

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.1.2011
COM(2011) 11 окончателен

ГОДИШЕН ОБЗОР НА РАСТЕЖА

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ПРОЕКТ НА СЪВМЕСТЕН ДОКЛАД ЗА ЗАЕТОСТТА

ГОДИШЕН ОБЗОР НА РАСТЕЖА

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ПРОЕКТ НА СЪВМЕСТЕН ДОКЛАД ЗА ЗАЕТОСТТА

Тазгодишният съвместен доклад за заетостта, предвиден в член 148 от ДФЕС, е част от пакета на Комисията, с който се открива европейският семестър. В качеството си на основен елемент за укрепване на икономическото ръководство съвместният доклад за заетостта представлява най-вече прогнозен анализ, в който се излагат подробно важните послания относно заетостта от годишния обзор на растежа. Анализът и посланията, които се съдържат в него, се основават на състоянието на заетостта в Европа, на изпълнението на насоките за заетостта¹, както и на резултатите от прегледа по държави на проектите за национални програми за реформи, извършен от Комитета по заетостта².

1. РЕЗУЛТАТИТЕ В ЗАЕТОСТТА ЗАСЯГАТ МАКРОИКОНОМИЧЕСКИТЕ РАМКОВИ УСЛОВИЯ

Подобрено, но все още нестабилно състояние на пазара на труда...

Пазарът на труда в ЕС продължи да се стабилизира и в някои държави-членки вече има признаци на възстановяване. Изглежда, че влошаването на състоянието на заетостта в ЕС е приключило през второто тримесечие на 2010 г., тъй като за пръв път през последните близо две години беше отбелязано повишение на заетостта с 0,2 %. Въпреки това към посочения момент броят на заетите лица, възлизащ на 221,3 милиона души³, бе все още с 5,6 милиона по-малък в сравнение с рекордно високото равнище на заетост от второто тримесечие на 2008 г., което показва несъмнения спад в производството и строителството. Броят на заетите лица на възраст между 20 и 64 години остана на равнище 208,4 милиона души, съответстващо на равнище на заетост от 68,8 %⁴.

От февруари 2010 г. насам няма промяна в равнището на безработицата, което понастоящем е 9,6 % и като цяло се стабилизира. В момента безработни са 23,1 милиона души. Дългосрочната безработица се увеличава във всички групи от населението, макар и в различна степен. От общия брой безработни 5 милиона души са били без работа в продължение на 6—11 месеца. Кризата увеличи рисковете за нискоквалифицираните работници и мигрантите от държави извън ЕС. Безработните младежи са общо 5,2 милиона, което е с близо 1,2 милиона повече в сравнение с ниските равнища от пролетта на 2008 г. (увеличението е с почти 30 %). Въпреки това от миналата есен насам пазарът на труда за младите хора в ЕС отбеляза подобрене, като безработицата сред младите хора като цяло намалява от септември 2009 г.

¹ ОВ L 308, 24.11.2010 г., стр. 46, Решение на Съвета от 21 октомври 2010 г. относно насоки за политиките за заетост на държавите-членки (2010/707/EU).

² Брюксел, 23 и 24 ноември 2010 г.

³ Данни от националните сметки.

⁴ Данни от проучването на работната сила.

Понастоящем равнището на безработица сред младите хора в ЕС е 20,4 %, което е с 0,1 % по-ниско от нивата преди една година.

Вследствие на неспиращото увеличение на безработицата в повечето държави-членки броят на получаващите обезщетения за безработица продължи да нараства в периода юни 2009 г.—юни 2010 г. Броят на получателите на обезщетения по (независещи от вноски) схеми за социално подпомагане също се увеличи значително в повечето държави-членки, като в някои от тях тези схеми смекчиха голяма част от социалните последици от кризата. Не беше отчетен голям натиск върху схемите за инвалидност, но броят на ползващите се от схемите за ранно пенсиониране се увеличи в няколко държави.

... с краткосрочни несъответствия...

В последно време търсенето на работна ръка показва относително подобрене, като броят на свободните работни места, търсенето на работници онлайн и активността на работното място чрез агенции за временна заетост надминават равнищата, отбелязани преди година.

Нарастват обаче опасенията за съществуващо несъответствие между предлагането и търсенето. През последната година беше отбелязано увеличение както на равнището на безработицата, така и на броя на свободните работни места. Това е признак за несъответствие между уменията на търсещите работа лица и уменията, търсени за наличните работни места. Необходимо е това да бъде внимателно наблюдавано през следващите тримесечия, за да се провери дали наблюдаваната тенденция от предходната година е само временна или има риск тя да се превърне в структурна. В действителност секторите, които се възстановяват по-бързо, не са тези, в които имаше най-голяма загуба на работни места в началото на кризата, което вероятно отразява промяна на нуждите от умения и на секторните нужди по време на кризата.

...опасения за конкурентоспособността...

