



Брюксел, 1 юли 2019 г.
(OR. en)

10688/19

SOC 521
EMPL 402
ECOFIN 674
EDUC 332

БЕЛЕЖКА

| | |
|----------|---|
| От: | Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила |
| До: | Комитета на постоянните представители/Съвета |
| Относно: | Оценка на специфичните за всяка държава препоръки (СДП) за 2019 г. и изпълнение на СДП за 2018 г. = Одобряване на становищата на Комитета по заетостта и на Комитета за социална закрила |

Приложено се изпращат на делегациите посочените по-горе становища с оглед на заседанието на Съвета (Заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси) на 8 юли 2019 г.

Хоризонтално становище относно европейския семестър през 2019 г.

В съответствие с възложения от Съвета мандат Комитетът по заетостта и Комитетът за социална закрила разгледаха изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки (СДП) за 2018 г. по отношение на социалните и свързаните с пазара на труда аспекти. През юни 2019 г. Комитетът по заетостта и Комитетът за социална закрила представиха на Съвета хоризонтална бележка с наблюдения по предложенията на Европейската комисия за СДП за 2019 г.; някои основни послания от осъщественото от двата комитета многостранно наблюдение на реформите в политиките на държавите членки в областта на заетостта и социалната сфера; както и оценка на напредъка за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. Настоящата бележка допълва предишния принос с наблюдения върху свързаните с управлението аспекти на европейския семестър (раздел 1), гледната точка на социалните партньори и социалните НПО (раздел 2) и тематични послания, произтичащи от прегледите на многостранното наблюдение (раздел 3) за двата комитета.¹

Раздел 1: Процесът на СДП в контекста на европейския семестър

Европейският семестър е ценен инструмент за координация, насърчаване и наблюдение на усилията за реформи на държавите членки. Той прави оценка и подкрепя реформите на държавите членки, както и съдържанието и качеството на по-широкия набор от национални политики. Пакетът със СДП за 2019 г., представен от Комисията на 5 юни, надгражда върху предишните години и според двата комитета се характеризира с балансираност и силно социално измерение. Въпреки че комитетите приветстват това, някои държави членки призоваха към дискусия за обхвата на семестъра по отношение на областите на политиката, като подчертаха, че според тях през последните години той е бил значително разширен. Приветства се и фактът, че Европейският стълб на социалните права заема видно място и че пакетът отразява неговите принципи. Някои държави членки призоваха за по-голямо интегриране на принципите на стълба в СДП, а постоянната оценка, съобразена с тези принципи, бе определена като много добра възможност за по-нататъшна работа.

¹ Заключенията по държави ще бъдат представени в приложение.

През тази година общият брой на СДП е по-голям в сравнение с предишната година, което се дължи в частност на добавянето на специфични по отношение на инвестициите препоръки по държави и на приемането на Гърция в европейския семестър след успешното приключване на програмата за финансова помощ. По-нататъшното укрепване на измерението, свързано със социалната сфера, заетостта и образованието, се приема положително. Комитетите потвърждават отново, че в контекста на застаряването, цифровизацията и изменението на климата процесът на европейския семестър следва да запази цялостен подход, като интегрира политики и реформи във всички свързани области, включително на икономиката, заетостта, образованието и обучението и социалното приобщаване. С приетите неотдавна насоки за заетостта се предоставя политическа и правна подкрепа в това отношение.

Тазгодишният пакет се характеризира с по-голямо съответствие между инвестициите и реформите и свързания с тях по-силен акцент върху инвестициите в СДП. Комитетите вземат под внимание, че всяка държава членка е получила СДП относно инвестициите и че другите СДП могат да включват инвестиционно измерение, по-специално в областта на заетостта, социалната политика и образованието. Комитетите отбелязват, че интегрирането на инвестиционното измерение дава възможност за по-голямо хармонизиране на усилията за реформи и инвестиционните решения, което укрепва допълнително европейския семестър. Редица държави членки призоваха за по-нататъшно обсъждане на връзката между потребностите от инвестиции и структурните фондове на ЕС. Някои подчертаха и необходимостта от достатъчна гъвкавост на фискалните правила и областите на политиката, отговарящи на условията за финансиране на инвестиции от структурните фондове на ЕС.

Комитетите подчертават, че начинът на работа и на Комитета по заетостта, и на Комитета за социална закрила в рамките на семестъра се е подобрил през годините, и изтъкват следните аспекти по отношение на самия процес и изготвянето на СДП.

По отношение на **процеса** комитетите отбелязват, че закъснялото представяне на СДП за 2019 г. се оказва проблематично, защото поради този факт Европейският съвет не бе в състояние да даде политическо одобрение след достатъчно задълбочена оценка на пакета в рамките на комитетите на Съвета.

