

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 3.10.2008
COM(2008) 639 окончателен

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

**относно препоръка на Комисията за общи принципи за активното приобщаване
на лицата, изключени от пазара на труда**

{SEC(2008)2589}
{SEC(2008)2590}

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

**относно препоръка на Комисията за общи принципи за активното приобщаване
на лицата, изключени от пазара на труда**

1. БОРБАТА СРЕЩУ ИЗОЛАЦИЯТА И БЕДНОСТТА: ПРИОРИТЕТ НА ЕС

Борбата срещу социалната изолация и бедността е сред приоритетите на Европейския съюз, чиято дейност в тази област се основава на член 137 от Договора за ЕС. По отношение на основните социални права посочената разпоредба предвижда, че „Общността подкрепя и допълва дейностите на държавите-членки в следните области: [...] интегриране на лицата, изключени от пазара на труда“. Две препоръки на Съвета¹, които датират от 1992 г., са израз на решителността на държавите-членки да насърчават правото на всеки на основни средства и да запазят качеството на своите системи за социална закрила. Държавите-членки прилагат постепенно посочените препоръки, използвайки напоследък отворения метод за координация (Социален ОМК) относно социалната закрила и социалното приобщаване, който е свързан с Лисабонската стратегия за заетост и растеж и с Европейската стратегия за заетостта (ЕСЗ).

Насоките за политиките по заетостта на държавите-членки (например Интегрирана насока № 19) подчертават необходимото взаимодействие между политиките по заетост, социалните услуги, социалната закрила и данъчните системи с цел да се мобилизират и лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда и са работоспособни. Въпреки това равнищата на бедност и дълготрайна безработица не спаднаха значително. Други отрицателни показатели (например брой на рано отпадащите от училище и на лицата, които живеят в домакинства на безработни) потвърждават възникването на нови социални рискове, свързани с промените в нашите общества, както беше подчертано в проведения от Комисията през 2007 г. преглед на постигнатото в областта на социалната действителност². Въпреки постигнатия напредък, националните политики не винаги намираха правилен отговор по отношение на нарастващата сложност на многобройните неблагоприятни последици, които засягат уязвимите лица, най-отдалечени от пазара на труда.

На равнище Общност бе обърнато по-голямо внимание на устройството и ефективността на действащите в държавите-членки системи. Това показаха по-специално съвместните доклади за социалната закрила и социалното приобщаване, социалната програма на Комисията за 2005-2010 г., двете обществени консултации, които Комисията започна през 2006 и 2007 г.³, приетите от Европейския съвет през 2005 г. (и потвърдени през 2008 г.) общи цели относно социалното приобщаване от ОМК, заключенията на Съвета по заетост, социални въпроси, здравеопазване и

¹ Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета (ОВ L 245, 26.8.1992 г., стр. 46) и Препоръка 92/442/ЕИО на Съвета (ОВ L 245, 26.8.1992 г., стр. 49).

² SEC(2008) 1896.

³ COM(2006) 44; COM(2007) 620;

потребителски въпроси през декември 2007 г. и последвалата работа в рамките на Комитета по социална закрила⁴. Следва да се отбележи също така и наскоро поетото от социалните партньори задължение да водят преговори относно самостоятелно споразумение за насърчаване на интегрирането в предприятията на лицата, най-отдалечени от пазара на труда.

В резултат на цялата тази дейност бе постигнат широк консенсус, който потвърждава, че Европейският съюз може и трябва да даде нов импулс на борбата срещу изолацията и бедността, като зачита в пълна степен принципа на субсидиарност. Препоръката на Съвета от 1992 г. относно достатъчните по размер средства и социалното подпомагане в системите за социална закрила продължава да е от значение, при условие че изложените в нея принципи се прилагат по-добре и се включат в по-комплексна стратегия, която включва общи принципи за пазари на труда, способстващи приобщаването, и достъпа до качествени услуги, насочени към особеното положение на лицата, изключени от обществото и от пазара на труда. Един цялостен подход, който включва всички заинтересовани лица, по-съвършени показатели и процедури за наблюдение и оценка, ще гарантира, че повишената ефективност от взаимодействието между посочените три стълба ще доведе до най-добри резултати посредством приобщаването към заетостта на по-голям брой понастоящем изолирани лица.

С приемането на препоръка и на настоящото придружаващо съобщение, Комисията действа в съответствие с направените от нея изявления в началото на втората консултация през 2007 г., в Съобщението от юли 2008 г. относно обновената социална програма и в Съобщението за засилване на социалния ОМК. Идеята за активно приобщаване, изложена от Комисията в настоящото съобщение, е в пълно съответствие с Лисабонската стратегия и с интегрирания подход, препоръчван в обновената социална програма въз основа на три принципа: възможности, достъп и солидарност. Тя също така допълва работата на Комисията по насърчаването на гъвкавата сигурност и реакцията по отношение на демографските тенденции и на предизвикателствата на глобализацията посредством улесняване на преходите за всички и мобилизиране на производствените сили.

