



ПОЛИТИКА ПО ЗАЕТОСТТА

Една от основните цели на стратегията „Европа 2020“ е създаване на повече и по-добри работни места. Европейската стратегия по заетостта (ЕСЗ), заедно с процеса на наблюдение за нейното изпълнение и свързаните с нея инструменти за финансиране, допринася за „меката координация“. Правото на ЕС е от значение в определени области, независимо че отговорността за трудовата заетост и социалната политика се носи основно от националните правителства.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 3, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и членове 8—10, 145—150, 156—159 и 162—164 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

ЦЕЛИ

Сред важните принципи, цели и дейности, посочени в ДФЕС, е включено и насърчаването на високо равнище на заетост чрез разработване на координирана стратегия, особено по отношение на създаването на квалифицирана, обучена и адаптивна работна сила и пазари на труда, които реагират на икономическите промени. Съгласно хоризонталната клауза в член 9 от ДФЕС целта за постигане на високо равнище на заетост трябва да се взема предвид при определянето и изпълнението на политиките и действията на ЕС.

ПОСТИЖЕНИЯ

А. От ранните етапи (от 50-те до 90-те години на ХХ-ти век) до стратегията „Европа 2020“

Още през 50-те години на ХХ-ти век работниците са се ползвали от „помощ за реадaptация“ в рамките на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС). Помощта е била отпускана на работници в секторите на въглищата и стоманата, чиито работни места са били застрашени от реструктуриране на промишлеността. Европейският социален фонд (ЕСФ) ([2.3.2. Европейски социален фонд](#)), създаден в началото на 60-те години на ХХ-ти век, е основното оръжие в борбата с безработицата по онова време.

През 80-те и в началото на 90-те години на миналия век програмите за действие в областта на заетостта се съсредоточават върху конкретни целеви групи и се създават редица системи за наблюдение и документиране.



В условията на висока безработицата в повечето държави от ЕС Бялата книга за растежа, конкурентоспособността и заетостта (1993 г.) поставя начало на обсъждането на стратегиите на ЕС в областите на икономиката и заетостта, като за пръв път въпросът за заетостта се извежда на първо място в Програмата на ЕС.

Новият дял „Заетост“ в Договора от Амстердам, който влиза в сила през май 1999 г., предоставя основанието за създаване на Европейската стратегия по заетостта и на постоянен, създаден с Договора Комитет по заетостта с консултативен статут, с цел да се насърчава съгласуването на политиките на държавите членки в областта на заетостта и пазара на труда. При все това политиката в областта на заетостта продължава да бъде главно от компетентността на държавите членки. Включването на „социален протокол“ в Договора засили участието на социалните партньори (2.3.7. Социален диалог).

Извънредната среща на високо равнище в Люксембург по въпросите на заетостта през ноември 1997 г. поставя началото на Европейската стратегия по заетостта (ЕСЗ) заедно с отворения метод на координация — т.нар. Люксембургски процес, който представлява годишен цикъл за координация и наблюдение на националните политики по заетостта, основаващ се на ангажимента на държавите членки да установят набор от общи цели и задачи.

ЕСЗ придава същото значение на високото равнище на заетостта, каквото имат макроикономическите цели за растеж и стабилност.

През 2000 г. Европейският съвет в Лисабон постига съгласие за новата стратегическа цел ЕС да бъде превърнат в „най-конкурентната и динамична, основана на знания икономика в света“, като посочва пълната заетост като върховна цел на политиката за заетост и социалната политика и определя конкретни цели, които да бъдат постигнати до 2010 г. (Лисабонската стратегия).

ЕСЗ е преразгледана през 2002 г. и възобновена през 2005 г. с акцент върху растежа и работните места. С цел опростяване и рационализиране на процесите се въвежда многогодишна времева рамка (първият цикъл беше в периода 2005—2008 г.) и насоките за заетостта се приобщават към общите насоки на икономическата политика (ОНИП).

След финансовата криза, през 2010 г. се приема стратегията „Европа 2020“ и се въвежда Европейският семестър като механизъм за координиране на финансовата и икономическата политика.

Тази десетгодишна стратегия за работни места и интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж определя за пръв път редица водещи цели, включително:

- Пазар на труда: увеличаване на участието на пазара на труда на хора между 20- и 64-годишна възраст до 75 % в срок до 2020 г.;
- Социално приобщаване и борба с бедността: преодоляване на риска от бедност и социално изключване за най-малко 20 милиона души;
- Подобряване на качеството и резултатността на системите за образование и обучение: намаляване на дела на преждевременно напусналите училище



до 10 % (от 15 %) и увеличаване на дела от населението на възраст 30—34 години със завършено висше или равностойно на него образование поне до 40 % (вместо 31 %).

