



Брюксел, 20.2.2013  
COM(2013) 83 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,  
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА  
НА РЕГИОНИТЕ**

**Социални инвестиции за растеж и сближаване, включително изпълнение на  
Европейския социален фонд за периода 2014—2020 г.**

{SWD(2013) 38 final}

{SWD(2013) 39 final}

{SWD(2013) 40 final}

{SWD(2013) 41 final}

{SWD(2013) 42 final}

{SWD(2013) 43 final}

{SWD(2013) 44 final}

# СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

## Социални инвестиции за растеж и сближаване, включително изпълнение на Европейския социален фонд за периода 2014—2020 г.

### ВЪВЕДЕНИЕ

В стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020“<sup>1</sup> се определят цели за извеждане от положението на бедност и социално изключване на най-малко 20 милиона души и за увеличаване на заетостта сред хората на възраст 20—64 години на 75 %. Чрез водещите инициативи от стратегията „Европа 2020“, в това число *Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване* и *Програмата за нови умения и работни места*, се подпомагат усилията за постигане на тези цели. Европейският семестър представлява рамката за направляване и проследяване на икономическите и социалните реформи в държавите членки. Отвореният метод на координация за социалната закрила и социалното приобщаване допринесе за направляването на структурните реформи на държавите членки в тези области. Насърчаването на икономическото, социалното и териториалното сближаване и борбата със социалното изключване и дискриминацията са основни цели на Европейския съюз, посочени в Договора<sup>2</sup>. Съгласно Хартата на основните права на Европейския съюз при прилагането на правото на ЕС институциите на ЕС, както и държавите членки следва да зачитат личните, гражданските, политическите, икономическите и социалните права.

В своята реч за състоянието на Съюза за 2012 г. председателят на Европейската комисия Жозе Мануел Барозу изтъкна следното: *„В действителност точно тези европейски държави, в които системите за социална закрила са най-ефективни и в които социалните партньорства са най-добре развити, са сред най-успешните и конкурентоспособни икономики в света.“*

Въпреки това в много държави предизвикателствата, пред които ни изправи кризата, доведоха до нарастващ риск от бедност и социално изключване и изключване от пазара на труда<sup>3</sup>. Разликите в рамките на държавите членки и между тях също се увеличават. Това не просто застрашава изгледите за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“ и конкурентоспособността на Европа в един глобализиран свят, но заплашва и с ширещи се негативни социални и икономически последици, тъй като не само отделните индивиди, а обществото като цяло плаща социалната и икономическата цена на безработицата, бедността и социалното изключване<sup>4</sup>.

Социалните системи допринесоха за подобряване на резултатите в социалната сфера, но се сблъскват с последиците от демографските промени и от финансовата и

<sup>1</sup> Съобщение на Комисията „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2010)2020 от 3 март 2010 г.; Заключения на Европейския съвет от 17 юни 2010 г.

<sup>2</sup> Член 3 от Договора за Европейския съюз.

<sup>3</sup> От 2008 г. насам броят на хората, изложени на риск от бедност и социално изключване, се е увеличил в 18 от 26-те държави членки, за които е имало данни през 2011 г. (Евростат).

<sup>4</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Данни относно демографските и социалните тенденции — приносът на социалните политики към приобщаването, заетостта и икономиката“, SWD(2013)38.

икономическа криза. Произтичащият натиск върху публичните бюджети и рискът от структурен недостиг на работна ръка в бъдеще изострят нуждата от модернизиране на социалните политики с цел постигане на оптимална ефективност и ефикасност и оптимизиране на начина, по който те се финансират. От съществено значение е да се гарантира, че наличните ресурси се използват по най-добрия начин, и да се избегнат потенциалните трайни неблагоприятни последици от кризата — както в държавите със строги бюджетни ограничения, така и в държавите членки, разполагащи с повече възможности за бюджетни мерки. Икономическият растеж и конкурентоспособността в бъдеще изискват да се инвестира в човешкия капитал, с който се полагат основите на производителността и иновациите<sup>5</sup>.

Социалните системи изпълняват три функции: социални инвестиции, социална закрила и стабилизиране на икономиката. Социалните инвестиции са свързани с увеличаването на настоящите и бъдещите способности на хората. С други думи, наред с непосредствения ефект, който имат, социалните политики оказват също така и дълготрайно въздействие, като предлагат дългосрочна икономическа и социална възвращаемост, особено от гледна точка на изгледите за заетост и трудовите доходи. По-конкретно, социалните инвестиции подготвят хората да посрещнат рисковете в живота, а не са насочени просто към преодоляване на последствията. Модернизирането на социалните политики изисква насочеността към резултатите да се въвежда системно и *ex-ante* при решенията за финансиране, както и да се възприеме системен подход към ролята, която социалните политики играят в различните етапи от живота: образование, работа/безработица, болест и старост.

Социалните политики често имат две или дори и трите гореспоменати функции, като тези функции могат взаимно да се подсилват. По принцип функцията на закрила през трудни периоди дава възможност да бъдат съхранени предишни инвестиции в човешкия капитал. Следователно би било подвеждащо отделни части от даден бюджет да се заделят за конкретна функция. Инвестиционното измерение на определен разход, извършван в рамките на дадена политика, до голяма степен зависи от елементите, които са заложили в него (обвързаност с условия, продължителност и т.н.), от конкретния национален контекст (взаимно допълване с други политики) и от обстоятелствата във времето (икономически цикъл, тенденции при растежа). Например грижите за деца имат защитна роля, но също така и значително инвестиционно измерение, ако са добре замислени, а именно да подобряват уменията на индивида и да способстват за неговото приобщаване. В Швеция се отчита един от най-високите дялове на заетост сред жените в Европа благодарение на политики по заетостта, които са съобразени с нуждите на семейството, и на щедър отпуск за отглеждане на дете, съчетани с инвестиции в осигуряването на общодостъпни грижи за деца.

Добре проектираните социални системи, които съчетават силно изразеното измерение на социални инвестиции с другите две функции — закрила и стабилизиране — увеличават ефективността и ефикасността на социалните политики, като същевременно осигуряват постоянна подкрепа за едно по-справедливо и по-приобщаващо общество. По-конкретно, модернизирането на социалните политики е свързано с отреждането на по-важна роля на мерките за активизиране. Това дава възможност на хората максимално активно в рамките на възможностите си да участват в обществения и икономическия живот. Схемите за подпомагане следва да осигуряват стратегия за излизане от трудната ситуация, ето защо те следва по принцип да са временни.

---

<sup>5</sup> Както се подчертава в съобщението на Комисията „По-силна европейската промишленост за растеж и възстановяване на икономиката“, COM(2012) 582 от 10 октомври 2012 г.

Обвързаността с условия за постигане на подходяща и конкретна цел (напр. участие в обучение) представлява част от този модел. Подпомагането трябва да се насочва по-добре към нуждаещите се в моментите, когато то им е необходимо. Персонализираните и интегрираните услуги, обезщетения и помощи (напр. предоставяни чрез обслужване на едно гише) могат да увеличат ефективността на социалните политики. Опростяването на процедурите може да помогне на нуждаещите се лица да се осигури по-лесен достъп до обезщетенията, помощите и услугите, като също така се избягват припокриващите се схеми и разходи.

Настоящото съобщение е придружено от препоръка на Комисията „Инвестициите в децата — изход от порочния кръг на неравностойно положение“ и от поредица работни документи на службите на Комисията. Заедно те представляват „Пакета за социалните инвестиции“. Той осигурява рамка на политиката за преориентиране на политиките на държавите членки, където това е необходимо, към социални инвестиции през всички етапи от живота с цел да се гарантират адекватността и устойчивостта на бюджетите за социални политики и за държавния и частния сектор като цяло, както бе посочено и от Европейския парламент в неговата резолюция относно „Пакта за социални инвестиции“<sup>6</sup>. Това е в съответствие с отправения към държавите членки в Годишния обзор на растежа призив да *„инвестират в приобщаващ растеж, съпроводен с откриването на много работни места“*, както и с призива за модернизиране на системите за социална закрила, чрез което да се гарантират тяхната ефективност, адекватност и устойчивост. В пакета се предоставят насоки, които да способстват за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“, като се установява връзка между социалните политики, реформите, препоръчани в рамките на европейския семестър за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“, и съответните фондове на ЕС. Необходими са също така и по-добро измерване на бедността и по-голяма навременност на общите за ЕС статистически данни за социалната сфера, чрез които се следят тенденциите и резултатите<sup>7</sup>.

Пакетът изцяло допълва Пакета за трудовата заетост<sup>8</sup>, в който се очертава курсът към възстановяване, съпроводено с откриването на много работни места, Бялата книга относно пенсиите<sup>9</sup>, в която се представя стратегия за адекватни, устойчиви и сигурни пенсии, както и Пакета за младежката заетост<sup>10</sup>, който разглежда конкретно положението на младите хора. Пакетът доразвива също така регулаторната рамка, предложена за изпълнението на политиката на сближаване през следващия финансов период 2014—2020 г., по-специално по отношение на сферата на действие на Европейския социален фонд (ЕСФ) и предложението най-малко 20 % от средствата по ЕСФ във всяка държава членка да се заделят за насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността.

<sup>6</sup> Резолюция на Европейския парламент от 20 ноември 2012 г. относно Пакта за социални инвестиции като отговор на кризата.

<sup>7</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Данни относно демографските и социалните тенденции — приносът на социалните политики към приобщаването, заетостта и икономиката“, SWD(2013)38.

<sup>8</sup> Съобщение на Комисията „Към възстановяване и създаване на работни места“, COM(2012)173, 18 април 2012 г.

<sup>9</sup> Бяла книга на Европейската комисия „Програма за адекватни, сигурни и устойчиви пенсии“, COM(2012)55, 16 февруари 2012 г.

<sup>10</sup> Съобщение на Комисията „Преход към заетост за младите хора“, COM(2012)727, 5 декември 2012 г.

## 1. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА

### Демографски промени

След 2013 г. за пръв път числеността на населението в трудоспособна възраст в Европа ще намалее рязко, докато дялът на възрастните хора бързо ще се увеличава. В момента четирима души издържат едно лице на възраст над 65 г., като се счита, че до 2040 г. това съотношение ще намалее наполовина.

Налице са разлики между различните държави, региони и сектори. Като цяло през последните години в ЕС се отчита скромнен положителен прираст, но редица държави членки, всички от които в източната част на ЕС, през последното десетилетие констатират постоянен демографски спад. Някои региони в неблагоприятно положение, в които числеността на населението от маргинализираните общности се увеличава, са изправени пред особено сериозни предизвикателства.

