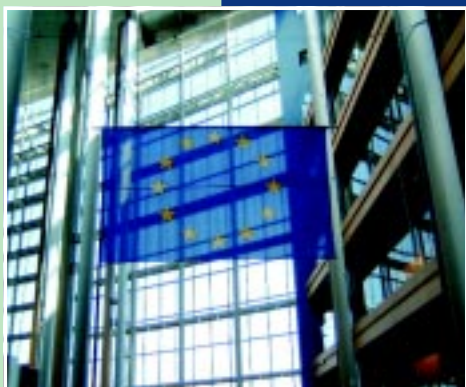




Министерство на труда
и социалната политика



ЕВРОПЕЙСКИЯТ СОЦИАЛЕН
МОДЕЛ И БЪЛГАРИЯ СЛЕД
2007 ГОДИНА

За повече информация
и съдействие се обръщайте към:

**МИНИСТЕРСТВОТО НА ТРУДА
И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА**

София 1051, ул. Триадица 2,
Център за социална информация
тел. 0900 32 111 или 987 16 22
www.mlsp.government.bg

АГЕНЦИЯТА ПО ЗАЕТОСТТА

София 1000, бул. Дондуков 3,
тел. 980 87 19
www.az.government.bg

ГЛАВНАТА ИНСПЕКЦИЯ ПО ТРУДА

София 1000, бул. Дондуков 3,
тел. 986 18 88
www.git.mlsp.government.bg

**МИНИСТЕРСТВОТО
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ**

София 1113, ул. Александър Женгов 2,
тел. 948 29 99
www.mfa.government.bg
www.evroportal.bg

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СОЦИАЛЕН МОДЕЛ И БЪЛГАРИЯ СЛЕД 2007 ГОДИНА



Здравей, читателю!

*Какво ще се случи на 1 януари 2007 г.?
Как ще се отрази на всеки един от нас
присъединяването на България към
Европейския съюз? Това е въпрос, който
вълнува всички.*

*Тази брошура ще те запознае с един от
неговите най-важни и интересни аспекти,
а именно със социалното измерение на
Европейския съюз.*



От една страна, разделянето на постиженията на правото на Европейската общност (известни като “*acquis communautaire*”) на 30 преговорни глави има преди всичко технически характер, като с това разделяне се цели улесняване на страните кандидатки при нелеката задача да приведат националното си законодателство и практика в съответствие с европейските, а също така и ефективно да контролират този процес. Разпоредби със социална насоченост има в много актове на Европейския съюз. Съществува тясна връзка между Глава 13 “Социална политика и заетост” и Глава 2 “Свободно движение на хора”.

От друга страна, социалната проблематика вече присъства трайно не само в сферата на законодателството, но и като един от основните политически въпроси. Пример за това е Лисабонската стратегия, която си поставя за цел икономическото, социалното и екологичното обновление на Европейския съюз, като икономическото развитие не следва да става за сметка на социалното, но и социалната политика трябва да допринася за икономическото развитие, а не да го спъва. Икономическата и социалната политика се допълват и са насочени към изграждането на общество, в което никой да не бъде изолиран. Неслучайно девизът на Европейския съюз, провъзгласен в новия Договор за Конституция на Европа, е “Обединени в различията”.

Социалното измерение на Европейския съюз, въпреки ограничените правомощия в тази сфера, следва определена логика, която се основава на идеята за икономическо и социално сближаване между народите в Европейския съюз, на желанията на хората, както и на волята на европейските институции да се съобразят с тези желания и да приближат Европейския съюз до всеки гражданин. За да се стигне от отделни разпоредби в учредителните договори до днешното състояние на социалната политика на Европейския съюз, получило наименованието “европейски социален модел”, са използвани всички достъпни средства и методи, а в някои случаи са търсени и нови форми на сътрудничество, които впоследствие започват да се прилагат и в други сфери¹.

¹ Пример за това е “откритият метод на координация”, на който ще се спрем по-нататък.

Какво е необходимо за провеждането на всяка една политика? На първо място са необходими структури. Необходима е и законодателна рамка, т. е. основните положения, които определят правилата на играта, трябва да бъдат фиксирани. Същевременно, за да бъде политиката ефективна, трябва да се предприемат съответните практически мерки. Това от своя страна обуславя необходимостта от ясна представа за текущото състояние, тенденциите за развитие и необходимите методи на въздействие. Разбира се, всичко изброено се нуждае от подходящо финансиране.

