

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Страсбург, 23.11.2010 г.
COM(2010) 682 окончателен

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

**Програма за нови умения и работни места:
европейският принос за постигане на пълна заетост**

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

Програма за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост

ВЪВЕДЕНИЕ

Като си постави за цел да постигне 75-процентно равнище на заетост на жените и мъжете между 20 и 64-годишна възраст до 2020 г., Европейският съюз пое амбициозен ангажимент за подпомагане на устойчивостта на европейския социален модел, системите за социална сигурност икономическия растеж и публичните финанси.

Изминаването на пътя, който ни дели от постигането на тази цел, няма да е лесна задача. Кризата понижи равнището на заетост до 69 %, а нивото на безработицата достигна 10 %; ако предположим, че пазарът на труда се стабилизира в периода 2010—2011 г., за да постигнем до 2020 г. 75-процентно равнище на заетост, ще имаме нужда от среден годишен ръст на заетостта от малко повече от 1 % годишно. Поради спада в раждаемостта, населението на ЕС в трудоспособна възраст (15—64 години) ще започне да намалява още през 2012 г., дори и имиграционният поток да се запази. Наличието на квалифицирана работна ръка е основна предпоставка за развитието на конкурентоспособна, устойчива и иновативна икономика в съответствие с целите, заложи в стратегията „Европа 2020“. Във време на бюджетни ограничения и невидан досега глобален конкурентен натиск, на политиките на ЕС в областта на заетостта и уменията, които подпомагат прехода към екологична, „интелигентна“ и иновативна икономика, трябва да се отдава приоритетно значение.

ЕС може да посрещне тези предизвикателства и значително да повиши равнището на заетост особено сред жените, младежите и по-възрастните работници, **но само ако предприеме решителни действия, съсредоточени върху четири ключови приоритета:**

- **На първо място — по-добре функциониращи пазари на труда.** Структурните, постоянно високи равнища на безработица представляват неприемлива загуба на човешки капитал: те обезсърчават работниците и водят до преждевременно оттегляне от пазара на труда и до социално изключване. Политиките за съчетаване на гъвкавост и сигурност са най-доброто средство за модернизиране на пазарите на труда: те трябва да бъдат преразглеждани и приспособявани към контекста след периода на кризата, за да се ускори темпът на реформите, да се намали сегментирането на пазара на труда, да се подкрепи равенството между половете и да се извлече полза от прехода.
- **На второ място — по-квалифицирана работна ръка,** която е в състояние да допринася и да се приспособява към технологичните промени благодарение на нови форми на организация на труда. Това представлява сериозно предизвикателство предвид бързата промяна в търсените умения и постоянното несъответствие между уменията и изискванията на пазара на труда в ЕС. Инвестирането в системите на

образование и обучение, прогнозирането на търсените умения и услугите за осигуряване на съответствие и професионално ориентиране са от основно значение за повишаване на производителността, конкурентоспособността, икономическия растеж, а оттам и на заетостта. ЕС пое ангажимент да подобри нивото на образование, като намали делът на преждевременно напускащите училище до 10 % или по-малко и като увеличи делът на завършващите висше или равностойно образование до най-малко 40 % до 2020 г. Потенциалът на осъществяваната в рамките на ЕС мобилност и на миграционните потоци от трети държави не се използва в пълна степен и не е достатъчно съобразен с потребностите на пазара на труда, въпреки съществения принос от страна на мигрантите в полза на заетостта и растежа.

- **На трето място — по-високо качество на работните места и по-добри условия на труд.** По отношение на заетостта не може да се прави компромис между качество и количество: в ЕС висококачествените работни места вървят заедно със също толкова висока производителност на труда и участие на пазара на труда. Необходимо е условията на труд и физическото и психическото здраве на работниците да се вземат предвид, за да се отговори на потребностите на професионалната кариера в наши дни, която се характеризира с повече преходи между работни места, които се характеризират с по-голяма динамичност, по-високи изисквания и нови форми на организация на труда.
- **На четвърто място — по-стабилни политики за насърчаване създаването на работни места и търсенето на работна ръка.** Не е достатъчно да се гарантира, че хората остават активни и придобиват нужните умения, за да си намерят работа: възстановяването трябва да се базира на растеж, благоприятстващ създаването на работни места. Трябва да се създадат благоприятни условия за създаването на повече работни места, в това число и в дружества, функциониращи на базата на високи квалификации и на основани на интензивна научноизследователска и развойна дейност бизнес модели. Селективното намаляване на несвързаните с трудовото възнаграждение разходи за труд или целевото субсидиране на заетостта могат да стимулират работодателите да наемат трайно безработни лица и други работници, напуснали пазара на труда. Изработването на политики, които позволяват използването на ключовите източници за създаване на работни места и насърчаването на предприемачеството и самостоятелната заетост, също са от основно значение за повишаване на равнището на заетост.

Държавите-членки носят основна отговорност за постигането на тези цели и за разработването на нужните за това инструменти, в съответствие с Договора и принципа на субсидиарност. Постигането на целта от 75-процентно равнище на заетост на мъжете и жените в ЕС до 2020 г. може да се осъществи, само когато се съчетаят всички усилия и инструменти. **Настоящата водеща инициатива „Програма за нови умения и работни места“ представя с 13 ключови действия, съчетани със съпътстващи и подготвителни мерки,** евентуалния принос на ЕС към тези съвместни усилия като част от стратегията „Европа 2020“. В рамките на процеса на разширяване на ЕС и на европейската политика за съседство Комисията ще следи и за това в съответните държави да се работи за постигането на целите на настоящата програма.

ПРИОРИТЕТИТЕ НА ПРОГРАМАТА

1. НОВ ИМПУЛС ЗА СЪЧЕТАВАНЕТО НА ГЪВКАВОСТ И СИГУРНОСТ: НАМАЛЯВАНЕ НА СЕГМЕНТИРАНЕТО И НАСЪРЧАВАНЕ НА ПРЕХОДА

Извлечени поуки: политиките за съчетаване на гъвкавост и сигурност позволиха да се устои на кризата, но най-уязвимите групи от населението бяха най-сериозно засегнати

През декември 2007 г. Съветът прие общите принципи на ЕС за съчетаване на гъвкавостта и сигурността, в това число и неговите четири компонента като средство за модернизиране на пазарите на труда и за насърчаване на работата чрез нови форми на гъвкавост и сигурност¹. За да повишат приспособимостта, заетостта и социалното приобщаване, държавите-членки бяха призовани да разработят свои собствени национални модели за съчетаване на гъвкавост и сигурност и да подготвят заедно със социалните партньори стратегии за реформа на своите пазари на труда. Оттогава насам кризата постави на изпитание националните стратегии за реформа и съчетаването на гъвкавост и сигурност; поуките от последните две години са едновременно окуражителни и тревожни².

От една страна, доказателствата сочат, че политиките за съчетаване на гъвкавост и сигурност помогнаха да се устои на кризата. Много държави-членки въведоха временно нови публично финансирани схеми за непълно работно време или повишиха равнището, обхвата и продължителността на вече съществуващите схеми и улесниха достъпа до тях. Като повишиха своята вътрешна гъвкавост, държавите-членки успяха да намалят спада в растежа на заетостта в периода между 2008 и 2009 г. със средно 0,7 процентни пункта годишно. Така дружествата успяха да предотвратят загубата на специфичен за всяка фирма човешки капитал и да ограничат разходите по повторно наемане на работа, а последиците от понесените от работниците трудности бяха редуцирани.

Наред с това някои държави-членки укрепиха своите системи за осигуряване при безработица (като преразгледаха нивото на обезщетенията и тяхната продължителност и разшириха обхвата им с нови групи от населението). Броят на активните мерки на пазара на труда се увеличи, като към тях се прибавиха мерки за стимулиране на започването на бизнес и програми за обучения или придобиване на професионален опит. Обществените служби по заетостта оказваха по целенасочено съдействие за намиране на работа за определени групи от населението като младежите, имигрантите, работещите на краткосрочни трудови договори, наскоро съкратените лица или лицата, които не получават обезщетения. В някои държави службите по заетостта увеличиха своя персонал с 10 % или повече, за да отговорят на потребностите на все по-големия брой търсещи работа лица.

От друга страна, кризата очерта спешната необходимост от продължаване на реформите на пазара на труда, без да се ограничава обхвата на консенсуса и доверието

¹ Заключение на Съвета, озаглавени „Към общи принципи на съчетаване на гъвкавост и сигурност“, 5—6 декември 2007 г. (документ 16201/07).

² Заключение на Съвета, озаглавени „Съчетаване на гъвкавост и сигурност по време на криза“, 8 юли 2009 г., (документ 10388/09).

между социалните партньори — ключово условие за разработването на успешни политики за съчетаване на гъвкавост и сигурност. Политиките за ограничаване на сегментирането се оказаха недостатъчни: младежите, работещите на временен договор лица и мигрантите бяха сред най-тежко засегнати от рецесията. Равнището на безработицата сред младите хора (до 25 години) се повиши с 5,8 процентни пункта от март 2008 г. насам и достигна 20 %, докато процентът на безработица при работниците на възраст между 25 и 64 години нарасна само наполовина и в момента е 8,3 %. В разгара на рецесията броят на загубените работни места при работещите на временен трудов договор бе почти четири пъти по-висок, отколкото при хората на постоянен трудов договор. Безработицата нарасна рязко и сред мигрантите.

