

Bruxelles, 23. svibnja 2023.
(OR. en)

9481/23

SOC 323
EMPL 209
ECOFIN 443

NAPOMENA

Od:	Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Uvođenje okvira za socijalnu konvergenciju u europski semestar – ključne poruke Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu

Za delegacije se u prilogu nalaze ključne poruke Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o okviru za socijalnu konvergenciju na temelju izvješća zajedničke radne skupine tih odbora.

Ključne poruke donesene su u skladu s poslovnikom pripremnih odbora na zajedničkom sastanku 12. svibnja 2023. u svrhu pripreme za sastanak Vijeća (EPSCO) 12. lipnja 2023.

Cjelovito izvješće dostupno je u dokumentu 9481/23 ADD 1.



Uvođenje okvira za socijalnu konvergenciju u europski semestar

Ključne poruke Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu

Uvod

1. **Uzlazna socijalna konvergencija temeljni je cilj Unije ugrađen u europski stup socijalnih prava, kako su čelnici i čelnice EU-a ponovno potvrdili u Izjavi iz Porta od 8. svibnja 2021.** Kako je utvrđeno u Strateškom programu EU-a za razdoblje 2019. – 2024., provedba stupa socijalnih prava trebala bi biti ključni prioritet na razini EU-a i na nacionalnoj razini, uzimajući u obzir odgovarajuće nadležnosti i načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. U tom kontekstu europski semestar, kao okvir EU-a za koordinaciju i nadzor gospodarskih i fiskalnih politika te politika zapošljavanja i socijalnih politika, u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, ima središnju ulogu u podupiranju provedbe stupa u državama članicama.

2. **Odbor za zapošljavanje (EMCO) i Odbor za socijalnu zaštitu (SPC) razmotrili su kako ojačati socijalnu dimenziju europskog semestra, u skladu s mandatima dobivenima od francuskog, češkog i švedskog predsjedništva** te nakon inicijative Belgije i Španjolske za uvođenje „postupka u slučaju socijalne neravnoteže”, predstavljenog na sastanku Vijeća EPSCO u listopadu 2021. U mišljenju EMCO-a i SPC-a od 16. svibnja 2022.¹ istaknuta je potreba za daljnjim konceptualnim i analitičkim radom na ključnim aspektima inicijative, uz napomenu da su mišljenja država članica u pogledu njezine moguće dodane vrijednosti podijeljena. Tim ključnim porukama, potkrijepljenima potpunim izvješćem u Prilogu, Vijeće se obavješćuje o dubljem ispitivanju provedenom od listopada 2022. do svibnja 2023. kako bi se istražili načini za jačanje socijalne dimenzije europskog semestra, uzimajući u obzir stajališta koja su prethodno izražena u mišljenju.
3. **U rujnu 2022. EMCO i SPC postigli su dogovor o osnivanju posebne zajedničke radne skupine zadužene za daljnje razmatranje pitanja iz njihova mišljenja pripremljenog za sastanak Vijeća EPSCO u lipnju 2022.** Od listopada 2022. do ožujka 2023. radna skupina, sastavljena od predstavnika 21 države članice² i Komisije, provela je daljnje metodološke rasprave i pilot-projekt o tome kako bi se novi okvir mogao strukturirati i kako bi mogao funkcionirati. Pilot-rasprave podržane su nizom dokumenata o stajalištu o općoj strukturi i „probnih” dokumenata koje su pripremile službe Komisije³, kao i nizom bilješki Tajništva u cilju rasprave o fiktivnim, ali realističnim primjerima kako bi se utvrdila stajališta država članica sudionica.

¹ Dok. 9222/22.

² Sudjelovanje u radnoj skupini bilo je dobrovoljno. Sljedeće države članice podnijele su zahtjev za članstvo u skupini: BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI i SK.

³ Kako bi poduprle pilot-projekt, službe Komisije pripremile su namjenske dokumente koji služe kao primjeri provedbe okvira socijalne konvergencije u svakom koraku. Pripremljeni dokumenti bili su primjer novog odjeljka *Zajedničkog izvješća o zapošljavanju*, primjer *izvješća o socijalnoj konvergenciji*, probnog pravnog teksta *preporuke za pojedinu zemlju s označivanjem novog okvira u uvodnim izjavama*, kao i probnih *zaključaka Vijeća o socijalnoj konvergenciji u Uniji*.

