

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 2.7.2008
SEC(2008) 2157

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

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

**Обновена социална програма:
Възможности, достъп и солидарност в Европа на 21-ви век**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 412 окончателен}
{SEC(2008) 2156}

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В съобщението си *Програма на гражданите — резултати за Европа*¹, Комисията изтъкна, че е необходимо Европейският съюз да анализира настъпващите радикални промени в нашите общества и да разработи устойчив отговор на всички нива, ако иска да се справи с предизвикателствата пред европейските икономики и общества. На тази основа Комисията предприе широкообхватен преглед на постигнатото в областта на европейската социална действителност², за да оцени основните настъпващи промени в сферите на заетостта, семейната структура, начините на живот и традиционните структури за подпомагане, които отразяват нарастващия натиск на демографските промени.

Въз основа на от резултатите от тази широкомащабна консултация, ключовият въпрос, на който сега трябва да се даде отговор, е дали със съществуващите подходи се отговаря адекватно на новите предизвикателства. В съобщението *Възможности, достъп и солидарност: към нова социална визия за Европа на XXI век*³ се дава първоначалният отговор на Комисията на новите предизвикателства, сформирани в резултат на консултацията относно европейската социална действителност. В съобщението от ноември относно новата социална визия се посочва също, че в средата на 2008 г. Комисията ще подготви обновена социална програма — която именно е предмет на настоящата оценка на въздействието — целяща да даде конкретни резултати за европейските граждани.

С оглед на основополагащото политическо естество на посочената инициатива, настоящата оценка на въздействието е пропорционална на поставената цел. Като такава тя не претендира за точно количествено изразяване на въздействията, а се ограничава с общ качествен анализ на възможните въздействия. Настоящата оценка на въздействието отчита също и коментарите на Комитета по оценка на въздействието към Комисията.

2. ИСТОРИЯ НА ДОСИЕТО

Една от началните точки за обновената социална програма е социалната програма за 2005—10 г., приета от Комисията през 2005 г.⁴ Комисията вече изпълни всички действия, планирани по социалната програма 2005—10 г. Освен това през февруари 2007 г. започна обществена консултация относно европейската социална действителност. Вземайки предвид първоначалните резултати от консултацията, в приетото през ноември 2007 г. съобщение *Възможности, достъп и солидарност: към нова социална визия за Европа на XXI век* се излагат някои възможни отговори на социалните предизвикателства, стоящи пред Европейския съюз. Изхождайки от тази

¹ COM(2006) 211.

² „Европейска социална действителност, консултативен доклад на Бюрото на съветниците по европейска политика“, достъпен на:
http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_en.pdf

³ COM(2007) 726.

⁴ COM(2005) 33.

консултация Комисията обяви, че в средата на 2008 г. ще подготви обновена социална програма. Въз основа на приблизително 150 становища, получени до средата на март 2008 г., Комисията публикува обобщен доклад⁵. Комисията се вслуша в становищата и на други европейски институции и органи и на съответните заинтересовани страни, включително по случай на Форума за социалната програма, организиран на 5—6 май 2008 г.⁶

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

В съобщението от ноември 2007 г. относно социалната визия Комисията направи първия общ преглед на социалната действителност въз основа на текущия преглед на постигнатото в областта на социалната действителност. Тя отбеляза, че европейските общества са в процес на бързо настъпващи дълбоки промени както в икономическата, така и в социалната сфера. Тези промени се предизвикват както от мощни външни сили, като глобализацията и промените в климата, така и от вътрешни сили, каквито са демографските и социалните процеси. В резултат на това:

- Младите хора не получават най-добрия възможен старт в живота си: въпреки факта, че понастоящем младите хора в ЕС се радват на огромен брой възможности, днешното младо поколение беше в изключително деликатно положение. През 2005 г. 19 % от децата в ЕС бяха изправени пред риск от бедност, в сравнение с 16 % за цялото население на ЕС. Прекалено много младежи не са в състояние да развият пълния си потенциал и успешно да се включат в пазара на труда и напускат училище без официален документ за професионална квалификация. Безработицата сред младежите остава сериозен проблем.
- Гражданите не притежават необходимите умения за реализиране на кариери в обществото на знанието: макар че ЕС има добри шансове да извлече ползи от глобализацията, тези ползи не се разпределят равномерно и глобализацията предизвиква чувство на страх. Необходимо е ЕС да подкрепи гражданите си, като им предостави на разположение средствата, които могат да им помогнат да се приспособят към променящата се действителност, и да покаже солидарност с неблагоприятно засегнатите, за да гарантира, че най-уязвимите няма да бъдат изоставени.
- ЕС не успява да отговори на предизвикателството в областта на демографията и здравето: в резултат на по-добри здравни и работни условия все повече европейци в днешно време се радват на по-дълъг живот в по-добро здраве. Въпреки миграцията от трети страни, общото население на ЕС леко ще намалее и ще стане много по-възрастно. В резултат на това гарантирането на устойчивост на пенсиите е изключително важно предизвикателство за бъдещето на системите за социална закрила.
- Социалното изключване остава траен проблем в много части на европейските общества: шансовете за успех не са разпределени равномерно в днешните общества.

⁵ Вж. http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/index_en.htm#, SEC(2008) 1896, или кратка версия в приложение 2 към доклада за оценката на въздействието.

⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/social_agenda/ec_conference_en.html

Ефективният и равен достъп до работни места, до обучение през целия живот, до социални и здравни услуги се различава значително в различните части на ЕС, като голяма част от населението на ЕС изпитва огромни трудности да си осигури достойно съществуване и да си намери работа. През 2004 г. около 100 млн. европейци са заработили по-малко от средния доход в ЕС от около 8 000 EUR годишно.

- Продължава дискриминацията, основана или не на пола: в Европа е постигнат значителен напредък през годините в областта на равенството между половете. Въпреки това на пазара на труда все още съществува явно неравенство между половете — в намирането на равновесие между служебния и личния живот, в областите на социалната закрила и социалното изключване, в здравеопазването, предприемачеството, вземането на политически и икономически решения, както и в областта на науката и технологията. Освен това нивото на предоставената закрила срещу дискриминация извън сферата на заетостта въз основа на увреждания, възраст, сексуална ориентация и религиозна принадлежност или убеждения е различно сред държавите-членки.
- ЕС трябва да окаже по-силна подкрепа по отношение на социалното измерение на глобализацията: МОТ съобщава, че въпреки отбелязването на растеж в икономиката и работните места много хора по света, и по-специално жените, нямат достъп до подходящи работни места и условия на работа. Преценява се, че 487 млн. работници — което представлява 16,4 % от всички работници — все още не печелят достатъчно, за да прехвърлят заедно със семействата си прага на бедност от 1 USD на човек на ден. ЕС следва да продължи да предприема решителни действия, за да влияе на международния дневен ред така, че той да отразява нашите интереси и ценности, включително като част от „Програмата за достоен труд“.
- Политиките и инструментите на ЕС трябва да бъдат мобилизирани, за да отговорят на новата социална действителност: много политики, освен тези в областта на заетостта и социалните въпроси, като например политиките в областта на опазването на околната среда, макроикономиката, вътрешния пазар, образованието или изследванията, оказват силно социално влияние. В отговор на новата социална действителност, която е многостранна и сложна, е важно да се знае дали има възможност за повече съвместни комплексни действия на равнище ЕС, черпещи едновременно от всички имащи отношение политики, и дали средствата, с които разполага ЕС за подпомагане и допълване на действията на държавите-членки, следва да бъдат преразгледани.