Кризата показва и колко трудно е да се изпълняват действително интегрирани политики. Така например схемите за непълно работно време не бяха допълвани достатъчно често от възможности за обучение за работещите. Дори и в държави-членки, в които се предлагаха допълнителни мерки за стимулиране на обучението, недостатъчно потенциални бенефициери са се възползвали от възможността за преквалификация.

Нов импулс: укрепване на компонентите на съчетаването на гъвкавост и сигурност и подобряване на нейното прилагане

Общите принципи на ЕС за съчетаване на гъвкавост и сигурност са добре балансирани и всеобхватни; те остават валидни и в наши дни. Четирите компонента на съчетаването на гъвкавост и сигурност (гъвкави и надеждни договорни отношения, активни политики на пазара на труда, учене през целия живот и модерни системи за социална закрила) трябва обаче да се укрепят, за да се гарантира, че в контекст след период на криза държавите ще фокусират своето внимание върху най-ефикасните от икономическа гледна точка реформи, като в същото време подобряват гъвкавостта и сигурността.

Националните модели на съчетаване на гъвкавост и сигурност на държавите-членки могат да бъдат укрепени и адаптирани към новия социално-икономически контекст посредством постигането на нов баланс между четирите компонента на съчетаването на гъвкавост и сигурност и във времевата последователност на различните политики. Необходимо е институциите от сферата на пазара на труда да бъдат укрепени, за да се гарантира, че работещите извличат полза от прехода между различни работни места, професии, сектори или трудови статуси. Извличането на полза от прехода е от основно значение за осигуряването на необходимата сигурност на работещите, за да приемат те да бъдат мобилни и добре да се приспособят към мобилността. И на последно място — изпълнението на политиките и тяхното управление трябва да дадат възможност за подобряване на тяхната координация и на участието на социалните партньори и останалите заинтересовани страни.

1.1. Приоритети, насочени към укрепване на четирите компонента на съчетаването на гъвкавост и сигурност

За да укрепи реформите и модернизирането на пазара на труда, като стъпва на общите принципи на ЕС, **Комисията предлага следните ключови политически приоритети, насочени към укрепване на четирите компонента на съчетаването на гъвкавост и сигурност, в партньорство с държавите-членки и социалните партньори:**

Гъвкави и надеждни договорни отношения:

- *фокусиране върху намаляването на сегментирането на пазара на труда.* Възможно е да се разгледат различни възможности, които да са в съответствие с националния контекст, като децентрализиране на колективното договаряне или преразглеждане на съществуващите договорни отношения. Въпреки че в някои случаи е възможно да има необходимост от по-голямо разнообразие от договори, за да се отговори на териториалните и секторните особености в силно сегментираните пазари на труда, един възможен предмет на обсъждане би било разширеното използване на безсрочните договорни отношения с предвиждане на достатъчно дълъг пробен период и постепенно повишаване на правата на закрила, достъпа до обучение, ученето през целия живот и професионалното ориентиране за всички заети лица. Това би позволило да се ограничи съществуващото разделение между работещите на временен и на постоянен трудов договор.
- *отделяне на по-голямо внимание на вътрешната гъвкавост във време на икономически спад.* И ако по време на икономическия цикъл от значение са както вътрешната, така и вътрешната гъвкавост, то вътрешната гъвкавост може да помогне на работодателите да приспособят наличната работна ръка към временния спад в търсенето, без това да доведе до загуба на работни места, които са перспективни в дългосрочен план. По този начин работодателите имат възможността да съхранят уменията на работниците, притежаващи специфични за фирмата квалификации, които ще се ценят високо, когато започне възстановяването на икономиката. Сред различните форми на вътрешна гъвкавост са адаптирането на организацията на труда или на работното време (като например схеми за непълно работно време). Гъвкавостта позволява също така на мъжете и жените да съчетават работата с ангажиментите им за полагане на грижи за други хора, като засилва, по-конкретно, приноса на жените към официалната икономика и към растежа, посредством полагането на платен труд извън дома. Независимо от значението, което има вътрешната гъвкавост, външната гъвкавост продължава да бъде много важен фактор при извършването на необходимите структурни корекции, за да се постигне ефективно преразпределяне на ресурсите.

Всеобхватна стратегия за учене през целия живот:

- *подобряване на достъпа до учене през целия живот,* за да се помогне на хората да намерят работа в сектори с висока добавена стойност и в професии, печелещи все по-голяма популярност, като създаването в рамките на политиките за „устойчив растеж“, политиката и законодателството в областта на равните възможности, както и работните места в здравния сектор. По-гъвкавите модели на обучение могат да улеснят прехода между етапите на работа и учене, включително посредством разделение на програмите за обучение на модулен принцип. Тези модели би трябвало също така да позволят валидирането на неформалното и самостоятелно учене, да се базират на учебните резултати и да дават възможност за интегриране на системите за учене и професионално ориентиране. *усвояване на целеви походи по отношение на най-уязвимите работници,* по-специално нискоквалифицираните, безработните, младите и по-възрастните работници, хората с увреждания, хората с психични разстройства или малцинствените групи като мигрантите и ромите: Публичните служби по заетостта (ПСЗ) следва да предоставят професионално ориентиране и целеви и адаптирани програми за обучение и придобиване на

професионален опит. Специфичен приоритет следва да се даде на i) усъвършенстването на уменията на по-възрастните работници, които са особено уязвими от икономическото реструктуриране, ii) придобиването на нови умения от страна на родители, които се завръщат на работа след период, посветен на грижи за членове на семейството, и iii) придобиването на нови умения от страна на работници от производствената сфера, с оглед на прехода им към работа в сферата на екологичната икономика.

- засилване на участието на заинтересованите страни и на социалния диалог *при изпълнението на действията в рамките на програмата за учене през целия живот*. Партньорствата, сключени на регионално и местно равнище между публичните служби, институциите в областта на образованието и обучението и работодателите, дават възможност за ефективно определяне на потребностите от обучение, подобряване на адекватността на образованието и обучението и улесняване на достъпа на отделните хора до допълнително образование и обучение. Диалогът между социалните партньори е особено важен, когато става въпрос за ефективни схеми за поделение на разходите, за възможността за учене на работното място и за насърчаване на сътрудничеството между организациите от публичния сектор и бизнеса.
- *установяване на ефективни стимулиращи мерки и схеми за споделяне на разходите*, с цел увеличаване на публичните и частните инвестиции в продължаващото обучение на работната ръка и повишаване на участието на работещите в процеса на учене през целия живот. Тези мерки биха могли да включват: схеми за данъчни облекчения, програми за предоставяне на ваучери за обучение, предназначени за определени групи от населението, и сметки за обучение или други схеми, чрез които работниците могат да натрупват както време за обучение, така и финансови средства. И въпреки че тези мерки следва да отговарят на правилата за държавната помощ на ЕС, държавите-членки могат да се възползват от възможностите, предоставяни от Общия регламент за групово освобождаване — Регламент (ЕО) № 800/2008.

Активни политики на пазара на труда (АППТ)

- *адаптиране на набора от АППТ и тяхната институционална рамка с оглед ограничаване на риска от трайна безработица*. Държавите-членки отбелязаха значителен напредък по отношение на този аспект от съчетаването на гъвкавостта и сигурността: благодарение на Европейската стратегия за заетост АППТ са доста подобри и солидни, отколкото преди десет години. Много аспекти обаче могат да бъдат подобрени: например в областта на индивидуалните професионални консултации, съдействието за намиране на работа, мерките за подобряване на уменията и на пригодността за заетост. Ефективността на разходите за АППТ и обвързването на обезщетенията за безработица с участието в АППТ са също две сфери, на които трябва да се отдели допълнително внимание. Тези мерки, свързани с предлагането на работна ръка, могат да се окажат недостатъчни, ако темпът на създаване на работни места бъде намален: те следва да бъдат допълнени от мерки, свързани с търсенето на работна ръка, като например ефикасни от икономическа гледна точка субсидии за целенасочено наемане на работа. За да се ограничи до минимум тежестта върху публичните финанси, тези субсидии следва да се фокусират върху нетния брой на новосъздадените работни места и върху

работниците, които трудно успяват да намерят работа, като тези с ниски квалификации и малък професионален опит.