Европейската социална политика разполага с всички елементи. В Европейската комисия има комисар, който отговаря за заетостта, социалната политика и равните възможности¹. Към комисията има Генерална дирекция² “Заетост, социални въпроси и равни възможности”. Основните компетенции в областта на социалната политика остават в държавите членки и поради това самите те са основни участници във формирането и изпълнението на социалната политика. Имайки предвид значението на социалната политика, както и традициите и постиженията в тази област, активна роля при формирането и изпълнението на европейската социална политика играят социалните партньори и гражданското общество.

Задължителното законодателство под формата на директиви³, което съществува на европейско ниво в социалната сфера, разглежда въпроси в областта на трудовото право, безопасността и здравето при работа, равнопоставеността на жените и мъжете и борбата с дискриминацията по всички признаци. Тъй като в Глава 13 “Социална политика и заетост” е включен раздел “Общественото здраве”, ще разгледаме и съответните директиви.

На европейско ниво се координират политиката по заетостта, социалното включване и борбата с бедността,

-
- 1 В момента това е Владимир Шпигла от Чешката република.
 - 2 Еквивалент на министерство на европейско ниво.
 - 3 Специфичен нормативен акт на Европейската общност, чиито изисквания трябва да бъдат въведени в националното законодателство. След влизане в сила на Договора за Конституция на Европа, директивите ще се казват европейски рамкови закони.

постигането на устойчиви и стабилни пенсионни системи. Европейският съюз също така провежда политика и в останалите направления на социалната сфера, с което допълва и насочва националните политики.

Основни инструменти за изпълнението на тези политики са съответните стратегии и планове за действие.

Финансирането на мерките става по линия на Европейския социален фонд и програмите на Общността. Все пак трябва да уточним, че въпреки сериозния размер на тези финансови инструменти, тяхната цел е допълване и подпомагане на мерките, предприемани изцяло на национално ниво, т. е. основното финансиране на социалната политика остава за държавите членки. Освен това тези инструменти имат рамков характер, т. е. средствата са налице, но отпускането, изразходването и отчитането им става при много строги правила, гарантиращи целесъобразното и ефективното им усвояване. По такъв начин то зависи от самите държави членки.

Евростат (статистическата централа на Европейския съюз) осигурява статистическите данни, а няколко агенции и фондации са създадени за наблюдение на развитието на проблематиката на европейско и национално ниво, както и за събиране и обмен на информация и на добри практики.

Не на последно място, Съдът на Европейските общности също така допринася за развитието на социалната политика чрез осигуряване на задължително тълкуване на европейското законодателство и единното му прилагане във всички държави членки. Трябва да отбележим, че гражданите нямат пряк достъп до съда на ЕО. Ако някой прецени, че са му накърнени права, предвидени в европейското законодателство, той трябва да се обърне към националните съдилища, които разглеждат случая. Ако съответният въпрос е достатъчно добре изяснен от гледна точка на европейското законодателство, националните съдилища са длъжни да го приложат по начина, по който това се прилага във всички държави членки, дори в някои случаи това да означава неприлагането на националния нормативен акт. Когато обаче даден въпрос се нуждае от допълнително изясняване, националният съд следва да отнесе въпроса до Съда на Европейските общности.

ЗАКОНОДАТЕЛСТВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

1. ТРУДОВО ПРАВО

Както вече споменахме, европейското трудово право засяга само отделни елементи от националното трудово право. Въпросите, които не са регламентирани с директиви, са изцяло в компетенциите на държавите членки. Договорът за създаване на Европейска общност изрично предвижда, че Европейската общност няма право да регламентира някои от въпросите (например стачките).

Трудовоправните директиви могат да бъдат разделени условно на няколко теми: информиране и консултиране на работниците и служителите; работно време; специфични категории работници; други въпроси.



■ Информирание и консултиране на работниците и служителите

Правото на работниците и служителите да бъдат информирани и с тях да се провеждат консултации по всички мерки, които ги засягат, е едно от основните социални права на работниците и съществен елемент от европейския социален модел. Информирание и консултиране на работниците и служителите означава, че работодателят е длъжен да предоставя информация на работниците и служителите за всички мерки, които той възнамерява да предприеме и които могат да се отразят на техните интереси. След получаването на информацията, работниците и служителите могат да представят на работодателя своето виждане за реагиране на евентуалните негативни пос-

ледици и той е длъжен да обсъди с тях съответните гледни точки. Осъществяването на това право обикновено става колективно.

