

НОВИЯТ СОЦИАЛЕН ДИАЛОГ В КОНТЕКСТА НА СТРАТЕГИЯ „ЕВРОПА 2020“

Доц. д-р Теодора Калейнска

Великотърновски университет „Св. Св. Кирил и Методий“

Общите демократични ценности, основани на свободата, демокрацията, равенството, върховенството на закона, уважаване и зачитане на човешкото достойнство и спазването на правата на човека са в основата на европейското единство. Ценности, които понякога политиците, затворени между платформите, цифровите показатели, измерване на успеха и поставяне на крайни цели, лесно могат да се абстрахират от това какво се случва с хората, с гражданите, тоест с тези, които трябва да създават цифрите и процентите, за да има какво да мерят политиците. Затова и настоящето представяне е насочено към гражданското измерение на стратегията „Европа 2020“, но в контекста на това как тя може да се осъществи и какво трябва да се направи, за да се изпълни.

Стратегията „Европа 2020 за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ следва „да осигури високи нива на заетост, производителност и социално включване“¹. Европейският съвет поставя като основни приоритети постигане на интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика. Основните цели и действия за постигането на такава икономика са в областта на заетостта, иновациите, образованието, социалното приобщаване и климата/енергията. Особено внимание в контекста на настоящото представяне заслужава разглеждането на възможността за постигане на интелигентен и приобщаващ растеж, който трябва да очертаят човешкото лице на политическия документ. От интелигентния растеж се очаква подобряване на сферите на образованието чрез окуражаване на европейците да учат и да усъвършенстват уменията си; на изследванията/иновациите чрез програмиране на нови продукти/услуги, водещи до растеж и работни места и решаващи социални проблеми и цифрово общество с широко използване на информационните и комуникационните технологии. Предивременното напускане на училище и намаляване на напускащите младежи хора под 10%, рязко повишаване до поне 40% на младите хора, които

¹ European Commission: Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Communication, COM (2010), 2020, Brussels.

завършват висше образование, по-добрата интеграция на пазара на труда чрез учене и стажуване са само част от целите на стратегията. Приобщаващият растеж предполага повишаване на равнищата на заетост в Европа чрез постигането на повече и по-добри работни места, особено за жени, младежи и възрастни хора; подпомагане на хората от всички възрасти и приспособяването им към промените чрез инвестиции в уменията и обучението; модернизиране на пазарите на труда и социалните системи и достигане на растежа до всички части на Европейския съюз (ЕС).

От друга страна, световната финансова криза постави всички актьори пред нови сериозни предизвикателства, показвайки необходимостта от добра координация на икономическите политики в световен и в европейски мащаб, както и от засилване на мотивацията за активно участие на гражданите в процеса на създаването на различните политики. Постигането на целите на стратегия „Европа 2020“ би било възможно само при пълноценно участие на всички институции и публични и частни актьори в процеса на прилагане на политики за интелигентен, приобщаващ и устойчив растеж; създаване на нови механизми на финансов инженеринг, стриктно и ефективно координиране на бюджетните, макроикономическите и структурните политики на държавите членки. В същото време то се основава и на необходимостта от засилване на активната гражданска позиция на отделния гражданин, на институциите, с оглед постигане на единодействие и синхрон. Активният търсещ европейски гражданин е основен фактор за успеха на заявените политически инициативи.

Процесът на намаляване на доверието на европейските граждани към институциите и политиките както на европейско, така и на национално и местно ниво безспорно е пряко свързан с функционирането и зрелостта на демократичното развитие и упражняването на демокрация. Мобилизирането на широк граждански ресурс, на организираното и неорганизирано гражданско общество е от ключово значение за успеха и бъдещето на Европа. Гражданите не са част от промяната, необходимо е гражданите да бъдат промяната. В този план човешкото, гражданското измерение на търсената промяна и постигане на целите на стратегията минават през разширяване влиянието и участието в Европейската гражданска инициатива и в промяна на активността, на участието и на споделянето в европейския социален диалог. Развитото гражданско общество функционира добре тогава, когато гражданите са убедени, че решенията, които ги засягат пряко, са взети на компетентно управленско ниво при зачитане на гражданското мнение и виждане. Логиката на социалния диалог позволява социалните партньори да предлагат общи решения, които да бъдат основани на широкото гражданско участие. Максималната демократичност на процеса води до укрепване на социалния диалог, до разширяване на демократичните устои.

