

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 15.12.2009
СОМ(2009)674 окончателен

ПРОЕКТ НА ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

Проект на съвместния доклад за заетостта в периода 2009—2010 г.

ПРОЕКТ НА ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

Проект на съвместния доклад за заетостта в периода 2009—2010 г.

1. СЪСТОЯНИЕТО НА ЗАЕТОСТТА ПРЕЗ 2009 Г. И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА 2011 Г.

Независимо от признаците за икономическо възстановяване в ЕС, перспективите за заетост като цяло остават неблагоприятни, тъй като цялостното ниво на безработица продължава да расте, макар и с по-бавни темпове. След период на значително подобрене на резултатите на пазара на труда до началото на 2008 г., световната финансова и икономическа криза застраши голяма част от постигнатия до този момент напредък. Въпреки че някои държави-членки показаха много по-лоши резултати от други, от средата на 2008 г. тенденцията е белязана от **спад в търсенето на нови работници** (близо -30 %), **свиване на заетостта** (-1,9 % = 4,3 милиона работни места) и **нарастване на безработицата**, особено сред групите от населението, които и преди кризата вече са се намирали в относително несигурно положение на пазара на труда (младите хора, нискоквалифицираните хора, мигрантите). Това сериозно влошаване на положението отразява свиването на дейността на предприятията в секторите/сферите, които са най-силно засегнати от икономическия спад, както и все по-честото прибавяне до гъвкави условия на труд, особено по отношение на по-неопитните работници, които следователно бяха и първите загубили своята работа (между второто тримесечие на 2008 г. и второто тримесечие на 2009 г. заетостта сред работниците на временен трудов договор е спаднала с 1,7 милиона работни места, от които 1 милион в Испания).

Ръстът на безработицата в ЕС не бе толкова висок, колкото можеше да се очаква от бързия спад в БВП. Редица държави въведоха мерки (сред които субсидии за заплати и промяна на работното време), за да избегнат масови уволнения. Задържането на ръста на заплатите и другите видове отстъпки, направени в замяна с цел запазване на заетостта, също спомогнаха за запазване на работните места в редица сектори¹.

В последната прогноза на Комисията се предвижда постепенно икономическо възстановяване през идните две години (БВП на ЕС + 0,7 % през 2010 г. и + 1,6 % през 2011 г.)². Положителното въздействие върху пазара на труда няма обаче да се почувства веднага, предвид времето, което ще е нужно на заетостта да реагира на промяната в икономическото развитие. С прогнозен спад в заетостта от 2,3 % през 2009 г. и още 1,2 % през 2010 г. (което съответства на свиване на заетостта с приблизително 7,5 милиона работни места за тези две години), се предполага, че безработицата ще нарасне допълнително в почти всички държави-членки и може да достигне 10,3 % през 2010 г. и да остане на ниво 10,2 % през 2011 г., т.е. с 3 процентни пункта повече отколкото нивото през 2008 г.

¹ Подробен анализ на тенденциите и ответните политически решения на кризата със заетостта могат да бъдат намерени в справката на Комисията до Съвета по заетост, социални въпроси, здравеопазване и потребителски въпроси от 30.11.2009 г. За по-подробна информация, вж. месечния преглед на пазара на труда от ГД „Заетост, социални въпроси и равни възможности“ на Комисията, както и доклада за заетостта в Европа през 2009 г.

² Есенна прогноза на ЕК от 3.11.2009 г.

Дали икономическото възстановяване ще доведе до значителен ръст в създаването на нови работни места или до „несъпроводен от работни места растеж“ ще зависи основно от успеха на стратегиите за изход от кризата, подготвящи хората и дружествата за посрещане на структурните предизвикателства, както и от ефективността на обществените политики за модернизиране на пазарите на труда с оглед постигане на високи нива на гъвкавост и сигурност. Държавите-членки ще трябва редовно да подлагат на оценка ефективността на мерките срещу кризата като водят конструктивен диалог със социалните партньори и се учат взаимно от опита, натрупван в рамките на целия ЕС.

2. МЕРКИ ЗА ЗАЕТОСТ, ПРЕДПРИЕТИ ОТ ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ ПРЕЗ 2009 Г.

С оглед осигуряването на незабавен тласък на икономиката и с цел предпазването на уязвимите групи от населението от последиците от кризата върху пазарите на труда, държавите-членки значително подобриха своите политики в социалната област и заетостта в контекста на трите приоритета на европейската стратегия за заетостта³.

