

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 3.10.2008  
SEC(2008) 2589

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

*придружаващ*

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

**относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда**

**Обобщение на оценката на въздействието**

{COM(2008) 639}

{SEC(2008) 2590}

## 1. КОНТЕКСТ

Оценката на въздействието (ОВ) се отнася до Препоръката на Комисията за активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда. В течение на няколко десетилетия социалната изолация и бедността са основна грижа на Европейския съюз. През 1992 г. Съветът прие Препоръка (92/441/ЕИО от 24 юни 1992 г<sup>1</sup>) относно „общите критерии относно достатъчните по размер средства и социалното подпомагане в схемите за социална закрила“, която беше заключителната част от социалния план за действие, насочен към изграждането на вътрешния пазар. Препоръката дава указания по отношение на политиките на държавите-членки, тъй като те носят отговорността във връзка с тези проблеми и в действителност разполагат с капацитет да се справят с тях. Работата по този въпрос продължава от 1992 г. и нейното наблюдение показва разнородни резултати. Макар страните да постигнаха напредък при прилагането на тези системи, равнището на бедност продължава да е обезпокояващо. Центърът на дискусиата се измести в определена степен с течение на годините. На първо място ударението бе поставено върху обстоятелството, че заетостта предоставя най-устойчивото и желано разрешение за тези, които могат да работят: поради това е важно системите за минимален доход (МД) да бъдат обвързани с политики по заетостта. На второ място, новите социални рискове доведоха до още по-належаща нужда от качествени социални услуги и подпомагане, съобразено с индивидуалните нужди. Социалните услуги са необходими за справянето с неблагоприятните последици, пред които са изправени хората и които пречат за устойчивото професионално интегриране и цялостното социално участие. Поради тези причини Комисията изготви комплексна интегрирана стратегия за активно приобщаване, която съчетава три направления, по-точно подходящо подпомагане на доходите, пазари на труда, способстващи приобщаването, и достъп до качествени услуги.

Социалната програма за 2005–2010 г.<sup>2</sup> обвърза Комисията да „предприеме действия във връзка с дискусиата относно националните системи за минимален доход“. В нея беше отбелязан напредъкът и бяха обявени консултации по въпроса „защо съществуващите системи не са достатъчно ефективни“. Както се посочва в главата относно консултации със заинтересованите страни, Комисията започна консултации на широка основа и продължи свързаната с проблема аналитична дейност. Тази дейност понастоящем е приключена и Комисията може да предложи подходящи действия. Обновената социална програма<sup>3</sup> обявява изготвянето на Препоръка на Комисията относно активното приобщаване като една от планираните дейности в борбата срещу бедността и социалната изолация. В ОВ се припомня отправната точка и процесът в основата на предложението на Комисията; тя показва нагледно различните варианти, които бяха разгледани и предоставя данни за оценка на вероятното въздействие на предложението.

---

<sup>1</sup> ОВ L 245, 26.8.1992 г., стр. 46.

<sup>2</sup> COM(2005) 33, 9.2.2005 г.

<sup>3</sup> COM(2008) 412, 2.7.2008 г.

## 2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Съгласно принципа на субсидиарност наличието на достатъчно по размер средства и социалното подпомагане в рамките на системите за социална закрила са отговорност на държавите-членки. Препоръката на Съвета от 1992 г. е водещият акт, в които се излагат принципите и практическите насоки в тази област.

Както се подчертава в съвместните доклади относно социалната закрила и социалното приобщаване от 2002<sup>4</sup> и 2004 г.<sup>5</sup>, препоръката доведе до известни резултати, както при изготвянето, така и при изграждането на системи за минимален доход. Напредъкът обаче бе твърде бавен, предвид продължаващата бедност и изолация от трудовата среда: настоящите национални политики не подхождат по подходящ начин към нарастващата сложност на многобройните лишения, които засягат лицата, които са най-изолирани от трудовата среда. Освен това бяха изразени опасения относно ефективността на настоящата политическа рамка във връзка със:

- недостатъци в адекватността и обхвата на системите за МД,
- липсата на координация при създаването и провеждането на политиките.

Тези недостатъци свидетелстват за непълното прилагане на препоръката от 1992 г. Те освен това подчертават необходимостта системите за МД да бъдат по-тясно обвързани с политиките относно трудовия пазар и достъпа до качество. Като се има предвид принципът на субсидиарност, това поставя въпроса какво още може за се направи, за да се повиши ефективността на съществуващата стратегия на ЕС, по-специално в областта на активното приобщаване, за да се насърчат и подпомогнат държавите-членки. Този проблем бе очертан в основни линии в публикуваното наскоро Съобщение „*Подновен ангажимент за социална Европа — засилване на отворения метод на координация в сферите на социалната закрила и социалното приобщаване*“<sup>6</sup> (Социален ОМК).