С правото на работника на информиране е свързана и директивата за информиране на работниците относно условията, приложими към трудовия договор или трудовото правоотношение от 1991 г. С тази директива работодателите се задължават да информират работниците относно всичките им права и задължения в писмена форма. Обикновено това става с длъжностна характеристика или кратко описание на работата. Принципът е, че тази информация трябва да бъде предоставена още преди започване на трудовото правоотношение. Смисълът на директивата е работникът да има пълна яснота относно правата и задълженията си. В случай на евентуален спор между работника и работодателя, писмената форма на тази информация осигурява наличието на обективно доказателство.

■ Работно време

Очевидно е, че регламентирането на работното време както има отношение към същинското трудово право, така и представлява съществен фактор в икономиката. Поради това скоро след като бяха предвидени нови правомощия на Европейската общност в социалната сфера през 1988 г., по конкретно - възможността за определяне на минимални стандарти в областта на безопасността и здравето при работа, през 1993 г. беше приета директива, която регламентира отделни аспекти на работното време -



като максималната средна продължителност на работната седмица, междудневните и междуседмичните почивки, почивките в работно време, отпуските, нощния труд и работата на смени. Директивата е достатъчно гъвкав инструмент и предвижда редица изключения с оглед характера на извършваните дейности. Поради това се счита, че тя създава достатъчна закрила за работниците, като в същото време не създава прекомерни ограничения за работодателите. Предвид спецификата на работата в транспорта, транспортните дейности са изключени от обхвата на директивата. Впоследствие работното време в морския, въздушния и автомобилния транспорт е регламентирано с отделни “секторни” директиви.

■ Права на конкретни групи работници и други права

През годините са приети редица директиви, които отчитат спецификата на някои категории работници - младши работници, работници на непълно работно време, на срочен или временен трудов договор, командировани работници. Две от тези директиви разпростират споразумения на социалните партньори на европейско ниво.

Важен елемент както от социална, така и от икономическа гледна точка е плащането на заплатите. Тъй като не само в държава в преход някои работодатели, когато са в затруднено положение, прибегват към “спестяване” на заплатите на работниците си, което е некоректно и за работниците, и за конкуренцията, през 1973 г. Международната организация на труда прие Конвенция № 173 за гарантираните вземания на работниците в случай на неплатежоспособност на работодателя. Седем години по-късно Европейската общност задължава държавите членки да въведат система за гарантиране вземанията на работниците чрез създаване на гаранционен фонд. По силата на тази директива във всяка държава трябва да бъде създаден фонд, който да изплаща неизплатени заплати на работниците за определен период преди изпадането на работодателя в състояние на неплатежоспособност. Фондът се попълва от вноски от страна на работодателите или от постъпления от бюджета на държавата.



2. БЕЗОПАСНОСТ И ЗДРАВЕ ПРИ РАБОТА

Първите изисквания на Европейската общност в областта на безопасността и здравето при работа се появяват още в началото на 80-те години, като по-сериозно развитие започва с приемането на “рамковата” директива за безопасност и здраве при работа. С нея се формулират основните принципи, както и задълженията на работодателите и на работниците. Логиката на тези принципи е: по възможност предотвратяване на рискове, а когато това не е възможно - свеждането им до минимум; борба с рисковете при техния източник; адаптиране на работната среда и работното място; информираност на работниците и т. н. Основната отговорност за осигуряване безопасността и здравето при работа е на работодателя. Директивата посочва и конкретните задължения, които той трябва да изпълнява. Същевременно и работниците имат задължения да изпълняват мерките, предвидени в тази насока, както и задължението с действията си да не застрашават безопасността и здравето на останалите работници. Тази директива е въведена в действие със Закона за здравословни и безопасни условия на труд.

Рамковата директива предвижда издаването на индивидуални директиви, които да регламентират по-подробно отделни аспекти на безопасността и здравето при работа (работно място, използване на работно оборудване или лични предпазни средства) или безопасност и здраве

при отделни дейности или сектори (при строителството - временни мобилни площадки, работа на височина; безопасност и здраве на борда на риболовни кораби, в мини и кариери и т. н.); както и работа, свързана с излагане на вредни агенти (биологични и химични агенти, физически фактори - шум, вибрации, електромагнитни полета).



3. РАВНОПОСТАВЕНОСТ НА ЖЕНИТЕ И МЪЖЕТЕ И БОРБА С ДИСКРИМИНАЦИЯТА

Недопускането на дискриминация започва да се регламентира с Договора от Амстердам, като се създава нов член 13. С него се забранява дискриминацията по следните признаци: пол, расов или етнически произход, религия, възраст, наличие на увреждания и сексуална ориентация. През 2000 г. е приет т. нар. "антидискриминационен пакет" - две директиви и програма за действие. Едната директива разглежда забраната за дискриминация на основата на расовия или етнически произход във всички сфери на обществения живот, другата обхваща всички признаци (без пол), но само в сферата на труда.