2.1. Увеличаване на предлагането на работна ръка и модернизиране на системите за социална закрила

Поради опасността от допълнително нарастване на безработицата, е необходимо да се положат още усилия за предотвратяване на дългосрочната безработица и постоянната незаемост, с оглед опазване на човешкия капитал. Освен това непрестанните усилия, насочени към увеличаване на предлагането на работна ръка, особено по отношение на тези групи от населението, които в структурно отношение са със слабо участие на пазара на труда, са от съществено значение за възстановяване на устойчивия икономически растеж и укрепване на социалното сближаване. Независимо от положените усилия за разрешаване на наболелите проблеми на конкретни групи от населението (младежите, мигрантите, нискоквалифицираните хора и хората с увреждания), определянето на правилните стимули за заетост за тези групи се оказва трудно, особено в период на криза. Държавите-членки въведоха мерки за **подобряване на стимулите за полагане на труд и за постигане на удовлетворение от труда** посредством намаляване на данъците или повишаване на допълнителните помощи за работещите: увеличение на тавана на необлагаемия доход или завишаване на размера на данъчната основа при прогресивните данъци (Австрия, Белгия, Германия, Дания, Латвия, Малта, Словакия, Финландия, Швеция); увеличение на добавките към доходите и целенасочени данъчни стимули, свързани със заемането на дадено работно място (Белгия, Испания, Латвия, Литва, Нидерландия, Франция, Словакия, Швеция); както и понижение на ставките на данъка върху дохода, често насочено към хората с ниски доходи (Австрия, Дания, Латвия, Литва, Люксембург, Обединеното кралство, Полша, Унгария, Финландия, Франция и Швеция). Други видове данъчни облекчения са насочени към насърчаване завръщането на майките на работното място (Малта) или към оказване на подкрепа на семействата (Австрия). С тези реформи стимулите за хората с ниски доходи се подобриха, но има още какво да се направи за постигането на засилено и балансирано участие на пазара на труда от гледна точка на нивото на уменията, пола (жените и по-специално тези, които се грижат за семейство, са изложени на особен риск от изключване) и възрастта.

³ Вж. доклада на Комисията в ЕПИВ от декември 2009 г.

Положението със заетостта на младите хора

През 2009 г. безработицата сред **младите хора** (на възраст между 15 и 24 години) нарасна драстично, което прави необходими по-активни действия на политическо равнище, по-специално посредством осигуряването на по-плавен преход между образованието и заетостта и на повече и по-качествено професионално образование и обучение, в това число и осигуряването на финансова подкрепа за дружествата на национално равнище и на равнище на ЕС. Системите за професионално образование и обучение могат да ограничат въздействието на кризата върху младите хора (Германия), като производствените стажове (Обединеното кралство, Финландия и Франция) могат да се превърнат в по-постоянен източник на професионално образование и обучение. **Схемите за субсидиране на заетостта** (България, Гърция, Италия, Обединеното кралство, Франция) оказват подкрепа при търсенето на работна ръка сред младите хора.

Сегментирането на пазара на труда представлява структурно предизвикателство в редица държави-членки и в периода на криза стана видно как произтичащите от него неблагоприятни последици от гъвкавите условия на труд засягат основно младите хора посредством все по-разпространеното използване на нетипични договори. Необходимо е да се положат сериозни усилия за намаляване на броя на учениците, напускащи преждевременно училище и на изолацията и дискриминацията на младите хора от мигрантски или малцинствен произход или на хората с увреждания. Налице е обаче напредък и редица скорошни инициативи са стъпки в правилна посока: предоставяне на гаранции за образование и обучение (Австрия, Германия), осигуряване на незабавна подкрепа на изложените на риск млади хора в центровете по заетостта (Дания), оказване на помощ на младите хора след загуба на работното място от страна на Фондацията по заетостта (Австрия) или предоставяне на услуги на нуждаещите се млади хора, които нито учат, нито работят (Малта, Словения).