4. Цели

В отговор на определянето на проблема ЕС следва да се стреми към подобряване на благополучието и качеството на живот на европейските граждани, спазвайки едновременно с това принципа на субсидиарност и пропорционалност, чрез:

- Подобряване на изгледите за успех на младите хора;
- Насърчаване на придобиването на нови умения за нови работни места, реализирането на кариери и по-добра работа;

- Създаване на условия за по-дълъг живот в по-добро здраве;
- Борба с бедността и социалното изключване;
- По-нататъшна работа по въпросите за равенството и равните възможности на половете;
- Оказване на влияние върху международния дневен ред в подкрепа на европейските ценности;
- Осигуряване на подходяща комбинация от политики и увеличаване на ефективността на инструментите на ЕС.

Гореспоменатите цели подкрепят и са напълно съвместими с други политики и стратегии на ЕС, и по-специално с обновената Лисабонска стратегия за растеж и заетост, Стратегията на ЕС за устойчиво развитие и единния пазар.

5. ОСНОВНИ ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ПОЛИТИКАТА

Съгласно Договора за ЕО държавите-членки на ЕС носят основната отговорност за необходимите промени в политиката в отговор на новата социална действителност и за постигане на съответните цели в раздел 4. Основният въпрос следователно е да се разбере дали ЕС следва да продължи да подкрепя и допълва действията на държавите-членки и — ако отговорът е положителен — как. В оценката на въздействието се разглеждат три основни възможности:

- Възможност 1: „без промяна в подхода — без промяна в политиката“: това означава продължаване на прилагането на *acquis* на Общността и приемане, че *acquis* на Общността вече отговаря адекватно на новата социална действителност и че не би трябвало да има нужда от i) ново (или преразгледано) европейско законодателство, ii) преразглеждане на съществуващите инструменти на равнището на ЕС, iii) повече съвместно прилагане на политиките на ЕС.
- Възможност 2: „без промяна в подхода — промяна в политиката“: както при възможност 1 Комисията би продължила да прилага съществуващото *acquis* на Общността. За разлика от възможност 1 обаче възможност 2 би означавала да се приеме, че съществуващото *acquis* на Общността не отговаря адекватно на нововъзникващата социална действителност и да се представи ревизирана Социална програма (включваща законодателни и незаконодателни инициативи) с акцент в областите на заетостта, социалните въпроси и равните възможности, за да се отчете новата социална действителност. Възможно да бъдат предприети нови действия и в други области на политиката (например образование, здравеопазване, информационно общество и вътрешен пазар), макар че те биха били извън ревизираната Социална програма.
- Възможност 3: „промяна в подхода — промяна в политиката“: както при възможности 1 и 2, Комисията би продължила да прилага съществуващото *acquis* на Общността. За разлика от възможност 2 обаче възможност 3 би означавала да се приеме, че комплексното естество на проблемите, възникващи в следствие на новата социална действителност, изискват цялостното мобилизиране на всички имащи

отношение политики на ЕС, освен тези в областите на заетостта, социалните въпроси и равните възможности, включващи и областите на здравеопазването, образованието, информационното общество, вътрешния пазар, макроикономиката, опазването на околната среда и външните отношения. Възможност 3 би означавала да се представи обновена социална програма, обединяваща всички имащи отношение политики и черпеща от неизползвания им общ потенциал, основан на три стълба: възможности, достъп и солидарност

6. СРАВНЯВАНЕ НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ

При възможност 1 сегашните *acquis* и политики на Общността биха останали непроменени, като отчитането на новата социална действителност би било поверено главно на държавите-членки. Несправянето със задачата за адаптиране политиките на ЕС към новата социална действителност вероятно ще има отрицателно влияние във всички четири измерения (икономическо, социално, на околната среда и политическо) в краткосрочен и дългосрочен план. ЕС не би бил повече в състояние да изпълнява ролята си на катализатор на промяна и би отбелязал неуспех при отчитането на променящите се въпроси. От гледна точка на управлението на ЕС Комисията не би успяла да докаже ангажимента си за подобряване на благополучието на европейските граждани въпреки техните очаквания. Това би подкопало сериозно легитимността на ЕС.

