

Специален доклад

**Свободно движение на
работници — упражняването
на тази основна свобода е
гарантирано, но средствата от
ЕС биха могли да се насочват
по-ефективно**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Специалните доклади на Европейската сметна палата (ЕСП) представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с инвестициите за сближаване, растеж и приобщаване. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Джордже Пуфан.

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Речник на термините и съкращения	
Кратко изложение	I—XII
Относно трудовата мобилност	I
Начин на извършване на одита от страна на Сметната палата	II
Констатации на Сметната палата	III—X
Какви са препоръките на Сметната палата	XI—XII
Въведение	1—8
Свободното движение на работници: основна свобода	1—4
Отговорности във връзка с трудовата мобилност	5
Европейската комисия и трудовата мобилност	6
Финансирани от ЕС дейности, които улесняват трудовата мобилност	7—8
Обхват и подход на одита	9—12
Констатации и оценки	13—61
Част I – Комисията е въвела инструменти за гарантиране на свободното движение на работниците, но разполага с непълна информация за начина, по който трудовата мобилност се прилага на практика	13—34
Комисията е създавала инструменти за информиране на гражданите за техните права, но не е наясно със съществуващото равнище на осведоменост за тези инструменти	14—18
Комисията е създавала системи за докладване на случаите на дискриминация срещу свободата на движение, но мащабът на тази дискриминация на ниво ЕС остава неизвестен	19—24
Комисията е предприела действия за преодоляване на другите ограничения пред трудовата мобилност, но някои пречки продължават да съществуват	25—28
Комисията упражнява наблюдение върху потоците и моделите на трудова мобилност, но наличните данни в държавите членки могат да се използват по-добре с оглед на разбирането на дисбалансите на пазара на труда	29—34

Част II – Слабости в планирането и наблюдението на финансираните от ЕС дейности за улесняване на трудовата мобилност	35—61
Общото финансиране от ЕС за трудовата мобилност е неизвестно, а допълняемостта на фондовете не е гарантирана	37—43
Трансграничните партньорства улесняват трудовата мобилност, но в планирането на проектите на трансграничните партньорства и в докладването относно ефективността са налице недостатъци	44—50
Комисията има за цел да направи портала за професионална мобилност EURES истински европейски инструмент за намиране и назначаване на работа, но това ще бъде трудно постижимо	51—58
Наблюдението на назначенията на работа, постигнати чрез мрежата на EURES, е ненадеждно, въпреки че това е ключов показател за ефективност за EaSI	59—61
Заклучения и препоръки	62—67
Приложение I — Преглед на извършената от Сметната палата оценка на действията, предприети от Комисията във връзка с пречките пред трудовата мобилност	
Приложение II — Преглед на извършената от Сметната палата оценка на 23-те проверени проекта на трансгранични партньорства по линия на EURES на EaSI	
Отговори на Комисията	

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ И СЪКРАЩЕНИЯ

Базово ниво: Базовото ниво е предвидено да бъде референтна стойност, спрямо която в последствие се поставят и оценяват целеви нива.

„Вашата Европа“: Уебсайт, поддържан от Европейската комисия, който предоставя информация, помощ и съвети за европейските права на гражданите и предприятията от ЕС (например за пътуване, работа, пазаруване, възможности за финансиране, осъществяване на стопанска дейност и процедури).

Дългосрочна трудова мобилност означава дадено лице да се премести да работи в друга държава членка за период от най-малко една година.

Европейска асоциация за свободна търговия (ЕАСТ): Европейската асоциация за свободна търговия е междуправителствената организация на Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария, създадена с цел насърчаване на свободната търговия и икономическото сътрудничество между нейните членове в рамките на Европа и в световен мащаб.

Европейска мрежа на службите по заетостта (EURES): Европейската мрежа на организациите на пазара на труда има за цел да улесни свободното движение на работници в рамките на Съюза. Мрежата се състои от Европейското бюро за координация (ЕБК), националните бюра за координация (**НБК**), партньорите на EURES и асоциираните партньори на EURES. EURES, която стартира през 1993 г., служи за обмен на свободни работни места и заявления за работа и предоставя информация относно условията на живот и труд. Тя споделя тази информация чрез портал за професионална мобилност. Освен 28-те държави – членки на ЕС, в тази мрежа участват и Норвегия, Исландия, Лихтенщайн и Швейцария. Като цяло в мрежата работят повече от 850 консултанти на EURES, които осигуряват подкрепа и консултации.

Европейската професионална карта (ЕPC) е електронно удостоверение, издавано чрез първата изцяло онлайн процедура за признаване на квалификациите за целия ЕС.

Европейски социален фонд (ЕСФ): Европейският социален фонд има за цел да засили икономическото и социалното сближаване в рамките на Европейския съюз чрез подобряване на заетостта и възможностите за работа (най-вече с помощта на схеми за обучение), като насърчава високо ниво на заетост и създаване на повече и по-добри работни места.

Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове): Повече от половината от финансирането от ЕС се насочва чрез 5-те европейски структурни и инвестиционни фонда. Те се управляват съвместно от Европейската комисия и държавите – членки на ЕС. Целта на тези фондове е да се инвестира в създаването на работни места и в устойчива и здрава европейска икономика и среда.

Икономически активно население: Всяко лице в активна възраст, което е трудово заето или е безработно (определението е съгласно Наблюдението на работната сила на ЕС).

Крайни продукти/услуги: Това, което е произведено или реализирано с предоставените за интервенцията ресурси (например обучения, предоставени на безработни млади хора, брой пречиствателни станции или километри изградени пътища и т.н.).

Мобилни работници („преместили се лица“): Граждани на ЕС-28, които се местят в друга държава членка или държава от ЕАСТ, различна от държавата, на която са граждани, за да търсят работа или да се интегрират на пазара на труда дългосрочно или за постоянно.

Мобилност с цел завръщане: Миграционното движение на граждани на ЕС-28 обратно в държавата, на която са граждани, от друга държава членка.

Наблюдение на работната сила: Европейското извадково изследване на домакинства, чрез което се осигуряват тримесечни и годишни данни относно участието на пазара на труда на лица на възраст 15 и повече години.

Оперативна програма (ОП): Програма, в която се определят приоритетите и конкретните цели на дадена държава членка и се описва как финансирането (от ЕС, както и националното публично и частно съфинансиране) ще бъде използвано в рамките на определен период от време (обикновено 7 години) за финансиране на проекти. Тези проекти трябва да допринасят за постигането на определен брой цели, определени на равнището на ЕС. ОП могат да получават финансиране от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд и ЕСФ. Оперативната програма се изготвя от държавата членка и трябва да бъде одобрена от Комисията, преди да могат да се извършват каквито и да е плащания от бюджета на ЕС.

Преместили се наскоро лица: Работниците, които живеят в държава от ЕС, различна от държавата, на която са граждани, от по-малко от 10 години.

Програма на Европейския съюз за заетост и социални иновации (EaSI): Програма на ЕС, чиято ос EURES има за цел да подпомага дейностите за насърчаване на доброволната географска мобилност на работниците на справедлива основа и за допринасяне за високо равнище на качествена и устойчива заетост.

Програмен период: Многогодишната рамка, в която се планират и реализират разходите по структурните фондове и Кохезионния фонд.

Пряко управление: Метод на изпълнение на бюджета на ЕС пряко от отделите на Комисията.

Публични служби по заетостта (ПСЗ): Организацията в държавите членки, които отговарят за прилагането на активните политики за пазара на труда и предоставянето на качествени услуги за заетост в обществен интерес. Те може да са част от съответните министерства, публични органи или публичноправни организации.

Работник (трудоспособно лице): Понятието включва както заетите лица, така и тези, които са регистрирани като търсещи работа или безработни граждани.

Резултат: Непосредствените последици от програмата за получателите (напр. обучавани лица, които са намерили работа, намаляване на нивото на замърсители в преработените отпадни води, намаляване на времето за пътуване и т.н.).

Свободата на движение и на пребиваване за гражданите на ЕС е установена с Договора от Маастрихт през 1992 г. Постепенното премахване на вътрешните граници съгласно Шенгенските споразумения е последвано от приемането на Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки. Тази свобода е различна от свободата на движение на работниците.

„СОЛВИТ“ е системата на Европейската комисия, която дава възможност на гражданите да подават жалби срещу несправедливи правила или решения на администрациите на държавите членки.

Споделено управление: Метод за изпълнение на бюджета на ЕС, при който Европейската комисия делегира задачи по изпълнението на държавите членки, като същевременно запазва крайната бюджетна отговорност.

Стратегия „Европа 2020“: Десетгодишната стратегия на ЕС за работни места и растеж е стартирана през 2010 г., за да се създадат условия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Тематична цел: Цел, която следва да бъде подкрепена от европейските структурни и инвестиционни фондове. Тематичните цели установяват връзка със стратегическите цели на равнището на ЕС.

Трансграничен работник: Гражданин на ЕС или ЕАСТ, който работи в ЕС или в държава от ЕАСТ, различна от тази, в която той пребивава.

Трансграничните партньорства са групи от членове и асоциирани партньори на EURES, подпомагани финансово от EaSI. Тези групи участват в дългосрочно сътрудничество между държавите членки с цел подпомагане на мобилността на трансграничните работници. Те включват регионални или местни служби по заетостта, социални партньори и други организации (например търговски камари, синдикати, университети, местни власти и др.) от поне две съседни държави членки.

Трудова мобилност: Правото на всички граждани на ЕС на свобода на движение за работниците, както е определено в член 45 от Договора за функционирането на ЕС. То включва правото на движение и на пребиваване на работниците, правото на влизане и пребиваване на членове на семейството, както и правото на работа в друга държава членка и на равно третиране с гражданите на тази държава членка. В някои държави се прилагат ограничения за гражданите на новите държави членки.

Трудоспособна възраст: Възрастта от 15 до 64 г. (категоризация, използвана от Евростат). Обърнете внимание, че в публикации като доклада за трудовата мобилност Комисията адаптира тази категория, така че тя обхваща хората на възраст от 20 до 64 години, и именно това определение е използвано в настоящия доклад.

ЕС-28: Всички 28 държави – членки на Съюза.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

Относно трудовата мобилност

I. Свободното движение на работници е една от четирите основни свободи на Съюза. През 2018 г. ЕС ще отбележи 50-годишнина от учредителния регламент за свободното движение на работници. Той изисква премахването на всякаква дискриминация в държавите членки, основаваща се на гражданство, по отношение на заетостта, възнаграждението и други условия на труд. През 2015 г. 11,3 млн. преместили се лица в трудоспособна възраст от ЕС–28 са живели в държава – членка на ЕС, различна от държавата, на която са граждани. Това се равнява на 3,7 % от общото население в трудоспособна възраст в целия ЕС.

Начин на извършване на одита от страна на Сметната палата

II. Сметната палата провери как Комисията гарантира свободата на движение на работниците и ефективността на дейностите на ЕС за улесняване на трудовата мобилност. Сметната палата извърши своя одит от октомври 2016 г. до юли 2017 г. в Комисията и в петте държави членки с най-големи входящи или изходящи потоци от чуждестранни работници (Германия, Люксембург, Полша, Румъния и Обединеното кралство).

Констатации на Сметната палата

III. Сметната палата установи, че Комисията предоставя на работниците от ЕС информация относно техните права, като използва множество канали, но осведомеността за тях може да бъде подобрена.

IV. Пречките пред преместването и работата в друга държава (например признаването на професионалните дипломи) съществуват отдавна. Въпреки че Комисията и държавите членки са предприели редица действия за преодоляване на тези пречки, те продължават да съществуват.

V. Между държавите членки се наблюдават различия по отношение на данните относно уменията и дисбалансите между работните места, както на регионално, така

и на национално равнище. Комисията продължава да работи с държавите членки за подобряването на тези данни.

VI. ЕС подкрепя трудовата мобилност чрез ЕСФ за държавите членки, които са посочили това като необходимост. Трудовата мобилност обаче не е определена като изричен инвестиционен приоритет, а по време на процеса на одобрение за текущия програмен период на ЕСФ тази дейност не е била предмет на наблюдение. Ето защо степента, в която ЕСФ се използва за тази цел, е неизвестна.

VII. Основният източник на ясно финансиране в подкрепа на трудовата мобилност е Програмата за заетост и социални иновации (EaSI) на Комисията със 165 млн. евро за периода 2014—2020 г. Сметната палата установи, че EURES на EaSI има сходни цели на политиката с тези на ЕСФ по отношение на трудовата мобилност, което означава, че е трудно да бъде постигната необходимата допълняемост на двата фонда на ЕС.

VIII. Сметната палата провери 23 проекта по EURES, изпълнявани от трансгранични партньорства и подпомагани по EaSI. Тя установи, че малко от проектите са определили резултати (например намиране на работа от търсещи работа лица) и че слабостите в наблюдението на проектите са довели до тяхната неспособност за обобщаване на крайните продукти/услуги и резултатите на ниво програма.

IX. Порталът за професионална мобилност EURES е основният инструмент на ниво ЕС за улесняване на трудовата мобилност, но той е изправен пред значителни предизвикателства, не на последно място поради значителния дял свободни работни места в националните ПСЗ, които не са обявени на портала EURES. В допълнение, при извършения от Сметната палата анализ на свободните работни места, обявени на портала, беше установено, че те често са неподходящи за успешно търсене на работа. Например за 39 от общо 50-те свободни работни места, които Сметната палата прегледа, не беше посочен краен срок за кандидатстване.

X. Броят на постигнатите назначения на работа чрез EURES на EaSI е основна мярка за ефективността на програмата. Според Комисията 28 934 назначения на работа през 2016 г. са в резултат от подкрепата, оказана от консултантите от EURES на търсещите работа лица. Това е едва 3,7 % от броя контакти, установени между търсещите работа

лица и консултантите на EURES. Освен това повечето от публичните служби по заетостта (ПСЗ), които Сметната палата анкетира, заявиха, че не са в състояние да измерят ефективните назначения на работа или че са спрели да ги измерват като показател.

Какви са препоръките на Сметната палата

XI. Сметната палата препоръчва на Комисията:

- а) Да измери осведомеността сред гражданите на ЕС относно съществуващите инструменти, свързани с предоставянето на информация за свободата на движение на работниците и докладването на случаите на дискриминация.
- б) По-добре да използва наличната информация, за да установи видовете дискриминация.
- в) Да си сътрудничи с държавите членки, за да се подобри събирането и използването на данните за моделите и потоците на трудова мобилност и дисбалансите на пазара на труда.
- г) Да подобри планирането на финансирането от ЕС във връзка с трудовата мобилност.

XII. Сметната палата препоръчва на държавите членки:

- а) Да се подобри наблюдението на ефективността на EURES на EaSI, по-специално по отношение на назначаването на работа.
 - б) Да се преодолеят ограниченията на портала за професионална мобилност EURES, така че той да се превърне в истински европейски инструмент за устройване на работа.
-

ВЪВЕДЕНИЕ

Свободното движение на работници: основна свобода

1. Свободното движение на работници е една от четирите основни свободи на Съюза¹. През 2018 г. ЕС ще отбележи 50-годишнина от учредителния регламент за свободното движение на работници. То е съществено право, индивидуално за всеки работник, и е жизненоважна съставна част на единния пазар. Съгласно тази свобода работниците от ЕС от други държави членки се ползват от равно третиране с гражданите на съответната държава членка по отношение на достъпа до заетост, условията на труд и всички други социални придобивки и данъчни облекчения. Това означава, че всеки национален орган и всеки работодател, независимо дали публичен или частен, трябва да прилага и да зачита правата, произтичащи от член 45 от Договора за функционирането на Европейския съюз (вж. **каре 1**). Тази свобода е гарантирана и в държавите от ЕАСТ (Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария). Важно е да се отбележи, че свободното движение на работници е отделно от свободата на всички граждани на ЕС да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки.

¹ Другите три свободи са свободното движение на стоки, свободното движение на капитали и свободното движение на услуги. За разлика от свободата на движение на работниците, „командираните работници“ са служители, командирани от работодател с цел временно извършване на услуга в друга държава членка. Следователно командираните работници попадат в обхвата на свободното движение на услуги и поради това този аспект не е обхванат от одита на Сметната палата.

