



СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА ПО ЗАЕТОСТТА: ОБЩИ ПРИНЦИПИ

Европейската интеграция доведе до значително социално развитие през годините. Важен етап беше отбелязан през 2017 г., когато Парламентът, Съветът и Комисията обявиха Европейския стълб на социалните права и потвърдиха ангажимента си за осигуряване на по-добри условия на живот и труд в целия ЕС. В свързания с това план за действие от 2021 г. се определят конкретни инициативи за превръщането на този ангажимент в реалност.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и членове 9, 10, 19, 45 – 48 и 145 – 161 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

ЦЕЛИ

Член 3 от ДЕС определя, че Съюзът има задължението да се стреми към пълна заетост и социален прогрес. Насърчаване на заетостта, подобряване на условията на живот и труд, подходяща социална закрила, диалог между ръководството и другите членове на персонала, развитие на човешките ресурси с оглед високо и устойчиво равнище на заетост и борба срещу социалното изключване са общите цели на Европейския съюз и неговите държави членки в социалната област и в областта на заетостта съгласно член 151 от ДФЕС.

ПОСТИЖЕНИЯ

А. От Договора от Рим до Договора от Маастрихт

За да могат работниците и техните семейства изцяло да се възползват от правото на свободно движение и търсене на работа на общия пазар, Договорът от Рим (Договор за ЕИО, 1957 г.) предвижда координиране на системите за социално осигуряване на държавите членки. В него е заложен принципът на равно заплащане за мъжете и жените, който Съдът на ЕС е признал за пряко приложим, и се предвижда създаването на Европейски социален фонд (ЕСФ) (2.3.2).

Единният европейски акт (СЕО, 1986 г.) въведе нови области на политиката с гласуване с квалифицирано мнозинство, включително здравословни и безопасни условия на труд, социален диалог между организациите на работодателите и профсъюзите и икономическо и социално сближаване.



Увеличи се консенсусът относно нуждата да се обърне повече внимание на социалните фактори във връзка с доизграждането на вътрешния пазар. След дълги обсъждания на срещата на високо равнище в Страсбург през декември 1989 г. се прие Хартата на Общността за основните социални права на работниците (Социална харта) от държавните и правителствените ръководители на 11 държави членки, като Обединеното кралство не участва.

Б. От Договора от Амстердам до Договора от Лисабон

Неудобното положение на двойно правно основание, предизвикано от неучастието на Обединеното кралство, най-накрая беше преодоляно с подписването на Договора от Амстердам (1997 г.), когато всички държави членки, включително Обединеното кралство, се споразумяха да включат Споразумението за социална политика в текста, който по-късно ще се превърне в ДФЕС (членове 151—161). В член 153 процедурата на съвместно вземане на решение замени процедурата на сътрудничество и също беше разширена с разпоредби, свързани с Европейския социален фонд (ЕСФ) (2.3.2), свободното движение на работници и социалното осигуряване за работници мигранти в Общността (2.3.4). В новия член 19 на Съвета се дава възможност „да приема необходимите мерки за борба с дискриминацията, основана на различията в пола, расата или етническия произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация“. На тази основа скоро след това бяха приети две директиви: Директива 2000/43/ЕО относно равното третиране на лица без разлика на расата или етническия произход и Директива 2000/78/ЕО за създаването на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите.

Договорът от Амстердам включва към целите на ЕС и насърчаването на високо равнище на заетост и прехвърля на Общността отговорността за поддържане и допълване на дейностите на държавите членки в тази област, включително чрез разработване на „съгласувана стратегия“, по-конкретно Европейската стратегия по заетостта (ЕСЗ) (членове 145-150 от ДФЕС), на базата на отворен метод на координация (2.3.3).

През 2000 г. по време на Срещата на високо равнище в Ница беше също така приета Хартата на основните права на ЕС. Освен това бяха създадени **Комитет по заетостта**, който функционира в рамките на политиката на ЕСЗ, и Комитет за социална закрила, които да насърчават сътрудничеството в политиките в областта на заетостта и социалната закрила между държавите членки и Комисията (член 160 от ДФЕС), но всички предложения за разширяване на процедурата на съвместно вземане на решение бяха отхвърлени.

В светлината на средносрочния преглед на Лисабонската стратегия през 2005 г. насоките за заетостта, приети в рамките на ЕСЗ, бяха включени в интегрираните насоки за растеж и работни места.

