

Специален доклад

**Първи стъпки на
европейската „Гаранция
за младежта“ и
възможни рискове пред
нейното изпълнение**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

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

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2015 г.

Print	ISBN 978-92-872-2061-5	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/251534	QJ-AB-15-002-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-2059-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/026391	QJ-AB-15-002-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2015-8	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/027367	QJ-AB-15-002-BG-E

© Европейски съюз, 2015 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

**Първи стъпки на
европейската „Гаранция
за младежта“ и
възможни рискове пред
нейното изпълнение**

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

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършените от нея одити на изпълнението и на съответствието по конкретни области от бюджета на ЕС или теми, свързани с управлението. ЕСП подбира и разработва тези одитни задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, размера на съответните разходи или приходи, предстоящите промени и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II, с ръководител Henri Grethen — член на ЕСП. Дейността на Одитен състав II е съсредоточена в разходните области, свързани със структурните политики, транспорта и енергетиката. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Илиана Иванова с участието на Tony Murphy (ръководител на нейния кабинет), Михаил Стефанов (аташе в кабинета), Emmanuel Rauch (ръководител на отдел), Valeria Rota (ръководител на екип), Kristina Maksinen (одитор), Paolo Pesce (одитор).



От ляво надясно: P. Pesce, T. Murphy, И. Иванова, М. Стефанов, К. Maksinen, Е. Rauch.

Точка

Съкращения

Речник на термините

I – V Кратко изложение

1 – 23 Въведение

1 – 8 Младежка безработица в ЕС

9 – 10 Ролята на ЕС в политиката по заетостта

11 – 13 Гаранция за младежта — мярка за подпомагане на младите хора при намирането на работа и структурна реформа за подобряване на прехода от обучение към заетост

14 – 23 Финансиране на схемата „Гаранция за младежта“

24 – 26 Обхват и подход на одита

27 – 84 Констатации и оценки

27 – 43 Комисията е предоставила подходяща и навременна подкрепа на държавите членки при въвеждането на схемата „Гаранция за младежта“

29 – 31 Насоките на Комисията относно разработването на схемата „Гаранция за младежта“ са предоставени на държавите членки до пет месеца след публикуването на препоръката на Съвета

32 – 35 Комисията е извършила подробна и навременна оценка на проектите за ПИГМ, подадени от държавите членки

36 – 37 Оценката на Комисията е разкрила много от недостатъците в проектите за ПИГМ

38 – 39 След извършената от Комисията оценка не всички държави членки са представили преразгледан ПИГМ

40 – 43 Извършената от Комисията оценка на ПИГМ не е достатъчно координирана с оценката ѝ на предварителните условия за оперативните програми по ЕСФ/ИМЗ

- 44 – 84 **Сметната палата откри редица рискове за ефективното изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“**
- 45 – 57 Съществува риск общият размер на финансирането да не бъде достатъчен
- 58 – 64 Липсата на определение какво представлява предложение за работа с добро качество може да има отрицателно отражение върху ефективността на схемата „Гаранция за младежта“
- 65 – 84 Все още се разработва подробна рамка за мониторинг и докладване във връзка със схемата „Гаранция за младежта“

85 – 91 **Заключения и препоръки**

Приложение I — Ниво на младежката безработица (юни 2014 г.)

Приложение II — Държави, отговарящи на условията за финансиране по ИМЗ

Приложение III — Оценка на Комисията на ПИГМ и предварителните условия за ИМЗ

Отговори на Комисията

ГДИ: Годишен доклад за изпълнението

POP: Регламент за общоприложимите разпоредби — 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).

CSR: Специфични препоръки за всяка държава

EMCO: Комитет по заетостта

ЕСФ: Европейски социален фонд

ESIF: Европейски структурни и инвестиционни фондове

БВП: Брутен вътрешен продукт

ОВ: Оценка на въздействието

ИКТ: Информационни и комуникационни технологии

MOT: Международна организация на труда

NEET: (Млади хора, които) не работят, не учат и не се обучават

ОП: Оперативна програма

ОСЗ: Обществени служби по заетостта

SWD: Работен документ на службите на Комисията

ЕДМ: Екип за действие за младежта

ИМЗ: Инициатива за младежка заетост

ГМ: Гаранция за младежта

ПИГМ: План за изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“

Европейска мрежа на обществените служби по заетостта: Мрежата е създадена след приемането на решение на Съвета и Европейския парламент за постигане на максимална ефективност на обществените служби по заетостта (ОСЗ). Мрежата се състои от 28 държави от ЕС и Европейската комисия. Нейната цел е да сравнява резултатите на ОСЗ чрез бенчмаркинг, да открива добрите практики въз основа на наличните данни и да насърчава взаимното обучение, да насърчава модернизиранието и засилването на предоставяните от ОСЗ услуги, в т.ч. услугите, свързани със схемата „Гаранция за младежта“, да допринесе за подобряване на Европейската стратегия по заетостта и съответните национални политики за пазара на труда.

Европейски семестър: Европейският семестър е първата фаза от годишния цикъл на ЕС за насоки и надзор на икономическата политика. Всеки европейски семестър Европейската комисия анализира политиките за данъчна и структурна реформа на всяка държава членка, отправя препоръки и наблюдава тяхното изпълнение. Във втората фаза на годишния цикъл, наричан национален семестър, държавите членки изпълняват съгласуваните политики.

Европейски социален фонд: Европейският социален фонд (ЕСФ) 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 създаването на повече и по-добри работни места.

Предварителни условия: Конкретни и предварително ясно определени решаващи фактори, които се явяват необходима предпоставка и имат пряка и реална връзка и директно въздействие върху действителното и ефективно изпълнение на дадена специфична цел за инвестиционен приоритет или приоритет на Съюза. При подготовката на оперативни програми, които са съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове (ESIF) в периода 2014—2020 г., държавите членки следва да преценят дали тези условия са изпълнени. Ако те не са били изпълнени, следва да бъдат изготвени планове за действие, които да осигурят изпълнението им до 31 декември 2016 г.

Концентриране на помощта в началото на периода: В контекста на ИМЗ това означава, че пълният размер на съответния бюджет ще бъде предоставен за извършване на плащания през първите две години на многогодишната финансова рамка (МФР), вместо да бъде разпределен в продължение на седем години (2014—2020 г.).

Оценки на въздействието: Оценките на въздействието (ОВ) подпомагат процеса на вземане на решения в ЕС чрез систематичното събиране и анализиране на информацията относно планираните интервенции и оценяването на тяхното вероятно въздействие. ОВ следва да се извършват за всички големи инициативи по политиките (т.е. за инициативите, включени в годишната политическа стратегия (APS), или по-късно в програмата за законодателната работа на Комисията (CLWP), с някои ясно определени изключения. Освен това, в зависимост от конкретния случай, за други важни инициативи също могат да бъдат извършвани такива оценки.

Международна организация на труда: Международната организация на труда (МОТ) е агенция на ООН, която отговаря за въпросите, свързани с труда, и по-специално за международните трудови норми. 185 от 193 членове на ООН са и членове на МОТ. За разлика от други специализирани организации на ООН, МОТ има тристранна ръководна структура, в която са представени различните правителства, работодатели и работници. МОТ е основен източник на статистически данни в областта на труда.

NEET: Акроним от английски език, описващ младите хора, които нито работят, нито учат или се обучават. Това определение е одобрено от Комитета по заетостта (EMCO) през април 2010 г., за да се използва в контекста на интегрираните насоки „Европа 2020“. В това определение за NEET попадат и безработни лица, които не следват никаква форма на обучение, както и неактивни лица, които не се обучават.

С други думи, „неработещ“ означава едновременно безработен и неактивен, а „хора, които не учат и не се обучават“ означава, че лицата, които работят и/или следват формално или неформално обучение, не се считат за част от NEET.

Оперативна програма: В оперативните програми (ОП) са определени приоритетите и конкретните цели на държавите членки и по какъв начин средствата (съфинансирани от ЕС и национални публични и частни средства) ще се използват за даден период от време (обикновено 7 години) за финансиране на проекти. Тези проекти трябва да допринасят за постигане на известен брой цели, определени на нивото на приоритетната ос на оперативната програма. ОП съществуват за всеки от фондовете в областта на политиката на сближаване (ЕФРР, КФ и ЕСФ). Оперативните програми се изготвят от държавите членки и трябва да бъдат одобрени от Комисията, преди да бъдат извършени плащания от бюджета на ЕС. Оперативните програми могат да бъдат изменени през периода, който обхващат, само ако и двете страни се съгласят.

Екип за действие за младежта: През февруари 2012 г. Комисията, заедно с осемте държави членки с най-висока младежка безработица към момента, създават екипи за действие за младежта (ЕДМ), за да определят мерки, които да използват средствата от ЕС (в т.ч. средствата по ЕСФ), което все още е налично за програмния период 2007—2013 г. с цел финансиране на възможности за работа за младите хора и малките и средните предприятия.

Инициатива за младежка заетост: Инициативата за младежка заетост (ИМЗ) предоставя финансова подкрепа за региони, в които младежката безработица надхвърля 25 %, като подпомага изпълнението на схемата за гаранции за младежта с цел засилване и допълване на дейностите, финансирани по ЕСФ. Инициативата финансира дейности, пряко насочени към млади хора, които нито работят, нито учат или се обучават (NEET) на възраст до 25 години (или когато държавите членки сметат за уместно, до 30 години). Тя има общ бюджет от 6 млрд. евро. Рамката за ИМЗ от гледна точка на политиките се състои от Пакета за младежка заетост и по-специално от препоръката на Съвета за създаване на схемата „Гаранция за младежта“. Правното основание за ИМЗ е установено в регламентите за ЕСФ за периода 2014—2020 г.

Гаранция за младежта: Схемата „Гаранция за младежта“, приета с препоръката на Съвета за създаване на гаранция за младежта от 22 април 2013 г., следва да осигури на всички младежи на възраст до 25 години получаване на предложение с добро качество за започване на работа, за включване във форма на продължаващо образование или за професионална практика или провеждане на стаж в рамките на четири месеца, след като са напуснали системата на официалното образование или са останали без работа. Схемата „Гаранция за младежта“ е основна структурна реформа, която следва да подобри съвместната работа на институциите за постигане на конкретни резултати за младите хора.

План за изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“: В плановете за изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“ (ПИГМ) се определя как ще се прилага гаранцията за младежта на национално ниво, посочват се съответните роли на публичните власти и другите организации, определя се начинът на финансиране на схемата (в т.ч. използването на средства от ЕС), начинът на оценяване на напредъка и съответния график. Тези плановете се изготвят от държавите членки. Те не се приемат от Комисията.

I Средната безработица сред младите хора между 15 и 24 години в ЕС през юни 2014 г. — 22 %, представлява значително предизвикателство за всички държави членки. Ситуацията е особено критична в някои държави членки, където безработицата засяга всеки втори или всеки трети млад човек и създава перспективата за поява на „изгубено поколение“ със значителна социално-икономическа цена.

II За да реагира на влошаващата се ситуация за безработните млади хора, която се утежнява от икономическата и финансовата криза, през 2012 г. Комисията изготвя предложение за схема „Гаранция за младежта“, което води до приемане на препоръка на Съвета през април 2013 г. В този документ Съветът препоръчва на Комисията и на държавите членки да въведат „Гаранция за младежта“, чрез която да се следи систематично и на територията на целия ЕС дали младите хора на възраст под 25 години получават предложения „с добро качество“ за започване на работа, продължаване на образованието, професионална практика или стаж до четири месеца, след като останат без работа или напуснат системата на официалното образование.

III Схемата ще бъде финансирана от бюджета на ЕС чрез Европейския социален фонд и специална Инициатива за младежка заетост, за която е предвидено да бъдат отпуснати 12,7 млрд. евро за периода 2014—2020 г. Ще бъде необходимо и допълнително финансиране на национално ниво, тъй като освен мерките, насочени към отделни лица, са необходими също и структурни реформи.

IV Сметната палата провери дали Комисията е предоставила съответната подкрепа на държавите членки при изграждането на техните схеми „Гаранция за младежта“ и разгледа възможните рискове за изпълнението. Сметната палата заключава, че Комисията е предоставила на държавите членки навременна и адаптирана подкрепа. Въпреки това Сметната палата откри три потенциални риска за ефективното изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“ — адекватността на общия размер на финансирането, критериите за определяне на високото качество на предложенията и начина, по който Комисията извършва мониторинг и отчитане на резултатите от схемата.

V Сметната палата препоръчва:

- Държавите членки следва да изготвят ясен и изчерпателен преглед на разходите за всички планирани мерки за борба с младежката безработица по схемата „Гаранция за младежта“, за да може Комисията да прецени какви са общите нужди от финансиране.
- Комисията следва да насърчи използването на набор от изисквания за качество, на които следва да отговарят работните места и позициите за стаж и професионална практика, които ще бъдат подпомагани от бюджета на ЕС. Като основа за тези изисквания може да послужат елементите за определяне на предложение с добро качество, описани в насоките на Комисията за оценка на Инициативата за младежка заетост.
- Комисията следва да въведе система за подробен мониторинг за схемата „Гаранция за младежта“, която да обхване както структурните реформи, така и мерките, насочени към отделни лица. Резултатите от този мониторинг следва да бъдат докладвани на Европейския парламент и на Съвета.

Младежка безработица в ЕС

01

През последното десетилетие и особено след началото на икономическата и финансова криза броят на безработните лица в ЕС се е увеличил значително. Рискът от безработица е още по-голям за младите хора (между 15 и 24 години) — например, поради по-малкия опит на младежите, те често са първите потърпевши при съкращаването на работни места. В някои държави членки в пиковия период на икономическата и финансова криза това води до ситуация, в която преходът на младите хора от училище към пазара на труда е почти невъзможен¹.

02

Безработицата сред младите хора също така се влияе повече от икономическия цикъл, отколкото цялостната безработица, а за младежите е по-вероятно да са заети в икономически сектори, които са по-податливи на периоди на икономически спад, като например производство, строителство, търговия на дребно и хотелиерство. През последните четири години общите стойности на заетостта сред младите хора са намалели три пъти повече в сравнение със заетостта в групата на възрастните. Според Международния валутен фонд (МВФ) на цикличните фактори се дължат около 50 % от промените в стойностите на младежката безработица в Европа, но около 70 % от увеличението на безработицата в страните от еврозоната с финансови затруднения².

03

През 2010 г. Комисията стартира инициативата „Младежта в движение“³ — водещата инициатива на стратегия „Европа 2020“, която насърчава по-доброто образование и обучение, по-успешната интеграция на пазара на труда и по-голямата мобилност като инструменти за борба с младежката безработица. Комисията също така призовава държавите членки да гарантират, че всички млади хора са заети, продължават образованието си или участват в друга мярка за активизиране в рамките на четири месеца, след като напуснат училище, и да извършват това като „Гаранция за младежта“.