Европейската комисия обяви желание и намерение за прилагане на нови елементи на европейския социален диалог, които са предмет на настоя-

ция доклад, с оглед да се изследва възможността за активиране на европейското гражданско общество и европейските граждани за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“.

Европейският социален диалог има относително млада история и е пряко свързан с идеята за изграждане на устойчив социален модел в страните членки. Социалният диалог е основен елемент на европейския социален модел, получил пълно признание в Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), като чрез него институционализираните социални партньори (представителите на управлението и работниците и служителите) могат активно да участват в провеждането на европейската социална политика, като участват пълноценно в процеса на вземането и изпълнението на решения. За негово начало се счита инициативата от 1985 г. на председателя на Европейската комисия (ЕК) Жак Делор - т.нар. процес на двустранен социален диалог „Вал Дюшес“, който ангажира в съвместни заседания социалните партньори - Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР). Чрез този диалог се постигат сериозни промени в заетост, образование, обучение. След 1992 г. е създаден Комитет за социален диалог, който съществува и до днес, като осигурява воденето на консултации по правенето на политики на общностно равнище. След 1998 г. сериозно развитие бележи и секторният социален диалог със създаването на комисии в основните икономически сектори (43 секторни комисии към март 2015 г., които включват 75% от всички работодатели в Европа), с постигането на редица споразумения по организация на работното време, аспекти на условията на труд и др.

Важен момент в развитието и прилагането на идеята за социална Европа е 2003 г., когато се провежда първата тристранна социална среща на високо равнище за растеж и заетост (Решение на Съвета 2003/174/ЕО), която от тогава се провежда най-малко веднъж годишно (най-често обикновено два пъти) и цели да подпомогне текущите консултации по икономически въпроси и въпроси по заетостта между Съвета, Комисията и социалните партньори. Тя е форум за открит диалог между институции, председателства се съвместно от председателя на Европейския съвет, председателя на Европейската комисия и държавния или правителствен ръководител на държавата, изпълняваща ротационното председателство.

С влизането в сила на Договора от Лисабон се засилва значението на социалното партньорство и диалог, като в договора е посочено, че „Европейският съюз признава и насърчава ролята на социалните партньори на равнището на Съюза, като отчита многообразието на националните системи“. ² Специален нов член (чл.136а) отчита ролята на социалното партньорство, като насърчава разширяването и развитието на социал-

² Treaty of Lisbon, 13Dec 2007, Art. 136a - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>.

ния диалог и на национално ниво. Европейският парламент също играе по-съществена роля в провеждането на социалния диалог, като получава достъп до информация по всички водени диалози и постигнати споразумения между самите социални партньори и опосредства по всички възможни начини постигането на консенсус и разширяването на сътрудничеството на европейско ниво. Страните членки трябва да разширят обмена на информация и добрия опит помежду си по отношение на постигане на социално сближаване и изравняване на условията на труд, на социалните системи, като задължително запазват своята автономност и чрез богатството на различни подходи на националните системи обогатяват европейското социално пространство.

Комисията Юнкер постави социалния диалог и необходимостта от негов рестарт и търсене на ново начало като особено важен елемент в своите приоритети.³ Значението и тежестта на социалния диалог е потърсен и в институционализирането на ресорите в Комисията Юнкер, като Валдис Домбровскис е вицепрезидент на ЕК за еврото и социалния диалог. През март 2015 г. бе свикана и се проведе конференция на високо равнище „Ново начало за социалния диалог“⁴ с участието на ЕК, ЕП, широк кръг социални партньори от национални и европейски организации на работодатели и работници. Социалният диалог на всички нива е необходимо условие за функционирането на социална пазарна икономика в Европа и е от определяща важност за окуражаване и стимулиране на растежа, конкурентоспособността и справедливостта. Това е конференцията с най-широк институционален обхват досега - представени са освен 43 секторни комисии, 68 организации на работодатели на европейско ниво, 18 организации на профсъюзи на европейско ниво. Широкото и пълно представителство демонстрира на практика желанието на комисията да се разшири базата на социалния диалог и той да обхване максимален кръг междуетраслови и секторни организации и социални партньори от ЕС с оглед засилване на социалния диалог. Тема на пролетната социална среща на върха (19 март 2015 г.) бе инвестиране в растежа и създаване на работни места: засилване на приноса на социалните партньори.⁵ В шест основни области бяха представени възможностите за разширяване на социалния диалог - разширяване включването на социалните партньори в европейския семестър; засилване на секторните връзки и изграждането на капацитет на национално равнище; макроикономическата стратегия на ЕС и необходимостта от инвестиране в растеж и качествени работни места; социалния диалог и по-доброто

³ A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change - Political Guidelines for the next European Commission at http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf#page=6.