Модерни системи за социална сигурност:

- *реформиране на системите за получаване на обезщетение за безработица, така че тяхното равнище и обхват да се приспособяват по-лесно по време на икономическия цикъл (а именно във време на криза да се предлагат повече средства, а в благоприятна икономическа конюнктура — по-малко).* Това би укрепило ролята на обезщетенията като автоматични стабилизатори, като по-скоро насърчават сигурността на доходите и необходимостта от стабилност, отколкото мерките за стимулиране на търсене на работа по време на криза, и обратното по време на икономически възход. С постепенното възстановяване на пазарите на труда държавите-членки следва да обмислят възможността от намаляване на временното удължаване на обезщетенията и на продължителността на осигуряването при безработица, въведено по време на рецесията, за да се избегне отрицателното въздействие върху мерките за стимулиране на повторното наемане на работа. Преразглеждането на помощите, отпускани на безработните и работещите с цел подобряване на финансовите стимули за приемане на дадена работа, следва да бъде съчетано с мерки за насърчаване на готовността за включване в обучение и други механизми за активизиране, като в същото време се следи за това помощите да продължат да допринасят за намаляване на бедността на хората, които продължават да са без работа.
- *подобряване на социалната закрила за работниците, които са най-сериозно изложени на риск от безработица, като работниците на срочен договор, младежите на първо работно място и самостоятелно заетите.* Това може да бъде постигнато, при необходимост, посредством разширяване на обхвата на системите за получаване на обезщетение за безработица и повишаване на други социалноосигурителни права (родителски отпуск и други права за съчетаване на личния и професионалния живот, отпуск по болест, помощи за инвалидност и др.); нивото на обезщетенията за безработица следва да бъде пропорционално на професионалния път на всяко лице.

пнеразглеждане на пенсионната схема, с което да се гарантира, че хората с пропуски в пенсионните вноски поради периоди на безработица, болест или полагане на грижи за други хора или краткосрочни трудови договори, ще получат адекватни и устойчиви пенсии. Пенсионните реформи следва да бъдат съпътствани от политики, които улесняват прехода на пазара на труда на по-възрастните хора, и по-специално прехода от безработица към трудова заетост.

1.2. Приоритети, насочени към укрепване на прилагането, наблюдението и управлението на съчетаването на гъвкавост и сигурност

Европейските социални партньори подкрепиха приемането на общите принципи на съчетаването на гъвкавост и сигурност и подчертаха значението на подход, обединяващ външното и вътрешното съчетаване на гъвкавост и сигурност. Макар че в много държави социалните партньори взеха участие в прилагането и наблюдението на националните подходи за съчетаване на гъвкавост и сигурност, налице е необходимост от задълбочаване на консултациите и диалога: политиките за съчетаване на гъвкавост и сигурност могат да се увенчаят с успех, само ако социалните партньори се ангажират изцяло с реформирането на пазара на труда.

Както вече бе упоменато в документа „За Акт за единния пазар“³ и във водещата инициатива, озаглавена „Индустриална политика за ерата на глобализацията“⁴, Комисията отново се допитва до европейските социални партньори за изготвяне на рамка на ЕС за реструктуриране, за да се насърчи преходът от действия, представляващи просто реагиране на настъпилите събития, към по-изпреварващи стратегии и да се гарантира нейното пълно прилагане. Изпреварващите стратегии дават възможност да се вземат предвид потребностите, порождащи се от прехода към икономика с ниско съдържание на въглеродни емисии и от сектори със структурен свръхкапацитет. Те могат да допринесат и за предотвратяване на социалния конфликт чрез основаното на преговори управление на реструктуриранятия, например посредством разработването на професионални обучения и провеждане на икономическо преориентиране.

Една от ключовите поуки от последните две години е значението, което имат институциите от сферата на пазара на труда. Службите по заетостта и по-конкретно публичните служби по заетостта могат да играят ролята на агенции за преход, като подобряват предоставянето на услуги. Въпреки че понастоящем те имат за задача да отговарят на потребностите на безработните лица, службите по заетостта могат да играят по-всеобхватна роля на доставчици на услуги през целия живот, като предоставят услуги в областта на оценката на уменията, изготвянето на профили, осигуряването на обучения, индивидуалното професионално ориентиране и консултирането на заинтересованите лица (работниците и работодателите), осигуряването на съответствие между уменията на хората и характеристиките на работното място и предоставянето на услуги на работодателите, както и подпомагането на хората, които са най-отдалечени от пазара на труда, да се справят с предизвикателствата, пред които са изправени. Службите по заетостта следва да насърчават и партньорствата между различните служби (службите по заетостта от публичния, частния и третия сектор), доставчиците на образование и обучение, неправителствените организации и службите за социална сигурност.

И на последно място, изпълнението на солидни политики за съчетаване на гъвкавостта и сигурността налага извършването на системно и ефикасно наблюдение на напредъка на държавите-членки. След приемането на общите принципи, Комитетът по заетостта разработи аналитична рамка, включваща широк набор от показатели. На базата на тази рамка Комисията ще провежда редовно наблюдение и оценка на политиките за съчетаване на гъвкавостта и сигурността в ЕС.

Съчетаване на гъвкавост и сигурност — ключови действия 1—3:

1. Разработването на общ подход между институциите на ЕС, държавите-членки и социалните партньори трябва да даде нов импулс в съчетаването на гъвкавостта и сигурността. Въз основа на общите принципи за съчетаване на гъвкавостта и сигурността в ЕС, приоритетите, предложени в настоящата водеща инициатива, определят условията за провеждане на **широк дебат по въпроса за укрепването на четирите компонента на съчетаването на гъвкавост и сигурност** (например относно безсрочните договорни отношения или реформата на системите за получаване на обезщетение). Тези приоритети биха могли да бъдат обсъдени в началото на 2011 г. по

³ COM(2010) 608, 27.10.2010 г.

⁴ COM(2010) 614, 28.10.2010 г.

време на **Конференцията на заинтересованите страни по въпросите на съчетаването на гъвкавост и сигурност**, организирана от Комисията с държавите-членки, Европейския парламент и социалните партньори. Консенсусът относно ключовата роля на съчетаването на гъвкавост и сигурност за постигането на целта за заетостта, заложена в стратегията „Европа 2020“, следва да бъде консолидиран през първата половина на 2012 г. в съобщение относно нов импулс за съчетаването на гъвкавост и сигурност.

2. Ключовото значение, което има придобиването на умения и компетентности през целия професионален живот, налага разработването на всеобхватни стратегии за **учене през целия живот, и по-специално нов подход при обучението за възрастни, основан на общи принципи** като споделена отговорност и партньорство, ефективни финансови механизми, гъвкави учебни програми и качествено първоначално образование и продължаващо обучение, ориентирано към потребностите на учащите. Въз основа на постигнатия по време на процеса от Копенхаген напредък, през 2011 г. Комисията ще представи Съобщение относно **изпълнението на стратегиите за учене през целия живот и развиването на компетентностите, Наръчник за европейска политика**, в който се определя рамка за изпълнението на програмата за учене през целия живот, и обновен **план за действие за ученето за възрастни**.

3. Комисията предлага да проведе през 2011 г. **тристранен социален форум**, за да повиши участието и ангажираността на социалните партньори в изпълнението на Програмата за нови умения и работни места на равнището на ЕС. На форума ще бъдат обсъдени изпълнението на програмата и по-специално политиките за съчетаване на гъвкавост и сигурност, преди провеждането на тристранната среща на върха по социалните въпроси, която предхожда пролетното заседание на Съвета в рамките на европейския семестър.

Съпътстващи и подготвителни мерки:

В допълнение към тези ключови действия, за да укрепи механизмите на управление и изпълнение и да подкрепи държавите-членки, Комисията възнамерява:

- да въведе от 2011 г. **всеобхватна методология за наблюдение** на постигнатия от държавите-членки напредък при прилагането на принципите за съчетаване на гъвкавостта и сигурността, въз основа на текущата работа в рамките на Комитета по заетост.
- да установи до края на 2011 г. **партньорство между службите по заетостта** в публичния, частния и третия сектор, за да насърчи провеждането на стратегически диалог на равнището на ЕС, което да позволи извличането на полза от прехода. Партньорството ще осигури наред с това и финансиране в малък мащаб на проектите за най-добри практики; оценените и изпитани добри практики ще бъдат разпространени с помощта на нов уебинструмент.
- да постави през 2011 г. началото на **консултация със социалните партньори относно създаването на европейска рамка за реструктуриране**.

2. ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ХОРАТА НА УМЕНИЯТА, НЕОБХОДИМИ ЗА ЗАПОЧВАНЕ НА РАБОТА

Осигуряването на съответствие между предлагането на умения и търсенето на пазара на труда продължава да бъде предизвикателство

В публикуваното през 2008 г. съобщение на Комисията „Нови умения за нови работни места“, последвано от две заключения на Съвета и от доклад на независими експерти, прогнозирането и осигуряването на съответствие на уменията с потребностите са определени като основен приоритет на ЕС⁵. През май 2009 г. държавите-членки договориха „Стратегическа рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението“, в която се разглежда въпросът с развиването на уменията на гражданите от всички възрасти и тяхното участие в процеса на учене през целия живот.

Кризата очерта значимостта на предизвикателството: тя ускори темпа на икономическото реструктуриране и много работници в западащи сектори останаха без работа, тъй като не разполагат с уменията, търсени в секторите, бележещи подъем. Първите признаци за икономическо възстановяване са понастоящем съпроводени от трудности при наемането на висококвалифициран персонал.