Ситуацията на пазара на труда към днешна дата включва спешна нужда от прилагането на цялостни **стратегии за активно включване**, основани на балансиран и интегриран действия във всеки един от следните три основни аспекта: пазари на труда, благоприятстващи включването, достъп до качествени услуги и подходящо подходящо подпомагане. Данъчните реформи, в това число понижаването на данъчното облагане на трудовата дейност (вж. стр. 6), могат да спомогнат за включването в пазара на труда. Редица държави-членки въведоха положителни мерки, насочени към подпомагане на **лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда**: целево субсидиране на заетостта (Италия, Литва, Полша, Унгария, Франция, Швеция) и насърчаване на наемането на работа на хора с увреждания (Испания, Ирландия, Румъния). Допълнителните мерки включват повече и/или по-достъпни програми за обучение в повечето държави-членки и насърчаване на заетостта в социалната сфера или секторите с нестопанска цел (Австрия, Испания, Полша, Португалия, Словения) и на схемите за заемане на работни места, с цел намаляване на разходите за обезщетения (Латвия). Прякото създаване на работни места в публичния сектор бе предвидено само в няколко държави-членки (Испания, Кипър, Словакия, Унгария); това се дължи или на свиването на публичните разходи или на колебанията относно ефикасността на подобни мерки. Повечето държави-членки насочиха основно действията си към политиките в полза на групите от населението в неравностойно положение. При разрешаването на конкретните проблеми, пред които са изправени ромите и други подобни маргинализирани групи от населението, някои държави-членки следват „експлицитен, но не и изключващ“ подход. Важно е напредъкът, постигнат при прилагането на тези

политики (включително и взаимодействието им с основните политики), да бъде подложен на непрекъснат мониторинг и оценка.

До момента **по-възрастните работници** не са изложени на особен риск от изгубване на своята работа, но те изпитват съществени затруднения при завръщането си на пазара на труда. Редица държави-членки въведоха конкретни мерки в подкрепа на участието на по-възрастните работници в пазара на труда (Нидерландия, Полша, Португалия) и с цел насърчаване търсенето на по-възрастни работници (Нидерландия). Въпреки общото съгласие по отношение на необходимостта от избягване на ранното пенсиониране, изглежда някои страни отново биха се насочили към тази възможност. Това следва да се избягва посредством осигуряване на по-добри възможности за заетост за по-възрастните работници, подпомагане на повишаването на техните умения, което да улесни завръщането им на пазара на труда и предлагане на по-добри стимули за продължаване на работа чрез пенсионни схеми и други структури за данъчно облагане и социално осигуряване.

Въпреки глобалния спад в търсенето на нови работници, някои държави (Белгия, Германия, Литва, Финландия, Франция), в които има недостиг на работна сила и на квалифициран персонал, продължават активно да насърчават предлагането на работна ръка посредством **икономическа миграция**: конкретни мерки за привличане на висококвалифициран персонал (Германия, Литва, Финландия, Франция), опростяване на процедурите за удължаване на срока на валидност на визите и разрешителните за пребиваване (Португалия, Финландия) и издаване на специални визи и разрешителни за пребиваване за висококвалифицирани лица (Ирландия, Франция). Държавите-членки обаче трябва още по-активно да насочат усилията си към дългосрочната интеграция на мигрантите и техните потомци, които вече живеят в ЕС и сред които нивото на безработицата сериозно нарасна по време на кризата. Към настоящия момент политическите действия са насочени главно към повишаване на квалификациите и способстване на цялостната интеграция. Налице е необходимост от допълнителни действия, с които дружествата да бъдат насърчавани да наемат по-разнородна работна ръка, например посредством „харти за многообразието“ (Белгия, Германия, Испания, Франция).

Публичните служби по заетостта трябва да намерят разрешение на проблема с нарастващия брой безработни лица и тяхното модернизиране е ефикасен начин за справяне с новите предизвикателства. В тази връзка действително бяха предприети действия посредством организационни сливания/интензивно сътрудничество в областта на интеграцията и застрахователните услуги (Дания, Естония, Гърция, Нидерландия, Словения, Унгария, Финландия, Франция), нови видове доставки на услуги, съчетаващи интернет и персонални услуги (Естония, Гърция, Ирландия, Малта, Обединеното кралство/Шотландия, Румъния), специални консултантски услуги за дружествата във връзка с обучението на служителите и ранна инициативна намеса в случай на съкращения (Австрия, България, Дания, Естония, Ирландия, Малта, Нидерландия) и насоки за преквалификация на служители и работодатели (Белгия, Германия, Финландия, Ирландия, Люксембург, Обединеното кралство, Португалия). Някои публични служби по заетостта задълбочиха сътрудничеството си с частни агенции по заетостта (Австрия, Нидерландия, Франция). Тези подходи биха могли да стимулират провеждането на по-нататъшни реформи в други държави, а една по-системна оценка би предоставила повече информация относно това кои процедури и програми са най-ефективни и ефикасни, особено в периоди на нарастващи бюджетни ограничения.