Благодарение на тясното сътрудничество между комитетите на Съвета EPSCO и Съвета ECOFIN процесът обаче протече гладко, въпреки забавянето в представянето на СДП. Комитетите продължиха да играят активна роля в подготовката за приемането на СДП от двата отговорни състава на Съвета — EPSCO и ECOFIN. Съвместното заседание на Комитета за икономическа политика, Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила остава ефективен начин за обсъждане на редица СДП с хоризонтален характер. Осигуряването на достатъчно време за обсъждане насърчава ангажираността, дава възможност за по-задълбочено и истинско многостранно разбирателство и в дългосрочен план допринася за по-доброто провеждане на реформите.

Признато беше високото качество на документацията на Комисията в хода на европейския семестър. Двустранните консултации на Комисията с държавите членки по проектите за доклади се оценяват като средство за постигане на по-добро разбиране между държавите членки и Комисията за оценката, свързаните с нея предизвикателства и политическите усилия. Те също имат потенциал да допринесат за по-засилено национално участие в СДП, което е особено важно за успеха на европейския семестър. Като оценяват този положителен елемент на процеса, комитетите същевременно подчертават отново, че е желателно да има още по-голямо и навременно участие, тъй като то играе особено важна роля за засилване на ангажираността и съответно за успеха на реформите.

Комитетите подчертават отново и необходимостта от по-ефективен начин да се даде отговор на коментарите по същество на държавите членки преди основните заседания на комитетите. Това, както и ясното приоритизиране на собствените коментари на държавите членки и съсредоточаването на тези коментари върху СДП ще способстват за фокусиране на дискусиите върху важните въпроси.

Комитетите приветстват и все по-големия брой държави членки, коментиращи СДП и съображенията на други държави членки, тъй като това е израз на общия интерес и свързаността в Европейския съюз. Тези дискусии допринасят за по-голямото взаимно разбиране на общите предизвикателства на политиката и за задълбочаване на обмена на добри практики.

Процесът на взаимно свързване на инструментите за наблюдение на комитетите и конкретното им използване в преговорите по СДП отново доказва своята ефективност. Констатациите от наблюдението на резултатите в областта на заетостта и социалната закрила се оказаха полезна основа за дискусиите. Комитетите отбелязват, че при изготвянето на СДП и доказателствената база за преговорите по тях Комисията е заимствала в значителна степен от работата по многостранното наблюдение. Заключениета от наблюдението, които бяха използвани в хода на обсъжданията на СДП, често предлагаха окончателно решение по дадена точка на обсъждане или дебат. Работата по наблюдението, която изисква значителни ресурси от страна и на Комисията, и на държавите членки, още веднъж доказва стойността си на този етап от цикъла. Същевременно беше посочена необходимостта от обсъждане на възможностите за по-нататъшно повишаване на ефективността на подготвителната работа.

Беше широко признато, че реалното участие на социалните партньори, представителите на гражданското общество и други заинтересовани страни продължава да бъде от основно значение за осъществяването на реформите и за ефективността.

По отношение на изготвянето на СДП комитетите отбелязват високото качество на текста на Комисията и избягването на излишни думи (като „продължавам“, „процедирам“, „още по-голямо“). По подобен начин комитетите запазиха общото правило да не се приемат предложения за изменения, които не са от фактологично естество и не са съобразени със заключенията от прегледите в хода на семестъра. Комитетите подчертават, че СДП следва да дават достатъчна яснота по съответния контекст, но че съображенията следва да не заместят СДП. Желателно е да се помисли и за последователно отразяване в съображенията на напредъка на държавите членки.

Комитетите отбелязват, че бъдещите СДП следва също да признават в по-голяма степен политическата реалност на процеса на реформи. За определянето, обсъждането и изпълнението на реформите се изисква време. Те често се провеждат в контекста на многогодишни цикли. Поради това следва да се помисли как в СДП да се интегрира по-добре средносрочна перспектива, като същевременно се запазят импулсът за реформи и връзките с националните политически цикли.

Раздел 2: Гледна точка на социалните партньори и на представителите на гражданското общество

Участието на социалните партньори и консултациите с гражданското общество остават от решаващо значение за успешното провеждане на реформите на политиката. В контекста на многостранното наблюдение и новия пакет със СДП и като прелюдия към обсъждането на самите СДП двата комитета проведоха обмен на мнения с Комисията, европейските социални партньори и НПО, работещи в социалната сфера.

И европейските социални партньори, и социалните НПО приветстваха засиленото сътрудничество с комитетите и запазиха готовността си за участие на равнище ЕС, но изразиха загриженост относно навременното си и пълноценно участие на национално равнище и призоваха за засилено сътрудничество на всички етапи от европейския семестър. Социалните партньори изтъкнаха, че е важно да участват по-активно, включително по въпроси извън сферата на заетостта. Представителите на гражданското общество подчертаха, че е необходимо тяхната роля в семестъра да получи по-високо признание и да бъде структуриран гражданският диалог.

