



Брюксел, 23 май 2023 г.
(OR. en)

9481/23

SOC 323
EMPL 209
ECOFIN 443

БЕЛЕЖКА

От:	Комитет по заетостта и Комитет за социална закрила
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Въвеждане на рамка за социална конвергенция в европейския семестър - Основни послания на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила

Приложено се изпращат на делегациите основните послания на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила относно рамката за социална конвергенция, които се основават на доклада на съвместната работна група на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила.

Основните послания бяха приети в съответствие с процедурния правилник на подготвителните комитети на съвместното им заседание на 12 май 2023 г. с оглед на заседанието на Съвета (Заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси) на 12 юни 2023 г.

Пълният доклад е поместен в док. 9481/23 ADD 1.



Въвеждане на рамка за социална конвергенция в европейския семестър

Основни послания на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила

Въведение

1. Възходящата социална конвергенция е основна цел на Съюза, залегнала в Европейския стълб на социалните права, както беше потвърдено от лидерите на ЕС в Декларацията от Порто от 8 май 2021 г. Както е установено в Стратегическата програма на ЕС за периода 2019—2024 г., прилагането на стълба следва да бъде ключов приоритет на равнището на ЕС и на национално равнище при надлежно зачитане на съответните области на компетентност и принципите на субсидиарност и пропорционалност. В този контекст европейският семестър — рамката на ЕС за координация и наблюдение на икономическите, фискалните и социалните политики и политиките по заетостта в съответствие с Договора за функционирането на Европейския съюз — играе централна роля за подпомагането на прилагането на стълба в държавите членки.

2. **Комитетът по заетостта и Комитетът за социална закрила обсъдиха начини за укрепване на социалното измерение на европейския семестър в съответствие с мандатите, получени от френското, чешкото и шведското председателство, и вследствие на инициативата на Белгия и Испания за въвеждане на процедура при социални дисбаланси, представена на заседанието на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси през октомври 2021 г. В становището на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила от 16 май 2022 г.¹ беше подчертана необходимостта от по-нататъшна концептуална и аналитична работа по ключови аспекти на инициативата, като беше отбелязано, че сред държавите членки има разделение по отношение на възможната добавена стойност на инициативата. Тези основни послания, подкрепени от пълния доклад в приложението, имат за цел да информират Съвета за по-задълбоченото разглеждане, което беше проведено между октомври 2022 г. и май 2023 г. за проучването на начини за укрепване на социалното измерение на семестъра, като се вземат предвид позициите, изразени по-рано в становището.**
3. **През септември 2022 г. Комитетът по заетостта и Комитетът за социална закрила постигнаха съгласие относно създаването на специална съвместна работна група, натоварена със задачата да разгледа подробно въпросите, посочени в становището им, до заседанието на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси през юни 2022 г. Между октомври 2022 г. и март 2023 г. работната група, съставена от представители на 21 държави членки² и на Комисията, проведе допълнителни обсъждания относно методиката и пилотен проект за това как новата рамка би могла да бъде структурирана и да функционира. Пилотните обсъждания бяха подкрепени от поредица документи за изразяване на позиция относно общата структура и симулативни документи, подготвени от службите на Комисията³, както и от редица бележки на Секретариата, с цел обсъждане на фиктивни, но реалистични примери, за да се определят становищата на участващите държави членки.**

¹ Док. 9222/22.

² Участието в работната група беше доброволно. За членове на групата кандидатстваха следните държави: BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK.

³ В подкрепа на пилотния проект службите на Комисията изготвиха специални документи, служещи като примери за това как би могла да се прилага една рамка за социална конвергенция на всяка стъпка. Подготвените документи бяха пример за нов раздел в *съвместния доклад за заетостта*, пример за доклад за *социалната конвергенция*, симулативен правен текст на *специфична за всяка държава препоръка* с отбелязване на новата рамка в съображенията и симулативни *заключения на Съвета относно социалната конвергенция в Съюза*.