Рязкото повишение на нивото на безработицата подложи на сериозно изпитание **системите за социална закрила**. Автоматично действащите стабилизатори спомогнаха за смекчаване на непосредствените социални последици от икономическия спад, макар и в различна степен в отделните държави-членки от ЕС: поради това някои държави установиха, че е необходимо да се промени срокът (Испания, Литва, Румъния, Чешка република), размерът (Белгия, България, Гърция, Финландия, Чешка република) или обхватът (Италия, Португалия) на обезщетенията или да се създадат нови или по-мощни схеми за подпомагане на доходите за тези хора, които не отговарят на условията за получаване на обезщетения за безработица (напр. Латвия, Франция). Освен за групата от населението, която отговаря на условията за получаване на обезщетения за безработица, някои държави-членки повишиха подпомагането на уязвимите групи от населението (Белгия, Кипър, Полша, Франция) и на пенсионерите с ниски доходи (Кипър, Румъния). Способностите за задоволяване на увеличаващото се търсене на социална сигурност се различават значително в отделните държави-членки; с времето това предизвикателство неминуемо ще нарасне и това подчертава необходимостта от устойчиви политики за стимулиране на трудовата активност.

Заетост на жените

Данните от пазара на труда за 2009 г. сочат, че като цяло жените не са били така сериозно засегнати от безработицата, както мъжете. В много държави-членки обаче продължава да се наблюдава висок дисбаланс между половете, с по-ниска заетост и по-високи нива на безработицата сред жените. Вследствие на кризата някои мерки, насочени към постигане на равенство между половете, бяха забавени или отменени, като не бяха предприети нови мерки с изключение на подпомагането на създаването на нови работни места в сектора на социалните грижи (Нидерландия, Обединеното кралство, Финландия). Интегрирането на принципа на равенство между половете следва да се прилага по-активно в политиките за заетостта, а именно при набелязването и изпълнението на политиките за възстановяване. Много държави-членки продължиха да насърчават **съчетаването** на професионалния, частния и семейния живот основно посредством подобряване на достъпа и/или качеството на детските заведения за малки деца или деца в предучилищна възраст, както чрез подпомагане за услугите, свързани с полагане на грижи за други зависими лица (Испания, Португалия). Направените наскоро реформи в областта на **отпуските и/или обезщетенията за майчинство** имат за цел да се насърчи участието/завръщането на жените на пазара на труда (Австрия, Германия, Унгария) и да се усъвършенстват правата на родителски отпуск/отпуск по бащинство или закрилата на ползващите отпуск работници (България, Нидерландия, Португалия). Настъпиха подобрения по отношение на правото на гъвкави условия на труд (Обединеното кралство, Румъния, Словакия, Унгария) и на закрилата на работещите при такива условия (Литва, Словакия). Независимо от това, че в повечето държави-членки не се обръща достатъчно внимание на **разликата в заплащането на жените и мъжете**, бяха предприети някои нови мерки: по-голяма прозрачност (Германия, Обединеното кралство), преразглеждане на схемите за оценка на работата (Белгия), провеждане на инспекции на труда и нови изследователски дейности (Нидерландия), както и нова тристранна стратегия (Финландия).

2.2. Подобряване на приспособимостта на работниците и предприятията

През последните две години държавите-членки съсредоточиха своето внимание върху развитието на подхода за гъвкава сигурност и започнаха изготвянето на цялостни механизми за постигане на гъвкава сигурност, които да са в съответствие с

индивидуалните структурни предизвикателства и изходни позиции. С настъпването на кризата необходимостта от приспособимост нарасна неимоверно и пренасочи вниманието към мерки, които способстват приспособяването към новия контекст в твърде кратък период от време. Основните мерки, които бяха предприети в тази връзка, представляват временно приспособяване към спада в производството посредством **гъвкави условия на труд**, преди всичко въвеждане на непълно работно време с цел предотвратяване на уволнения и загуба на човешки капитал⁴.

Под въздействието на огромния икономически натиск някои държави-членки въведоха или възнамеряват да въведат **задържане на ръста на заплатите в публичния сектор** (България, Гърция, Латвия, Литва, Румъния). В Нидерландия задържането на ръста на заплатите във всички сфери на икономиката в краткосрочен план бе компенсирано от понижаване на социалноосигурителните вноски.