В отговор на икономическата криза по-голяма част от държави-членки прибягнаха до въвеждането на непълно работно време, което позволи на фирмите да се справят със спада в производството, без да им се налага веднага да уволняват служители. Недостатъкът на непълното работно време е изкуственото запазване на работни места и последващият спад в индивидуалната производителност на труда. При предишни кризи, когато е имало изкуствено запазване на работни места, се наблюдава тенденция те да бъдат следвани от периоди на растеж без откриване на нови работни места, тъй като при нарастване на производството се възстановяват производителността и пълното работно време, а не се наемат допълнителни работници. Ръстът на производителността на труда беше отрицателен през целия период между средата на 2008 г. и първото тримесечие на 2009 г., но стана положителен след това с близо 2 % годишно.

С настъпването на икономическата криза запазването на конкурентоспособността и подкрепата за търсенето на работна ръка посредством намаляване на общите разходи за труд придобиха допълнително значение сред държавите-членки. Данните подсказват, че заплатите са били добре адаптирани към слабото търсене в еврозоната като цяло — макар и с известно закъснение, дължащо се на по-дългосрочните колективни договори, като договорените заплати са се повишили с 3,5 % годишно през третото тримесечие на 2008 г., но увеличението е само 2,1 % през второто тримесечие на 2010 г. в еврозоната.

Ръстът на действителните единични цени в ЕС се покачи бързо в периода от третото тримесечие на 2008 г. до средата на 2009 г., но след това спадна също така бързо и през второто тримесечие на 2010 г. се равняваше на -2 % годишно, което показва, че не би трябвало да представлява заплаха за конкурентоспособността на ЕС като цяло. При някои държави обаче може да се наложи допълнително намаление на общите разходи за труд на работник, за да се възвърне външната конкурентоспособност на ЕС до равнищата отпреди кризата.

...необходимост от действия в областта на данъчното облагане на труда и социалноосигурителните вноски

Държавите-членки положиха усилия да намалят несвързаните със заплати разходи за труд, определяни от данъчната тежест⁵. По време на кризата в няколко държави-членки бяха намалени социалноосигурителните вноски с цел да се повиши търсенето на работна ръка, като условие за това намаление обикновено беше нетното създаване на работни места, т.е. то беше ограничено най-вече до новонаети служители. Някои държави взеха решение и за общо намаляване на социалноосигурителните вноски на работодателя, най-често с постоянен характер. Като цяло намаляването на несвързаните със заплати разходи за труд беше насочено към най-трудно намиращите си работа като нискоквалифицираните лица, младите безработни, дългосрочно безработните и по-възрастните работници.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРИОРИТЕТНИ ОБЛАСТИ ЗА РЕФОРМИ ЗА СТИМУЛИРАНЕ НА РАСТЕЖА

За постигането на договорените водещи цели в областта на заетостта, образованието и социалното приобщаване е необходимо осъществяването на широка гама от интегрирани действия, за да се създадат по-гъвкави, по-сигурни и по-приобщаващи пазари на труда. Най-подходящите средства за тази цел са политиките за **гъвкава сигурност**. Четирите компонента на гъвкавата сигурност (гъвкави и надеждни договорни отношения, активни политики на пазара на труда, учене през целия живот и модерни системи за социална сигурност) трябва обаче да се укрепят, за да се гарантира по-силен **акцент върху най-ефикасните от икономическа гледна точка реформи**, като в същото време се подобрят гъвкавостта и сигурността⁶.

Това означава на първо място и преди всичко премахване на институционалните препятствия, които пречат на правилното функциониране на пазарите на труда на държавите-членки. Тези препятствия могат да имат сериозни неблагоприятни последици за ръста на заетостта и резултатите на пазара на труда и до някаква степен могат да попречат на социалното приобщаване и намаляването на бедността. Анализът, който следва, произтича от областите на политиката, посочени от Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила като основни за наблюдението на изпълнението на насоките.

⁵ Данъчна тежест = (социалноосигурителна вноска на работодателя + социалноосигурителна вноска на работника + данък върху заплатите по ведомост + данък върху доходите) / общ разход за труд

⁶ СОМ (2010) 682, „Програма за нови умения и работни места“.

2.1. ПОСТИГАНЕ НА ПЪЛНА ЗАЕТОСТ

Постигането на пълна заетост налага осъществяването на интегрирани действия, както е посочено в **насока за заетостта номер 7**.

Участие в пазара на труда

Равнището на заетост на по-възрастните работници (между 55 и 64 години) е толкова ниско, че достига едва 46,4 %. Това се дължи на практиките за управление на възрастта на пазарите на труда и работните места, но донякъде е резултат и от различните видове схеми за ранно пенсиониране и/или пенсиониране поради инвалидност. Неправилното функциониране на пазарите на труда за по-възрастните хора (слабо търсене от страна на работодателите, недостатъчно повишаване на уменията, липса на подкрепа при търсенето на работа, прибегване към ранно пенсиониране, недостатъчни повторна интеграция и обучение след съкращение) може да доведе до **ранно напускане на пазара на труда**. Освен това в някои държави връзката между вноските, трудовия стаж и стойността на пенсионните права е ограничена или недостатъчно очевидна.