През 2007 г. беше създаден Европейският фонд за приспособяване към глобализацията, за да се осигури подкрепа за работници, съкратени поради промяна на тенденции в световната търговия (2.3.2).



Договорът от Лисабон от 2007 г. позволи постигането на по-нататъшен напредък в консолидирането на социалното измерение на европейската интеграция. ДЕС вече изтъква социалните цели на ЕС, в това число пълната заетост и солидарността между поколенията (член 3). Член 6 признава на Хартата на основните права същата обвързваща сила като тази на Договорите. В самата Харта се признават т.нар. „права на солидарност“ като правото на работниците на информиране и консултиране, както и правото на колективно договаряне и на справедливи и равни условия на труд, на социална сигурност и социално подпомагане. В ДФЕС беше въведена хоризонтална социална клауза, изискваща ЕС да изпълнява гореспоменатите социални цели при определянето и осъществяването на другите си политики и дейности (член 9).

В. Развитие след Договора от Лисабон

Приета през 2010 г. в контекста на финансовата и икономическа криза, стратегията „Европа 2020“ определи приобщаващия растеж – стимулиране на икономика с високи равнища на заетост, която води до социално и териториално сближаване – като една от приоритетните области. Стратегията определи също пет водещи цели, включително особено важна социална цел (да се гарантира, че 20 млн. души по-малко са изложени на риск от бедност до 2020 г.) и подновен ангажимент за заетост (цел за 75% заетост за възрастовата група 20-64 г.). За постигането на тези цели бяха създадени седем водещи инициативи, сред които Програма за нови умения и работни места, насочена към обновяване на политиките за гъвкава сигурност, и Европейска платформа срещу бедността и социалното изключване ([2.3.9](#)). Напредъкът по тези инициативи се наблюдаваше в рамките на годишния цикъл на икономическото управление на ЕС: а именно Европейския семестър. В отговор на нарастващите равнища на бедност през 2014 г. беше създаден Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПННЛ). Той осигурява храни и основно материално подпомагане, както и дейности за социално приобщаване.

На 26 април 2017 г. Комисията представи Европейския стълб на социалните права (ЕССП), с който се определят 20 основни принципа и права, с цел да се подкрепи обновен процес на сближаване, насочен към по-добри условия на живот и труд. Те се разделят на три категории: i) равни възможности и достъп до пазара на труда, ii) справедливи условия на труд и iii) социална закрила и приобщаване. На социалната среща на върха в Гьотеборг през ноември 2017 г. Парламентът, Съветът и Комисията подчертаха общия си ангажимент, като приеха обща прокламация относно ЕССП. ЕССП се придружава от „набор от социални показатели за оценка“ за наблюдение на напредъка ([2.3.9](#)).

През 2019 г. беше създаден Европейският орган по труда със седалище в Братислава. Европейският орган по труда има за цел да помага на държавите членки и на Комисията да гарантират, че правилата на Съюза относно трудовата мобилност и координацията на системите за социална сигурност се прилагат по справедлив, прост и ефективен начин.

През същата година бяха приети няколко важни акта. Директива (ЕС) 2019/1158 относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите



и лицата има за цел да се подобри достъпът до отпуск по семейни причини и гъвкавите схеми на работа, като допълнително се засили равенството между мъжете и жените на пазара на труда. Директива (ЕС) 2019/1152 за прозрачни и предвидими условия на труд има за цел да предостави на работниците допълнителен набор от основни права, като например правото на по-конкретна информация относно основните аспекти на тяхната работа, определяне на ограничение на продължителността на изпитателните срокове, увеличаване на възможностите за търсене на допълнителна заетост чрез забрана на клаузите за изключителност, предварително уведомяване за референтните часове и предоставяне на безплатно задължително обучение. Препоръката на Съвета относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила има за цел да затвори пропуските в официалното покритие.

След избухването на пандемията от COVID-19 бяха приети няколко мерки за справяне с последиците от кризата за заетостта и социалната сфера, като например инвестиционните инициативи в отговор на коронавируса (CRII и CRII +) и временната подкрепа за смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE). Освен това беше даден старт на действието по линия на сближаването за бежанците в Европа (CARE) и беше увеличено предварителното финансиране от средствата по линия на Помощта за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа (REACT-EU), за да се подпомогнат държавите членки и регионите при предоставянето на спешна помощ на хората, бягащи след руското нашествие в Украйна.