Високият размер на непреките разходи за труд и на **данъчните ставки** е един от основните фактори, които възпрепятстват заетостта. Независимо от постигнатия през последните години напредък, средният размер на данъчните ставки върху разходите за труд в 27-те държави-членки на ЕС остана на нивото от 2000 г., т.е. приблизително 40½ %. Мерките, предприети за **намаление на данъчната тежест върху трудовата дейност**, включват понижаване на социалноосигурителните вноски (Белгия, България, Германия, Испания, Унгария, Финландия, Чешка република, Швеция) и промени в данъчната система за намаление на разходите за труд. С цел запазване на работните места и/или насърчаване наемаването на работа, в редица държави-членки **разходите за труд** бяха намалени за работниците с ниски доходи (Чешка република), МСП (Нидерландия), самостоятелно заетите лица (Словакия) или се прибягна до данъчни облекчения, които да стимулират безработните лица да започнат икономическа дейност (Португалия). Алтернативен подход, който бе изпитан в Швеция, дава възможност на работодателите да отсрочат с 12 месеца плащането на социалноосигурителните вноски и данъците, с цел улесняване на паричния поток и облекчаване на кредитните ограничения.

Сегментирането на пазара на труда продължава да бъде предизвикателство. Въпреки че през последните години няколко държави (България, Естония, Кипър, Литва, Португалия, Унгария) преразгледаха **законодателството за закрила на заетостта** в съответствие с подхода за гъвкава сигурност, налице е необходимост от повече действия за предотвратяване сегментирането на пазарите на труда, което представлява заплаха за функционирането на пазара на труда в дългосрочен план, и по-специално за конкретни уязвими групи от населението. Още през 2008 г. повечето държави-членки забелязаха спад в дела на срочните трудови договори, в това число и работата по правоотношения с агенции за временна заетост, тъй като традиционно кризата засяга първо тези трудови правоотношения. От настъпилото през 2009 г. развитие става ясно, че при сегментирането на пазара на труда механизмът за „гъвкавост“ засяга основно работниците на срочен трудов договор; това неравенство причинява вреди и води до неефективност, поради което се налага по-балансирано разпределение на гъвкавостта/сигурността между всички работници.

⁴ Повече информация за въвеждането на намалено работно време може да бъде намерена в документа на Комисията до Съвета по заетост, социални въпроси, здравеопазване и потребителски въпроси (вж. бележка под линия 1).

Недекларираната трудова дейност продължава да бъде характерна черта на пазара на труда; в редица държави-членки нейният дял е приблизително една пета от националната икономика и в тази връзка се предприемат определени действия. В Португалия неправомерните договори със самостоятелно заети лица подлежат понастоящем на строги санкции. Няколко държави-членки (България, Гърция, Кипър, Малта, Унгария) подобриха инспекционните си механизми и повишиха санкциите или въведоха успешно системи за предоставяне на ваучери (Белгия). Като цяло ангажиментът за превръщането на недекларираната трудова дейност в официална заетост се нуждае от полагането на сериозни усилия.

Нивото на **географската мобилност** в ЕС остава ниско. Само няколко държави-членки предприеха нови действия, които включват организиране на регионални панаири за работни места (България), осигуряване на специална подкрепа при преместване от един регион в друг (Германия, Испания, Литва), както и инвестиции в транспортна инфраструктура (Литва, Словакия). Стимулите за повишаване на трудовата мобилност като данъчни облекчения за хората, които пътуват ежедневно между дома и работното място, бяха увеличени в Австрия, Германия, Испания, Литва, Нидерландия и Словакия.

2.3. Увеличаване на инвестициите в умения и човешки капитал

Икономическият спад подчертава спешната необходимост от реформи в системите за образование и обучение, от повече инвестиции за повишаване квалификацията на работната ръка и от по-добро съответствие на образованието и уменията с потребностите на пазара на труда, както и по-голяма мобилност, напр. посредством по-добри езикови умения. В тази връзка повечето държави-членки са изправени пред редица структурни предизвикателства. Някои реформи бяха изготвени и изпълнени, но резултатите от тях са все още противоречиви и още много остава да бъде направено по отношение на политиките, насочени към насърчаване на растежа (в областта на образованието, иновациите и зелените технологии).