Представителите на **работодателите**² като цяло считат, че пакетът е балансиран. СДП вече отчитат в по-голяма степен настоящите предизвикателства, свързани с цифровизацията, застаряването и декарбонизацията. Представителите на работодателите препоръчват да се постави акцент върху намаляването на разходите за труд и облекчаването на данъчната тежест върху труда с цел да се постигне икономическо и социално сближаване. Като основен проблем са посочени уменията и по-специално необходимостта да се гарантира подходящо равнище на цифровите умения на работната сила. Недостигът на умения и несъответствието между търсените и предлаганите умения остава първостепенен приоритет, особено за МСП, и представителите биха приветствали провеждането на по-задълбочени дискусии по темата с Комитета по заетостта.

Освен това организациите на работодателите подчертаха, че държавите членки трябва да модернизират системите си за социални помощи и да подобрят насочването и икономическата ефективност на социалните инвестиции като част от по-широките усилия за укрепване на публичните финанси. По отношение на инвестициите са необходими както частни, така и публични инвестиции. С оглед на намаляването на бедността публичните инвестиции играят ключова роля за предоставяне на качествени услуги. Освен това държавите членки бяха насърчени да обменят добри практики и опит за намаляване на данъчната тежест върху труда чрез разработване на благоприятстващи заетостта начини за финансиране на социалната закрила.

² BusinessEurope, SMEunited (Асоциация на занаятчиите и МСП в Европа) и Европейски център на работодателите и предприятията с публично участие (CEEP).

Представителите на **профсъюзите** ³ подчертаха, че икономическият растеж е крехък и не е подобрил значително социалното измерение в Европа. Следователно основаният на правата подход на Европейския стълб на социалните права следва да намери по-силно изражение в европейския семестър, за да се отговори на предизвикателствата, свързани с бедността, социалното изключване, ниските заплати и достъпа до социална закрила. Подобряването на ситуацията напоследък идва след периода на кризата, характеризиращ се с ограничени нива на инвестиции, които все още не са възстановени. Поради това европейският семестър следва да получи ново развитие по отношение на инвестициите и бюджетната ориентация.

Държавите членки следва да разполагат с известна гъвкавост за стимулиране на публичните инвестиции с цел създаване на качествени работни места. За разлика от СДП, които препоръчват по-стриктно финансиране, ETUC апелира за повече гъвкавост, за да може да бъде приложен Европейският стълб на социалните права. Налице е фискално пространство, което би позволило на държавите членки да подобрят социалното положение.

Представителите изтъкнаха като проблем и факта, че не се прилагат заключенията от прегледа на социалния диалог, провеждан от Комитета по заетостта заедно със социалните партньори.

Представителите на **гражданското общество** ⁴ изразиха задоволство от това, че е отделено повече внимание на въпросите, свързани с пазара на труда, образованието и социалната политика, както и на интегрирането на Европейския стълб на социалните права в пакета със СДП за 2019 г. Беше признат и фактът, че инвестициите и реформите трябва да вървят ръка за ръка. Представителите подчертаха, че макар темите за заетостта и образованието да са добре застъпени в препоръките, е необходимо да се наблегне повече на въпросите, свързани с бедността и социалното изключване (особено сред децата и групите в неравностойно положение), проблемите на бездомните, достъпните и устойчиви здравни услуги и услугите за дългосрочни грижи с добро качество. Беше подчертано, че настоящите благоприятни икономически условия са възможност за постигане на социално сближаване във възходяща посока и че акцентът върху реформите следва да се запази. Трябва да се направи повече за тези, които вече са бедни, и за провеждането на реформите, по-специално с оглед на групите в неравностойно положение. Данъчната система и системата за социални помощи могат да улеснят участието на пазара на труда и да намалят неравенството.

³ ETUC (Европейска конфедерация на профсъюзите)

⁴ Социална платформа, Eurodiaconia, Европейска мрежа за борба с бедността (през април) и Eurochild.

Раздел 3: Хоризонтални послания, произтичащи от прегледите в рамките на многостранното наблюдение и многостранното изпълнение

Многостранното наблюдение, което се състои от партньорски проверки в комисиите на актуалното състояние на изпълнение на СДП, е една от основните задачи както на Комитета по заетостта, така и на Комитета за социална закрила, по-специално в контекста на процеса на европейския семестър.

А. Послания от многостранното наблюдение на Комитета по заетостта

В периода октомври 2018 г.– април 2019 г. Комитетът по заетостта проведе прегледи в рамките на многостранното наблюдение и преглед по държави, в който бяха разгледани компонентите на СДП, свързани със следните теми на политиката: i. дългосрочна безработица, ii. социален диалог, iii. сегментация на пазара на труда и недеklarиран труд, iv. участие на пазара на труда, v. активни политики по заетостта и публични служби по заетостта (ПСЗ), vi. образование, умения, ПОО и обучение за възрастни, както и vii. заплати, конкурентоспособност и данъчно облагане на труда.

Както беше посочено по-горе, прегледите на Комитета по заетостта в рамките на многостранното наблюдение са организирани тематично. Това позволява от всяка група прегледи да бъдат изведени хоризонтални заключения, които са представени в настоящата бележка.