След разглеждането на доклада, подготвен от работната група, и обсъжданията, проведени в техните подгрупи по показателите, Комитетът по заетостта и Комитетът за социална закрила одобряват следните заключения, като същевременно признават различните степени на подкрепа сред държавите членки:

Определение и обхват на евентуална рамка за социална конвергенция

4. **Въвеждането на „рамка за социална конвергенция“ може по-специално да предостави възможност за въвеждането на по-структуриран и задълбочен анализ на промените в областта на заетостта и социалната сфера на национално равнище и на равнището на Съюза в рамките на годишния цикъл на семестъра**, по-специално чрез надграждане на методиката, прилагана към водещите показатели от набора от социални показатели в съвместния доклад за заетостта. Подобна рамка би осигурила добавена стойност при анализа и съставянето на по-добра картина на общите рискове и предизвикателства пред възходящата социална конвергенция в Съюза. Тя не би следвало да създава прекомерна допълнителна административна тежест и може да допринесе за по-нататъшното модернизиране на инструментите на комитетите за мониторинг.

Възможно интегриране в европейския семестър

5. **В съответствие с горепосочената цел и без да се засяга политическото споразумение за нейното въвеждане, в рамката за социална конвергенция Комисията ще извършва анализ, състоящ се от два етапа.** Първо, в годишното си предложение за съвместен доклад за заетостта Комисията ще направи оценка дали съществуват общи *рискове* за възходящата социална конвергенция за всички държави членки въз основа на тълкуването на констатациите от водещите показатели от набора от социални показатели и ще определи държавите членки, за които е необходимо допълнителен анализ. След това службите на Комисията ще публикуват доклади относно социалната конвергенция за държавите членки, за които е установено, че има рискове за възходящата социална конвергенция. Тези доклади ще съдържат по-задълбочен анализ на отделните държави, чиято цел е да се определи дали са налице реални *предизвикателства* пред възходящата социална конвергенция в Съюза.

6. **При анализа на първия етап в предложението за съвместен доклад за заетостта действащата методика, прилагана към набора от социални показатели, следва да бъде допълнена от критерии⁴, които направляват набелязването на общите *рискове* за възходящата социална конвергенция за отделните държави членки, за които е необходим по-задълбочен анализ. Тези критерии биха обобщили резултатите от отделните водещи показатели от набора от социални показатели и биха помогнали за изготвянето на първоначална оценка на общите потенциални рискове за възходящата социална конвергенция за всяка държава членка. Въпреки че чрез използването на прости критерии може да се постигне по-широко разбиране по отношение на годишното набелязване на държавите членки, няколко делегати отбелязаха, че за оценката на рисковете за възходящата социална конвергенция ще бъде необходима по-дългосрочна перспектива, която поради това следва да се разглежда като характеристика на избраните критерии.**
7. **Анализът на втория етап, извършван в докладите на службите на Комисията относно социалната конвергенция, би се основавал на обширни количествени и качествени данни и на целесъобразно разглеждане на действията на политиката, предприети на национално равнище за справяне с установените рискове за възходящата социална конвергенция. По-специално, освен резултатите от набора от социални показатели Комисията би използвала пълния набор от инструменти за мониторинг и аналитични рамки, договорени в рамките на семестъра, които биха били допълнени от качествена информация и национални източници, когато е целесъобразно. Това би включвало, наред с другото, анализи на абсолютните тенденции при показателите в средносрочен план, на напредъка по националните цели за 2030 г. в областите на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и наданни от други съответни показатели на ЕС (включително вторичните показатели от набора от социални показатели, предложени от Европейската комисия в плана за действие на Европейския стълб на социалните права). В съответствие с други специфични за всяка държава анализи, извършвани в контекста на по-широката рамка на семестъра, е важно да се предвидят двустранни консултации с държавите членки относно техните доклади за социалната конвергенция преди публикуването им, както и да се осигури допълняемост с докладите по държави, които ще бъдат публикувани на по-късен етап от цикъла на семестъра.**

⁴ Въз основа на обстойни симулации, обсъдени в работната група, делегатите биха подкрепили годишното набелязване на държавите членки, за които е необходим по-задълбочен анализ, в съответствие с предварително определен праг въз основа на i) броя на водещите показатели в набора от социални показатели, отбелязани като „критични“ или „за наблюдение“ за държавата през дадената година; и ii) броя на показателите, показващи две последователни влошавания в категоризацията въпросните държави в съвместния доклад за заетостта.