В редица държави-членки под формата на краткосрочни мерки бяха разгърнати стратегии за **повишаване на уменията**, често с подкрепата на ЕСФ. С цел запазване пригодността за заетост на работниците, **обучението на работното място** стана често срещана практика (Австрия, България, Гърция, Италия, Кипър, Люксембург, Малта, Обединеното кралство, Португалия, Швеция). Тези мерки дават най-добри резултати, когато са насочени към набелязване на нови работни места и на изискваните за тях умения. Редица държави-членки разработиха нови свързани с уменията стратегии, които са съобразени с **потребностите на пазара на труда** (Австрия, Белгия, Дания, Малта, Румъния, Словакия). Наред с това по-доброто сътрудничество между социалните партньори при определянето на бъдещите потребности и разработването на учебни програми бе засилено (Белгия, България, Малта, Словения), като при това социалните партньори играят ключова роля в някои държави-членки (България, Дания, Люксембург, Финландия).

Способността на отделните държави-членки да **прогнозират и предвидят потребностите от умения** е различна. С подкрепата на ЕСФ във Финландия бе разработена нова усъвършенствана система. Краткосрочните прогнози са необходими, за да се избегне възникването на проблеми. Някои държави-членки излагат интересни изследвания и подходи за предвиждане на уменията (анализи на пазара на труда, проучвания сред работодателите в Ирландия, Кипър, Литва, Румъния), често провеждани с помощта на ЕСФ. В бъдеще прогнозирането и предвиждането на

уменията следва да бъдат подобрени, като се вземе предвид и преценката на бъдещите потребности от страна на икономическия сектор и лицата, провеждащи обучения.

Някои държави-членки (Австрия, Белгия, Германия, Естония, Испания, Ирландия, Малта, Нидерландия, Португалия) изготвиха специфични планове за **придобиване на умения** в по-дългосрочен план. Налице е ясна тенденция за осигуряване на уменията преподаване и учение, особено в учебните планове на училищата. Изпълнението на Европейската квалификационна рамка (ЕКР), която насърчава по-голяма **прозрачност на квалификациите** въз основа на учебните резултати, навлиза в ключова фаза. Повечето държави-членки отбелязват значителен напредък в разработването на национални квалификационни рамки, които обхващат всички нива и видове образование и обучение, както и в приравняването на техните рамки към ЕКР до 2010 г. Някои държави-членки задълбочиха усилията си, насочени към улесняване на процеса на **валидиране на неформалното и самостоятелното учение** (Австрия, Ирландия, Испания, Литва, Люксембург, Нидерландия, Словения, Франция, Швеция)⁵. Някои държави предприеха инициативи за засилване на ролята на **висшето образование** за продължаването на професионално или личностно развитие на онези, които вече са част от работната сила (Белгия, Гърция, Италия, Литва, Нидерландия, Финландия). Висшите учебни заведения все още обаче се нуждаят от по-устойчиви стимули за разработване на по-гъвкави програми и присъствени схеми и за разширяване на възможностите за валидиране на вече придобитите знания.

Финансирането на ученето през целия живот е ключов аспект, особено в контекста на ограничаване на разходите както за публичния, така и за частния бюджет. Много държави-членки увеличиха разходите си за учене през целия живот по отношение на нискоквалифицираните и безработните лица. Някои предприеха мерки, за да спомогнат съчетаването на работа на непълнен работен ден и обучение (Белгия, Чешка република, Германия, Франция, Ирландия, Люксембург, Латвия, Португалия). Действията, насочени към обучението и преквалификацията на възрастните хора, включват и мерки, имащи за цел насочването на средства към висшето образование (Германия, Ирландия, Обединеното кралство). Въведени бяха и финансови механизми, които да подпомагат МСП при обучението на кадри. (Германия, Словения, Унгария).

2.4. Използване на финансовата подкрепа на ЕС в помощ на приоритетни действия

За да подпомогне държавите-членки да финансират антикризисни мерки с финансови средства на ЕС, насочени към подпомагане на населението, Комисията внесе изменение в условията по програмиране и управление на **Европейския социален фонд (ЕСФ)**, за да подобри неговата способност за изготвяне на програми и за насочването им към секторите и групите, които се нуждаят от подпомагане в най-голяма степен. Някои държави-членки (Австрия, Германия, Ирландия, Литва, Латвия, Нидерландия, Обединеното кралство, Унгария) се възползваха от възможността да внесат изменение в своите оперативни програми за адаптиране към кризата, докато други използваха вече съществуващата гъвкавост в програмите на ЕСФ, за да насочат интервенциите към засегнатите от кризата.

⁵ Вж. COM (2009) 640 от 24.11.2009 г.