04

През декември 2011 г. Комисията предлага „Инициатива „Възможности за младежта“⁴, а през януари 2012 г. обявява, че ще работи с осемте държави членки, които са най-засегнати от младежка безработица, чрез създаване на „екипи за действие за младежта“ (ЕДМ), за да се подобри използването на средствата на ЕС, които все още са налични за програмния период 2007—2013 г.

05

През декември 2012 г. в своя „Пакет за младежка заетост“⁵ Комисията предлага с препоръка на Съвета да се създаде „Гаранция за младежта“. Това предложение е прието от Съвета на министрите през април 2013 г.⁶ и одобрено още веднъж от Европейския съвет през юни 2013 г.⁷

- 1 Регионален информационен център на ООН за Западна Европа, „Youth: the hardest hit by the global financial crisis“ („Младежите — най-засегнатата група от световната финансова криза“), (<http://www.unric.org>).
- 2 Международен валутен фонд, доклад по държави № 14/199 „Политики в еврозоната“, юли 2014 г., раздел „Младежка безработица в Европа: закон на Окун и отвъд“ („Youth Unemployment in Europe: Okun's Law and Beyond“).
- 3 COM(2010) 477 окончателен от 15 септември 2010 г. „Младежта в движение“.
- 4 COM(2011) 933 окончателен от 20 декември 2011 г. „Инициатива „Възможности за младежта“.
- 5 COM(2012) 729 окончателен от 5 декември 2012 г. „Предложение за препоръка на Съвета за създаване на гаранция за младежта“.
- 6 Препоръка на Съвета от 22 април 2013 г. за създаване на гаранция за младежта (ОВ С 120, 26.4.2013 г., стр. 1).
- 7 Закljučения на Европейския съвет, 27 и 28 юни 2013 г., EUCO 104/2/13. (<http://www.consilium.europa.eu>).

06

През 2014 г. младежката безработица в ЕС като цяло все още е на обезпокоително високо ниво (вж. **каре 1** и **приложение I**).

07

Освен това разликата между държавите с най-високите и най-ниските проценти на безработица сред младите хора е много голяма (вж. **фигура 1**).

Между държавата с най-нисък процент младежка безработица (Германия с 7,8 % през юни 2014 г.) и държавата с най-висока безработица сред младите хора (Испания с 53,4 % през юни 2014 г.) има разлика от почти 50 процентни точки.

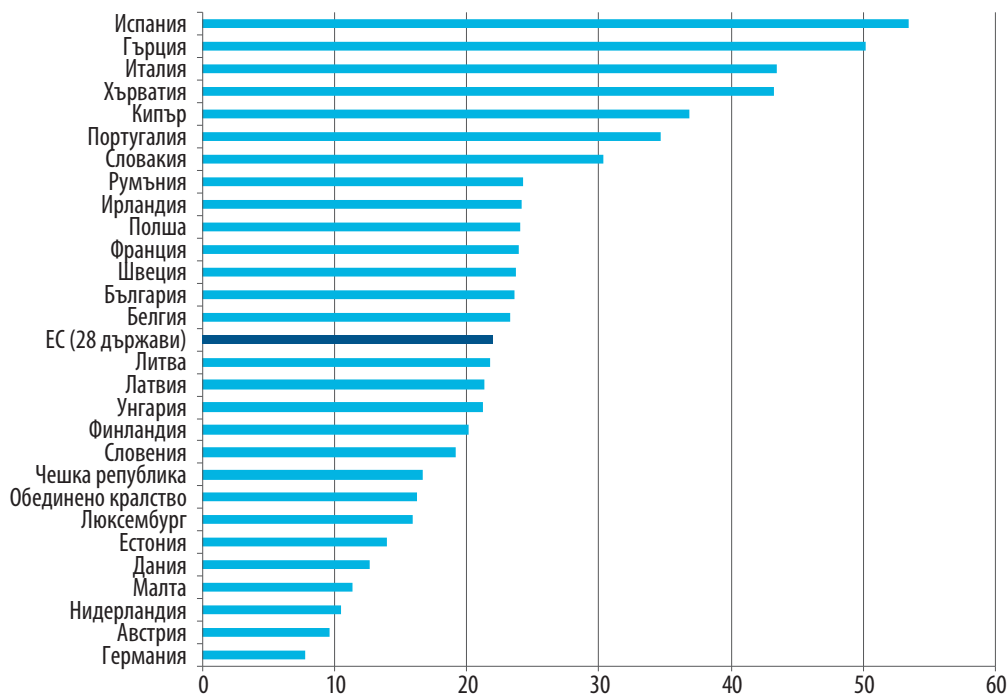
Каре 1

Младежка безработица в ЕС: ситуацията през 2014 г. в няколко цифри

През юни 2014 г. малко по-малко от 5 млн. млади хора (на възраст под 25 години) са безработни в ЕС-28, от които 3,3 млн. в държави от еврозоната. Това представлява безработица от 22 % в ЕС. Над един от петима млади граждани на ЕС на пазара на труда не може да намери работа, а в Гърция и Испания такъв проблем има всеки втори.

Фигура 1

Процент на безработицата сред младите хора (15—24 години) в държавите членки на ЕС (юни 2014 г.)



Източник: Евростат.

Въведение

08

Младежката безработица има също така висока социално-икономическа цена. В изследване на Eurofound⁸, проведено през 2012 г., се оценява, че разходите (обезщетения за безработица и пропуснати ползи от приходи и данъци) за младите европейци на възраст между 15 и 24 години, които не работят, не учат и не се обучават (NEET), са около 153 млрд. евро (около 1,2 % от БВП на ЕС) годишно. Освен това младежката безработица има дългосрочно негативно отражение за икономиката, обществото и засегнатите лица, като например увеличен риск от бъдеща безработица (като резултат от загубата на умения и демотивацията, които настъпват при продължителна безработица и неактивност) и бедност. През 2014 г. общо 7,5 млн. млади хора са NEET.

Ролята на ЕС в политиката по заетостта

09

Ролята на ЕС в политика по заетостта е да следи за координирането на политиките по заетостта на държавите членки, по-специално чрез определяне на основните насоки на тези политики. Комисията може също така да подпомага и, ако е необходимо, да допълва националните действия за борба с безработицата⁹.

10

В контекста на европейския семестър, Комисията също така има роля при предлагането на препоръки на Съвета в контекста на многостранния надзор над икономическите политики на държавите членки, в т.ч. политиката по заетостта¹⁰. Комисията счита, че тези препоръки (наричани „Специфични за всяка държава препоръки“ — CSR) са политически обвързващи след приемането им от Европейския съвет. В крайна сметка те могат да доведат до налагане на санкции, ако са свързани със слабости, за които се счита, че поставят държавите членки в ситуация на макроикономически дисбаланс и/или прекомерен дефицит, ако Европейският съвет приеме, че съответната държава членка не е предприела достатъчно мерки за преодоляване на тези слабости¹¹.

- 8 Eurofound (2012), NEETs – *Young people not in employment education or training: Characteristics, cost and policy responses in Europe*, („NEETs — Младите хора извън сферите на заетостта, образованието и обучението: характеристики, разходи и ответни действия в рамките на политиките в Европа“) Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург.
- 9 Член 5, параграф 2 и член 147 от консолидираната версия на Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ С 115, 9.5.2008 г., стр. 47).
- 10 Член 148 от консолидираната версия на Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ С 115, 9.5.2008 г., стр. 47).
- 11 Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25).

Гаранция за младежта — мярка за подпомагане на младите хора при намирането на работа и структурна реформа за подобряване на прехода от обучение към заетост

11

Препоръката на Съвета от 2013 г. очертава концепцията за „Гаранция за младежта“ (вж. **каре 2**) и отправя конкретни препоръки както към държавите членки, така и към Комисията по отношение на въвеждането и изпълнението на гаранцията за младежта.

12

За разлика от предишни схеми, „Гаранция за младежта“ има за цел да предостави едно от четири алтернативни предложения (работа, професионална практика, стаж или продължаване на образованието) на всички младежи, които са безработни, не учат и не се обучават, в целия ЕС по систематичен начин. Според Съвета държавите членки следва да изпълняват схемата за гаранция за младежта „в зависимост от условията на национално, регионално и местно равнище“¹².

13

Прилагането на гаранцията за младежта изисква набор от различни мерки, които могат да се изпълнят в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план. Някои от резултатите, свързани с действия, които са насочени към отделни лица, могат да бъдат постигнати бързо, докато при други ще е необходимо известно време, за да е налице положително въздействие. Като пример за дългосрочни мерки могат да се посочат структурните реформи по отношение на обществените служби по заетостта (ОЗС) и измененията на законодателството в областта на заетостта.

12 Препоръка 1 от Препоръка на Съвета от 22 април 2013 година за създаване на гаранция за младежта.

Какво е „Гаранция за младежта“?

В рамките на схема „Гаранция за младежта“ държавите членки следва да гарантират, че след като напуснат училище или останат без работа, младите хора на възраст под 25 години получават „качествено“ предложение за работа, съобразено с тяхната образователна степен, умения и опит, или могат да придобият образователната степен, уменията и опита, необходими за намиране на работа в бъдеще, чрез продължаване на образованието, професионална практика или стаж.

Финансиране на схемата „Гаранция за младежта“

14

Схемата „Гаранция за младежта“ се финансира от бюджета на ЕС, по-специално чрез Инициативата за младежка заетост (ИМЗ)¹³ и Европейския социален фонд (ЕСФ) за периода 2014—2020 г., както и от националните бюджети (вж. **фигура 2**).

Това публично финансиране може да бъде допълнено с частни средства (напр. инвестиции от страна на предприятия в схеми за стажуване или обучителни програми, финансирани от частни фондации).

13 Заключение на Европейския съвет, 8 февруари 2013 г., EUCO 37/13 (<http://www.consilium.europa.eu>).

Фигура 2 Преглед на финансирането за „Гаранция за младежта“



Източник: ЕСП.

Европейски социален фонд

15

ЕСФ е най-значимият източник на средства от ЕС за схемата „Гаранция за младежта“. През февруари 2015 г. Комисията изчислява, че финансирането от ЕСФ ще достигне общо около 9,5 млрд. евро, в т.ч. 3,2 млрд. евро, необходими за равностойното финансиране по ИМЗ, където е приложимо (вж. точка 16). ЕСФ може да финансира мерки, които са насочени конкретно към отделни лица, както и мерки, свързани със структурни реформи (вж. **каре 3**).

Каре 3

Примери за дейности, които могат да бъдат финансирани по ЕСФ

Като пример за дейности, които могат да бъдат подпомогнати по ЕСФ, могат да се посочат разработването на специализирани услуги за младежта, създаването на пунктове за „обслужване на едно гише“ (например в рамките на обществените служби по заетостта (ОСЗ) и онлайн), подобряването на базите данни, подпомагането на услуги, свързани с професионалното и учебното развитие, организирането на кампании за повишаване на осведомеността, подпомагането доброволни организации за менторски услуги, създаването на центрове за анализ и разработването на модели на политики.

Инициатива за младежка заетост

16

За да се допълни наличната финансова подкрепа от ЕС за регионите, които са най-засегнати от младежка безработица и неактивност, Съветът и Европейският парламент вземат решение да създадат специална Инициатива за младежка заетост (ИМЗ) с бюджет от 6,4 млрд. евро. Финансирането на ИМЗ включва 3,2 млрд. евро от специфичен нов бюджетен ред от бюджета на ЕС, заделен за младежката заетост, който трябва да бъде допълнен с поне 3,2 млрд. евро от националните средства по съществуващия ЕСФ.

За разлика от частта от ЕСФ, за средствата, заделени конкретно за ИМЗ, не се изисква национално съфинансиране¹⁴, а разходите, извършени от държавите членки след 1 септември 2013 г., са допустими за ретроспективно възстановяване. Общият размер на финансирането за ИМЗ се отпуска в началото на периода, така че тези средства ще са налични през 2014 и 2015 г., а съответните разходи да бъдат извършени до края на 2017 и 2018 г.

14 Член 22, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно Европейския социален фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1081/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 470).

17

ИМЗ е част от общото програмиране в рамките на ЕСФ и се одобрява или в специални оперативни програми в рамките на инициативата, или като част от оперативните програми по ЕСФ като приоритетна ос или дори като част от приоритетна ос¹⁵.

18

Подпомагането за инициативата е съсредоточено върху райони, където младежката безработица надхвърля 25 %, както и за млади хора, които не работят, не учат и не се обучават (NEET). Финансират се дейности, пряко насочени към младежи до 25 години, или, когато държавите членки сметнат за подходящо, до 30 години¹⁶ (вж. **каре 4**).

19

Двадесет държави членки отговарят на условията за финансиране по ИМЗ (вж. **фигура 3** и **приложение II**), тъй като в някои от техните региони през 2012 г. безработицата сред младите хора надхвърля 25 %¹⁷.

20

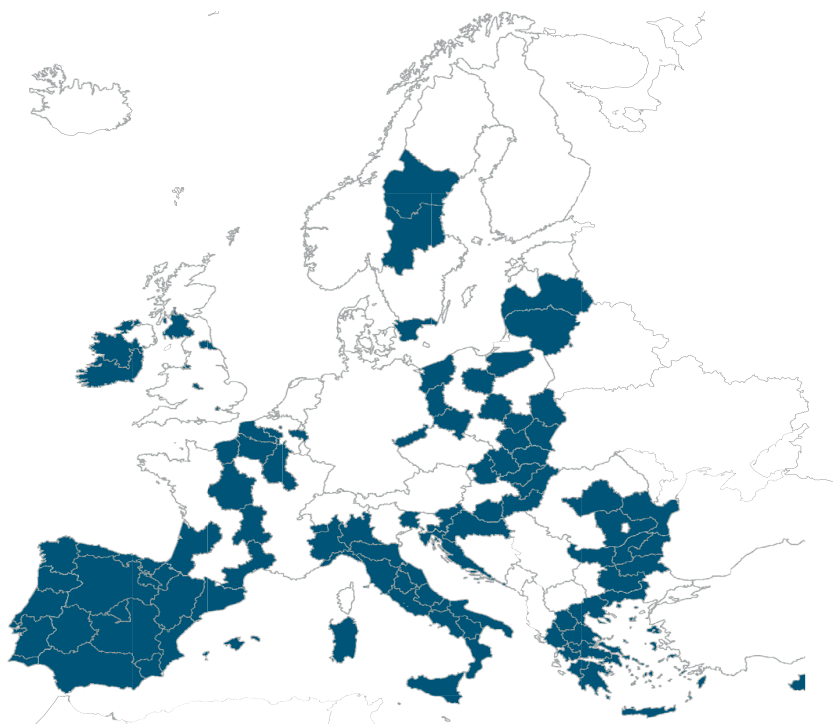
През 2014 г. Комисията заявява, че за да бъде реализирана гаранцията за младежта, държавите членки също следва да приоритизират мерките за младежка заетост в своите национални бюджети¹⁸.