На 3 март 2021 г. Комисията публикува [План за действие по Европейския стълб на социалните права \(ЕССП\)](#), в който се определят конкретни инициативи, които тя се ангажира да предприеме по време на настоящия мандат (до края на 2024 г.). Тя предложи също така водещи цели за 2030 г., а именно увеличаване на дела на заетите лица на възраст между 20 и 64 години до най-малко 78%, увеличаване на процента на възрастните, които участват в обучение всяка година, до най-малко 60% и намаляване на броя на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, с най-малко 15 милиона души. На 7 и 8 май 2021 г. лидерите на социалната среща на върха в Порто потвърдиха отново ангажимента си към тези водещи цели. Това включваше приемането на [социалния ангажимент от Порто](#) от различни институции и организации, включително Европейския парламент, както и приемането на [декларацията от Порто](#) от държавните или правителствените ръководители от ЕС. Съответните национални цели бяха представени през юни 2022 г. Изпълнението на тези цели ще бъде улеснено от преразгледания набор от социални показатели, финансирането чрез многогодишната финансова рамка за периода 2021 – 2027 г. и NextGenerationEU, по-специално [Механизма за възстановяване и устойчивост](#), и мониторинга в рамките на европейския семестър.

През същата година беше приета препоръката на Съвета за създаване на Европейска гаранция за децата с цел предотвратяване и борба със социалното изключване чрез гарантиране на достъпа на децата в нужда до образование и грижи в ранна детска възраст, образование, здравеопазване, хранене и жилищно настаняване. В рамките на Европейския социален фонд плюс (ЕСФ +) за периода



2021–2027 г. всички държави членки трябва да заделят подходяща сума за борба с детската бедност, докато от държавите членки, в които процентът на децата, изложени на риск от бедност или социално изключване, е по-висок от средния за ЕС, се изисква да заделят 5% от ЕСФ + за тази цел.

Като инструмент за борба с бедността сред работещите [Директива \(ЕС\) 2022/2041](#) относно адекватните минимални работни заплати в ЕС установява установяват изисквания за гарантиране, че минималните работни заплати, предвидени в националното право и/или колективните трудови договори, са достатъчни, и че се засилва ефективният достъп на работниците до защита на тези минимални работни заплати. Определянето на минимална работна заплата остава национална компетентност, но държавите членки трябва да гарантират, че националните минимални работни заплати позволяват на работниците да водят достоен живот.

Препоръката на [Съвета](#) относно минималния доход, гарантиращ активно приобщаване, има за цел воденето на борба с бедността и социалното изключване и преследване на високи равнища на заетост чрез насърчаване на подходящо подпомагане на доходите посредством минимален доход, ефективен достъп до услуги за подпомагане и основни услуги за лицата, които не разполагат с достатъчно средства, и чрез насърчаване на интеграцията на пазара на труда на лицата, които могат да работят.

РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Въпреки че ролята на Парламента дълго време е била само консултативна и надзорна, той винаги е бил активен в развиването на дейността на ЕС в областта на заетостта и социалната политика. От ранните етапи на европейската интеграция Парламентът нееднократно е призовавал за по-активна социална политика, която да отразява нарастващото значение на ЕС на икономическата сцена, и е подкрепял различните предложения на Комисията в тази област. Активното участие на Парламента в подготовката на Договора от Амстердам гарантира включването на Споразумението относно социалната политика и добавянето на глава относно заетостта.

По време на разработването на Лисабонската стратегия Парламентът настояваше за ролята, която трудовата заетост и социалните съображения следва да играят в проектирането на стратегии за растеж, и твърдеше, че в средоточието на Лисабонската стратегия следва да съществува високо равнище на социална закрила. Според него Лисабонската стратегия не е поставила достатъчно обвързващи цели в социалната сфера и той призова държавите членки да следят отблизо заетостта и социалното въздействие на реформите, осъществявани в рамките на стратегията „Европа 2020“. Когато обсъждаше финансовата криза от 2007–2008 г., Парламентът призова за ангажираност на ЕС за запазване на европейските социални модели и за една силна социална Европа.