Застаряването на населението, растящите коефициенти на зависимост и по-малочисленото продуктивно население представляват заплаха за публичните бюджети за социална политика, що се отнася до възможността те да бъдат финансирани и устойчиви<sup>11</sup>. Икономическата криза доведе до ръст на безработицата, намаляване на приходите от данъци и увеличаване на броя на хората, които се нуждаят от обезщетения и помощи, като по този начин допълнително застраши устойчивостта на системите ни за социална закрила.

Макар демографските предизвикателства да засягат всички държави членки, в ЕС съществуват големи разлики, що се отнася до продължителността на живота в добро здраве и очакваната продължителност на живота. Това се дължи на редица определящи за здравето фактори, включително различия в условията на живот и труд, както и в начина на живот. За това положение допринасят също и разликите в достъпността и качеството на здравеопазването.

### Възможности за повишаване на ефективността на социалните политики

Предизвикателствата, породени от променящата се демографска ситуация, бяха утежнени от кризата и оказаха натиск върху бюджетите на държавите членки в момент, в който е необходимо усилията за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“ да се активизират.

Тъй като публичните разходи за социални политики, които до голяма степен обхващат пенсиите и здравеопазването, представляват средно около 29,5 % от БВП в ЕС, при бюджетната консолидация те са обект на голямо внимание. При много от реформите акцентът трябва да се постави върху повишаването на ефективността, като се обръща внимание на това реформите да са добре планирани, за да се избегнат негативните последици по отношение на равнищата на бедност, производителността и икономическия растеж, здравето на населението и социалното приобщаване.

За осигуряването на устойчивостта и адекватността на социалните политики се изисква държавите членки да намерят способности за увеличаване на ефикасността и ефективността, като същевременно предприемат действия за справяне с основните

---

<sup>11</sup> За подробна оценка на последиците за бюджета от застаряването на населението, вж. Доклада относно застаряването на населението за 2012 г., който може да бъде намерен на следния адрес: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf)

демографски и социални промени<sup>12</sup>. В някои случаи големият брой различни помощи и обезщетения, агенции и условия за придобиване правото на получаване на обезщетенията и помощите водят до допълнителни административни разходи и ниски равнища на усвояване сред най-нуждаещите се. Освен това поради недостатъчен мониторинг се стига до ненужни разходи. Някои парични обезщетения и социални услуги също така не са добре насочени и не достигат до лицата, които се нуждаят от подпомагане<sup>13</sup>.

Държави членки със сходни размери на разходите за социални политики постигат различни резултати по отношение на бедността, заетостта и здравето. Това сочи, че са възможни подобрения в начина, по който се използват средствата<sup>14</sup>.

В Годишния обзор на растежа (ГОР), с който бе дадено началото на европейския семестър за 2013 г., се казва, че текущият процес на реструктуриране на нашите икономики внася смут, изпълнен е с политически предизвикателства и е труден от социална гледна точка, но е необходим за полагането на основите на бъдещ растеж и бъдеща конкурентоспособност, които да са интелигентни, устойчиви и приобщаващи. В ГОР бе подчертана също така нуждата от реформи на системите на здравеопазването с двойната цел да се гарантира достъпът до висококачествено здравеопазване и публичните средства да се използват по-ефективно. Нуждата от ускоряване на реформите бе отразена още в препоръките за отделните държави от 2012 г., в които бе отправен призив за удължаване на професионалния живот и осигуряване на стимули за трудова заетост, осигуряване на по-добри възможности (за трудова заетост) за жените и младите хора, повишаване на ефективността на социалните трансфери и системите за подпомагане и гарантиране на достъпа до качествени услуги.

### **Средства от частния и третия сектор за допълване на усилията в публичния сектор**

Ресурсите за социални политики не се ограничават с тези от публичния сектор. Източник на част от тях, която не е за пренебрегване, са лицата и семействата. Освен това организации с нестопанска цел предоставят социални услуги в значителни мащаби: от приюти за бездомните, помощ за възрастните хора и хората с увреждания до центрове за консултации относно социалните обезщетения и помощи като цяло. Социалните предприятия<sup>15</sup> могат да допълнят усилията в публичния сектор и да проправят пътя за създаването на нови пазари. Те обаче се нуждаят от повече подкрепа,

<sup>12</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Данни относно демографските и социалните тенденции — приносът на социалните политики към приобщаването, заетостта и икономиката“, SWD(2013)38.

<sup>13</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Доклад за последващите действия във връзка с прилагането от страна на държавите членки на препоръката на Европейската комисия от 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда — към подход на социални инвестиции“, SWD(2013)39.

<sup>14</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Данни относно демографските и социалните тенденции — приносът на социалните политики към приобщаването, заетостта и икономиката“, SWD(2013)38.

<sup>15</sup> Социалната икономика, наричана още „третия сектор“, обозначава неправителствените участници като общности организации, доброволчески организации и социални предприятия, осъществяващи дейности от обществена полза. Социалните предприятия са предприятия, осъществяващи стопанска дейност с предимно социални цели, в които излишъкът обикновено се реинвестира в предприятието или в общността, вместо да служи за постигане на максимална печалба за собствениците или акционерите.

отколкото получават в момента<sup>16</sup>. Субектите от частния сектор, осъществяващи дейност със стопанска цел, ще трябва допълнително да бъдат насърчени да използват потенциала на социалните инвестиции посредством осигуряването например на здравословна и сигурна социална и трудова среда. Това не се ограничава единствено с корпоративната социална отговорност и включва например обучение на работното място, услуги за грижи за деца в самото предприятие, насърчаване на здравословния начин на живот, достъпна работна среда, съобразена с нуждите на семейството.

В социалната сфера държавите членки все още не прилагат в достатъчна степен иноваторските подходи към финансирането, включително чрез използване на участието на частния сектор и чрез финансов инженеринг посредством инструменти като микрофинансирането, гаранциите, основани на политиката, и облигациите за социални инвестиции<sup>17</sup>, с които следва да се целят бюджетни икономии.

### **Нужда от инвестиции в човешкия капитал през всички етапи от живота и от гарантиране на адекватни средства за издръжка**

За да станат реалност целите на стратегията „Европа 2020“, трябва да се предприемат корективни мерки на един широк фронт, които да обхващат предизвикателствата, с които хората се сблъскват в различните етапи от своя живот.

Деца, които израстват в бедност, често остават бедни през целия си живот. Например силно неравностойното положение, в което някои хора се намират в детските си години по отношение на образованието<sup>18</sup> и здравето, често се утежнява с течение на времето. По тази причина е важно определящите здравето фактори да се вземат под внимание през всички етапи от живота. Слабите резултати в училище означават по-малки шансове за намиране на работа и по-ниски доходи в бъдеще. Ромските деца например са особено изложени на риск от социално и икономическо маргинализиране и дискриминация. Едва половината от тях имат достъп до образование и грижи в ранна детска възраст (ОГРДТ) — приблизително двойно по-малко спрямо средните стойности за ЕС, а в няколко държави членки по-малко от 10 % завършват средно образование, което води до ниски равнища на заетост. В Чешката република само 2 от всеки 10 роми, живеещи в маргинализирани райони, са получили някакво формално обучение или средно образование и това предопределя професионалния им път<sup>19</sup>.

Необходимостта от инвестиции в човешки капитал започва в много ранна възраст и е

---

<sup>16</sup> Както бе подчертано в съобщението на Комисията „Инициатива за социалното предприемачество: създаване на благоприятна среда за насърчаване на социалните предприятия като основни участници в икономиката и социалната иновативност“, COM(2011)682 от 25 октомври 2011 г.

<sup>17</sup> С облигацията за социално въздействие обикновено частен инвеститор финансира доставчик на социална услуга с цел изпълнението на дадена социална програма, като в замяна публичният сектор поема ангажимент („облигация“) да му възстанови първоначалната инвестиция и да изплати процент на възвращаемост, ако програмата постигне предварително заложените резултати в социалната сфера.

<sup>18</sup> Например ограничен достъп до висококачествено образование, ограничен достъп до допълнителна помощ в учебния процес, липса на родителска подкрепа или на достъп до допълнителни образователни възможности (които не са част от официалната система на образованието) и т.н.

<sup>19</sup> Световна банка, Отдел за сектора на човешкото развитие, Европа и Централна Азия: *Europe and Central Asia Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia Policy Note* („Приобщаване на ромите в Европа и Централна Азия: икономическа възможност за България, Чешката република, Румъния и Сърбия“, анализ на политиката), 30 септември 2010 г.

налице през целия живот. Равнището на младежката безработица в момента е 23,4 % и продължава да расте. Същевременно няма напредък в ограничаването на броя на преждевременно напускащите училище, не се отбелязват успехи и що се отнася до завършването на висше образование. Освен това тревожно голям дял от младите хора нито работят, нито учат или се обучават някъде (NEET). Те представляват 12,9 % от младите европейци (на възраст 15—24 години), или общо 7,5 милиона през 2011 г. В резултат в някои държави членки младите хора започват да са изложени на риск от бедност в по-висока степен от по-възрастните хора. Подобни рискове и липсата на възможности за заетост представляват сериозен проблем също така в много селски райони в ЕС, където за младите хора е по-трудно да стъпят на пазара на труда или да намерят работа, отколкото за техните връстници в градските райони и големите градове<sup>20</sup>.

Работниците във върхова трудоспособна възраст и по-възрастните работници са засегнати от бързото увеличаване на дългосрочната безработица. Това ги излага на риск от изпадане в бедност и представлява заплаха за пригодността им за заетост, стабилността в техните семейства и тяхното психично и физическо здраве.

Освен младите хора, сериозни трудности срещат и жените (по-възрастните сред тях), безработните лица, хората с увреждания, както и мигрантите, живеещи в Европа. Равнищата на безработица сред тях са много високи (19,6 % през 2011 г. в сравнение със средно равнище от 9,7 %). Равнището на заетост сред хората с увреждания е с около 25 % по-ниско, отколкото сред хората без увреждания. Освен това в ЕС като цяло рискът от бедност и социално изключване сред хората на възраст 25—54 години, които са родени в друга държава, надхвърля същия риск сред другите лица средно с 10 процентни пункта<sup>21</sup>. Разликата в риска от изпадане в бедност след социалните плащания между мигрантите и гражданите на ЕС също е значителна — 8 процентни пункта<sup>22</sup>. Освен това сред децата с мигрантски произход се отчита по-висок риск от преждевременно напускане на училище.

В допълнение, пазарите на труда все още не са еднакво отворени за всички. В някои държави темповете, с които жените и лицата с мигрантски произход навлизат на пазара на труда, растат много бавно, а средният брой отработени часове продължава да е нисък. В редица държави сегментирането и поляризацията на пазара на труда водят до значителни неравенства на пазара, а системите за данъчно облагане и за социални обезщетения и помощи могат да създадат демотивиращи фактори за започването на работа, особено за лицата с ниски доходи или за втория работещ член на домакинството. Практиките на ранно пенсиониране и разликите между реалната и законоустановената възраст на пенсиониране понижават икономическата активност.