Дългосрочните перспективи също изтъкват важното място, което заемат уменията. Очаква се броят на работните места в ЕС, заемани от висококвалифициран персонал, да нарасне с 16 милиона до 2020 г., а броят на работните места, заемани от нискоквалифицирани работници, да се понижи с близо 12 милиона. Твърде много хора не разполагат с нужните умения, за да могат да отговорят на изискванията на пазара на труда; възрастните хора с ниско образование имат седем пъти по-малко шанс да се включат в продължаващо образование и обучение, отколкото тези с висока степен на образование, и вследствие на това са изправени пред все по-нарастваща трудност при приспособяването си към нововъзникващите и развиващи се потребности от умения.

Сериозният недостиг на квалифицирани специалисти и на специфични за дадено работно място управленски и технически умения възпрепятства постигането на целите на Европа за устойчив растеж. Такъв е случаят и с недостига, установен в сфери от ключово значение за иновациите, и по-специално науката, технологиите, инженерството и математиката. В автомобилния сектор и корабостроенето например търсенето на хибридни автомобили и офшорните инвестиции в устойчива енергетика вече изисква много умения, с които понастоящем работещите в този сектор лица не разполагат. В действителност Европа ще трябва да направи значителни инвестиции в екологични умения, за да може да реализира амбициозното си желание да разполага до 2020 г. с 3 милиона работници в сферата на екологичната икономика. До 2015 г. недостигът на специалисти от областта на ИКТ се очаква да бъде в размер на 348 000—700 000 души, което не само ще е в ущърб на самия сектор, но и на внедряването на ИКТ във всички сектори на икономиката. Освен това 30 % от европейците използват рядко или никога не са ползвали интернет, което съществено ограничава техните възможности за намиране на работа, тъй като повечето работни места изискват владението на компютърни умения⁶. До 2020 г. недостигът на специалисти в здравния

⁵ COM(2008) 868, 16.12.2008 г. Заключения на Съвета от 9.3.2009 г. и 7.6.2010 г. Доклад на експертна група, озаглавен „Нови умения за нови работни места: действие сега“, февруари 2010 г.

⁶ Вж. определението в COM(2007) 496, 7.9.2007 г.

сектор се очаква да достигне 1 милион души, а ако се вземат предвид и помощните здравни работници — 2 милиона, което представлява 15 % от нуждите на ЕС от здравни грижи. За да постигнем амбициозната си цел за създаване на Съюз за иновации, ще имаме нужда допълнително от 1 милион изследователи.

Несъответствието между потребностите от умения и предлагането има и географско измерение: недостигът на умения и проблемите в райони, бележещи висок растеж, са съпроводени от трайно високо ниво на безработица в други райони. Нивото на мобилност в ЕС продължава обаче да бъде ниско: през 2009 г. само 2,4 % от населението на ЕС са били граждани на друга държава-членка. Икономическата миграция също придобива стратегическо значение в процеса на справяне с недостига на умения. Броят на гражданите на държави извън ЕС възлиза на почти 20 милиона, което представлява 4,0 % от общото население на ЕС-27; при отсъствието на нетна миграция, броят на хората в трудоспособна възраст би намалял с 12 % до 2030 г. и с 33 % до 2060 г. в сравнение с 2009 г. Често обаче квалифицираните работници мигранти заемат нискокачествени работни места, изискващи ниска квалификация, което подчертава необходимостта от по-добро управление на потенциала и уменията на тези работници мигранти.

Укрепване на способността на Съюза да предвижда и осигурява съответствие на уменията с потребностите на пазара на труда

Отражението на кризата и непрекъснато високото равнище на безработица повишиха необходимостта от по-добро идентифициране на областите, в които е вероятно в бъдеще да се пови недостиг на умения в ЕС. Знанията, натрупани от 2008 г. насам посредством различни действия, трябва да бъдат обединени в системно преразглеждане на потребностите от умения в ЕС. Провежданите от държавите-членки действия за повишаване на равнището на уменията трябва да бъдат допълвани от действия на равнището на ЕС, в които силен акцент ще бъде поставен върху ролята на географската мобилност като механизъм за приспособяване, който да даде възможност за ограничаване на съществуващите райони с висока безработица и за отговаряне на потребностите на пазара. Комисията ще продължи да подкрепя и създаването на секторни съвети по уменията на равнището на ЕС, когато дадена инициатива идва от заинтересовани страни като социалните партньори или съответните органи за наблюдение. Подобно на това, в съответствие с програмата от Стокхолм⁷, и по-специално с развитието на законодателството на ЕС относно законната миграция, Комисията ще предприеме действия за по-ефективно оползотворяване на потенциала на мигрантите, които вече се намират на територията на ЕС. По-долу са представени петте основни сфери на дейност:

2.1. Развиване на процеса на проучване и изследване на пазара на труда и на управление на уменията

Повечето държави-членки разработват свое проучване и изследване на пазара на труда по отношение на настоящите и бъдещите потребности от умения, посредством структури като органите за наблюдение например, които обединяват участници на пазара на труда и доставчици на обучение. Тези анализи спомагат за изготвянето на

⁷ COM(2010) 171, 20.4.2010 г.

квалификационни стандарти и за адаптирането на системите за обучение към потребностите на пазара на труда.

Продължава обаче да има големи възможности за доразработване на съществуващите инструменти за изготвяне на прогнози на пазара на труда в държавите-членки, на регионално и секторно равнище и на равнището на ЕС, и за разпространяване на получените резултати, за да се отговори по-добре на недостига на умения. Комисията ще благоприятства сътрудничеството между органите в държавите-членки, ангажирани с управлението на уменията (прогнозиране на потребностите от умения и способността на системите за образование и обучение да отговарят на тези потребности), с оглед насърчаване на обмена на информация и по-пълноценното оползотворяване на проучването и изследването на пазара на труда в рамките на политиките в областта на заетостта, образованието и обучението.

2.2. Осигуряване на правилния набор от умения

Независимо от възрастта, пола, социално-икономическия статус, етническият произход или уврежданията, всички граждани на ЕС следва да имат възможността да усвоят и развият набора от знания, умения и способности, от които се нуждаят, за да могат да отговорят на изискванията на пазара на труда.

За да се постигне това, системите за образование и обучение трябва да предлагат правилния набор от умения, в това число и умения в областта на цифровите технологии и трансверсални ключови умения, медийна грамотност и умения за общуване на чужд език. Те трябва също да гарантират, че младежите, завършващи средно и висше образование, разполагат с уменията и компетентностите, от които се нуждаят, за да се включат бързо и успешно в пазара на труда. Борбата с преждевременното напускане на училище и ниската степен на усвояване на базови компетентности като четене, писане, смятане и научни познания, в това число и сред възрастните хора, е ключов елемент за постигането на приобщаване, заетост и растеж. Обхватът на продължаващото обучение трябва да достигне ниво от 15 % от всички възрастни, участващи в процеса за учене през целия живот⁸.

Добър напредък бе постигнат в приспособяването на учебните програми, в стартирането на реформи в контекста на Европейската рамка на ключовите компетентности за ученето през целия живот и в използването на Европас. Държавите-членки следва обаче да ускорят темпа на реформите и да въведат национални квалификационни рамки, базирани на учебните резултати, както е посочено в препоръката за Европейската квалификационна рамка. Подобно на това, процесът от Копенхаген също следва да спомогне за повишаване на привлекателността на първоначалното професионално образование и обучение.

Предвид трансверсалната роля, която компетентностите в областта на цифровите технологии играят в икономиката, Програмата в областта на цифровите технологии за Европа се явява като основен катализатор, който може да допринесе за предоставянето на работниците и хората, търсещи работа, с правилните цифрови умения, като се полагат целенасочени усилия за придобиване на базова грамотност в областта на цифровите технологии от страна на хората с най-малко умения като по-възрастните и

⁸ Заключение на Съвета относно „Стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението“ („ЕСЕТ 2020“) (документ 9845/09).

по-ниско образованите хора и работещите в МСП, а така също и за насърчаване усвояването на специализирани компетентности в областта на ИКТ за напреднали от хората, заемащи работни места със специфичен профил като специалисти в областта на ИКТ.

2.3. Осигуряване на съответствие между уменията на хората и възможностите за намиране на работа и извличане на полза от потенциалните работни места в Европа

Ако предоставянето на правилния набор от умения е от съществено значение, то предотвратяването на недостатъчното оползотворяване на таланта и потенциала на хората е също толкова важно. Това налага осигуряването на по-добро сътрудничество между сферите на заетостта, образованието и обучението и по-голяма прозрачност на пазара на труда, отвъд традиционните подходи, които измерват уменията само на базата на официалните квалификации.

Преходът към основан на компетентностите и уменията подход вече води до съществена промяна в образователните системи, пазарите на труда и връзките, които ги обединяват. Това от своя страна има съществено отражение върху работата на службите по заетостта що се отнася до оценката на уменията, изготвянето на профили, осигуряването на обучения, сътрудничеството с доставчиците на обучения, професионалното ориентиране и консултирането на заинтересованите лица (в това число и работодателите). Сътрудничеството между службите по заетостта и центровете за ориентиране в сферата на образованието трябва да бъде задълбочено, така че последните да могат да предлагат съвети, пряко свързани с потребностите на пазара на труда.