Каре 1 – Свободно движение на работници – член 45 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)

- 1) Свободното движение на работници се гарантира в рамките на Съюза.
- 2) Тази свобода на движение налага премахването на всякаква дискриминация, основаваща се на гражданство, между работниците от държавите членки, по отношение на заетостта, възнаграждението и други условия на труд.
- 3) Тя включва и правото, при спазване на ограниченията, основаващи се на съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве:
 - а) да се приемат действително направени предложения за наемане на работа;
 - б) на свободно придвижване на територията на държавите членки за тази цел;
 - в) да се престоява в държава членка за целите на заетостта, в съответствие с разпоредбите, уреждащи заетостта на гражданите от тази държава, предвидени в закони, подзаконови или административни разпоредби;
 - г) да се остава на територията на държава членка след наемане на работа в тази държава, при условията, които се предвиждат в регламенти, съставени от Комисията.
- 4) Разпоредбите на настоящия член не се прилагат по отношение на заетостта в публичната администрация.

2. Последните налични данни показват, че от общото население в трудоспособна възраст на ЕС от 306 млн. души около 11 млн. преместили се лица в трудоспособна възраст (20 – 64 години) от ЕС-28 живеят дългосрочно в друга държава – членка на ЕС, различна от държавата, на която те са граждани, което е 3,7 % от общото население в трудоспособна възраст в ЕС-28. Що се отнася до годишните потоци на преместилите се лица в трудоспособна възраст, през 2014 г. са се преместили 1,1 млн. души (в т.ч. около 100 000 граждани на държавите от ЕАСТ, които са се преместили в ЕС или 0,4 % от общото население в трудоспособна възраст). Още 1,3 млн. души преминават границата всеки ден, за да работят в държава членка, различна от тази, в която пребивават (вж. **таблица 1**).

Таблица 1 – Данни за преместилите се лица в друга държава членка (2015 г.)

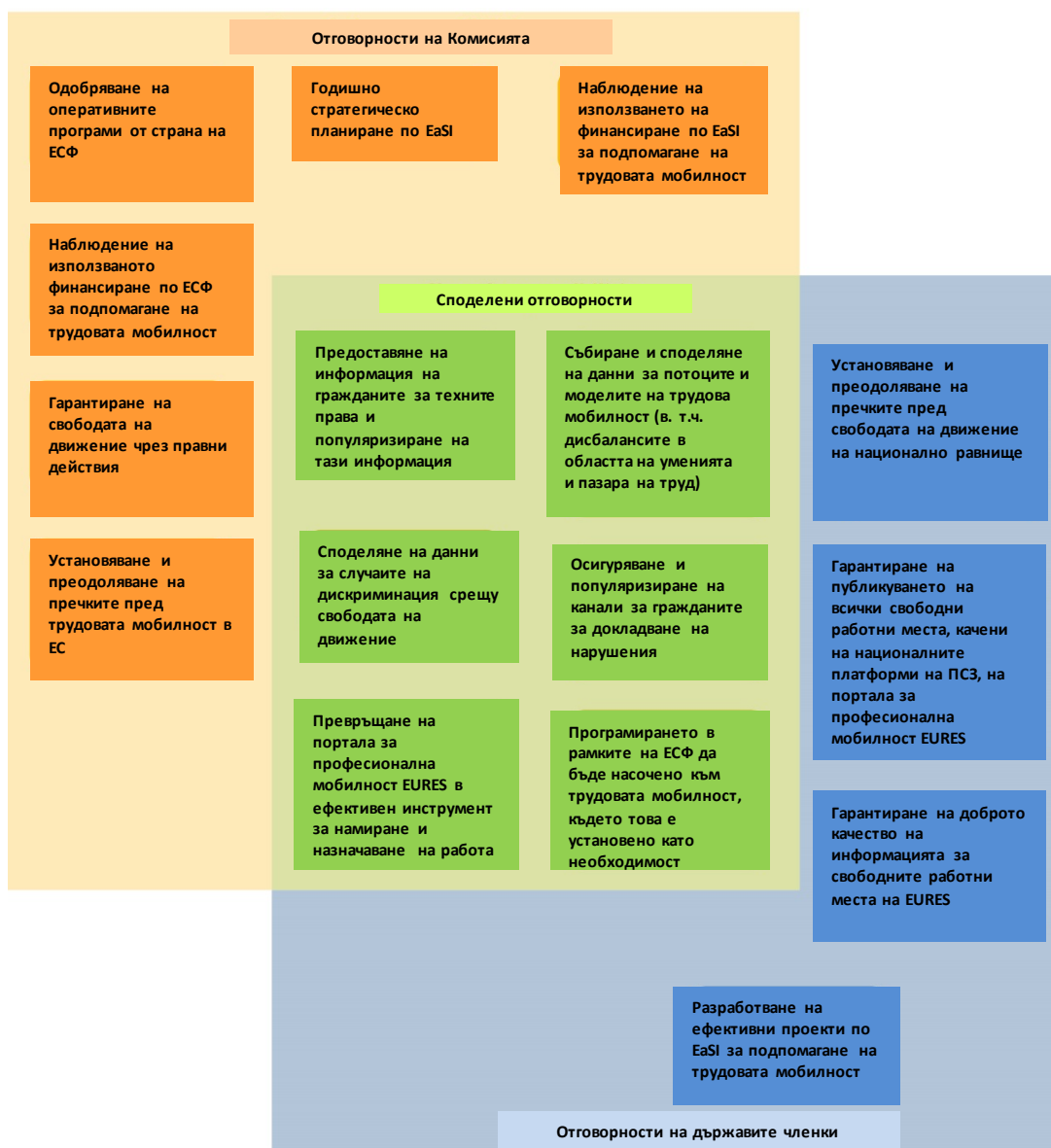
Обхват	Вид мобилност
11,3 млн.	Дългосрочно преместили се лица от ЕС-28 в трудоспособна възраст (20 – 64 години), живеещи в ЕС-28
3,7 %	...като дял от общото население в трудоспособна възраст в ЕС-28
8,5 млн.	Преместили се активни лица от ЕС-28 (работещи или търсещи работа)
1,3 млн.	Трансгранични работници от ЕС-28 (20 – 64 години) през 2015 г.
1,1 млн.	Годишен поток на преместилите се лица в трудоспособна възраст от ЕС-28 и ЕАСТ, които са се преместили през 2014 г.
0,4 %	...като дял от общото население в трудоспособна възраст, живеещо в ЕС-28 и ЕАСТ
0,6 млн.	Преместили се лица, които са се върнали в държавата, на която са граждани, през 2014 г.

Бележка: Годишният поток на преместилите се лица не включва мобилността с цел завръщане.

Източник: Годишен доклад за трудовата мобилност в рамките на ЕС, Заключителен доклад, Европейска комисия, декември 2016 г.

3. За 11,3-те млн. преместили се лица основните държави на местоназначение са Германия, която е приела най-голям брой преместили се лица в работоспособна възраст (2,7 млн. души или 22 % от всички преместили се лица), следвана отблизо от Обединеното кралство с 2,1 млн. души. Държавите с най-голям дял на мобилните работници в своето население в трудоспособна възраст са Люксембург (43 %), Швейцария (19 %), Кипър (15 %) и Ирландия (10 %).

4. Като преместили се наскоро активни лица се определят лицата, които живеят в държава от ЕС, различна от държавата, на която са граждани, от по-малко от 10 години. На **фигура 1** е представен броят на тези преместили се лица.

Фигура 2 – Отговорности във връзка с трудовата мобилност

Източник: ЕСП.

Европейската комисия и трудовата мобилност

6. Преместването в дадена държава поради съображения, свързани със заетостта, по същество представлява лично решение. Въпреки това трудовата мобилност може да бъде улеснена, а финансирането от ЕС може успешно да подпомага дейностите, свързани с трудовата мобилност. През 2010 г. със своя документ „Европа 2020 –

Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“² Комисията поставя улесняването на трудовата мобилност в контекста на по-доброто съответствие между търсенето и предлагането на работа, подкрепено от структурните фондове на Съюза, особено ЕСФ. Тя насърчава „далновидна и всеобхватна политика по трудова миграция, която по гъвкав начин да отговори на приоритетите и нуждите на трудовите пазари“. През последните години Комисията публикува няколко документа за политиките, законодателни предложения и насоки за трудовата мобилност, подчертавайки значението ѝ като политика на ЕС (вж. фигура 3).

² COM(2010) 2020 окончателен от 3.3.2010 г.

Фигура 3 – Хронология на действията от страна на Комисията във връзка с трудовата мобилност



Източник: ЕСП.

Финансирани от ЕС дейности, които улесняват трудовата мобилност

7. ЕСФ се управлява от Комисията и държавите членки. Една от неговите цели е да увеличи географската и професионалната мобилност на работниците в рамките на Европейския съюз³. Общото финансиране по него за периода 2014—2013 г. е в размер на 86,4 млрд. евро. От тази сума приблизително 27,5 млрд. евро са разпределени за една конкретна тематична цел: „Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила“⁴, по която държавите членки могат да финансират дейности, свързани с трудовата мобилност. Сумите, използвани от държавите членки за такива цели, не са известни.

8. Програмата за заетост и социални иновации (EaSI), управлявана от Комисията, се състои от три оси, от които оста EURES (Европейска мрежа на службите по заетостта) има за цел да улесни трудовата мобилност. Финансирането за EaSI за периода 2014—2013 г. е в размер на 919 млн. евро. Финансирането за специални дейности по линия на EURES на EaSI възлиза на 165 млн. евро, или 18 % от общото финансиране. По линия на EURES на EaSI се подпомагат дейности за насърчаване на доброволната географска мобилност на работниците. **Фигура 4** съдържа обобщена информация за тези дейности.

³ Член 162 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

⁴ Член 3 от Регламент (ЕО) № 1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 470).

Фигура 4 – Различните дейности по ос EURES на EaSI



Източник: ЕСП.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

9. Сметната палата провери как Комисията гарантира свободата на движение на работниците и ефективността на дейностите на ЕС за улесняване на трудовата мобилност.

10. По-специално Сметната палата провери:

- въведените от Комисията инструменти за предоставяне на информация с цел подпомагане на работниците, които желаят да се преместят или са се преместили в друга държава членка, и предприетите от Комисията действия за преодоляване на съществуващите пречки пред трудовата мобилност, като това включва

и събираните от Комисията данни за потоците и моделите на трудовата мобилност (част I);

- ефективността на финансирането от ЕС в подкрепа на трудовата мобилност чрез ЕСФ и програма EaSI за програмния период 2014—2020 г. (част II).

11. Одитът на Сметната палата беше проведен в периода от октомври 2016 г. до юли 2017 г., като тя извърши следните проверки:

- Сметната палата провери предприятиите от Комисията действия във връзка с трудовата мобилност.
- Тя посети и проведе събеседвания със съответните национални органи в Германия, Люксембург, Полша, Румъния и Обединеното кралство.
- Сметната палата провери 23 завършени проекта на трансгранични партньорства по линия на EURES на EaSI, финансирани през 2015 и 2016 г., и проведе събеседвания с ръководители на проекти в Германия, Люксембург, Полша и Обединеното кралство.
- Тя направи проучване сред 28-те национални бюра за координация (НБК) на мрежата EURES и НБК на Швейцария, за да провери функционирането на EURES, и извърши анализ на 50 свободни работни места, публикувани на портала за професионална мобилност EURES.
- Освен това одитният екип беше подпомаган от експертна група, съставена от трима специалисти в областта на трудовата мобилност⁵.

12. По време на одита не беше направена оценка на въздействието на излизането на Обединеното кралство от ЕС (Брекзит) върху свободното движение, тъй като то е

⁵ Експертната група се състои от университетски изследовател, специалист в областта на европейската трудова мобилност, опитен профсъюзен член от Големия регион около Люксембург и представител на група „Работодатели“ в Европейския икономически и социален комитет.

ключова част от текущите преговори между ЕС и Обединеното кралство. По време на одита не беше проверено и въздействието на референдума от 2014 г. в Швейцария относно имиграцията, чийто резултат ще засегне свободата на движение на работниците от ЕС в Швейцария, когато стане част от швейцарското законодателство.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Част I – Комисията е въвела инструменти за гарантиране на свободното движение на работниците, но разполага с непълна информация за начина, по който трудовата мобилност се прилага на практика

13. В първа част се прави преглед на въведените от Европейската комисия инструменти за подпомагане на работниците, които желаят да се преместят или вече са се преместили в друга държава членка. В нея се разглеждат и съществуващите пречки пред трудовата мобилност, както и предприетите от Комисията действия за тяхното преодоляване. На последно място, в част I също така се оценяват данните, събирани от Комисията с цел наблюдение на потоците и моделите на трудова мобилност, и дисбалансите на пазара на труда.

Комисията е създала инструменти за информиране на гражданите за техните права, но не е наясно със съществуващото равнище на осведоменост за тези инструменти

14. Важно е хората, които вече работят или се опитват да започнат работа в друга държава, да разполагат с информация за условията и правата. Освен това хората, за които такава информация би била полезна, трябва да са осведомени за това, че тя съществува и е на тяхно разположение.

15. Комисията предоставя информация на гражданите за правата и възможностите във връзка с трудовата мобилност чрез два специални уебсайта: „ВАШАТА ЕВРОПА“ и EURES (вж. **каре 2**).

Каре 2 – Информация за правата и възможностите за работа в друга държава членка

- „ВАШАТА ЕВРОПА“⁶ предоставя обща информация за работата в друга държава членка, като например във връзка с основните права и социалноосигурителните въпроси; „ВАШАТА ЕВРОПА — СЪВЕТИ“ предлага и съвети чрез мрежа от правни експерти, които работят по договор с Комисията; „ВАШАТА ЕВРОПА“ съдържа и линкове към съответните национални органи, правила и служби за подпомагане.
- Порталът EURES⁷ предлага достъп до свободните работни места, публикувани от националните публични служби по заетостта (ПСЗ) чрез портала за професионална мобилност EURES, и предоставя по-подробна информация за националните пазари на труда и трудови законодателства. Той също така предлага възможност за свързване със специализирани консултанти на EURES, които могат активно да насочват търсещите работа през различните предлагани свободни работни места.

16. Освен това държавите членки са създали свои собствени източници на информация за гражданите на ЕС, които работят в техните държави, или за техните граждани, които възнамеряват да работят в друга държава членка. Тези системи могат да бъдат подкрепяни от публичните власти, синдикатите или други органи. (вж. **каре 3**).

Каре 3 – Примери за държави членки, които предоставят информация на работниците за техните права в друга държава

Полските органи са описали законовите права по отношение на свободното движение на работници и мобилността в свои собствени насоки за работниците от ЕС, които идват в Полша, и за полските граждани, които се местят в чужбина. Информацията е налична в брошури, написани на полски, английски, немски и френски език. Те са на разположение в полските посолства и консулства в другите държави членки, в бюрата по труда в Полша, както и на уебсайта на Министерството на семейните въпроси, труда и социалната политика.

⁶ <http://europa.eu/youreurope/index.htm>.

⁷ <https://ec.europa.eu/eures/public/bg/homepage>.

Румънските органи описват законовите права, произтичащи от свободното движение на работници, на своите уебсайтове. Румънските консулства в другите държави членки също излагат информация относно условията на труд в съответната държава и предоставят на румънските граждани листовки и брошури по тези аспекти.

17. Комисията измерва удовлетвореността на потребителите както за „ВАШАТА ЕВРОПА“, така и за EURES. През 2016 г. 64 % от посетителите на „ВАШАТА ЕВРОПА“ са оценили сайта като добър или отличен, 25 % – като задоволителен, и 5 % – като лош или много лош инструмент. От използвалите портала EURES 40 % са изразили съгласие, че EURES е лесно откриваем и че ще използват отново услугата.

18. Макар и Комисията да измерва удовлетвореността на потребителите, тя не измерва осведомеността на гражданите на ЕС за двете системи. Необходимостта от повишаване на осведомеността е отразена в констатациите в доклад на Комисията от 2017 г.⁸, в който се посочва, че повечето от хората, които вече ползват EURES, са намерили сайта чрез търсения в Интернет или по случайност.

