



POLITIKA ZAPOSLOVANJA

Eden glavnih ciljev strategije Evropa 2020 je ustvarjanje več in boljših delovnih mest. Evropska strategija zaposlovanja s procesom spremljanja in z njim povezanimi instrumenti financiranja prispeva k „mehkemu usklajevanju“. Čeprav so za zaposlovanje in socialno politiko odgovorne predvsem nacionalne vlade, se na nekaterih področjih upošteva pravo EU.

PРАВNA PODLAGA

Člen 3(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) ter člani od 8 do 10, od 145 do 150, od 156 do 159 in od 162 do 164 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

CILJI

Med pomembna načela, cilje in dejavnosti, navedene v PDEU, spada spodbujanje visoke stopnje zaposlenosti z razvijanjem usklajene strategije, in to predvsem za zagotavljanje kvalificirane, usposobljene in prilagodljive delovne sile in trgov dela, ki se odzivajo na gospodarske spremembe. V skladu s horizontalno klavzulo v členu 9 PDEU bi bilo treba pri opredeljevanju in izvajanju politik in dejavnosti Unije upoštevati cilj visoke stopnje zaposlenosti.

DOSEŽKI

A. Od začetkov (od 50. do 90. let prejšnjega stoletja) do strategije Evropa 2020

Delavci so bili v Evropski skupnosti za premog in jeklo že v 50. letih prejšnjega stoletja upravičeni do tako imenovane pomoči za prilagoditev. Namenjena je bila delavcem v sektorju premoga in jekla, katerih delovna mesta so bila ogrožena zaradi prestrukturiranja industrije. Evropski socialni sklad (ESS) ([2.3.2.](#)), ustanovljen v zgodnjih 60. letih prejšnjega stoletja, je bil glavno orožje v boju proti brezposelnosti.

Akcijski programi za zaposlovanje, osredotočeni na posamezne ciljne skupine, in nekaj sistemov za spremljanje in dokumentiranje je bilo ustanovljenih v 80. in začetku 90. let prejšnjega stoletja.

V razmerah visoke brezposelnosti v večini držav EU je bela knjiga o rasti, konkurenčnosti in zaposlovanju (1993) sprožila razpravo o evropski gospodarski strategiji in strategiji zaposlovanja ter vprašanje zaposlovanja prvič postavila na vrh agende EU.

Z vključitvijo novega poglavja o zaposlovanju v Amsterdamsko pogodbo, ki je začela veljati maja 1999, je bila postavljena podlaga za uvedbo evropske strategije



zaposlovanja, na osnovi te pogodbe pa je bil ustanovljen tudi stalni Odbor za zaposlovanje s svetovalnim statusom, ki naj bi pripomogel k usklajevanju med državami članicami glede politike zaposlovanja in trga dela. Vseeno politika zaposlovanja ostaja predvsem v pristojnosti držav članic. Z zapisom socialnega protokola v pogodbo se je povečalo vključevanje socialnih partnerjev ([2.3.7. Socialni dialog](#)).

Na izrednem vrhunskem srečanju o delovnih mestih novembra 1997 v Luxembourg sta bili uvedeni evropska strategija zaposlovanja in odprta metoda usklajevanja, imenovana luxembourški proces – gre za letni cikel usklajevanja in spremljanja nacionalnih politik zaposlovanja, ki temelji na zavezi držav članic, da bodo določile skupne cilje.

Z evropsko strategijo zaposlovanja je bilo zaposlovanje prvič postavljeno ob bok makroekonomskima ciljema rasti in stabilnosti.

Evropski svet v Lizboni je leta 2000 za Evropsko unijo določil nov strateški cilj, in sicer postati najbolj konkurenčna in dinamična na znanju temelječa družba na svetu, pri čemer je polno zaposlenost opredelil kot najpomembnejši cilj politike zaposlovanja in socialne politike ter določil konkretne cilje, ki bi jih bilo treba doseči do leta 2010 (lizbonska strategija).

Strategija zaposlovanja je bila pregledana leta 2002 in je ponovno zaživela leta 2005 s poudarkom na rasti in delovnih mestih. Za poenostavitev in racionalizacijo postopkov je bil uveden večletni okvir (prvi cikel je potekal od leta 2005 do leta 2008) in smernice za zaposlovanje so bile vključene v širše smernice gospodarske politike.