Равенството на жените и мъжете е важен аспект на социалното измерение на Европейския съюз и сериозен изпит за зрелостта на едно общество. В Европейския съюз се използва комбиниран подход по отношение на равенството на половете: от една страна, са приети редица директиви, които регламентират конкретни права, от дру-

за страна, се прилага методът на т. нар. “мейнстриминг” - т. е. отчитане на въпросите на равенството на половете във всяка политика (образование, здравеопазване, отбрана, финансова политика, включително бюджет, и т. н).

Първата директива на Европейската общност в социалната сфера регламентира принципа на равното заплащане на жените и мъжете за равен или равностоен труд. За равностоен труд говорим, когато се сравнява извършването на различни дейности или професии - например трудът на секретарката и на шофьора в рамките на едно предприятие.

Втората директива, приета в областта на равното третиране на жените и мъжете, разглежда недискриминационното упражняване на правото на труд, като се започне от обявяването на работните места и се стигне до подбора при съкращения. Тази директива беше изменена и допълнена през 2002 г., като беше въведена и забраната на сексуалния тормоз на работното място и на тормоза по полов признак (разликата между двата вида тормоз е, че докато при първия има сексуален контекст, то при втория недопустимото отношение е свързано само с половата принадлежност на тормозения/ата).

Още две директиви са свързани с равенството на жените и мъжете в сферата на труда. Те разглеждат съответно закрилата на бременните и кърмачките и родителския отпуск. Закрилата на бременните и кърмачките се извършва чрез: оценка на рисковете, на които е изложена бременната/кърмачката; запознаването ѝ с тази оценка; свободна преценка от страна на бременната/кърмачката; съобразяване с нейната воля от страна на работодателя и евентуално адаптиране на работата или работната среда към нейното положение. Трябва да се има предвид, че, от една страна, работодателят не може да задължи бременната или кърмачката да работи при наличие на риск, но, от друга, гържавата не може да ограничава правото на избор на жената (обратно се смята за свръхзащита, която води до дискриминация). Що се отнася до родителския отпуск, то това е първото споразумение между социалните партньори на европейско ниво, чието действие е разпространено чрез директива. С него се реагира на един важен въпрос за равенството на половете - съвместяването на трудовете и родителските задължения, ка-

то правото на този отпуск се дава на всеки родител и то е непрехвърлимо.



4. ОБЩЕСТВЕНО ЗДРАВЕ (ТЮТЮНЕВИ ДИРЕКТИВИ)

Европейският съюз обръща изключително голямо внимание на въпроса за тютюнопушенето. Най-сериозните мерки в тази насока са т. нар. “тютюневи директиви”. С едната се регламентират максималните съдържания на известните вредни вещества в тютюневите изделия: катрани, никотин, въглероден оксид; както и задължителните предупредителни надписи, които следва да се поставят на потребителските опаковки. За първи път с директивата производителите на тютюневи изделия се задължават да декларират и всички вещества, които те слагат в изделията. Другата директива е свързана със забраната за рекламиране и спонсорство на тютюневи изделия. И двете директиви се възприемат нееднозначно, поради това че голяма част от държавите членки са производители на тютюн, което представлява значителен дял от икономиката им. От голямо значение е, че България успя да защити преходен период до 2011 г. по отношение на максималното съдържание на катраните, което е свързано със сортовете тютюн, които се отглеждат у нас.

ПОЛИТИКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В СОЦИАЛНАТА СФЕРА

Политиката по заетостта първоначално не е подлежала на обсъждане на европейско ниво, а е била изцяло от компетенциите на държавите членки. Същевременно обаче върху тази политика пряко отражение оказва координирането на икономическите политики между Европейската общност и държавите членки. Поради това през 1997 г. се приема Европейската стратегия за заетостта и първите Насоки по заетостта (19 на брой). Интересно е, че в случая се използва уникален подход, който цели координираност на действията на отделните държави при запазване на съществуващите компетенции. Днес този подход се нарича “открит метод на координация”. Той се свежда до следното: за осъществяването на европейската стратегия се приемат насоки на общностно ниво, тези насоки се конкретизират на национално ниво в планове за действие, след което изпълнението на тези планове се отчита отново на европейско ниво, като това е съпроводено с препоръки до всяка държава по изпълнението. Това позволява прозрачност на съответните политики и обмен на добри практики. Целта на Европейската стратегия по заетостта е повишаване на нивото на заетост до 70% през 2010 г.