8. **Докладите относно социалната конвергенция биха могли да се използват като основа за годишните дейности по многостранно наблюдение на Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила, за да се информира Съветът за наличието на предизвикателства пред възходящата социална конвергенция.** Интегрирането на рамката за социална конвергенция с дейностите по многостранно наблюдение би могло да насърчи общо разбиране за предизвикателствата пред възходящата социална конвергенция и свързаните с нея действия на политиката, като се предоставя по-задълбочена перспектива, която е специфична за всяка държава. Според симулациите, обсъдени в работната група, няколко делегати са съгласни, че такова интегриране би могло да даде възможност и за рационализиране и стабилизиране на подхода, прилаган при извършваната от комитетите работа по наблюдение, без значително увеличаване на административната тежест⁵.
9. **Въз основа на заключенията от дейностите по многостранно наблюдение повечето делегати биха подкрепили изготвянето на нови заключения на Съвета относно социалната конвергенция в Съюза, които Съветът по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси (EPSCO) да приема всяка година през юни.** В представеното през юни 2022 г. становище вече беше подчертано, че комитетите приветстват целта *„за поддържане на балансирано представяне на аспектите на заетостта и на социалното, икономическото и фискалното измерение на европейския семестър чрез засилване на ролята на Съвета EPSCO в неговото управление“*. Делегатите, които подкрепят изготвянето на нови заключения на Съвета, подчертаха, че като се отчетат констатациите по рамката за социална конвергенция, тези заключения могат да повишат политическата видимост на социалното измерение в европейския семестър и да допринесат за подобряване на резултатите в областта на заетостта и социалните резултати на национално равнище и на равнището на ЕС. Няколко делегати изразиха загриженост относно броя на документите, които трябва да бъдат изготвени за Съвета в контекста на европейския семестър, и се изказаха в полза на рационализиран подход, подчертавайки, че е необходимо всеки документ да има ясна цел.

⁵ Между 2020 г. и 2023 г. Комитетът по заетостта и Комитетът за социална закрила адаптираха всяка година подхода си към многостранното наблюдение, за да могат структурните промени да бъдат отчетени в европейския семестър. Интегрирането на рамката за социална конвергенция с дейностите по многостранно наблюдение би позволило държавите членки, анализирани в доклада за социалната конвергенция, да бъдат обсъдени на едно-единствено заседание по целия набор от предизвикателства. В сравнение с възприетите през последните години подходи това би могло да намали броя на прегледите по държави.

10. **Набелязването на предизвикателства в контекста на рамката за социална конвергенция не следва да води автоматично, нито пряко до предложения за специфични за всяка държава препоръки.** Доколкото правните текстове на специфичните за всяка държава препоръки се отнасят до възходящата социална конвергенция в Съюза, те следва да включват целесъобразни позовавания на новата рамка, която осигурява аналитичната основа.

С оглед на посочените по-горе заключения и след разглеждането на доклада в приложението, на 12 май 2023 г. комитетите приключиха оценката си относно начини за укрепване на социалното измерение на европейския семестър чрез евентуалното въвеждане на рамка за социална конвергенция:

11. **Комитетът по заетостта и Комитетът за социална закрила приветстват предложеното от службите на Комисията положително послание за „рамка за социална конвергенция“ (вместо „процедура при социални дисбаланси“), насочена към по-добро набелязване и оценка на рисковете и предизвикателствата пред възходящата социална конвергенция в Съюза.** Като цяло позициите на държавите членки обикновено отразяват широк консенсус по основната концепция за възходяща социална конвергенция, структурата на рамката в семестъра и техническите характеристики, които биха могли да се използват в помощ на набелязването на държавите членки, за които е необходимо по-задълбочен анализ. В този контекст повечето държави членки биха приветствали аналитичен подход на два етапа, прилаган от Комисията, при който констатациите биха се обсъждали в контекста на дейностите по многостранно наблюдение на комитетите с цел информиране на Съвета за състоянието на социалната конвергенция в Съюза и биха се вземали предвид в предложенията за специфични за всяка държава препоръки.

12. **Добавената стойност от въвеждането на рамка за социална конвергенция беше подробно разгледана и беше подкрепена в различна степен от държавите членки.** Службите на Комисията и повечето държави членки отбелязаха ползите от една по-структурирана рамка за проследяване на развитията в областта на заетостта и социалната сфера и възможността за подобряване на годишните дейности по многостранно наблюдение на комитетите към Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси със засилен акцент върху предизвикателствата, засягащи социалната конвергенция, и за обмисляне на технически подобрения на анализа, извършван с помощта на набора от социални показатели и приложената към него методика в съвместния доклад за заетостта. Повечето държави членки подчертаха и ползите от повишаването на политическата видимост на предизвикателствата в областта на заетостта и социалната сфера, както и от постигането на по-цялостно разбиране за състоянието на социалната конвергенция в Съюза.
13. **При все това някои държави членки продължават да смятат, че не е сигурно дали една рамка за социална конвергенция би подобрила съдържателно набелязването на предизвикателствата на фона на потенциалните рискове от административна тежест.** В този контекст подновените усилия за модернизиране на инструментите на комитетите за мониторинг, които понастоящем се преразглеждат, бяха изтъкнати като ключов приоритет, особено ако бъде постигнато съгласие за създаването на рамка за социална конвергенция. Също така според някои държави членки, въпреки че евентуално интегриране с рамката може да донесе ползи за работата по многостранно наблюдение, извършвана от комитетите към Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси, може да се наложи да се подобри степента на координация, необходима на национално равнище за цялостно обсъждане на предизвикателствата пред възходящата социална конвергенция, и това трябва да бъде изпитано на практика.

14. **Евентуалното въвеждане на рамка за социална конвергенция има за цел да бъде в съответствие с интегрирания подход на европейския семестър, изложен в предложенията на Комисията за реформирана рамка на ЕС за икономическо управление.** Макар че законодателните предложения, представени от Комисията през април 2023 г., осигуряват нова основа за бъдещо наблюдение с въвеждането на национални средносрочни фискално-структурни планове, съчетаващи фискални политики, политики за реформи и инвестиции и годишни доклади за напредъка с цел мониторинг на напредъка, те не предвиждат промени в основните характеристики на годишния цикъл на европейския семестър. Рамката за социална конвергенция няма за цел да се намесва в процедурата при макроикономически дисбаланси и няма да доведе до промяна в процедурата и показателите, които се използват в този процес. Евентуална нова рамка за социална конвергенция би била съгласувана с интегриран подход към наблюдението на политиките в рамките на семестъра и би допринесла за по-силна и ефективна координация на политиките. Тя би отговорила на целите за прилагане на Европейския стълб на социалните права и за запазване на интегрирания характер на европейския семестър, както е посочено в предложенията на Комисията относно рамката за икономическо управление от 26 април 2023 г. По-специално по-задълбоченият анализ на Комисията на специфичните за всяка държава предизвикателства в областта на пазара на труда, уменията и социалната сфера и засилените дейности по многостранно наблюдение на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси и неговите консултативни комитети съгласно новата рамка за социална конвергенция също биха допринесли за по-солидна аналитична основа за разсъжденията на Комисията относно евентуални предложения за специфични за всяка държава препоръки, когато е целесъобразно, и биха допринесли за разработването на политиките на държавите членки в по-интегрирания контекст на семестъра.