Po finančni krizi je bila leta 2010 sprejeta strategija Evropa 2020 skupaj z uvedbo evropskega semestra kot mehanizma za usklajevanje finančne in gospodarske politike.

Ta desetletna strategija za delovna mesta ter pametno, trajnostno in vključujočo rast je prvič opredelila nekatere glavne cilje, ki vključujejo:

- trg dela: do leta 2020 na trgu dela povečati udeležbo oseb, starih od 20 do 64 let, na 75 %;
- socialno vključenost in boj proti revščini: najmanj 20 milijonov ljudi obvarovati pred tveganjem revščine in izključenosti;
- izboljšanje kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja: zmanjšati osip v šolah na 10 % (s 15 %) in v starostni skupini od 30 do 34 let povečati delež tistih z zaključenim terciarnim ali enakovrednim izobraževanjem na vsaj 40 % (z 31 %).

Države članice so morale vseh pet glavnih ciljev pretvoriti v nacionalne cilje, ob tem pa upoštevati svoj relativni izhodiščni položaj in nacionalne okoliščine.

Cikel spremljanja politik zaposlovanja vključuje te elemente:

- smernice za zaposlovanje, ki jih oblikuje Komisija in sprejme Svet;
- skupno poročilo o zaposlovanju, ki ga objavi Komisija in sprejme Svet;
- načrte nacionalnega programa reform;
- poročila o državah in priporočila za posamezne države, ki jih oblikuje Komisija, nato pa sprejme Svet.



Smernice za zaposlovanje (člen 148 PDEU) predstavljajo strateške cilje za nacionalne politike zaposlovanja in vsebujejo politične prednostne naloge na področjih zaposlovanja, izobraževanja in socialne vključenosti. Združujejo prednostne naloge politike z nekaj stalnimi ključnimi elementi. Štiri smernice za zaposlovanje so del 10 integriranih smernic, ki vključujejo tudi šest širših smernic gospodarske politike (člen 121 PDEU).

Leta 2018 so bile smernice za zaposlovanje usklajene z načeli evropskega stebra socialnih pravic (2.3.1. Socialna politika in politika zaposlovanja: splošna načela). V soglasju z Evropskim parlamentom so se ohranile za leto 2019. Najnovejše smernice (2020) vključujejo štiri razsežnosti letne strategije za trajnostno rast, zlasti njeno trajnostno razsežnost, kar odraža sporočilo Komisije z januarja 2020 z naslovom „Močnejša socialna Evropa za pravičen prehod“ in vključuje cilje OZN za trajnostni razvoj. Osredotočajo se na štiri področja:

- povečanje povpraševanja po delovni sili (ustvarjanje delovnih mest, obdavčitev dela, določanje plač);
- krepitev delovne sile ter izboljšanje dostopa do zaposlitve, spretnosti in kompetenc;
- izboljšanje delovanja trgov dela in učinkovitosti socialnega dialoga;
- spodbujanje enakih možnosti za vse, krepitev socialne vključenosti in boj proti revščini.

B. Zavezujoči pravni akti – pravo EU

Na podlagi določb Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki se nanašajo na področja zaposlovanja in socialnih zadev, so bile sprejete številne direktive, uredbe in sklepi za zagotovitev minimalnih standardov v državah članicah EU na naslednjih področjih:

- zdravje in varnost pri delu: splošne in posebne pravice in obveznosti, delovna oprema, posebna tveganja, npr. nevarne snovi, rakotvorne snovi (2.3.5. Zdravje in varnost pri delu);
- enake možnosti za ženske in moške: enako obravnavanje na delovnem mestu, nosečnost, porodniški dopust, starševski dopust (2.3.9. Boj proti revščini, socialni izključenosti in diskriminaciji);
- varstvo pred diskriminacijo na podlagi spola, rase, vere, starosti, invalidnosti in spolne usmerjenosti (2.3.9. Boj proti revščini, socialni izključenosti in diskriminaciji);
- delovni pogoji: delo s krajšim delovnim časom, pogodbe za določen čas, delovni čas, zaposlovanje mladih, obveščanje zaposlenih in posvetovanje z njimi (2.3.6. Pravica delavcev do obveščeni, posvetovanja in soodločanja; 2.3.7. Socialni dialog);
- podporne službe: Sklep št. 573/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o boljšem sodelovanju med javnimi zavodi za zaposlovanje je bil novembra 2020 podaljšán za nadaljnjih sedem let (2021–2027).