## 3. ЦЕЛИ

### 3.1. Обща цел

Крайната цел на инициативата е да допринесе за интегрирането на лицата, изключени от пазара на труда, в съответствие с член 137, параграф 1, буква з) от Договора и да се постигне общата цел от социалния ОМК, която предвижда да се гарантира активно и социално приобщаване на всички, посредством насърчаване на участието на трудовия пазар и посредством борбата срещу бедността и изолацията.

### 3.2. Конкретни цели

Настоящата инициатива има за конкретна цел да консолидира основната препоръка на Съвета от юни 1992 г., за да се насърчава прилагането ѝ в пълна степен и тя да бъде

<sup>4</sup> COM(2002) 565, 10.10.2001 г., в редакцията, приета от Съвета на 3 декември 2001 г.

<sup>5</sup> COM(2003) 773, 12.12.2003 г., в редакцията, приета от Съвета на 4 март 2004 г.

<sup>6</sup> COM(2008)418 от 2 юли 2008 г.

допълнена посредством засилено координиране с активните политики на пазара на труда и достъпа до качествени услуги.

Тя има за цел и да засили социалния ОМК като ключов инструмент за наблюдение на прилагането на Препоръката от 1992 г. и на развитието на подхода за активно приобщаване, като се имат предвид цялостната Лисабонска програма и съобщенията относно обновената социална програма и засилването на ОМК: настоящата инициатива представлява изпълнение на ангажиментите, поети от Европейската комисия в този контекст.

### **3.3. Оперативни цели**

В оперативен отношение целта е да се добави стойност към усилията на държавите-членки в тази област посредством установяването на обща аналитична рамка на равнище ЕС, спрямо която могат да се сравняват и оценяват отделните постижения и политически инструменти с оглед на приспособяването на системите за социална закрила на държавите-членки. Предвид ролята на ЕС в тази област, усилията следва да се съсредоточат върху:

- повишаване на осведомеността относно предимствата от препоръката от 1992 г. и на тяхната популярност в контекста на интегриран подход за активно приобщаване, така че държавите-членки да обърнат по-голямо внимание на прилагането ѝ в пълна степен,
- предоставяне на насоки на държавите-членки и улесняване на взаимното обучение, свързано с ефективни политики за активно приобщаване, като същевременно се ползват съществуващите добри практики и се зачита принципът на субсидиарност и положението, нуждите и приоритетите на държавите-членки.
- подобряване на наблюдението и оценката на стратегиите за активно приобщаване посредством по-добри показатели и информационни системи,
- насърчаване на прилагането на разпоредбите от новия регламент за ЕСФ за подпомагането на мерки за активно приобщаване.

## **4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА**

В съответствие с консултацията относно активното приобщаване, проведена съгласно член 138 между 2006 и 2008 г., вариантите се отнасят до двустепенен процес за взимане на решения, а именно:

- правен акт, който следва да бъде приет,
- съдържанието на този акт.

### **4.1 Акт, който следва да бъде приет**

Вариантът, който би следвал логически от изложената по-горе дискусия, е нова препоръка на Съвета за актуализиране и допълване на Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета. Този вариант обаче трябва да бъде отхвърлен поради промените в Договора след 1992 г. Оттогава член 136 посочва борбата срещу изолацията като цел на

социалната политика на ЕС и подчинява дейностите на ЕС в тази област на разпоредбата относно съвместно вземане на решения (чл. 137), като по-този начин се изключва възможността за приемане на препоръка от Съвета.

Друг вариант, който следва да бъде изключен, са законодателните актове, съдържащи императивни норми, които установяват правнозадължителни изисквания на равнище ЕС по отношение на трите стълба на подхода за активно приобщаване (например посредством директива). Въз основа на крайния резултат от двуетапната обществена консултация тази идея понастоящем е смятана за нереалистична.

За постигането на целите, посочени в раздел 3, в рамките на консултацията съгласно чл. 138 три варианта бяха разгледани като реалистични.