За много хора сегашното им работно място не е достатъчно, за да излязат семействата им от положението на бедност. Работещите бедни представляват една трета от хората в трудоспособна възраст, изложени на риск от бедност<sup>23</sup>.

Въпреки усилията за модернизирване на социалните системи напредъкът в ЕС е неравномерен, като в редица държави членки социалните политики прекалено често не

<sup>20</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията SWD(2012)44 окончателен от 7.3.2012 г.

<sup>21</sup> Източник: Евростат, Статистически данни на ЕС за доходите и условията на живот (EU-SILC), 2008 г.

<sup>22</sup> Източник: Евростат, Статистически данни на ЕС за доходите и условията на живот (EU-SILC), 2008 г.

<sup>23</sup> Тримесечен преглед на състоянието на трудовата заетост и социалната ситуация в ЕС, декември 2012 г.



успяват да предотвратят изпадането на части от населението в бедност и социалното им изключване и/или причисляването им към групата на дългосрочно безработните. При липсата на социална закрила равнищата на бедност биха могли да са до два пъти по-високи. Въпреки това все повече хора или получават недостатъчни обезщетения и помощи, или изобщо не попадат в обхвата на системата. Все повече домакинства изпитват финансови затруднения<sup>24</sup>.

В някои държави неравенствата при разполагаемия доход са се увеличили, като същевременно за много хора, които вече са в уязвимо положение, жизненият стандарт в абсолютно изражение е намалал непропорционално. Това е в разрез със социалните права на гражданите да водят достоен живот<sup>25</sup>. Например според оценка от 2009 г.<sup>26</sup> е възможно броят на бездомните в ЕС всяка нощ да достига 410 000 души. Техният брой се увеличава в повечето държави членки, а много повече хора са непосредствено заплашени от принудително освобождаване на заеманите от тях жилища<sup>27</sup>.

### Действия във връзка с равенството на половете

Трябва да се действа по-съгласувано за справяне с конкретните предизвикателства, свързани с продължаващото неравенство между половете<sup>28</sup>. Сред живеещите в бедност в ЕС жените са с общо 12 милиона повече на брой от мъжете. Освен че жените получават по-ниски заплати, коефициентът на икономическа активност сред тях също е по-нисък и те полагат по-малко часове труд, като това отчасти се дължи на задачи, свързани с домакинството, на грижи за децата и дългосрочни грижи, за които не получават заплащане. По-конкретно:

- коефициентът на икономическа активност сред жените все още е с 16,4 % по-нисък, отколкото сред мъжете, което говори за продължаващо разделение на половете, що се отнася до задълженията в домакинството (64,9 % срещу 77,6 % във възрастовата група 15—64 г. през 2011 г.);
- сред жените дялът на работещите на непълнен работен ден е по-висок, вследствие на което броят средно положени часове труд на седмица при жените е със 17 % по-малък (33,7 часа спрямо 40,6 часа през 2011 г.);
- между заплащането на жените и мъжете съществува разлика от 16,2 % (данни за 2010 г. на базата на средното почасово възнаграждение), която се дължи отчасти на факта, че жените получават по-ниско възнаграждение за равностоен труд, и отчасти на факта, че жените са концентрирани в по-ниско платени професии.

<sup>24</sup> Финансови затруднения са налице, когато на домакинствата се налага да теглят от спестяванията си или да задлъжняват, за да покрият текущите си разходи.

<sup>25</sup> Вж. също Хартата на основните права на Европейския съюз, където в дял III „Равенство“ се утвърждават правата на детето (член 24) и на възрастните хора (член 25) и се посочват също така равенството между мъжете и жените (член 23) и интеграцията на хората с увреждания (член 26).

<sup>26</sup> Съгласно определението на ETHOS: <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>.

<sup>27</sup> Н. Frazer, Е. Marlier и I. Nicaise, *A social inclusion roadmap for Europe 2020* („Пътна карта за социално приобщаване за стратегията „Европа 2020“), 2010 г.

<sup>28</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Данни относно демографските и социалните тенденции — приносът на социалните политики към приобщаването, заетостта и икономиката“, SWD(2013)38.

Предвид гореизложеното може приблизително да се счита, че разликата в заплащането на жените и мъжете е средно над 40 %<sup>29</sup>. Тъй като неравенството между половете продължава през целия живот на човека и отрицателните последици от него се натрупват с времето, то води например до по-нисък БВП, по-ниски вноски за социална сигурност и по-голяма бедност сред възрастните жени, като 18 % от жените на възраст над 65 години са изложени на риск от бедност в сравнение с 13 % при мъжете. Неравностойното положение и принадлежността към етническо малцинство утежняват това неравенство между половете.

## **2. НЕОБХОДИМИ МЕРКИ: ПОСТАВЯНЕ НА АКЦЕНТА ВЪРХУ ПРОСТИ, ЦЕЛЕВИ И ОБВЪРЗАНИ С УСЛОВИЯ СОЦИАЛНИ ИНВЕСТИЦИИ**

Въпреки че са налице големи разлики между държавите членки, всички те са изправени пред структурни, социални и демографски предизвикателства. Онези сред тях, които на ранен етап, последователно и преди кризата са преминали в социалните си политики към модел на растеж, който включва подход на социални инвестиции, отчитат по-приобщаващ растеж от другите<sup>30</sup>. Модернизирането на социалните политики е въпрос от общ интерес за ЕС, тъй като неефективните социални политики в една държава могат да имат последици за други държави — особено в еврозоната. Недостатъчните инвестиции в социалните политики, засилващи развитието на човешкия капитал, например в образованието и грижите в ранна детска възраст, намират своето проявление в ниските образователни равнища и като цяло ниското развитие на уменията в някои държави членки<sup>31</sup>. Това може да помогне да бъдат обяснени разликите в икономическата конкурентоспособност между държавите членки и наблюдаваните в момента неравновесия в ИПС, тъй като ниските равнища на образование и умения водят до работна сила с по-ниско качество и по-ниска производителност. В държавите членки с понижена икономическа конкурентоспособност това може да доведе също така до тенденцията висококвалифицираните лица да напускат държавата си на произход, за да търсят работа другаде, което допълнително намалява потенциала за производителност.

С оглед на структурните дългосрочни предизвикателства, пред които са изправени, държавите членки трябва да се приспособят, за да гарантират, че социалните им системи са адекватни и устойчиви, и да осигурят техния принос към стабилизирането на икономиката. Ако дадено лице временно не може да намери работа, акцентът следва да се постави върху подобряването на неговите способности с оглед завръщането му на пазара на труда. Това трябва да се направи чрез един целенасочен подход, съсредоточен върху индивидуалните нужди и приложен по икономически възможно най-ефективен начин.

Предоставянето на хората на възможност да реализират в пълна степен своя потенциал за участие в социалния и икономическия живот на обществото означава да им се

---

<sup>29</sup> На базата на изчисления на Комисията.

<sup>30</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Данни относно демографските и социалните тенденции — приносът на социалните политики към приобщаването, заетостта и икономиката“, SWD(2013)38.

<sup>31</sup> Вж. ОИСП (2012 г.), *Starting Strong III: A quality toolbox for Early Childhood Education and Care* („Силен старт III: инструментариум за качество в образованието и грижите в ранна детска възраст“), ОИСП, Париж. — за данни относно отражението на политиките за предучилищното образование върху резултатите от проучването PISA (2009 г.) и разликите между държавите членки по отношение на инвестициите в тези политики.

осигурява подкрепа в критичните моменти в техния живот. Тя започва с инвестициите в децата и младежта и продължава след това. Социалните иновации трябва да бъдат неделима част от нужните адаптации, като се изпробват нови подходи в политиката и се избират най-ефективните сред тях.

## **2.1. Увеличаване на устойчивостта и адекватността на социалните системи чрез опростяване и по-добро насочване**

За постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ е нужен нов подход, при който се отчитат бюджетните ограничения и демографските предизвикателства, пред които са изправени държавите членки. Социалните политики трябва да са както адекватни, така и устойчиви от бюджетна гледна точка, тъй като това са двете страни на една и съща монета. Това означава преди всичко по-ефикасното и ефективно използване на наличните средства чрез опростяване, по-добро насочване и евентуалното въвеждане на обвързаност с условия при изготвянето на политиките. Както универсалният, така и избирателният подход трябва да се използват по интелигентен начин. Например при предучилищното образование, което е широко достъпно за децата, както е например във Франция, се констатира голям и неизменен положителен ефект, що се отнася до способността на детето да постигне успех в училище и в дългосрочен план да получи по-добро заплащане на пазара на труда.

В работния документ на службите на Комисията относно инвестициите в здравеопазването<sup>32</sup> се посочва как интелигентните вложения в здравеопазването могат да доведат до по-добри резултати от гледна точка на здравето, повишена производителност и пригодност за заетост, по-голяма степен на социално приобщаване и до икономически ефективно използване на публичните средства и така да допринесат за фискалната устойчивост на системите на здравеопазване<sup>33</sup> и да бъдат инвестиция в човешкия капитал и равния достъп до здравно обслужване<sup>34</sup>.

Ефектът от разходите следва допълнително да се оптимизира, като се активизират усилията за ограничаване на измамите и за намаляване на административната тежест за потребителите и доставчиците на услугите. Структурата на финансиране може да бъде подсилена чрез по-ефективното събиране на данъци, разширяването на данъчните основни, критичния преглед на фискалните разходи и осигуряването на структура на данъчното облагане, която в по-голяма степен благоприятства растежа, например чрез екологични данъци. И на последно място, социалните политики следва да са по-добре насочени към най-нуждаещите се, като се гарантират по-добри равнища на усвояване на подпомагането с цел едновременно по-голяма адекватност и по-голяма устойчивост.

### **Комисията приканва държавите членки:**

- да отредят по-важна роля на социалните инвестиции в разпределянето на средствата и в общата структура на социалната политика. Това означава, че трябва да се постави по-силен акцент върху политики като грижите (за деца), образованието, обучението, активните политики по заетостта, подпомагането на жилищното настаняване, реинтеграцията на пазара на труда и здравните услуги. Държавите членки се приканват също така да подобрят устойчивостта

<sup>32</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Инвестиции в здравеопазването“, SWD(2013)43.

<sup>33</sup> Заключение на Съвета, 3054-то заседание на Съвета по икономически и финансови въпроси, 7 декември 2010 г.

<sup>34</sup> Заключение на Съвета относно общите ценности и принципи в системите на здравеопазване в Европейския съюз (2006/C 146/01).