Nakon razmatranja izvješća koje je pripremila radna skupina i rasprave njihovih podskupina za pokazatelje, EMCO i SPC potvrđuju sljedeće zaključke priznajući pritom da se razina potpore među državama članicama razlikuje:

Definicija i područje primjene mogućeg okvira za socijalnu konvergenciju

4. **Uvođenje „okvira za socijalnu konvergenciju” posebno može pružiti priliku za uspostavu strukturiranije i dublje analize kretanja u području zapošljavanja i socijalnih pitanja na nacionalnoj razini i razini Unije u okviru godišnjeg ciklusa europskog semestra**, posebno oslanjajući se na metodologiju primijenjenu na glavne pokazatelje iz pregleda socijalnih pokazatelja u Zajedničkom izvješću o zapošljavanju. Takvim bi se okvirom pružila dodana vrijednost u analizi i osiguravanju veće vidljivosti ukupnih rizika i izazova za uzlaznu socijalnu konvergenciju u Uniji. To ne bi trebalo dovesti do prekomjernog dodatnog administrativnog opterećenja i moglo bi doprinijeti daljnjoj modernizaciji nadzornih alata odborâ.

Moguća integracija u europski semestar

5. **U skladu s navedenim ciljem i ne dovodeći u pitanje politički dogovor o njegovu uvođenju, Komisija bi u okviru za socijalnu konvergenciju provela analizu u dvije faze.** Prvo, Komisija bi u svojem godišnjem prijedlogu Zajedničkog izvješća o zapošljavanju procijenila postojanje ukupnih *rizika* za uzlaznu socijalnu konvergenciju u svim državama članicama na temelju tumačenja rezultata glavnih pokazatelja iz pregleda socijalnih pokazatelja i utvrdila države članice u kojima bi to pitanje trebalo dodatno proučiti. Službe Komisije zatim bi objavile „izvješća o socijalnoj konvergenciji” za one države članice za koje je utvrđeno da se suočavaju s rizicima za uzlaznu socijalnu konvergenciju. Ona bi sadržavala detaljnije analize za pojedine zemlje kako bi se utvrdilo postoje li stvarni *izazovi* za uzlaznu socijalnu konvergenciju u Uniji.

6. **U prvoj fazi analize prijedloga Zajedničkog izvješća o zapošljavanju postojeću metodologiju koja se primjenjuje na pregled socijalnih pokazatelja trebalo bi dopuniti kriterijima⁴ koji usmjeravaju utvrđivanje ukupnih rizika** za uzlaznu socijalnu konvergenciju za pojedinačne države članice, što bi zahtijevalo dublju analizu. Tim bi se kriterijima objedinili rezultati pojedinačnih glavnih pokazatelja iz pregleda socijalnih pokazatelja i poduprla početna ocjena ukupnih potencijalnih rizika za uzlaznu socijalnu konvergenciju za svaku državu članicu. Iako se primjenom jednostavnih kriterija može osigurati šire razumijevanje u pogledu godišnjeg utvrđivanja država članica, nekoliko delegata napomenulo je da bi procjena rizika za uzlaznu socijalnu konvergenciju zahtijevala dužu vremensku perspektivu, što bi se stoga trebalo smatrati obilježjem odabranih kriterija.
7. **Druga faza analize provedena u izvješćima službi Komisije o socijalnoj konvergenciji temeljila bi se na opsežnim kvantitativnim i kvalitativnim dokazima i odgovarajućem razmatranju djelovanja u okviru politika poduzetih na nacionalnoj razini kako bi se uklonili utvrđeni rizici za uzlaznu socijalnu konvergenciju.** Konkretno, osim rezultata pregleda socijalnih pokazatelja Komisija bi iskoristila cijeli spektar alata za praćenje i analitičkih okvira dogovorenih u okviru europskog semestra, koji će se prema potrebi dopuniti kvalitativnim informacijama i nacionalnim izvorima. To bi, među ostalim, uključivalo analize apsolutnih trendova pokazatelja u srednjem roku, napredak u ostvarivanju nacionalnih ciljeva za 2030. u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i podatke iz drugih relevantnih pokazatelja EU-a (uključujući sekundarne pokazatelje pregleda socijalnih pokazatelja koje je Europska komisija predložila u Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava). U skladu s drugim analizama po državama članicama provedenima u širem okviru europskog semestra važno je osigurati bilateralna savjetovanja s državama članicama o njihovim izvješćima o socijalnoj konvergenciji prije njihove objave, kao i komplementarnost s izvješćima za pojedine zemlje koja će se objaviti kasnije u ciklusu europskog semestra.