Предоставянето на съвети и помощ на дружествата, в това число и на МСП, както и предприемането по отношение на тях на мерки за стимулиране, също са от основно значение, за да им се помогне да развият и оползотворят оптимално компетентностите на работното място. Целесъобразно е работодателите да се насърчават да участват в инвестициите и дейностите на институциите за образование и обучение, и по-специално във висшето образование и професионалното образование и обучение; тези партньорства могат да доведат до развиване и актуализиране на профилите от умения, мултидисциплинарните учебни програми и квалификациите и да подобрят възможността за учене в процеса на работа — от стажове за чираци до докторантури във връзка с промишления сектор. Тези структурирани партньорства биха могли да представляват ефикасно и системно средство за развиване на това взаимодействие.

За да се преодолее недостигът на умения, необходими за работните места на бъдещето, и за да отговарят нашите образователни системи по-добре на бъдещите потребности на нашата икономика (например на екологичната икономика), е налице необходимост от насърчаване на нови университетски специализации, за да се достигне нужната критична маса за повишаване на европейската конкурентоспособност.

2.4. Засилване на географската мобилност в рамките на целия ЕС

Върху междурегионалната и транснационалната мобилност оказват влияние редица фактори, несвързани с регулаторната уредба: жилищното настаняване, езикът, възможностите на партньора за започване на работа, механизмите за връщане, историческите „бариери“, както и признаването на опита, свързан с мобилността,

особено в МСП. Положените напоследък усилия за подобряване на географската мобилност са съсредоточени върху премахването на правните и административните пречки (например в областта на признаването на квалификации и преносимостта на допълнителните пенсионни права). Понастоящем гражданите трябва да бъдат по-добре информирани за тези промени, за да не се колебаят да преминават границите с цел започване на кариера; трябва да бъде отделено по-голямо внимание и на повишаването на прозрачността, свързана със свободните работни места в ЕС. В контекста на координацията на системите за социална сигурност Комисията в сътрудничество с държавите-членки ще разгледа също положението на категориите професии с висока степен на мобилност, по-специално на изследователите, които упражняват платена изследователска дейност, с цел улесняване на тяхната географска и междусекторна мобилност, за да бъде завършено европейското научноизследователско пространство до 2014 г.

Някои специалисти все още трябва да преминават през дълги и тромави процедури, преди квалификациите им да бъдат признати. Понастоящем Комисията извършва оценка на директивата за професионалните квалификации, за да определи кои са възможните решения, като например професионалната карта, и за да бъде постигнато опростяване на настоящата ситуация.

2.5. Използване на потенциала на миграцията

За увеличаване на потенциалния принос на миграцията за постигане на пълна заетост мигрантите, които вече пребивават законно в ЕС, следва да бъдат интегрирани по-добре, по-специално чрез премахване на препятствията пред заетостта, като дискриминацията или непризнаването на умения и квалификации, които излагат мигрантите на риск от безработица и социално изключване. Следва също да бъде разгледан въпросът с по-ниските резултати, постигнати в образователните системи на държавите-членки от граждани на трети държави спрямо резултатите на местното население.

По-доброто наблюдение и прогнозиране на потребностите от умения и някои подобрения по отношение на признаването на уменията и квалификациите, включително на получените извън ЕС, могат значително да намалят „похабяването на мозъци“ на високообразовани мигранти, заемащи нискокачествени работни места или такива, изискващи ниска квалификация. При спазване на принципа на общностните преференции и на правото на държавите-членки да определят капацитета за приемане на работници, които са граждани на трети държави, набелязването на профила от умения на гражданите на трети държави, които вече живеят в ЕС, би бил от основно значение при определяне по какъв начин разширяващата се правна уредба на ЕС и националните схеми за приемане на работници мигранти могат да спомогнат за намаляване на недостига на умения. Една гъвкава политика на приемане, която се диктува от търсенето, може да осигури значителен принос за посрещане на бъдещите потребности от работна ръка. Съответствието между уменията и потребностите също може да се подобри чрез засилено сътрудничество с трети държави в областта на признаването на умения, обмена на информация относно потребностите на пазара на труда и работата със специалисти по набиране на персонал и с агенции по заетостта.

Усъвършенстване на уменията и осигуряване на тяхното съответствие с потребностите — ключови действия 4—8:

Комисията възнамерява:

- 4. Да изготвя от 2012 г. **Панорама на уменията в ЕС** с цел подобряване на прозрачността за търсещите работа, работниците, дружествата и/или държавните институции. Панорамата ще бъде достъпна онлайн и ще съдържа актуализирани предвиждания за предлаганите умения и потребностите на пазара на труда до 2020 година. Тя ще предоставя: i) актуализирана информация за 25-те професии с най-голям растеж в ЕС, както и за петте най-търсени професии във всяка държава-членка; ii) анализ на изискванията по отношение на уменията, основаващи се на европейския монитор на свободните работни места; iii) анализ на несъответствието между търсените и предлаганите умения и на използването на уменията на работното място, чрез проучвания с участието на работодатели, учещи и специалисти с висше образование; iv) прогнозен анализ на секторно равнище въз основа на работата на европейските секторни съвети по уменията и заетостта; и v) прогнози на Cedefop⁹ и държавите-членки. При необходимост панорамата ще предоставя информация за потребностите от умения в особено важни области като науката, технологиите, инженерството и математиката.
- 5. До 2012 г. да приключи изготвянето на всички европейски езици на **европейската класификация на уменията, компетентностите и професиите (ESCO)**, като споделено свързващо звено между сферата на заетостта, образованието и обучението.
- 6. През 2012 г. да разгледа възможността от представяне на предложения за подпомагане на **реформирането на системите за признаване на професионалните квалификации** въз основа на оценката на директивата за професионалните квалификации.
- 7. През 2011 г. да положи началото на **нова програма за интеграция** на граждани на трети държави, за да се осигурят подобрени структури и инструменти за улесняване на обмена на знания и включването на приоритетите за интеграция на държавите-членки във всички съответни области на политиката.
- 8. През 2012 г. да разгледа възможността от представяне на предложения за подобро **прилагане на правата на работниците мигранти от ЕС** във връзка с принципа на свободното движение на работници.

Съпътстващи и подготвителни мерки:

Комисията в сътрудничество с държавите-членки също така **възнамерява:**

- до 2011 г. да предложи нов **целеви показател относно образованието, насочено към пригодността за заетост**, за да се насърчи отдаването отново на приоритет на подготовката на младите хора за преход към пазара на труда, да предложи на Съвета препоръка за **намаляване на преждевременното напускане на училище** и да създаде **експертна група на високо равнище за подобряване на грамотността** сред младите хора и възрастните.

⁹ Европейски център за развитие на професионалното обучение.

- до края на 2010 г. да положи началото на **кампания за информиране за това как гражданите могат да се възползват от правилата на ЕС за координиране на социалната сигурност, за да се движат в рамките на Европа, без да губят правата си.**
- в рамките на **прегледа на постиженията на МСП** да направи оценка на бъдещите потребности от умения в микропредприятията и предприятията от занаятчийски тип въз основа на представителна извадка от държави-членки на ЕС, за по-доброто включване на потребностите на тези предприятия в съществуващите политически инициативи на ЕС.
- от 2011 г. да подкрепя придобиването на компетентности, необходими за устойчивото развитие, и да насърчава развитието на умения в секторите, обхванати от **пътната карта към ефективно използване на ресурсите в Европа и от новия план за действие в областта на екологичните иновации.**
- от 2011 г. да оказва подкрепа на така наречените „**съюзи на знанието**“, тоест на обединения на представители на бизнеса и институциите за образование и обучение за разработване на нови учебни програми, които целят да решат проблема с липсата на умения в областта на иновациите и да осигурят съответствие с потребностите на пазара на труда. Ще бъдат развивани и европейските докторантури във връзка с промишления сектор в рамките на дейностите по инициативата „Мария Кюри“ и стажовете по програмата „Еразъм“ в дружества.
- през 2011 г. да предложи на Съвета **препоръка** относно идентифицирането, вписването и **валидирането на компетентностите**, придобити извън рамките на официалната система на образование и обучение, включително по-специално **Европейски паспорт на уменията**, за да се помогне на гражданите да вписват и представят уменията, придобити през целия им живот.
- през 2011 г. да представи **анализ на приноса на политиките в областта на миграцията за осигуряване на съответствие между трудовия пазар и уменията** съгласно програмата от Стокхолм. Ще бъде създадена **мрежа за политика за подобряване на образованието на мигрантите** за проучване на разликите в успеваемостта в областта на образованието между учащите мигранти и местното население в училище.
- до 2012 г. да **реформира европейските служби по заетостта (EURES) и тяхната правна основа** с цел развиване на техния капацитет за осигуряване на съответствие с потребностите и за намиране на работа в подкрепа на Европейската стратегия по заетостта и за разширяването му, така че да се осигури подкрепа за инициативата „Твоята първа работа с EURES“.
- до 2012 г. да предложи подход и инструменти на равнището на ЕС за подкрепа на държавите-членки при **интегрирането на компетентностите в областта на информационните и комуникационните технологии и грамотността в областта на цифровите технологии (електронни умения) в основните политики за учене през целия живот.**
- до 2012 г. да представи **съобщение относно европейската политика в областта на многоезичието**, в което да предложи приоритети за системите за образование и

обучение, както и европейски целеви показател в областта на езиците въз основа на резултатите от европейското проучване на езиковите компетентности, за да бъде постигната целта от Барселона за владеење на „майчин език + други два езика“.