на системите на здравеопазването<sup>35</sup>. Структурите на финансиране трябва да се подобрят, например чрез ефективното събиране на приходите, разширяването на данъчните основи и осигуряването на структура на данъчното облагане, която е по-благоприятна за растежа, като се избягват негативните последици върху търсенето на работна сила. За постигнатия напредък следва да се докладва в рамките на Националните програми за реформи (НПР);

- да опростят своите системи за социални обезщетения и помощи и тяхното управление за потребителите и доставчиците, да намалят административната тежест и измамите, както и да подобрят усвояването. Това може да се постигне например като се въведе обслужване на едно гише и като се избягва увеличаването на броя на различни видове обезщетения и помощи, предвидени за един и същ случай. Държавите членки се приканват също така да подобрят насочеността на социалните политики, за да гарантират, че най-нуждаещите се получават адекватно подпомагане, като същевременно се намалява тежестта върху публичните финанси.

#### **Комисията ще подкрепя държавите членки, като:**

- следи, в рамките на европейския семестър, за ефикасността и ефективността на социалните системи и наблюдава акцента, който те поставят върху социалните инвестиции, с цел да се осигури също така по-голяма адекватност и устойчивост. След като получи мандат от Съвета<sup>36</sup> и съгласно обявеното в работната му програма за 2013 г. Комитетът за социална закрила (КСЗ) ще предприеме действия във връзка с финансирането на системите за социална закрила и ефективността и ефикасността на разходите за социална закрила. Това ще включва разработването до края на 2013 г. на методология, която да окаже подкрепа при изпълнението на тези действия. Тези действия ще се основават на анализ и обмен на най-добри практики в контекста на отворения метод на координация в областта на социалната закрила и социалното приобщаване (ОМК в социалната сфера);
- през 2013 г. сформира експертна комисия, която да дава независими становища относно ефективните начини да се инвестира в здравеопазването<sup>37</sup>.

## **2.2. Провеждане на политики за активизиране и осигуряване на възможности чрез целево, обвързано с условия и по-ефективно подпомагане**

Необходими са действия от страна както на правителствата, така и на работодателите в държавите членки, за да се увеличи допълнително дялът на икономически активните лица, по-конкретно като се премахнат оставащите предизвикателства пред пълното участие, както и за да се активизира създаването на работни места и да се увеличи търсенето на работна ръка.

<sup>35</sup> Тези действия следва да се основават на Съвместния доклад за системите на здравеопазване на Комитета за икономическа политика и Комисията, както и на сътрудничеството между държавите членки в процеса на размисъл в Съвета по въпросите на системите на здравеопазване и хроничните заболявания.

<sup>36</sup> Съвет по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси от 17 февруари 2012 г.: „да предприеме действия по финансирането на системите за социална закрила, като прикани съответните комитети да вземат участие в тази важна дейност“.

<sup>37</sup> [Решение на Комисията 2012/С 198/06 от 5 юли 2012 г.](#) за създаване на многосекторна и независима експертна група, която да предоставя съвети относно ефективни начини за инвестиране в здравеопазването.

Наред с курса на политика, очертан в Пакета за трудовата заетост и в пакета „Преосмисляне на образованието“<sup>38</sup>, където акцентът се поставя върху аспектите, свързани с търсенето и предлагането на пазара на труда, това означава и инвестиции в социални политики, услуги и парични обезщетения и помощи, които едновременно активизират и осигуряват възможности. Социалните инвестиции следва да се съсредоточат върху резултатите за индивида и за обществото като цяло. Чрез подпомагането на хората трябва да се предоставя стратегия за изход от трудната ситуация, то трябва да се отпуска дотогава, докогато е необходимо, и следователно по принцип да бъде с временен характер. В определени случаи социалните услуги осигуряват по-ефективна подкрепа от паричните обезщетения и помощи. Освен това някои видове подпомагане следва да имат реципрочен характер: да зависят от постигането от страна на индивида на подходяща и конкретна цел по най-добрия възможен за него начин, каквато често е практиката по отношение например на обезщетенията за безработица.

В тази връзка изпълнението на Препоръката относно активното приобщаване<sup>39</sup> и насоките, предоставени в настоящия пакет<sup>40</sup>, са от ключово значение. Мерките трябва да отговарят на нуждите на индивида, а не да са обвързани с естеството на обезщетенията или „целевата група“, към която индивидът е причислен. Обслужването на едно гише и индивидуалните договори са примери за един опростен подход, който съответства на нуждите на хората. Определянето на референтни бюджети може да способства за изпълнението на тази препоръка<sup>41</sup>.

Системите за данъчно облагане и за социални обезщетения следва да функционират така, че трудовата заетост да си струва, а социалните политики също трябва да подсиgurяват адекватни средства за издръжка. Трябва да се предприемат действия за премахване на препятствията пред участието на пазара на труда на жените и на другите недостатъчно представени работници. Нужно е да е налице ранна намеса, която да е допълнена с даването на възможност за достъп до основни услуги, като основни разплащателни сметки, интернет, транспорт<sup>42</sup>, грижи за деца, образование и здравни грижи. Стимулирането на варианти, при които се използва „цена на най-изгодната оферта“<sup>43</sup> за продукти и услуги за потребителите, както и по-доброто финансово приобщаване представляват друг елемент от тези усилия. От ключово значение ще бъде прилагането на законодателния пакет „Банкова сметка“, съдържащ мерки за осигуряване на всички потребители в ЕС на разплащателна сметка с основни функции,

<sup>38</sup> Съобщение на Комисията „Преосмисляне на образованието: инвестиране в умения за постигане на по-добри социално-икономически резултати“ COM(2012)669, 20 ноември 2012 г.

<sup>39</sup> Препоръка на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда (2008/867/ЕО, ОВ L 307, 18.11.2008 г., стр. 11).

<sup>40</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Доклад за последващите действия във връзка с прилагането от страна на държавите членки на препоръката на Европейската комисия от 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда — към подход на социални инвестиции“, SWD(2013)39.

<sup>41</sup> Референтните бюджети съдържат списък на стоките и услугите, от които дадено семейство с определен брой членове и определен състав се нуждае, за да може да постигне определено равнище на благосъстояние, както и съответните прогнозни месечни или годишни разходи. Източник: Европейска мрежа по въпросите на задлъжнялостта на потребителите (European Consumer Debt Network), 2009 г., Ръководство за референтните бюджети (Handbook of reference budgets), стр. 5.

<sup>42</sup> Вж. също така регулаторната рамка на ЕС относно правата на пътниците и обществените транспортни услуги — Регламент (ЕС) № 1177/2010.

<sup>43</sup> Най-ниската цена, която даден потребител би могъл да плати за определена стока или услуга, включително, където е уместно, чрез закупуването на „пакет“ от стоки и услуги.

който бе изготвен вследствие от препоръката от 2011 г. относно достъпа до основна разплащателна сметка<sup>44</sup>.

Социалните инвестиции са от особено значение за онези хора, които са непропорционално засегнати от безработицата, бедността, от лоши жилищни условия и лошо здравословно състояние и дискриминация. Ромите например са крайно маргинализирани и живеят при много лоши социално-икономически условия. Това налага необходимостта от политики, които са насочени към техните нужди и предлагат интегрирана подкрепа. Борбата с бездомничеството, при която акцентът се поставя върху превенцията и интервенцията на ранен етап, може да доведе до значителни икономии, що се отнася до осигуряването на спешно жилищно настаняване, здравеопазването и предотвратяването на престъпленията. Това е свързано също така с преразглеждане на нормативната уредба и практиките по отношение на принудителното освобождаване на жилища.

Иновациите са съществен елемент от политиката на социални инвестиции, тъй като социалните политики изискват непрестанното приспособяване към нови предизвикателства. Това означава разработването и въвеждането на нови продукти, услуги и модели, тяхното изпробване и отдаването на предпочитание на най-ефикасните и най-ефективните сред тях. Новаторите в сферата на социалната политика се нуждаят от рамка, която им дава възможност например да тестват и популяризират нови механизми за финансиране и която дава възможност да се измери и оцени ефектът от техните дейности.

Иновациите в сферата на социалната политика трябва да се прилагат в по-голям мащаб, да залегнат в изготвянето на политиките и да бъдат свързани с приоритети като изпълнението на препоръките за отделните държави, включително посредством използването на ЕСФ.

Заедно с третия сектор социалните предприятия могат да допълнят усилията в публичния сектор и да бъдат пионери в разработването на нови услуги и развиването на нови пазари за гражданите и публичните администрации. Те обаче се нуждаят от обучение и подкрепа. Важно е държавите членки да осигурят за социалните предприемачи схеми за подпомагане, стимули за стартиране на бизнес и да въведат благоприятна регулаторна среда<sup>45</sup>. В настоящия пакет се съдържат примери за успешни проекти и насоки за по-нататъшно използване на фондовете на ЕС, и по-специално ЕСФ<sup>46</sup>.

#### **Комисията приканва държавите членки:**

- незабавно и изцяло да изпълнят препоръката на Комисията относно активното приобщаване (2008 г.), включително, където това е уместно, чрез използването на ЕСФ и ЕФРР, като интегрират трите стълба на активното приобщаване: подходящо подпомагане на доходите, пазари на труда, способстващи приобщаването, и осигуряващи възможности услуги; да въведат нормативни уредби, гарантиращи достъпа до ефективни, висококачествени социални

<sup>44</sup> Препоръка 2011/442/ЕС на Комисията относно достъпа до основна разплащателна сметка, 18.7.2011 г.

<sup>45</sup> Правилата на ЕС за държавните помощи трябва да се спазват (като могат да се използват възможностите, които се дават например в Общия регламент за групово освобождаване № 800/2008 или Регламента за минималната помощ № 1998/2006).

<sup>46</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Социални инвестиции чрез Европейския социален фонд“, SWD(2013)44.