Държавите-членки използваха ЕСФ и при изпълнението на приоритетите на **Европейския план за икономическо възстановяване (EERP)**, например за разширяване на обхвата на обезщетенията за безработица (Италия), за включване сред потенциалните бенефициери на ЕСФ на всички възрастови групи (Австрия), за удължаване на схемите за работа на непълнен работен ден (Германия, Гърция) и комбинирането им с обучения (Чешка република) или за увеличаване на помощта за бизнеса (Португалия). Други държави-членки внесоха изменения в своите програми на ЕСФ като предприеха краткосрочни антикризисни мерки, специално насочени към безработните, като прехвърляне на средства към действия, имащи за цел да спомогнат възможностите за наемане на работа на безработните (Обединеното кралство/Уелс), преориентиране на приоритетите към безработните (Ирландия) или приспособяване към сериозните социално-икономически промени, настъпили в конкретен регион (Испания/Навара). Полша промени критериите за подбор, за да гарантира достъпа на работници, работещи в сектори, които са особено засегнати от кризата, до проекти на ЕСФ.

Броят на заявленията, изпратени от държавите-членки до **Европейския фонд за приспособяване към глобализацията**, нарасна значително през 2009 г. (20 заявления, спрямо 5 през 2008 г.). Общо 12 държави, поискаха помощ за 24 300 работници, останали без работа в сектори като стоманената и автомобилната индустрия, производството, строителството и самолетостроенето на обща стойност от 152,7 млн. EUR.

3. ПЕРСПЕКТИВИ

Мерките, предприети от държавите-членки по отношение на заетостта в отговор на кризата, значително допринесоха за стабилизиране на икономиките и в повечето случаи ограничиха отрицателното въздействие върху заетостта през 2009 г. Много **предизвикателства** остава обаче да бъдат преодолени: кризата задълбочи **структурните проблеми**, особено риска от високи нива на дългосрочна и структурна безработица, от несъответстващи на потребностите на пазара умения и от изключването от пазара на труда на хората в най-неравностойно положение. Освен това **социалното и териториално сътрудничество в ЕС** е застрашено, тъй като кризата засегна отделните държави и региони по различен начин и в различна степен, което доведе до разминавания в резултатите на пазара на труда.

Предвид прогнозите за продължаващо покачване на нивата на безработицата и за недостиг от нови работни места през 2010 г., разгръщането на солидни мерки по отношение на заетостта в краткосрочен план остава от съществено значение. В тази връзка най-важно е постигането на **съгласуваност между краткосрочните мерки и дългосрочните структурни реформи**.

Прекаленото удължаване на срока на действие на мерките, предприети през последните месеци с цел справяне с кризата със заетостта, биха могли да окажат в дългосрочен план отрицателно въздействие върху производителността, функционирането на пазара на труда и бюджетното състояние на държавите-членки. Подобряването на сигурността на работното място, подпомагането на прехода и ограничаването на сегментирането на пазара на труда, както и запазването на бюджетно равновесие са от особена важност и подчертават необходимостта от цялостни ответни политически решения в съответствие с подхода за гъвкава сигурност. Поради това, предвид положителните признаци за

умерен подем на икономическата дейност през 2010 г., от ключово значение през идните месеци ще бъде определянето на момента и начина за **постепенно преустановяване на кризисните мерки**. Преждевременното преустановяване на мерките за стимулиране би могло да има негативно въздействие върху заетостта и търсенето на работна ръка, а прекалено късното им преустановяване би могло да има негативно отражение върху процеса на възстановяване и да изложи на риск средносрочните цели за растеж поради забавяне в спада на безработицата, ниска производителност или неустойчиво състояние на бюджета.

Въпреки че разликите в ограниченията и в положението налагат използването на различни стратегии, държавите-членки имат редица **общи политически цели в областта на заетостта**: необходимо е да се преодолее тенденцията за високи нива на безработицата и да се предотврати превръщането ѝ в структурна безработица; преходите от едно работно място на друго, и по-специално постигането на съответствие между уменията и изискванията на работното място, трябва да бъдат подобрени; младите хора и останалите засегнати от кризата лица се нуждаят от устойчива подкрепа; повишаването на уменията трябва да бъде по-тясно свързано с изискванията на пазара на труда; участието на пазара на труда на жените, по-възрастните работници и имигрантите трябва да бъде засилено. За постигането на тези цели е необходимо използването на **координиран подход в Европа**, който предполага активното участие на социалните партньори.