- 15 Член 18 от Регламент (ЕС) № 1304/2013.
- 16 Член 16 от Регламент (ЕС) № 1304/2013 и приложение VIII към Регламент (ЕС) № 1303/2013.
- 17 Член 16 от Регламент (ЕС) № 1304/2013.
- 18 Европейска комисия MEMO, „The EU Youth Guarantee“ (Схема на ЕС „Гаранция за младежта“), 8 октомври 2014 г.

Примери за дейности, които могат да бъдат финансирани по Инициативата за младежка заетост

Като пример за мерки, които могат да бъдат подпомогнати по ИМЗ, могат да се посочат придобиването на първи професионален опит, предоставянето на индивидуална подкрепа в работна среда, мерките за мобилност, които целят съчетаване на уменията и работните места, подкрепата за развитие на проекти за млади предприемачи, прякото финансиране на стажове и професионална практика, както и предоставянето на обучения за използване на цифрови технологии.

Фигура 3 Инициатива за младежка заетост: допустими региони



Допустими региони

ШВЕЦИЯ:

Mellersta Norrland, Norra Mellansverige, Sydsverige

БЕЛГИЯ:

Hainaut Province, Liège Province, Région Bruxelles Capitale

ИРЛАНДИЯ:

Border, Midland and Western, Southern and Eastern

ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО:

Inner London, Merseyside, South Western, Scotland, Tees Valley and Durham, West Midlands

ФРАНЦИЯ:

Aquitaine, Auvergne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute Normandie, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Mayotte, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion

ПОРТУГАЛИЯ:

Alentejo, Algarve, Centro (PT), Lisboa, Norte, Região Autónoma da Madeira, Região Autónoma dos Açores

ИСПАНИЯ:

Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Catalunya, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Illes Balears, La Rioja, País Vasco, Principado de Asturias, Región de Murcia

ИТАЛИЯ:

Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

ПОЛША:

Dolnoslaskie, Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Lubuskie, Maloposkie, Podkarpackie, Swietokrzyskie, Warminsko-Mazurskie, Zachodniopomorskie

ЧЕШКА РЕПУБЛИКА:

Severozápad

УНГАРИЯ:

Dél-Alföld, Dél-Dunántúl, Észak-Alföld, Észak-Magyarország

СЛОВАКИЯ:

Stredné Slovensko, Východne Slovensko, Západné Slovensko

РУМЪНИЯ:

Centru, Sud-Muntenia, Sud-Est

БЪЛГАРИЯ:

Северен Централен, Североизточен, Северозападен, Югоизточен, Южен Централен

СЛОВЕНИЯ:

Vzhodna Slovenia

ХЪРВАТИЯ:

Jadranska Hrvatska, Kontinentalna Hrvatska

ГЪРЦИЯ:

Anatoliki Makedonia-Thraki, Attiki, Dytiki Ellada, Dytiki Makedonia, Ipeiros, Kentriki Makedonia, Kriti, Notio Aigaio, Peloponnisos, Sterea Ellada, Thessalia, Vorejo Aigaio

ЛАТВИЯ, ЛИТВА, КИПЪР

Източник: Служба на ЕП за парламентарни изследвания.

Роля на Комисията при въвеждането, изпълнението и мониторинга на схемата „Гаранция за младежта“

21

Ролята на Комисията по отношение на въвеждането, изпълнението и мониторинга на гаранцията за младежта е специално определена в препоръката на Съвета от април 2013 г.¹⁹ По-специално Комисията следва да:

- насърчава държавите членки да използват оптимално ЕСФ в съответствие с инвестиционните му приоритети за програмния период 2014—2020 г., както и ИМЗ, когато е приложимо, с оглед на създаването и прилагането на схеми за гаранции за младежта като инструмент на политиката за преодоляване и предотвратяване на младежката безработица и социалното изключване сред младежта;
- наблюдава разработването, въвеждането и резултатите на схемите за гаранции за младежта чрез многостранното наблюдение, осъществявано от Комитета по заетостта (вж. точка 68) в рамките на европейския семестър и като част от работната програма на Европейската мрежа на обществените служби по заетостта, да анализира въздействието на прилаганите политики и да отправя при целесъобразност конкретни препоръки към отделните държави членки въз основа на насоките за политиките по заетостта на държавите членки.

22

Съгласно препоръката на Съвета и Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2014—2020 г. Комисията и държавите членки гарантират ефективността на средствата за ЕСФ и ИМЗ по време на подготовката и изпълнението във връзка с мониторинга, докладването и оценката²⁰.

Оценка от Комисията на плановете за изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“

23

В съответствие със съобщението на Комисията от юни 2013 г. „Призив за действия срещу младежката безработица“²¹ и заседанието на Европейския съвет²² държавите членки поемат ангажимент да представят на Комисията план за изпълнение на гаранцията за младежта (ПИГМ). Държавите членки, които отговарят на условията за финансиране по ИМЗ, следва да изпратят тези документи до края на 2013 г., а останалите през 2014 г. В рамките на европейския семестър Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ на Комисията е натоварена с оценяването на личните плановете на държавите членки през януари 2014 г., така че да може да им бъде предоставена обратна връзка при двустранните срещи по европейския семестър през февруари 2014 г.

19 Препоръка на Съвета от 22 април 2013 година за създаване на гаранция за младежта.

20 Член 4.9 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

21 COM(2013) 447 окончателен от 19 юни 2013 г.

22 Заключение на Европейския съвет, 27 и 28 юни 2013 г., EUCO 104/2/13 (<http://www.consilium.europa.eu>).

Обхват и подход на одита

24

При одита Сметната палата провери дали Комисията е предоставила съответната подкрепа на държавите членки при въвеждането на схемата „Гаранция за младежта“ и разгледа възможните рискове за изпълнението.

25

Одитът обхваща периода от приемането на препоръката на Съвета през април 2013 г. до юни 2014 г. Към тази дата фазата на разработване на гаранцията за младежта е завършена, в т.ч. подаването на плановете за изпълнение на схемата (ПИГМ) от държавите членки и последващото им оценяване от Комисията. Освен това Сметната палата взе предвид допълнителната информация, предоставена от Комисията до февруари 2015 г. (която по-специално се отнася до приблизителното изчисляване на средствата от ЕС, заделени за схемата „Гаранция за младежта“ и разработването на системата на мониторинг). Одитът имаше за цел да разкрие потенциалните рискове, които биха могли да имат отражение върху изпълнението на схемата. Сметната палата планира също така да разгледа в бъдеще проблемите, засягащи младежката заетост, в т.ч. изпълнението на инициативите на ЕС на ниво държави членки.

26

Одитът се съсредоточи върху извършената от Комисията оценка на ПИГМ за извадка от държави членки — Ирландия, Италия, Литва и Португалия (в които съществуват и екипи за действие за младежта (ЕДМ) и Франция. За тези пет държави членки Сметната палата извърши повторно оценката на Комисията и анализира както обратната връзка, предоставена от Комисията на държавите членки, така и последващите действия. За държавите членки, за които беше налична информация, Сметната палата провери също така връзката между оценката на плановете за изпълнение на гаранцията за младежта и оценката на предварителните условия, свързани с Инициативата за младежка заетост. На последно място Сметната палата разгледа рамката на ЕС за мониторинг на напредъка към ефективно изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“ и свързаното с това отчитане.

Комисията е предоставила подходяща и навременна подкрепа на държавите членки при въвеждането на схемата „Гаранция за младежта“

27

Изпълнението на гаранцията за младежта изисква извършването на задълбочени структурни реформи на системите за обучение, търсене на работа и образование, за да се подобри прехода от училище към работа и перспективите на младите хора за заетост. Освен тези структурни реформи, гаранцията за младежта насърчава също така прилагането на широк спектър от проактивни мерки, които да увеличат търсенето на млади хора на пазара на труда. Подобни мерки (като например временни и добре насочени субсидии за наемане на работа или за заплати, или безвъзмездна финансова помощ за професионална практика и стаж) могат да помогнат на младите хора да навлязат на пазара на труда и да доразвият своите умения.

28

Препоръката на Съвета предоставя насоки за добрите практики при изграждането на ефективна схема за гаранция за младежта. Сметната палата провери до каква степен Комисията е приложила тези критерии за добри практики при оценката на плановете за изпълнение на гаранцията за младежта (ПИГМ). Освен това Сметната палата разгледа доколко държавите членки са взели предвид извършения от Комисията анализ на проектите за ПИГМ, както и дали оценката на ПИГМ от Комисията е добре координирана с нейната предварителна оценка на оперативните програми по ЕСФ/ИМЗ.

Насоките на Комисията относно разработването на схемата „Гаранция за младежта“ са предоставени на държавите членки до пет месеца след публикуването на препоръката на Съвета

29

Анализът на Сметната палата показва, че Комисията е изготвила насоки за разработване на националните ПИГМ и ги е изпратила на държавите членки през септември 2013 г., т.е. пет месеца след приемането на препоръката на Съвета през април 2013 г. Тези насоки съдържат модел, в който се изброяват основните елементи, необходими за изготвяне на подробен план за изпълнение въз основа на различните области от препоръката на Съвета:

- национален контекст и начина, по който схемата „Гаранция за младежта“ би могла да създаде допълнителни ползи от съществуващите разпоредби;
- изграждане на партньорски подходи;
- намеса на ранен етап и мерки за активизиране;
- мерки, подпомагащи интеграцията на пазара на труда;
- финансиране на схемата „Гаранция за младежта“;
- оценка и продължаващо подобряване на реформите и инициативите.

30

Освен това Комисията е помогнала на държавите членки с публикуването на „Често задавани въпроси“ през декември 2013 г. на интернет сайта на схемата „Гаранция за младежта“, както и различни подкрепящи документи, като например работен документ на службите на Комисията, който описва подробно основната концепция за гаранцията за младежта и принципите, които биха допринесли за нейния успех. В допълнение Комисията е организираща тематични събития през октомври 2013 г. и април 2014 г. и е постигнала успех с назначаването на национален координатор за гаранцията за младежта във всички държави членки.

31

Поради това Сметната палата счита, че Комисията е предоставила на държавите членки навременна и адаптирана подкрепа. Това е улеснило държавите членки да започнат въвеждането на национални схеми за гаранция за младежта и им е позволило да представят плановете си за изпълнение на схемата в краткия период, определен от препоръката на Съвета от юни 2013 г. — до края на 2013 г. за държавите, допустими за финансиране по ИМЗ, и до пролетта на 2014 г. за останалите държави (вж. **приложение II**).

Комисията е извършила подробна и навременна оценка на проектите за ПИГМ, подадени от държавите членки

32

Сметната палата отбелязва, че отговорността за плановете за изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“ е на държавите членки. Ролята на Комисията е да извършва подробна, навременна и последователна оценка на проектите за плановете за изпълнение, за да открие евентуалните недостатъци, които биха могли да попречат на постигането на ефективна гаранция за младежта. Въз основа на тази оценка държавите членки могат да коригират своите плановете. По-специално, това ще позволи на държавите членки да използват по най-добрия начин средствата по ЕСФ и ИМЗ (когато е приложимо) и да подпомогнат въвеждането и изпълнението на схемите за гаранция за младежта.

33

Сметната палата провери извършената от Комисията оценка на националните ПИГМ, както и до каква степен държавите членки са реагирали на установените недостатъци.

34

Сметната палата установи, че Комисията е разработила подробна матрица за оценка, която обхваща основни аспекти от препоръката на Съвета. Въз основа на тази матрица Комисията може да извършва систематична оценка на проектите за плановете за изпълнение, представени от държавите членки. След това оценките се подлагат на хоризонтални кръстосани проверки, за да се осигури последователност между 28-те ПИГМ.

35

По отношение на държавите членки, разглеждани в настоящия доклад, Комисията е оценила всички планове, проверени от Сметната палата, и е била в състояние да предостави обратна връзка навреме за двустранните срещи, проведени през февруари 2014 г.

Оценката на Комисията е разкрила много от недостатъците в проектите за ПИГМ

36

Извършената от Комисията оценка е установила известен брой недостатъци по отношение на информацията, предоставена от държавите членки за ключовите аспекти, включени в националните им ПИГМ. Като примери за такива недостатъци могат да се посочат лошият или липсващият анализ на несъответствието между търсените и предлаганите умения, липсата на изложение за начина, по който планираните мерки ще осигурят достигане на всички млади NEET, както и несъответствия на определението за предложение с добро качество.

37

Комисията обаче не е разгледала подробно и последователно следните аспекти, които са специално упоменати в препоръката на Съвета:

- **Умения за работа с ИКТ/цифрови технологии:** Комисията приема, че уменията за работа с ИКТ могат да предложат много възможности за създаване на устойчиви работни места²³. Освен това, тя посочва, че броят на завършващите обучение в областта на ИКТ не е достатъчен, за да запълни всички свободни работни места в ИКТ сектора, където нуждата от специалисти расте с 3 % годишно, дори и при скорошните икономически сътресения²⁴.

Въпреки че Комисията е отбелязала, че италианският и литовският план не съдържат никакви мерки за подобряване на уменията за работа с ИКТ/цифрови технологии, тя не е повдигнала този въпрос за Ирландия и Португалия, въпреки че и в техните планове липсва позоваване на умения за работа с ИКТ/цифрови технологии.

- **Взаимни задължения:** В препоръката на Съвета се отчита „личната отговорност на младите хора да намерят пътя към икономическа активност“. В някои държави членки младите безработни лица рискуват да получат обезщетения за безработица или социални помощи с по-нисък размер, ако не приемат нито едно разумно предложение за работа, стаж, обучение или образование. Ако не се обърне достатъчно внимание на този принцип съществува риск ефективността на схемата „Гаранция за младежта“ да бъде намалена поради недостатъчната ангажираност на участниците, като същевременно се намалява отговорността на държавите членки да осигурят предложения с добро качество. Комисията не е анализирала наличието на взаимни задължения за нито един от разглежданите ПИГМ. Сметната палата установи, че от петте разглеждани ПИГМ само планът на Ирландия е съдържал конкретна препратка към този принцип.

23 COM(2008) 868/3 „Нови умения за нови работни места — изпреварващо предвиждане на потребностите на пазара на труда и осигуряване на съответстващи на тях умения“.

24 Работен документ на службите на Комисията SWD (2012) 409 окончателен, т. 21.