Държавите членки трябва да превърнат всичките пет водещи цели в национални цели, като вземат предвид собственото си отправно положение и националните обстоятелства. Последниците от финансовата криза от 2008 г. обаче затрудниха постигането на целите по отношение на заетостта и бедността.

Цикълът на наблюдение на политиките по заетостта включва следните компоненти:

- Насоки за заетостта, които се изготвят от Комисията и се приемат от Съвета;
- Съвместен доклад за заетостта, който се публикува от Комисията и се приема от Съвета;
- планове за национални програми за реформи (НПР);
- доклади по държави и специфични за всяка държава препоръки, които се изготвят от Комисията и се приемат от Съвета.

Насоките за заетостта (член 148 от ДФЕС) представят стратегически цели за националните политики по заетостта и съдържат приоритети на политиката в областта на заетостта, образованието и социалното приобщаване. Те съчетават приоритетите на политиката с редица актуални ключови елементи. Четири насоки за заетостта са част от десетте интегрирани насоки, в които са включени и шест общи насоки за икономическата политика (член 121 от ДФЕС).

Най-новите насоки (2018 г.) са приведени в съответствие с принципите на Европейския стълб на социалните права ([2.3.1. Социална политика и политика по заетостта: общи принципи](#)). Тяхното действие беше запазено и през 2019 г. със съгласието на Европейския парламент. Те са насочени към четири области:

- Насърчаване на търсенето на работна сила (създаване на работни места, данъчно облагане на труда и определяне на трудовите възнаграждения);
- Подобряване на предлагането на работна ръка и умения (включително на младите хора и дълготрайно безработните лица);
- Подобряване на функционирането на пазарите на труда (със специален акцент върху сегментацията на пазара на труда);
- Осигуряване на справедливост, борба с бедността и насърчаване на равни възможности за всички.

Б. Обвързващи правни актове — право на ЕС

Въз основа на разпоредбите, предвидени в Договора за функционирането на Европейския съюз, отнасящи се до областите на заетостта и социалните въпроси, бяха приети редица директиви, регламенти и решения, за да се гарантират минимални стандарти в държавите членки на ЕС в следните области:

- здравословни и безопасни условия на труд: общи и специални права и задължения, оборудване на работното място, специфични рискове, напр.



опасни вещества, канцерогени ([2.3.5](#). Здравословни и безопасни условия на труд)

- равни възможности за жените и мъжете: еднакво третиране при работа, бременност, отпуск по майчинство, родителски отпуск ([2.3.9](#). Борба с бедността, социалното изключване и дискриминацията)
- защита от дискриминация, основана на пол, раса, религия, възраст, увреждания и сексуална ориентация ([2.3.9](#). Борба с бедността, социалното изключване и дискриминацията)
- условия на труд: работа на непълно работно време, срочни договори, работно време, заетост на младежи, информиране на и консултации с работниците и служителите ([2.3.6](#). Право на работниците и служителите на информиране, консултиране и участие; [2.3.7](#). Социален диалог)
- Служби за подкрепа: Решение № 573/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за укрепване на сътрудничеството между публичните служби по заетостта (ПСЗ)

Освен това законодателството на ЕС подкрепя основните свободи, които регулират движението на хора, услуги и капитали в рамките на ЕС (единен пазар):

- свободното движение на работници; равно третиране, достъп до социални придобивки ([2.1.5](#). Свободно движение на работници)
- командироване на работници: срок, заплащане, обхванати сектори ([2.1.13](#). Командироване на работници)

В. Координиране чрез препоръки и други политически инициативи:

В допълнение към така нареченото „твърдо право“, посочено по-горе, предприемане на допълнителни мерки за засилване на координацията между държавите — членки на ЕС, чрез т.нар. „меко право“ — актове без задължителна сила. Последното обхваща препоръките на Съвета, които представляват необвързващи актове, както и други политически инициативи, издадени от Комисията. Те могат да имат значително въздействие, ако са добре подготвени, подкрепени и наблюдавани на равнище ЕС. Сред важните политически инициативи на ЕС са например:

- Препоръката на Съвета относно създаване на Европейска гаранция за младежта (април 2013 г.), която има за цел да се гарантира, че всички млади хора на възраст под 25 години получават добро предложение за работа, продължаване на образованието, чиракуване или стаж в срок от четири месеца, след като останат без работа или напуснат системата на формалното образование;
- Европейски алианс за професионална подготовка (създаден през юли 2013 г.);
- Препоръка на Съвета относно рамка за качество на стажовете (март 2014 г.);
- Препоръка на Съвета относно интегрирането на трайно безработните лица на пазара на труда (февруари 2016 г.);



- Европейски корпус за солидарност (2016 г.) за младите хора с акцент върху оказването на помощ в случай на природни бедствия или социални проблеми в общностите;
- Нова европейска програма за умения (юни 2016 г.). Този пакет от мерки обединява 10 ключови действия, насочени към придобиването на умения от гражданите, които са необходими на пазара на труда (например Препоръка на Съвета от 19 декември 2016 г. относно възможности за повишаване на уменията: Нови възможности за възрастните или **Препоръка на Съвета относно** Европейска рамка за качествено и ефективно чиракуване от 15 март 2018 г.).

За да бъдат подобрени условията на труд, включително социалната закрила и справедливата мобилност, трите институции на ЕС подкрепиха Европейския социален стълб в общо изявление от ноември 2017 г. ([2.3.1. Социална политика и политика по заетостта: общи принципи](#)).

Г. Инструменти на ЕС за финансиране, предоставящи подкрепа

Редица програми на ЕС за финансиране подкрепят развитието на програмите, мерките и изграждането на капацитет в държавите членки:

- Европейският социален фонд (ЕСФ), който подкрепя широк спектър от инициативи в държавите членки. Наред с това през февруари 2013 г. Европейският съвет одобри Инициатива за младежка заетост, насочена към млади хора на възраст между 15 и 24 години, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение в региони, които са особено засегнати от безработица ([2.3.2. Европейски социален фонд](#));
- Програмата на ЕС за заетост и социални иновации, приета от Парламента и Съвета за периода 2014—2020 г., обединява три съществуващи програми („Прогрес“ — Програма за заетост и социална солидарност, EURES — Европейски служби по заетостта и „Микрофинансиране и социално предприемачество“);
- Европейският фонд за приспособяване към **глобализацията** (ЕФПГ), който подкрепя хората, загубили работата си поради структурни промени в моделите на световната търговия.

През май 2018 г. Комисията публикува своите предложения за преразглеждане на инструменти за финансиране. Понастоящем се водят преговори ([2.3.2. Европейски социален фонд](#)).

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Ролята на Парламента в тази област постепенно нараства. След влизането в сила на Договора от Амстердам Парламентът трябва да даде становище относно насоките за заетостта преди приемането им от Съвета. Освен това отвореният метод на координация засили ролята на парламентите — не само на Европейския парламент, но и на националните парламенти, които следва да участват в определянето и постигането на националните цели.



Парламентът даде своята силна подкрепа на стратегията „Европа 2020“. Голяма част от инициативите за борба с младежката безработица произтичат от предложения на Парламента за конкретни, практически действия, а именно схемата „Гаранция за младежта“ в ЕС и минималните стандарти за стажовете. От 2010 г. насам Парламентът силно подкрепя създаването на схемата „Гаранция за младежта“ и следи за изпълнението ѝ. В резолюцията си от 17 юли 2014 г. той призовава за законодателна рамка на ЕС за въвеждане на минимални стандарти за изпълнението на „Гаранцията за младежта“, включително за качеството на стажовете, като са обхванати младежите на възраст между 25 и 30 години. Освен това Парламентът в своята резолюция от 29 октомври 2015 г. поддържа, възприет в Препоръката относно дългосрочната безработица. Интензивната работа на Парламента по отношение на развитието на умения оказва въздействие върху Новата европейска програма за умения, приета от Комисията през юни 2016 г.

В своята **резолюция от 13 март 2019 г. относно европейския семестър** Парламентът подчертава, че социалните цели и ангажименти на ЕС са също толкова важни, колкото и неговите икономически цели. В нея се призовава за укрепване на социалните права чрез прилагането на европейския стълб на социалните права с цел борба с бедността и нарастващото неравенство и подобряване на социалните инвестиции. Освен това Парламентът призовава Комисията и държавите членки да се борят с бедността сред работещите. И накрая, той подчертава необходимостта от по-добро регулиране на новите форми на труд и от предоставяне на универсален достъп до адекватни пенсии за осигурителен стаж и възраст.

Susanne Kraatz
12/2019