2. АКТИВНО ПРИОБЩАВАНЕ: НЕОБХОДИМОСТ ОТ ПО-НАТАТЪШНИ ДЕЙСТВИЯ

2.1. Социално-икономически контекст: постоянен характер на бедността и безработицата и нарастване на многобройните неблагоприятни последици

Намирането на работа е най-сигурният изход от бедността за лицата, които могат да полагат труд. Но икономическият растеж и повишаването на заетостта изглежда почти не са намалили трудностите, които някои изпитват да достигнат този изход. Дълготрайната безработица все още възлиза на 3%. 16% от населението е застрашено от бедност (вж. фигура 1 в приложението), всеки пети живее в жилище под средния стандарт. Осъществяващ с оглед на бъдещето е фактът, че процентът на децата, застрашени от бедност, е около 19%, а процентът на рано отпадналите от училище е все още висок, като възлиза на около 15%. Между 2000 и 2005 г. процентът на лицата, живеещи в домакинства на безработни, остана стабилен, възлизайки на около 10%,

⁴ Заключение 16139/07 на Съвета и Указание на Комитета по социална закрила относно активното приобщаване от 3 юли 2008 г.

преди впоследствие да спадне с един пункт, като броят на домакинствата на безработни с деца почти не е намалял (0,3 пункта).

Трудностите и пречките, пред които са изправени застрашените от бедност, са кумулативни: през последните години възникнаха нови социални предизвикателства, свързани с прехода към постиндустриална икономика, глобализацията, демографската промяна и такива социални тенденции като по-силната индивидуализация. Реалността на бедността и социалната изолация се усложни още повече: многобройни неблагоприятни последици и нищета, засилени от различни рискови фактори като липсата на основни средства, семейни проблеми, липсата на възможност за обучение и умения за работа с цифрови технологии, крехко здраве, неподходящи и отдалечени жилища, изключване от информационното общество и липса на социална подкрепа, утежнени в определени случаи от етническа дискриминация.

2.2. Адекватността и обхвата на системите за минимален доход все още се нуждаят от усъвършенстване

Системите за минимален доход (МД) несъмнено оказаха положително въздействие върху намаляването на бедността, макар в някои държави-членки то да беше незначително. Данните показват, че социалните плащания по правило оказват съществено въздействие при намаляването на дяла на бедността, като след плащанията дялът е в размер на 16%, спрямо 26% среден дял на риска преди плащанията (вж. фигура 2 в приложението).

Те също така навеждат на мисълта, че социалната закрила в държави без установена система за МД като Гърция и Италия е с по-ограничен капацитет с оглед на намаляването на бедността. Тези факти сочат, че препоръките на Съвета от 1992 г. остават валидни и че е необходимо да се подобри прилагането им.

В повечето държави-членки и за повечето видове семейства, социалните помощи сами по себе си не са достатъчни, за да избавят получаващите ги от бедността. Както е видно от фигура 3 в приложението, Обединеното кралство е единствената държава-членка, в която след като се вземат предвид помощите, свързани с жилищното настаняване, нетният доход на получаващите социални помощи нараства над приетата в ЕС дефиниция за праг на бедността, т.е. 60% от средния доход на домакинство. Само в Дания, Нидерландия, Швеция и Ирландия едночленните домакинства, които получават социални помощи, са над границата на бедността. Във всички останали държави-членки те са значително под тази граница.

Ефективността на системите за МД се определя не само от размера на помощите, но и от специфичния им вид и от разпоредбите относно предоставянето им. Значителен процент от лицата, за които тези системи са предназначени, могат в действителност да не се ползват от тях, защото не предявяват правата си или по друга причина (липсата на предпоставки за предоставяне, неправилно изчисление на размерите, срокове за плащане, санкции и преустановяване на плащанията и удръжки от помощите поради изплащането на дългове).

По приблизителни оценки дялът на възползвалите се от социални помощи в Обединеното кралство, Франция, Германия и Нидерландия е от порядъка на 40–80%⁵. Действителността обаче е по-мрачна по отношение на средното равнище в ЕС: само 18% от незааетото население, застрашено от бедност, получава социални помощи (макар че тези данни трябва да се разглеждат като относителни: тъй като те не взимат предвид получаването на други видове помощи⁶).