- до 2012 г. да развие в сътрудничество с държавите-членки **план за действие за преодоляване на недостига от здравни работници**. Планът за действие ще бъде придружен от съвместно действие в рамките на програмата в областта на здравеопазването за прогнозиране на потребностите от персонал в здравния сектор и за планиране на работната ръка.
- до 2012 г. да извърши планиране и насърчаване на **европейските центрове за високи постижения в рамките на новите академични специализации** за бъдещите работни места. Комисията ще направи анализ кой е най-добрият начин за подкрепа на мобилността на студентите (в Европа и по света) към тези центрове за високи постижения.

3. ПОДОБРЯВАНЕ НА КАЧЕСТВОТО НА ТРУДА И НА УСЛОВИЯТА НА ТРУД

Смесени резултати по отношение на качеството на работните места в ЕС през последното десетилетие

Високото качество на труда се съпътства неотменно от активно участие на пазара на труда. Това е така, понеже работната среда играе ключова роля за повишаване на потенциала на работната ръка и представлява водещ фактор за конкурентоспособността. За да бъдат иновативни и да постигат бързо и ефективно резултати, предприятията в ЕС имат нужда за своето оцеляване и развитие от мотивирана работна ръка, развиваща се във висококачествена работна среда, в която са налице безопасни и здравословни условия на труд.

През последното десетилетие новините относно качеството на работните места в Европа бяха ту добри, ту лоши. Удовлетворението от работата като цяло се е увеличило, трудовите злоупотреби, включително тези с фатален изход, са намалели, въпреки че поне за една малка част от хората трудът е станал по-интензивен и стресиращ. От друга страна, делът на работниците, които принудително имат временна заетост или работят на непълнен работен ден, се е увеличил от 53,7 % и 18 % през 2001 г. съответно до 60,3 % и 25,6 % през 2009 г. Тенденцията при заплатите е да нарастват с по-ниски темпове от производителността в повечето държави-членки, докато бедността сред работещите остава на постоянно равнище: броят на заетите лица, които живеят под прага на бедността, остава стабилен на равнище от около 8 % от 2005 г. насам. В много държави недекларираният труд продължава да оставя значителни сегменти от работната ръка без защита и в уязвимо положение.

Поради кризата по-голям брой работни места бяха изложени на натиска на конкуренцията и на влошаване на условията на труд. Често новите форми на труд и по-големият брой преминавания на друго работно място не се придружават от подходящи условия на труд, което увеличава психологическите разстройства и стрес. Това има социална и икономическа цена и може да подкопае европейската конкурентоспособност: опасната и нездравословна работна среда води до повече искания за обезщетения поради нетрудоспособност и до по-ранно оттегляне от активния живот.

Преглед на законодателството на ЕС и насърчаване на инструменти с незадължителен характер

Подобряването на качеството на работните места ще изисква интегриран политически отговор на равнището на ЕС, както и действия от страна на държавите-членки. Съюзът разполага с установени законодателни достижения на своето право като допълнение към действията на държавите-членки за подобряване на условията на труд и живот, гарантиране на минимални стандарти в рамките на ЕС относно условията на труд, здравето и безопасността на работното място, правата на работниците за получаване на информация, провеждане на консултации и участие, равенството между половете и недопускането на дискриминация, които са в основата на една по-лоялна конкуренция, високите нива на производителност и създаването на качествени работни места. Въпреки това достиженията на правото на ЕС трябва да бъдат адаптирани, за да се изясни прилагането или тълкуването на правилата и те да станат по-лесни за разбиране и прилагане от страна на гражданите и бизнеса, за да се отговори на появата на нови рискове за човешкото здраве и безопасност на работното място, а така също за намаляване на бюрокрацията. Най-общо законодателните достижения на правото на ЕС трябва да бъдат в крак с новите форми на труд и новите технологии, така че по-скоро да помагат, отколкото да пречат на приспособяването към работното място.

Но законодателството на равнището на ЕС не винаги е достатъчно. Инструментите с незадължителен характер, като сравнителният анализ, координирането на политиките, обменът на добри практики, сравняването спрямо целеви показатели, насоките за прилагане, рамките за действие, кодексите за поведение и препоръките могат да помогнат значително за постигането на консенсус и създаването на подходящите стимули за действия на национално равнище и на равнището на дружествата. Поради това следва да се предприемат и други инициативи, за да се подкрепи създаването на „по-интелигентна“ правна уредба, за утвърждаване на дългосрочен стратегически подход за подобряване на начина, по който националните органи и социалните партньори прилагат законодателството на национално равнище, и за преразглеждане на концепцията и показателите относно качеството на труда.

3.1. „По-интелигентна“ правна уредба на ЕС за заетост и здравословни и безопасни условия на труд

Комисията ще извърши широкомащабна и последователна оценка на настоящите законодателни достижения на правото на ЕС. Работата вече започна с оценка на два важни законодателни акта — за работното време и за командироването на работници, като ще обхване и други елементи, свързани със заетостта, здравето и безопасността. Тази цялостна оценка няма да попречи на подготовката на нови законодателни предложения, ако съществува ясна необходимост от незабавно действие и ако новите разпоредби са оправдани от цялостна оценка на тяхното икономическо и социално въздействие.

Освен това е необходимо да се направи задълбочена оценка на редица законови разпоредби, които могат да изглеждат неефективни или трудни за прилагане, като например правилата относно защитата на лицата, ползващи допълнителни професионални пенсии, в случай на неплатежоспособност на работодателя. Комисията ще предложи включването, след извършване на подходяща оценка, на моряците и рибарите в обхвата на законодателството на ЕС в областта на заетостта. В областта на здравословните и безопасни условия на труд приоритетите ще включват преглед на

директивите в областта на защитата на работниците, изложени на електромагнитни полета, на канцерогени и мутагени, и за предотвратяване на мускулно-скелетните увреждания. Рисковете от излагане на тютюнев дим в околната среда заслужават отделянето на специално внимание. Освен това ще бъдат разгледани рисковете, свързани с наноматериали, и причините за нарастващото разпространение на психичните заболявания на работното място.

3.2. Стратегически подход на основата на инструменти с незадължителен характер

Комисията може да играе определена роля и да мобилизира ресурси от държавите-членки, социалните партньори и агенциите на ЕС. Чрез европейския социален диалог междуотрасловите и отрасловите социални партньори са разработили и една значителна основа от инструменти с незадължителен характер, включително автономни споразумения, които допринасят за подобряване на работните стандарти и имат пряко и конкретно въздействие върху условията на труд на милиони работници в ЕС. Като защита автономията на социалните партньори, Комисията ще продължи да подкрепя и улеснява тази дейност и, когато е целесъобразно, да оценява въздействието на такива споразумения.

Поуките, извлечени от стратегията на ЕС за здравословни и безопасни условия на труд (2007—2012 г.), следва да послужат за започване на обсъждане относно подновяването на тази стратегия, както и за нейното евентуално разширяване с включването на други области на политиката.

Недекларираният труд, включително неправилната класификация на служителите от страна на работодателите като независими изпълнители, продължават да се увеличават и все повече придобиват трансгранично измерение, така че са необходими допълнителни усилия за засилване на сътрудничеството на равнището на ЕС между инспекциите по труда и другите органи, които имат за задача да контролират прилагането на трудовото право.

Необходимо е също така полагането на усилия за преразглеждане на определението на ЕС и на общите показатели за качеството на труда, за да станат те в по-голяма степен използвани за целите на оценяването и сравняването спрямо целевите показатели на политиките на държавите-членки в тази област. По-специално подходът по отношение на качеството на работните места следва да бъде преразгледан в светлината на последното развитие на политиката, като съчетаването на гъвкавост и сигурност и „извличането на ползи от преходите“, а така също развиването на нови форми на труд.

Качество на труда и на условията на труд — ключови действия 9—12:

Комисията възнамерява:

- 9. През 2011 г. да извърши преглед на **директивата за работното време** и да направи законодателно предложение, имащо за цел подобряване на прилагането на **директивата относно командироването на работници**. При целесъобразност Комисията ще предприеме действие за **изменение, изясняване или опростяване на съществуващото законодателство в областта на заетостта**, ако това е обосновано от оценка на въздействието и след провеждане на консултация със социалните партньори от ЕС.

- 10. През 2011 г. да извърши **окончателната оценка на стратегията на ЕС за здравословни и безопасни условия на труд (2007—2012 г.)** и на тази основа да предложи през 2012 г. **стратегия за последващи действия за периода 2013—2020 г.**
- 11. През 2012 г. да **направи преглед на ефективността на законодателството на ЕС в областта на информирането на работниците и извършването на консултации с тях, както и на директивите на ЕС за работа на непълнен работен ден и за срочните договори и тяхното отражение върху участието на жените в заетостта и равното заплащане, работата със социалните партньори и зачитането на независимостта на социалния диалог.**
- 12. До 2014 г. да **проведе цялостен преглед на законодателството по отношение на здравето и безопасността** в партньорство с държавите-членки и европейските социални партньори в рамките на Консултативния комитет за безопасност и здраве на работното място.