Явна е необходимостта от по-голямо участие на жените в пазара на труда. Цялостното равнище на заетост на жените в Европа все още е само 62,4 % (във възрастовата група от 20 до 64 години). В някои държави **неподходящото данъчно третиране на втория работещ в семейството** (по-високи ефективни данъци за омъжените жени в сравнение с неомъжените) се смята за пречка пред продължителното участие или завръщането на жените на пазара на труда. **Високите пределни данъчни ставки**, дължащи се на семейното облагане, постепенното премахване на обезщетенията с условия за имуществено състояние или въз основа на дохода (като например детски надбавки или надбавки за жилищни нужди) наред с липсата на добавки към ниските трудови доходи са потенциални препятствия пред повторното навлизане на жените на пазара на труда в някои държави-членки.

Прекалено малко млади хора навлизат на пазара на труда. Липсата на специално създадени механизми, които да съчетават услуги за професионална ориентация, възможности за повишаване на уменията, качествени стажове и учебни практики, пречат на положителния **преход към заетост на младите хора**⁷. Липсата на ясна информация за новонавлизащите на пазара на труда лица води до колебания у работодателите при наемането на служители, тъй като може да не е ясно от самото начало какви са техните умения и равнища на производителност и дали ще отговарят на изискванията на длъжността. В много държави-членки трябва да се положат повече усилия за подобряване на подготовката на младите хора за пазара на труда.

Функциониране и сегментация на пазара на труда

На много пазари на труда големите разлики в **законодателството за защита на заетостта по отношение на сравними длъжности** водят до разделение между добре защитени работници на постоянни договори и по-малко защитени работници на нетипични, най-вече временни, договори. Последниците от кризата подчертаха този проблем: броят на загубените работни места при работещите на временен трудов договор бе почти четири пъти по-голям, отколкото при хората на постоянен трудов договор. Макар и работата на временен трудов договор да не представлява отрицателно

⁷ COM(2010) 477, „Младежта в движение“.

явление сама по себе си, ограничената ѝ функция на трамплин към по-постоянни трудови правоотношения пречи на производителността и на перспективите за по-добра кариера и по-високи доходи, особено за младите хора.

Същевременно много държави-членки са изправени пред недостатъчни или ограничени движения на пазара на труда, който се характеризира със скованост и относително слабо текучество на персонала в отговор на променящите се модели на търсене. Освен на неподходящото законодателство за защита на заетостта това се дължи и на **сковаността на трудовите договорености (работното време)**, т.е. на недостатъчната вътрешна гъвкавост. Тези фактори имат пряко отрицателно въздействие върху икономическата дейност, тъй като възпрепятстват ефикасното разпределение на работната ръка.

Барьерите пред **трудова географска мобилност** също може да попречат на правилното функциониране на пазара на труда. Ограничената преносимост на пенсионни и други социалноосигурителни права, а също и жилищните и транспортни трудности, пречещи на хората да се местят или да пътуват до местата, където се намира работа, намаляват възможността за ефективно (пре)разпределяне на работната ръка.

В различни държави-членки се наблюдава и значително равнище на **недеклариран труд**, като голяма част от работната сила не е регистрирана поради липсата на правоприлагане на съществуващите правила и на стимули в системите за данъчни облекчения. В резултат на това от една страна официалните равнища на заетост или изработени часове са неестествено ниски, а от друга страна се наблюдава двоен или паралелен пазар на труда, където ниските стандарти и лошите условия намаляват производителността и данъчните приходи и увеличават риска от социално изключване.

Висококачествените индустриални отношения, основани на диалог и доверие между силни социални партньори, допринасят за намирането на решения за намаляване на сегментацията и за правилно функциониране на пазара на труда. Ефективността на **социалния диалог** по време на криза е доказана. Важно е да има консенсус, когато се налага вземането на мерки за ограничаване на публичните разходи, защото само справедливото поделение на тежестта е гаранция за социално приемливи и успешни реформи. Оперативният капацитет на организациите на социалните партньори и качеството на индустриалните отношения обаче се различават. Ето защо в няколко държави-членки все още трябва да се развие пълният потенциал за автономни, договорени решения, основани на съвместни анализи и преговори между социалните партньори.

Създаване на работни места

В отговор на кризата много държави-членки намалиха временно **несвързаните със заплати разходи за труд**. Допълнителните постоянни намаления ще насърчат увеличаването на заетостта, особено ако са насочени към нискоквалифицираните лица и се направят в тези държави, където тези лица представляват значителен резерв от работна сила. Може да се постигне данъчна неутралност, като се пренасочи данъчното облагане от труда към енергетиката и/или имуществото. В много държави-членки вече се води дебат относно съществуващото данъчно облагане на труда и на другите ресурси.

Излизащите от кризата пазари на труда се променят и много държави-членки се стремят да създадат устойчиви **екологосъобразни икономики** с висока добавена стойност. Те са от основно значение за създаването на повече работни места и за постигането на целите, свързани с климата и енергетиката. Същевременно е необходимо да се окаже подкрепа на адаптивността на работната сила. Все още не са напълно установени полезни взаимодействия между политиките, така че да се гарантира взаимното им усиление и да се осигури оптимално за всички решение в областта на икономиката, околната среда и заетостта. В секторите, които са засегнати в най-голяма степен от загубата на работни места, работят предимно мъже (природен газ, електричество, въглища, нефт). В тези сектори някои професии ще станат ненужни, а за други ще се изискват нови умения, което ще предизвика преразпределяне на работните места в самия сектор или насочването им към други сектори. Нови умения ще са нужни и в секторите с висококвалифицирани работни места като здравеопазването, където търсенето се увеличава, а недостигът на работна ръка е остър и все по-голям предвид застаряващото население.