Прегледът, извършван от Комитета по заетостта, на изпълнението на **препоръката на Съвета относно интегрирането на дългосрочно безработните на пазара на труда** се проведе в контекста на подобрена ситуация на пазара на труда, но продължават да съществуват различия в рамките на ЕС.⁵ Освен това, въпреки че всички държави членки предприеха стъпки за подобряване на изпълнението на препоръката, нивото на изпълнение е различно. Капацитетът на публичните служби по заетостта (ПСЗ) е основно предизвикателство, като в някои държави членки се наблюдават и значителни регионални различия при предоставянето на услуги от страна на ПСЗ. В редица държави членки регистрацията на голям брой дълготрайно безработни лица е тясно свързана с факта, че обезщетенията за безработица се отпускат само ако лицата са регистрирани в ПСЗ. Част от държавите членки са въвели политики, насочени към предотвратяване на прекратяването на регистрация, но много държави членки трябва да положат още усилия за достигане до неактивните лица и да разработят стимули за регистриране.

⁵ Основните послания бяха изпратени отделно до Съвета EPSCO, вж. документ 14409/18 на Съвета

При прегледа бе потвърдено важното значение на допълнителните услуги като мерките в областта на социалната сфера и здравеопазването и мерките за обучение и подкрепа, в усилията за осигуряване на заетост. Положени бяха усилия за подобряване на координацията между различните доставчици на услуги, но въпреки това тя продължава да бъде основно предизвикателство. Националните подходи за създаване на единно звено за контакт варират от пълното интегриране на услугите в една действаща точка за контакт до определянето на орган, който следва да служи за такава точка за контакт. В повечето държави членки съществуват споразумения за професионална интеграция или техен еквивалент, но е необходимо да се направи повече, особено по отношение на редовния преглед на индивидуалните оценки. Бяха представени редица дейности, свързани с участието на работодателите, включително специални субсидии за персонала на ПСЗ и субсидии за заплати в съчетание с практическо обучение на работното място. Същевременно в някои държави членки все още липсва прилагането на по-стратегически подход към партньорствата сред заинтересованите страни. Като цяло, въпреки значителните подобрения по отношение на качеството и пълнотата на данните, събрани с подкрепата на държавите членки въз основа на рамката с показатели на Комитета по заетостта, са необходими допълнителни усилия за подобряване на данните, свързани с устойчивостта на резултатите за дългосрочно безработните.

При прегледа на **социалния диалог** бяха разгледани различни измерения на участието на социалните партньори в реформите и политиките и на европейския семестър. В прегледа взеха участие национални и европейски социални партньори. Въпреки че в голяма част от държавите членки е въведена правна и институционална рамка за социален диалог, при прегледа беше отбелязано, че участието на националните социални партньори при разработването и осъществяването на реформите и политиките в областта на заетостта и социалните въпроси и в европейския семестър варира между държавите членки – обект на преглед. Комитетът по заетостта подчерта колко е важно навременното и съдържателно участие.

Освен това Комитетът по заетостта отбеляза и предизвикателствата, свързани с представителността на социалните партньори в някои държави членки, и изтъкна необходимостта от ефективна подкрепа за повишаване на капацитета на социалните партньори.

При прегледа на СДП относно **сегментацията на пазара на труда и недекларирания труд** беше отбелязано, че сегментацията и недекларираният труд са от разнородно естество в отделните държави — членки на ЕС, а статистическите данни сами по себе си не винаги дават цялостна представа за актуалното състояние. Сегментацията и недекларираният труд могат да засегнат неблагоприятно живота на хората по много начини (например във връзка със здравословните и безопасни условия на труд и достъпа до социална закрила), както и икономиката като цяло. През последните години държавите членки проведоха редица реформи в тези области, за да насърчат наемането на постоянна работа и създаването на качествени работни места, но е необходимо време, за да могат реформите да проявят пълното си въздействие. В действителност голяма част от провежданите понастоящем реформи имат за цел преодоляване на отрицателните последици, които се наблюдават в момента в резултат от частичното либерализиране на пазара на труда преди няколко десетилетия (разрешаване на по-широкото използване на временни договори без промяна на уредбата за постоянните договори), например чрез намаляване на различията между уредбата на постоянните и временните договори (включително аспектите на данъчното облагане и вноските за социално осигуряване).

Комитетът по заетостта отбелязва, че в настоящата политическа обстановка е трудно да се постигне консенсус относно конкретните реформи на пазара на труда, които трябва да бъдат осъществени. Това подчертава важната роля, която могат да играят социалните партньори, както и значението на ефективния социален диалог. Подобно на много други въпроси, обучението и придобиването на умения, които да позволят на хората да се възползват максимално от възможностите на пазара на труда, са от изключително значение (следва също да се отбележи, че една от отрицателните последици от сегментацията е фактът, че работодателите са по-малко склонни да инвестират в придобиване на умения). Следва да положат усилия за предоставяне на подходящи насоки и консултации на търсещите работа. Това може да допринесе за подобряване на качеството на предложенията за работа и намаляване на несъответствията между търсените и предлаганите умения.