Съпътстващи и подготвителни мерки:

Комисията в сътрудничество с държавите-членки и социалните партньори също така възнамерява:

- през 2011 г. да **разгледа осъществимостта на инициатива за засилване на сътрудничеството между инспекциите по труда и другите правоприлагащи органи** с цел предотвратяване и борба с недекларирания труд.
- през 2011 г. да **направи преглед и оптимизиране на политическата концепция за качеството на труда** в сътрудничество с държавите-членки и социалните партньори.
- през 2012 г. да **разгледа въздействието на свързаните със заетостта директиви за недопускане на дискриминация**, а по-специално Директива 2000/78/ЕО¹⁰ и Директива 2000/43/ЕО¹¹.

4. ПОДПОМАГАНЕ НА СЪЗДАВАНЕТО НА РАБОТНИ МЕСТА

Икономическата криза оказва драматично въздействие върху създаването на работни места, но някои от препятствията пред търсенето на работна ръка са със структурен характер

Не е достатъчно да се гарантира, че хората остават активни и придобиват нужните умения, за да си намерят работа: възстановяването трябва да се базира на създаването на работни места, което зависи преди всичко от икономическия растеж. И в действителност от 2008 г. насам икономическият спад оказва огромно въздействие върху създаването на работни места: той премахна голяма част от устойчивото увеличаване

¹⁰ Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите.

¹¹ Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход.

на растежа на заетостта в ЕС и намаляването на безработицата, на което бяхме свидетели през последното десетилетие. През втората половина на 2009 г. ЕС отново отбелязва икономически растеж след пет поредни тримесечия на спад, пазарите на труда в ЕС започнаха да показват някои признаци на стабилизиране и през последните тримесечия процентите на свободните работни места леко се повишиха.

Разбира се, това положително развитие трябва да бъде приветствано, но не всички промени, наблюдавани през последните две години, са резултат от икономическия климат: създаването на работни места зависи и от политиките по отношение на пазара на труда, прилагани на равнището на ЕС и на национално равнище. Стимулирането на растежа обаче може да не е достатъчно за създаване на повече и по-добри работни места. Бизнес средата също трябва да благоприятства заетостта.

В политиките, насочени към насърчаване на създаването на работни места, трябва да се взема предвид важният принос на малките и средни предприятия (МСП) за голяма част от икономическата и професионалната дейност в Европа. Над 99 % от предприятията в ЕС са малки и средни предприятия, които осигуряват две трети от всички работни места в частния сектор, а това показва колко важно е да бъде отдадено дължимото внимание на потребностите на МСП при изготвянето на законодателство в областта на заетостта. Все още много малка част от нашите иновативни МСП се превръщат в по-големи дружества с по-голям брой служители. В ЕС също така има по-малко новосъздадени иновативни дружества с интензивна научноизследователска и развойна дейност, отколкото в САЩ. Значителният недостиг на умения в областта на иновациите и на компютърните технологии не дава възможност на МСП да възприемат иновативни интелигентни бизнес модели и нови технологии. Самостоятелно заетите лица представляват 15 % от работната ръка в ЕС, и дори и в периоди на икономически просперитет броят им не се увеличава значително: делът на самостоятелно заетите лица от общата работна ръка в ЕС е намалял с 1 процентен пункт в периода 2000—2008 г.

Възстановяване на създаването на работни места, за да се гарантира, че всички, които искат да се трудят, могат да получат работа

Икономическият растеж остава основният фактор за създаване на работни места. Във водещите инициативи на стратегията „Европа 2020“ „Съюз за иновации“¹² и „Индустриална политика за ерата на глобализацията“¹³ се предвижда важен пакет от действия за нов стратегически подход към иновациите и конкурентоспособна промишлена база; те следва да допринесат за засилване на икономическия растеж, като знанието и дейностите, осигуряващи висока добавена стойност, служат като негови опорни точки, и да спомогнат за определяне на възможностите за инвестиции и създаване на работни места. В инициативата „За Акт за единния пазар“¹⁴ също се представя пакет от предложения за възползване от пълния потенциал на единния пазар и за увеличаване на растежа и заетостта. По същия начин във водещата инициатива „Младежта в движение“¹⁵ вече е очертана конкретна рамка относно заетостта сред младите хора.

Извън тези инициативи обаче трябва също да се създадат благоприятни условия за създаването на повече работни места, по-специално в двата края на спектъра от умения.

¹² COM(2010) 546, 6.10.2010 г.

¹³ COM(2010) 614, 28.10.2010 г.

¹⁴ COM(2010) 608, 27.10.2010 г.

¹⁵ COM(2010) 477, 15.9.2010 г.

Като признава, че ЕС все още има значителни възможности за подобряване на начина, по който осигурява трансфера на иновации към системите на производство, Комисията ще предложи начини за улесняване на създаването на работни места в предприятията, използващи висококвалифициран персонал и бизнес модели с интензивна научноизследователска и развойна дейност. Тя ще направи преглед и на насочените към работодателите стимули за наемане на трайно безработни и други работници, които са напуснали пазара на труда. В допълнение към усилията на държавите-членки Комисията ще обърне специално внимание и на предприемачеството и самостоятелната заетост като основно средство за увеличаване на равнището на заетост. Всички инициативи ще бъдат съобразени с принципа „мисли първо за малките предприятия!“, така че да се вземат предвид специфичните характеристики на МСП.

4.1. Укрепване на рамковите условия за създаване на работни места

Направените от Комисията оценки показват, че намаление с 25 % на административната тежест в дългосрочен план може да доведе до увеличаване на БВП с 1,4 %. С цел съчетаване на икономическия растеж със създаването на работни места, следва да бъдат премахнати административните пречки за създаване на предприятия и наемане на работна ръка. Това е от особено значение в предприятията, осъществяващи дейност в бързопроменящи се отрасли и използващи модели с интензивна научноизследователска и развойна дейност, при които търсенето на висококвалифициран персонал може да бъде значително. Действително постигането на целта за изразходване на 3 % от БВП на ЕС за научноизследователска и развойна дейност до 2020 г. може да доведе до създаването на 3,7 милиона работни места до 2020 г.¹⁶. В това отношение трябва да се правят повече инвестиции за увеличаване на броя на дипломираните лица в сферата на науките, технологиите, инженерството и математиката (НТИМ), така че да се създадат подходящи условия за внедряването на главни базови технологии, които са от основно значение за стратегиите на секторите на промишлеността и услугите в областта на научноизследователската и развойна дейност и иновациите.

От първостепенно значение в период на висока безработица е стимулирането на набирането на работна ръка чрез намаляване на несвързаните с трудовото възнаграждение разходи за труд (например чрез прехвърляне на данъчната тежест от областта на труда към потреблението на енергия или замърсяването), тъй като разходите за поддържане на системите за осигуряване при безработица по всяка вероятност ще превъзхождат намаляването на приходите на системата за социална сигурност. Това е особено важно за хората, които изпитват особени трудности при намирането на нова работа след период на рецесия, като например лицата с ниска квалификация или трайно безработните. От съществено значение са и стимулите за преориентирането на работните места от неформалната към официалната икономика; добър пример в това отношение е създаването на редовна заетост в сферата на дейностите с битов характер, на социалните грижи и на други дейности с нестопанска цел, предлагащи значителен достъп до пазара на труда за хората, които са най-отдалечени от него.

¹⁶ COM(2010) 546, 6.10.2010 г.

4.2. Насърчаване на предприемачеството, самостоятелната заетост и иновациите

Предприятията от областта на социалната икономика, кооперациите, взаимоспомагателните дружества, микропредприятията, както и самостоятелно заетите лица могат да представляват източник на новаторски решения в отговор на социалните искания в рамките на процес, обхващащ всички участници, като предоставят конкретни възможности за заетост на лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда. В съобщението си „За Акт за единния пазар“¹⁷ Комисията вече обяви редица инициативи, насочени към развитието на сектора на социалната икономика и социалното предприемачество, като например инициативата за социално предприемачество или общественото обсъждане на прилагането на регламента относно статута на европейското кооперативно дружество. Европейският институт за иновации и технологии (EIT) ще насърчава създаването и развитието на предприятия чрез научноизследователска дейност, основана на иновации, и по-специално чрез поставяне на силен акцент върху предприемачеството.

Предприемачеството следва да стане по-широкоразпространено средство за създаване на работни места, а така също и за борба със социалното изключване. Акцентът трябва да бъде поставен върху обучението, за да се гарантира, че образователните системи наистина предоставят основата, необходима за стимулиране появата на нови предприемачи, както и че хората, които желаят да създадат и управляват МСП, придобиват необходимите умения за това. Държавите-членки следва да развиват предприемачеството в учебните програми, за да създадат критична маса от учители по предприемачество и да насърчават трансграничното сътрудничество между университети и научноизследователски центрове в областта на иновациите и предприемачеството.