Комисията е създавала системи за докладване на случаите на дискриминация срещу свободата на движение, но мащабът на тази дискриминация на ниво ЕС остава неизвестен

19. Работниците трябва да са запознати със своите права и да имат възможност да сигнализират за дискриминация срещу свободата на движение на работниците. Трябва да бъдат разбрани мащабите на съществуващата дискриминация и нейните видове, ако искаме те да бъдат ефективно преодолені.

20. „СОЛВИТ“ е системата на Комисията, която дава възможност на гражданите да подават жалби срещу несправедливи правила или решения на националните публични администрации. През 2016 г. през системата „СОЛВИТ“ са били разгледани 2 414 случая, свързани с всички аспекти на единния пазар. Една от категориите жалби е свързана със свободното движение на работници, макар и други категории също да

⁸ „Проучване на въздействието на създаването на марка за услугите на ЕС в областта на уменията и квалификациите“, Заключителен доклад, 17 март 2017 г.

могат да бъдат косвено свързани със свободното движение. Сред тях са признаването на професионалните дипломи, социалното осигуряване и достъпът до образование за членовете на семейството. През 2016 г. има 34 случая, свързани със свободното движение на работници.

21. От 2010 г. насам Комисията е започнала 33 съдебни производства срещу държави членки във връзка със свободата на движение и 21 във връзка със социалноосигурителни въпроси, които имат косвено влияние върху тези права.

22. В сравнение с 11,3-те млн. преместили се лица в трудоспособна възраст в ЕС, броят на случаите както по „СОЛВИТ“, така и по производствата за установяване на нарушение е много нисък.

23. В допълнение към „СОЛВИТ“ някои държави членки са изградили свои собствени отделни системи за докладване от страна на гражданите и разглеждане на случаите на дискриминация. Например чуждестранните работници в Люксембург могат да се свържат с националната инспекция по труда, която може да предприеме последващи действия във връзка с жалбата. В други държави членки, като например Германия, работниците могат да се обръщат към информационни бюра, ръководени от синдикалните организации, които разполагат със специализирани медиатори, които могат да приемат жалбата и да я насочат към националните органи или да се свържат директно с работодателя с цел помирение.

24. Извън собствената си система „СОЛВИТ“ и мрежата от правни експерти на „ВАШАТА ЕВРОПА — СЪВЕТИ“, Комисията разполага с ограничени познания за случаите на национално равнище, тъй като те обикновено не ѝ се докладват. Ето защо тя не е запозната с пълната степен на дискриминация по отношение на свободата на движение. Според една директива от 2014 г.⁹ до 2016 г. всяка държава членка трябваше да е определила органи за насърчаване, анализ, наблюдение и подкрепа на

⁹ Директива 2014/54/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно мерки за улесняване на упражняването на правата, предоставени на работниците в контекста на свободното движение на работници (ОВ L 128, 30.4.2014 г., стр. 8).

равното третиране на работниците на Съюза и членовете на техните семейства. Тези определени от тях органи трябва да извършват проучвания и анализи, свързани с необосновани ограничения и пречки пред правото на свободно движение или с дискриминация, основаваща се на гражданство.

Комисията е предприела действия за преодоляване на другите ограничения пред трудовата мобилност, но някои пречки продължават да съществуват

25. Работниците може също така да се сблъскват с пречки пред своето преместване, които, макар и да не представляват нарушение на техните права, все пак може да засегнат трудовата мобилност (например признаването на квалификациите).

26. „Трудностите, които срещат (гражданите на ЕС, които се преместват от една държава членка в друга или които желаят да направят това), до известна степен обясняват причините за запазващото се относително ниско равнище на мобилност между държавите членки: според Наблюдението на работната сила в ЕС през 2011 г. едва 3,1 % от европейските граждани в трудоспособна възраст ... са живели в държава членка, различна от собствената им страна.“¹⁰

27. В **таблица 2** са представени установяваните често в документите на Комисията пречки, които възпрепятстват трудовата мобилност, наред с действията, предприети от Комисията, и оценката на Сметната палата на ефективността на предприетите действия. В таблицата се посочва, че Комисията е предприела действия за преодоляване на тези пречки пред трудовата мобилност. От гледна точка на европейските работници, обаче, които възнамеряват да работят в друга държава членка, те невинаги са ефективни. Преодоляването на тези пречки продължава да стои като предизвикателство за Европейския съюз. Тези оставащи пречки трябва да бъдат разгледани в перспективата на неизползвания потенциал на трудовата мобилност на Съюза: през 2014 г. наличните данни от изследвания сочат, че около 2,9 млн. граждани

¹⁰ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно мерки за улесняване на упражняването на правата, предоставени на работниците в контекста на свободното движение на работници, COM(2013) 236 окончателен от 26.4.2013 г.

на ЕС са имали желание да се преместят през следващите 12 месеца, но това са направили едва малко над 1 млн. работници.

Таблица 2 – Пречки, засягащи трудовата мобилност, действия, предприети от Комисията, и оценка на тяхната ефективност

Пречки	Отговорности	Комисията предприела ли е действия?	Пример за предприетите действия	Ефективно ли е преодоляна пречката, засягаща трудовата мобилност?
Липса на информация за законовото право на свобода на движение на работниците	Европейската комисия	Да	Комисията е създала: „ВАШАТА ЕВРОПА“ Европейски портал за професионална мобилност (EURES) СОЛВИТ	Да
Липса на достатъчно информация за възможностите за работа	Европейската комисия и държавите членки	Да	Комисията поддържа портала за професионална мобилност EURES заедно с националните ПСЗ; порталът съдържа обща информация за националните пазари на труда и предоставя пряк достъп до свободни работни места.	Не е изцяло преодоляна Порталът за професионална мобилност EURES не съдържа всички национални свободни работни места; информацията за свободните работни места често е непълна (вж. <i>точки 51—57</i>).
Различия по социалноосигурителните въпроси	Европейската комисия и държавите членки	Да	През декември 2016 г. като част от своя „пакет за трудова мобилност“ Комисията предложи да бъдат преразгледани действащия Регламент (ЕО) № 883/2004 и регламента за неговото прилагане, като се съсредоточи върху по-тясното обвързване на изплащането на обезщетения с държавата членка, която е събрала социалноосигурителните вноски, превръщайки по този начин системата в по-честна и по-справедлива.	Не е изцяло преодоляна Понастоящем държавите членки поставят по-силен акцент върху допълнителните форми на пенсионен доход, които допълват основните национални пенсионни схеми. Директива 98/49/ЕО за запазване на правото на допълнителна пенсия на заети лица и самостоятелно заети лица не обхваща „преносимостта“ на допълнителните пенсии, т.е. възможността за прехвърляне на тези пенсионни права при преместване в друга държава членка (което обаче вече е възможно в националните пенсионни схеми). Липсата на преносимост може да действа като сериозен демотивиращ фактор за мобилността на работниците.

Признаване на професионалните и университетските дипломи	Европейската комисия и държавите членки	Да	Автоматично признаване на университетските дипломи Създаване на европейска рамка за регулираните професии Европейската професионална карта (ЕРС) е нов инструмент за улесняване на признаването, който е на разположение едва от 18 януари 2016 г. насам.	Не е изцяло преодоляна В Доклада за трудовата мобилност за 2016 г. се посочва, че признаването на професионалните дипломи продължава да е важна пречка пред мобилността.
--	---	----	--	--

Бележка: По-подробна информация за предприетите действия и за нашата оценка на тези действия е включена в **приложение I** към настоящия доклад.

Източник: ЕСП.

28. Примерът в **каре 4** по-долу описва какво действие е предприела Комисията и защо то не е напълно ефективно.

Каре 4 – Пример за действие на Комисията за преодоляване на установена пречка пред трудовата мобилност

Пречка „Признаване на професионалните и университетските дипломи“

Действие: Европейска професионална карта (ЕРС)

Комисията въведе ЕРС за медицинските сестри/здравните специалисти, фармацевтите, физиотерапевтите, ски инструкторите и планинските водачи, и агентите по недвижими имоти. Тя представлява електронно удостоверение, за което кандидатите представят необходимите за признаването доказателства пред компетентния орган в своята държава членка по произход с цел проверка. След приключване на документалната проверка писмените доказателства се изпращат на компетентния орган на приемащата държава членка, който след това преценява дали професионалната квалификация е равностойна. Ако резултатите от тази преценка не водят до мерки за компенсиращо обучение, този орган издава ЕРС. Целта на тази карта е да се създаде по-голяма прозрачност и правна сигурност за специалистите и да се увеличи тяхната мобилност.

След въвеждането на ЕРС на 18 януари 2016 г. на територията на целия ЕС са подадени общо 3 239 заявления за ЕРС, от които са издадени 1 390 ЕРС (по данни от юни 2017 г.).

Комисията упражнява наблюдение върху потоците и моделите на трудова мобилност, но наличните данни в държавите членки могат да се използват по-добре с оглед на разбирането на дисбалансите на пазара на труда

29. Събирането на качествени данни за потоците и моделите на трудова мобилност е необходимо, за да се подпомогне вземането на решения в контекста на трудовата мобилност както на национално равнище, така и на равнище ЕС.

30. Наблюдението на работната сила (НРС) е най-голямото европейско изследване на домакинства, чрез което се осигуряват данни за участието на пазара на труда на лица на възраст 15 и повече години. НРС е основният източник на данни, използван от Комисията за наблюдение на тенденциите на движение на работната сила¹¹.

Годишният доклад за трудовата мобилност се основава главно на данните от НРС и дава обобщени данни за населението и годишните потоци. Всяка година докладът включва акцент върху конкретни теми. За 2016 г. тези теми са трансграничните работници и мобилността с цел завръщане.

31. Що се отнася до наблюдението на трудовата мобилност, НРС има известни ограничения, които Комисията признава¹²:

- даването на отговор в изследването е задължително само в 12 държави членки, като е известно, че процентът на неотговорилите сред чужденците е много висок най-вече поради езикови затруднения;
- в много държави членки наскоро пристигналите чужденци и краткосрочно пребиваващите работници е възможно да не бъдат обхванати от изследването,

¹¹ Другите източници са демографски данни на Евростат, данни на Евробарометър, административни данни, информация от ОИСР и национални данни.

¹² Недостатъци, установени от Комисията, вж. „Сборник на източниците на данни за гражданите на ЕС, които живеят/работят в други държави – членки на ЕС“, декември 2016 г.

тъй като в съответствие с препоръките от международни проучвания НРС обхваща само лица, които пребивават в съответната държава от една или повече години;

- малкият размер на извадката в много държави намалява възможностите за анализ на данните по националност.

32. През 2005 г. Комисията установи, че е необходимо да се подобри информацията за потоците на трудова мобилност между държавите – членки на ЕС, в допълнение към НРС. Комисията публикува годишен сборник на съответните източници на данни, които съществуват в държавите членки. През 2016 г. почти всички държави са докладвали, че събират централизирано данни за гражданите на държави извън ЕС, които са наети лица или които са регистрирани като търсещи работа лица. Някои РСЗ събират данни с описание на индивидуалния „профил“ на работниците от ЕС, като например германската система, която съдържа информация относно професията/занятието, вида на извършената работа и образованието на работника. Използването на въпросните данни обаче се оказва трудно поради липсата на сравнимост между държавите членки.

33. През 2010 г. Комисията стартира проекта „Наблюдение на развитието на пазара на труда в Европа“. Целта му е да събере актуална информация за свободните работни места, която да послужи и като инструмент за ранно предупреждение по отношение на трудностите и несъответствията между пазарите на труда в ЕС. Ограничеността на данните, например ограничената наличност на съпоставими данни за свободните работни места по държави членки, затруднява постигането на тази цел. Тази цел е отразена и в Регламента за EURES от 2016 г.¹³, който изисква при изготвянето на националните работни програми на държавите членки да се вземат предвид потоците и моделите на мобилността и анализът на данните за съществуващия и прогнозния

¹³ Регламент (ЕС) 2016/589 на Европейския парламент и на Съвета от 13 април 2016 г. относно европейска мрежа на службите по заетостта (EURES), достъп на работниците до услуги за мобилност и по-нататъшно интегриране на пазарите на труда и за изменение на регламенти (ЕС) № 492/2011 и (ЕС) № 1296/2013 (ОВ L 107, 22.4.2016 г., стр. 1).

дефицит и излишък на работна ръка. В доклада на Комисията от 2016 г.¹⁴ се посочват подробно научните изследвания в областта на дефицита и излишъка на работна ръка и се разглежда възможността за намиране на съответствие между този дефицит и излишък в отделните държави.

34. Сметната палата установи, че държавите членки се намират на различни етапи по отношение на качеството и задълбочеността на информацията относно дисбалансите между уменията и работните места и техните мащаби. От посетените държави Германия и Обединеното кралство изготвят данни, които излизат извън рамките на данните, които Комисията може да предостави, и могат да ги споделят на двустранна основа с ПСЗ на другите държави членки (вж. каре 5). В доклада на Комисията от 2016 г. също така се признава необходимостта от подобряване на събирането на такива данни във всички държави членки. За това проучване едва 13 от 26-те представили данни ПСЗ са успели да предоставят информация относно мащабите на дефицита и излишъка в своя национален пазар на труда. Към момента на приключване на одита на Сметната палата все още продължава да се работи по цялостна оценка на уменията и дефицита или излишъка на работна ръка в държавите членки.

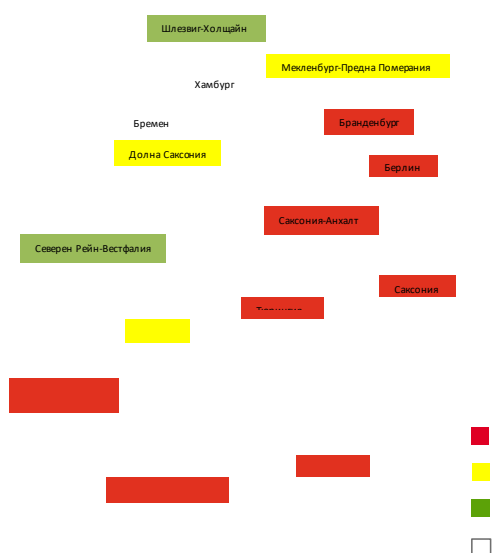
¹⁴ Европейска комисия, „Сравнение на професиите с дефицит и излишък на работна ръка въз основа на анализи на данните от европейските публични служби по заетостта и изследванията на работната сила“, февруари 2017 г.

Карте 5 – Примери за данни за дисбаланси между уменията и работните места в държавите членки

Fachkräfteengpassanalyse в Германия – подробен преглед на дефицита на специализирана работна ръка на пазара на труда, по региони и икономически сектори

Германската публична служба по заетостта извършва анализ на очаквания дефицит на специализирана работна ръка (*Fachkräfte* на немски език), разпределен по икономически сектори и региони. Тази инициатива е създадена в контекста на демографските промени в Германия, ниското равнище на безработица и нарастващите проблеми във връзка с наемането на специализирани работници. Дефицитът се измерва въз основа на щатните бройки, които са останали незаети, регионалното равнище на безработица и съотношението между безработните лица и свободните щатни бройки. Така например за специфичната квалификация на специалистите в областта на мехатрониката и автоматизацията в доклада е представена следната обща информация:

Специализирана работна ръка в областта на мехатрониката и автоматизацията, декември 2016 г.



Административни граници © EuroGraphics. Източник на данните: Статистическа служба на Федералната агенция по заетостта.

Германската публична служба по заетостта споделя тези данни с други ПСЗ на двустранна основа с цел подобряване на процеса на набиране на специалисти от съответните други държави членки, но тези данни нито се събират, нито се регистрират на ниво ЕС.

...докато в Обединеното кралство се предоставя по-подробна информация за дефицита на умения, включително очакваните минимални заплати

В Обединеното кралство Министерството на труда и пенсиите изготвя списък на дефицита на умения за вътрешното движение на работна ръка. Списъкът обхваща цялата територия на Обединеното кралство (с отделен списък за Шотландия) и в него са посочени свободните работни места и конкретните подробности за тях, като се указва и минималната заплата, която може да бъде очаквана. Този списък е публично достъпен и се споделя с другите държави членки¹⁵.