Като цяло остава важно да се съчетават възпирането и превенцията (например чрез дейности за повишаване на осведомеността и на доверието в институциите) в борбата с недекларирания труд, което изисква съгласувани усилия и координация между институциите като инспекторати, институции за социална сигурност, ПСЗ и данъчни органи. В много случаи е необходима промяна в културните нагласи и поведение, което по правило изисква съгласувани усилия в рамките на определен период от време. Освен това е необходимо по-задълбочено разбиране за ролята и функцията на новите форми на заетост, включително работата през платформа, като се има предвид появата и нарастващото значение на тези форми на заетост в държавите — членки на ЕС.

Бяха предприети редица стъпки за укрепване на инспекторатите по труда, както по отношение на общия брой на инспекторите, така и за да се гарантира, че те използват ресурсите си по интелигентен и целенасочен начин. Държавите членки често прилагат секторни или регионални подходи по отношение на най-засегнатите области. Данните сочат, че тези мерки водят до осезаеми резултати.

При прегледа на Комитета по заетостта относно **участието на пазара на труда** бяха разгледани два въпроса: участието на физическите лица като такива и увеличаването на работното време на физическите лица. В някои случаи беше отбелязано и регионално измерение на участието на пазара на труда. Наличието, качеството и достъпността на грижите за деца и за хора в напреднала възраст могат да играят важна роля за участието на жените на пазара на труда. Много държави членки полагат усилия за подобряване на предоставянето на грижи, а Европейският социален фонд (ЕСФ) играе решаваща роля в редица държави (въпреки че това поставя въпроси във връзка с дългосрочната устойчивост). Гъвкавият отпуск и гъвкавите работни договорености също могат да бъдат от полза.

В същото време може да бъде полезно да се разгледат схемите за данъчно облагане, които могат да окажат влияние върху участието, по-специално на втория работещ член на домакинството. По подобен начин изграждането на системи за подпомагане след внимателно обмисляне може да помогне на хората да навлязат и останат на пазара на труда. В това отношение е налице специфично предизвикателство във връзка с перспективите за бъдещето на труда, което следва да продължи да бъде обект на преглед. Редица държави членки предприемат стъпки за подобряване на прозрачността и осведомеността относно разликата в заплащането на жените и мъжете и ще бъде интересно да се види дали тези усилия ще дадат резултат.

Що се отнася до по-възрастните работници, усилията за подобряване на участието им на пазара на труда водят до ограничаване на достъпа до ранно пенсиониране и до осигуряване на достъп до обучение, съответстващо на пазара на труда. Необходим е многоизмерен подход, който да интегрира социалните и трудовите услуги за групите в неравностойно положение, изправени пред множество пречки за участие на пазара на труда. Анонимното наемане на работници е инструмент, който може да спомогне за преодоляване на устойчивата дискриминация на пазара на труда. Въпреки общоприетото твърдение, че много от проблемите, свързани с участието на пазара на труда, в известна степен са от „културен характер“, неотдавнашните успешни инициативи показват, че е възможно да се постигнат положителни резултати, макар това да изисква време.

В прегледа на **активната политика по заетостта и публичните служби по заетостта (ПСЗ)** беше отбелязано, че макар положението на пазара на труда да се подобрява в целия ЕС, държавите членки все повече се сблъскват с недостиг на умения, а някои групи не се възползват от подобрието. Планирането и прилагането на активната политика по заетостта трябва да се осъществява в рамките на един по-широк контекст, като се допълват и надграждат мерките за образование и обучение, както и социалната политика и услуги. Целенасочените мерки за обучение и добре развитите способности за идентифициране на потребностите на пазара на труда имат съществено значение за преодоляването на тези проблеми (социалните партньори могат да играят важна роля в това отношение). Необходимо е да се предвиди начин за преценка на качеството и резултатите от работата на институциите за обучение и да се предостави ясна информация за това на всички заинтересовани страни.

Връзката между активното търсене на работа и изплащането на обезщетения е важна за приемането на политиките от обществото, а начинът, по който се определят критериите за търсене на работа, трябва да гарантира, че целта на тази връзка е постигната. За да се разширят възможностите за заетост и да се подобри готовността за работа, активните политики по заетостта трябва да бъдат допълнени с подходящи консултации и насоки. Като цяло активната политика по заетостта следва да бъде обект на текущ мониторинг, оценка и преглед, за да се гарантира нейната ефективност. По отношение на ПСЗ бяха предприети множество реформи с цел повишаване на техния капацитет и на обхвата на информационните им дейности, въпреки че редица от тези реформи претърпяха значително забавяне. Наблюдението на изпълнението на реформите ще бъде от решаващо значение, за да се определи дали те водят до постигане на набелязаните цели.