⁴ Na temelju opsežnih simulacija o kojima se raspravljalo u radnoj skupini delegati bi uglavnom podržali godišnje utvrđivanje država članica u kojima treba provesti detaljniju analizu u skladu s unaprijed utvrđenim pragom, na temelju (i.) broja glavnih pokazatelja u pregledu socijalnih pokazatelja koji su kategorizirani kao „kritični” ili „potrebno pratiti” za zemlju u određenoj godini i (ii.) broja pokazatelja koji pokazuju dva uzastopna pogoršanja u njihovoj kategorizaciji iz Zajedničkog izvješća o zapošljavanju.

8. **Izvješća o socijalnoj konvergenciji mogla bi poslužiti kao osnova za godišnje aktivnosti multilateralnog nadzora EMCO-a i SPC-a kako bi se Vijeće obavijestilo o postojanju izazova za uzlaznu socijalnu konvergenciju.** Integracijom okvira za socijalnu konvergenciju s aktivnostima multilateralnog nadzora moglo bi se potaknuti zajedničko razumijevanje izazova za uzlaznu socijalnu konvergenciju i povezanih djelovanja u okviru politika, s dubljom perspektivom za pojedine zemlje. Prema simulacijama o kojima se raspravljalo u radnoj skupini, nekoliko delegata slaže se da bi takva integracija također mogla pružiti priliku za pojednostavnjenje i stabilizaciju pristupa nadzora koji provode odbori, bez znatnog povećanja administrativnog opterećenja⁵.
9. **Na temelju zaključaka aktivnosti multilateralnog nadzora većina delegata podržala bi uvođenje novih zaključaka Vijeća o socijalnoj konvergenciji u Uniji koje Vijeće EPSCO treba usvojiti svake godine u lipnju.** U mišljenju predstavljenom u lipnju 2022. već je istaknuto da odbori općenito pozdravljaju „cilj da u europskom semestru i dalje budu uravnoteženo zastupljene dimenzija zapošljavanja te socijalna, gospodarska i fiskalna dimenzija, što bi se postiglo jačanjem uloge EPSCO-a u njegovu upravljanju”. Delegati koji su poduprli nove zaključke Vijeća istaknuli su da priznavanjem rezultata iz okvira socijalne konvergencije takvi zaključci mogu povećati političku vidljivost socijalne dimenzije u europskom semestru i doprinijeti poboljšanju ishoda u području zapošljavanja i socijalnih pitanja na nacionalnoj razini i razini EU-a. Nekoliko delegata izrazilo je zabrinutost zbog broja dokumenata koje treba pripremiti za Vijeće u kontekstu europskog semestra te se zalagalo za pojednostavnjeni pristup, naglašavajući potrebu da svaki dokument ima jasnu svrhu.

⁵ Od 2020. do 2023. EMCO i SPC svake su godine prilagodili svoj pristup multilateralnom nadzoru kako bi uzeli u obzir strukturne promjene u europskom semestru. Integriranje okvira za socijalnu konvergenciju u aktivnosti multilateralnog nadzora omogućilo bi da se o cijelom skupu izazova u vezi s državama članicama analiziranim u izvješću o socijalnoj konvergenciji raspravlja na jednom sastanku. U usporedbi s pristupima usvojenima posljednjih godina, time bi se mogao smanjiti broj preispitivanja po državama članicama.

10. **Utvrđivanje izazova u okviru za socijalnu konvergenciju ne bi trebalo automatski ni izravno dovesti do prijedlogâ preporuka za pojedine zemlje.** U mjeri u kojoj se pravni tekstovi preporuka za pojedine zemlje odnose na uzlaznu socijalnu konvergenciju u Uniji, trebali bi uključivati odgovarajuća upućivanja na novi okvir koji pruža analitičku osnovu.

