ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 11.4.2019 г.
SWD(2019) 155 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ – ОБЗОРЕН ДОКЛАД,

придружаващ

ДОКЛАДА НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

относно оценката на Препоръката на Съвета относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда

{COM(2019) 169 final} - {SWD(2019) 154 final}

КОНТЕКСТ — ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА ОТНОСНО ДЪЛГОТРАЙНАТА БЕЗРАБОТИЦА

В Препоръката на Съвета от 2016 г. относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда се посочва, че Комисията следва „да направи оценка на действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, като за целта си сътрудничи с държавите членки и проведе консултации със съответните заинтересовани лица, и да докладва на Съвета до 15 февруари 2019 г. за резултатите от тази оценка“.[1]

Целта на консултацията със заинтересованите страни беше да се съберат данни, опит и мнения от съответните групи и от обществеността относно основните критерии в Препоръката. Това е в съответствие с Насоките за по-добро регулиране[2]. В настоящия доклад се прави обобщение на консултациите и основните резултати от тях.

Пътна карта за оценка

Комисията прикани заинтересованите страни да предоставят отзивите си по Пътната карта за оценка[3], която беше достъпна онлайн в периода от 29 юни 2017 г. до 27 юли 2017 г. Бяха получени шест отговора: четири от НПО, един от стопанска асоциация и един от друг източник. Коментарите бяха свързани със самата Препоръка и съдържаха призиви за съсредоточаване в по-голяма степен върху създаването на качествени работни места, за включване на социални предприятия за трудова интеграция и организации на гражданското общество, както и за засилване на сътрудничеството между държавите членки. Те бяха взети предвид при работата по оценката.

Открита обществена консултация

В периода 2 май—31 юли 2018 г. на онлайн платформата за консултации на Комисията беше проведена открита обществена консултация (ООК) за проявяващите интерес граждани и заинтересованите страни на всички 24 официални езика на ЕС с изключение на ирландски. Получени бяха 482 отговора от 205 физически лица и 277 организации. В ООК преобладаваха респондентите от България, като те представляваха 48 % от общата извадка. 75 % от респондентите отговориха, че Препоръката е все още от значение за справянето с дълготрайната безработица (като това твърдение се споделя в по-голяма степен от организациите, отколкото от физическите лица). При изключване на българската извадка мненията за значимостта на Препоръката са по-положителни. Включвайки респондентите от България, 40 % от отговорилите посочват, че ЕС следва да прилага и други мерки за подпомагане на дълготрайно безработните лица да си намерят работа, а при изключване на българските отговори този процент се покачва на 66 %.

По-голямата част от респондентите са на мнение, че през последните две години са се подобрили мерките за хората със слаби умения или ниска квалификация и за тези с умствени и/или психични увреждания. По-голямата част от респондентите не са съгласни, че са направени подобрения за други уязвими групи сред дълготрайно безработните.

[1] Препоръка на Съвета от 15 февруари 2016 г. относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда (2016/C 67/01).
[2] Насоки за по-добро регулиране, SWD(2017) 350.
[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_en

Една трета от респондентите отговориха, че има синергии между политиките на ЕС за подпомагане на дълготрайно безработните. 89 % от анкетираните считат, че съществуването на политика на ЕС, насочена към дълготрайната безработица, е полезно. Повечето респонденти посочиха, че Препоръката е предизвикала известни промени в политиките (приоритизиране/финансиране/ускоряване на мерките). Бяха получени 23 допълнителни документа, наподобяващи главно документи, изразяващи позицията на организации на гражданското общество (ОГО). В три от тях се подчертава значението на интегрираните услуги, а в четири от тези документи се отбеляза, че информационните кампании, предназначени за хората с увреждания, биха могли да бъдат усъвършенствани. В три други документа се посочва, че задълбочената намеса трябва да се осъществява възможно най-рано и че е твърде късно това да става 18 месеца след началото на периода на безработица. Три ОГО отбелязаха, че изпълнението е щяло да бъде по-ефективно, ако имаше специално отделено финансиране, и разкритикуваха факта, че не е било предвидено участието на организации на гражданското общество. Две ОГО споменаха, че е от значение включването на елемент за умения. Един финландски документ е пример за добра практика и беше използван като такъв в работния документ на службите на Комисията.

Семинари с националните звена за контакт по въпросите на дълготрайната безработица

Бяха проведени три семинара с националните звена за контакт. Тези звена за контакт бяха определени от държавите членки след извършения от Комитета по заетостта през 2016 г. преглед относно дълготрайната безработица. Целта на семинарите беше получаването на неофициални отзиви за оценката, по-специално относно помощното проучване, и споделянето на извлечените при изпълнението поуки. Първият семинар, проведен на 19 март 2018 г., беше съсредоточен върху помощното проучване и метода за събиране на данните. На втория семинар, състоял се на 28 юни 2018 г., беше представена дейността по набелязване за проучването, както и два примера за проекти на гражданското общество в областта на социалните нововъведения. Последният семинар, проведен на 6 ноември 2018 г., спомогна за обсъждането на проблемите около изпълнението. Семинарите подпомогнаха дейността по набелязване и изясняването на определенията, използвани за оценката.

Среща за стратегически диалог с организациите на гражданското общество (ОГО)

На 15 ноември 2018 г. се състоя среща за стратегически диалог на равнището на ЕС с ОГО[4], чиято цел бе получаването на отзиви от организациите, които пряко или косвено работят с трайно безработни лица или ги представляват. В рамките на срещата се проведоха обсъждания в групи относно ролята на ОГО, настоящите практики и препоръките за бъдещето.

Всички участници изразиха съгласие относно значението на доставчиците на услуги за ориентиране в подпомагането на дълготрайно безработните лица. Смята се, че посоченият в

[4] Среща за стратегически диалог с ОГО, проведена на 15 ноември 2018 г., предстои изготвянето на доклад.

Препоръката подход е холистичен и приобщаващ. Най-често споменатите предизвикателства бяха, че Препоръката не разполага с целево финансиране, което ограничава нейната ефективност, и че периодът от 18 месеца, който трябва да изтече, преди да бъдат предложени споразумения за работна интеграция (СРИ), е твърде дълъг. Участниците също така подчертаха, че Препоръката не дава голяма свобода за новаторство, тъй като подходът ѝ е доста строг. Те призоваха за повече качествени показатели за мониторинг, за предоставяните услуги и качеството на работните места. Подчертана бе също и липсата на наставничество и обучение след намиране на работа. Накрая участниците изразиха своята загриженост, че участието на ОГО не е било предвидено.

Среща за стратегически диалог със социалните партньори

Социалните партньори на равнището на ЕС обсъдиха Препоръката на 28 юни 2018 г. Организацията Business Europe призова за по-силен акцент върху наемането на неактивни лица. Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC) изрази разочарованието си от факта, че ролята на синдикалните организации не е била призната, като подчерта тяхната роля за предоставянето на обучение и подкрепа на работното място.

Консултация с Европейската мрежа на публичните служби по заетостта

Мрежата на ПСЗ допринесе в голяма степен за мониторинга и проведе проучване сред бюрата на ПСЗ относно техния капацитет, посветено на изпълнението на Препоръката, подробно описано в приложение 1. В периода 29 юни—9 юли със съветниците по европейски въпроси на ПСЗ беше проведена консултация във връзка с доклада, представящ резултатите от това проучване, която в крайна сметка доведе до последваща проверка на тълкуването на констатациите в доклада.

Консултация с Комитета на Европейския социален фонд

На 5 октомври 2018 г. беше проведена консултация с неформалната техническа работна група на Комитета на ЕСФ. Беше изготвен специален доклад[5] относно използването на ЕСФ за подпомагане на дълготрайно безработните лица, който допринесе за оценката.

Консултация с Комитета за социална закрила

На 30 октомври 2018 г. беше проведена консултация с Комитета за социална закрила (КСЗ), който даде съгласието си неговият тематичен доклад за 2018 г.[6] да бъде използван при оценката.

Целенасочени събеседвания на равнището на ЕС

В рамките на помощното проучване бяха проведени събеседвания на равнището на ЕС с девет заинтересовани страни, включително три организации на гражданското общество[7], четири социални партньори[8] и два публични органа[9]. Заинтересованите

[5] Тематична бележка относно подкрепата по линия на ЕСФ и ИМЗ за дълготрайно безработните лица (ДТБ) и изпълнението на Препоръката на Съвета относно интеграцията на ДТБ на пазара на труда.

[6] Комитет за социална закрила, Тематичен доклад относно социалните услуги, които допълват активните мерки за приобщаване на пазара на труда на хората в трудоспособна възраст, които са най-отдалечени от него, 2018 г.

[7] Европейска мрежа на предприятията за социална интеграция (ENSIE), Eurocities и Eurodiaconia.

страни бяха запитани за становището им относно значимостта, ефективността, съгласуваността и добавената стойност от ЕС на Препоръката.

Сред всички запитани заинтересовани страни имаше консенсус, че Препоръката беше и все още е от значение за борбата с дълготрайната безработица. Организациите на работодателите и ОГО подчертаха значението на индивидуализирания подход и координацията на услугите. Две ОГО отправиха критики към 18- месечния период, посочен в СРИ, а една от ОГО и един социален партньор отбелязаха, че липсва оценка на специфичните ситуации на пазара на труда, които са причина за дълготрайната безработица в държавите членки. Синдикалните организации подчертаха, че не им е била отредена роля в Препоръката.

Повечето от запитаните заявиха, че изпълнението на Препоръката е задача на държавите членки и че ролята на ЕС е ограничена. Мнозинството от запитаните заявиха, че ЕС следва да наблюдава и следи изпълнението, както и да оказва натиск върху държавите членки, в които напредъкът е ограничен. Имаше предложение, че ЕС следва да спомогне за премахването на социалната стигма върху дълготрайно безработните (една ОГО) и да улесни обмена на практики между държавите членки (един социален партньор).

Една от синдикалните организации изрази мнение, че Препоръката е поставила дълготрайната безработица на по-предна позиция в политическия дневен ред. Организациите на гражданското общество изтъкнаха, че Препоръката е оказала положително въздействие. Един публичен орган заяви, че тя е довела до хармонизирането на подходите, свързани с интеграцията на дълготрайно безработните лица. По-голямата част от запитаните заявиха, че Препоръката е съгласувана с другите политики на ЕС за справяне с безработицата. Беше отбелязано, че употребата на средства на ЕС би могла да се подобри, например чрез използването на ЕСФ за преодоляване на проблемите, свързани с капацитета на ПСЗ, както предложи един от социалните партньори. Според мнозинството от запитаните добавената стойност от ЕС на Препоръката е поставянето на въпроса за дълготрайната безработица (на по-предна позиция) в политическия дневен ред и предоставянето на насоки относно мерките. Една от ОГО заяви, че Препоръката е можела да съдържа повече минимални стандарти за държавите членки с недостатъчно развити системи за подпомагане. Въпреки това всички запитани бяха против хипотетичната отмяна на Препоръката.

Целенасочени събеседвания, проведени за проучванията на конкретни случаи

Като част от външното помощно проучване[10] бяха проведени осем проучванията на конкретни случаи за Хърватия, Финландия, Германия, Гърция, Ирландия, Италия, Румъния и Словакия. Информацията беше събрана чрез работа на терен от избрани национални експерти и допълнена чрез целенасочени събеседвания със заинтересовани

[8] Организации на работодателите: SMEUnited, CEEP и BusinessEurope. Синдикални организации: Европейска конфедерация на профсъюзите (ETUC)

[9] Комитет на регионите и Европейска комисия — ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“.

[10] В подкрепа на оценката на Препоръката на Съвета относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда, извършено от Ramboll Management consortium за Европейската комисия, 2019 г.

страни от държавите членки. Бяха проведени консултации с националните звена за контакт по въпросите на дълготрайната безработица относно резултатите. За по-подробна информация вж. приложение 5: Проучване на конкретни случаи

Хърватия

Запитаните на национално равнище докладваха, че Препоръката е била повратна точка в националната политика, тъй като е довела до промени в законодателството и преработване на вътрешните процедури. За повечето от тях това е добавената стойност от ЕС на Препоръката. Въпреки това нейната ефективност се различава в зависимост от предложените мерки. Запитаните работодатели бяха положително настроени спрямо използването на финансова подкрепа, но като цяло не бяха заинтересовани от партньорства, свързани с наемането на дълготрайно безработни лица. Повечето заинтересовани страни смятат, че разходите за изпълнение на Препоръката не биха били прекомерни, тъй като повечето мерки вече са въведени, особено в сравнение с предполагаемата полза от Препоръка (намаляване на дълготрайната безработица). Мнозинството смята, че има синергии с националните политики. Беше изразено желание за повече взаимно обучение.

Финландия

Значимостта на Препоръката не беше оценена като голяма, с изключение на повишаването на осведомеността относно възможностите за работодателите да наемат дълготрайно безработни лица. Във Финландия се счита, че ефективността на Препоръката е малка, тъй като всички предложени мерки вече се прилагат. Служителите на ПСЗ посочиха, че е имало някои малки промени в определени оперативни мерки, но те не са били в резултат на Препоръката. Всички елементи са в съответствие с финландската политика по заетостта.

Германия

Беше счетено, че Препоръката не е била от значение за Германия, тъй като тя не е довела до никакви промени в политиката (всички предложени мерки вече са били въведени или е имало още по-напредничави мерки). Едва половината от запитаните на национално равнище са знаели за Препоръката преди провеждането на събеседването. Администраторите в ПСЗ посочиха, че би трябвало да има повече свобода при проектите по линия на ЕСФ. Тъй като не са били въведени мерки, тяхната ефективност не може да бъде оценена.

Гърция

Изглежда, че мерките, предприети по линия на Програмата за финансова помощ за 2012 г., са в съответствие с политиките, посочени в Препоръката. Те включват преструктуриране на услугите на ПСЗ чрез модернизирането им, преквалифицирането на персонала с цел предоставяне на по-индивидуализирана подкрепа и създаването на общински центрове. Ползвателите на услугите на ПСЗ изразиха удовлетвореността си от тях и от индивидуалния план за действие, който е бил използван. Съветниците в ПСЗ подчертаха, че индивидуалният подход е от решаващо значение и че прилагането на

СРИ би било от полза. Работодателите и сдруженията на работодателите посочиха, че не са склонни да използват услугите на ПСЗ поради усещането за бюрократична тежест или липса на гъвкавост. Предприятията изразиха разочарованието си, че не са участвали в изготвянето на активните политики по заетостта. Заинтересованите страни считат, че добавената стойност от ЕС идва от финансирането по линия на ЕСФ и обмена на знания. Буди загриженост на национално и местно равнище фактът, че политиките са замислени „отгоре надолу“, без да има много целенасочени мерки.

Ирландия

Запитаните заинтересовани страни изразиха съгласието си, че Препоръката продължава да бъде от значение. Тя е довела до по-добро разбиране на целевата група и до определянето на уязвимите групи сред дълготрайно безработните. Заинтересованите страни на национално равнище посочиха, че Препоръката е потвърдила мерките, взети преди нейното приемане, и е довела до засилено сътрудничество и до по-интегриран подход. Това беше потвърдено и от запитаните заинтересовани страни на регионално равнище. Заинтересованите страни са на мнение, че подпомагането от страна на работодателите се е увеличило. Заинтересованите страни не докладваха за никакви финансови последици от Препоръката. Беше заявено, че тя е в синхрон с други инициативи на ЕС. Добавената стойност от ЕС беше определена като поставянето на обща цел за различните институции, които подпомагат дълготрайно безработните лица. Заинтересованите страни предложиха също повече взаимно обучение между държавите членки.

Италия

Препоръката беше счетена за значима, тъй като благодарение на нея се е повишила осведомеността относно съществуващите проблеми и е била изготвена политическа програма за справяне с тях. При все това беше посочено, че ефективността ѝ е малка. Запитаните на местно равнище от два региона посочиха, че осведомеността, а оттам и броят на регистрираните в службите по заетостта, са останали ниски. Мненията на заинтересованите страни на регионално и местно равнище потвърдиха, че предоставянето на индивидуализирани услуги за подкрепа се различава в отделните части на страната[11], като според запитаните на регионално равнище това се дължи на липсата на персонал. Запитаните заинтересовани страни заявиха, че сътрудничеството с други доставчици на услуги е неформално и неструктурирано, както и че работодателите имат малко стимули за изграждането на стабилни отношения с ПСЗ. За мерките, предвидени в Препоръката, се твърди, че са съгласувани с националните политики в областта на труда и борбата с бедността, въведени между 2012 г. и 2018 г.

Румъния

Препоръката беше счетена за значима, особено от гледна точка на осигуряването на подкрепа за групите в най-неравностойно положение на пазара на труда. Нейната

[11] Служител на регионалната ПСЗ в Ломбардия заяви, че индивидуалният подход е част от работата на службата от 2007 г. насам, докато запитани от региона Марке отбелязаха, че истинска новост са били новите насоки в Patto di servizio personalizzato (италианското споразумение за работна интеграция).

ефективност се оценява като висока. Запитаните на местно равнище посочиха, че макар и работата по разработването на обслужване на едно гише да е в ход, то все още не функционира. Един работодател посочи, че има полза от подкрепата след наемане на работа, предлагана от службите по заетостта. Хората, които работят с дълготрайно безработни лица, отбелязаха, че услугите по медиация са ефективни. Заинтересованите страни заявиха, че Препоръката е създала нови възможности за оказване на по-добра подкрепа на клиентите. Смята се, че ефективността се е повишила поради по-добрата координация на услугите чрез премахването на дублиращи се процеси, по-добра обратна информация и повишаване на удовлетвореността на клиентите. Беше установена известна съгласуваност с гаранцията за младежта, но не и с други инициативи на политиката на ЕС в Румъния. Добавената стойност от ЕС е в мобилизирането на националните усилия за подкрепа на дълготрайно безработните лица.

Словакия

Освен мярката за регистрация, всички мерки, предложени в Препоръката, са били от значение за Словакия и се смятат за ефективни. Според служителите на ПСЗ най-ефективната промяна е била съкращаването на периода за активиране от 24 на 18 месеца, въпреки че това не беше отчетено от клиентите на ПСЗ. Запитаните заявиха, че съществуващите мерки за регистриране на търсещите работа са били доусъвършенствани. Били са предприети мерки за въвеждането на обслужване на едно гише, но неговата ефективност е спорна, като мненията на клиентите и служителите си противоречат. Работодателите и сдруженията на работодателите бяха удовлетворени от услугите. Препоръката е смятана за съгласувана с националните политики и е помогнала за изпълнението на тези политики в по-голяма мащаб.