Развиването на **самостоятелна стопанска дейност и предприемачеството** продължават да са на ниски нива в държавите-членки и по-малко от половината от предприятията оцеляват след първите три години. Нетните ползи на самостоятелната стопанска дейност не са считани за достатъчно големи в сравнение с други алтернативи, така че тя да бъде привлекателен вариант за кариера за най-добрите и най-умните хора. Различни мерки продължават да са пречка за развиването на самостоятелна стопанска дейност, а комбинираните инициативи за политики в областта на икономиката и пазара на труда, с които да се създаде благоприятна за предприемачеството среда, са все още твърде ограничени.

Активни политики за пазара на труда (АППТ)

В редица държави-членки липсват добре **насочени** мерки за АППТ, които да се съсредоточават върху дългосрочно безработните, уязвимите и групите в неравностойно положение. В някои държави-членки въздействието на АППТ е слабо, тъй като се наблюдават едновременно относително голям брой свободни работни места и високо равнище на дългосрочна безработица. От една страна това се дължи на слабото сътрудничество между различните нива на управление, които участват в прилагането на АППТ, и разделянето на отговорността на няколко регионални равнища. От друга страна, причината е свързана с **неефикасността на обществените служби по заетостта**, причинена от по-големия брой разглеждани случаи, които са резултат от наплива от клиенти, бюджетните съкращения и намаляването на числеността на персонала на обществените служби по заетостта, недостига на квалифициран персонал, липсата на обучение, поемането на неподходящи разходи от АППТ или недостатъчното

търсене на по-рентабилни мерки. Модернизирването на модела на работа на обществените служби по заетостта и предоставяните от тях услуги, така че да се осигури индивидуална подкрепа за всички нуждаещи се, е все още незадоволително.

Равенство между половете и равновесие между професионалния и личния живот

В някои държави-членки жените все още са **принудени да работят на непълно работно време** поради липсата на подходящи детски заведения в работно време или след училище, а също и на услуги за деца и други зависими лица. Освен това за обществото и жените грижите за по-възрастните и хората с увреждания се превръщат във все по-голямо предизвикателство поради застаряването на населението. В някои държави-членки **повторното интегриране на жените на пазара на труда** е допълнително затруднено от това, че прекъсванията в кариерата не са достатъчно толерирани на тези пазари на труда, а също и от неравномерното поемане на родителските задължения. В някои държави дългият (платен) родителски отпуск излага на риск развитието на кариерата и представлява голяма фискална тежест за държавния бюджет и за производителността поради загубата на квалификация.

Системи за социална сигурност

За много държави-членки **дългосрочната и структурната безработица** се оказват неотложен проблем след края на кризата. Системите за обезщетения за безработица и системите за други обезщетения следва да предоставят подходящи стимули за работа, за да се избегне зависимостта от обезщетения, но същевременно да осигуряват така необходимата подкрепа за доходите и адаптивността към икономическия цикъл. В много държави-членки няма подходящи критерии, които да бъдат спазвани от получателите на обезщетения, придружени с временни или частични санкции при неспазването им от страна на такива получатели на обезщетения, които обаче са подготвени да работят. Освен това в някои държави-членки липсват практики за идентифицирането на хората, които не са подготвени за работа, и подходящи политики, предназначени за тях.

Определяне на заплащането и разходи за труд

Заплатите трябва да се адаптират по такъв начин, че да се уравнирват търсенето и предлагането, да се гарантира ефективното използване на труда и да се предоставят възнаграждения, съизмерни на приноса към добавената стойност. В тази връзка от основно значение е в средносрочен план **реалните заплати да се повишат в съответствие с производителността на труда** във всички професии и икономически дейности.

От гледна точка на макроикономиката динамиката на заплатите е важна за коригирането на вътрешните и външните дисбаланси. По-специално, за да може в някои държави от еврозоната трайно да се коригират големите натрупани дефицити по текущата сметка и да се намерят решения за големия брой безработни, е необходима динамика на номиналните разходи за труд, която да доведе в средносрочен план до подходяща **корекция на ценовата конкурентоспособност**. В тази връзка динамиката на номиналните разходи за труд в други държави от еврозоната може да послужи като еталон.

В този контекст за няколко държави-членки постигането на равновесие в колективните договори за трудови възнаграждения между гъвкавостта, която е необходима за

адаптирането на пазарите на труда към променящите се условия, и договорите, които определят нива на заплащане с цел защита и стимулиране на инвестициите, необходими за повишаване на стойността на работните места, се оказва голямо предизвикателство.

2.2. ВИСОКОКВАЛИФИЦИРАНА И ОБРАЗОВАНА РАБОТНА СИЛА

Солидната основа от човешки капитал е от основно значение за създаването на устойчив растеж, заетост и международна конкурентоспособност. До 2020 г. за 85 % от работните места ще се изисква висока или средна квалификация, а делът на работните места за нискоквалифицираните ще намалее на 15 %. Ето защо е особено важно държавите-членки да продължат реформите в своите образователни системи и професионалното обучение и да подготвят хората с по-добри и по-подходящи умения и ключови компетентности в съответствие с интегрираните насоки 8 и 9 и със Стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението (ЕСЕТ 2020 г.)⁸.

Незадоволителното качество на професионалното обучение и образованието пречат на движенията на пазара на труда, тъй като голям брой хора от всички възрастови групи и квалификационни степени не притежават **правилната комбинация от умения** и компетентности. **Готовността на системите за професионално обучение** продължава да бъде недостатъчна, за да посрещне предизвикателството да предостави на работниците и търсещите работа основни умения и трансверсални ключови компетентности. Това е признак за недостатъчно сътрудничество при изготвянето на учебните програми между социалните партньори и обществените служби за заетост.

Има потенциал за изготвянето на допълнителни мерки и инструменти, с които да се предвидят и подготвят прогнози за пропуски в уменията и нуждите в бъдеще на национално, регионално и секторно равнище (предвиждания за уменията, изследвания на работодателите, секторни проучвания, повишаване качеството на статистическите данни). В тази връзка е важен както начинът, по който се изпълняват тези дейности, така и начинът, по който резултатите от тях се разпространяват сред основните участници в процеса като службите за професионално ориентиране, статистическите бюра, НПО, секторните организации и използват при изготвянето на учебните програми.

Участието на възрастните в програми за **учене през целия живот** често е прекалено слабо. Това се дължи най-вече на липсата на стимули за дружествата да обучават работниците си, недостатъчната подкрепа за работниците да се включват в обучения и неподходящото предлагане спрямо нуждите на отделните групи.

Освен това сложната структура на финансирането и големият брой доставчици на такива услуги затрудняват изпълнението на последователни стратегии за координация и организиране на обществени, корпоративни и лични дейности за обучение. Многобройните сфери на правомощие, препокриващото се финансиране и липсата на истинско ръководство отслабват управлението на системата. Липсата на еднакъв достъп до учене през целия живот продължава да бъде основен проблем: тъй като голяма част от продължаващото обучение се осигурява от работодателите, работещите

⁸ Заключение на Съвета от 12 май 2010 г. (2009/C 119/02)

на постоянни договори имат по-добър достъп до учене през целия живот от работещите на временни договори или безработните. Нискоквалифицираните лица участват пет пъти по-малко в учебни програми за възрастни, отколкото лицата с висока квалификация. Не са развити в достатъчна степен по-гъвкави учебни пътеки, в това число признаването на неформалното и самостоятелното учене, нито **целенасочени мерки** като учене на работното място и партньорства с предприятията и организациите в социалния сектор, предназначени за нискоквалифицираните лица, безработните, мигрантите, етническите малцинства и хората с увреждания, така че те да са по-привлекателни за учащите. За работниците в западащите сектори биха били от полза специфични придружаващи мерки.

Повишаване степеня на основните умения и ключовите компетентности посредством справяне с преждевременното напускане на училище

Преждевременното напускане на училище е сложно явление, пораждено от многобройни социално-икономически, образователни и индивидуални фактори. Много държави-членки се борят с него, като съсредоточават усилията си в подобряване на качеството на предоставяне на образование и професионално обучение, включително посредством **новаторски учебни и преподавателски методики**, както и чрез по-голяма подкрепа за изложените на риск ученици. Някои държави планират и структурни промени, за да подобрят гъвкавостта на учебните пътеки и да предложат програми, съчетаващи учене и работа. Въздействието на подобни мерки обаче често е незначително, тъй като те невинаги са придружени от политики за ранна намеса, по-специално по-добър достъп до предучилищна подготовка, и от компенсаторни мерки, които улесняват завръщането на отпадналите от училище в образователната система. Тясно свързаните с други важни сектори на политиката **цялостни подходи** често не успяват да обхванат всички взаимосвързани фактори.

Повече хора трябва да придобият най-висока квалификационна степен

В много държави-членки инвестициите във висшето образование са прекалено малко или дори са сериозно намалели вследствие на икономическата криза. Минималното изискване, за да съществува една модерна и добре функционираща университетска система в икономиките с интензивно използване на знания, е да има инвестиции в общ размер от 2 % от БВП (публично и частно финансиране, взети заедно). **Модернизирването на системите за висше образование** посредством специално създадени програми, ориентирани към практиката и резултатите форми на учене, по-добро управление и финансиране трябва да се ускори. Стимулите за висшите учебни заведения да си сътрудничат с бизнеса и със света като цяло, както и **отварянето висшите училища** към нуждите на обществото, особено на недостатъчно представените групи, си остават предизвикателство.

По същия начин има големи пропуски в качеството и привлекателността на **професионалното образование и обучение** на всички нива.

2.3. ПРИОБЩАВАЩ РАСТЕЖ: БОРБА С БЕДНОСТТА И ИЗКЛЮЧВАНЕТО

Изключването от пазара на труда, лошите условия на работа и липсата на възможности за оставане и напредък на един сегментиран пазар на труда са основни определящи фактори за бедността. По-долу са разгледани приоритетите за политика, както са посочени в **насока за заетостта номер 10**.

Предотвратяване на бедността и борба с нея посредством приобщаващи пазари на труда

Най-добрата защита срещу бедността е работата. Безработните и неактивните лица (непенсионирани възрастни) представляват съответно 10 % и 21 % от застрашеното от бедност или изключване население (като безработните са най-застрашени: 58 % в сравнение с 13,5 % за работещите). Работещите бедни обаче представляват 24 % от застрашените от бедност или изключване хора в ЕС. Ето защо е важно политиките за пазара на труда да се стремят да гарантират на работещите заплати, с които може да се живее, като се намерят решения за сегментацията на пазара, ниската квалифицираност и непълната заетост (в това число принудителната работа на непълно работно време) и улеснят достъпа до пазара на труда за самотните родители и втория работещ в семейството.

Предотвратяване на бедността чрез адекватни и устойчиви системи за социална защита и достъп до висококачествени услуги

Повечето държави-членки посочват, че мерките за фискална консолидация ще се отразят на системите за социална защита. Мерки като по-силната обвързаност с условия, намалената продължителност или намалената степен, както и промяната на правилата за индексирание в схемите за социални обезщетения могат да се отразят на адекватността им. От финансова гледна точка освобождаването от социалноосигурителни вноски и от други вноски за социална сигурност може да отслаби устойчивостта на схемите, докато мерките за разширяване на социалноосигурителната основа биха им помогнали. При тези условия ефикасността на социалните разходи може да бъде подобрена чрез по-добро изпълнение (напр. опростяване на правилата, намаляване на административните разходи, показатели за резултатите или справяне с измамите и грешките), но са необходими по-широкообхватни стратегии за подобряване на ефективността и ефикасността във всички сфери на социалната защита, включително чрез по-голям акцент върху превенцията, интегрираното предоставяне на услуги и повишеното качество на интервенциите.

Инвестиции в стратегии за активно приобщаване

Лошите икономически условия и голямата безработица създават риск от дългосрочно изключване, засягат пригодността за заетост и уменията на работната сила и подкопават психичното и физическото здраве на населението. Поради слабите **мрежи за социална сигурност** и липсата на мерки за активизиране на най-уязвимите има опасност да се задълбочат постоянното социално изключване и изключването от пазара на труда. Тези мрежи следва да бъдат заздравени, където това е необходимо, като се подобрят обхватът и адекватността им.

За да се предотврати дългосрочното изключване и за да се повиши ефикасността на социалните разходи, са необходими стратегии за активно приобщаване, които съчетават адекватна подкрепа за доходите и достъп до пазара на труда и социалните услуги. Това може да бъде направено, например, посредством свързването на социалната помощ с мерки за активизиране и достъп до персонализирани услуги, предоставящи истински възможности.

Поради фискалната консолидация и липсата на публично финансиране има риск да бъдат засегнати финансирането и качеството на социалните услуги, необходими за поддържане на пригодността за заетост на работната сила и за устойчивата повторна интеграция на най-изключените в обществото и в пазара на труда. В много държави-членки осигуряването на устойчиво финансиране на **социалните услуги и качеството на интервенциите** продължава да бъде предизвикателство.

В много държави-членки са необходими по-целенасочени усилия в подкрепа на конкретни групи (младите, хората с увреждания, мигрантите) или за предотвратяване на свръхзадлъжняването, бездомността и изключването от жилищно настаняване. Редица държави възнамеряват да насърчат **социалните иновации** и да благоприятстват публично-частните партньорства, за да отприщят потенциала на социалната икономика.

Увеличаване на перспективите на пазара на труда за родителите ще спомогне за прекъсване на предаването на бедността между поколенията

Двадесет и пет милиона са децата, изложени на риск от бедност или изключване. Политиките за борба с детската бедност са все още в много различни фази на прилагане и продължават да се наблюдават значителни разлики в резултатите. Бедността и лишенията в ранна възраст засягат благоденствието на децата и могат да имат дългосрочни пагубни последици за успеваемостта им в образованието и бъдещите им шансове в живота.

От основно значение в борбата с детската бедност е подкрепата за участието в пазара на труда на родителите, включително самотните родители и вторите работещи в семейството. Тези усилия обаче трябва да бъдат част от по-широкообхватни стратегии за подкрепа на децата и семействата, които включват инвестиции в качеството на грижите за деца (стандарти за качество, професионализация на персонала), намеса в ранното детство в области като здраве и образование, както и поддържане и увеличаване на подкрепата за доходите на семействата посредством по-добра насоченост и планиране, а също и съчетаване на цели и нецели обезщетения. Някои държави обаче посочват, че мерките за фискална консолидация ще се отразят отрицателно и на детските и семейните надбавки, а също и на други важни за семействата надбавки, като тези за жилище.

За да има напредък в извеждането от бедност на 20 милиона души в период на фискална консолидация, трябва да се определят приоритети в системите за социално подпомагане, съчетаващи ефективност и справедливост. С оглед на възстановяването стратегиите за активно приобщаване могат да спомогнат за това да се гарантира, че ползите от растежа и заетостта ще бъдат разпределени сред широки слоеве от обществото. Прекъсването на предаването на бедността между поколенията, като се започне от децата, и гарантирането на равни шансове за всички е основен приоритет.

3. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ: СТРЕМЕЖ КЪМ ПО-ГОЛЯМА ЗАЕТОСТ

Повечето държави-членки преминават от управление на кризата към структурни реформи...

Гледайки в бъдещето, според икономическите прогнози на Комисията от тази есен икономиката на ЕС, макар и още неукрепнала, се възстановява по-бързо от предвиденото и изглежда, че тази година пазарът на труда би могъл да отбележи по-

добри резултати от очакваните. В този контекст е вероятно повечето държави-членки да пренасочат вниманието си от циклично управление на търсенето към структурни реформи.

Както се подчертава в годишния обзор на растежа, в областта на структурните реформи на пазара на труда е необходимо да се обърне незабавно внимание на следните приоритети:

- **целенасочените временни намаления на социалноосигурителните вноски на работодателите**, особено в случаите на новонаети млади хора, жени или родители, завръщащи се на работа, по-възрастни безработни лица или работещи с ниски доходи, могат да улеснят прехода към заетост при по-ниски финансови разходи от разходите, свързани с обезщетенията за безработица и социалните обезщетения, които тези хора биха получавали, ако не работят;
- наред с едновременното гарантиране на достойно заплащане по-голямата гъвкавост при определянето на заплатите и при наемането, в това число и **диференцираните според професионалния опит начални заплати**, придружени с допълнителни ползи и достъп до услуги по заетостта и до обучение, би могла да спомогне за справяне с настоящите високи равнища на безработица сред младите хора. Необходимо е също така да се подобри заедно със социалните партньори **пригодността на процесите за формиране на възнагражденията** към промените на пазара, така че възнагражденията да отговарят точно и бързо на производителността на труда и да се гарантира конкурентната позиция на ЕС спрямо останалия свят и вътре в ЕС и държавите-членки;
- **данъчните реформи, съчетани с по-широк достъп до услуги, и по-голямото ползване на добавки към ниските трудови доходи** може да окажат голямо въздействие за намаляване на безработицата и капаните на неактивността. По-специално, по-ефективните добавки към ниските трудови доходи и данъчните кредити, съчетани с по-бързото препращане на безработните млади хора към подходящи програми за обучение или схеми за стажуване, може да направят работата по-привлекателна за тях. Заетостта на жените също може да се стимулира, като се предостави повече помощ в натура, наред с намаляване на пределните данъчни ставки за втория работещ в семейството посредством съкращаване на семейното облагане, на обезщетенията за безработица или на база имуществено състояние. Като цяло взаимосвързването на данъците и обезщетенията, така че отговарящите на условията за обезщетения за безработица да получават данъчен кредит въз основа на получения трудов доход, може да привлече неактивните лица към трудова заетост;
- окуражаване на **по-голяма вътрешна гъвкавост**, включително адаптиране на организацията на работа или на работното време като например непълно работно време (както през изминалите 18 месеца). Вътрешната гъвкавост може да бъде ефективно подкрепяна от публичните органи, тъй като чрез нея се запазват работни места и ценен човешки капитал, но това води със себе си значителни публични разходи;
- подкрепата за **гъвкави форми на работа** (гъвкаво работно време, дистанционна работа) за тези, които се завръщат от родителски отпуск, би могла да улесни съвместяване на професионалния и личния живот и би допринесла в голяма степен

за заетостта сред жените. **Увеличаването на броя на целодневните детски заведения**, особено за деца под 3 години, е от основно значение, за да се ограничи в по-голяма степен отрицателното въздействие, което родителството оказва върху заетостта, най-вече при жените. Освен това е необходимо родителският отпуск да се разпределя по равно между двамата родители, за да се компенсира нуждата от съкращаване на схемите за родителски отпуск в държавите, където той надхвърля 12 месеца;

- необходимо е да се положат повече усилия, за да се премахнат схемите за преждевременно пенсиониране и да се увеличи пенсионната възраст, така че да се **увеличи заетостта сред по-възрастните работещи**. Биха могли да се насърчат и подългите трудови стажове, като се установи пряка връзка между късното пенсиониране и натрупването на повече пенсионни права и се насърчават мерки, които способстват за активен живот и остаряване в добро здраве;
- по-нататъшните **реформи на системите за обезщетения за безработица и на системите за други социални обезщетения** следва да се стремят към съчетаването на по-голяма ефективност и справедливост. По-специално, реформите следва да се стремят към адаптиране на системите към икономическия цикъл. Като се увеличават продължителността и обхватът им по време на криза и обратното по време на подем, мрежите за социална сигурност се заздравяват, когато са най-необходими;
- обезщетенията за безработица следва да бъдат преразгледани, така че да предоставят стимули за работа. Обезщетенията следва да бъдат така замислени, че да възнаграждават завръщането на работа на безработния посредством ограничена във времето подкрепа и по-голяма **обвързаност на обезщетенията с условието за обучение и търсене на работа**. Правило следва да бъде подходът на взаимните отговорности, т.е. улесняване на достъпа до обезщетения за безработица в съчетание с повишаване на честотата на контактите, засилване на проследяването, наблюдение на усилията за намиране на работа и използване на санкции при неспазване на условията;
- акцентиране върху намаляването на сегментацията на пазара на труда, което може да се улесни чрез изменения в **законодателството за защита на заетостта**, например като се удължи употребата на безсрочните договорни отношения с постепенно увеличаване на правата за защита, така че да се намали разделението между работещите на нетипични трудови договори и тези на постоянни трудови договори;
- **въпреки настоящата строга финансова рамка трябва незабавно да се вземат мерки за поддържане и, където е възможно, за повишаване на равнището на целевите инвестиции и реформи в областта на образованието обучението. От голямо значение е да се избегне рискът значителна част от младите хора и нискоквалифицираните лица да пропуснат възможности за работа в един реструктуриран пазар на труда в периода след кризата, в който изискванията за работа са се променили.**