S obzirom na navedene zaključke i nakon ispitivanja izvješća u Prilogu, odbori su 12. svibnja 2023. zaključili svoju procjenu o tome kako ojačati socijalnu dimenziju europskog semestra mogućim uvođenjem okvira za socijalnu konvergenciju:

11. **EMCO i SPC pozdravljaju pozitivan diskurs koji su službe Komisije predložile za „okvir za socijalnu konvergenciju” (umjesto „postupka u slučaju socijalne neravnoteže”), čiji je cilj bolje utvrđivanje i procjena rizika i izazova za uzlaznu socijalnu konvergenciju u Uniji.** Općenito, stajališta država članica obično odražavaju širok konsenzus u vezi s temeljnim konceptom uzlazne socijalne konvergenije, strukturom okvira u sklopu europskog semestra, kao i tehničkim značajkama koje bi se mogle upotrijebiti za potporu utvrđivanju država članica u kojima treba provesti detaljniju analizu. U tom kontekstu većina država članica pozdravila bi analitički pristup u dvije faze koji provodi Komisija, pri čemu bi se o rezultatima raspravljalo u okviru aktivnosti multilateralnog nadzora koje provode odbori kako bi se Vijeće obavijestilo o stanju socijalne konvergenije u Uniji i uzelo bi ih se u obzir u prijedlozima preporuka za pojedine zemlje.

12. **Dodana vrijednost uvođenja okvira za socijalnu konvergenciju detaljno je proučena, pri čemu su države članice izrazile različite stupnjeve potpore.** Službe Komisije i većina država članica istaknule su prednosti strukturiranijeg okvira za praćenje kretanja u području zapošljavanja i socijalnih pitanja, kao i mogućnost jačanja godišnjih aktivnosti multilateralnog nadzora odborâ EPSCO-a s većim naglaskom na izazovima koji utječu na socijalnu konvergenciju te razmatranja tehničkih poboljšanja analize provedene primjenom pregleda socijalnih pokazatelja i metodologije koja se na nju primjenjuje u Zajedničkom izvješću o zapošljavanju. Većina država članica istaknula je i koristi u smislu povećanja političke vidljivosti izazova u području zapošljavanja i socijalnih pitanja, kao i postizanja sveobuhvatnijeg razumijevanja stanja socijalne konvergenije u Uniji.
13. **Ipak, u nekim državama članicama i dalje postoje nesigurnosti u pogledu toga bi li se okvirom za socijalnu konvergenciju smisljeno poboljšalo utvrđivanje izazova u kontekstu potencijalnih rizika od administrativnog opterećenja.** U tom su kontekstu ponovno uloženi napor u modernizaciju nadzornih alata odborâ, koji se trenutačno preispituju, istaknuti kao ključni prioritet, posebno ako se postigne dogovor o uspostavi okvira za socijalnu konvergenciju. Neke države članice napomenule su i to da, iako multilateralni nadzor odborâ EPSCO-a može imati koristi od integracije s okvirom, možda će biti potrebno poboljšati razinu koordinacije nužnu na nacionalnoj razini za sveobuhvatnu raspravu o izazovima za uzlaznu socijalnu konvergenciju te je testirati u praksi.

14. **Moguće uvođenje okvira za socijalnu konvergenciju trebalo bi biti u skladu s integriranim pristupom europskog semestra utvrđenim u prijedlozima Komisije za reformirani okvir gospodarskog upravljanja EU-a.** Iako zakonodavni prijedlozi koje je Komisija predstavila u travnju 2023. pružaju novu osnovu za budući nadzor uvođenjem nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova u kojima se kombiniraju fiskalne, reformske i ulagačke politike te godišnja izvješća o napretku za praćenje napretka, oni ne uključuju promjene glavnih značajki godišnjeg ciklusa europskog semestra. Okvir za socijalnu konvergenciju ne bi trebao utjecati na postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže i ne bi podrazumijevao nikakve promjene postupka i pokazatelja koji se upotrebljavaju u tom procesu. Mogući novi okvir za socijalnu konvergenciju bio bi u skladu s integriranim pristupom nadzoru politika u okviru europskog semestra te bi doprinio snažnijoj i djelotvornijoj koordinaciji politika. Time bi se odgovorilo na ciljeve provedbe europskog stupa socijalnih prava i osiguravanja integrirane prirode europskog semestra, kako je utvrđeno u prijedlozima Komisije o okviru gospodarskog upravljanja od 26. travnja 2023. Konkretno, dubljom Komisijinom analizom izazova na tržištu rada specifičnih za pojedine zemlje, vještina i socijalnih područja te pojačanim aktivnostima multilateralnog nadzora EPSCO-a i njegovih savjetodavnih odbora u sklopu novog okvira za socijalnu konvergenciju doprinijelo bi se i snažnijoj analitičkoj podršci Komisiji u razmatranju mogućih prijedloga preporuka za pojedine zemlje, prema potrebi, te formuliranju politika država članica u kontekstu integriranijeg europskog semestra.
-