услуги на достъпна цена, които зачитат нормите на ЕС; въз основа на методологията, която Комисията ще разработи съвместно с Комитета за социална закрила (КСЗ), да определят референтни бюджети, които да спомогнат за планирането на ефикасно и адекватно подпомагане на доходите, при което се отчитат социалните нужди, идентифицирани на местно, регионално и национално равнище<sup>47</sup>. Постигнатият напредък по тези пунктове следва да бъде отразен в Националните програми за реформи (НПР);

- да премахнат разликата в заплащането на жените и мъжете и да предприемат действия за премахване на другите препятствия пред участието на пазара на труда на жените и другите недостатъчно представени работници, включително като насърчават работодателите да се борят с дискриминацията на работното място и да предлагат мерки за съвместяване (например услуги за гледане на деца), приспособена работна среда, в това число решения на базата на ИКТ, електронна достъпност, управление на многообразието, програми за повишаване на квалификацията и за обучение, за признаване на умения и квалификации, както и мобилност и реализиране в серия от различни професии. Това следва да се постигне чрез способности, като например разпоредби за пазара на труда, разпоредби относно родителския отпуск и данъчни стимули. Трябва да се предприемат действия, за да се гарантира, че системите за данъчно облагане и за социални обезщетения и помощи са приведени в съответствие така, че трудовата заетост да си струва (прогресивно намаляване на размера на обезщетенията или целеви данъчни стимули за работещите). ЕСФ, ЕФРР, Европейският фонд за интеграция (ЕФИ) и Европейският фонд за миграция и убежище трябва да се използват за постигането на тези цели;
- да се борят с бездомничеството посредством всеобхватни стратегии, основаващи се на превенцията, на подходите, при които жилищното настаняване е водещо, и на преразглеждането на нормативната уредба и практиките по отношение на съдебното отстраняване, като вземат предвид основните заключения от насоките за борба с бездомничеството, предоставени в настоящия пакет;
- да използват Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица, където това е уместно, за да се борят с материалните лишения и бездомничеството, включително с помощта на съпътстващи мерки за насърчаване на социалното приобщаване;
- да изпълнят препоръката на Комисията относно достъпа до основна разплащателна сметка<sup>48</sup>; да използват засилено варианти, при които се прилага „цената на най-изгодната оферта“ за продукти и услуги за потребителите и да подобрят финансовото приобщаване;
- да разработят конкретни стратегии за социални иновации, като например партньорства между публичния, частния и третия сектор, да гарантират адекватна и предвидима финансова подкрепа, в това число микрофинансиране, и да осигурят обучение, контакти в мрежа и персонализирани напътствия, за да

<sup>47</sup> Съгласно заложеното в общите принципи относно активното приобщаване, приети от Съвета на 12 декември 2008 г.

<sup>48</sup> Препоръка 2011/442/ЕС на Комисията относно достъпа до основна разплащателна сметка, 18.7.2011 г., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:190:0087:01:BG:HTML>.

подкрепят политиките, основани на конкретни данни; за тази цел и за да увеличат мащабите на успешните проекти, да се възползват в пълна степен от възможностите за финансиране по линия на ЕСФ, ЕФРР, ЕЗФРСР, ЕФИ и Програмата за социална промяна и социални иновации (ПСПСИ); при изпълнението на съответните препоръки за отделните държави да отредят приоритет на иновациите в сферата на социалната политика и да докладват за това посредством НПП;

- да подкрепят социалните предприемачи<sup>49</sup>, като предоставят стимули за стартиращите предприятия и за по-нататъшното им развитие, като разширяват обхвата на информацията на тяхно разположение и техните мрежи и им осигуряват благоприятна регулаторна среда в съответствие с Инициативата за социално предприемачество<sup>50</sup> и Плана за действие „Предприемачество 2020 г.“<sup>51</sup>;
- да проучват и разработват новаторски способности за осигуряване на допълнително частно финансиране за социални инвестиции — например чрез публично-частни партньорства.

#### **Комисията ще подкрепя държавите членки, като:**

- следи реформите за активно приобщаване<sup>52</sup> в контекста на европейския семестър, разработи методология за референтните бюджети през 2013 г. и следи дали подпомагането на доходите е адекватно, използвайки гореспоменатите референтни бюджети, след като те са били изготвени заедно с държавите членки;
- разяснява на публичните органи и доставчиците на услуги как правилата на ЕС за държавните помощи, вътрешния пазар и обществените поръчки<sup>53</sup> се прилагат към социалните услуги, посредством актуализирано ръководство<sup>54</sup> и редовен обмен на информация със заинтересованите страни;
- състави препоръка относно най-добрите практики във връзка с приобщаването на ромите, гради върху опита на държавите членки и ежегодно докладва за напредъка по изпълнението на националните стратегии за интегриране на ромите в контекста на европейския семестър; улеснява приобщаването на ромите посредством обмена на добри практики, както и посредством

<sup>49</sup> По „оста за социално предприемачество“ на Програмата за социална промяна и социални иновации (на стойност 90 млн. евро) се подпомага развитието на пазара на социални инвестиции и се улеснява достъпът на социалните предприятия до финансиране, като се предоставят капиталови, квазикапиталови и дългови инвестиционни инструменти и безвъзмездна помощ.

<sup>50</sup> Съобщение на Комисията „Инициатива за социалното предприемачество: създаване на благоприятна среда за насърчаване на социалните предприятия като основни участници в икономиката и социалната иновативност“, COM(2011)682 от 25 октомври 2011 г.

<sup>51</sup> Съобщение на Комисията: План за действие „Предприемачество 2020 г.“, COM(2012)795, 9 януари 2013 г.

<sup>52</sup> Вж. бележки под линия 38 и 39.

<sup>53</sup> Предложенията на Комисията за Директива относно обществените поръчки (COM(2011)896 окончателен) и за Директива относно възлагането на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (COM(2011)895 окончателен) в момента са предмет на обсъждане.

<sup>54</sup> Ръководство относно прилагането на правилата на Европейския съюз относно държавните помощи, възлагането на обществени поръчки и вътрешния пазар към услуги от общ икономически интерес и по-специално към социални услуги от общ интерес.



развиването на транснационално сътрудничество чрез мрежата на националните звена за контакт по проблемите на ромите;

- представи законодателна инициатива с цел да подобри достъпа до основни разплащателни сметки, да увеличи прозрачността и съпоставимостта на банковите такси и да улесни смяната на обслужващата банка;
- се грижи хората да са по-добре информирани относно социалните си права посредством по-лесни за ползване ръководства за социална закрила и помогне да се въведат услуги, с помощта на които хората да могат да следят пенсионните си права. Освен това Комисията ще помогне за предотвратяване на дискриминацията, основана на гражданство, и за намаляването на пречките пред работниците мигранти посредством директива, чиято цел е да осигури по-доброто упражняване и зачитане на правото на свободно движение;
- през 2013 г. предостави насоки на държавите членки за това как да използват иновациите в сферата на социалната политика при изпълнението на препоръките за отделните държави. Тези насоки ще включват примери за това как да се използват европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ).
- през 2013 г. представи доклад за прилагането на съобщението „Солидарност в здравеопазването: намаляване на неравнопоставеността в здравеопазването в ЕС“<sup>55</sup>.

### 2.3. Социални инвестиции на всички етапи от живота на човека

Подпомагането следва да е насочено към посрещането на конкретни нужди в живота: от детството, младежките години и прехода от училище към трудова заетост, през родителството, от началото до края на професионалния живот на човека и в неговата старост. Това означава адаптиране на интегрираните услуги, паричните обезщетения и подпомагането към критичните моменти в живота на човека и предотвратяване на възникването на трудности на по-късен етап от живота.

В препоръката на Комисията „Инвестициите в децата — изход от порочния кръг на неравностойното положение“<sup>56</sup>, която е част от настоящия пакет, ясно се илюстрира как целевите социални инвестиции могат да са част от една политика, която се основава на правата и е с всеобща насоченост, и да осигурят повече равенството на възможностите.

Съсредоточаването на вниманието върху децата е жизненоважно за една устойчива, ефективна и конкурентна икономика, основана на знанието, и за едно общество, характеризиращо се с равнопоставеност между поколенията. Дали пенсиите в бъдеще ще бъдат адекватни зависи от човешкия капитал на онези, който днес са още деца. При евентуален дисбаланс увеличаването на очакваната продължителност на живота и намаляващият дял на активното население могат да доведат до структура на разходите, изкривена в полза на обезщетенията за старост, до държавни бюджети, които като цяло са по-големи, и до по-малко средства за децата и младежта. Съществува широк консенсус, че качествено образование и грижи в ранна детска възраст (ОГРДВ) представляват ефективен способ да се предотврати преждевременното напускане на

<sup>55</sup> Съобщение на Комисията „Солидарност в здравеопазването: намаляване на неравнопоставеността в здравеопазването в ЕС“, COM(2009) 567 окончателен.

<sup>56</sup> Вж. препоръката на Комисията „Инвестициите в децата — изход от порочния кръг на неравностойното положение“, C(2013) 778.

училище и да се постигнат по-добри образователни резултати в бъдеще, по-добро здраве, по-добра бъдеща трудова реализация и по-добра социална мобилност.

Прекъсването на порочния кръг на предаващото се от поколение на поколение неравностойно положение изисква мобилизирането на широка гама от политики, предоставянето на подкрепа за самите деца, но също така и за техните семейства и общности. Решаването на този проблем е свързано със съчетаването на парични обезщетения и помощи с обезщетения и помощи в натура, осигуряването на равен достъп до качествено образование, намаляването на броя на преждевременно напускащите училище, премахването на сегрегацията в училищата и на неправилното използване на образователната система за ученици със специални потребности.

Инвестициите в здравето от ранна детска възраст дават възможност на хората да останат активни по-дълго и в по-добро здраве, повишават производителността на работната сила и намаляват финансовия натиск върху системите на здравеопазване. Насърчаването на здравословния начин на живот и превантивните здравни грижи през целия живот са особено важни. В този контекст е важно също така да се изтъкнат ползите, произтичащи от инвестициите в здравословни и безопасни условия на труд<sup>57</sup>.

С пакета на Европейската комисия за младежката заетост<sup>58</sup> се дава отговор на сегашната ситуация на висока младежка безработица. В него се предлагат механизми, с които се гарантира, че всички млади хора получават добро предложение за работа, продължаване на образованието и обучението, чиракуване или стаж в рамките на четири месеца, след като останат без работа или напуснат системата на образованието. Тази т. нар. „гаранция за младежта“ дава по-голяма сигурност на работното място в младежките години, като насърчава прехода от училище към трудова заетост. Тя следва да бъде допълнена от възможности за подобряване на уменията чрез политики за учене през целия живот. Предложената програма „Еразъм за всички“<sup>59</sup> също ще помогне на младите хора да преминат обучение и да се сдобият с умения, които могат да способстват за тяхното личностно развитие, да придобият нови умения и езикови познания и да подобрят общите си шансове за намиране на работа.

На един по-късен етап от живота здравните политики и политиките за активен живот на възрастните хора дават възможност на хората в максимална степен да реализират своя потенциал. Приносът в обществото на по-възрастните хора в качеството им на грижещи се за други хора или на доброволци често не се дооценява и вместо това на по-възрастните трябва да се осигури адекватна подкрепа, за да продължат да извършват тези дейности. Обявената през 2012 г. Европейска година на активния живот на възрастните хора и солидарността между поколенията повиши нивото на информираност за приноса в обществото на по-възрастните хора и осигури политически импулс за инициативи, като например новия Федерален план за възрастните граждани в Австрия.