Част II – Слабости в планирането и наблюдението на финансираните от ЕС дейности за улесняване на трудовата мобилност

35. В настоящата част на доклада се разглежда ефективността на финансирането от ЕС за улесняване на трудовата мобилност. Съществуващите програми за тези цели са ЕСФ и програмата EaSI. Сметната палата анализира разпределените финансови средства по двата фонда и допълняемостта на целите на ЕСФ с тези на EaSI. Освен това Сметната палата провери дали тези програми подпомагат ефективно трудовата мобилност и как се упражнява наблюдение върху тези дейности.

36. Що се отнася до дейностите по EURES на EaSI, Сметната палата провери два от нейните елементи: проектите по линия на EURES, управлявани от трансгранични партньорства, по отношение на тяхното разработване и наблюдението на тяхното изпълнение, както и портала за професионална мобилност EURES, по-специално неговата ефективност за събирането на търсещите работа и свободните работни места.

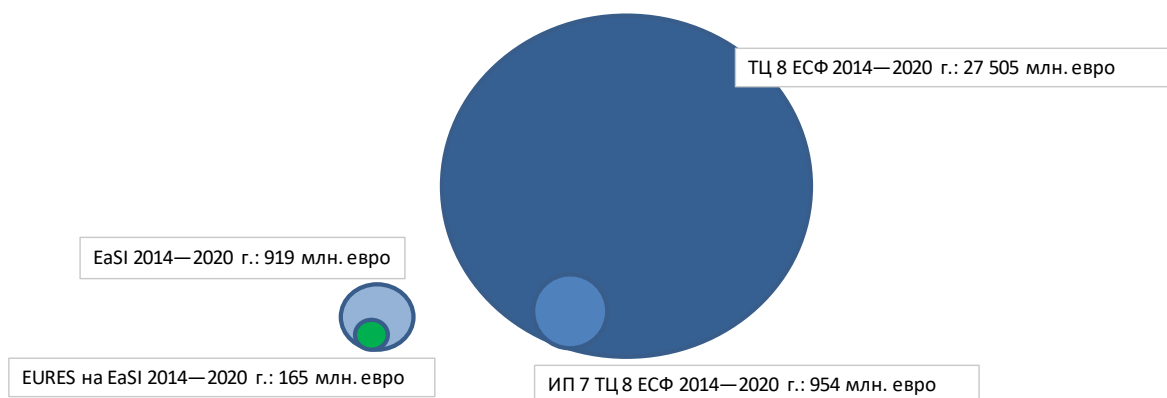
¹⁵ Вж. <https://www.gov.uk/government/publications/tier-2-shortage-occupation-list>.

Общото финансиране от ЕС за трудовата мобилност е неизвестно, а допълняемостта на фондовете не е гарантирана

37. Когато ЕС финансира дейности във връзка с основен приоритет като трудовата мобилност, Комисията следва да гарантира, че финансирането може да бъде установено и върху него може да се упражнява наблюдение. Когато има на разположение няколко фонда на ЕС, следва да се гарантира тяхната допълняемост.

38. На фигура 5 е показано как се съпоставят във финансово отношение програмите на ЕС, свързани с трудовата мобилност. ЕСФ е може би основният инструмент за подпомагане на заетостта, от която е част трудовата мобилност. Съгласно една от тематичните цели на ЕСФ – цел „Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила“ (т.нар. ТЦ 8) и нейния свързан инвестиционен приоритет „модернизиране на институциите на пазара на труда, включително трудова мобилност“ (т.нар. ИП 7), държавите членки могат да програмират дейности, свързани с трудовата мобилност. Може да се види, че финансирането от ЕСФ по ТЦ 8 с 27,5 млрд. евро, отпуснати на държавите членки за дейности в областта на трудовата мобилност, е значително по-голямо от 919-те млн. евро на програмата EaSI, по-специално нейната ос EURES със 165 млн. евро, която също е насочена към преодоляване на проблемите в областта на трудовата мобилност.

Фигура 5 – Сравнение на съответните потоци на финансиране, които могат да се използват за подпомагане на трудовата мобилност



Източник: ЕСП.

39. При настоящия програмен период 2014—2020 г. за ЕСФ държавите членки могат да планират своите национални дейности във връзка с EURES (например разходи за персонал и ИТ в участващите ПСЗ) и развитието на специфични схеми и стратегии в областта на мобилността на местно, регионално, национално и трансгранично равнище, като използват ЕСФ. Комисията представи този нов подход пред държавите членки през 2013 г., подчертавайки целта за по-добро функциониране на трудовите пазари чрез засилване на транснационалната географска мобилност на работниците¹⁶.

40. При одобряването на оперативните програми по ЕСФ през 201—2014 г. Комисията не е проследила доколко държавите членки наистина програмират дейности в областта на трудовата мобилност. През септември 2015 г. след одобряването на основните оперативни програми по ЕСФ и в опит да събере такава информация, Комисията изпрати проучване до държавите членки, чрез която иска да получи данни относно размера на планирания бюджет в рамките на ЕСФ за трудова мобилност в рамките на ЕС и дейностите по EURES. На това проучване обаче са отговорили едва 15 държави членки. 12 от отговорилите държави са посочили, че ще подпомагат услуги

¹⁶ Регламент (ЕС) № 1304/2013.

по EURES чрез ЕСФ. Що се отнася до разпределените за това финансови средства, заключението на лицето, оценяващо проучването, е че „Поради голямото разнообразие от отговори и огромната разнородност при посочването на разходите за година или като обща сума, е невъзможно да се сравнят наборите от данни, получени от 15-те държави“. В **каре 6** са представени начините, по които отделните държави членки използват ЕСФ за тези цели.

Каре 6 – Примери за дейности по линия на ЕСФ, насочени към трудовата мобилност в държавите членки, и тяхното съответно финансово значение

Португалия

Програмата подкрепя дейности, насочени пряко към търсещите работа или работодателите, свързани предимно с предоставянето на информация, консултации и подкрепа за намиране и назначаване на работа на гражданите или работодателите, които желаят да работят или да наемат работници в друга държава членка.

За тази цел Португалия е планирала 2,16 млн. евро за периода 2014—2020 г., или 0,02 % от общия бюджет на ЕСФ за този период (финансиране от ЕС и национално финансиране), който е 8,9 млрд. евро.

Ирландия

Ирландия подкрепя търсещите работа чрез трудови борси, популяризиране на свободните работни места в Европа на сайта Jobsireland, портала EURES и страницата на EURES във Facebook. Работодателите могат да организират трудови борси, да обявяват своите свободни работни места на Jobsireland и портала EURES, като се подпомагат във връзка със събитията по набиране на персонал в чужбина.

За тази цел Ирландия е планирала 2,7 млн. евро за периода 2014—2020 г., или 0,28 % от общия бюджет на ЕСФ за този период (финансиране от ЕС и национално финансиране), който е 948 млн. евро.

41. При разработването на ЕСФ трудовата мобилност в ЕС не е определена като отделен инвестиционен приоритет¹⁷, нито е предвидена по някакъв друг начин. В резултат на това не могат да бъдат определени действителните бюджети по ЕСФ, отделени за дейности по EURES или за трудова мобилност в 28-те държави членки, което води до невъзможност да се установи какъв е размерът на използваното финансиране и за какви цели е било използвано то.

42. Сметната палата провери оперативните програми по ЕСФ за посетените държави членки, но не успя да установи сумите, отделени за подпомагане на трудовата мобилност. От проверката и посещенията си в държавите членки Сметната палата установи, че планирането на дейности в областта на трудовата мобилност по ЕСФ не представлява приоритет за тях. В Румъния акцентът е поставен върху стимулирането на мобилността с цел завръщане, тъй като постоянното изтичане на работници от Румъния е създавало дефицит на работна ръка в ключови области на икономиката (вж. **каре 7**).

Каре 7 – Дейности в областта на трудовата мобилност с финансиране от ЕСФ в петте посетени държави членки

Посетена държава членка	Настоящото финансиране по ЕСФ насочено ли е към трудовата мобилност в рамките на ЕС?
Германия	Не Финансирането от ЕСФ е съсредоточено върху интегрирането на младите хора на пазара на труда, дългосрочната безработица и мигрантите.
Люксембург	Не ЕСФ е насочено срещу преодоляване на безработицата на хората над 45 години и върху интегрирането на пазара на труда на безработните на възраст под 30 години
Полша	В ограничена степен, например чрез плащане на помощи за преместване на младите хора, които отиват в друга държава членка.
Румъния	В ограничена степен, за стимулиране на мобилността с цел завръщане в Румъния, чрез отпускане на индивидуални кредити.

¹⁷ Европейска комисия, „Анализ на резултатите от преговорите за споразуменията за партньорство и оперативните програми на ЕСФ за програмния период 2014 – 2020 г.“, септември 2016 г.

Обединено кралство	Не Дава се приоритет на групите, които са в неравностойно положение на пазара на труда, в т.ч. младите хора, хората с увреждания и хората с ниско равнище на квалификация и умения.
--------------------	---

43. Основният регламент, който определя хоризонталните правила за всички европейски структурни и инвестиционни фондове („ЕСИ фондове“, който обхваща и ЕСФ)¹⁸, налага необходимостта от координация и взаимна допълняемост между различните ЕСИ фондове и другите фондове на ЕС. Основният регламент за EaSI също изисква извършването в рамките на програмата EaSI дейности да „са съгласувани и с други действия на Съюза и [да] ги допълват, като например европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ)“¹⁹. Въпреки това, както се посочва във **фигура 6**, програмата EaSI и ЕСФ обхващат много сходни дейности, насочени към сравними цели във връзка с трудовата мобилност. И двата фонда са насочени или могат да бъдат насочени към трудовата мобилност на транснационално равнище и предвиждат конкретни мерки за насърчаване на мобилността, включително подпомагане на сътрудничеството между съответните институции.

¹⁸ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

¹⁹ Член 7 от Регламент (ЕС) № 1296/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно Програма на Европейския съюз за заетост и социални иновации (EaSI) и за изменение на Решение № 283/2010/ЕС за създаване на Европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване „Прогрес“ (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 238).

Фигура 6 – Сравнение на припокриващите се цели по ЕСФ и EaSI, свързани с трудовата мобилност

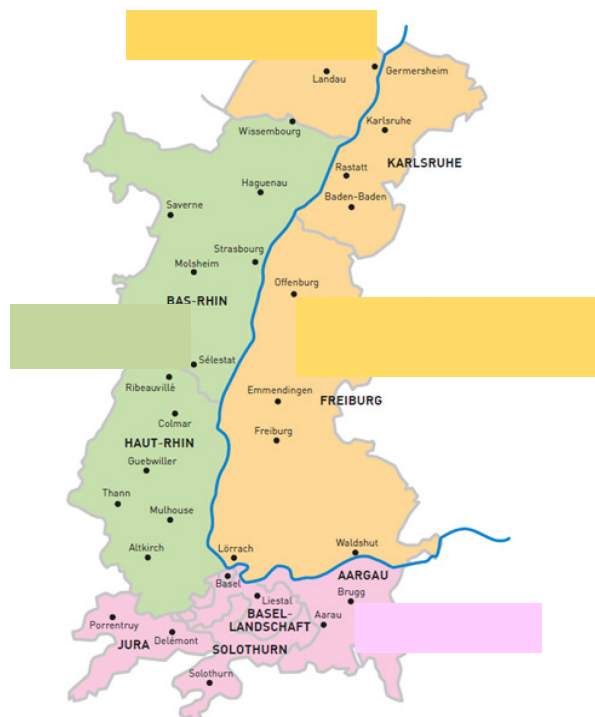


Източник: ЕСП.

Трансграничните партньорства улесняват трудовата мобилност, но в планирането на проектите на трансграничните партньорства и в докладването относно ефективността са налице недостатъци

44. Трансграничните партньорства по линия на EURES на EaSI са насочени към трудовата мобилност. Те включват партньори от поне две участващи държави членки (или асоциирани държави) – обикновено националните ПСЗ, но също и други участници, като организации на работодателите, синдикатите или други регионални сдружения. В съответствие с EURES на EaSI трансграничните партньорства могат да кандидатстват за годишно финансиране на проекти за своята дейност. В **каре 8** е даден пример за проект на трансгранично партньорство, финансиран по линия на EURES на EaSI.

Карте 8 — Проект на трансгранично партньорство „Горен Рейн“ – пример за дългогодишно и успешно сътрудничество



Източник: <http://www.interreg-oberrhein.eu/ablage/>.

Проектът на трансгранично партньорство „Горен Рейн“ по линия на EURES-T е създаден през 1999 г. и обхваща регионите Баден и Южен Пфалц (Германия), Елзас (Франция) и кантоните Арговия, Базел, Базел град, Юра и Золотурн (Швейцария). Около 93 300 ежедневно пътуващи за или от работа лица пресичат границата, нареждайки тези региони на второ място по брой трансгранични работници в ЕС.

Сътрудничеството между публичните служби по заетостта, синдикатите и сдруженията на работодателите на трите държави дава възможност за улесняване на трансграничната заетост.

Проектът на трансгранично партньорство „Горен Рейн“, който Сметната палата провери, е финансиран отчасти чрез EURES на EaSI и покрива 8 от 10-те цели, посочени в ежегодната покана за представяне на предложения, публикувана от Комисията (проектите трябва да покриват най-малко пет цели, за да бъдат разгледани).

Цел 4 – Обслужване на едно гише е успешна мярка в „Горен Рейн“: за това са отделени 3 -ма консултанти на EURES, с които гражданите могат да се свържат по телефона или по електронната поща и които могат да предоставят отговори на въпросите на търсещите работа. През 2016 г. към тази служба са подадени 2 271 искания.

Цел 5 изисква трансграничните партньорства да разработят и изпълняват иновативни услуги. В случая на проекта на трансгранично партньорство „Горен Рейн“ тази цел е под формата на подпомагане на трансграничните стажове, по-специално на възможността търсещи работа младежи от Франция да проведат своите стажове в германски дружества.

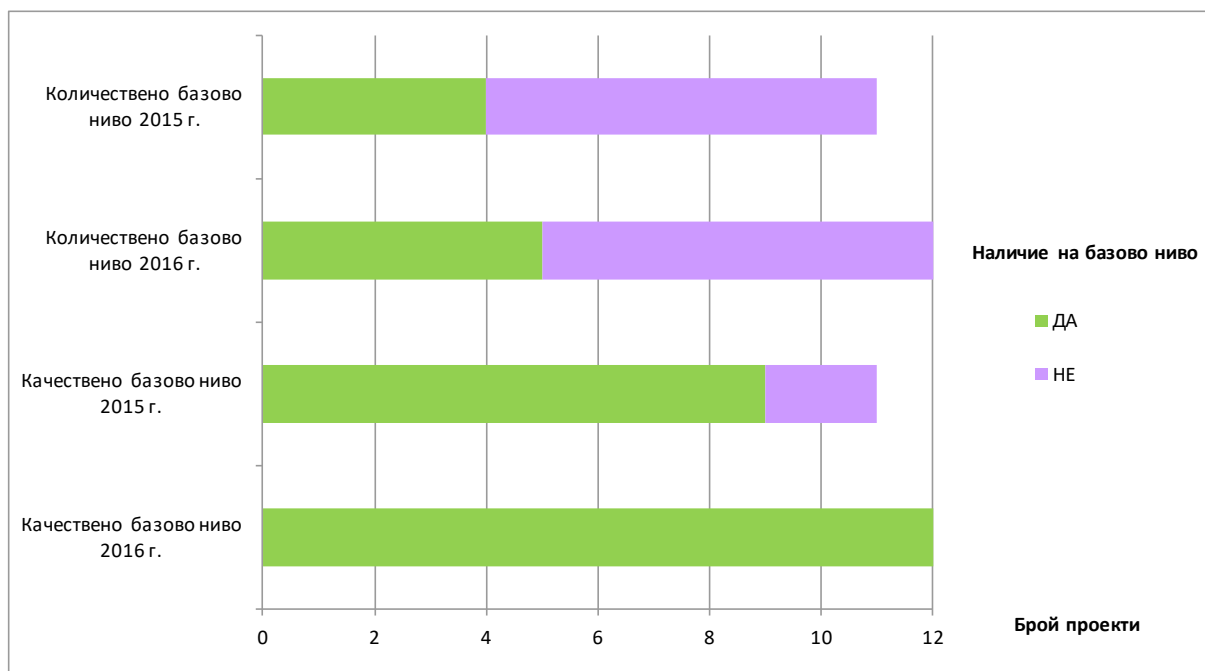
На етапа на кандидатстване планираните количествени резултати са били определени в малко на брой проекти

45. Сметната палата провери 23 проекта на трансгранични партньорства (11 от 2015 г. и 12 от 2016 г.²⁰), като нейната оценка е включена в приложение II. Сметната палата установи, че дейностите, финансирани и одобрени от Комисията като част от годишна процедура, често повтарят дейности от предходната година. Най-често срещаните дейности включват организирането на конференции и трудови борси, семинари, курсове за обучение по писане на автобиография или езиково обучение. По-иновативните решения включват използване на социалните медии (Facebook, LinkedIn, Twitter) или създаване на контакти с университетите. Такива иновативни решения са планирани много рядко.