2.3. Необходима е по-добра съгласуваност с активните политики на пазара на труда и достъпа до качествени услуги

Препоръката на Съвета от 1992 г. ясно показва, че системите за МД трябва да са в съответствие със стимула да се полага труд. Освен това с оглед на ефективната борба срещу бедността те следва да бъдат включени в по-комплексна стратегия, която гарантира, че получаващите имат достъп до помощ във връзка с обучението и работата и предоставя възможност за социално подпомагане. Доказателствата показват, че все още са налице сериозни недостатъци в посочените три области, въпреки че няколко държави-членки се намират в процес на основни структурни реформи.

Все още трудът не винаги се възнаграждава

Устройството на данъчните системи и системите за подпомагане все още създава значителни демотивиращи фактори по отношение на навлизането на пазара на труда в някои сегменти на пазара на труда, като например този на нискоквалифицирания труд, при който могат да се очакват ниски доходи. Някои държави-членки вече провеждат реформи, за да направят труда по-привлекателен от социалното подпомагане, но е необходимо да се направи повече.

Наскоро ОИСР констатира, че в почти всички страни във всички разгледани видове домакинства допълнителният доход (в сравнение с помощите при безработица), който безработно лице може да получи при започването на нова работа, се намалява значително от средна ефективна данъчна ставка (СЕДС) от над 60% (вж. таблица 1 в приложението). Това се дължи на факта, че когато лицата започнат работа, те не само следва да плащат данъци върху заплатите си, но и губят помощите, на които преди това са имали право. Актуалните тенденции в политиките по отношение на системите за МД подхождат към този вид демотивиращ фактор по отношение на работата например посредством подходящото съчетаване на помощта при безработица и на помощта в период на заетост, като например данъчното облекчение за семейства на работещи (*working families' tax credit*, WFTC) в Обединеното кралство и планът да се приеме „доход на активната солидарност“ (*revenu de solidarité active*, RSA) във Франция

Лицата, които са най-изолирани от пазара на труда, се нуждаят от пътица при намирането на работа, които са по-съобразени с индивидуалните потребности

За лицата, които не разполагат с основни умения за обучение или са в положение на дълготрайна безработица, не е лесно да се възползват от обичайните политики за

⁵ Hernanz et al. (2004) *Take-up of welfare benefits in OECD Countries: a review of the evidence*; Работен документ № 17 на ОИСР по социални въпроси, въпроси на заетостта и миграцията.

⁶ Изследване Ecorys през 2008 г. по поръчка на Комисията относно активното приобщаване, както и Immervoll et al. (2004) *Benefit coverage rates and household typologies: scope and limitations of tax-benefit indicators*, Работен документ № 20 на ОИСР по социални въпроси, въпроси на заетостта и миграцията.

учение или рехабилитация. Освен това, след като започнат работа, те все още се намират в уязвимо положение, ако не е налице благоприятна среда. Изследванията относно прехода от безработица към заетост, включително по срочен договор, показват, че е налице постоянна група от лица в работоспособна възраст, които остават безработни и чиито риск да останат без работа нараства с възрастта⁷.

За да се справят с проблема, някои държави-членки (например Нидерландия) започнаха цялостна промяна на своите политики за повторно приобщаване и рехабилитация. Други разработват целенасочени политики за предлагането на работна сила, с цел да се обхванат най-изолираните лица посредством механизми като микрокредити или стимули за социалната икономика. По правило такива похвални нововъведения изискват интегрираното предоставяне на услуги.

Социална подкрепа, която създава благоприятни възможности: липсващото звено във веригата

Липсата на достъпни грижи по отглеждане на децата е ясен пример за пречките, пред които са изправени някои от лицата, които са най-изолирани от пазара на труда, по-специално самотни родители. По оценка на ОИСР в половината от държавите-членки, за които са налице данни, нетните разходи за грижи за децата представляват 12% от нетния доход на самотен родител с две малки деца. Тази сума е приблизително равна на чистата печалба при преминаването от безработица към платена работа, ако се вземе предвид граничната данъчна ставка за самотни родители; това очевидно представлява демотивиращ фактор за работа и клопка на бедността.

Здравето е важна предпоставка за участие на трудовия пазар. Лицата, страдащи от хронични здравословни проблеми, не могат да участват успешно в дълготрайни трудови правоотношения⁸ или в обучения за подготовка за заетост. Това се отнася с особена сила за лица, застрашени от бедност, които средностатистически имат повече здравословни проблеми и имат по-ограничен достъп до медицински грижи (вж. таблица 2 в приложението).

Важна предпоставка за оставане на работа може да бъде и подходящото, постоянно и независимо жилище. Въпреки че събирането на данни относно бездомността и неподходящите жилища е трудно, налице са някои доказателства, че това е разрастващо се явление, по-специално сред младите пълнолетни, които средностатистически са засегнати в по-голяма степен от безработицата или са ограничени от временни и срочни трудови договори. Няколко неправителствени организации в ЕС се занимават с нуждите на бездомните, включително посредством подпомагане с оглед намирането на постоянна работа. Те обаче също докладват за порочен кръг, доколкото подобно подпомагане често не води до успех поради липсата на достъп до подходящи и достъпни жилища⁹.