При възможност 2 Комисията би представила ревизирана социална програма, засягаща само областите на заетостта, социалните въпроси и равните възможности. Анализът на икономическото и социалното измерение и това на околната среда показва, че цялостното въздействие би било положително. Въпреки че усилията на ЕС за успокояване на тревогите на гражданите си биха били явни, цялостното въздействие от действията на ЕС вероятно ще бъде ограничено поради липсата му на всеобхватност (невъзможността да бъдат мобилизирани други политики в отговор на новата социална действителност) и на ответственост (невъзможността да бъдат отчетени всички очаквания на гражданите).

При възможност 3 ЕС би мобилизирал *всичките* си имащи отношение политики, за да отговори на новата социална реалност. Това ще даде възможност за постигане на положително взаимодействие между политиките на ЕС. Освен това действията на ЕС биха били много широкообхватни (те биха засегнали и други области освен тези на заетостта, социалните въпроси и равните възможности), ответни и последователни. Те не биха създали нов процес на равнището на ЕС, а по-скоро биха подпомогнали съществуващите процеси, включително обновената Лисабонска стратегия за „растеж и заетост“.

Те биха подкрепили дейностите на държавите-членки и биха спазили принципа на субсидиарност и пропорционалност. На последно място, анализът на въздействието ясно показва, че преразглеждане на съществуващите инструменти би максимизирало ефективността и ефикасността на действията на ЕС.

В заключение — предпочитание се дава на възможност 3 („Обновена социална програма за възможности, достъп и солидарност“).

7. ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ И СУБСИДИАРНОСТ

Държавите-членки носят главната отговорност за необходимите промени в политиката в отговор на новата социална действителност. Консултацията относно социалната действителност в Европа обаче потвърди, че доверието на гражданите в европейския проект зависи от наличието на заслужаващи доверие социални политики на европейско равнище. В съгласие с изискванията за субсидиарност и пропорционалност, действията на Европейския съюз следва да запазят зависимостта си от доказаното създаване на добавена стойност.

Това обаче не изключва възприемането на една по-активна роля на равнище ЕС с цел ускоряване на промените и насочване, подкрепа и съпровождане на необходимите реформи. Като част от обновената Социална програма Комисията възнамерява да представи конкретни нови инициативи едновременно със Съобщението или по-късно, когато те бъдат представени за приемане. Когато е целесъобразно, Комисията ще проведе оценки на въздействието на конкретни инициативи в съответствие с насоките за оценка на въздействието⁷. Отделните оценки на въздействието ще се занимават в повече подробности с въпросите, свързани със субсидиарността и добавената стойност.

Добавената стойност на ЕС се състои главно във:

- Установяване на политически рамки за действие;
- Защитаване на ценностите на Европа и осигуряване на равнопоставеност;
- Споделяне на опит и добри практики;
- Подкрепа на дейностите на местно, регионално и национално равнище;
- Повишаване на осведомеността и изграждане на стабилна база от знания.

8. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Обновената социална програма за „възможности, достъп и солидарност“ не създава отделен процес. Тя подпомага и е тясно свързана със съществуващи процеси, като Лисабонската стратегия за „растеж и заетост“, „Стратегията за устойчиво развитие“, единния пазар и процесите на отворения метод на координация в областите на социалната закрила и социалното приобщаване, на образованието и на младежта. За всички тези процеси съществуват отделни механизми за мониторинг, докладване и оценяване. Това следва да остане непроменено, без да се добавя допълнителен механизъм за докладване за изпълнението на обновената социална програма.

Обновената социална програма е подкрепяна от някои законодателни и незаконодателни инициативи, често разполагащи със свои собствени оценки на въздействието и механизми за мониторинг и оценяване. В резултат на това няма да има допълнителен процес на мониторинг и оценяване на отделните инициативи, въпреки че съгласуваността между тях ще бъде гарантирана.

⁷ SEC(2005) 791

През 2010 г. Комисията ще представи доклад за изпълнението на обновената Социална програма. Този доклад следва да включва оценка на прилагането на новата хоризонтална социална клауза от Договора от Лисабон. На тази основа Комисията ще представи съобщение за преразглеждане на обновената социална програма за „възможности, достъп и солидарност“.