- **Взаимно обучение:** Препоръката на Съвета призовава държавите членки да „насърчават дейности за взаимно обучение на национално, регионално и местно равнище между всички участници в борбата с младежката безработица с цел по-добро разработване и прилагане на схеми за гаранции за младежта в бъдеще“²⁵. Комисията не е оценила този важен аспект, който е свързан с разходната ефективност на прилагането на схемата в държавите членки. Сметната палата установи, че с изключение на Франция, принципът на „взаимно обучение“ не е включен в нито един от разгледаните ПИГМ.

След извършената от Комисията оценка не всички държави членки са представили преразгледан ПИГМ

38

По време на процедурата на оценка Комисията (когато е било целесъобразно) е изисквала от разглежданите в настоящия доклад държави членки допълнителна разясняваща информация и/или е посочвала основните слабости в техните ПИГМ в писмена форма. Тя също така е провеждала двустранни срещи с държавите членки за допълнително обсъждане на откритите недостатъци. Освен това Комисията е извършила технически посещения в някои държави членки с цел изясняване на някои въпроси и установяване на неразрешените проблеми в ПИГМ²⁶.

39

Няколко сериозни недостатъка са продължили да съществуват в ПИГМ след двустранните срещи и Комисията е поискала допълнителна информация от всички държави членки. По отношение на разгледаните държави членки анализът на Сметната палата показва, че Литва е единствената, която се е ангажирала с представянето на ревизиран вариант на ПИГМ²⁷. Франция, Италия и Португалия са били приканени да представят нов вариант на своите планове за изпълнение, но не са го направили поради различни причини. Според Комисията например италианските власти са отговорили, че ще се фокусират по-скоро върху внимателното разработване на съответните оперативни програми, отколкото върху преработването на ПИГМ.

25 Препоръка № 25 към държавите членки.

26 От държавите в одитираната извадка само в Италия е било извършено такова посещение.

27 Освен Литва до юни 2014 г. след искане от страна на Комисията 12 други държави членки са представили преработен вариант на ПИГМ (Белгия, България, Гърция, Испания, Хърватия, Унгария, Латвия, Нидерландия, Полша, Румъния, Швеция и Словакия).

Извършената от Комисията оценка на ПИГМ не е достатъчно координирана с оценката ѝ на предварителните условия за оперативните програми по ЕСФ/ИМЗ

40

Съгласно Регламента за общите разпоредби за програмния период 2014—2020 г. държавите членки следва да отговарят на определени предварителни условия, за да осигурят ефективно и ефикасно използване на средствата на ЕС. В POP²⁸ се посочва, че „оценката на Комисията на изпълнението се ограничава до критериите, предвидени в правилата за отделните фондове, и в част II от приложение XI и зачита националните и регионалните правомощия за вземане на решение относно конкретните и подходящи мерки на политиката, включително съдържанието на стратегиите“. Съответстващият инвестиционен приоритет за оперативните програми по ЕСФ/ИМЗ е „устойчивата интеграция на пазара на труда на младите хора и по-специално на NEET, в т.ч. млади хора, застрашени от социално изключване или принадлежащи към маргинализирани общности, като това следва да бъде постигнато и чрез използването на гаранцията за младежта“.

41

Комисията следва да оцени последователността и актуалността на информацията, предоставена от държавите членки по отношение на конкретните предварителни условия, преди да приема дадена оперативна програма²⁹. Предварителното условие за ИМЗ е съществуването на стратегическа рамка на политиката за насърчаване на младежката заетост, в т.ч. чрез изпълнението на гаранцията за младежта³⁰. Сметната палата счита, че извършената от Комисията оценка на това конкретно предварително условие за ИМЗ и оценката на ПИГМ следва да са тясно координирани, за да се осигури

съгласуването на оперативните програми по ЕСФ/ИМЗ и гаранцията за младежта.

42

Сметната палата разгледа дали Комисията е отбелязала установените при оценката на ПИГМ недостатъци и в своите заключения относно спазването на предварителните условия.

43

Сметната палата установи, че Комисията е определила предварителните условия, свързани с ЕСФ/ИМЗ, като „изпълнени“, въпреки че ПИГМ са оценени като „много ограничени“ или „частични“ (вж. **приложение III**). Сметната палата счита това за пропусната възможност за Комисията да се увери, че държавите членки са въвели стратегия за младежка заетост, която съответства на техния политически ангажимент за схемата „Гаранция за младежта“, преди да одобри оперативните програми по ЕСФ/ИМЗ за програмния период 2014—2020 г. Освен това прегледът на Сметната палата показва, че извършените от Комисията проверки във връзка с одобряването на оперативните програми не обхващат въпроса как оперативните програми по ЕСФ/ИМЗ конкретно ще допринесат за ефективното изпълнение на гаранцията за младежта.

28 Член 19, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

29 Член 19, параграф 1 и параграф 3, Регламент (ЕС) № 1303/2013.

30 Приложение XI от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

Сметната палата откри редица рискове за ефективното изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“

44

При прегледа на извършената от Комисията оценка Сметната палата анализира също какви са потенциалните рискове пред ефективното изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“. Бяха разгледани по-специално адекватността на размера на финансирането за гаранцията за младежта, начинът, по който се определя дали едно предложение е с добро качество, и мониторингът на схемата.

Съществува риск общият размер на финансирането да не бъде достатъчен

45

Изпълнението на схемите за гаранция за младежта в държавите членки ще бъде скъпоструваща мярка, особено като се вземе предвид текущото състояние на младежката безработица в целия ЕС. Сметната палата счита, че един солиден прогнозен общ разчет на необходимите за схемата средства може да се изготви само въз основа на надеждни данни за разходите, свързани с прилагането на гаранцията за младежта във всяка държава членка. Освен това следва да има яснота относно източниците, от които ще бъдат финансирани националните схеми за гаранция за младежта.

46

Сметната палата отбелязва, че схемата „Гаранция за младежта“ има за цел не само да предоставя финансова подкрепа за младите хора (които са безработни или са застрашени от безработица), но също и провеждането на основни структурни реформи в средносрочен и дългосрочен план. Поради това е очевидно, че схемата „Гаранция за младежта“ ще изисква значителни инвестиции.

47

Освен това размерът на националното финансиране, отпуснато за схемата „Гаранция за младежта“, все още не е окончателно определен. Съгласно анализа на Комисията на ПИГМ, представени от държавите членки, девет³¹ от общо 28 държави членки не са дали никаква информация относно предвиденото национално финансиране. Останалите държави членки са предоставили информация с различно ниво на изчерпателност.

За схемата „Гаранция за младежта“ не е извършена оценка на въздействието

48

Принципно всички големи законодателни бюджетни инициативи и инициативите за определяне на политики на Комисията, които имат значително въздействие, следва да преминат през оценка на въздействието (ОВ)³². Оценките на въздействието следва да определят разходите и ползите от предложенията, как възникват и кой е засегнат. Според насоките на Комисията всички въздействия следва да бъдат определени количествено и парично, където е възможно и необходимо, въз основа на солидни методи и надеждни данни³³.

- 31 Естония, Испания, Финландия, Ирландия, Люксембург, Малта, Полша, Швеция и Обединеното кралство
- 32 Специален доклад № 3/2010 „Оценка на въздействието в институциите на ЕС — подпомага ли тя вземането на решения?“, точка 3 (<http://eca.europa.eu>)
- 33 Европейска комисия, „Насоки относно оценката на въздействието“, SEC(2009) 92.

49

Сметната палата отбелязва, че Комисията не е извършила оценка на въздействието, преди да предложи схемата „Гаранция за младежта“. Работният документ на службите на Комисията (SWD), който придружава предложението за препоръка на Съвета за създаване на гаранция за младежта, само препраща към изчисленията от Международната организация на труда (МОТ) данни за 2012 г. (вж. раздел 2.3 на SWD) и представя прогнозни изчисления за някои държави членки (Австрия, Финландия, Швеция и Обединеното кралство)³⁴. В резултат на това, освен изчисленията на МОТ, липсва информация относно потенциалният общ размер на разходите за изпълнение на такава схема в целия ЕС.

През 2012 и 2013 г. МОТ е представила различни прогнозни изчисления на необходимото годишно финансиране за изпълнението на гаранцията за младежта

50

През февруари 2015 г. Комисията е изчислила, че за целия програмен период 2014—2020 г. за финансиране на схемите от бюджета на ЕС ще бъдат отпуснати 12,7 млрд. евро. На по-ранен етап, а именно през април 2014 г., Комисията е изчислила³⁵, че тази сума ще бъде допълнена с национални, регионални и дори частни средства в размер на 4 млрд. евро. Общият сбор от 16,7 млрд. евро съответства на около 2,4 млрд. евро годишно.

51

През 2012 г. МОТ е докладвала, че изчислените годишни разходи за ефективно изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“ в еврозоната биха достигнали 0,2 % от БВП³⁶ или 0,45 % от държавните разходи, което възлиза на 21 млрд. евро³⁷. Изчисленията на МОТ, публикувани през 2013 г., се базират на данните от шест страни от еврозоната³⁸, за които разходите варират приблизително между 0,5 % и 1,5 % от БВП³⁹. Според МОТ тези разходи за изпълнение се различават в зависимост от това дали съществува административна инфраструктура за прилагане на схемата в по-голям мащаб, както и от броя на допустимите за подпомагане лица.

Липсва солиден прогнозен разчет на разходите за конкретни мерки от схемите за гаранция за младежта

52

През 2013 г. Комисията е поискала от държавите членки да предоставят изчисление на разходите за планираните мерки и информация за съответните източници на финансиране, когато представят своите планове за изпълнение на гаранцията за младежта (ПИГМ). От държавите членки се изисква по-специално да посочат източниците на финансиране и разпределението на средства за различните основни реформи и мерки/инициативи в планове за финансиране и да представят конкретна информация за всяка от мерките (като например разходите за мярка, очакваният брой бенефициенти за мярка, процентът от целевата група, който следва да бъде достигнат чрез всяка мярка, допълнителните разходи за нови мерки и очакваните резултати).

34 Работен документ на службите на Комисията SWD (2012) 409 окончателен, т. 11 и 12.

35 Публично изслушване в Европейския парламент, комисия по бюджети и комисия по заетост и социални въпроси, вторник 1 април 2014 г., т. 23.

36 МОТ, Преглед на заетостта в света, „Global spill-overs from advanced to emerging economies worsen the situation for young jobseekers“ (Влиянието в световен мащаб на развитите върху развиващите се икономики влошава ситуацията на търсещите работа млади хора), септември 2012 г., <http://www.ilo.org>

37 МОТ, *Eurozone job crisis: trends and policy responses* (Криза на работните места в еврозоната: тенденции и ответни действия в рамките на политиките), юли 2012 г. Информацията е публикувана и на уебсайта на Комисията <http://ec.europa.eu>

38 Белгия, Ирландия, Испания, Франция, Нидерландия и Португалия.

39 МОТ, „Youth guarantees: a response to the youth employment crisis?“ (Гаранции за младежта: отговор на кризата с младежката заетост?), 2013 г. (<http://www.ilo.org>).

53

Това би позволило на Комисията да прецени дали за схемата за гаранции за младежта са отпуснати средства с достатъчен размер. Например, едно от най-сериозните предизвикателства, установени от Комисията при изпълнението на схемата „Гаранция за младежта“ в Испания, е „липсата на допълващо национално финансиране, която може да попречи на изпълнението на гаранцията за младежта в краткосрочен и средносрочен план“⁴⁰. Ето защо Сметната палата провери ПИГМ, подадени от петте държави членки, които са разгледани в настоящия доклад (Франция, Ирландия, Италия, Литва и Португалия), и провери дали е била представена информация във връзка с изчислените разходи за планираните мерки и съответните източници на финансиране.

54

Сметната палата установи, че като цяло държавите членки са предоставили изчисления за разходите по мерките, насочени към отделни лица. При някои държави членки обаче в представените ПИГМ липсва актуална информация, като например разходите за бенефициент във връзка с предложенията (Ирландия и Франция), целеви нива за участие за отделните мерки и процент от целевата група, който се очаква да бъде достигнат от ГМ (Франция). При липсата на тази информация Комисията не е в състояние да идентифицира възможните недостатъци, както е планирано.

55

Освен това нито една от петте държави членки не е включила в ПИГМ информация относно изчислените разходи за изпълнение на структурните реформи, необходими за постигане на ефективна гаранция за младежта.

56

По отношение на три от петте проверени държави членки националните средства, посочени в ПИГМ, са значително по-малко от различните фондове на ЕС, като стойностите варират между 13 % (за Португалия) и 35 % (за Италия и Литва) от общия размер. В случая на Ирландия заделените национални средства са надвишили средствата от ЕС, докато наличните данни за Франция не позволяват да се направи подобно съпоставяне. Също така, с изключение на Литва, държавите членки са декларирали общо всички източници на средства, свързани с мерките (в един раздел ЕС/ЕСФ/ИМЗ). Поради липсата на изчерпателна и точна информация за Комисията не е било възможно да оцени доколко източниците на финансиране за мерките са подходящи, или да достигне до заключение относно общата изпълнимост и устойчивост на плановете за финансиране на гаранцията за младежта.

40 Работен документ на службите на Комисията SWD (2014) 410 окончателен, т. 25.

Специфични предизвикателства при проверяване на редовността на разходите по ИМЗ

57

Съгласно регламента за ЕСФ⁴¹ механизмите за програмиране на ИМЗ могат да приемат една или повече от следните форми (вж. точка 17):

- специална оперативна програма;
- специална приоритетна ос в рамките на оперативната програма;
- част от една или повече приоритетни оси.

Сметната палата счита, че е налице специфично предизвикателство (в сравнение със стандартните разходи за ЕСФ) за държавите членки и Комисията да проверяват по ефективен начин редовността на декларираните разходи за ИМЗ. Това се дължи на по-стриктните изисквания за допустимост, възможността за деклариране на поетите разходи от септември 2013 г. и по-специално в описания по-горе случай — липсата на съфинансиране за ИМЗ.

Липсата на определение какво представлява предложение за работа с добро качество може да има отрицателно отражение върху ефективността на схемата „Гаранция за младежта“

58

Сметната палата припомня, че гаранцията за младежта има за цел да предостави на младите хора реална възможност да увеличат своя потенциал за заетост с оглед на устойчива и удовлетворяваща интеграция на пазара на труда, и по този начин да увеличи общия процент младежка заетост.

Ето защо Съветът препоръчва държавите членки да се уверят, че младите хора на възраст под 25 години получават предложения за работа „с добро качество“ в рамките на четири месеца, след като загубят работата си или напуснат официалната образователна система. В препоръката на Съвета обаче не се посочва какво представлява предложението „с добро качество“, нито се конкретизира кой следва да формулира определение за това.