⁷ Заетостта в Европа 2004 г., глава 4

⁸ Заетостта в Европа 2005 г., глава 5.

⁹ Доклад на FEANTSA за Европейския парламент от 2008 г. и „Манифест за социално приобщаване“ на FNARS от 2007 г.

3 КЪМ ИНТЕГРИРАН ПОДХОД ЗА АКТИВНО ПРИОБЩАВАНЕ, ОСНОВАН НА ОБЩИ ПРИНЦИПИ

3.1. Интегриран подход за активно приобщаване

Изграждане на интегрирания подход

Направеният по-горе анализ навежда на мисълта, че активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда, изисква изграждането и прилагането на комплексна стратегия, която цялостно съчетава подходящо подпомагане на доходите, пазари на труда, способстващи приобщаването, и достъпа до качествени услуги. При изграждането на политиката трябва да се установи подходящото съчетание на трите направления в стратегията за активно приобщаване, да се вземе предвид съвместното им въздействие върху социалната и икономическата интеграция на лицата в неравностойно положение и техните евентуални взаимоотношения, включително повишената ефективност от взаимодействието им и евентуалните компромисни решения.

Политиките за активно приобщаване следва да гарантират съответствие със следните цели: 1) подпомагане прилагането на основните права, 2) насърчаване на равенството между мъжете и жените и равните възможности, 3) справяне със сложността на многобройните неблагоприятни последици и специфичните положения и нужди на различните уязвими групи, 4) подобряване на териториалното сближаване като се вземат предвид местните и регионалните условия, и 5) наличието на съгласуваност с основания на жизнения цикъл подход към социалните политики и политики по заетост, за да могат да спомагат за солидарността между поколенията и да преустановят предаването на бедността от поколение на поколение.

За да бъде ефективен интегрираният подход, следва да се засили координацията между държавните агенции и служби. Освен това е необходимо да се засили сътрудничеството между местните, регионалните, националните органи и службите на ЕС, с оглед на тяхната специфична роля, компетентност и приоритети. Също така при разработването, прилагането и оценката на стратегии следва да участват активно и други заинтересовани лица, включително засегнатите от бедността и социалната изолация, социалните партньори, НПО и доставчиците на услуги.

3.2. Общи принципи за активно приобщаване

Макар че политиките за активно приобщаване трябва да отразяват различното положение в отделните страни, както бе обяснено в раздел 2, държавите-членки на ЕС са изправени пред сходни предизвикателства. Поради това изглежда целесъобразно да се постигне консенсус на равнище ЕС относно поредица общи принципи за активно приобщаване. Основите на тези принципи бяха положени с резултатите от направените от Комисията обществени консултации и интензивните дискусии, проведени с държавите-членки и между тях самите в рамките на Комитета по социална закрила, както и с активния принос на Комитета по заетостта. Тези принципи, които са специфични за всяко от трите направления, биха могли да подпомогнат държавите-членки при изграждането и прилагането на техните интегрирани стратегии за активно приобщаване, с цел да се повиши ефективността и резултатността им. Както Комисията посочи през месец юли в обновената си социална програма, тя смята, че препоръка относно активното приобщаване би допринесла за предоставянето на насоки на

държавите-членки при изграждането и прилагането на техните интегрирани стратегии за активно приобщаване.

3.3. Прилагане и наблюдение на общите принципи на равнище ЕС

За да бъде успешно прилагането на стратегиите за активно приобщаване, е необходимо то да бъде надлежно координирано и наблюдавано на национално равнище и на равнище ЕС. За тази цел Комисията приветства дейността в рамките на Комитета по социална закрила. Тя предлага до края на годината държавите-членки да приемат заключения на Съвета въз основа на приложената препоръка, която определя набор от общи принципи. Те могат да съставляват основата за съвместната работа по координиране и наблюдение от страна на Комисията и държавите-членки в рамките на социалния ОМК в тясно сътрудничество между Комитета по социална закрила и Комитета по заетостта.

Напредъкът, постигнат при прилагането на стратегиите за активно приобщаване, следва впоследствие да бъде представен в съвместните доклади за социалната закрила и социалното приобщаване, както и в рамките на Лисабонската стратегия. Освен това Комисията има готовност да предприеме необходимите мерки за усъвършенстване или установяване на показателите за количествено наблюдение. Мрежата от центрове за наблюдение на местните органи, която ще се финансира от програмата „Прогрес“, също ще предостави анализ на разработването и прилагането на стратегии за активно приобщаване на местно равнище и ще насърчава взаимното обучение.