В този контекст могат да се определят **три основни типа предизвикателства**, пред които са изправени в бъдеще политиките в областта на заетостта, към които трябва да се пригледат кризисните мерки в рамките на текущите структурни реформи:

- **Необходимост от укрепване на съществуващите кризисни мерки**. Пред това предизвикателство ще се изправят основно, макар и не изключително, тези държави-членки, в които безработицата се очаква да нарасне значително през идната година. В този случай от основно значение е **подобряването на ефективността** на тези мерки. По-конкретно въвеждането на намалено работно време може да продължи да бъде временно обосновано за устойчивите работни места, при условие че безработицата продължи да нараства, като критериите за допустимост трябва да бъдат по-стриктни, отколкото критериите, прилагани през 2009 г. Схемите, които могат да смекчат социалните последици от кризата в краткосрочен план, да позволят на предприятията да спестят доста разходи по назначаването и уволняването на служители и да предотвратят загубата на специфичен за предприятието човешки капитал, биха могли да доведат до прекалено нарастване на персонала в дългосрочен план и да забавят нужното реструктуриране. Държавите-членки, изправени пред нарастваща безработица, следва да разгледат и възможността за отделяне на повече внимание на други мерки, които са с доказано благоприятно въздействие върху пазарите на труда, особено чрез подобряване на **възможностите на публичните служби по заетостта** за прилагането на по-индивидуален подход при оказването на помощ на хората, намиращи се пред съкращение и търсещи работа. Освен това редица временни мерки, въведени по време на кризата, биха могли да бъдат повод за започване на по-устойчиви структурни реформи за подобряване на **ефикасността и ефективността на конкретни институции на пазара на труда**. Такъв е например случаят с промени, въведени в някои държави във връзка с разработването на осигурителните схеми за безработица или на активните политики на пазара на труда (АППТ). И на последно място — краткосрочните мерки в съответствие с подхода за гъвкава сигурност, в това число и

целесъобразни стимули за заетост, могат да бъдат основно средство за справяне със сегментирането на пазара на труда.

- **Необходимост от преориентиране на кризисните мерки.** Пред това предизвикателство ще са изправени основно държави, в които необходимостта от фискално консолидиране е особено належаща. В този случай от основно значение е **намаляването на опасностите, свързани с липсата на професионална активност и безработицата** (преди всички с цел повишаване участието на жените на пазара на труда), и гарантиране на сигурност на доходите на най-нуждаещите се и на лицата, в процес на преход. Факт е също така, че макар вредните пасивни мерки, въведени през предходните рецесии, следва да се избягват (ранно пенсиониране, прибегване към обезщетения за инвалидност и болест), мерките за подпомагане на доходите оказаха помощ на нуждаещи се от началото на кризата и следователно допринесоха за предотвратяване на бедността. Опитът показва освен това, че за хората, които са най-отдалечени от пазара на труда, е изключително трудно да се възползват ефективно от активни мерки като обучения и професионални консултации. Държавите-членки следва също така да разгледат възможността за подобряване на **вътрешната и външната гъвкавост**. **Справянето с нарастващото сегментиране на пазара** е приоритет, с който се цели подобряване на положението на работещите на нетипични договори, които често са обхванати в недостатъчна степен от системите за осигуряване при безработица и активните политики на пазара на труда (тъй като предоставянето им обикновено е свързано с получаването на обезщетения). Крайната цел е пренасочване на вниманието от закрилата на заетостта към сигурността на пазара на труда.

- **Необходимост от преустановяване на кризисните мерки.** Пред това предизвикателство ще се изправят държави, в които положението от гледна точка на икономиката и заетостта е най-благоприятно и където акцентът може да бъде поставен изцяло върху **структурните реформи**. В този случай мерките, насочени към дългосрочна реформа на пазара на труда, ще бъдат подложени на допълнителен натиск, поради по-високия брой безработни лица; подобряването на ефективността на тези мерки ще бъде от изключителен приоритет. Налице е необходимост от прилагането на вдъхновените от гъвкавата сигурност реформи за подобряване на гъвкавостта и сигурността на пазарите на труда, сред които постигането на баланс между закрилата на заетостта и сигурността на пазара на труда, преодоляването на несъответствията между възникващите потребности на пазара на труда и наличните към момента умения, насърчаването на трудовата мобилност между региони и професии и подобряването на съответствието между размера на заплатите и развитието на производството. Крайната цел е **повишаване на устойчивостта на икономиката** по отношение на бъдещи секторни или специфични за дадена държава сътресения.