Подпомагане на създаването на работни места — ключово действие 13:

13. През 2011 г. Комисията ще предложи **ръководни принципи за насърчаване създаването на подходящи условия за разкриване на работни места**. Те ще включват по-специално средства за: i) преодоляване на административните и правни пречки за назначаване и освобождаване от работа, за създаване на нови предприятия и за започване на самостоятелна заетост; ii) намаляване на несвързаните с трудовото възнаграждение разходи за труд; iii) преминаване от неофициален или недеклариран труд към редовна заетост.

Съпътстващи и подготвителни мерки:

Комисията, в рамките на „Small Business Act“, възнамерява:

- до края на 2010 г. да изготви предложение за **разширяване и преобразуване на подготвителното действие „Еразъм за млади предприемачи“ в постоянна програма**.
- да подкрепя специфични програми за обучение на учители, както и обмена на най-добри практики за развитие на **обучението на учителите в областта на предприемачеството**, и да публикува наръчник за обучението по предприемачество

¹⁷ COM(2010) 608, 27.10.2010 г.

с цел подобряване на разпространението, ефективността и качеството на обучението по предприемачество в Европа.

ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕС ЗА ЦЕЛИТЕ НА ИНИЦИАТИВАТА ЗА НОВИ УМЕНИЯ И РАБОТНИ МЕСТА

Предвид настоящите фискални ограничения, свързани с националните бюджети, държавите-членки и Комисията трябва да насочат вниманието си върху по-доброто използване на фондовете на ЕС. Политиката на сближаване вече допринася за развитието на нови умения и създаването на работни места, включително в разширяващата се сфера на екологичната икономика. Може обаче да се направи повече за пълното оползотворяване на потенциала на финансовите инструменти и нормативната уредба на ЕС, които осигуряват подкрепа на реформите в областта на заетостта, образованието и обучението: тук се включва на първо място Европейският социален фонд (ЕСФ), но също така и Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), програмата за обучение през целия живот и програмата „Прогрес“.

По-специално в съответствие с предложенията, изложени в прегледа на бюджета¹⁸ и в петия доклад за сближаването¹⁹, въздействието на инструментите на политиката на сближаване, включително на ЕСФ, следва да бъде подобро, като вниманието се насочи към четири приоритета: 1) концентриране на финансовите ресурси в по-малък брой приоритети; 2) укрепване на условията и стимулите, така че държавите-членки да бъдат насърчени да извършат институционалните реформи, обявени в техните национални програми за реформа; 3) акцентиране върху резултатите чрез набор от ясни и измерими цели и показатели, договорени между Комисията и държавите-членки; и 4) създаване на договори за инвестиции за развитие и партньорство между Комисията и държавите-членки.

Въпреки че обстойният преглед на финансовите инструменти ще бъде част от обсъжданията, съпътстващи подготовката на следващата многогодишна финансова рамка, тези четири основни приоритета следва да служат като насоки за укрепване, още от настоящия момент, на приноса на фондовете и на бюджета на ЕС към Програмата за нови умения и работни места.

Държавите-членки се приканват да съсредоточат интервенциите на ЕСФ и другите фондове на ЕС към ключовите структурни реформи, към създаването на благоприятни структурни условия, като по този начин допринесат за осъществяването на ключовите действия и мерки, предложени в настоящата програма, и за европейските и националните цели на стратегията „Европа 2020“, по-специално в следните области:

1. Съчетаване на гъвкавост и сигурност: програмите на ЕСФ могат да оказват подкрепа за изготвянето на по-добри политики, като например за активни мерки на пазара на труда и учене през целия живот, на инструменти и институции, включително на публичните служби по заетостта. **Социалните партньори** също могат да се ползват от подкрепа по линия на ЕСФ чрез партньорства за реформи в областта на заетостта.

¹⁸ COM(2010) 700, 19.10.2010 г.

¹⁹ COM(2010) 642, 9.11.2010 г.

Подкрепата от страна на ЕСФ за укрепване на административния капацитет може да допринесе за прилагане на интегрирани подходи за съчетаване на гъвкавост и сигурност; **Седмата рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности** може да допринесе за процес на вземане на решения, основаващ се на обективни данни.

2. Усъвършенстване на уменията и осигуряване на тяхното съответствие с потребностите: ЕСФ може да осигури подкрепа за прогнозиране и развитие на професионалните квалификации и компетентности и да подпомага реформите в системите на образованието и обучението за повишаване на тяхното съответствие с потребностите на пазара на труда. Може също да се финансира и обменът на опит и създаването на мрежи между висшето образование, сферата на научните изследвания и бизнес центровете, за да се отговори на нуждата от нови умения. Работните места, свързани с постигането на по-екологична икономика и със сектора на здравните и социалните услуги, а така също и компетентностите в областта на информационните и комуникационни технологии с оглед на тяхното значение в съвременната икономика и общество, могат също да се възползват от засилената подкрепа по линия на ЕСФ и другите фондове на ЕС. Европейският фонд за регионално развитие подкрепя инвестиции в образователната инфраструктура. И на последно място, ЕСФ и останалите структурни фондове могат да действат във взаимодействие с други инструменти, като **Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни**, за да увеличат участието на мигранти в заетостта и за борба срещу дискриминацията, и **програмата за учене през целия живот**.

3. Качество на труда и на условията на труд: ЕСФ може да съфинансира изготвянето и разпространението на иновативни и по-производителни форми на организация на труда, включително осигуряването на по-добро здраве и безопасност на работното място. С цел премахване на различията в трудовата заетост на мъжете и жените ЕСФ може да подкрепя мерки за намиране на баланс между професионалния и личния живот, интегриране на принципа на равенството между половете в политиките, както и действия за преодоляване на сегрегацията по полов признак на пазара на труда.

4. Създаване на работни места: ЕСФ и другите фондове на ЕС могат да оказват подкрепа за насърчаване на предприемачеството, започването на бизнес и самостоятелната заетост. Финансовият инженеринг може да осигури липсващата връзка между финансовите пазари и дребните предприемачи. ЕСФ, финансираната от ЕФРР инициатива Съвместно действие за подкрепа на институциите за микрофинансиране в Европа (**JASMINE**) и наскоро създаденият **Европейски механизъм за микрофинансиране „Прогрес“** могат да помогнат на хората да се измъкнат от безработицата и социалното изключване чрез започване на бизнес или превръщането им в самостоятелно заети лица. Тези мерки допълват останалите финансираня по линия на ЕСФ, насочени към най-уязвимата част от населението.

И на последно място, ЕСФ и другите фондове на ЕС могат също да предоставят специфична и **целева подкрепа за конкретни групи във всички приоритетни области от програмата**; пример в това отношение е предоставяната в някои държави-членки помощ за **ромите** в области като консултиране, образование, обучение и осигуряване на насоки за самостоятелно заетите лица.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Тринадесетте ключови действия и съпътстващите и подготвителни мерки, предложени в настоящата „Програма за нови умения и работни места“, изискват набор от политически инструменти на ЕС, който включва законодателството, координирането на политиките, социалния диалог, финансирането и стратегическите партньорства. Програмата се допълва от други инициативи на ЕС, целта на които е да се даде отговор на изразената загриженост на определени групи, като например водещата инициатива на стратегията „Европа 2020“ „Младежта в движение“²⁰ и „Стратегия за равенство между жените и мъжете 2010—2015 г.“²¹. И което е по-важно, много от областите на действие на настоящата програма, като създаването на работни места, зависят от възприетия в стратегията „Европа 2020“ интегриран подход и представляват само част от него.

Изпълнението и участието са от основно значение за успеха на програмата. По-специално социалните партньори играят ключова роля в прилагането на съчетанието на гъвкавост и сигурност и на другите аспекти на настоящата водеща инициатива. Тези действия биха могли да се анализират ежегодно на равнището на ЕС в рамките на тристранен социален форум. Сътрудничеството на местно и регионално ниво — между социалните партньори, публичните служби по заетостта, службите за социални услуги, институциите за образование и обучение, организациите на гражданското общество — ще бъде от съществено значение, за да се достигне до хората, за които е трудно да останат трайно на пазара на труда.

Фондовете на ЕС, по-специално Европейският социален фонд, могат да окажат значителен принос за програмата на ЕС и да послужат като катализатор и фактор в подкрепа на политическите приоритети на Съюза.

Комисията ще изведе на преден план и международното измерение на настоящата програма. Кризата предизвиква появата на световен консенсус по отношение на съвместното съществуване, на основата на принципа на равнопоставеност, на икономическите и финансови цели заедно с целите в областта на заетостта и социалната сфера. Понастоящем, когато възстановяването започва да се очертава, Комисията ще насърчава обединяването на ресурсите в международен план, в многостранни рамки (МОТ, Г-20, ОИСР и ООН), в рамките на съществуващите двустранни структури за сътрудничество със стратегически партньори (по-специално САЩ, Канада, Китай, Индия, Япония, Южна Африка, Русия и Бразилия) и в регионални политически рамки (срещата Азия—Европа (ASEM) и ЕС—Латинска Америка).

Комисията ще **преразгледа приоритетите на програмата през 2014 г.** и ще ги адаптира към новата многогодишна финансова рамка. Дотогава тя ще представи доклад за напредъка в годишните изследвания на растежа в рамките на стратегията „Европа 2020“.

²⁰ COM(2010) 477, 15.9.2010 г.

²¹ COM(2010) 491, 21.9.2010 г.