В настоящия пакет се съдържат примери за това как нуждата от дългосрочни грижи може да бъде посрещната чрез превенция, рехабилитация и създаването на среда, която е по-благоприятна и в по-висока степен адаптирана към нуждите на възрастните хора,

---

<sup>57</sup> COM(2007) 62 окончателен от 21 февруари 2007 г.

<sup>58</sup> Съобщение на Комисията „Преход към заетост за младите хора“, COM(2012) 727, 5 декември 2012 г.

<sup>59</sup> Съобщение на Комисията „Еразъм за всички: Програма на ЕС за образование, обучение, младеж и спорт“ COM(2011)787, 23 ноември 2011 г.

както и чрез разработването на по-ефективни способи за предоставянето на грижи<sup>60</sup>. Следва също така да се предприемат действия за справяне със ширещия се недостиг на работна сила в сектора на здравеопазването и дългосрочните грижи чрез осигуряването на стимули за увеличаване на заетостта в здравеопазването и за подобряване на условията на труд в този сектор. Достъпният транспорт на достъпна цена и адаптираните възможности за жилищно настаняване също дават възможност на по-възрастните хора и на хората с увреждания да останат самостоятелни възможно най-дълго и намаляват необходимостта от дългосрочни грижи.

#### **Комисията приканва държавите членки:**

- да изпълнят препоръката „Инвестициите в децата — изход от порочния кръг на неравностойното положение“ по един интегриран начин чрез комбинация от парични обезщетения и помощи и обезщетения и помощи в натура и достъп до качествено образование в ранна възраст и до качествени здравни и социални услуги; да се борят с неравенството в годините на детството чрез премахване на сегрегацията в училищата и на неправилното използване на системата на образование за ученици със специални потребности; да направят образованието и грижите в ранна детска възраст (ОГРДВ) по-видими и достъпни в съответствие с целите от Барселона<sup>61</sup> относно грижите за деца и целите на ЕС по отношение на ОГРДВ<sup>62</sup>; да докладват за напредъка в рамките на НПП; да използват ЕСФ, ЕФРР и ЕЗФРСР, за да способстват за достъпа до здравни и социални услуги и ОГРДВ;
- да изпълнят препоръката относно политиките за намаляване на преждевременното напускане на училище и да изготвят основи на конкретните факти и всеобхватни политики за борба с преждевременното напускане на училище, които да обхващат мерки за превенция, интервенция и компенсация<sup>63</sup>;
- да използват Ръководните принципи за активен живот на възрастните хора и солидарност между поколенията<sup>64</sup> и индекса за активен живот на възрастните хора<sup>65</sup>, чрез който се следи положението на по-възрастните хора, които са трудово заети, тяхното участие в обществения живот и доколко водят самостоятелен начин на живот, както и възможностите, предоставени по линия на Европейското партньорство за иновации в областта на активния живот на

<sup>60</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Дългосрочните грижи в застаряващите общества — предизвикателства и варианти на политика“, SWD(2013)41.

<sup>61</sup> През 2002 г. на срещата на високо равнище в Барселона Европейският съвет определи целите до 2010 г. грижи за деца да бъдат осигурени (1) за най-малко 90 % от децата на възраст между 3 години и възрастта за задължително започване на училище и (2) за най-малко 33 % от децата на възраст под 3 години.

<sup>62</sup> До 2020 г. най-малко 95 % от децата на възраст между 4 години и възрастта за започване на задължително основно образование следва да участват в системата за образование в ранна детска възраст. Заключение на Съвета от 12 май 2009 г. относно стратегическа рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението (ECET 2020), Приложение I към заключенията (ОВ С 119, 28.5.2009 г., стр. 7).

<sup>63</sup> Препоръка на Съвета от 28 юни 2011 г. относно политики за намаляване на преждевременното напускане на училище, ОВ 2011/С 191/01.

<sup>64</sup> Заключение на Съвета от 6 декември 2012 г.

<sup>65</sup> Европейска комисия и Икономическа комисия за Европа на Организацията на обединените нации (ИКЕ на ООН) (предстои през 2013 г.), Доклад за политиката — Индекс за активен живот на възрастните хора, който може да бъде намерен на адрес: <http://europa.eu/ev2012>.

възрастните хора и остаряването в добро здраве<sup>66</sup>, за да оценят до каква степен възрастните хора имат възможност да реализират своя потенциал.

**Комисията ще подкрепя държавите членки, като:**

- усъвършенства събирането на данни от лонгитудни изследвания, като поставя специален акцент върху децата, с цел по-информираното изготвяне и проследяване на социалните политики, при които се прилага подход, отчитащ целия житейски път на индивида; докладва за постигнатия напредък в доклада относно тенденциите в заетостта и в социалната сфера в Европа (Employment and Social Developments in Europe);
- изпитва ефективността на обвързаните с условия парични трансфери за подпомагане на ОГРДВ посредством изследователски проект, финансиран по програмата „Прогрес“;
- през 2013 г. съвместно с Комитета за социална закрила работи по изготвянето на доклад за политиките в сферата на дългосрочните грижи, с цел да се подкрепи активният живот на възрастните хора и остаряването в добро здраве и да се увеличи капацитетът на хората от всички възрасти да водят самостоятелен начин на живот, като се използва пълният потенциал на новите технологии, включително електронното здравеопазване, и се следи напредъкът към постигане на устойчива и адекватна социална закрила срещу рисковете, свързани с дългосрочните грижи. Въз основа на резултатите от дейността на Института за перспективни технологични изследвания (IPITS) към Съвместния изследователски център на Европейската комисия в периода 2013—2014 г. Комисията също така ще състави „ръководство за лицата, изготвящи политиките“, което ще предостави на държавите членки, за да съдейства за изготвянето на стратегии за дългосрочните грижи.

**3. НАСОКИ ЗА ИЗПОЛЗВАНЕ НА ФОНДОВЕТЕ НА ЕС ЗА ПЕРИОДА 2014 —2020 г.**

Бюджетът на ЕС следва да бъде „катализатор за растежа и създаването на работни места в цяла Европа, най-вече като стимулира инвестициите в областта на производството и човешкия капитал“<sup>67</sup>. Въпреки това дялът от средствата на ЕС, отпуснати от държавите членки в сферата на заетостта, развитието на човешкия капитал, здравните и социалните политики — най-вече по линия на ЕСФ, от 1989 г. насам е намалял. Ето защо Комисията предложи в периода 2014—2020 г. най-малко 25 % от средствата за политиката на сближаване да се разпределят за инвестиции в човешкия капитал и социалната сфера, т.е. в инвестиции на ЕСФ в хората. Комисията също предложи поне 20 % от общия размер на ресурсите на ЕСФ във всяка държава членка да се отпуснат за тематичната цел „насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността“.

През периода на програмиране 2007—2013 г. от мерките по линия на Европейския социален фонд до момента са се възползвали над 50 милиона души, сред които само през 2011 г. над 4,5 милиона безработни и 5 милиона неактивни лица; отпуснати са

<sup>66</sup> Целта на Европейското партньорство за иновации в областта на активния живот на възрастните хора и остаряването в добро здраве е средната продължителност на живота в добро здраве на гражданите на ЕС да се увеличи с две години до 2020 г. То е част от водещата инициатива „Съюз за иновации“ на стратегията „Европа 2020“.

<sup>67</sup> Заключение на Европейския съвет (7—8 февруари 2013 г.)

75 милиарда евро, за да се съдейства на хората да реализират своя потенциал чрез усъвършенстване на уменията и увеличаване на шансовете им за заетост. Програмите на ЕСФ помогнаха за смекчаване на отрицателните последици от кризата, за запазването на работни места и за подготвянето на работната сила за времена на подем в икономиката. 18 милиарда евро бяха предоставени за мерки за социално приобщаване от Европейския фонд за регионално развитие — главно за подпомагане на инвестиции в образованието, здравеопазването и социалната инфраструктура.

Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ)<sup>68</sup>, и по-конкретно ЕСФ, както и програмата „Прогрес“ за периода 2007—2013 г., Програмата за социална промяна и социални иновации (ПСПСИ) за периода 2014—2020 г. и Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица представляват важни инструменти на разположение на държавите членки за изпълнението на стратегията, изложена в Пакета за социалните инвестиции. Финансовото подпомагане по линия на политиката на сближаване, чиято цел е укрепването на икономическото, социалното и териториалното сближаване в целия Съюз, през периода на програмиране 2014—2020 г. ще продължи да бъде важен инструмент за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“, наред с нужните реформи и модернизация, набелязани в настоящото съобщение.

С цел да способства за приобщаващия растеж Комисията прикани държавите членки да гарантират, че в техните политики за заетост, развитие на човешкия капитал, модернизация на услугите в публичния сектор, териториални инвестиции и социално приобщаване ще бъдат взети под внимание препоръките за отделните държави, както и основният анализ на главните предизвикателства, набелязани в работните документи на службите на Комисията, в които се оценяват националните програми за реформи и програмите за стабилност<sup>69</sup>. Финансирането от Европейския социален фонд<sup>70</sup> може да бъде допълвано с финансиране от ЕФРР, най-вече за инвестиции в инфраструктура в сектора на здравеопазването, социалната сфера, в областта на грижите за деца, жилищното настаняване и образованието, както и за подпомагане на материалното и икономическото обновление на градски и селски общности в необлагодетелствано положение. Тези инвестиции могат да окажат въздействие върху реформата на социалната политика, като например премахване на сегрегацията в учебните заведения, преминаване към грижи в общността и интегрирани политики в областта на жилищното настаняване.

В Регламента за общоприложимите разпоредби<sup>71</sup> се посочват приоритетите за финансиране от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Чрез ЕСИФ ще се подкрепя изпълнението на съответните препоръки за отделните държави и

<sup>68</sup> Европейски социален фонд (ЕСФ), Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионен фонд, Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейски фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

<sup>69</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm).

<sup>70</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Социални инвестиции чрез Европейския социален фонд“, SWD(2013)44.

<sup>71</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

на националните програми за реформи. Напредъкът в постигането на целите на политиката ще се следи в рамките на европейския семестър.

Държавите членки могат да използват ЕСИФ, за да подпомогнат изпълнението на насоките за политиката, изложени в настоящото съобщение, включително посредством социални иновации, социална икономика и социално предприемачество<sup>72</sup>. Специалният акцент, който ЕСФ — заедно с подпомагането по линия на ЕФРР — ще постави върху социалните иновации<sup>73</sup> с цел да се подпомогне изпитването на новаторски подходи и разширяването на тяхното приложение, ще способства за изготвянето на по-ефективни социални политики.