При прегледа на **образованието, уменията, ПОО и обучението за възрастни** бе установено, че много от разгледаните СДП се спират на цялостната реформа в областта на образованието. Отдава се водещо значение на цифровите умения, често в рамките на една по-широка правителствена стратегия. Поставен е и акцент върху необходимостта от увеличаване на записването в дисциплините в областта на НТИМ. Когато се разглеждат възможностите за повишаване на привлекателността на учителската професия, заплащането е само един (макар и важен) аспект от проблема. Трябва да се обърне внимание на мобилността, обучението и намаляването на административната тежест.

Що се отнася до приобщаващия характер на образователните системи, държавите членки прилагат различни подходи. Някои поставят акцент върху изучаването на езици, други – върху образованието и грижите в ранна детска възраст, а трети – върху осигуряването на качество на всички нива. Като се имат предвид сходните предизвикателства, пред които са изправени редица държави членки, ще бъде важно да се проследи кои подходи дават най-добри резултати. Преждевременното напускане на училище е проблем в редица държави. Капацитетът и ефективността на системите за ранно предупреждение са важни, но от съществено значение е също да се определят интервенциите вследствие на такова предупреждение. Предизвикателство може да бъде и намирането на най-подходящ начин за включване на семействата в тези интервенции. Приобщаването може също да зависи в голяма степен от уменията на учителите и от способността им да работят с малцинствата, както и с хора в неравностойно положение.

Що се отнася до ПОО, в много държави членки се полагат значителни усилия, за да се повиши тяхната роля. За тази цел често се използва финансиране от ЕС, което очевидно само по себе си не е проблем, но поставя въпроса за гарантиране на устойчивостта на проектите. Необходимо е обаче да се положат още усилия, за да се повиши привлекателността на ПОО и чиракуването, тъй като те често са недостатъчно използвани. Следва да бъдат разширени възможностите за чиракуване в МСП. Участието на социалните партньори често е от ключово значение за успеха на реформите в областта на ПОО. Изпробват се редица иновативни подходи, за да се подобри предоставянето и разпространението на ученето за възрастни, като например индивидуалните сметки за обучение. В допълнение към националните стратегии местните проекти често играят важна роля в преодоляването на специфичните различия в географския обхват.

При прегледа на **заплатите, конкурентоспособността и данъчното облагане на труда** бе отбелязано, че базовият растеж на заплатите продължава да бъде по-бавен от очакваното, предвид традиционната връзка между ръста на заплатите и безработицата. Основните фактори за слабия растеж на заплатите изглежда са ниската инфлация и ниският растеж на производителността. Други фактори обаче също могат да играят роля, включително мобилността в рамките на ЕС и все по-честото прибягване до работа на непълно работно време. Интересна е появата на ново явление в няколко държави членки, в които се предявяват искания за включване на повече нефинансови ползи в колективното договаряне, при което исканията за по-високо заплащане намаляват. Би било полезно всички тези области да се подложат на допълнителен анализ.

Мерките за справяне с ниския растеж на заплатите включват политиките за минимална работна заплата, подсилването на рамката за колективно договаряне, данъчното облагане и заплатите в публичния сектор. Непреките мерки, които могат да повлияят на ръста на заплатите, обхващат политики, които в духа на социалния стълб засилват правата на работниците и гласа им при колективното договаряне (например достъп до социална сигурност, преносимост на правата, географска и професионална мобилност на работниците), или политики, които намаляват двойствеността на пазара на труда. Въпреки че ролята на държавите членки често е насочена единствено към осигуряване на правна рамка, в която се осъществява колективното договаряне, би било интересно да се разгледат възможни допълнителни мерки, които биха насърчили социалните партньори да увеличат капацитета си, обхвата на колективните трудови договори или да сключат повече колективни трудови договори за сектори или работници, които понастоящем не са обхванати. Мерките на активната политика по заетостта продължават да показват потенциал за повишаване на адаптивността на пазарите на труда и на пригодността за заетост, за подобряване на трудовата мобилност и за увеличаване на възможностите за заетост за търсещите работа и икономически неактивните. Когато заплатите се увеличават, често се налага да се отчита покупателната способност, тъй като е възможно въпреки това тя да намалява (например поради жилищни разходи). Някои държави членки обмислят други мерки, които оказват въздействие върху заплатите, например мерки, които непряко повишават производителността и растежа чрез стимулиране на научноизследователската и развойната дейност и чрез инвестиране в човешки капитал (образование, умения и учене през целия живот).

В. Послания, произтичащи от извършените от Комитета за социална закрила многостранни прегледи на изпълнението

През март 2019 г. Комитетът за социална закрила направи преглед на изпълнението на 38 препоръки в областите от неговата компетентност: i. социална закрила и социално приобщаване; ii. пенсии; iii. здравеопазване; както и iv. дългосрочни грижи. Въпросите, свързани с областта на здравеопазването, бяха разгледани съвместно с представители на работна група „Обществено здравеопазване“ на Съвета на равнище висши служители. Прегледите бяха организирани тематично, което позволи да бъдат направени хоризонтални заключения във всяка тематична област.