59

В няколко документа на ЕС (като на пример препоръката на Съвета относно рамка за качество на стажовете⁴² и декларацията на Съвета „Европейския алианс за професионална подготовка“⁴³) се определят незадължителни минимални стандарти за добро качество при стажове и професионалната практика, за да се попречи на компаниите да експлоатират стажантите като евтина работна ръка. От друга страна, не съществуват подобни документи, които да установяват принципите, определящи едно работно място като място с добро качество.

60

През декември 2013 г. Комисията издава насоки, според които предложение с „добро качество“ е предложение, което се очаква да доведе до устойчиво участие на пазара на труда и няма само непосредствения ефект да намали статистическите стойности на младежката безработица за кратък период от време⁴⁴.

- 41 Член 18 от Регламент (ЕС) № 1304/2013.
- 42 Препоръка на Съвета относно рамка за качество на стажовете, Брюксел, 10 март 2014 г. (<http://www.consilium.europa.eu>).
- 43 Декларация на Съвета „Европейския алианс за професионална подготовка“, Съвет по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси, Люксембург, 15 октомври 2013 г.
- 44 Често задавани въпроси относно гаранцията за младежта, въпрос 6 (ec.europa.eu).

61

Въз основа на прегледа на актуални проучвания⁴⁵ в тази област Сметната палата счита, че би могло да се използва съчетание от характеристики, които да се приложат при определянето на това дали едно предложение за работа може да се счете за предложение с „добро качество“, а именно продължителност на договора (фиксирана продължителност или безсрочен договор), вид договор (непълно работно време по собствен избор/не по собствен избор или пълно работно време), размер на заплащането по отношение на разходите за издръжка в съответната държава членка, изискваните умения за работното място и съответното ниво и вид на необходимата квалификация, както и наличието на допълнително обучение, свързано с работата. В рамките на принципа на субсидиарност на ниво ЕС е можело да бъде определен минимален набор от характеристики, което би оставило на държавите членки свободата да установят свои собствени стандарти за всяка от характеристиките.

62

Сметната палата установи например, че при оценката на проекта за ПИГМ на Италия, Комисията е приела предложение за временна заетост (пет до шест месеца) за предложение „с добро качество“, въпреки че заплащането е под месечния праг на бедността при ниски доходи в по-голямата част на страната, определен въз основа на данни от Италианския национален статистически институт (ISTAT)⁴⁶. Комисията не е взела предвид други качествени елементи.

63

Съществува риск липсата на набор изисквания за качество, които едно предложение „с добро качество“ трябва да спазва, да доведе до непоследователно и неефективно изпълнение на схемите за гаранция за младежта между държавите членки или дори в рамките на една държава членка. Въпреки че явно е възможно да се проверява качеството на предложенията в различните държави членки на последващ етап (например чрез оценки), дотогава по-голямата част от бюджета на ИМЗ ще бъде разпределена и/или изразходвана (предвид отпускането на средства в началото на периода през 2014 и 2015 г.), а евентуалните недостатъци, засягащи ефективността на разходите по ИМЗ, няма да могат да бъдат преодолени.

64

Сметната палата отбелязва, че през юли 2014 г. Комисията е предоставила конкретни насоки за оценката на ИМЗ⁴⁷, чието извършване е предвидено в регламента за ЕСФ⁴⁸ за края на 2015 г. и края на 2018 г., при която от оценителите се изисква да докладват за качеството на предложенията за работа, получени от участниците в ИМЗ, като вземат предвид критерии за качество като описаните по-горе.

- 45 Европейски парламент, *Indicators of Job Quality in the European Union* (Показатели за качеството на работните места в Европейския съюз), PE429.972, 2009, (<http://www.europarl.europa.eu>); Център за стратегии и оценки (CSES), *Study of Measuring Employment Effects* (Изследване за измерване на ефектите от заетостта) юни 2006 г.; ОИСП, *Local Implementation of Youth Guarantees: Emerging Lessons from European Experiences* (Изпълнение на гаранциите за младежта на местно ниво: формиращи се изводи от европейския опит), 2014 г.
- 46 Италианския национален статистически институт (ISTAT) "Calcolo della soglia di povertà assoluta", <http://www.istat.it>
- 47 Европейска комисия, Насоки за оценка на Инициативата за младежка заетост, юли 2014 г.
- 48 Член 19, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 1304/2013.

Все още се разработва подробна рамка за мониторинг и докладване във връзка със схемата „Гаранция за младежта“

65

Сметната палата счита, че текущата оценка на мерките по гаранцията за младежта е от изключително значение, за да се гарантира, че средствата се инвестират разумно, а мерките се изпълняват така, че да донесат реална промяна за младите хора. Поради това в мерките по схемата следва да бъдат предвидени солидни механизми за мониторинг още от самото начало⁴⁹. Това е основата за ефективно и базирано на опита разработване на политики, което следва да служи като сигнал за Европейския парламент и Съвета, когато целите не са достигнати или когато ефективността на мерките не е задоволителна и да им позволи да подобрят структурата или изпълнението на мерките.

66

Комисията наблюдава изпълнението на схемата „Гаранция за младежта“ в рамките на европейския семестър и следва да анализира въздействието на прилаганите политики, както и да отправя, когато е необходимо, конкретни препоръки към отделните държави членки въз основа на насоките за политиките по заетостта на държавите членки⁵⁰.

67

Сметната палата извърши оценка на създадената рамка за мониторинг на изпълнението и резултатите на гаранцията за младежта като цяло, както и по отношение на дейностите, финансирани по ИМЗ.

От самото начало механизмите за подробен мониторинг и докладване не са предвидени в модела на схемата „Гаранция за младежта“

68

Чрез своята препоръка Съветът поверява на Комисията мониторинга на изпълнението на схемата „Гаранция за младежта“ чрез многостранното наблюдение, осъществявано от Комитета по заетостта⁵¹ (EMCO) в рамките на европейския семестър (вж. **каре 5**). Съгласно препоръката на Съвета обаче не се планира резултатите от този мониторинг да се докладват на Европейския парламент.

- 49 Европейска комисия, *The Youth Guarantee: Making It Happen (Гаранция за младежта: действия за изпълнение)*, 2014 г., стр. 3.
- 50 Препоръка на Съвета от 22 април 2013 г. за създаване на гаранция за младежта, препоръка б.
- 51 EMCО е създаден с Решение 2000/98/ЕО на Съвета от 24 януари 2000 г. за създаване на Комитет по заетостта (ОВ L 29, 4.2.2000 г., стр. 21). въз основа на член 150 на ДФЕС. Всяка държава членка и Комисията назначават по двама членове на EMCО.

Роля на Комитета по заетостта (EMCO)

Основната роля на EMCО е като консултативна комисия за министрите, участващи в Съвета по заетостта и социалната политика (EPSCO). Осъществяваното от EMCО многостранно наблюдение помага да се извърши всеобхватна оценка на изпълнението в различните държави членки, които се сблъскват с подобни предизвикателства, едновременно с оценката на различните варианти на политиките и плановете. Комитетът извършва мониторинг на постигнатия от държавите членки напредък при изпълнението на реформите, мотивирани от специфичните за всяка държава препоръки. Една от подгрупите на комитета има задачата да подбира и разработва показатели за мониторинг на стратегията за заетост, който включва и мониторинг на гаранцията за младежта.

69

EMCO е разгледал напредъка при изпълнението на схемата „Гаранция за младежта“ през май 2014 г. заедно с оценка на ситуацията в областта на заетостта на държавите членки и националните програми за реформа. Това е извършено под формата на партньорски проверки, като целта е била да бъдат с възможно най-голям обхват, за да се установят основните предизвикателства в държавите членки.

70

Въз основа на прегледаните доклади за държавите членки, обхванати от извършената през май проверка, Сметната палата установи, че детайлността на анализа е варирала значително. Прегледът на Ирландия например се е фокусирал съществено върху гаранцията за младежта, но прегледът на Португалия изобщо не е обхванал тази схема.

71

Сметната палата отбелязва също така, че една подгрупа на EMCO е в процес на разработка на конкретни показатели за мониторинг на изпълнението и резултатите на схемата „Гаранция за младежта“ на ниво ЕС⁵². Това са макроикономически показатели, които се очаква да бъдат добавени към показателите за измерване на прякото въздействие на политиката и скоростта, с която се предоставят предложения на младите хора. Показателите са одобрени от Съвета през декември 2014 г. През октомври 2014 г. е започнал пилотен проект за тестване на методологията, а резултатите от него ще бъдат оценени през 2015 г. Според Комитета по заетостта (EMCO) тази оценка може да доведе до някои технически изменения на рамката на показателите⁵³.

72

Тъй като тези показатели не са задължителни, актуалната информация относно успеха на схемата „Гаранция за младежта“ като цяло ще зависи от добрата воля на държавите членки да предоставят изчерпателни и надеждни данни. Сметната палата счита също така, че ако тези показатели са били налични на по-ранен етап, държавите членки са щели да имат възможност да ги включат в административните си системи във фазата на разработване на схемата за гаранция за младежта.

Нужни са дългосрочни реформи за изпълнение на специфичните за всяка държава препоръки във връзка със схемата „Гаранция за младежта“

73

В рамките на европейския семестър Комисията анализира също така въздействието на политиките в областта на заетостта, като взема предвид данните, посочени в таблицата за отчитане (вж. **каре 6**) и, когато е целесъобразно, посочва слабостите на държавите членки чрез ежегодни специфични за всяка държава препоръки.

74

Сметната палата разглежда как гаранцията за младежта се взема предвид в специфичните за всяка държава препоръки. По-специално, за избраните в извадката държави членки бяха извършени проверки дали препоръките са конкретни, измерими и постижими.

52 INDIC/07/13052014/EN – Мониторинг на гаранцията за младежта – Преразгледана бележка на работната група за заседанието на групата по показателите на 13 май 2014 г.

53 Съвет на Европейския съюз: “Implementation of the Youth Guarantee and monitoring framework – endorsement of the EMCO’s key messages” (Изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“ и рамка за мониторинг — одобряване на основните послания на комитета по заетостта), 17 ноември 2014 г.

Таблица за отчитане на показатели за младежка безработица и NEET на Комисията

Показателите за младежка безработица и NEET са част от новоразработена таблица на Комисията за отчитане на ключови социални показатели и показатели за заетост, която разкрива основните дисбаланси в тези две области в ЕС. Първата такава таблица за отчитане е публикувана като част от съвместния доклад за заетостта за 2014 г., приет от Комисията и Съветът на министрите на ЕС. Тя се състои от пет ключови показателя и формата основата за предложенията на Комисията за структурни реформи.

75

Сметната палата установи, че препоръките за 2013 г., свързани с младежката безработица, като цяло не са нито конкретни, нито измерими (вж. **каре 7**).

76

През 2014 г. Комисията предлага специфични препоръки за изпълнението на схемата „Гаранция за младежта“ на осем държави (Испания, Италия, Словакия, Хърватия, Португалия, Полша, България и Ирландия). Сметната палата установи, че тези препоръки предоставят повече подробности, а някои от тях съдържат също и целеви стойности.

77

Ефективното изпълнение на препоръките зависи обаче от политическата ангажираност на национално ниво. Според Комисията само 10 % от всички специфични препоръки за 2013 г. са били изпълнени изцяло, а по 45 % е постигнат ограничен или никакъв напредък⁵⁴. Това е отбелязано и от Европейския парламент през октомври 2014 г.⁵⁵

78

Във връзка със специфичните за всяка държава препоръки, насочени към схемата „Гаранция за младежта“, Сметната палата отбелязва, че са необходими съществени реформи, които е малко вероятно да бъдат реализирани в краткосрочен план.

54 Уебсайт на Комисията: специфични за всяка държава препоръки за 2013 г., (<http://ec.europa.eu>).

55 Резолюция на Европейския парламент от 22 октомври 2014 г. относно европейския семестър за координация на икономическите политики: изпълнение на приоритетите за 2014 г. (2014/2059(INI)).

Специфични за всяка държава препоръки за 2013 г. — примерите на Литва и Италия

В специфичните за всяка държави препоръки на Литва е препоръчано да подобри заетостта на младите хора, например чрез схемата „Гаранция за младежта“, да затвърди прилагането и ефективността на схемите за стажуване и да преодолее продължаващите несъответствия между търсените и предлаганите квалификации. На Италия е препоръчано да предприеме допълнителни действия за увеличаване на участието на пазара на труда, най-вече на жените и на младите хора, например посредством схемата „Гаранция за младежта“. И в двете специфични за всяка държава препоръки се посочва схемата „Гаранция за младежта“, но в нито една от тях не се съдържат подробности относно начина, по който държавите членки следва да приложат схемите за постигане на максимално въздействие, нито се отбелязват измерими целеви нива или междини етапи.

Липсват планове за систематично докладване относно схемите за гаранция за младежта като цяло

79

Регламентът за общите условия изисква от Комисията да изпраща обобщаващ доклад на годишните доклади за изпълнението (ГДИ) на Европейския парламент всяка година, като започне от 2016 г. Освен това през 2017 и 2019 г. Комисията следва да представи на Европейския парламент стратегически доклади, обобщаващи докладите за напредъка на държавите членки, и да участва в обсъждането на тези доклади в Парламента⁵⁶.

80

Сметната палата отбелязва, че мерките по гаранцията за младежта, които не са финансирани по ЕСФ/ИМЗ, няма да бъдат включени в тези доклади, тъй като ГДИ обхващат само интервенции, финансирани от ЕС. В резултат на това, с изключение на показателите на ЕМСО, няма разпоредба на ниво ЕС за докладване на финансираната от държавите членки част от схемата за гаранция за младежта. Това създава риск заинтересованите страни да нямат ясно понятие как и до каква степен гаранцията за младежта като цяло допринася за справянето с младежката безработица.

Новата рамка на изпълнението за ЕСФ/ИМЗ се фокусира върху резултатите

81

Дейностите по гаранцията за младежта, финансирани по ЕСФ/ИМЗ, ще бъдат наблюдавани съгласно правната рамка за Европейските структурни и инвестиционни фондове⁵⁷. Регламентът за ЕСФ съдържа конкретни разпоредби за мониторинг, докладване и оценка на ИМЗ, за да осигури измеримост и видимост на въздействието и приноса на ИМЗ към гаранцията за младежта. По-специално, той предвижда, че „най-малко два пъти по време на периода на програмиране се извършва оценка на ефективността, ефикасността и въздействието на предоставяната съвместно от ЕСФ подкрепа и специално разпределените средства за ИМЗ, включително и за изпълнението на гаранцията за младежта. Първата оценка се извършва до 31 декември 2015 г., а втората оценка – до 31 декември 2018 г.“⁵⁸

82

Освен това от април 2015 г. нататък държавите членки следва да изпращат на Комисията структурирани данни, свързани с общите показатели, за финансираните от ЕС действия, заедно с годишните доклади за изпълнението (ГДИ). Тези доклади следва също така да посочват и оценяват качеството на предложенията за работа, получени от участниците, както и напредъка на участниците в продължаването на тяхното образование, намирането на устойчиви и добри работни места или предприемането на стажове или качествени професионални обучения⁵⁹.