46. Сметната палата установи, че 21 заявления за проекти са съдържали качествено описание на съответната ситуация, като например описание на потоците на мобилност и логиката на трансграничната мобилност в региона. Едва девет проекта обаче са определили количествено базово ниво, давайки цифри, спрямо които може да бъде измерен напредъкът (фигура 7). Още четири проекта през всяка от годините са предоставили статистически данни, които е можело да бъдат използвани като количествено базово ниво, спрямо което да се измерва напредъкът, но не са били използвани за тази цел.

²⁰ Финансирането за тези проверени проекти на трансгранични партньорства е в размер на 3,5 млн. евро за 2015 г. и 4,4 млн. евро за 2016 г.

Фигура 7 – Наличие на базово ниво, спрямо което може да бъде измерен напредъкът



Бележка: *Количественото базово ниво* е равнище, спрямо което може да бъдат измерени резултатите от проекта.

Качественото базово ниво дава само описание на трансграничната ситуация и не може да се използва за измерване на напредъка.

Източник: ЕСП.

47. Споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ за проекти изисква да се събира и да се представя информация „относно крайните продукти/услуги и резултатите от дейностите“. Въпреки това при проверката на Сметната палата се установи, че само 16 от избраните 23 проекта са определили цели за крайните продукти/услуги (например брой на участниците в трудови борси, организирани от проекта на трансгранични партньорства), а само девет проекта са определили резултати (най-често брой на предвидените назначения на работа). За някои проекти няма ясна връзка между крайните продукти/услуги и резултатите, тъй като са определени целите за крайните продукти/услуги, но не и очакваните резултати. За периода между 2015 и 2016 г. Сметната палата все пак установи подобрение в определянето на целите за резултатите, тъй като през 2015 г. само 18 % от проектите са включвали цели за резултатите, а през 2016 г. техният брой е нараснал до 58 %.

48. В **каре 9** са представени различните практики по проектите, които Сметната палата оцени от гледна точка на тяхното планиране и наблюдение на резултатите.

Каре 9 – Добри и лоши практики от 23-те проекта на трансгранични партньорства по линия на EURES

От незадоволителна практика

По повечето от проектите са определени само крайните продукти/услуги. Например в EURADRIA – трансгранично сътрудничество между Италия, Словения и Хърватия, не е определено никакво количествено базово ниво (актуално състояние), липсва цел за резултатите (например назначения на работа) и не се измерват резултатите от проекта (назначения на работа, намерени работни места). Проектът обаче съдържа цифри за крайните продукти, като например брой на участниците в конференции или на семинарите.

... към добра практика

Някои по-малки трансгранични партньорства, например между Дания и Швеция (Oresund), съдържат по-целенасочени действия и могат да предоставят данни за базовите нива, целите и резултатите от проекта по отношение на броя на назначенията на работа.

Системата за наблюдение на EaSI не дава възможност за обобщаване на реалните резултати от проектите на трансгранични партньорства на ниво програма

49. Комисията упражнява наблюдение върху дейностите по проектите на трансгранични партньорства, като използва стандартен образец за докладване, който всеки координатор на проект трябва да попълни. Докладът съдържа качествен и количествен раздел. В количествения раздел не се посочват крайни продукти/услуги или резултати, свързани с трудовата мобилност. Много координатори на проекти използват качествения раздел на доклада за поясняване на крайните продукти/услуги и понякога на резултатите, но тъй като няма изискване за такова поясняване, е налице липса на съгласуваност и последователност, което затруднява обобщаването на крайните продукти/услуги и резултатите.

50. През 2016 г. Комисията въведе допълнителен образец за докладване за проектите на трансгранични партньорства. Този нов образец изисква данни, които, както

Сметната палата установи за посетените от нея проекти, не могат да бъдат извлечени поради новозаявените статистически класификации. Освен това някои от допълнителните данни, изисквани за новия образец, не произхождат от самия проект на трансграничното партньорство, а от ежемесечния въпросник, който Комисията изпраща до всички консултанти на EURES в ЕС. Това намалява надеждността на докладването за отделните проекти, тъй като данните не произхождат от дейностите по проекта. Като цяло предприетите стъпки за подобряване на последващото наблюдение изискват допълнително прецизиране.

Комисията има за цел да направи портала за професионална мобилност EURES истински европейски инструмент за намиране и назначаване на работа, но това ще бъде трудно постижимо

51. Порталът EURES дава възможност на търсещите работа да намират информация за пазарите на труда в другите държави членки и да получат достъп до свободните работни места във всички държави от ЕС и ЕАСТ чрез портала за професионална мобилност EURES. Той също така дава възможност на работодателите да рекламират своите свободни работни места пред търсещите работа в други държави. Порталът се поддържа от Комисията²¹.

Наличните възможности за работа не са само частично обхванати чрез портала за професионална мобилност EURES

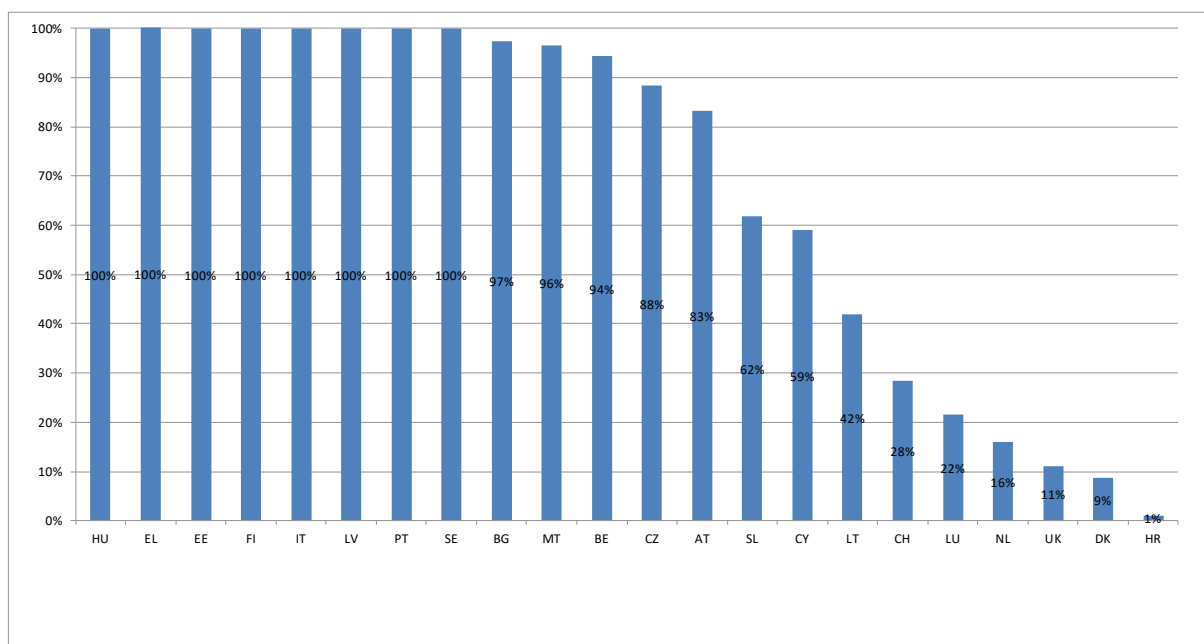
52. В предложението си за реформа по отношение на EURES през 2016 г. (Регламент (ЕС) 2016/589) Комисията заявява, че „с оглед насърчаване на свободата на движение на работниците, на портала EURES следва да се публикуват всички публично обявени чрез РСЗ свободни работни места и свободните работни места, обявени чрез останалите членове“. Едно от ключовите ограничения на EURES, установено от

²¹ Разходите за разработването на този портал с цел попълване на свободните работни места са в размер на 5 млн. евро през 2016 г.

Комисията през 2014 г., е наличието на „непълна база данни със свободни работни места, достъпна на ниво ЕС“.

53. Анкетни данни, предоставени на Сметната палата от националните бюра за координация, показват, че през 2016 г. в 11 държави членки над 90 % от свободните работни места в ПСЗ са били обявени и на портала за професионална мобилност EURES. За разлика от това четири държави членки са обявили по-малко от 20 % от свободните работни места (вж. **фигура 8**). Като цяло съществена част от националните свободни работни места в ПСЗ не са били публикувани на портала за професионална мобилност EURES.

Фигура 8 – Процент от националните свободни работни места в ПСЗ, обявени на портала EURES през 2016 г.



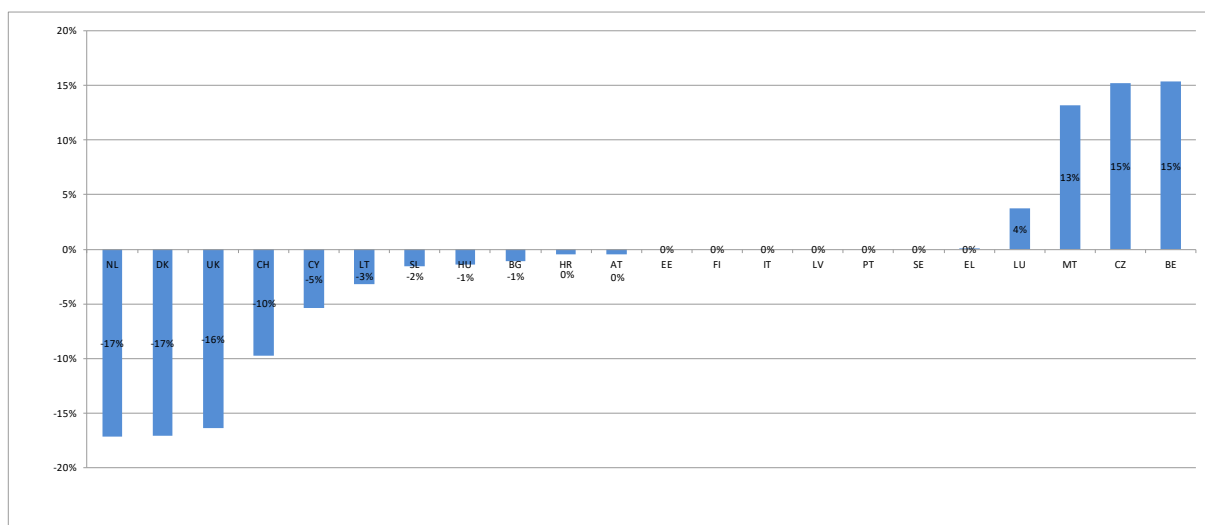
Бележка: Данните са от НБК на държавите членки, които отговориха на нашето проучване. Няма данни за Ирландия, Германия, Испания, Полша и Румъния. Някои НБК са посочили наличието на технически проблеми като повторното вкарване на някои обяви за свободни работни места в националните бази данни, например в случай на свободно работно място, което е предмет на различни обяви. Това може да засегне надеждността на докладваните данни.

Източник: ЕСП.

54. Сметната палата анализира анкетните данни, предоставени от НБК, за да сравни процента на свободните работни места в националните ПСЗ, обявени на EURES от 2015

до 2016 г. За 13 държави членки процентът се е запазил същият или е нараснал, но за девет държави членки той е намалял. От данните във **фигура 9** може да се изчисли, че като цяло от 2015 до 2016 г. е налице 15 % намаление в процента на свободните работни места в ПСЗ, обявени на портала за професионална мобилност EURES.

Фигура 9 – Изменение в процента на свободните работни места в националните ПСЗ, обявени на портала EURES от 2015 до 2016 г.



Бележка: Данните са от НБК на държавите членки, които отговориха на нашето проучване. Няма данни за Ирландия, Германия, Испания, Полша и Румъния. Някои НБК са посочили наличието на технически проблеми като повторното вкарване на някои обяви за свободни работни места в националните бази данни, например в случай на свободно работно място, което е предмет на различни обяви. Това може да засегне надеждността на докладваните данни.

Източник: ЕСП.

55. Регламент (ЕС) 2016/589 също така дава право на държавите членки да предоставят на работодателя възможността да изиска дадено свободно работно място да не се публикува на портала за професионална мобилност EURES „...след като е направил обективна оценка на изискванията, свързани с въпросното работно място, а именно необходимостта от конкретни умения и компетентности с оглед адекватното изпълнение на служебните задължения, въз основа на което работодателят обосновава решението да не се публикува свободното работно място единствено поради тези причини“. В държавите членки, които Сметната палата посети, това обяснява до голяма степен защо броят на свободните работни места в EURES е значително по-малък от техния брой в порталите за търсене на работа на националните

ПСЗ. Работодателите могат просто да решат да не публикуват свободните си работни места в EURES, без да е необходима допълнителна обосновка.

56. Но дори и ПСЗ да бяха длъжни да обявяват всички свободни работни места, включени в техните специални национални бази данни, на портала за професионална мобилност EURES, това въпреки всичко би представлявало малка част от всички свободни работни места на пазара на труда. Например в Люксембург свободните работни места, включени в базата данни на националната ПСЗ, представляват едва 18 % от всички годишни назначения на пазара на труда. Свободните работни места от люксембургски работодатели, обявени на портала за търсене на работа EURES, са само 4 % от тези годишни назначения.

57. В неотдавнашно проучване²² сред ползвателите на поне един от 11 различни уебсайта на ЕС, предназначени за граждани, интересувачи се от умения и заетост, само 36 % от потребителите заявяват, че е много вероятно да използват EURES, ако търсят работа в друга държава. В допълнение към тази обратна връзка от крайните потребители, 10 от 27-те НБК, които отговориха на проучването на Сметната палата, считат, че EURES е по-слабо ефективен от системата на тяхната ПСЗ като портал за намиране на работа от търсещите работа или като трудов портал за работодателите.

Има пропуски в информацията за обявените свободни работни места, предоставяна на търсещите работа

58. Сметната палата се опита да разбере практическите трудности, с които се сблъскват търсещите работа при използването на портала EURES, и анализира обявите за свободни работни места с помощта на определени критерии, които счита за полезни при всяко търсене на работа. Сметната палата избра две професии – „инженер по електротехника/електроника“ и „социален работник“. На случаен принцип тя избра за проверка по 50 свободни работни места за всяка от тези професии, обявени на EURES за девет държави. Проверката разкри, че все още има съществени възможности за

²² „Проучване на въздействието на създаването на марка за услугите на ЕС в областта на уменията и квалификациите“, Заключителен доклад, 17 март 2017 г.

подобряване на наличната информация за търсещите работа. Например в 39 от обявите за свободни работни места не се упоменава крайният срок за кандидатстване, в 28 не се дава информация за изискваното ниво на образование, в 26 не се определя нивото на квалификация, което се изисква за длъжността, в 44 дори не се споменава датата на започване на обявената работа, в 33 не се дава информация за седмичното работно време, а в 35 не се дават подробности за заплатата.