Комисията ще представи по-подробни напътствия в контекста на оперативните насоки, които предстои да бъдат публикувани до средата на 2013 г., относно оптималните начини, по които държавите членки могат да използват ЕСИФ, за да постигнат договорените тематични цели. Тези насоки ще допринесат за осъществяването на реформата на политиката и за устойчивите и ефективни публични услуги. Например що се отнася до детската бедност, Комисията ще подчертае кои видове интервенция биха се изисквали в държава с многочислено ромско население, ниска степен на предоставяне на грижи за деца и големи разлики в образователните постижения. Сред другите теми ще са например иновациите, грижите за деца, здравеопазването, деинституционализацията и активното приобщаване.

В допълнение към ЕСИФ, Програмата за социална промяна и социални иновации (ПСПСИ), „Хоризонт 2020“, COSME<sup>74</sup> и Здравната програма също съдържат конкретни разпоредби за финансово подпомагане на иновациите в сферата на социалната политика. Чрез ЕСФ успешните социални политики, изпробвани както в публичния, така и в частния сектор, могат да бъдат по-широко приложени. Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица ще помогне на държавите членки да гарантират, че са осигурени адекватни средства за издръжка, посредством мерки за справяне с недостига на храна, бездомничеството и материалните лишения сред децата. И накрая, средствата на ЕС могат да бъдат допълнени със средства например от Световната банка, Банката за развитие към Съвета на Европа и групата на Европейската инвестиционна банка.

#### **Комисията приканва държавите членки:**

- да заделят ресурси на политиката на сближаване и развитие на селските райони за развитие на човешкия капитал, включително за трудова заетост, социално приобщаване, намаляване на териториалните неравенства, активен живот на възрастните хора и остаряване в добро здраве, достъпност на социалните, образователните и здравните услуги и учене през целия живот. Ресурсите трябва да са достатъчни, за да се извършат структурните промени, предложени в препоръките за отделните държави, като се вземат предвид целите на стратегията „Европа 2020“; да гарантират, че при подпомаганите от фондовете действия препоръките за отделните държави са надлежно взети предвид и се следва подход на социални инвестиции;

<sup>72</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията „Социални инвестиции чрез Европейския социален фонд“, SWD(2013)44.

<sup>73</sup> В регламента за политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. Комисията предложи инвестиционен приоритет, посветен на социалната икономика и социалните предприятия.

<sup>74</sup> Програма за конкурентоспособността на предприятията и за малките и средните предприятия.

- да предприемат действия за посрещане на различните нужди на хората в неравностойно положение, включително онези, които живеят в бедни и изолирани райони, чрез координирани действия от страна на ЕСИФ;
- да търсят начини за допълване на средствата на ЕС с финансиране от Световната банка, Банката за развитие към Съвета на Европа и групата на Европейската инвестиционна банка;
- да изпробват нови подходи (като например иновации, основаващи се на ИКТ) към социалните политики, включително чрез Програмата за социална промяна и социални иновации, и след това да приложат в по-голям мащаб най-ефективните иновации с помощта на ЕСИФ;
- да включат заинтересованите страни, и най-вече организациите на гражданското общество, близки до целевите групи за социални интервенции, в процеса на програмиране и изпълнение и да улеснят техния достъп до финансиране;

**Комисията ще подкрепя държавите членки, като:**

- до средата на 2013 г. разработи оперативни насоки за политиката за ЕСИФ, които в пълна степен отразяват подхода на социалните инвестиции. Въз основа на данни, изпратени от държавите членки в съответствие с процедурите, посочени в регламентите за структурните фондове, Комисията ще следи крайните продукти и резултатите от изпълнението на програмите. В случай че изпълнението даде повод за безпокойство, Комисията ще отнесе въпроса до държавите членки в съответствие с процедурната рамка, установена в Регламента за общоприложимите разпоредби;
- осигурява повече възможности за обмен на знания. По-конкретно, заедно с държавите членки и Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) Комисията ще разработи база данни, за да способства за обмена на придобития опит, като това включва както конкретен опит по отношение на политиките, така и добри практики в използването на ЕСИФ. Чрез ЕСФ Комисията ще подкрепи съставянето на „карти на бедността“, в които се идентифицират районите, които са в силно неравностойно положение по множество признаци, за да се гарантира ефектът от интервенциите върху целевите групи от населението;
- подкрепя, чрез ЕСФ, изграждането на капацитета на националните и регионалните органи за прилагане на ефективни политики, включително насърчаването на социалното предприемачество.

#### **4. ЦЕЛЕВИ ИНИЦИАТИВИ НА ЕС**

В тази точка Комисията представя набор от инициативи, които са посочени в настоящото съобщение и които са от ключово значение за това да се гарантира целенасочен и интегриран подход на социални инвестиции.

##### **4.1. Мерки за стимулиране на финансирането в сферата на социалните инвестиции**

Комисията ще продължи да предоставя подкрепа от структурните фондове, и по-специално от ЕСФ, но могат и трябва да се използват нови инструменти за

финансиране с цел да се улесни бюджетната консолидация посредством по-голямото участие на частното финансиране:

- *Подпомагане на достъпа на социалните предприятия до финансиране: европейски фондове за социално предприемачество*

Както се посочва в Инициативата за социалното предприемачество, социалните предприемачи играят ключова роля в насърчаването на социалното приобщаване и инвестициите в човешки капитал. Социалните предприятия обаче се нуждаят от по-лесен достъп до частно финансиране, с което да се подпомогнат техните дейности и да им се даде възможност да ги разширят. Наред с предложението за фонд за подпомагане на социалните предприятия в контекста на Програмата за социална промяна и социални иновации, която стартира през 2014 г., Комисията предложи също така регламент<sup>75</sup>, в който се предлага въвеждането на етикет на европейските фондове за социално предприемачество, който да помогне на инвеститорите лесно да идентифицират фондовете, подпомагащи европейски социални предприятия, и да получат достъп до основна информация относно фондовете за социално предприемачество. С предложението за регламент ще се премахнат препятствията пред набирането на средства в цяла Европа и инвестициите ще станат по-лесни и по-ефективни. Освен това Комисията ще разработи методология за измерване на социално-икономическите ползи от дейността на социалните предприятия и в началото на 2014 г. ще организира конференция на високо равнище с цел да разпространи добрите практики в подпомагането на социалното предприемачество.

- *Проучване на възможностите за използване на нови финансови инструменти*

Новаторското финансиране на социални инвестиции със средства от частния и третия сектор е изключително важно за допълването на усилията в публичния сектор. Микрофинансирането може да играе важна роля в това отношение. Създаването на нови малки предприятия е от ключово значение за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ в областта на трудовата заетост и приобщаването. Една от главните пречки за започването на бизнес обаче е липсата на достъп до финансиране, особено микрокредитиране. Комисията предложи да бъде продължено действието на механизма за микрофинансиране „Прогрес“ в рамките на Програмата за социална промяна и социални иновации с бюджет от приблизително 92 милиона евро от началото на 2014 г. С него ще се финансира изграждането на капацитет за доставчиците на микрокредитиране и ще се улесни финансовото подпомагане на хората, които искат да създадат свое собствено малко предприятия, но срещат трудности при получаването на традиционен заем.

- *Облигации за социално въздействие*

Сред другите варианти, които могат да се използват, са облигациите за социално въздействие, които осигуряват стимули за частните инвеститори да финансират социални програми, като предлагат възвращаемост, която ще се осигури от публичния сектор, ако програмите постигнат положителни социални резултати. Комисията ще подкрепя държавите членки, като улеснява обмяната на опит.

<sup>75</sup>

Законодателно предложение на Комисията: „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейските фондове за социално предприемачество“, COM(2011)862, 7 декември 2011 г.



#### **4.2. Подпомагане за осигуряването на адекватни средства за издръжка / по-добра осведоменост относно социалните права**

Комисията ще гарантира прилагането на разпоредбите за защита на най-нуждаещите се и ще повиши осведомеността на уязвимите клиенти и ще предостави целева помощ на лицата в неравностойно положение, за да могат те да направят информиран избор.

- *Гарантиране на адекватни средства за издръжка*

В повечето държави членки са налице системи за минимален доход. Въпреки това често са възможни подобрения, що се отнася до адекватността на тези системи. Равнището следва да е достатъчно високо, за да даде възможност за достоен живот, и същевременно трябва да помогне за мотивирането и активизирането на хората за трудова заетост. В контекста на европейския семестър Комисията ще следи дали подпомагането на доходите е адекватно и за тази цел ще използва референтните бюджети, след като те бъдат изготвени заедно с държавите членки.

- *Изграждане и рационализиране на административния капацитет с цел осигуряване на обслужване на едно гише*

Моделът „обслужване на едно гише“ способства за ефикасността и ефективността на системите за социална закрила. Обслужването на едно гише опростява организацията, подобрява предоставянето на услугите и позволява на повече хора да се възползват от тях. С този подход се подобряват достъпността на удобната за ползване информация, координацията между различните равнища на управление и капацитетът, които биха могли да намалят административната тежест както за клиента, така и за доставчика. Комисията ще подкрепя държавите членки, като улеснява обмена на добри практики, включително чрез „информационна борса“, разработена съвместно с Eurofound. Финансиране от ЕСФ ще се предоставя в рамките на тематичната цел „Засилване на институционалния капацитет и ефективна публична администрация“. Комисията ще обръща особено внимание на тези подходи при по-нататъшното оценяване на изпълнението от държавите членки на стратегиите за активно приобщаване.

- *Засилване на финансовото приобщаване*

Разплащателните сметки представляват жизненоважен инструмент за хората за участие в икономическия и обществения живот. Заплатите, обезщетенията и сметките за комунални услуги все по-често се плащат по банков път. Банковата сметка е от съществено значение и за достъпа до други основни финансови услуги, като например потребителски заеми, ипотечни кредити, застраховки „Живот“, електронни плащания и инвестиции. За тази цел Комисията предлага директива относно достъпа до разплащателни сметки с основни функции.

- *Предпазване на хората от финансови затруднения*

Финансовата криза показва вредите, които практиките на безотговорно отпускане и получаване на заеми могат да причинят на потребителите и заемодателите. Потребителите, които закупуват недвижим имот или теглят заем, който гарантират със своя дом, трябва да са адекватно информирани за възможните рискове, а институциите, предоставящи такива услуги, трябва да осъществяват своята дейност отговорно. Комисията публикува работен документ относно националните мерки и практики за

избягване на процедурите за налагане на възбрана<sup>76</sup>. Освен това Комисията се стреми да засили защитата за потребителите чрез предложението за директива за договорите за жилищни кредити. В началото на 2013 г. Комисията също така ще публикува изследване, в което се идентифицират и анализират различните правни техники и най-добрите практики за засилване на защитата на потребителите. Всички тези инициативи са част от един превантивен подход към облекчаването на финансовите затруднения и борбата с бездомничеството.