56 Член 53 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

57 Регламент (ЕС) № 1303/2013 и Регламент (ЕС) № 1304/2013.

58 Член 19, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 1304/2013.

59 Член 19, параграф 3 и параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1304/2013.

Констатации и оценки

83

Регламентът за ЕСФ предвижда задължителни общи показатели за крайните продукти и резултатите за всички дейности, финансирани по оперативна програма⁶⁰. За оперативната програма, която стартира ИМЗ, регламентът изисква също така държавите членки да посочат конкретни показатели за резултатите.

84

Сметната палата разгледа актуалността на показателите за резултати за ИМЗ, както са определени в регламента за ЕСФ, и установи, че следните показатели биха могли да бъдат формулирани по-подробно при одобряването на оперативни програми по ЕСФ/ИМЗ в бъдеще или при изменението на съществуващи оперативни програми:

- Специфичният за ИМЗ показател за резултатите „Безработни/трайно безработни/неактивни участници, които при напускане на операцията получават предложение за работа, продължаване на образованието, чиракуване или стаж“ не изисква от държавите членки да предоставят данни, разграничаващи четирите различни предложения, които участниците могат да получат по схемата за гаранция за младежта. Липсата на такова изискване означава, няма да са налични подробности относно видовете предложения по гаранцията за младежта, които младите хора приемат, и дали ще са необходими корективни действия за подобряване на ефективността на мерките;
- По-дългосрочните показатели за резултатите на ИМЗ измерват каква е ситуацията на младите хора само 6 месеца след края на интервенцията. Измерването през по-дълъг период от време обаче би улеснило формирането на заключения относно устойчивостта на някои предложения (като например предложенията за работа);

- Регламентът позволява на държавите членки да разширяват по желание целевата група на ИМЗ и към млади хора над 25-годишна възраст, но под 30 години. Нито един от показателите за резултати на ИМЗ обаче не обхваща групата на 25—29-годишните, което затруднява оценката на ефективността на мерките за тази възрастова група. Въпреки че насоките на Комисията приканват настоятелно държавите членки да разработят свои собствени показатели за крайните продукти по отношение на групата между 25 и 29 години (като участници във финансирани дейности по ИМЗ), те не акцентират върху свързаните с това показатели за резултати. Сметната палата установи, че от проверените четири държави членки, които са избрали да разширят обхвата на ИМЗ (Франция, Италия, Литва и Португалия), нито една не е въвела допълнителни показатели, които да са специфични за всяка държава, а две от тях (Франция и Португалия) дори не са определили допълнителни показатели за крайните продукти, които са обхващат разширената целева група.

⁶⁰ Приложение II към Регламент (ЕС) № 1304/2013.

85

Препоръката за създаване на гаранция за младежта е официално приета от Съвета на министрите на ЕС на 22 април 2013 г. въз основа на предложение, отправено от Комисията през декември 2012 г. Документът отправя конкретни препоръки за изпълнението на тази схема както към държавите членки, така и към Комисията. По-специално, Комисията е натоварена с оценката на изготвените от държавите членки планове за изпълнение на гаранцията за младежта, така че да е възможно държавите членки да получат обратна информация при двустранните срещи в рамките на европейския семестър.

Комисията е предоставила подходяща и навременна подкрепа на държавите членки при въвеждането на схемата „Гаранция за младежта“

86

Като цяло Сметната палата заключава, че Комисията е предоставила подходяща и навременна подкрепа на държавите членки в процеса на въвеждане на гаранцията за младежта. По-специално, Комисията е изготвила насоки за разработването на схемите за гаранция за младежта през септември 2013 г., т.е. само пет месеца след приемането на препоръката на Съвета през април 2013 г. (точки 29—31).

87

Комисията е извършила подробна и навременна оценка на проектите за ПИГМ, подадени от държавите членки, и успешно е разкрила някои недостатъци. Комисията обаче не е разгледала подробно и последователно следните аспекти: ИКТ/умения за използване на цифрови технологии, взаимни задължения и взаимно обучение. Сметната палата също така установи, че не всички държави членки са представили актуализиран ПИГМ след извършената от Комисията оценка (точки 32—39).

Сметната палата разкри рискове за ефективното изпълнение на схемите „Гаранция за младежта“

88

Въз основа на извършения преглед на оценката на Комисията на ПИГМ, Сметната палата разкри редица рискове, свързани с адекватния размер на общото финансиране и естеството на „предложенията с добро качество“, както и с механизмите за мониторинг и докладване на схемата за гаранция за младежта.

За схемата „Гаранция за младежта“ не е извършена оценка на въздействието

89

Сметната палата счита, че при липсата на оценка на въздействието от страна на Комисията информацията относно потенциалните разходи за изпълнението на гаранцията за младежта в държавите членки на ЕС не е достатъчна. Освен това към момента на одита Комисията не е разполагала с детайлна информация за средствата от ЕС и националните средства, разпределени от държавите членки за различните мерки по схемата „Гаранция за младежта“, и по-специално за мерките, свързани със структурни реформи. Сметната палата счита, че поради липсата на подобна информация съществува риск общият размер на финансирането да не бъде достатъчен за изпълнение на схемата за гаранция за младежта (точки 45—57).

Заклучения и препоръки

Препоръка 1

Държавите членки следва да изготвят ясен и изчерпателен преглед на разходите за всички планирани мерки за борба с младежката безработица по схемата „Гаранция за младежта“, за да може Комисията да прецени какви са общите нужди от финансиране.

Естество на предложенията „с добро качество“

90

„Доброто качество“ на предложенията е фактор, подчертан в определението на гаранцията за младежта, който има изключително значение за предоставянето на младите хора на реална възможност да увеличат своя потенциал за заетост с оглед на устойчива и удовлетворяваща интеграция на пазара на труда, и по този начин за увеличаването на общия процент младежка заетост. Липсата на набор от изисквания за качество, които едно предложение „с добро качество“ следва да спазва, създава риск от непоследователно и неефективно изпълнение на схемите за гаранция за младежта между държавите членки или дори в рамките на една държава членка (точки 58—64).

Препоръка 2

Комисията следва да насърчи използването на набор от изисквания за качество, на които следва да отговарят работните места и позициите за стаж и професионална практика, които ще бъдат подпомагани от бюджета на ЕС. Като основа за тези изисквания може да послужат елементите за определяне на предложение с добро качество, описани в насоките на Комисията за оценка на Инициативата за младежка заетост.

Мониторинг на схемите „Гаранция за младежта“

91

Сметната палата установи също така, че все още се разработва подробна рамка за мониторинг и докладване във връзка със схемата „Гаранция за младежта“. За да е налична ясна информация за изпълнението на схемата „Гаранция за младежта“ като цяло, всички мерки следва да бъдат наблюдавани, за да се гарантира, че средствата се инвестират разумно, а мерките се изпълняват така, че да донесат реална промяна за младите хора. Това би позволило и предприемането на проактивни действия, ако стане ясно, че целевите нива не могат да бъдат достигнати. Тази информация следва да се докладва по начин, който позволява да се демонстрира успеха (или липсата на успех) на гаранцията за младежта (точки 65—84).

Препоръка 3

Комисията следва да въведе система за подробен мониторинг за схемата „Гаранция за младежта“, която да обхване както структурните реформи, така и мерките, насочени към отделни лица. Резултатите от този мониторинг следва да бъдат докладвани на Европейския парламент и на Съвета.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Henri GRETHEN — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 25 февруари 2015 г.

За Сметната палата

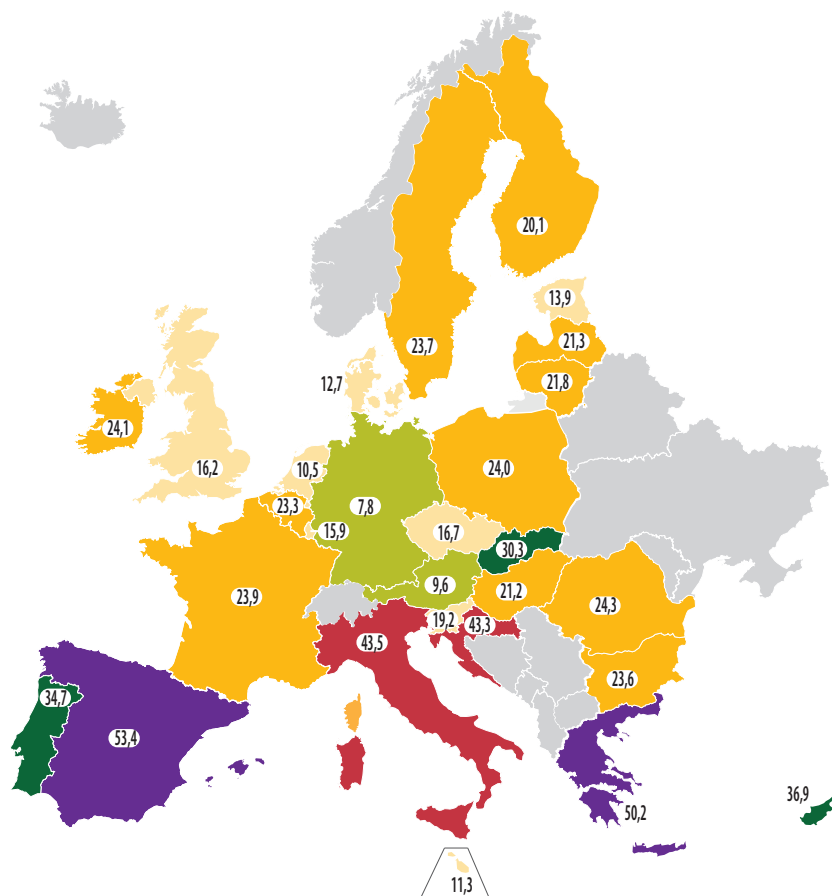


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Ниво на младежката безработица (юни 2014 г.)

Процент от работната сила
(Средна стойност за ЕС= 22 %)

- <10
- 10-20
- 20-30
- 30-40
- 40-50
- >50



Източник: Евростат.

Държави, отговарящи на условията за финансиране по ИМЗ

Държава членка	Регион(и), отговарящи на условията за финансиране по Инициативата за младежка заетост	Разпределени средства по Инициативата за младежка заетост (в евро)
Белгия	Да	42 435 070
България	Да	55 188 745
Чешка република	Да	13 599 984
Дания	Не	-
Германия	Не	-
Естония	Не	-
Ирландия	Да	68 145 419
Гърция	Да	171 517 029
Испания	Да	943 496 315
Франция	Да	310 161 402
Хърватия	Да	66 177 144
Италия	Да	567 511 248
Кипър	Да	11 572 101
Латвия	Да	29 010 639
Литва	Да	31 782 633
Люксембург	Не	-
Унгария	Да	49 765 356
Малта	Не	-
Нидерландия	Не	-
Австрия	Не	-
Полша	Да	252 437 822
Португалия	Да	160 772 169
Румъния	Да	105 994 315
Словения	Да	9 211 536
Словакия	Да	72 175 259
Финландия	Не	-
Швеция	Да	44 163 096
Обединено кралство	Да	206 098 124
ОБЩО		3 211 215 406

Оценка на Комисията на ПИГМ и предварителните условия за ИМЗ

Държави членки	Резултати от оценката на плановете за изпълнение на инициативата „Гаранция за младежта“	Предварителни условия
България	● много ограничени	● изпълнени
Чешка република	● много ограничени	● изпълнени
Гърция	● много ограничени	● изпълнени
Италия	● много ограничени	● изпълнени
Литва	● много ограничени	● изпълнени
Полша	● много ограничени	● изпълнени
Обединено кралство	● много ограничени	● изпълнени
Белгия	● частични	● изпълнени
Ирландия	● частични	● изпълнени
Испания	● частични	● изпълнени
Франция	● частични	● изпълнени
Хърватия	● частични	● изпълнени
Кипър	● частични	● не са изпълнени
Латвия	● частични	● изпълнени
Унгария	● частични	● изпълнени
Португалия	● частични	● изпълнени
Словения	● частични	● изпълнени
Словакия	● частични	● изпълнени
Швеция	● частични	● изпълнени

Бележка: Предварителните условия по ИМЗ за Румъния не бяха оценени от Комисията по време на одита.

Кратко изложение

V, първо тире

Комисията отбелязва препоръката, отправена към държавите членки, и в някои случаи ще приветства извършването на по-добър преглед на изчислените разходи за всички планирани мерки за борба с младежката безработица.

В изготвения от Комисията модел държавите членки трябваше да предоставят информация за източниците на финансиране на европейско, национално и регионално/местно равнище, източниците на финансиране от работодатели и други източници на финансиране, като по този начин държавите членки се насърчават да предоставят пълна информация за общите разходи и финансиране на схемата „Гаранция за младежта“ (включително недостига на средства).

19 от 28 държави членки предоставиха тази информация (с различна степен на детайлност).

V, второ тире

Комисията приема препоръката и я счита за частично изпълнена, по-специално чрез препоръката на Съвета относно рамка за качество на стажовете, Европейския алианс за професионална подготовка и свързаната с него декларация на Съвета и мониторинга на качеството на заетостта в рамките на европейския семестър.

Що се отнася до насърчаването на използването на изисквания за качество, Комисията ще стимулира допълнително размисъла относно предложението „с добро качество“, като бъдат взети предвид изискванията за качество, упоменати в насоките за оценка на ИМЗ. По-специално Комисията ще инициира дискусии относно концепцията за предложението „с добро качество“ в рамките на следващото заседание на националните координатори на схемата „Гаранция за младежта“, ще прикани държавите членки да обсъдят концепцията за предложението „с добро качество“ в контекста на работата на Комитета по заетостта, ще проучи възможността за вземане под внимание на предложението „с добро качество“ по линия на схемата „Гаранция за младежта“ в рамките на Програмата за взаимно обучение (ПВО) и ще предостави допълнителни насоки относно „доброто качество“ в документа с често задавани въпроси за схемата „Гаранция за младежта“.

Комисията отбелязва, че чрез последващите оценки ще бъде получена информация за качеството на предлаганите работни места, както се препоръчва в насоката за оценката на ИМЗ.

V, трето тире

Комисията приема препоръката и я счита за частично изпълнена чрез рамката от показатели, одобрена от Съвета по заетостта и социалната политика, чрез съответните договорености, предвидени в член 19 и приложения I и II към Регламента за Европейския социален фонд (ЕСФ), както и в съответните разпоредби от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР) във връзка с мониторинга и оценката при мерки, финансирани по линия на ИМЗ, и чрез ангажимента си да докладва за прилагането на схемата „Гаранция за младежта“ на Европейския парламент и на Съвета през 2016 г.