Наблюдението на назначенията на работа, постигнати чрез мрежата на EURES, е ненадеждно, въпреки че това е ключов показател за ефективност за EaSI

59. Броят на назначенията на работа, постигнати чрез използване на мрежата EURES на EaSI, е мярка за нейната ефективност. Според Комисията през 2016 г. подкрепата от страна на консултантите по EURES е довела до 28 934 назначения на работа. Тази цифра представлява 3,7 % от броя контакти, установени между търсещите работа лица и консултантите по EURES и довели до назначение на работа.

60. Тези данни се събират от Комисията, която се обръща направо към консултантите по EURES чрез ежесечно проучване. Налице са проблеми с точността на данните: в проучването отговарят средно 60 % от консултантите, но отговорите им се основават на индивидуални оценки, които не се потвърждават след това. При събеседванията на Сметната палата с НБК по време на нейните посещения, те често не бяха в състояние да потвърдят цифрите, които Комисията използва в публично достъпните документи за наблюдението. С оглед на събирането на по-надеждни данни за измерване на ефективността на дейностите по линия на EURES на EaSI, реформата на EURES през 2016 г. изисква също така Комисията да предложи подробни спецификации за събирането и анализа на данни с цел наблюдение и оценка на функционирането на мрежата EURES²³.

²³ Член 32 от Регламент (ЕС) 2016/589.

61. Когато Сметната палата анкетира НБК, само 3 от отговорилите 27 бюра заявиха, че са в състояние да измерят назначенията на работа. Двете главни трудности да се направи това са:

- работодателите могат да оттеглят обявените свободни работни места, без да уведомят дали длъжността е била заета от търсещ работа чрез EURES (това заявиха 21 държави членки);
- няма систематично проследяване на свободните работни места, публикувани на EURES (например свободните работни места се закриват след определен стандартен срок) (16 държави членки).

НБК на Обединеното Кралство и на Германия вече не измерват този показател за националните си бази данни със свободни работни места, а по-скоро измерват ефективността чрез показател за крайните продукти, като например равнището на безработица. Комисията в момента преразглежда системата за измерване на ефективността на EURES, включително нейните показатели за ефективност, но възнамерява да запази показателя, измерващ назначенията на работа. За да може той да бъде надежден, ще трябва да се преодолеят споменатите по-горе трудности.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

62. Като цяло Сметната палата заключава, че Европейската комисия е въвела няколко инструмента, за да гарантира свободата на движение на работниците. Те обаче могат да бъдат подобрени. Освен това финансираните от ЕС дейности за улесняване на трудовата мобилност по линия на ЕСФ не могат да бъдат установени или пък тяхната ефективност не може да бъде подходящо наблюдавана, що се отнася до програмата EaSI.

63. Комисията осигурява редица инструменти, за да информира работниците за техните права. Остава обаче неизвестно в каква степен гражданите са осведомени за тези инструменти. Работниците могат да докладват случаите на дискриминация срещу свободата на движение по множество канали, но липсва пълна картина на тези случаи.

Въпреки предприетите от Комисията действия, продължава да има и други ограничения на свободата на движение (вж. **точки 14—28**).

64. Наблюдението на работната сила (НРС) е основният инструмент на Комисията за събиране на данни за трудовата мобилност, но то не успява да даде пълна представа за потоците и моделите на трудова мобилност. Данните в държавите членки са по-добри, но работата по събиране на сравними данни на общоевропейско ниво с цел насърчаване на трудовата мобилност все още продължава (вж. **точки 29—34**).

65. Финансирането от ЕС може да подпомага трудовата мобилност по линия на ЕСФ и програмата EaSI. Сходният характер на съответните им цели затруднява взаимното им допълване. Комисията не познава начина, по който всички държави членки използват ЕСФ за подпомагане на трудовата мобилност. Рамката за наблюдение на EaSI има редица слабости. Финансирането, използвано в рамките на програмата EaSI, има слабо въздействие по отношение на регистрираните назначения на работа спрямо броя на преместилите се лица (вж. **точки 35—50**).

66. Порталът EURES ще се развие в истински европейски инструмент за устройване на работа само ако бъдат преодолените недостатъците, като например ниският брой свободни работни места, обявени на него (вж. **точки 51—60**).

67. Поради това Сметната палата препоръчва:

Препоръка 1 – Да се измери осведомеността сред гражданите на ЕС относно съществуващите инструменти, свързани с предоставянето на информация за свободата на движение на работниците и докладването на случаите на дискриминация

- а) Комисията следва да измери равнището на осведоменост сред гражданите относно EURES, „ВАШАТА ЕВРОПА“ и СОЛВИТ.
- б) След като стане известно равнището на осведоменост, Комисията и държавите членки следва да използват тези данни за ефективно насочване и популяризиране на инструментите.

Целева дата за изпълнение: юли 2018 г.

Препоръка 2 – Да се подобри използването на наличната информация, за да се установят видовете дискриминация срещу свободата на движение

Комисията следва да използва в по-голяма степен леснодостъпните данни в държавите членки, за да определи по-добре областите на дискриминация и различията между тях в различните държави членки. Тази информация ще позволи действията за преодоляване на дискриминацията да бъдат по-целенасочени.

Целева дата за изпълнение: декември 2018 г.

Препоръка 3 – Да се подобри събирането и използването на данни за моделите и потоците на трудова мобилност и дисбалансите на пазара на труда

Заедно с държавите членки Комисията следва да подобри събирането на данни относно трудовата мобилност и тяхната сравнимост, а именно състава на работниците, които се преместват, и възможността чрез трудовата мобилност да се преодолеят дисбалансите на пазара на труда.

След това тези анализи следва да доведат до целенасочени интервенции за преодоляване на дисбалансите в областта на уменията и пазара на труда. Това следва да бъде направено навреме за следващия програмен период, така че да може да бъде използвано от държавите членки при вземането на решение относно разпределянето на финансирането за европейските програми, като например ЕСФ.

Целева дата за изпълнение: март 2020 г.

Препоръка 4 – Да се подобри планирането на финансирането от ЕС във връзка с трудовата мобилност

Понастоящем към трудовата мобилност изрично са насочени ЕСФ и програмата EaSI. Комисията следва да извърши оценка на това как може да се подобри планирането на финансирането от ЕС, така че да се осигури взаимна допълняемост и по-добро наблюдение на ефективността на финансирането от ЕС.

Целева дата за изпълнение: март 2020 г. (в контекста на новата многогодишна финансова рамка).

Препоръка 5 – Да се подобри наблюдението на ефективността на EURES на EaSI, по-специално по отношение на назначаването на работа

- а) Комисията следва да преформулира своята рамка за наблюдение за проектите на трансгранични партньорства по линия на EURES на EaSI, така че да има ясна връзка между целите, крайните продукти/услуги и резултатите на етапа на кандидатстване, което ще подобри наблюдението на докладването в края на проектите и обобщаването на резултатите от трансграничните партньорства на ниво програма.
- б) Комисията следва да усъвършенства системата за измерване на ефективността на EURES на EaSI, като предостави на държавите членки подробни спецификации за събирането и анализа на данни, въз основа на които държавите членки следва да осигурят събирането на надеждни данни за дейностите по EURES, особено за назначенията на работа.

Целева дата за изпълнение: юли 2018 г.

Препоръка 6 – Да се преодолеят ограничения на портала за професионална мобилност EURES

Държавите членки следва да преодолеят настоящите ограничения на портала за професионална мобилност EURES, така че той да бъде превърнат в „истински европейски инструмент за намиране и назначаване на работа“ до 2018 г. Това може да се постигне чрез:

- а) мерки за обявяване на по-голям процент от свободните работни места в ПСЗ в портала EURES, което предполага, че държавите членки трябва да обърнат внимание на въпроса при какви условия работодателите могат да решат да не обявяват свободните си работни места в EURES;
- б) подобряване на качеството на обявите за свободни работни места, което предполага, че ПСЗ на държавите членки следва да гарантират, че на портала EURES се публикуват само обявите за свободни работни места с високо качество на информацията, например краен срок за кандидатстване, вид предлагана работа, подробности за заплатата и местоположение на работата. Предоставянето на тази информация ще доведе до по-добри резултати както за търсещите работа, така и за работодателите.

Целева дата за изпълнение: юли 2019 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Илиана ИВАНОВА — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 24 януари 2018 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I**Преглед на извършената от Сметната палата оценка на действията, предприети от Комисията във връзка с пречките пред трудовата мобилност**

Пречки	Отговорности	Комисията предприела ли е действия?	Какви са основните елементи на действията на Комисията?	Ефективно ли е преодоляна пречката пред трудовата мобилност от гледна точка на работниците?	Обяснение на оценката на Сметната палата
Липса на информация за законовото право на свобода на движение на работниците	Европейската комисия	Да	Комисията е създадала: „ВАШАТА ЕВРОПА“ Европейски портал за професионална мобилност (EURES) СОЛВИТ	Да ¹	„ВАШАТА ЕВРОПА“ и EURES осигуряват добра основа за получаване на информация относно индивидуалните права и националните пазари на труда. СОЛВИТ е надеждна система за подаване на жалба срещу несправедливо третиране от националните администрации, а „ВАШАТА ЕВРОПА — СЪВЕТИ“ осигурява възможност за установяване на контакт с правен експерт.

Пречки	Отговорности	Комисията предприела ли е действия?	Какви са основните елементи на действията на Комисията?	Ефективно ли е преодоляна пречката пред трудовата мобилност от гледна точка на работниците?	Обяснение на оценката на Сметната палата
Липса на достатъчно информация за възможностите за работа	Европейската комисия и държавите членки	Да	Комисията администрира портала за професионална мобилност EURES съвместно с националните ПСЗ. На 13 декември 2016 г. Комисията представя предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на правилата на ЕС за координация на системите за социална сигурност. Целта е да се осъвременят действащите правила, за да се гарантира, че те са справедливи, ясни и по-лесни за прилагане, като по този начин осигуряват повече прозрачност и правна яснота в няколко от областите на координация на системите за социална сигурност. Предложението на Комисията е предадено на Европейския	Не е изцяло преодоляна	Порталът за професионална мобилност EURES продължава да е непълна база данни със свободни работни места, защото не съдържа всички свободни работни места, достъпни в националните ПСЗ. Свободните работни места в EURES, качени от националните ПСЗ, често са непълни, което намалява тяхната полза за работниците, които желаят да работят в чужбина.

Пречки	Отговорности	Комисията предприела ли е действия?	Какви са основните елементи на действията на Комисията?	Ефективно ли е преодоляна пречката пред трудовата мобилност от гледна точка на работниците?	Обяснение на оценката на Сметната палата
			парламент и на Съвета за обсъждане.		
Различия по социалноосигурителните въпроси	Европейската комисия и държавите членки	Да	Регламент (ЕО) № 883/2004 и регламентът по неговото прилагане разглеждат следните основни аспекти: - разширяване на областите на социална сигурност, обхванати от регламента, така че да бъдат включени законово определените пред-пенсионни схеми; - укрепване на общия принцип на равно третиране и на принципа на прехвърляемост на обезщетенията;	Не е изцяло преодоляна	Понастоящем държавите членки поставят по-силен акцент върху допълнителните форми на пенсионен доход, които допълват основните национални пенсионни схеми. Директива 98/49/ЕО за запазване на правото на допълнителна пенсия на заети лица и самостоятелно заети лица не обхваща „преносимостта“ на допълнителните пенсии, т.е. възможността за прехвърляне на тези пенсионни права при преместване в друга държава членка (което обаче вече е възможно в националните пенсионни схеми).

Пречки	Отговорности	Комисията предприела ли е действия?	Какви са основните елементи на действията на Комисията?	Ефективно ли е преодоляна пречката пред трудовата мобилност от гледна точка на работниците?	Обяснение на оценката на Сметната палата
			- въвеждане на принципа за добра администрация: институциите на държавата членка са длъжни да си сътрудничат и да си оказват взаимопомощ в полза на гражданите; - създаване на специална система (Електронен обмен на данни за социалната сигурност, EESSI), за да се осигури възможност за сигурен обмен на данни по електронен път между националните институции; през юли 2017 г. Европейската комисия пуска в действие софтуера за този електронен обмен. Държавите членки		Липсата на преносимост може да действа като сериозен демотивиращ фактор за мобилността на работниците. Последната директива 2014/50/ЕС се стреми да разреши този проблем. Тя обхваща минималните изисквания за повишаване на мобилността на работниците между държавите членки чрез подобряване на придобиването и запазването на допълнителни пенсионни права. Очаква се държавите членки да ги транспонират в националните си законодателства до май 2018 г.

Пречки	Отговорности	Комисията предприела ли е действия?	Какви са основните елементи на действията на Комисията?	Ефективно ли е преодоляна пречката пред трудовата мобилност от гледна точка на работниците?	Обяснение на оценката на Сметната палата
			разполагат с 2 години, за да свържат националните си системи, с цел да започне да функционира пълният електронен обмен на данни за целите на координацията на системите за социална сигурност. Директива 2014/50/ЕС относно минималните изисквания за повишаване на мобилността на работниците между държавите членки чрез подобряване на придобиването и запазването на допълнителни пенсионни права е приета на 16 април 2014 г. Тя установява минимални стандарти за защита на пенсионните права на мобилните работници.		

Пречки	Отговорности	Комисията предприела ли е действия?	Какви са основните елементи на действията на Комисията?	Ефективно ли е преодоляна пречката пред трудовата мобилност от гледна точка на работниците?	Обяснение на оценката на Сметната палата
			През декември 2016 г. като част от своя „пакет за трудова мобилност“ Комисията предлага да бъдат преразгледани действащият Регламент (ЕО) № 883/2004 и Регламентът за прилагане (ЕО) № 987/2009. Преразглеждането е съсредоточено върху създаването на по-тясна връзка между изплащането на обезщетения и държавата членка, която е събрала социалноосигурителните вноски, превръщайки по този начин системата в по-честна и по-справедлива.		
Признаване на професионалните и университетските дипломи	Европейската комисия и държавите членки	Да	Автоматично признаване на университетските дипломи Създаване на европейска рамка за регулираните професии	Да За признаването на квалификациите	В Доклада за трудовата мобилност за 2016 г. се посочва, че признаването на професионалните

Пречки	Отговорности	Комисията предприела ли е действия?	Какви са основните елементи на действията на Комисията?	Ефективно ли е преодоляна пречката пред трудовата мобилност от гледна точка на работниците?	Обяснение на оценката на Сметната палата
			Европейската професионална карта (ЕРС) е нов инструмент за улесняване на признаването, който е на разположение едва от 18 януари 2016 г. насам. Този инструмент влиза в действие за първата вълна от професии на 30.6.2017 г.: 3 239 регистрирани заявления за ЕРС и 1 390 издадени ЕРС	в регулираните професии Не е изцяло преодоляна за признаването на професионалните квалификации	дипломи продължава да е важна пречка пред мобилността. Комисията е създала база данни с регулираните професии в държавите членки. Тази база данни посочва компетентните органи, които следва да бъдат консултирани с цел признаване на квалификациите и дипломите. Одитът разкри, че когато се прилага правилно, признаването на дипломите за регулираните професии работи добре и е налице висока степен на положително приемане на подадените заявления. ЕРС може да бъде разширена, така че да бъдат обхванати и други мобилни професии, които отговарят на критериите, установени

Пречки	Отговорности	Комисията предприела ли е действия?	Какви са основните елементи на действията на Комисията?	Ефективно ли е преодоляна пречката пред трудовата мобилност от гледна точка на работниците?	Обяснение на оценката на Сметната палата
					в Директивата относно професионалните квалификации. За това разширяване обаче няма определена дата; възможността за него ще бъде разгледана след набирането на повече практически опит с функционирането на картата, като това решение ще бъде взето след консултации с всички заинтересовани страни, включително органите на държавите членки. Комисията в момента прави оценка на опита от първата година на функциониране на ЕРС.

¹ Тъй като общата осведоменост относно съществуването на тези системи не е измерена, не може да бъде установено дали за тези инструменти са осведомени всички работници, които желаят да работят в друга държава членка.