Реформи в областта на социалното приобщаване и социалната закрила

Продължаващият растеж на европейската икономика през последните години доведе до подобряване на условията на пазара на труда и увеличаване на доходите на домакинствата. Това доведе до намаляване на броя на хората, живеещи в риск от бедност или социално изключване, под равнищата отпреди кризата⁶. При все това, въпреки тези положителни развития, възстановяването продължава да не носи ползи за всички, като все още има големи неравенства и лица в уязвимо положение, за които има риск да изостанат от общата тенденция. Добре планираните системи за социална закрила, които инвестират в активното участие на хората в обществото и икономиката и осигуряват защита срещу рискове през целия жизнен цикъл, продължават да бъдат от съществено значение за справянето с тези предизвикателства.

Като част от многостранните прегледи на изпълнението за 2019 г. Комитетът за социална закрила направи преглед на напредъка по отношение на единадесет препоръки в областта на социалната закрила и социалното приобщаване. В съответствие с предходните години повечето СДП в тази тематична област продължават да поставят силен акцент върху активното приобщаване, по-специално върху подобряването на обхвата и адекватността на социалните помощи и върху намаляването на регионалните различия и разпокъсаността на схемите за подпомагане на доходите. Отправените към държавите членки допълнителни препоръки са насочени към преодоляване на пропуските в социалната закрила за хората, работещи по нестандартни договори; подобряване на модела на данъчните системи и системите за социална сигурност, както и на структурата на социалните разходи; и предоставянето на висококачествени услуги (грижи за децата и жилищно настаняване).

Многостранните прегледи на Комитета за социална закрила показаха, че държавите членки продължават да полагат усилия за справяне с установените проблеми, но изглежда, че изпълнението на реформите се забавя. По-специално Комитетът прецени, че през изминалата година близо две трети от разглежданите държави членки са отбелязали ограничен напредък. За сравнение, заключенията от предходната година показаха ограничен напредък при около една трета от разглежданите СДП, като останалите отчетоха известен или съществен напредък. В някои държави членки изпълнението на реформите бе забавено поради необходимостта от постигане на средносрочна бюджетна цел и изпълнение на изискванията за спазване на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

⁶ 22,4 % от населението на ЕС през 2017 г.

С оглед на тези резултати и несигурността по отношение на бъдещите икономически перспективи Комитетът за социална закрила подчертава, че спешно е необходимо държавите членки да подновят и ускорят усилията си за реформи. Социалното приобщаване, инвестициите и закрилата, в духа на принципите, заложи в Европейския стълб на социалните права и вдъхновени от подхода за активно приобщаване, следва да продължат да бъдат водещи цели за реформите в държавите членки.

Пенсионни реформи

Пенсиите, предвид тяхната тежест в бюджета и голямото им социално значение, са едни от най-важните елементи на програмите за реформи на държавите членки от самото начало на европейския семестьър. През последното десетилетие пенсионните реформи се съсредоточиха върху адаптирането на пенсионните системи към променящата се демографска ситуация и осигуряването на финансова устойчивост на пенсионната система. Напоследък на преден план излизат проблемите с адекватността на пенсиите, но в СДП за 2018 г. акцентът бе поставен върху реформите, насочени към по-голяма устойчивост.

Комитетът за социална закрила извърши преглед на изпълнението на тринадесет препоръки в областта на пенсиите, повечето от които обхващат множество аспекти на пенсионните системи. Основна тема на девет препоръки е устойчивостта на пенсиите; а на пет от тях — тяхната адекватност или справедливост. Три държави членки бяха насърчени да уеднаквят правилата за различните групи от населението; в други препоръки акцентът бе поставен върху по-дългия трудов живот или допълнителното пенсионно осигуряване.

Многостранните прегледи на изпълнението на СДП за 2018 г. показаха, че редица държави вече са въвели и продължават да прилагат мерки за справяне с предизвикателствата, свързани с устойчивостта на техните пенсионни системи. Тези мерки включват по-висока пенсионна възраст, по-строги условия за допустимост и ограничаване на възможностите за ранно пенсиониране. Някои държави членки са предприели стъпки за преразглеждане на механизмите за изчисляване на пенсиите или за разширяване на стимулите за по-късно пенсиониране. Други държави докладваха за мерки за подобряване на адекватността на пенсиите, които включват увеличаване на минималните пенсии, извънредни плащания към ниските пенсии, както и индексация. Няколко държави членки са стартирали важни пенсионни реформи, които се очаква да доведат до резултати през следващите години.

Оценката на Комитета за социална закрила показва, че около половината от разглежданите държави членки са постигнали известен или съществен напредък, докато в оценката от миналата година такава е била оценката само за една трета от държавите членки. Въпреки това, тази година две държави членки не са отбелязали напредък в изпълнението на изискванията на своите препоръки.