Дейностите по мониторинг ще бъдат използвани при оценката на Комисията на прилагането на схемата „Гаранция за младежта“ в рамките на следващите европейски семестри. Събраната с тях информация ще бъде използвана в доклада на Комисията от 2016 г. за прилагането на схемата „Гаранция за младежта“, който ще бъде официално представен на Европейския парламент и на Съвета по съответния ред.

Въведение

15

Комисията отбелязва, че допълнителни 11 млрд. EUR са предвидени за мерки като модернизирани на службите по заетостта и мерки за самостоятелна заетост, които също така ще подпомогнат косвено младежката заетост.

Над 26 млрд. EUR ще бъдат изразходени за образователни мерки, включително за ученето през целия живот, при което съществува вероятност младите хора да бъдат сред основните бенефициери.

Констатации и оценки

37

Комисията би искала да припомни, че работи в среда на актове с незадължителен характер въз основа на препоръка на Съвета и че въпреки че много от

Отговори на Комисията

поделементите на схемата „Гаранция за младежта“ са желателни, когато са целесъобразни, не всички от тях трябва да са включени в дадена национална схема.

Нещо повече, оценката на внесения план за изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“ (ПИГМ) бе само първата крачка в процес на непрекъснат мониторинг на прилагането на схемата „Гаранция за младежта“ в държавите членки. Комисията наблюдава прилагането на схемите за гаранция за младежта в рамките на европейския семестър. Процесът на европейския семестър обхваща широк спектър от национални политики, които са свързани с осъществяването на схема за гаранция за младежта.

37, първо тире

В контекста на европейския семестър, когато е уместно, се изтъква необходимостта от подобряване на уменията за работа с ИКТ/цифрови технологии.

37, второ тире

Комисията е на мнение, че неотчитането на връзка между неприемането на разумно предложение и безработицата или социалните помощи не ограничава непременно ефективността на дадена схема за гаранция за младежта.

В работния документ на службите на Комисията се посочва, че принципите на поемане на взаимни задължения, като например участие в активни политики за пазара на труда, могат да бъдат взети под внимание при разработването на схема за гаранция за младежта¹.

В препоръката на Съвета до принципа на поемане на взаимни задължения се прибегва в контекста на намеса на ранен етап и активизиране (препоръка 10).

При все че понятието „взаимни задължения“ може да съдържа важни ползи, то не фигура в матрицата за оценка, тъй като би било прекалено ограничително схема да се оценява от гледна точка на включването ѝ, в случай че дадена държава членка избере да не основава своята схема на нея или в случай че националните разпоредби и практики на тази държава членка не позволяват това.

¹ Работен документ на службите на Европейската комисия SWD(2012) 409 final, стр. 4.

Поради това бе даден приоритет на оценката на основните градивни елементи на схемата „Гаранция за младежта“ и на планираното наличие и обхват на предложенията.

41

В контекста на приемане на оперативна програма, съдържаща мерки, свързани с ИМЗ, трябва да съществува „стратегическа рамка на политиката за насърчаване на младежката заетост“, преди Комисията да започне да отпуска средства. Оценката на Комисията на това предварително условие (така наречените предварителни условия за ИМЗ) се основава на самооценката на държавата членка и на информацията, която се съдържа в тази самооценка. Когато държавата членка упоменава допълнителни национални стратегии за младежката заетост, различни от ПИГМ, Комисията трябваше да използва за оценката на изпълнението на предварителните условия за ИМЗ всички стратегически документи за младежката заетост, посочени от държавите членки. Въпреки това, когато оценява предварителните условия за ИМЗ, Комисията проверява съгласуваността с ПИГМ, за да съответстват инвестициите по линия на ЕСФ на целите на политиката на съответната държава членка.

42

Комисията отбелязва, че рамката за оценка за ПИГМ не е същата като за предварителните условия за ИМЗ, тъй като двата процеса се ръководят от различни цели — съответно цел на политиката (схема „Гаранция за младежта“) и съблюдаване на нормативните разпоредби (ИМЗ).

Критериите за изпълнението на предварителните условия изискват „съществуването на стратегическа рамка на политиката за насърчаване на младежката заетост, в т.ч. чрез изпълнението на схемата „Гаранция за младежта““. Подкритериите, спрямо които тази „стратегическа рамка на политиката“ следва да се оценява от службите на Комисията, също бяха определени в регламента. Те не упоменават наличието на ПИГМ и *a fortiori* положителната му оценка от Комисията.

Поради това не съществува автоматична връзка между оценката на ПИГМ, която се прави от гледна точка на политиката и спрямо препоръката за схемата „Гаранция за младежта“, и оценката на предварителните условия, свързани с ИМЗ, която се прави чрез фиксиран набор от критерии, посочени в POP.

Комисията отбелязва, че такава връзка, която щеше да направи наличието на ПИГМ правно изискване за изпълнението на предварителните условия, свързани с ИМЗ, бе предложена от Комисията, но отхвърлена от Съвета в хода на законодателния процес.

43

Комисията препраща към отговора си по точка 42. Понякога съдържащите нюанси или леко различаващи се резултати от двата процеса се обясняват с различния им макар и до известна степен взаимосвързан характер.

Подкритериите, спрямо които следва да се оценява „стратегическата рамка на политиката за насърчване на младежката заетост“, съдържат също качествени елементи, като например определянето на ключовите заинтересовани страни, включително съответните публични органи и координационните договорености с партньорите, създаването на системи за намеса на ранен етап и активизиране, както и механизмите за мониторинг. Оценката на тези качествени елементи представлява повече от чиста формалност.

Освен това, доколкото е възможно, контекстът на оценката от Комисията на изпълнението на предварителните условия за ИМЗ послужи като средство за отправяне на искане за някои изменения на ПИГМ (например при Франция).

Общ отговор на Комисията по точки 45 и 46

Комисията е съгласна и би искала да изтъкне, че инвестирането в схема за гаранция за младежта е от решаващо значение, за да може ЕС да запази потенциала си за бъдещ растеж. Осигуряването на значителна финансова подкрепа от страна на ЕС може да помогне — най-вече от Европейския социален фонд и в контекста на Инициативата за младежка заетост. Но за да бъде превърната схемата „Гаранция за младежта“ в реалност, държавите членки трябва също да третираат мерките за младежка заетост с приоритет в националните бюджети.

47

19 от 28 държави членки предоставиха информация за предвидените източници на финансиране на схемата си за гаранция за младежта (с различна степен на детайлност). В някои случаи Комисията обаче ще приветства един по-добър преглед на изчислените разходи за всички планирани мерки, макар и да осъзнава, че изчислените разходи за схема за гаранция за младежта подлежат на уговорки.

49

В препоръката за схемата „Гаранция за младежта“ не се посочва конкретно начинът, по който държавите членки ще прилагат схемата „Гаранция за младежта“, тъй като той ще зависи до голяма степен от националната ситуация (т.е. брой на младите хора, които не работят, не учат и не се обучават (NEET), и техните специфични характеристики).

Поради това въздействията ще зависят от избора на държавите членки, що се отнася до насочеността и структурата на подкрепата.

Както беше посочено в обяснителния меморандум на предложението на Комисията, то се придружава от работен документ на службите на Комисията (РДСК), в който се разяснява по-подробно какво представлява схемата „Гаранция за младежта“, разглеждат се въпроси относно разходите и ползите от такива схеми и се описват поотделно елементите, които са необходими за успешното прилагане на схемата. В приложението към РДСК са представени и съществуващите политики в подкрепа на младежката заетост в 27-те държави членки и в Хърватия, които отразяват различните отправни точки на тези държави за създаване на добре развити схеми за гаранция за младежта.

Реалните разходи за схема „Гаранция за младежта“ ще зависят също от националните обстоятелства и от начина, по който тази схема е създадена и се прилага във всяка държава членка. Поради това за всички изчислени разходи за схема „Гаранция за младежта“ важат няколко уговорки.

В това отношение примерите с Австрия, Финландия, Швеция и Обединеното кралство могат да се разглеждат като индикация за потенциалните разходи за намеренията на държавите членки, свързани с прилагането на схемата „Гаранция за младежта“.

50

Комисията препраща към отговора си по точка 15.

53

Комисията препраща към отговора си по точка 47.

54

Комисията уведоми Франция, че количествените общи цели на плана не са достатъчно ясни, и посочи, че продължават да съществуват съмнения по отношение на качествените аспекти на предложенията, които *Rôle Emploi* ще отправи към младите хора, които не работят, не учат и не се обучават, за да се съобрази със схемата „Гаранция за младежта“. Допълнителни последващи действия се предприемат в контекста на европейския семестър.

В своя ПИГМ Ирландия включи таблица, която съдържа информация за средното участие, притока на нови участници, очаквания приток на млади хора и индикативната стойност на услугите, които се предоставят на младите хора. Ирландските органи се въздържат от прогнозиране на данните за бъдещото участие до вземането на решение за средствата от националния бюджет, поради което не предоставиха данни за периода след 2014 г. Поради това бе преценено, че не е нито необходимо, нито целесъобразно да се изисква допълнителна информация от ирландските органи.

Общ отговор на Комисията по точки 55 и 56

Според Комисията най-важно бе да може да се види дали в допълнение към средствата, отпуснати от ЕС, са предвидени (достатъчно) национални ресурси. Поради това тя предостави на държавите членки модел, в който от тях се изисква да предоставят информация за наличните източници на финансиране, т.е. дали финансирането ще бъде осигурено от източници на европейско, национално, регионално/местно равнище, от работодатели и/или от други източници.

Разбивката между различните фондове на ЕС имаше второстепенно значение на този етап, тъй като оперативните програми щяха да последват скоро. Комисията бе на мнение, че подробна разбивка на източниците на финансиране от ЕС по средства от ЕСФ/ИМЗ ще бъде предоставена в рамките на съответните оперативни програми, особено като се има предвид, че неофициалните преговори между държавите членки и Комисията по финансовите планове за оперативните програми все още не бяха приключили.

57

Комисията отбелязва, че редовността на разходите по ИМЗ ще бъде подложена на проверки в рамките на обичайния процес за гаранции, при който специфичните рискове надлежно се вземат под внимание.

Общ отговор на Комисията по точки 61 и 62

Комисията е съгласна, че доброто качество има решаващо значение при прилагането на схемата „Гаранция за младежта“.

Комисията насърчава използването на набор от изисквания за качество за стажовете (чрез поръчката на Съвета относно рамка за качество на стажовете) и за професионалната практика (чрез Европейския алианс за професионална подготовка и свързаната с него декларация на Съвета). Що се отнася до работните места, Комисията проследява качеството на заетостта в рамките на европейския семестър, като обръща особено внимание на прехода от обучение към заетост и на въпросите, свързани със сегментацията на пазара на труда.

Що се отнася до качеството на заетостта на свободния пазар, Комисията е на мнение, че всяка оценка на качеството ще зависи от ситуацията на съответния пазар на труда, включително от аспекти като трудовото законодателство или настоящия икономически климат.

Комисията ще стимулира допълнително размисъла относно предложенията „с добро качество“, като бъдат взети предвид изискванията за качество, упоменати в насоките за оценка на ИМЗ. По-конкретно тя ще инициира дискусии относно концепцията за предложения „с добро качество“ в рамките на следващото заседание на националните координатори на схемата „Гаранция за младежта“, ще прикани държавите членки да обсъдят концепцията за предложение „с добро качество“ в контекста на работата на Комитета по заетостта, ще проучи възможността за вземане под внимание на предложения „с добро качество“ по линия на схемата „Гаранция за младежта“ в рамките на Програмата за взаимно обучение (ПВО) и ще предостави допълнителни насоки относно „доброто качество“ в документа с често задавани въпроси за схемата „Гаранция за младежта“.

63

Комисията препраща към общия си отговор по точки 61 и 62.

Освен това Комисията счита, че последователното прилагане на схемата „Гаранция за младежта“ и на универсален подход не е нито възможно, нито в съответствие с препоръката на Съвета, в която ясно се посочва, че схемите за гаранция за младежта следва да са съобразени с местните, регионалните и националните условия.

Въпреки това Комисията е съгласна, че ефективното прилагане на схемите за гаранция за младежта е от жизненоважно значение. Основаният на резултатите подход, който следва Комисията, има много предимства именно при оценяването на ефективността на мерките в рамките на схемите за гаранция за младежта, тъй като отчита различните ситуации на пазара на труда и това доколко дадено предложение е подходящо за конкретното лице.

В това отношение Комисията е на мнение, че като цяло дадено предложение е с добро качество, ако за лицето, което се възползва от него, то води до устойчиво участие на пазара на труда. Т.е. след това лицето не се връща към безработица или неактивност. Следователно дадено предложение „с добро качество“ може да се измерва по резултатите, до които води. Както беше посочено (вж. общия отговор по точки 61 и 62), Комисията ще стимулира допълнително размишля относно предложенията „с добро качество“.

Комисията отбелязва, че предложенията за професионална практика, стажове и продължаване на образованието, били те субсидирани — като предложенията, финансирани по линия на програми по ИМЗ/ЕСФ или по линия на национални програми — или не, вече са обхванати от стандартите за качество.

65

Комисията би искала да подчертае, че за да бъде определена обща рамка за мониторинг, бе необходим продължителен процес на постигане на консенсус. Това може да е забавило приемането на препоръката на Съвета във връзка с гаранцията за младежта в критичен момент и по този начин да е попречило на бързото изпълнение.

68

Комисията би желала да изтъкне, че резултатите от мониторинга се използват в основните документи, приемани от Европейската комисия в контекста на европейския семестър (работни документи на службите на Комисията, задълбочени прегледи, предложения за специфични за всяка държава препоръки).

Комисията обменя редовно мнения с Европейския парламент относно събитията, свързани с европейския семестър.

Освен това вследствие на заключенията от заседанието на Европейския съвет, проведено на 27-28 юни 2013 г., през 2016 г. Комисията ще докладва на Европейския парламент и на Съвета за прилагането на схемата „Гаранция за младежта“ и за изпълнението на ИМЗ.

Общ отговор на Комисията по точки 69 и 70

Комисията отбелязва, че на 3 декември 2014 г. в рамките на Комитета по заетостта бе направен втори преглед на напредъка по прилагането на схемите за гаранция за младежта в 21 държави членки и бяха формулирани заключения за всяка от прегледаните държави членки. Във връзка с тези заключения ще бъдат предприети мерки през май 2015 г. Всички прегледи на Комитета по заетостта от декември 2014 г. бяха до голяма степен съсредоточени върху схемите за гаранция за младежта по последователен начин и съгласно работните методи, които се прилагат за всички държави членки. Прегледите от май и декември 2014 г. бяха потвърдени на следващите заседания на Съвета по заетостта и социалната политика, посветени на младежката безработица и на схемата „Гаранция за младежта“.