#### Вариант 1: Базисен сценарий

Ако бъде избран този вариант, в настоящата политическа и законодателна рамка няма да се включат допълнителни елементи, нито по същество, нито от процедурен характер, а по-нататъшното развитие ще продължи съгласно действащите актове и инициативи. Това означава, че препоръката на Съвета от 1992 г. ще остане в сила и социалният ОМК ще продължи да се развива постепенно въз основа на поуките, извлечени към настоящия момент. В зависимост от изхода от предстоящите дискусии с държавите-членки и другите заинтересовани страни по предложението, публикувано наскоро като част от пакета на обновената Социална програма<sup>7</sup>, социалният ОМК може да получи нов стимул посредством повишен политически ангажимент и извеждане на по-преден план, по-тясно взаимодействие с други политики на ЕС, по-ефикасни инструменти за анализ, придружаващи социалния ОМК и повишено чувство за лично участие посредством партньорски контрол, взаимно обучение и ангажимент. Както бе подчертано по-горе, социалните партньори обявиха планове за започване на дискусии по въпроса как да се насърчава интегрирането на пазара на труда на най-изолираните.

#### Вариант 2: Препоръка на Комисията

Тъй като измененията в Договора след приемането на Препоръката на Съвета изключват възможността за преработването ѝ с цел да се отстранят недостатъците, включително ограниченото ѝ прилагане, този вариант следва да включи засилване на социалния ОМК в тази област посредством общи принципи или основни изисквания въз основа на препоръка на Комисията. Това би предоставило допълнителен стимул и би позволило тя да служи на всички заинтересовани като популярна и актуализирана референтна рамка по отношение на насърчаването, наблюдението и оценката на всички аспекти на подхода за активно приобщаване. Този подход е в съответствие и с прилагането в пълна степен на наскоро публикуваното Съобщение относно засилване на ОМК<sup>8</sup>, съгласно което:

*Темите, които са част от ОМК, биха могли да бъдат допълнително консолидирани чрез официално оформяне на съпадащите възгледи, когато има такива. Комисията ще даде своя принос като използва, където е целесъобразно, препоръки на основание член 211 от Договора за определяне на общи принципи, предоставящи база за*

---

<sup>7</sup> Вж. бележка под линия 6.

<sup>8</sup> Вж. бележка под линия 6.

*мониторинг и партньорски проверки. Утвърждаването на политическо равнище от другите институции ще даде сила и популярност на подобни общи принципи.*

Член 211 от Договора би представлявал правното основание за тази специфична инициатива, която попада в обхвата на компетентността, посочена в член 137, по-специално член 137, параграф 1, буква з).

### Вариант 3: Съобщение на Комисията

Трети вариант за по-нататъшното засилване на социалния ОМК и укрепването на общата референтна рамка, който приема формата на общи принципи или основни изисквания за прилагането на активното приобщаване, би бил посредством съобщение на Комисията. Това съобщение може да включи задълбочен анализ на проблема и разглеждането на по-открито, съвместно аналитично изследване на евентуални общи принципи.

## 4.2 Съдържание на акта

Съдържанието на предложения акт може да бъде съставено в съответствие със следните подварианти:

i) Консолидиране на правото на Общността в трите направления на активното приобщаване, посредством висши общи принципи и разпоредби с цел да се задълбочи социалния ОМК в тази област. Както се подчертава в Съвместните доклади относно социалната закрила и социалното приобщаване, в практическо отношение това би означавало да се повиши ефективността на препоръката на Съвета от 1992 г. посредством правото на Общността, прието вследствие на Европейската стратегия за заетост (по-специално Насоки относно заетостта 17, 18, 19, 23 и 24), и най-новите политически тенденции в областта на социалните услуги.

ii) Да се разшири обхватът и да се задълбочи правото на Общността в трите направления на активното приобщаване посредством подробни разпоредби относно обща дефиниция в ЕС на:

- Адекватност, с оглед на равнище и обхват, на системите за минимален доход,
- Изготвяне на политики за трудовия пазар за лицата, изключени от него, включително подробни разпоредби, които да направят трудовата дейност икономически привлекателна,
- Качество и достъпност на социалните услуги.

*Възприет вариант по отношение на съдържанието на акта*

В хода на първия етап на консултацията<sup>9</sup> вторият вариант на подробните указания бе отхвърлен за сметка на общи принципи въз основа на съображения във връзка със субсидиарността и политическата осъществимост. Предвид различното положение, нужди и приоритети на национално, регионално и местно равнище, като основен

---

<sup>9</sup> COM(2006) 44;

елемент бе посочена необходимостта от постигането на подходящ баланс между ефективна доброволна рамка и спазването на принципа на субсидиарност. Този баланс може да бъде постигнат посредством общи принципи, докато по-подробни указания биха попречили да се установят най-добрите политически решения на местно равнище. Освен това са налице значителни проблеми от аналитичен характер във връзка с евентуалната методология за определянето на равнище на съответствие по отношение на системите за минимален доход на равнище ЕС.