Poleg tega pravo EU podpira temeljne svoboščine, ki urejajo gibanje oseb ter pretok storitev in kapitala v EU (enotni trg):

- prosto gibanje delavcev: enaka obravnava, dostop do socialnih prejemkov ([2.1.5. Prosti pretok delavcev](#));
- napotitev delavcev: trajanje, plača, zajeti sektorji ([2.1.13. Napotitev delavcev](#)).

C. Koordinacija prek priporočil in drugih pobud politike:

Poleg zgoraj navedenega „trdega prava“ pomagajo koordinacijo med državami članicami EU povečati dodatni ukrepi „mehkega prava“. Slednji zajemajo priporočila Sveta, ki so nezavezujoči pravni akti, in druge politične pobude, ki jih izda Komisija. Ti lahko imajo velik vpliv, če so dobro pripravljene, podprte in se spremljajo na ravni EU. Med pomembnimi pobudami politike EU so na primer:

- priporočilo Sveta o vzpostavitvi evropskega jamstva za mlade (april 2013), s katerim naj bi se zagotovilo, da bodo vsi mladi do 25. leta starosti v štirih mesecih po izgubi zaposlitve ali koncu formalnega izobraževanja prejeli kakovostno ponudbo zaposlitve, nadaljnjega izobraževanja, vajeništva ali pripravništva; V resoluciji, sprejeti 8. oktobra, je Parlament izrazil željo, da bi jamstvo za mlade postalo zavezujoče;
- evropsko zavezništvo za vajeništvo (vedeno julija 2013);
- priporočilo Sveta o okviru za kakovost pripravništev (marec 2014);
- priporočilo Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela (februar 2016);
- evropska solidarnostna enota (2016) za mlade, ki se osredotoča na pomoč v primeru naravnih nesreč ali obravnavanje socialnih težav v skupnostih;
- program znanj in spretnosti za Evropo (junij 2016). Ta sveženj politik združuje 10 ključnih ukrepov, da bi se državljanom zagotovila znanja in spretnosti, pomembna za trg dela. Komisija je julija 2020 na podlagi programa znanj in spretnosti iz leta 2016 predstavila nov petletni načrt za pomoč posameznikom in podjetjem pri razvoju več in boljših znanj in spretnosti. Vsebuje 12 ukrepov, osredotočenih na znanja in spretnosti za delovna mesta, s katerimi naj bi po vsej Evropi zagotovili uresničitev pravice do usposabljanja in vseživljenjskega učenja.

Za izboljšanje delovnih pogojev, vključno s socialno zaščito in pravično mobilnostjo, so novembra 2017 vse tri institucije EU v skupni razglasitvi podprle evropski socialni steber ([2.3.1. Socialna politika in politika zaposlovanja: splošna načela](#)).

Maja 2020 je bil kot odziv na izbruh bolezni covid-19 ter njegove socialne in gospodarske posledice vzpostavljen nov evropski instrument za začasno podporo zmanjševanju tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE). Državam članicam zagotavlja finančno pomoč za zaščito delovnih mest in delavcev s programi skrajšanega delovnega časa ali podobnimi ukrepi.



D. Podpora za instrumente financiranja EU

Več programov financiranja EU podpira razvoj, ukrepe in krepitev zmogljivosti v državah članicah:

- Evropski socialni sklad (ESS) podpira številne pobude v državah članicah. Poleg tega se je Evropski svet februarja 2013 dogovoril o ustanovitvi pobude za zaposlovanje mladih, namenjene mladim med 15. in 24. letom, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo, in sicer v regijah, ki jih je brezposelnost posebej močno prizadela ([2.3.2.](#) Evropski socialni sklad);
- program EU za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI), ki sta ga sprejela Parlament in Svet, povezuje tri programe (PROGRESS – program za zaposlovanje in socialno solidarnost; EURES – evropsko službo za zaposlovanje; ter mikrofinanciranje in socialno podjetništvo);
- Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji (ESPG) podpira ljudi, ki so izgubili zaposlitev zaradi strukturnih sprememb v svetovnih trgovinskih tokovih.