ПРИЛОЖЕНИЕ II**Преглед на извършената от Сметната палата оценка на 23-те проверени проекта на трансгранични****партньорства по линия на EURES на EaSI**

Наименование на проекта	Участващи държави членки	Предоставена безвъзмездна финансова помощ от ЕС (максимална сума)	Процент на изпълнение	Общи цели	Базово ниво		Конкретни цели		Наблюдение	
					Качествено	Количествено	Краен продукт/услуга	Резултат	Краен продукт/услуга	Резултат
2015/0062 EURADRIA 2015	IT, SI, HR	193 159,97	82,95%	12345789	Да	Не*	Да	Не	Да	Не
2015/0272 EURADRIA 2016	IT, SI	198 014,90	76,23%	123467	Да	Не*	Да	Не	Да	Не
VS/2015/0096 Northern Ireland/ Rep of Ireland 2015	IE, UK	220 663,32	82,46%	1235789	Да	Не*	Да	Не	Не	Не
VS/2015/0283 Northern Ireland/Rep of Ireland 2016	IE, UK	221 283,35	86,01%	12345689	Да	Не*	Да	Да	Не	Не
VS/2015/0065 Galicia-North Portugal 2015	ES, PT	205 581,27	65,69%	124578	Да	Не*	Не	Не	Да	Да
VS/2015/0279 Galicia-North Portugal 2016	ES, PT	233 254,30	69,11%	1234567810	Да	Не*	Не	Да	Да	Не
VS/2015/0066 Bayern-Tschechien 2015	DE, CZ	335 107,34	68,98%	123478	Да	Да	Да	Не	Да	Не
VS/2015/0284 Bayern-Tschechien 2016	DE, CZ	708 075,60	82,95%	123478	Да	Да	Да	Да	Да	Да
VS/2015/0072 Oberrhein 2015	DE, FR, (SW)	485 053,56	76,22%	123478	Да	Не	Не	Не	Да	Да
VS/2015/0314 Oberrhein 2016	DE, FR, (SW)	460 806,23	91,20%	12345678	Да	Не	Не	Да	Да	Не
VS/2015/0068 Oresund 2015	DK, SE	198 172,19	84,70%	123489	Да	Да	Да	Да	Да	Да
VS/2015/0278 Oresund 2016	DK, SE	195 512,96	80,97%	1234569	Да	Да	Да	Да	Да	Да
VS/2015/0082 Scheldemond 2015	NL, BE	213 504,91	71,24%	123678	Не	Да	Да	Не	Да	Да
VS/2015/0285 Scheldemond 2016	NL, BE	214 281,46	77,29%	123456789	Да	Да	Да	Не	Да	Да
VS/2015/0084 ERW-ERMN-EMR 2015	DE, BE, NL	617 629,20	87,99%	1234578	Да	Не	Да	Не	Да	Да
VS/2015/00281 ERW-ERMN-EMR 2016	DE, BE, NL	671 117,63	72,60%	123456789	Да	Не	Да	Не	Да	Да
VS/2015/0095 Triregio 2015	DE, CZ, PL	216 130,78	85,32%	12345789	Да	Не*	Да	Не	Да	Не
VS/2015/0266 Triregio 2016	DE, CZ, PL	261 093,85	77,22%	1234568910	Да	Не*	Да	Не	Да	Да
VS/2015/0101 Grande Region 2015	FR, BE, DE, LU	600 000	100,00%	123478	Да	Да	Не	Не	Да	Да
VS/2015/0277 Grande Region 2016	FR, BE, DE, LU	646 242,28	97,87%	123456789	Да	Да	Не	Не	Да	Не
VS/2015/0111 Pannonia 2015	HU, AT	254 188,53	86,23%	123458	Не	Не	Да	Да	Да	Не
VS/2015/0268 Pannonia 2016	HU, AT	278 728	98,04%	12345689	Да	Да	Не	Не	Не	Не
VS/2015/0287 Beskydy 2016	CZ, PL, SK	272 124,90	43,58%	12345678910	Да	Не	Да	Да	Да	Не
Бележки: Цели: показан е номерът на избраната дейност: (1) Клиентски услуги за работниците (2) Клиентски услуги за работодателите (3) Улесняване на намирането на съответствия между работните места и кандидатите (4) Обслужване на едно гише (5) Разработване и изпълнение на иновативни услуги (6) Упражняване на наблюдение върху назначенията на работа (7) Упражняване на наблюдение върху мобилността (8) За силване на сътрудничеството между трансграничните партньорства (9) Специални проекти за назначаване на работа (напр. МСП) (10) Създаване на нови органи за подпомагане. * НЕ означава, че има статистически данни, които могат да се използват като количествено базово ниво, но те не се използват последователно (липса проследяване).										

Източник: ЕСП.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„КОМИСИЯТА УЛЕСНЯВА ТРУДОВАТА МОБИЛНОСТ, НО СРЕДСТВАТА ОТ ЕС МОГАТ ДА БЪДАТ НАСОЧЕНИ ПО-ДОБРЕ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. През 2018 г. ЕС ще отпразнува петдесетата годишнина от учредителния регламент относно свободното движение на работници. Комисията счита, че макар да бе постигнат голям напредък от 1968 г. насам в областта на европейската трудова мобилност, както се вижда от цифрите, посочени от Европейската сметна палата, все още е необходимо да се гарантира, че правилата и инструментите на ЕС се прилагат по справедлив, опростен и ефективен начин. Тази необходимост накара Комисията да предложи в своята работна програма за 2018 г. създаването на Европейски орган по въпросите на трудовия пазар. Настоящият специален доклад на Сметната палата предоставя полезен анализ и препоръки в този контекст.

III. Дейности по повишаване на осведомеността са включени в комуникационните стратегии и дейности за всеки съответен инструмент. Комисията счита, че ефективността на финансираните от Програмата на Европейския съюз за заетост и социални иновации (EaSI) дейности за улесняване на трудовата мобилност като цяло е подходящо наблюдавана.

IV. Комисията признава, че пред мобилността продължават да съществуват пречки. Ето защо мобилността остава на челно място в нейния дневен ред чрез засилването на нейното основно законодателство и инструменти и също така представянето на нови амбициозни инициативи.

V. Действително поради тази причина Комисията въведе специфични разпоредби относно този въпрос в своето предложение за Регламент относно EURES. Всички държави членки понастоящем следва да допринасят за анализа съгласно член 30 от Регламент (ЕС) 2016/589. Комисията очаква, че това с течение на времето ще подобри достъпността и качеството на данните относно дефицита и излишъка на работна ръка.

VI. Европейският социален фонд (ЕСФ) вече посочи 18 инвестиционни приоритета. Много от „секторните“ инвестиционни приоритети имат за цел да подпомагат хората да намерят работа (или по-добра работа) и да гарантират по-справедливи условия на живот за всички. Следователно такава подкрепа засилва шансовете за всеки работник да намери работа, където той е необходим, във или извън неговия регион/неговата държава членка. В допълнение държавите членки и регионите трябва също така да отговарят на така наречения критерий за тематична концентрация (вж. член 4 от Регламент (ЕС) № 1304/2013). Добавянето на какъвто и да е инвестиционен приоритет ще допринесе за изместването на този акцент.

VII. Комисията признава, че полезните взаимодействия могат да се доразвият и се опитва да подобри резултатите от своите програми и също така да ги направи по-прозрачни чрез по-добра система за наблюдение.

VIII. Стандартният образец за окончателен доклад за техническо изпълнение включва раздел относно резултатите от подкрепата в количествения раздел, където следва да се въведе броят на предоставените услуги за информиране, консултиране, устройване на работа и наемане. Това е един от показателите, който е конкретно свързан с услугите, които обикновено се предоставят от трансграничните партньорства. Следователно съществува ясна база за последователно докладване в рамките на програмата.

В допълнение координаторите на проекти обикновено обясняват техните резултати в по-големи подробности в качествения раздел на доклада, където се посочват и обясняват постигнатите количествени показатели по трансгранични партньорства т.е. броят на създадените работни места. Тези показатели впоследствие се разпространяват и съобщават чрез доклади за наблюдение относно проектите и организациите, които се финансират от EaSI, достъпни на уебсайта EUROPA (понастоящем 7 тома са публично достъпни; следващият е в процес на подготовка).

IX. Този процент се очаква да се увеличи с пълното прилагане на Регламент (ЕС) 2016/589.

Комисията отбелязва, че е отговорност на притежателите на данни на националните портали за търсене на работа да гарантират качеството по същество и техническото качество на данните в тази област, както е посочено в Регламент (ЕС) 2016/589. В рамката, установена с този регламент, на Комисията е разрешено от националните доставчици на данни да извлича данни от националните портали за търсене на работа, но тя не е оправомощена да коригира или изменя техни данни. Тя ще докладва при откриването на технически отклонения, инциденти или остарели данни на засегнатия национален доставчик на данни и ще поиска от доставчиците на данни да предприемат необходимите действия. Този мандат да се информира за нередности не обхваща възможността да се коментира относно качеството по същество (съдържанието) на данните за свободните работни места.

X. Комисията подчертава, че ролята на персонала на EURES е както да предоставя информация и насоки на работниците, така и да подпомага намирането на съответствие и устройването на работа. Контактите с работници, които търсят информация или имат конкретни въпроси с оглед на решаването на тези въпроси, също така се считат за ценни резултати от подкрепата на целевата група население.

Степента, до която устройването на работа е успешно постигнато, трябва да се измерва във връзка с броя на конкретните искания за подкрепа във връзка с устройването на работа. Равнищата на устройване на работа могат да варират според целевата група население (степен на опит и подходящи умения) и естеството на свободното работно място (трудно за попълване или не). Поради тази причина Комисията не установява цели или критерии по отношение на това какво представлява равнище на успешно устройване на работа.

XI.

а) Комисията приема препоръката и подчертава, че вече предприема мерки за увеличаване на използването на съществуващите инструменти.

б) Комисията приема препоръката.

Работата на планирания Европейски орган по въпросите на трудовия пазар (вж. отговора по точка I) следва да помогне на Комисията да използва в по-голяма степен тази информация.

в) Комисията отбелязва, че препоръката отчасти е отправена до държавите членки.

Доколкото се отнася до нея, Комисията приема препоръката и подчертава, че вече предприема мерки за увеличаване на използването на съществуващите инструменти.

г) Комисията приема препоръката, в смисъл че тя има за цел да проучи как планирането на финансирането от ЕС на трудовата мобилност може да се подобри като цяло в рамките на подготовката за следващата многогодишна финансова рамка.

XII.

д) Комисията отбелязва, че препоръката е отправена до държавите членки.

е) Комисията отбелязва, че препоръката е отправена до държавите членки.

Комисията ще продължи своите усилия за преодоляване на нейните ограничения, като възприема предложенията от Сметната палата чрез по-стриктното наблюдение на прилагането на разпоредбата относно необвързването на работодателите и подпомагането на усилията на държавите членки да подобрят на тяхно равнище качеството на свободните работни места, които следва да бъдат обявени като цяло.

ВЪВЕДЕНИЕ

8. През 2017 г. законодателният орган реши да преразгледа праговете между трите оси на програмата EaSI, като въведе повече гъвкавост и по този начин възможността за допълнително финансиране за оста EURES.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

18. Порталът за професионална мобилност EURES е най-посещаваният уебсайт с домейна „Europa.EU“ през 2017 г. (крайна дата 4.12.2017 г.) с 14,12 милиона посещения и 46,2 милиона преглеждания. Комисията разбира, че двата критерия, посочени от Сметната палата (търсения в Интернет или по случайност), се оказват доста ефективни. Комисията също така счита, че това отразява ефективна работа във връзка с повишаване на осведомеността по места от страна на специалните партньори.

30. Наблюдението на работната сила (НРС) е основният източник, тъй като това е хармонизирано проучване, което позволява целесъобразна сравнимост сред участващите държави. Докладваните данни (съсредоточени върху гражданството или държавата на месторождение) се обобщават до равнище, което трябва да отговаря на критерия за надеждност на извадковите проучвания.

Комисията подчертава, че НРС е много ценно за анализа на трудовата мобилност в рамките на ЕС (и миграцията). Тази ценност на НРС се признава навсякъде по света от академичните среди и политическите изследвания и масово се използва, за да се отговори на въпросите относно мобилността в рамките на ЕС, миграцията и т.н.

31. Ограниченията в НРС, отбелязани от Сметната палата, постепенно се решават със статистическата система. Трябва обаче да се отбележи, че проучването на НРС не е предназначено да обхване специално лицата, които са мобилни в рамките на ЕС, и мигрантите, а цялото население.

Първо тире: държавите членки се опитват да насърчават участието на чужденци и прилагат методи за коригиране на неотговорилите. Например някои държави използват националността при коригирането на неотговорилите и при тяхната процедура за претегляне. Въпросниците и събеседванията често се предлагат и на чужди езици.

Държавите членки заедно с Евростат работят във връзка с увеличаването на процента на отговорилите като цяло.

Второ тире: Макар правилото на 12-те месеца да води до подценяване на съвсем неотдавнашната миграция и на краткосрочните и сезонните работници, то предоставя по-съгласувана цялостна картина на пазара на труда, както и за чужденците.

Трето тире: Общата цел е да се разполага с достатъчно голяма извадка, която да позволява анализа на широк спектър от характеристики и поведение на пазара на труда по гражданство и/или държава на месторождение, на надеждно равнище. Това често се случва с по-големите държави членки и в Западна Европа, но не с всички държави или региони.

Ако НРС не позволява надеждни разбивки по гражданство и/или държава на месторождение в някои държави и региони, това може да означава, че явлението на мобилност в рамките на ЕС и миграция в тези държави се среща рядко или е дори незначително.

32. За да анализира потоците на трудова мобилност, Комисията първо използва хармонизирани данни, предоставени от Евростат (главно демографски данни и данни от НРС). Комисията използва посочения сборник, разработен с държавите членки в случай на нужда от по-подробен анализ.

Тези източници на допълнителни данни, въпреки че не са хармонизирани от Евростат, действително могат да бъдат много ценни в определени случаи, когато не са налице други надеждни или съпоставими данни. Такъв беше например случаят с доклада от 2015 г. за функционирането на преходните разпоредби относно свободното движение на работници от Хърватия.

В допълнение на събирането на данни на национално равнище относно социалната сигурност, събиране на изчерпателни данни беше установено на равнището на ЕС във връзка с координацията на социалната сигурност между държавите членки (вж. член 91 от Регламент (ЕО) № 987/2009), за да се оцени функционирането на правилата на ЕС за координация на системите за социална сигурност.

34. Комисията подчертава, че е въвела съответните разпоредби в своето предложение за Регламент относно EURES, точно с оглед подобряване на събирането на данни относно дефицита или излишъка на работна ръка. Всички държави членки понастоящем следва да допринасят за анализа съгласно член 30 от Регламент (ЕС) 2016/589. Комисията очаква, че това ще подобри наличието на данни с течение на времето.

40. През 2015 г. Комисията избра да извърши еднократно проучване сред държавите членки в момент, когато повечето държави членки бяха приключили тяхното планиране, за да установи степента, в която трудовата мобилност е била планирана по линия на ЕСФ. Освен това, макар да не наблюдава напредъка относно тези дейности систематично, Комисията реши да подкрепи държавите членки, като организира събитие относно EURES — ЕСФ на 17—18 ноември 2015 г. за взаимно обучение и създаване на контакти. Събитието обедини ръководството на ЕСФ и ръководителите на проекти за трудовата мобилност в рамките на ЕС и свързаните с EURES проекти, за да се установят добри практики. Събитието представи възможностите, които ЕСФ може да предложи за развитието на дейностите по EURES, и показва, че няколко държави членки са създали нещо ново във връзка с услугите.

41. ЕСФ вече посочи 18 инвестиционни приоритета. Много от „секторните“ инвестиционни приоритети имат за цел да подпомагат хората да намерят работа (или по-добра работа) и да гарантират по-справедливи условия на живот за всички. Следователно такава подкрепа засилва шансовете за всеки работник да намери работа, където той е необходим, във или извън неговия регион/неговата държава членка.