По тези причини бе приет само първият вариант относно съдържанието на акта, по-специално да се „актуализира“ Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета, с цел:

- (1) да се вземат предвид тенденциите в политиките след 1992 г., по-специално във връзка с Европейската стратегия за заетост и новите тенденции в политиките относно социалните услуги. Въз основа на най-новото законодателство на Общността бяха включени общи принципи и разпоредби относно пазари на труда, способстващи приобщаването и достъпа до социални услуги.
- (2) да се подобри ефективността и да се засилят положителните последици от взаимодействието на политиките на ЕС посредством насърчаването на комплексна стратегия, която ще отчете в по-голяма степен повишената ефективност от взаимодействието, взаимното допълване и евентуалните компромисни решения между трите направления на активното приобщаване, за да се преодолеят многобройните неблагоприятни последици.
- (3) да се установят ясни по-нататъшни мерки по отношение на тази инициатива, като последователно и в съответствие с лисабонския процес се създаде връзка с новата политическа рамка, по-специално със социалния ОМК.

Тези елементи бяха в основата на предложението на Комисията, изложено подробно в СОМ(2007) 620 и бяха допълнени след резултатите от втория етап на консултацията, започната с посоченото предложение на Комисията, становището на Комитета на регионите и заключенията на Съвета по заетостта, социалната политика, здравеопазването и потребителските въпроси. По-специално, се наблегна по-сериозно на:

- общите принципи и разпоредби, които се отнасят до координирането и интегрирането на трите направления на подхода за активно приобщаване, и на тяхното прилагане,
- указанията, които се отнасят и до трите направления на активното приобщаване, като например: равенството на половете и равни възможности, териториалното измерение, прилагането на основните права, целенасочените подходи по отношение на специфични групи, значението на подхода, основан на жизнения цикъл,
- ролята на образованието като предпоставка за ефективно активно приобщаване на лицата в неравностойно положение и необходимостта от социално участие в случаите, в които заетостта не е приемлива възможност.
- важната роля на разпоредбите и средствата на структурните фондове, по-специално ЕСФ, за подпомагането на мерки за активно приобщаване.



## 5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

И трите варианта могат да допринесат за напредъка с оглед на постигането на общата цел. Независимо от това, степента на техния принос вероятно зависи от относителната сила на подадения от тях „сигнал“ и последвалата от него промяна в политическия ангажимент. След сравнение и с оглед на резултатите от двуетапния процес на консултация, вариант 2 се явява предпочитания вариант. Действително препоръката изглежда е акт, който е най-вероятно да повиши съзнанието и да постави на по-преден план съответната проблематика, и да се ползва от по-голямо доверие като рамка за предоставянето на насоки за всички заинтересовани лица и за наблюдение и оценка. Посочените елементи са от решаващо значение с оглед на съдържанието на инициативата за активно приобщаване, което изисква интегрирана стратегия, създадена и осъществена от широк кръг заинтересовани лица. Относително ясно изразеният характер на официален акт на препоръката би могъл да улесни приемането ѝ като водещ документ от всички заинтересовани лица, които участват в децентрализираното реализиране на стратегии за активно приобщаване. По същата причина, една препоръка може да спомогне да се насърчи използването на структурните фондове, по-специално на Европейския социален фонд, за подпомагането на мерки за активно приобщаване.

Както се подчертава в COM(2007) 620, препоръка на Комисията би представлявала последователен и подходящ начин за консолидиране на препоръката на Съвета от 1992 г., като се вземе предвид постигнатият в последствие политически консенсус, и може да послужи за основа на заключения на Съвета и за резолюция на Европейския парламент. Подобен акт, който не е правнозадължителен, би могъл да постигне баланс между предоставянето на държавите-членки на ефективни насоки за действие в съответствие с подробни общи принципи и разпоредби, като същевременно зачитат в пълна степен принципа на субсидиарност, автономността и разнообразните положения, нужди и приоритети на държавите-членки и управлението на местно и регионално равнище.

Предпочитаният вариант е в пълно съответствие с Лисабонската стратегия за растеж и заетост и с Европейската стратегия за устойчиво развитие. Той ще допринесе за изпълнението им, като предостави по-ефикасно средство за насърчаването на икономическото и социалното приобщаване на най-изолираните от пазара на труда.

Анализът в хода на ОВ следователно води до заключението, че вариантът за препоръка на Комисията е предпочитаният вариант, за да се очертаят общите принципи за интегрирания подход за активно приобщаване и за трите направления, които се отнасят до подходящото подпомагане на доходите, пазари на труда, способстващи приобщаването, и достъпът до качествени услуги, с цел да се засили ОМК в тази област<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> В крайна сметка Комисията реши да избере съобщение вместо препоръка.