71

На 22 септември 2014 г. Комитетът по заетостта одобри рамката от показатели за мониторинг на схемата „Гаранция за младежта“. През декември 2014 г. Съветът по заетостта и социалната политика одобри основните послания на Комитета по заетостта във връзка с рамката от показатели за мониторинг на схемата „Гаранция за младежта“, с които се призовава за твърд политически ангажимент за преодоляване на съществуващите пречки пред събирането на данни и за осигуряване на надеждна система за мониторинг на схемата „Гаранция за младежта“ на европейско и национално равнище въз основа на предложената рамка.

Вж. също отговора на Комисията по точка 65.

72

Комисията е съгласна, че е необходима постоянна ангажираност от страна на държавите членки. През октомври 2014 г. групата по показателите на Комитета по заетостта започна пилотно събиране на данни за схемата „Гаранция за младежта“. Целта беше да бъде изпробвана предложената методология за редовно събиране на административни данни за мониторинга на прилагането на схемата „Гаранция за младежта“ и да бъдат разгледани пречките, пред които са изправени държавите членки, и начинът, по който те могат да бъдат преодолені с оглед на започването на редовното събиране на данни през юни 2015 г. До 18 февруари всички освен три държави членки са изпратили своите коментари. Очаква се скоро да бъдат получени останалите коментари.

73

Прочитът на таблицата за отчитане на основните показатели за заетостта и на основните социални показатели се допълва с допълнителната информация, извлечена от, наред с друго, мониторинга на резултатите в областта на заетостта (МРЗ), и с оценката на мерките на политиката, предприети от държавите членки.

Общ отговор на Комисията по точки 74—76

Комисията подчертава, че формулирането и приемането на специфични препоръки за всяка държава е преди всичко политически процес, при който въз основа на специфичен за всяка държава анализ в работните документи на службите на Комисията Комисията отправя предложение, което след това се разглежда посредством процес на многостранен надзор в рамките на комитетите и на групите на Съвета и впоследствие се одобрява от Европейския съвет.

В предложенията на Комисията за специфични препоръки за всяка държава се вземат под внимание особеностите на положението във всяка държава.

Каре 7

Комисията счита, че в препоръките за Литва и Италия са взети надлежно предвид особеностите на положението във всяка от тези държави.

77

Комисията отбелязва, че като цяло процесът на семестъра води в средносрочен план до значителни усилия за реформи в държавите членки.

80

Комисията счита, че представените от държавите членки ПИГМ в повечето случаи вече съдържат полезен общ преглед на всички мерки, предприети във връзка със схемата „Гаранция за младежта“.

Освен това Комисията е създавала система за мониторинг за схемата „Гаранция за младежта“. Структурните реформи се проследяват посредством европейския семестър, включително от Комитета по заетостта. Мерките, насочени към отделни лица, ще бъдат проследявани както чрез рамката от показатели за мониторинг на схемата „Гаранция за младежта“, така и — при мерки, финансирани по линия на ИМЗ, чрез съответните договорености, предвидени в член 19 и приложения I и II към Регламента за ЕСФ и в съответните разпоредби от POP, свързани с мониторинга и оценката.

84

Показателите за ИМЗ в приложение II към Регламента за ЕСФ са замислени така, че да следват възможно най-точно общите показатели в приложение I към Регламента за ЕСФ. Същевременно те отразяват специфичния характер на ИМЗ.

84, първо тире

За да се гарантира постигането на качествен резултат по отношение на предоставеното финансиране (по ИМЗ), Комисията счита, че е добре да се измерват цялостните резултати във връзка с промяната в статуса на дадено лице — а именно, че от лице, което не работи, не учи и не се обучава към момента на включване в дейността, статусът на това лице потенциално се е променил след получаване на подкрепа по линия на ИМЗ.

Схемата „Гаранция за младежта“ има свои изисквания за мониторинг, които ще позволят да бъдат проследявани видовете предложения, предоставяни по схемата от 2016 г. нататък.

84, второ тире

Показателите за ИМЗ следват логиката и модела на общите показатели на ЕСФ.

Последващият мониторинг на бивши участници в мерки по ИМЗ представлява допълнителна тежест за участниците и административните ресурси. За някои от мерките такъв обширен задължителен мониторинг може да бъде сметен за скъп и прекомерен. Наблюдаваните ефекти след продължителен период от време също намаляват причинно-следствената връзка между констатациите и интервенциите, което намалява добавената стойност от тези констатации.

Въпреки това държавите членки могат да решат, в допълнение към задължителния мониторинг, да имат допълнителни по-дългосрочни показатели, например за провеждане на повторно проучване след 6 месеца. Също така държавите членки са задължени да извършват оценки на въздействието, които ще позволят по-добро опознаване на дългосрочните ефекти от интервенциите, като например разликите в доходите за следващата година и сходни показатели в допълнение към показателите, представени в приложение II.

84, трето тире

Когато държава членка е посочила в своята оперативна програма, че възнамерява да разшири целевата група до под 30 години, Комисията е изисквала от държавата членка да включи допълнителни специфични за програмата показатели, с които да бъде обхваната възрастовата група 25—29 години.

Показателите за резултатите не са свързани с възрастта като такива и не обхващат възрастови групи, като например възрастовата група 15-18 години и т.н. Комисията изисква от държавите членки обаче да включат специфични за програмата показатели за резултатите за възрастовата група 25-29 години по ИМЗ, ако решат да насочат усилията си към тази група. Съвместно с показателите за резултатите за ИМЗ в приложение II тези показатели ще позволят да се оценява ефективността на интервенциите.

Заклучения и препоръки

87

Вж. отговора на Комисията по точка 37.

89

Комисията препраща към отговора си по точка 47.

Комисията отбелязва, че в препоръката на Съвета не се предвижда конкретен начин, по който държавите членки да прилагат схемата „Гаранция за младежта“ (т.е. заетост, продължаване на образованието, професионална практика или стаж), тъй като този начин ще зависи от националната ситуация (т.е. от броя на младите хора, които не работят, не учат и не се обучават, от тяхната структура). Насочването и проектирането на конкретната подкрепа оказва въздействие върху разходите и ползите и затруднява предварителното изчисляване на разходите и ползите, свързани с всички потенциални варианти.

Комисията е съгласна обаче, че може да съществува риск общото финансиране да не бъде достатъчно за прилагане на схемите за гаранция за младежта, и насърчи държавите членки да третират с приоритет мерките за младежка заетост в националните си бюджети.

Следва също да се припомни, че подкрепата със средства на ЕС за схемата „Гаранция за младежта“ надхвърля преките мерки по ИМЗ и по ЕСФ, предназначени за мерки за обучение и заетост на младите хора. ЕСФ подкрепя също модернизирането на услугите, свързани с пазара на труда, самостоятелната заетост, образованието и мерките за социално приобщаване, които отчасти също подкрепят младежката заетост от гледна точка на структурната реформа.

Препоръка 1

Комисията отбелязва препоръката, отправена към държавите членки, и в някои случаи ще приветства извършването на по-добър преглед на изчислените разходи за всички планирани мерки за борба с младежката безработица.

В изготвения от Комисията модел държавите членки трябваше да предоставят информация за източниците на финансиране на европейско, национално и регионално/местно равнище, източниците на финансиране от работодатели и други източници на финансиране, като по този начин държавите членки се насърчават да предоставят пълна информация за общите разходи и финансиране на схемата „Гаранция за младежта“ (включително недостига на средства).

19 от 28 държави членки предоставиха тази информация (с различна степен на детайлност).

90

Комисията счита, че последователното прилагане на схемата „Гаранция за младежта“ и на универсален подход не е нито възможно, нито в съответствие с препоръката на Съвета, в която ясно се посочва, че схемите за гаранция за младежта следва да са съобразени с местните, регионалните и националните условия.

Комисията е съгласна, че ефективното прилагане на схемите за гаранция за младежта е от жизненоважно значение. Основаният на резултатите подход, който следва Комисията, има много предимства именно при оценяването на ефективността на мерките в рамките на схемите за гаранция за младежта, тъй като отчита различните ситуации на пазара на труда и това доколко дадено предложение е подходящо за конкретното лице.

В това отношение Комисията е на мнение, че като цяло дадено предложение е с добро качество, ако за лицето, което се възползва от него, то води до устойчиво участие на пазара на труда. Т.е. след това лице не се връща към безработица или неактивност. Следователно дадено предложение „с добро качество“ може да се измерва по резултатите, до които води.

Комисията отбелязва, че предложенията за професионална практика, стажове и продължаване на образованието, били те субсидирани — като предложенията, финансирани по линия на програми по ИМЗ/ЕСФ или по линия на национални програми — или не, вече са обхванати от стандартите за качество.

В това отношение Комисията насърчава използването на набор от изисквания за качество за стажовете (чрез препоръката на Съвета относно рамка за качество на стажовете) и за професионалната практика (чрез Европейския алианс за професионална подготовка и свързаната с него декларация на Съвета). Що се отнася до работните места, Комисията проследява качеството на заетостта в рамките на европейския семестър, като обръща особено внимание на прехода от обучение към заетост и на въпросите, свързани със сегментацията на пазара на труда.

Що се отнася до качеството на заетостта на свободния пазар, Комисията отбелязва, че всяка оценка на качеството ще зависи от ситуацията на съответния пазар на труда, включително от аспекти като трудовото законодателство или настоящия икономически климат.

Препоръка 2

Комисията приема препоръката и я счита за частично изпълнена, по-специално чрез препоръката на Съвета относно рамка за качество на стажовете, Европейския алианс за професионална подготовка и свързаната с него декларация на Съвета и мониторинга на качеството на заетостта в рамките на европейския семестър.

Що се отнася до насърчаването на използването на изисквания за качество, Комисията ще стимулира допълнително размисъла относно предложенията „с добро качество“, като бъдат взети предвид изискванията за качество, упоменати в насоките за оценка на ИМЗ. По-специално Комисията ще инициира дискусии относно концепцията за предложения „с добро качество“ в рамките на следващото заседание на националните координатори на схемата „Гаранция за младежта“, ще прикани държавите членки да обсъдят концепцията за предложение „с добро качество“ в контекста на работата на Комитета по заетостта, ще проучи възможността за вземане под внимание на предложението „с добро качество“ по линия на схемата „Гаранция за младежта“ в рамките на Програмата за взаимно обучение (ПВО) и ще предостави допълнителни насоки относно „доброто качество“ в документа с често задавани въпроси за схемата „Гаранция за младежта“.

Комисията отбелязва, че чрез последващите оценки ще бъде получена информация за качеството на предлаганите работни места, както се препоръчва в насоката за оценката на ИМЗ.

91

Комисията проследява прилагането на схемата „Гаранция за младежта“ в рамките на европейския семестър, включително чрез двустранни срещи с държавите членки и чрез мисии за установяване на факти.

Благодарение на членството си в Комитета по заетостта (ЕМСО) — по време на подготовката на обсъжданията в рамките на Съвета — Комисията допринесе също за многостранното наблюдение на прилагането на схемата „Гаранция за младежта“. В това отношение Комитетът по заетостта проведе специални прегледи на многостранното наблюдение — веднъж през 2013 г. и два пъти през 2014 г. Прегледите от май и декември 2014 г. бяха потвърдени на следващите заседания на Съвета по заетостта и социалната политика, посветени на младежката безработица и на схемата „Гаранция за младежта“.

Когато е целесъобразно, Комисията предлага препоръки, които са специфични за всяка държава членка. Заключениета от многостранните прегледи на Комитета по заетостта се вземат под внимание при окончателните преговори по специфичните препоръки за всяка държава.

На 22 септември 2014 г. Комитетът по заетостта одобри рамка от показатели за мониторинг на схемата „Гаранция за младежта“, която се основава на макроикономически показатели, показатели за изпълнението и показатели за последващите мерки, които, взети заедно, ще имат за цел да осигурят цялостен поглед върху въздействието на схемите за гаранция за младежта върху положението на младите хора на пазара на труда в цяла Европа. Административните данни, които са необходими за показателите за изпълнението, понастоящем се тестват чрез пилотно събиране на данни в 28-те държави членки, като е предвидено редовното събиране на данни да започне през 2015 г. На 11 декември 2014 г. в рамките на Съвета по заетостта и социалната политика бяха одобрени основните послания относно рамката от показатели, в които се подчертава политическата ангажираност на държавите членки да предоставят необходимите данни.

Мерките, насочени към отделни лица, ще бъдат проследявани както чрез рамката от показатели за мониторинг на схемата „Гаранция за младежта“, така и — при мерки, финансирани по линия на ИМЗ, чрез съответните договорености, предвидени в член 19 и приложения I и II към Регламента за ЕСФ и в съответните разпоредби от POP, свързани с мониторинга и оценката. Специално по отношение на ИМЗ Комисията създаде рамка за мониторинг на дейностите по ИМЗ, извършвани в рамките на схемата „Гаранция за младежта“, като определи общи показатели в Регламента за ЕСФ.

Препоръка 3

Комисията приема препоръката и я счита за частично изпълнена чрез рамката от показатели, одобрена от Съвета по заетостта и социалната политика, чрез съответните договорености, предвидени в член 19 и приложения I и II към Регламента за ЕСФ, както и в съответните разпоредби от POP във връзка с мониторинга и оценката при мерки, финансирани по линия на ИМЗ, и чрез ангажимента си да докладва за прилагането на схемата „Гаранция за младежта“ на Европейския парламент и на Съвета през 2016 г.

Дейностите по мониторинг ще бъдат използвани при оценката на Комисията на прилагането на схемата „Гаранция за младежта“ в рамките на следващите европейски семестри. Събраната с тях информация ще бъде използвана в доклада на Комисията от 2016 г. за прилагането на схемата „Гаранция за младежта“, който ще бъде официално представен на Европейския парламент и на Съвета по съответния ред.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Младежката безработица е сериозно предизвикателство, пред което са изправени държавите членки в целия ЕС. Ето защо през 2013 г. Европейският съвет лансира инициативата „Гаранция за младежта“. По тази схема всички млади хора на възраст до 25 години следва да получат предложение „с добро качество“ за започване на работа, за включване във форма на продължаващо образование или за професионална практика или провеждане на стаж в рамките на четири месеца, след като са напуснали системата на официалното образование или са останали без работа. Схемата се финансира от бюджета на ЕС, като е необходимо и допълнително финансиране с национални средства. В този доклад Сметната палата разгледа дали Комисията е предоставила навременна и адаптирана подкрепа на държавите членки при разработването на техните планове за изпълнение на схемата „Гаранция за младежта“. Освен това Сметната палата анализира дали могат да бъдат установени потенциалните рискове пред ефективното изпълнение на схемата.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации