna i rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) höll ingen särskild politisk debatt. Under pilotfasen rådde det inget samförstånd i rådet om att formulera politiska slutsatser, utöver godkännandet av dess tekniska resultat via det årliga övergripande yttrandet från sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd om den europeiska planeringsterminen. Under 2024 ledde dess pilotkaraktär, det faktum att det andra steget av analysen var nytt, och avsaknaden av en särskild politisk debatt till en begränsning av tydligheten av ramens inverkan på den europeiska planeringsterminen samt av möjligheten att förmedla koncisa politiska budskap till berörda parter. Utöver pilotfasen skulle ytterligare reflektioner om hur man kan öka synligheten kunna övervägas.

6. Slutsatser

Pilotgenomförandet av ramen för social konvergens i den europeiska planeringsterminen 2024 syftade till en mer strukturerad övervakning av trender i den sociala konvergensen i hela unionen i linje med principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, men i kommittéerna råder det fortfarande olika åsikter om i vilken utsträckning detta uppnåddes, även när det gäller dess mervärde. Lämpliga förbättringar av tvåstegsanalysen skulle på EU-nivå kunna ge djupare insikter om faktorerna bakom medlemsstaternas resultat på kort och lång sikt på områdena sysselsättning, kompetens och socialpolitik, och på så sätt stärka både den europeiska planeringsterminens analytiska karaktär och multilaterala dimension och göra den relaterade politiska vägledningen på EU-nivå mer relevant. Vissa medlemsstater såg fördelarna med ramen för social konvergens som genomfördes under 2024 års cykel, medan andra tvivlar på ramens mervärde och slutliga syfte jämfört med tidigare praxis.

Under 2024 genomfördes ramen som ett pilotprojekt utan att medföra någon betydande administrativ börda under dess första och andra steg. Den medförde dock vissa bördor i samband med förberedelserna och deltagandet av de sju medlemsstater som identifierades som utsatta för risker för uppåtående social konvergens i sysselsättningskommitténs och kommittén för socialt skydds multilaterala övervakningsverksamhet. För de berörda medlemsstaterna ledde diskussionen om det andra steget av analysen och rapporteringen om genomförandet av relevanta landsspecifika rekommendationer till betydande förberedelseinsatser. Å andra sidan anser vissa medlemsstater att den ytterligare administrativa bördan bör bedömas i förhållande till effekterna av en försämring av den sociala situation som ramen är avsedd att bidra till att förebygga. På det hela taget tyder utvärderingen av pilotprojektet på att det finns utrymme för att förbättra detta sammanhang för att säkerställa att ramen kan genomföras effektivt i framtida cykler och för att öka dess mervärde i förhållande till eventuella administrativa krav. När det gäller ramens politiska synlighet hävdar vissa medlemsstater att rådets slutsatser – genom att erkänna resultaten inom ramen för social konvergens – kan öka den sociala dimensionens politiska synlighet i den europeiska planeringsterminen och bidra till att förbättra sysselsättningsresultaten och de sociala resultaten på nationell nivå och EU-nivå, medan andra anser att ramens resultat kan översändas till rådet via det årliga övergripande yttrandet om den europeiska planeringsterminen.

I linje med ovanstående bör kommissionen – med aktivt deltagande av sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd – för att fullt ut utnyttja potentialen i ramen för social konvergens, inbegripet i fråga om mervärde, överväga att genomföra eventuella justeringar, även mot bakgrund av sin avsikt att använda ramen för att operationalisera artikel 3.3 b i förordning (EU) 2024/1263. På kort sikt skulle ett tidigare offentliggörande av arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar och en djupare flerdimensionell analys av faktorerna för risker och trender, tillsammans med en förstärkt dialog med de berörda medlemsstaterna, stärka det potentiella gemensamma ansvaret för det andra steget av analysen, bidra till att förbättra förberedelserna inför de multilaterala övervakningsöversynerna och stödja identifieringen av särskilda utmaningar som skulle kunna hanteras genom de landsspecifika rekommendationerna. På längre sikt kan en översyn av metoden för det första steget av analysen och åtgärdandet av bristerna i den nuvarande sociala resultattavlan göra att risker identifieras tidigare och öka medlemsstaternas egenansvar, och på så sätt främja en mer gemensam förståelse och en större politisk synlighet för uppåtgående social konvergens. Slutligen bör det noteras att bedömningen gjordes kort efter pilotprojektet, vilket gjorde det svårt att göra en fullständig bedömning av ramen, särskilt dess mervärde och administrativa börda, och att diskutera förslag till justeringar. I detta syfte kan det vara lämpligt att göra en inventering efter några års genomförande.