След успеха на открития метод на координация в областта на заетостта от 2000 г. насам Европейският съюз все по-често започва да прибегва до използването му, особено в социалната сфера. През 2001 г. започва прилагането му в областта на социалното включване, а през 2002-2003 г. - и по отношение на устойчивостта и стабилността на пенсионните схеми. И двете направления са свързани с изпълнението на Лисабонската стратегия. От 2004 г. започва подготовка за подобно сътрудничество и в областта на здравеопазването и дългосрочните грижи.

Освен тази форма на сътрудничество в социалната сфера Европейският съюз има собствени стратегии и в други направления на социалната политика (равнопоставеност на жените и мъжете; борба с дискриминацията; хора с увреждания; безопасност и здраве при работа). Европейската стратегия за хората с увреждания е съпроводена с 2-годишен план за действие, който ще се отчита на европейско ниво. Тези политики и стратегии имат за цел да

допълнят и направляват съответните политики на национално ниво.

ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ

■ Европейски социален фонд

Още при създаването си Европейската общност обхваща гържави със сериозни различия в икономическото развитие, особено що се отнася до регионалното ниво. За да се преодолеят различията в Европейския съюз, са създадени т. нар. “структурни фондове”. Най-старият от тях е Европейският социален фонд. Най-добрият пример за ползата от Европейския социален фонд за икономическото и социалното развитие и сближаване е Ирландия.

Средствата, които се отпускат на гържавите членки, са огромни (милиарди евро), поради което правилата за тяхното планиране, изразходване и отчитане са много строги и ако не бъдат правилно спазени, гържава членка може да бъде задължена да възстанови отпуснатите суми. Въпросът за конкретния размер на средствата от ЕСФ, който България би могла да очаква, е все още открит, тъй като средствата, разпределяни от структурните фондове, се планират на 7 години. Сегашният период на планиране изтича през 2006 г., т. е. ще трябва да се изчака приеждането на следващата финансова рамка.

■ Програми на Общността

Основната задача на програмите на Общността е финансиране на пилотни проекти, които да съдействат за развитието на конкретната политика, най-често чрез иновационни решения. По такъв начин програмите на Общността съдействат за въвеждане и обмен на добри практики. В социалната сфера действат програми в областта на равното третиране на жените и мъжете; борбата с дискриминацията; борбата с бедността и социалната изолация и активната политика на пазара на труда, а също така и в областта на общественото здраве. За следващата финансова рамка на Европейския съюз (2007-2013 г.) се предвижда създаването на единна програма в социалната сфера.



СОЦИАЛНИЯТ ДИАЛОГ КАТО ИНСТРУМЕНТ НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

Търсенето на решения в диалог с обществото е елемент от политическата култура в Европейския съюз в продължение на десетилетия. Една от най-старите и успешни форми е социалният диалог - диалогът със социалните партньори (работодателите и синдикатите). С него се цели проверка на бъдещите решения чрез консултации със социалните партньори, които традиционно се считат за най-представителните изразители на гражданското общество. При подобни консултации позицията на социалните партньори е по-силна, когато те успеят да преодолеят своите различия на основата на градивен компромис и излязат със съвместно предложение. Така се заражда и автономният двустранен диалог, който в момента се е развил до такава степен, че в рамките на Европейския съюз споразуменията на национално равнище на представителните организации на социалните партньори могат да бъдат разпростирани като задължително законодателство. Това обаче предполага определена степен на зрялост не само на държавата, но и на самите работодатели и синдикати. Ролята (и задължението) на държавата е да подпомага и насърчава усилията на социалните партньори в този процес.

Социалният диалог се провежда не само на централно равнище. Колективното договаряне в предприятията също така е важно за безконфликтното развитие на предприятието, което е от полза както за работодателя, така и за работниците.



Е, читателю, след подобно „галопиране“ по въпросите на социалната политика сигурно ти се е замаяла главата. Искрено се надяваме, че сме успели да те направим съпричастен към проблематиката и че си осъзнал значението на социалната политика на Европейския съюз за всеки един от нас.

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СОЦИАЛЕН МОДЕЛ
И БЪЛГАРИЯ СЛЕД 2007 ГОДИНА

Автор:
Асен Иванов

Редактори:
Чавдар Ценов
Ирина Борисова

Художествено оформление:
Таня Иванова

Предпечатна подготовка:
Джиес груп ЕООД

Печат:
Дедракс ООД

Комуникационна стратегия за присъединяване на България към Европейския съюз