Парламентът нееднократно е настоявал за по-ефективното включване на целите за заетост и на социалните цели в европейския семестър, по-конкретно чрез



превръщането на социалните показатели в задължителни и чрез разширяване на обхвата на показателите, така че да обхванат детската бедност и достойните условия на труд.

Парламентът беше критичен по отношение на мерки като програмите за икономически корекции, взети без негово участие. През март 2014 г. той заяви, че само действително демократичните институции следва да направляват политическия процес по изготвяне и прилагане на програми за корекции в държави, изпаднали в сериозно финансово затруднение.

Парламентът потвърди също своя ангажимент към социалните ценности при вземането на решения относно използването на финансови ресурси от бюджета на ЕС. Именно благодарение на Парламента през програмния период 2014 – 2020 г. ЕСФ (2.3.2) разполагаше с 23,1% от общите средства за финансиране на сближаването, а 20% от средствата, отпуснати на всяка държава членка по ЕСФ, трябваше да бъдат използвани за борба срещу социалното изключване. Подобно, за ЕСФ+ за периода 2021 – 2027 г. Парламентът включи разпоредби за заделяне на повече средства за продоволствена и материална помощ, подходящо финансиране за изграждане на капацитет за социалните партньори и предпазни мерки, за да се гарантира, че проектите, финансирани от ЕС, зачитат изцяло основните права.

Парламентът изигра ключова роля в създаването на Европейската гаранция за децата. През 2015 г. той призова за гаранция, която да помага на всяко дете в Европа, изложено на риск от бедност или социално изключване, да получава достъп до безплатно здравеопазване, образование, образование и грижи в ранна детска възраст, достойно жилищно настаняване и подходящо хранене. През 2017 г. Парламентът поиска от Комисията да приложи подготвително действие за създаване на евентуална схема за гаранция за децата, която да проправи пътя за този инструмент.

В своята резолюция от 25 февруари 2016 г. относно европейския семестър Парламентът призова Комисията и държавите членки да предприемат действия за задълбочаване на възходящата социална конвергенция в ЕС. Той призова също така Комисията да определи и изрази количествено своята концепция за социална справедливост. В своята резолюция относно заетостта и социалните приоритети на европейския семестър за 2023 г. Парламентът призова Комисията да разработи архитектура на икономическо управление, основана на солидарност, интеграция, социална справедливост и конвергенция, равенство между половете, висококачествени обществени услуги, включително качествена публична образователна система за всички, качествена заетост и устойчиво развитие.

В своята резолюция относно Европейския стълб на социалните права, въпреки че приема изцяло инициативата на Комисията в тази област, Парламентът подчерта значението на осигуряването на основен набор от права за всички и призова социалните партньори и Комисията да работят заедно, за да се представи предложение за рамкова директива относно достойни условия на труд.



На 4 юли 2017 г. Парламентът прие резолюция относно условията на труд и несигурната заетост, в която се признава нарастващата популярност на нестандартните, нетипични форми на заетост. Той подчертан отново този въпрос в своята резолюция от 22 октомври 2020 г., като отбеляза, че работниците с нестандартни форми на заетост са потърпевши от последиците от кризата, предизвикана от COVID-19, като често не са обхванати от мерките на държавите членки.

През 2020 г. Парламентът изложи своите приоритети за силна социална Европа за справедлив преход, включително призовава за интегрирането в Договорите на Европейския стълб на социалните права (ЕССП) и на протокол за социален напредък, и призовава държавите членки и Комисията да приемат амбициозна „Програма от Порто до 2030 г.“ с обвързващи социални цели.

През 2021 г., на фона на продължаващата пандемия от COVID-19, Парламентът призова за законодателство на ЕС, което да предоставя на работниците правото на цифрово изключване от работната среда извън работното им време. В контекста на агресивната война на Русия срещу Украйна Парламентът [изрази](#) загриженост относно сериозните социални последици и последиците за заетостта от кризата, особено за младите хора. Той също подкрепи преминаването към устойчив, приобщаващ и стабилен модел на растеж, който подкрепя социалното сближаване във възходяща посока и укрепва устойчивото развитие и издръжливостта на икономиката на ЕС и на обществата в Съюза;

За повече информация по тази тема посетете уебсайта на [комисията по заетост и социални въпроси](#).

Monika Makay
10/2023

