

## III

(Подготвителни актове)

## КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

75-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ 18-19 ЮНИ 2008 Г.

**Становище на Комитета на регионите относно „Активното включване“**

(2008/C 257/01)

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ счита, че:

- една оптимална политика на активно включване изисква и четвърти стълб с хоризонтален характер: социално участие;
- активната интеграция е най-важният елемент на активното включване. Активното включване се основава на принципа „първо работа“: всеки гражданин, който е безработен, следва да бъде интегриран в работен или образователен процес;
- ето защо следва да бъде преди всичко разработен и осъществен съгласуван политически микс на регионално и местно равнище. В качеството си на основни заинтересовани лица в тази област, предприятията и социалните партньори носят главната отговорност за създаването на работни места в сътрудничество с местните и регионалните власти;
- понятието „достатъчен доход“ има различно съдържание във всяка страна, регион и населено място. Подкрепата на доходите може да се счита за адекватна, ако позволява борба със структурната бедност. Това ниво може да бъде определено като „достатъчно“. Не е възможно да се формулира общо правило за финансовото ниво, което представлява достатъчността за ЕС като цяло. Националните, регионалните и местните власти носят съвместна отговорност за политика, предлагаща адекватна подкрепа на доходите. На ниво ЕС това би трябвало да се обсъди в рамките на отворения метод на координация;
- по отношение на необлагодетелствани от социална и икономическа гледна точка региони и градове в Европа, осъществяването на най-добри практики за политически миксове за активно включване, насочени към най-отдалечените от пазара на труда граждани, изисква финансова подкрепа от ЕС. Поради това, бюджетът на ЕСФ за местните и регионалните власти трябва да може да се ползва пряко за политики за активно включване;
- социалната, субсидираната и защитената заетост, социалните предприятия и кооперациите са инструменти, които могат да играят важна роля в политическия микс на местно и регионално равнище. Дейността на тези предприятия не следва да се оценява съгласно правилата в областта на конкуренцията, които обикновено регулират европейския пазар (необходими са например не толкова строги правила по отношение на обществените поръчки и на държавните помощи).

**Докладчик:** г-н Henk KOOL (NL/ПЕС), заместник-кмет на Хага, Нидерландия

**Отправен документ**

Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Модернизирани на социалната закрила за по-голяма социална справедливост и икономическо сближаване: стремеж към активно приобщаване на хората, които са най-отдалечени от пазара на труда“

COM(2007) 620 окончателен

## ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

### Общи бележки

1. През 2006 г. в 25-те страни на Европейската общност 80 милиона хора (16 % от населението) са изложени на риск от изпадане в бедност. Активното включване и борбата срещу бедността се основават в значителна степен на интеграцията на хората, които са най-отдалечени от пазара на труда. Фактът, че все още има много хора, заплашени от бедност и изключени от пазара на труда, представлява предизвикателство във връзка с целта за социално сближаване, залегнала в Договора за Европейски съюз, което не може да бъде пренебрегнато.

2. Европейската комисия представи три стълба, които да засилят активното включване на лицата, най-отдалечени от трудовия пазар, а именно: 1) адекватна и достатъчна подкрепа на доходите, 2) активна интеграция, 3) висококачествени социални услуги.

3. Една оптимална политика на активно включване изисква и четвърти стълб с хоризонтален характер: социално участие.

4. Активното включване налага интегриран и цялостен подход към четирите стълба.

5. Активната интеграция (вторият стълб) е най-важният елемент на активното включване. Активното включване се основава на принципа „първо работа“: всеки гражданин, който е безработен, следва да бъде интегриран в работен или образователен процес. Първият стълб (адекватна и достатъчна подкрепа на доходите) и третият стълб (висококачествени социални услуги) са подкрепящи елементи. Четвъртият стълб (социално участие) е последното средство в политиката на активно включване. Гражданите, които не могат да работят, следва да се подпомагат финансово и чрез други мерки, за да участват в обществото. Ние сме съгласни с Комисията, че тези стълбове съставляват интегриран и цялостен подход. Поради това всеки орган следва да се стреми към постигане на правилен баланс между социалната закрила, социалните услуги, услугите, предоставяни в определена общност, както и финансовите и нефинансовите стимули за работа.

6. Най-голяма отговорност за стратегията и политиката на активно включване носят държавите-членки и местните и регионалните власти. От друга страна, за да се стимулират развитието и обменът на тези политики, се предлагат общи принципи в съответствие с целта на ЕС за социално сближаване.

7. Основните участници, които следва да разработят и осъществяват политиките, са местните и регионалните власти. ЕС има подкрепяща роля. Това определение на цялостна политика на активно включване е пропорционално и се основава на принципа на субсидиарност.

8. Четирите стълба (подкрепа на доходите, политика за активно включване, достъп до висококачествени социални услуги и социално участие) са взаимосвързани и следва да се укрепват взаимно. За всеки регион, всяка целева група и всяко заинтересовано лице е необходим оптимален политически микс от тези четири стълба. Политиките на активно включване са специално изготвени така, че да отчитат разликите между целевите групи и отделните лица. В зависимост от националния икономически модел, относителната важност на тези четири стълба и на избраните за всеки стълб политически инструменти може да е различна в отделните държави-членки и местните и регионалните власти.

9. Резултатите от политиките за интегриране на лицата, най-отдалечени от пазара на труда, най-ясно се чувстват от регионалните и местни власти. Те понасят също и последиците от слабостите на тези политики на местно, регионално и национално равнище или на равнището на ЕС. Ето защо следва да бъде преди всичко разработен и осъществен съгласуван политически микс на регионално и местно равнище. Местните и регионалните власти познават ситуацията по места, спецификата на пазара на труда и множеството действащи лица, които могат да изпълняват ключова роля в осъществяването на цялостен подход за активна интеграция.

10. Ето защо местните и регионалните власти следва да създават ефективни партньорства с други публични власти, частни предприятия, социални партньори, НПО и представители на клиенти, чрез които да се осъществява съгласуван политически микс.

11. За разработването и изпълнението на такива политики, които следва да се разработват и изпълняват в сътрудничество с други публични и частни организации, местните и регионалните власти се нуждаят от значителна политическа свобода. Европейските и националните политики (данъчна политика, политика в областта на имиграцията, образованието, трудовите договори и др.) следва да бъдат съгласувани и изготвени в съответствие с нуждите на разработването и изпълнението на местните и регионалните политики.

12. Следва да се премахнат пречките и затрудненията, произтичащи от европейското, националното и регионалното законодателство и практики.

### Активна интеграция

13. Най-важният инструмент за активно включване е подобряването на активната интеграция. За да бъдат обхванати всички лица е необходим цялостен подход за активна интеграция. Освен това за всеки регион, целева група и отделно лице е необходим интегриран политически микс. Местните и регионалните власти са основните фактори, които следва да разработят и осъществят съгласувани политически миксове със своите партньори (напр. националните правителства, работодателите, други публични власти, НПО). Същината на цялостния и интегриран политически микс се състои в премахването на затрудненията за възможно най-много хора, за да бъдат те интегрирани в пазара на труда. Това може да се осъществи, като се предоставят съвети, насоки и обучение за извършване на трудова дейност срещу възнаграждение и като се създават работни места за защитени групи. Защитените работни места означават заетост за тези, които все още не са способни да започнат незабавно редовна работа.

14. Оптимална политика и цялостен подход за активно включване съдържат следните елементи:

- стимулиране на младите хора и създаване на възможности за тях да получат начална квалификация, която да подобри шансовете им на пазара на труда;
- реинтеграция на безработни лица на работното място (съгласно принципа „първо работа“). Едновременно с това следва да им се предоставя образование, обучение, съвети, достъп до детски заведения и др.;
- използване на социална, субсидирана и защитена заетост за лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда;
- използване на инструменти за социално участие (например доброволен труд или спортни дейности) за тези, които поради психологически и/или физически увреждания, не са годни за редовна работа или защитена заетост. В същото време, социално-икономическото положение на тези, които се нуждаят от интегриране в пазара на труда, би трябвало да се подобри чрез подпомагане на доходите и достъп до социални услуги от високо качество;
- основният принцип, съгласно който всяко лице следва да има възможност да участва в обществото.

15. Използването на интензивни индивидуални планове за действие спомага за по-добра активна интеграция.

16. Целевите групи представляват важен елемент от цялостния, интегриран политически микс. На регионално и местно ниво публичните власти следва да разработват и осъществяват политики, които са най-ефективни за активното включване на всички лица, независимо от предишния им опит, но и които си поставят за цел да отстранят специфичните пречки пред тях.

17. В качеството си на основни заинтересовани лица в тази област, предприятията и социалните партньори носят главната отговорност за създаването на работни места в сътрудничество с местните и регионалните власти. На национално и регионално ниво централното правителство носи отговорност за улесняване на процеса — като създава оптимални икономически условия, например за добро образование, ефективно настаняване на работа, данъчни мерки и гъвкава сигурност (социална сигурност и гъвкави възможности за труд). Местните и регионалните власти, социалните служби и НПО са последната брънка във веригата, особено за лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда. Естествено, лицата също носят своята лична отговорност.

18. Публичните, социалните и частните работодатели следва да бъдат силно насърчавани да подобряват съществуващите работни места и да създават нови качествени такива (характеризирани се с достатъчни нива на доход, добри условия на труд и обучение/образование). Съществува особена нужда от работни места, изискващи физически (нискоквалифициран) труд. Националните, местните и регионалните власти могат да стимулират частните работодатели да създават работни места, като създават по-благоприятен предприемачески климат за тях.

19. Самите местни и регионални власти са важни работодатели. Като работодатели те също би трябвало да прилагат принципите, залегнали в този документ.

20. Освен това за хората, които са изключително отдалечени от пазара на труда поради физически и психически увреждания, може да съществува също така необходимост от създаване и финансиране на социални и субсидирани работни места и работни места за защитени групи. В този смисъл местните и регионалните власти могат да играят важна роля като стимулират социални предприятия.

21. Наличието на всички видове работа (на временен договор, с гъвкаво работно време, на непълно и на пълно работно време, както и възможността за надомна работа) може да помогне на лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда, да навлязат в него.

22. Всички формални и неформални средства за образование и обучение, механизмите за частично обучение, признаването на придобитите по-рано знания и акцентът върху ученето през целия живот, включително и продължаването на професионалната подготовка, също следва да бъдат включени в координираните усилия за повишаването на квалификацията на лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда.

23. Необходими са допълнителни усилия от страна на националните, регионалните и местните власти за подобряване на качеството на образованието в съответствие с нуждите на пазара на труда. Местните власти би трябвало да провеждат по-активна политика по заетостта и да взимат предвид в по-голяма степен нуждите на местния пазар. В държавите-членки, в които политиката по заетостта е от компетентията на местните власти, националните правителства, с помощта на ЕС, следва да насърчават местните власти да наблюдават местния пазар на труда.

24. Цялостният, интегриран политически микс за активна интеграция следва да включва стимули за улесняване на предприемачеството за лица, които са най-отдалечени от пазара на труда.

### Подкрепа на доходите

25. Лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда, се нуждаят от достатъчна подкрепа на доходите и други видове помощ, за да водят достоен живот и да поддържат определено ниво на годност, което да им позволява да се завърнат на пазара на труда. Редно е да се подчертае, че това е основен принцип в Европейския съюз.

26. Понятието „достатъчен доход“ има различно съдържание във всяка страна, регион и населено място. Това, което съставлява достатъчния характер, зависи от нивото на подкрепата на доходите, нивата на цените, характеристиките на домакинствата, данъците, продължителността на изключването, културните, социалните и историческите фактори и др. Подкрепата на доходите може да се счита за адекватна, ако позволява борба със структурната бедност. Това ниво може да бъде определено като „достатъчно“. Не е възможно да се формулира общо правило за финансовото ниво, което представлява достатъчността за ЕС като цяло. Националните, регионалните и местните власти носят съвместна отговорност за политика, предлагаща адекватна подкрепа на доходите. На ниво ЕС това би трябвало да се обсъди в рамките на отворения метод на координация.

27. Може да бъде формулиран общ принцип на ниво ЕС, съгласно който разликата между минималните доходи, получавани на пазара на труда, и нивото на подкрепа на доходите да бъде достатъчно голяма, за да насърча хората и целевите групи да работят. Тази разлика е важен финансов стимул в цялостния политически микс. „Да се засили финансовата привлекателност на труда“ е важен принцип за Комисията, редица държави-членки и регионални и местни власти. Поради това, когато разработват и прилагат мерки за подкрепа на доходите, националните, местните и регионалните органи на властта следва да отчитат риска от попадане в капана на бедността.

28. Подкрепа на доходите следва да се предоставя само на лица, които не са способни да печелят доходи на пазара на труда или които са способни да печелят само доходи под екзистенц-минимума (напр. поради ниската си производителност или необходимостта да приемат нископлатена работа). Националните, местните и регионалните органи на властта не трябва да възпрепятстват функционирането на пазара на труда, а да наблюдават внимателно, да разглеждат сериозно и да пресяват много стриктно заявленията за подпомагане на доходите. Същевременно наличието на активни политики следва да позволи да се достигне до всички лица, нуждаещи се от социално осигуряване, подкрепа на доходите и социално участие.

29. Подкрепата на доходите може да приема различни форми и в идеалния случай следва да е приспособена към местните условия или конкретното лице. Могат да се посочат следните примери за подкрепа на доходите: подкрепа на доходите на ниво екзистенц-минимум за тези лица от активното население, които нито работят нито учат; подкрепа в натура с цел подобряване на храненето, облеклото, образованието, жилището и здравето;

подкрепа на доходите в допълнение на получавания доход от трудова дейност (ако доходът зависи от нивото на производителност); подкрепа на доходите за посрещане на високите разходи за мобилност; подкрепа на доходите за повишаване на квалификацията и уменията на дадено лице; подкрепа за започване на собствен бизнес и др.

### Социално участие

30. Някои от лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда, изпитват множество лични проблеми и страдат от физически увреждания. Интегрирането на пазара на труда и дори защитеното работно място не са реалистична опция за тях. Грижата за тези граждани от страна на местните и регионалните власти също представлява част от цялостния подход. За стимулирането на тяхното социално участие следва да се използват редица инструменти.

31. Местните и регионалните власти следва да използват всички видове финансови инструменти и инструменти в натура за улесняването на социалното участие на лицата, които не работят. Тези инструменти насърчават социалните, културните, спортните, обществено полезните и доброволчески дейности на лица, които в противен случай рискуват да се окажат в социална изолация.

### Достъп до висококачествени социални услуги

32. За постигането на възможно най-ефективни подкрепа на доходите, активна интеграция и социално участие са необходими индивидуални планове за действие. Те осигуряват своевременно планиране и гарантиране на необходимите мерки за подкрепа за всеки отделен клиент. Местните и регионалните власти се нуждаят от необходимите средства за създаване на инфраструктура от качествени услуги и за изготвяне на индивидуални планове за действие.

33. Необходимостта и характеристиките на индивидуалните планове за действие изискват местните и регионалните власти да разполагат с широка гама от инструменти.

34. Местните и регионалните власти следва да насърчават използването на инструменти и управленски практики, които могат да доведат до подобряването на качеството на социалните услуги (напр. всеобщ достъп до интернет, обслужване „на едно гише“, *lex silencio*, подходящо определени задължителни срокове за взимане на решение за отпускане на помощ под формата на подкрепа на доходите или подкрепа в натура).

### Насоки за улесняване на процеса

35. За да постигнат успех, политиките за активно включване трябва да обхванат политиките на местно, регионално и национално равнище, както и на ниво ЕС. Те трябва да включват и съчетават минимален доход, активни мерки, насочени към пазара на труда, образование и социални услуги. Съществуват редица пречки, които могат да затруднят провеждането на цялостни, интегрирани политики на местно и регионално равнище. Органите на управление на национално, местно и регионално ниво би трябвало съвместно да насърчават прилагането на цялостен подход.

36. По отношение на необлагодетелствани от социална и икономическа гледна точка региони и градове в Европа, осъществяването на най-добри практики за политически миксове за активно включване, насочени към най-отдалечените от пазара на труда граждани, изисква финансова подкрепа от ЕС. Поради това бюджетът на ЕСФ за местните и регионалните власти трябва да може да се ползва директно за политики за активно включване. Необходими са също и европейски бюджетни средства за финансиране на социалното участие. Разработеният в рамките на програмата Interreg подход е добър пример за ефективна подкрепа от Европейския съюз.

37. Социалната, субсидираната и защитената заетост, социалните предприятия и кооперациите са инструменти, които могат да играят важна роля в политическия микс на местно и регионално равнище. Дейността на тези предприятия не следва да се оценява съгласно правилата в областта на конкуренцията, които обикновено регулират европейския пазар (необходими са например не толкова строги правила по отношение на обществените поръчки и на държавните помощи).

38. Цялостният подход се осъществява главно от местните и регионалните власти за местното население. Тези власти следва да разполагат с правни възможности да насочат политиките си за активно включване към местното население.

39. Местните и регионалните власти следва да имат водеща роля в осъществяването на мерките по политиките за активно включване. В съответствие с общността принцип на субсидиарност би могло да се формулира общ принцип на равнище ЕС, съгласно който националното и европейското законодателства и практики следва да отговарят на нуждите, формулирани на местно и регионално ниво (пределните данъчни ставки, схемите за обезщетения, стимулите за учене през целия живот, финансовите стимули за работодателите, трудовото законодателство, антидискриминационното законодателство, диференцирането на минималното заплащане и др.).

#### Отворен метод на координация (ОМК)

40. Отвореният метод на координация предоставя рамка за политическа координация без правни ограничения. В тази рамка държавите-членки се споразумяват да набележат и насърчават най-ефективните си политики в областта на активното включване с цел да черпят от опита на останалите. С цел да се засили отвореният метод на координация, бяха формулирани изложените по-долу политически препоръки.

41. Редица политики, насочени към подобряване на активното включване и подкрепа на доходите на лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда, не са достатъчно ефективни. Ето защо са необходими висококачествени проучвания и оценка на регионалните и местните политики за активно включване, с цел да се подобри тяхната ефикасност и ефективност. Европейската комисия би могла да насърчи подобни висококачествени проучвания.

42. Процесите на учене могат да бъдат осъществявани на практика чрез партньорски проверки, извършвани от местните и регионалните власти, както и от мрежа на регионалните и местни наблюдатели („Progress“). Още от самото начало качеството на проверките и качеството и дейностите на мрежата на регионалните и местни наблюдатели следва да бъдат ясно определени.

43. Разликите по отношение на предлагането и търсенето на работна сила, равнището на заплащане и подкрепата на доходите на територията на Европа създават движения на работната сила, които могат да затруднят активното включване по места на лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда. За обсъждане на въздействието на тези движения върху активното включване може да се използва ОМК.

44. Разработването и разпространението на най-добри практики може да се насърчава, като всяка година се подбират местни и регионални власти, постигнали най-големи успехи в областта на активното включване и им се присъжда европейска награда. Систематизирането на най-добрите практики би могло да се извършва по модела на тематичните работни групи на ЕСФ.

Брюксел, 18 юни 2008 г.

Председател  
на Комитета на регионите  
Luc VAN DEN BRANDE