В допълнение държавите членки и регионите трябва също така да отговарят на така наречения критерий за тематична концентрация (вж. член 4 от Регламент (ЕС) № 1304/2013). Добавянето на какъвто и да е инвестиционен приоритет ще допринесе за изместването на този акцент.

Общ отговор на Комисията по точки 42 и 43

Комисията счита, че EaSI допълва ЕСФ в областта на постигането на целта „Европа 2020“ за заетост и социални иновации чрез насърчаване на социалните иновации. Основната логика при насърчаването на социалните иновации от ЕСФ наподобява подхода на проектите по EaSI, който се състои в изпитване, оценяване и в крайна сметка — увеличаване на иновациите.

В областта на трудовата мобилност и достъпа до пазарите на труда е налице допълняемост с ЕСФ. Проектите по EaSI имат транснационална структура, докато дейностите по ЕСФ се изпълняват в рамките на държава членка съгласно националните правила. Дейностите по ЕСФ са съсредоточени върху подкрепата за отделните работници на национално равнище (предоставяне на информация и услуги, активни мерки за пазара на труда), докато EaSI предоставя хоризонтална подкрепа за функционирането на европейската мрежа на службите по заетостта (EURES) като цяло. EaSI подкрепя също така проектите, които позволяват достигането до конкретни целеви групи в ЕС съгласно същите правила, като по този начин се гарантира равно третиране и логика на програмата (т.е. целеви схеми за мобилност като тези за младите мобилни работници, „Твоята първа работа с EURES“). По този начин финансирането от EaSI допълва с неговите специфични услуги по-общото предлагане на национално равнище на информация, помощ и насоки, предоставяни на работниците, които са заинтересовани от мобилността.

Както е видно от неотдавнашната научноизследователска дейност, рационализирането на някои правила във фондовете би могло да спомогне за максимално увеличаване на потенциала за такава допълняемост и полезни взаимодействия между EaSI и ЕСФ.

45. Комисията признава, че много от проектите на трансгранични партньорства имат дейности, които са периодични, тъй като те имат за цел да обслужват нуждите на целевата група население по начини, по които отделните лица са работили традиционно. Въпреки това, за да насърчи също така иновациите при доставката на услуги в граничните региони, през 2016 г. Комисията въведе покана за представяне на предложения за специфично направление в поканата за представяне на предложения, с която се приканва за подаването на заявления за нови формуляри или дейности във връзка с трансгранично сътрудничество/нови трансгранични партньорства. В рамките на това направление беше избран един проект.

46. Комисията признава значението на използването на количествено базово ниво и количествени цели за измерване на напредъка и подчертава, че нейните образци за представянето на заявления за проекти и докладването на резултати целят да улеснят предоставянето на такива данни.

47. Комисията признава значението на връзката между крайните продукти/услуги и резултатите, но също така оценява трудността, с която са се сблъскали бенефициерите по проектите, да докладват относно такива връзки в рамките на една година. Поради тази причина Комисията оценява дали няма да бъде по-добре да се позволи по-дълъг период на изпълнение за проектите, избрани в рамките на покани за представяне на предложения в тази област.

Общ отговор на Комисията по точки 49 и 50

Въведената настояща система за наблюдение включва ключовите показатели за изпълнение (КПИ), които помагат за наблюдението на трансграничните партньорства на ниво програма.

В последния доклад за наблюдение на изпълнението на EaSI за периода 2015—2016 г.¹ се анализира обхватът на трансграничните партньорства чрез някои КПИ. През 2018 г. се предвижда преразглеждане и критичен анализ на цялата система от КПИ в рамките на следващия договор за наблюдение на изпълнението по програмата EaSI.

¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&pubId=8041&furtherPubs=yes>

Стандартният образец за окончателен доклад за техническо изпълнение включва раздел относно резултатите от подкрепата в количествения раздел, където следва да се въведе броят на предоставените услуги за информиране, консултиране, устройване на работа и наемане. Това е един от показателите, който е конкретно свързан с услугите, които обикновено се предоставят от трансграничните партньорства. Следователно съществува ясна база за последователно докладване в рамките на програмата.

В допълнение координаторите на проекти обикновено обясняват техните резултати в по-големи подробности в качествения раздел на доклада, където се посочват и обясняват постигнатите количествени показатели по трансгранични партньорства, т.е. броят на създадените работни места. Тези показатели впоследствие се разпространяват и съобщават чрез доклади за наблюдение относно проектите и организациите, които се финансират от EaSI, достъпни на уебсайта EUROPA (понастоящем 7 тома са публично достъпни; следващият е в процес на подготовка)².

53. Комисията отбелязва, че процентът на свободните работни места, налични на национално равнище, които са достъпни на портала EURES, до голяма степен зависи от държавата членка. Този процент се представя всяка година в информационното табло за единния пазар, публикувано от Комисията (вж. http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/).

Този процент се очаква да се увеличи с пълното прилагане на Регламент (ЕС) 2016/589, както е посочено по-горе.

54. Комисията приема, че може да има намаляване на процентите в някои държави членки. Пълното прилагане на Регламент (ЕС) 2016/589 следва да реши този въпрос.

55. Механизмът за неучастие, на който се позовава Сметната палата, изрично изисква, че искането трябва да бъде „надлежно обосновано въз основа на изискванията за умения и компетентности, свързани с работата“. Съответно изключението следва да се основава на обективни причини от отделен работодател и изисква проверка от страна на доставчика на данни (публичните служби по заетостта (ПСЗ) или други). Комисията ще наблюдава правилното прилагане на тази разпоредба.

56. Комисията признава, че текущото равнище на прозрачност на данните относно свободните работни места не представлява всички свободни работни места на пазара на труда.

Една от основните цели на новия Регламент (ЕС) 2016/589 относно EURES е да се увеличи прозрачността при обмена на информация сред членовете и партньорите на EURES чрез предоставянето на портала за професионална мобилност EURES на всички достъпни свободни работни места чрез ПСЗ и други членове и партньори на EURES. С основния акт беше въведен общ и изчерпателен списък на изключенията за споделяне на равнището на ЕС на тези свободни работни места, които са публично достъпни на национално равнище. Това е значително подобрение в сравнение с миналото, когато например някои държави не предоставяха тези свободни работни места, които са свързани с краткосрочни договори (под шест месеца). Освен това в регламента вече не се позволява данните, достъпни на регионално равнище с ПСЗ, да бъдат изключвани, тъй като задължението обхваща всички публично оповестени свободни работни места, с които ПСЗ разполага.

Освен това националните системи за приемане, които следва да бъдат създадени от държавите членки до май 2018 г. съгласно регламента, следва да имат за цел включване в

² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8047&furtherPubs=yes>

мрежата на други организации, като трети сектор или частни служби по заетостта. Този подход би могъл да засили публично-частното партньорство във връзка с националните пазари на труда и на свой ред с европейския пазар на труда.

Ако са приложени правилно, тези мерки следва значително да увеличат броя на достъпните свободни работни места и да разгледат въпроса, установен през следващите години.

Трудно е да се направи оценка на общия пазарен дял (ЕС) и е подходящо да се разгледат различни държави и различни фактори, които определят пазарните дялове. При сравняване на цифрите от портала EURES с общия брой на свободните работни места в държавите, предоставени от Евростат, службите на Комисията получиха различни резултати (вж. Информационното табло за единния пазар).

Дяловете на достъпните свободни работни места в данните на ПСЗ зависят, наред с другото, от целта на администрацията на ПСЗ и управлението на качеството, които те гарантират.

Комисията възнамерява да наблюдава това заедно с държавите членки в рамките на системата за измерване на ефективността на EURES, която ще бъде въведена през 2018 г. в съответствие с член 9, параграф 2, буква в) от регламента.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

62. Комисията счита, че ефективността на финансираните от EaSI дейности за улесняване на трудовата мобилност като цяло може да бъде подходящо наблюдавана.

Комисията обръща внимание на докладите за наблюдение, издадени за проектите по инициативата „Твоята първа работа с EURES“ по ос EURES-EaSI, както и на действията на Комисията за наблюдение на ефективността на проектите по EaSI като цяло. Неотдавнашният доклад за наблюдение на проектите и организациите, финансирани от EaSI (том 7³), включва 15 проекта, финансирани от EaSI-EURES, които включват голям спектър от данни, като например:

- резултати от проекти, измерени въздействия, постижения, извлечени поуки,
- транснационално измерение, стратегия за разпространение,
- европейска добавена стойност, мерки за устойчивост,
- мерки за равенство между половете,
- информация за осъществените дейности, координатори на проекти и партньори, уебсайт.

63. Данните показват доста впечатляващо използване на съществуващите инструменти, по-специално на портала за професионална мобилност EURES. Действително съществуват няколко канала за получаване на информация относно трудовата мобилност и за докладване относно всякакви пречки. Комисията счита, че „обслужване на едно гише“ ще се окаже полезно — и това е в центъра на предстоящото предложение за създаване на Европейския орган по въпросите на трудовия пазар.

64. Комисията подчертава, че НРС е много ценно за анализа на трудовата мобилност в рамките на ЕС (и миграцията). Тази ценност на НРС се признава навсякъде по света от академичните среди и политическите изследвания и масово се използва, за да се отговори на въпросите относно мобилността в рамките на ЕС, миграцията и т.н.

³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8047&furtherPubs=yes>

65. Комисията признава, че полезните взаимодействия могат да се доразвият и се опитва да подобри резултатите от своите програми и също така да ги направи по-прозрачни чрез по-добра система за наблюдение.

66. Комисията счита, че недостатъците, посочени от Сметната палата в настоящата точка, както и други (като наличието на автобиографии), ще трябва да бъдат разгледани, за да стане порталът EURES истински европейски инструмент за устройване на работа.

67.

Препоръка 1 — Да се измери осведомеността сред гражданите на ЕС относно съществуващите инструменти, свързани с предоставянето на информация за свободата на движение на работниците и докладването на случаите на дискриминация

Дейностите по повишаване на осведомеността сред гражданите и предприятията на ЕС (включително сред целевата група население) са част от комуникационните стратегии и дейности на всеки съответен инструмент. Ефективността на тези дейности ще бъде измерена и чрез работата по (последващата) оценка.

а) Комисията приема препоръката и подчертава, че вече предприема мерки, по-специално за увеличаване на използването на портала „Вашата Европа“ и за повишаване на осведомеността относно мрежата за решаване на проблеми в рамките на вътрешния пазар — СОЛВИТ, както е посочено в плана за действие, приет на 2 май 2017 г.

Във връзка с това Комисията предприема мерки за подобряване на „лесното намиране“ на тези портали, включително за оптимизиране на търсачките.

б) Комисията приема препоръката и подчертава, че вече предприема мерки за увеличаване на използването на съществуващите инструменти. Те обаче ще бъдат засегнати от разпоредбите за насърчаване на предстоящия единен цифров портал, регламентът за който понастоящем подлежи на преговори в Европейския парламент и Съвета.

Целева дата на изпълнение: Предвидената целева дата на изпълнение зависи, наред с другото, от текущите преговори по Регламента за единния цифров портал и от начина на изпълнение на някои от инициативите по плана за действие СОЛВИТ.

Препоръка 2 — Да се използва по-добре наличната информация, за да се установят видовете дискриминация срещу свободата на движение

Комисията приема препоръката.

Работата на планирания Европейски орган по въпросите на трудовия пазар (ELA) (вж. отговора по точка I) следва да помогне на Комисията да използва в по-голяма степен тази информация.

Предвидената целева дата за изпълнение (декември 2018 г.) ще зависи и от завършването на законодателната процедура относно предложението за регламент за създаване на ELA.

Препоръка 3 — Да се подобри събирането и използването на данните за моделите и потоците на трудова мобилност и дисбалансите на пазара на труда

Комисията отбелязва, че препоръката отчасти е отправена до държавите членки.

Доколкото се отнася до нея, Комисията приема препоръката и подчертава, че вече предприема мерки в тази посока.

Необходимостта беше потвърдена в предложението за Регламент на EURES, представено през 2014 г. Исканото подобрене е постигнато с член 29 от основния акт, приет от ЕП и Съвета, Регламент (ЕС) 2016/589, който се отнася до необходимостта да се следят и

оповестяват потоците и моделите на трудовата мобилност, и с член 30, в който се въвежда задължението за всички държави членки да предоставят информация относно дефицита и излишъка на работна ръка на националните и секторните пазари на труда, като обръщат специално внимание на най-уязвимите групи на пазара на труда и на регионите, които са най-силно засегнати от безработица.

Комисията понастоящем работи съвместно с държавите членки за подобряване на наличните данни в рамките на Наблюдението на работната сила и с публичните служби по заетостта (ПСЗ) с цел да се установи потенциалът за трудова мобилност.

Целта на подобряването на събирането на данни относно дефицита и излишъка на работна ръка действително е то да се използва по-пряко в програмирането на дейностите по намирането на съответствие между търсенето и предлагането на работа и набиране на персонал за EURES.

Препоръка 4 — Да се подобри планирането на финансирането от ЕС във връзка с трудовата мобилност

Комисията приема препоръката в смисъл, че тя има за цел да проучи как планирането на финансирането от ЕС на трудовата мобилност може да се подобри като цяло в рамките на подготовката за следващата многогодишна финансова рамка.

Понастоящем Комисията подготвя следващата многогодишна финансова рамка и провежда редица проучвания за оценка на положението по отношение на ЕСФ и EaSI.

Комисията счита, че при сегашния режим допълняемостта е подходящо гарантирана. За в бъдеще (след 2020 г.) Комисията ще постави допълняемостта в основата на своето(ите) предложение(я).

Препоръка 5 — Да се подобри наблюдението на ефективността на EURES на EaSI, по-специално що се отнася до устройването на работа

а) Комисията приема препоръката и ще продължи усилията си за подобряване на наблюдението на EURES, включително резултатите по проектите, финансирани от EaSI по оста EURES.

Комисията ще работи в тясно сътрудничество с бенефициерите по проектите, за да подобри предоставянето на данни за тази цел на етапа на докладване на проектите.

б) Комисията отбелязва, че препоръката отчасти е отправена до държавите членки. Доколкото се отнася до нея, Комисията приема препоръката.

През 2016 г. Комисията започна подготовката за система за измерване на резултатите на EURES в съответствие с член 32 от Регламент (ЕС) 2016/589, в сила от 12 май 2016 г. Целта на прегледа е да се подобри системата за отчитане на EURES, особено за назначенията на работа. Намерението на Комисията е да приеме акт за изпълнение относно единните подробни спецификации за събиране и анализ на данни с цел наблюдение и оценка на функционирането на мрежата EURES. Изискванията за мониторинг на проектите на EaSI по оста EURES ще бъдат в съответствие с изискванията на системата за измерване на ефективността, след като тя бъде въведена.

Препоръка 6 — Да се преодолеят ограниченията на портала за професионална мобилност EURES

Комисията отбелязва, че препоръката е отправена към държавите членки.

а) Комисията отбелязва, че препоръката е отправена към държавите членки.

б) Комисията отбелязва, че препоръката е отправена към държавите членки.

Комисията ще продължи своите усилия за преодоляване на нейните ограничения, като възприема предложенията от Сметната палата чрез по-стриктното наблюдение на прилагането на разпоредбата относно необвързването на работодателите и подпомагането на усилията на държавите членки да подобрят на тяхно равнище качеството на свободните работни места, които следва да бъдат обявени като цяло.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	26.10.2016
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	17.11.2017
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	24.1.2018
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	6.2.2018

През 2018 г. се отбелязва 50-та годишнина от учредителния регламент за свободното движение на работници — една от четирите основни свободи на ЕС. Сметната палата установи, че прилаганите от Комисията инструменти гарантират свободното движение на работници, но информацията за тях не е достатъчна. Сходният характер на целите на двата фонда на ЕС, които подпомагат трудовата мобилност (ЕСФ и EaSI) затруднява взаимното им допълване, а наличието на слабости в системата за мониторинг представлява пречка за оценката на финансираните действия. На последно място, порталът EURES за свободни длъжности в ЕС ще се развие в истински европейски инструмент за намиране на работа само ако бъдат преодолените недостатъците, като например ниския брой свободни работни места, обявени на него.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



■ Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Твитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.