- *Енергийна ефективност*

С новата директива относно енергийната ефективност<sup>77</sup> държавите членки се насърчават да включат в националните си програми изисквания със социална насоченост и се вземат предвид конкретните нужди на хората в неравностойно положение и се способства за борбата с енергийната бедност, като се предвиждат интелигентни измервателни уреди и информативни фактури, предоставящи на уязвимите потребители ясна, надеждна и навременна информация за тяхното потребление на енергия, както и за конкретните начини то да бъде намалено.

- *Подобряване на достъпа на гражданите до информация*

Достъпната информация — например относно услугите за търсене на работа, обезщетенията за безработица и помощите за безработни лица, помощите за отглеждане на дете, здравеопазването или стипендиите за студенти — е от съществено значение за осигуряването на равни възможности и за участието на гражданите в икономическия и социалния живот. За да се улесни достъпът на гражданите до този вид информация, предложената Директива относно достъпността на уебсайтовете на органите от обществения сектор<sup>78</sup> ще гарантира пълната достъпност на определен брой уебсайтове на обществения сектор за всички граждани, включително хората с увреждания и възрастните хора. Освен това Комисията ще предостави на хората по-достъпна информация за техните социални права посредством лесни за ползване ръководства за социална закрила и ще помогне да се въведат услуги, с помощта на които хората да могат да следят пенсионните си права. Комисията също така ще подкрепи по-доброто упражняване и зачитане на правото на свободно движение чрез предложение за директива, което ще бъде представено през първата половина на 2013 г.

#### **4.3. Инвестиции в децата / образование и грижи в ранна детска възраст**

Допълнително следва да бъде развит потенциалът на образованието и грижите в ранна детска възраст (ОГРДВ), като те следва да бъдат използвани като социална инвестиция за премахване на неравенството и справяне — посредством ранна интервенция — с предизвикателствата, с които децата се сблъскват:

---

<sup>76</sup> Работен документ на службите на Комисията „Национални мерки и практики за избягване на процедурите за налагане на възбрана за жилищни ипотечни кредити“ SEC(2011)357, 31 март 2011 г.

<sup>77</sup> Член 7, параграф 7, буква а) от Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно енергийната ефективност, за изменение на директиви 2009/125/ЕО и 2010/30/ЕС и за отмяна на директиви 2004/8/ЕО и 2006/32/ЕО.

<sup>78</sup> Законодателно предложение на Комисията: „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно достъпността на уебсайтовете на органите от обществения сектор“, COM(2012)721 окончателен, 3 декември 2012 г.

- *Подобряване на достъпа до грижи за деца*

Достъпът до образование и грижи в ранна детска възраст (ОГРДВ) има положително въздействие през целия живот, например от гледна точка на предотвратяването на преждевременното напускане на училище, подобряването на постиженията в сферата на трудовата заетост и улесняването на социалната мобилност. Чрез осигуряването на ранна интервенция ОГРДВ са от ключово значение за справяне с предизвикателствата, пред които децата в неравностойно положение са изправени. Освен това ОГРДВ са от съществена важност за премахването на препятствията пред участието на родителите на пазара на труда. В препоръката „Инвестициите в децата“ се призовава, за да бъдат постигнати целите от Барселона, ОГРДВ да станат по-достъпни като част от интегрирана стратегия за осигуряване на по-добри възможности на децата. В тази връзка Комисията дава ход на изследване, в което се разглеждат начините, по които схемите за обвързани с условия парични обезщетения могат да подпомогнат използването на ОГРДВ. Европейската комисия и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) активизират сътрудничество си по инициативи на политиката с цел да подобрят качеството и достъпността на образованието и грижите в ранна детска възраст в цяла Европа посредством набелязването на най-добри практики.

- *Намаляване на броя на преждевременно напускащите училище*

При преждевременно напускащите училище вероятността да останат безработни или да се озоват в положение, в което са изложени на риск от бедност и социално изключване, е много по-висока. В стратегията „Европа 2020“ се набелязва цел, съгласно която дялът на преждевременно напускащите училище следва да бъде намален под 10 %. Въпреки това дялът на преждевременно напускащите училище млади хора все още е 13,5 %. Намаляването на броя на преждевременно напускащите училище фигурира сред инвестиционните приоритети на Европейския социален фонд, които държавите членки могат да използват, за да разработват политики в съответствие с интегрираната стратегия, изложена в препоръката на Съвета<sup>79</sup> от 2011 г., включително чрез мерки за превенция и интервенция и мерки, целящи повторното привличане в системата на образованието на лицата, които преждевременно са отпаднали от нея. Чрез новата програма за образование, обучение, младеж и спорт „Еразъм за всички“<sup>80</sup>, отразяваща нуждата от повече инвестиции на ЕС в образованието и обучението, и по-нататъшното ѝ изпълнение могат да се подкрепят инициативите за приобщаващо образование.

## **5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ — СЛЕДВАЩИ СЪПЪКИ**

Кризата подчерта както взаимозависимостта на икономиките на ЕС, така и големите разлики в капацитета на институциите на пазара на труда и на социалните системи да реагират на сътресенията. Тя също така потвърди ролята на социалната политика и на бюджетите за социална политика, що се отнася до общата стабилност на ЕС. Въпреки че социалните политики са въпрос, попадащ предимно в правомощията на държавите членки, ЕС подкрепя и допълва действията на държавите членки.

В държавите членки вече има по-силно икономическо управление и по-строг бюджетен надзор. Наред с това е необходим по-добър надзор върху политиките в социалната

<sup>79</sup> Препоръка на Съвета (2011/С 191/01) относно политики за намаляване на преждевременното напускане на училище.

<sup>80</sup> Съобщение на Комисията „Еразъм за всички“: Програма на ЕС за образование, обучение, младеж и спорт“ COM(2011)787 окончателен, 23 ноември 2011 г.

сфера, който с течение на времето способства за управлението на кризи, поемането на сътресения и за постигането на адекватно равнище на социални инвестиции в цяла Европа. Този въпрос трябва да се разгледа също и в рамките на текущите дискусии относно социалното измерение на ИПС.

Целта на пакета за социалните инвестиции е политиките на държавите членки да се преориентират към социални инвестиции там, където това е необходимо, с цел да се осигури адекватността и устойчивостта на социалните системи, като същевременно се прави връзка между тези усилия и оптималното използване на фондовете на ЕС, и по-специално ЕСФ. Комисията призовава държавите членки да извършат действията и да следват насоките, изложени в настоящия пакет и принадлежащи към следните три главни направления:

### **1. Засилване на социалните инвестиции като част от европейския семестър**

- Държавите членки се приканват да засилят участието на съответните заинтересовани страни на всички равнища — най-вече социалните партньори и организациите на гражданското общество — в модернизиранието на социалната политика като част от стратегията „Европа 2020“.
- Държавите членки се приканват да вземат предоставените в настоящия пакет за социалните инвестиции насоки под внимание в своите национални програми за реформи, като обръщат особено внимание на:
  - напредъка в поставянето на по-силен акцент върху социалните инвестиции в своите социални политики, особено при политики като грижите (за деца), образованието, обучението, активните политики по заетостта, подпомагането на жилищното настаняване, рехабилитацията и здравните услуги;
  - изпълнението на интегрираните стратегии за активно приобщаване, включително посредством определянето на референтни бюджети, обхващането на по-голяма част от нуждаещите се при обезщетенията и услугите и опростяването на социалните системи например чрез подхода „обслужване на едно гише“ и избягване увеличаването на броя на различните обезщетения.
- Комисията ще обсъди реформата в областта на социалната закрила и въпроса за по-силния акцент върху социалните инвестиции и активното приобщаване в препоръките за отделните държави и в рамките на следващите европейски семестри. Освен това Комисията ще подпомогне държавите членки чрез засилен мониторинг на постигнатите резултати, като ще подкрепи този мониторинг, съвместно с Европейската статистическа система, чрез осигуряване на по-добра и по-навременна статистика<sup>81</sup> за бедността и резултатите при социалната и здравната<sup>82</sup> политика.

---

<sup>81</sup> По-добро предоставяне на стандартните статистически данни за доходите и условията на живот, предоставяне на променливите относно лишенията и оценката на финансовата ситуация в края на референтната година, по-бързо събиране на данни за месечния доход на домакинствата и по възможност и през годината, както и обмисляне на възможността за разработване на ежегоден модул относно стратегиите за справяне.

<sup>82</sup> Чрез използване на здравните показатели на Европейската общност (ЗПЕО).

## **2. Оптимално използване на фондовете на ЕС за подпомагане на социалните инвестиции**

- Държавите членки се приканват надлежно да вземат под внимание измерението на социалните инвестиции при програмирането на фондовете на ЕС, и особено на ЕСФ, за периода 2014—2020 г. Това включва проучване на възможностите за използването на новаторски подходи към финансирането и финансовия инженеринг, като се използва опитът, придобит във връзка например с облигациите за социални инвестиции, микрофинансирането и подпомагането на социални предприятия.
- Комисията активно ще подкрепя държавите членки в процеса на програмиране въз основа на насоките, съдържащи се в настоящия пакет, както и въз основа на допълнителни оперативни тематични насоки, например във връзка със социалните иновации, деинституционализацията и здравеопазването.

## **3. Рационализиране на управлението и докладването**

- Държавите членки се приканват чрез съответните комитети да отправят предложения за укрепване на социалното измерение на стратегията „Европа 2020“, с по-добра връзка със съществуващи процедури като отворения метод на координация и по-добро докладване за резултатите на социалните системи на държавите членки. Комисията допълнително ще подсили инструментите за предоставяне на насоки и за мониторинг, като вземе под внимание вече съществуващите инструменти за макроикономическо и фискално управление и управление на заетостта, с цел ограничаване и справяне с разликите, свързани със социалните политики. Сравнителната оценка и мониторингът на резултатите ще са част от тези действия, като ще се основават на Инструмента за наблюдение на резултатите в областта на социалната закрила<sup>83</sup>.
- Комисията ще работи в тясно сътрудничество с държавите членки в рамките на съответните състави на Съвета, с Комитета за социална закрила и с другите имащи отношение комитети с цел да доразвие очертаното в настоящото съобщение и ще продължи диалога с всички заинтересовани страни, най-вече в рамките на ежегодната конференция на Платформата срещу бедността и изключването.

<sup>83</sup>

Документ на Съвета № 13723/12: Инструментът за наблюдение на резултатите в областта на социалната закрила представя значими от статистическа гледна точка годишни колебания („подлежащи на наблюдение социални тенденции“) посредством ключови показатели, договорени като част от набор от показатели в областта на социалната закрила, и задейства тематичен надзор върху подлежащите на наблюдение тенденции.