Komisija je maja 2018 sprejela predlog, ki ureja podporo za Evropski socialni sklad plus (ESS+) za obdobje 2021–2027. ESS+ združuje več skladov in programov, zlasti ESS, pobudo za zaposlovanje mladih in program EaSI. ESS+ in Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji se bosta dopolnjevala, saj bo ESS+ podpiral preventivne in vnaprejšnje ukrepe, medtem ko bo Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji reaktivni sklad za izredne razmere zunaj večletnega finančnega okvira.

Komisija je maja 2020 predlagala obsežen načrt za oživitev gospodarstva za Evropo, ki spreminja prvotni predlog o ESS+. Cilj novega načrta je odpraviti gospodarsko in socialno škodo, ki jo je povzročila pandemija covid-19, zlasti z zaščito in ustvarjanjem delovnih mest ([2.3.2.](#) Evropski socialni sklad).

Komisija je za pomoč državam članicam pri financiranju njihovega kriznega odzivanja na covid-19 vzpostavila tudi naložbeno pobudo v odziv na koronavirus (CRII). Sredstva bodo namenjena zdravstvenim sistemom, malim in srednjim podjetjem, trgov delu in drugim ranljivim delom gospodarstev držav EU.

Poleg tega je Komisija za financiranje instrumenta SURE izdala socialne obveznice SURE.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Vloga Parlamenta na tem področju se je razvijala postopoma. Odkar velja Amsterdamska pogodba, se je treba o smernicah za zaposlovanje posvetovati s Parlamentom, preden jih Svet sprejme. Poleg tega je odprta metoda usklajevanja okrepila vlogo parlamentov – ne le Evropskega, temveč tudi nacionalnih parlamentov, ki morajo biti vključeni v določanje in doseganje nacionalnih ciljev.

Parlament je odločno podprl strategijo Evropa 2020. Številne pobude za boj proti brezposelnosti mladih, na primer program jamstva za mlade in minimalni standardi za pripravništva, izvirajo prav iz njegovih predlogov konkretnih, praktičnih ukrepov. Parlament vse od leta 2010 odločno podpira oblikovanje programa jamstva za mlade in spremlja njegovo izvajanje. V resoluciji z dne 17. julija 2014 je pozval k oblikovanju



pravnega okvira EU, s katerim bi se uvedli minimalni standardi za izvajanje jamstva za mlade in ki bi zajemal kakovostno vajeništvo, pri čemer bi morali ti standardi zaobjeti tudi mlade med 25. in 30. letom. V resoluciji o naslednjem dolgoročnem proračunu EU, sprejeti leta 2018, je Parlament pozval k znatnemu povečanju sredstev za izvajanje pobude za zaposlovanje mladih. Poleg tega je v resoluciji z dne 29. oktobra 2015 podprl pristop, sprejet v priporočilu o dolgotrajni brezposelnosti. Nedavno intenzivno delo Parlamenta za razvoj znanj in spretnosti je vplivalo na oblikovanje novega programa znanj in spretnosti za Evropo, ki ga je Komisija sprejela junija 2016.

Resolucija Parlamenta z dne 13. marca 2019 o evropskem semestru poudarja, da so socialni cilji in zaveze EU enako pomembni kot njeni gospodarski cilji.

Od izbruha bolezni covid-19 si Parlament prizadeva ublažiti negativne posledice krize, zlasti na trgu dela. Poslanci so v resoluciji o smernicah EU za zaposlovanje, sprejeti 10. julija 2020, pozvali k sprejetju korenitih ukrepov za ublažitev šoka, ki ga je povzročila pandemija, zlasti k spremembi prihodnjih smernic zaradi nastalih razmer, in k nujnemu ukrepanju proti brezposelnosti mladih, tako da se izboljša jamstvo za mlade.

[Regina Konle-Seidl / Zahra Boudalaoui-Buresi](#)
12/2020