Предвид тази оценка Комитетът за социална закрила счита, че за да се отговори на нарастващия демографски натиск в нашите застаряващи общества, са необходими повече усилия в някои държави членки, а тези от тях, които вече са приели реформи, трябва стриктно да ги прилагат и да избягват връщане назад. Проблемите с адекватността на пенсиите следва да бъдат по-силно застъпени в програмите за реформи на държавите членки. Тъй като продължителността на живота се увеличава, първостепенно важно ще бъде да се осигури по-дълъг трудов живот, за да се даде възможност на мъжете и жените да придобият адекватни пенсии. Мерките, които водят до по-дълга професионална дейност, по-късно оттегляне от пазара на труда, както и равни условия за натрупване на пенсионни права, следва да са отразени в програмите за реформи на държавите членки.

Реформи в областта на здравните грижи

Универсалните и устойчиви системи за здравеопазване с гарантиран достъп до навременно, висококачествено и финансово достъпно здравеопазване са ключов елемент на европейския социален модел. Въпреки че здравните системи в ЕС се различават, много от предизвикателствата са общи. Застаряването на населението, увеличаването на разходите за новаторски технологии и лекарства, недостигът или неравномерното разпределение на здравните специалисти са сред факторите, които оказват натиск върху системите на здравеопазване на държавите членки.

По време на европейския семестър за 2018 г. към дванадесет държави членки бяха отправени СДП в областта на здравеопазването. Общо към седем държави членки бяха отправени препоръки за подобряване на бюджетната устойчивост и разходната ефективност на системите за здравеопазване. За две от тези държави членки бяха посочени проблеми с достъпността на здравните грижи, които са общи с останалите държави — предмет на преглед.

Многостранните прегледи, провеждани съвместно с представители на работната група на Съвета „Обществено здравеопазване“ на равнище висши служители, показаха, че всички разглеждани държави членки реформират здравните си системи, за да разрешат констатираните проблеми, макар и с различна степен на интензивност. Усилията за реформа варират от широкообхватни пакети за реформи (които изискват дългосрочни подходи за приемане и прилагане и поради това могат да предизвикат забавяне) до краткосрочни мерки (които обаче невинаги разрешават основните проблеми). Реформите включват мерки за подобряване на предоставянето на първични и интегрирани грижи и отклоняване на някои услуги от сектора на болничните грижи; усъвършенствани и интегрирани лечебни пътеки за пациенти с хронични заболявания, засилени програми за скрининг и превенция, стимули за пациентите, лекарите и фармацевтите да ограничат разходите за фармацевтични продукти, мерки за подобряване на достъпа за най-уязвимите, например до някои лекарства и лечения; усилия за насърчаване на по-здравословен начин на живот (включително сред по-младите), както и мерки за преодоляване на недостига на персонал, ниските заплати и неравномерното териториално разпределение на здравните работници в някои държави членки.

Въпреки усилията на държавите членки, напредъкът при реформирането на здравните системи от юни 2018 г. насам показва известно забавяне. Съгласно оценката на Комитета за социална закрила от тази година близо половината от разглежданите държави са постигнали известен или значителен напредък към разрешаване на констатираните проблеми, докато при другата половина напредъкът е ограничен. За разлика от това, при по-голямата част от държавите членки, които са били обект на преглед миналата година, е бил отчетен известен или значителен напредък. Комитетът подчертава необходимостта от продължаване, ускоряване и задълбочаване на започнатите реформи, по-специално с цел подобряване на ефективността и ефикасността на системите за здравеопазване. Необходими са адекватни превантивни мерки за повишаване на устойчивостта, без да се прави компромис с качеството и достъпа до услуги. Необходими са също повече усилия за интегрирането на различните здравни услуги и за по-добра координация между здравните и социалните услуги.

Реформи в областта на дългосрочните грижи

През 2018 г. към три държави членки бяха отправени СДП по въпроси, свързани с дългосрочните грижи, насочени най-общо към подобряване на ефективността на разходите, но също и предприемане на мерки срещу разпокъсаността на здравните грижи и в областта на управлението на услугите. Докладваните мерки включват изпробване на нови решения за интегрирано предоставяне на дългосрочни грижи в домашна среда, за рационализиране на грижите за хора с хронични заболявания, както и въвеждане на единни механизми за преценка на нуждите от грижи на пациентите.

Запазват се опасенията, свързани с предоставянето на официални дългосрочни грижи в отговор на нарастващите нужди в контекста на застаряващото население в Европа. С оглед на натиска върху устойчивостта и функционирането на системите за дългосрочни грижи Комитетът за социална закрила отбелязва необходимостта от все по-проактивен подход на политиката, насочен едновременно към засилване на превенцията и насърчаване на ефективно и рентабилно предоставяне на грижи, без да се излагат на риск качеството, достъпността и условията за независим живот.