.... а същевременно наличните фискални възможности ще се отразят на степенуването на мерките по приоритети

Засилването на мерките за реформа във време на амбициозна фискална консолидация се нуждае от внимателен подбор на реформите. Темповете на възстановяването, а също

и наличните фискални възможности за финансиране на мерките за политика се **различават значително в държавите-членки.**

Има вероятност през 2011 г. социалните разходи да достигнат 30,7 % от БВП в сравнение с 27,5 % през 2007 г. Зад тази обща цифра се крият голямо разнообразие на националните дялове и големи разлики в капацитета на държавите-членки да посрещнат нарастващото търсене на социална защита, с големи пропуски в мрежите за социална сигурност, които трябва да бъдат заздравени в някои държави. Фискалната консолидация налага и по-добро планиране на социалните разходи.

Освен това в близко бъдеще създаването на нови работни места в ЕС вероятно ще продължи да бъде ограничено. Това отразява, между другото, обичайното закъснение, с което пазарите на труда реагират на промени в икономическата активност, а също и факта, че имаше значително изкуственото запазване на работни места по време на кризата наред със съкращаването на работното време.

Най-вероятно при подбора на приоритети в реформите държавите-членки ще искат да степенуват избора си в съответствие със своите налични фискални възможности за маневра и с положението си в икономическия цикъл. За тази цел може да бъде от полза следната таблица, тъй като приоритетите за политика са групирани в съответствие с необходимите публични инвестиции (по-малки или по-големи) и в съответствие с това дали акцентът на политиката е по-краткосрочен или по-дългосрочен.

Така например съкращаването на схемите за ранно пенсиониране (първа точка в горната лява графа) ще изисква по-малко публични инвестиции и може да се очаква, че ще има главно дългосрочно влияние върху заетостта. От друга страна, съкращаването на несвързаните със заплати разходи за труд (долна дясна графа) ще изисква доста по-големи публични инвестиции и ще има по-краткосрочни ефекти върху намаляването на безработицата. Прегледът на таблицата може да създаде представа за това кои приоритети на политиката са най-подходящи за държавите-членки с оглед на ограниченията на техните публични финанси и ситуацията на техния пазар на труда.

	Наложителни мерки в краткосрочен план за справяне с безработицата	Акцент в дългосрочен план върху повишаването на заетостта
По-малки публични инвестиции	<ul style="list-style-type: none"> – Подкрепа за целенасочено обучение – Укрепване на подхода на задълженията в системите за обезщетения за безработица – Ограничаване на капаните на безработицата чрез добавки към ниските трудови доходи – Подобряване пригодността на възнагражденията 	<ul style="list-style-type: none"> – Съкращаване на схемите за ранно пенсиониране – Повишаване на пенсионната възраст и връзката ѝ с пенсионните права – Привеждане в съответствие на системите за обезщетения за безработица с икономическия цикъл – Преразглеждане на законодателството за защита на заетостта с цел ограничаване на сегментацията – Подобряване на сътрудничеството между службите за заетост, в това число и с доставчиците на обучение

<p>По-големи публични инвестиции</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Подкрепа за вътрешната гъвкавост, адаптиране на организацията на труда – Съкращаване на несвързаните със заплати разходи за труд/ предоставяне на субсидии за наемане на персонал – 	<ul style="list-style-type: none"> – Подобряване на данъчните стимули за втория работещ в семейството – Разширяване на достъпа до детски заведения – Модернизиране на системите за образование и обучение

Първият съвместен доклад за заетостта ще залегне в основата на решенията, които Европейският съвет ще вземе през пролетта. Той ще даде насоки на държавите-членки за техните цялостни национални програми за реформи. В тези програми държавите-членки трябва да посочат подробно какъв е техният избор. Ако бъде сметено за необходимо, Комисията ще предложи, а Съветът ще приеме препоръки за заетостта, чрез които да се обърне внимание на областите, на които не е обърнато достатъчно внимание.

Създаването на нови работни места е от жизненоважно значение. Със стратегията „Европа 2020“ се насърчава взаимодействието между заетостта, иновациите, научноизследователската и развойна дейност, индустриалните политики и политиката за околната среда, така че да се даде тласък на ръста на заетостта и да се намали социалното изключване, а във водещите инициативи се посочва в подробности как това да се осъществи. Определящите политиката за заетостта трябва да направят правилен избор. Първият императив е бързо намаляване на безработицата и осъществяване на ефективни реформи на пазара на труда за повече и по-добри работни места.