⁴ High Level Conference Social dialogue in Europe: together for a new start at http://ec.europa.eu/news/2015/03/20150305_2_en.htm.

⁵ Тристранна социална среща на върха „Инвестиране в растежа и създаване на работни места“, 19.03.2015 at <http://www.consilium.europa.eu/bg/meetings/european-council/2015/03/tripartite-social-summit/>.

законотворчество; единния цифров пазар и нуждите от умения, образование и обучение в условията на променяща се работна среда.

Решенията на *тристранната социална среща* на върха от 19 март 2015 г. са свързани с разширяване на възможността за активно включване на социалните партньори в европейското икономическо управление, в насърчаване на частните и публичните инвестиции, в стратегически проекти чрез новия план за инвестиции за Европа и чрез новия Европейски фонд за стратегически инвестиции. Акцент е поставен върху намиране на решения по проблеми на енергетиката и климата, енергийните мрежи, транспорта, ширококоловите мрежи, образованието, научните изследвания и иновациите. Специално внимание в работата на срещата заемат проблемите на младежта, на младежката безработица и механизмите за нейното преодоляване.

Важно място в решенията има и проблемът с откриването на нови работни места и предприемане на мерки за преодоляване високите нива на младежката безработица. През юни 2013 г. Европейската комисия в специално обръщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския съвет, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите представи своя пакет за младежка заетост „Да обединим усилията си в подкрепа на младите хора в Европа“⁶ с конкретни стъпки - гаранцията за младежта и инициативата за младежка заетост. Основни акценти на инициативите са да се улесни преходът от образование към заетост, да се разширят възможностите за професионална подготовка, за стажуване и чиракуване, както и да се приоритизира достъпът до първа работа за младите хора. Гаранцията за младежта е значима структурна реформа за повишаване на прехода от учене към работа, както и средство за подкрепа на младите хора в намирането на първа работа. Комисията посочва, че в няколко основни посоки трябва да се интензифицират усилията, за да се постигне промяна на тревожната ситуация в младежките среди във всички страни членки. От водещо значение за справяне и ограничаване на младежката безработица е прилагането на гаранцията за младежта⁷ в реалност и постигане на достъп до работа чрез професионална практика или стаж още в първите четири месеца след завършване на образование. Инструмент за постигането на желаната цел ЕК вижда както в националните възможности на страните членки, така и в повишаване на ефективността на Европейския социален фонд и засилване чрез него на подкрепата към младите хора. Инициативата за младежка заетост има съществено значение за регионите, в които младежката безработица надхвърля 25%.

Специални механизми, които ще бъдат използвани за справяне с младежката безработица са Европейският алианс за професионална подготовка и рамката за качество на стажовете. За да се постигне промяна в нагласите

⁶ COM (2013) 447 Съобщение на Комисията до ЕП, Съвета, ЕС, ЕИСК и КР „Да обединим усилията си в подкрепа на младите хора в Европа“, Брюксел, 19.06.2013 г.

⁷ Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013H0426%2801%29>.

за работа, както и качествено образование за преход от училище към работна среда, важно значение има разширяването на уменията, квалификацията и участието на младите хора; подобряване на системата за професионални практики и стажове, създаване на възможност за учене чрез правене. Процесът е тристранен и налага повишаването на организацията на професионалната подготовка, сериозно реструктуриране на динамиката на трудовите пазари, подобряване на практическите занятия в училищната образователна система, нагласи за продължаващо образование.

Образованието, и в частност образованието по предприемачество, е ключов елемент за постигането на реални успехи и преодоляване на младежката безработица. Поради това то е не просто част от стратегическите задачи на стратегия „Европа 2020“, то е съществен елемент от националните и европейските мерки и програми, насочени към бъдещето на Съюза. Ключови инициативи, свързани с неформалното и самостоятелното учене, с разширяване на участието и достъпа до права, активното гражданство са приоритети за периода до 2020 г. Специален акцент е поставен върху младежкото предприемачество като механизъм за социално приобщаване.⁸ Младежкото предприемачество в неговия комплексен вид, разбрано като учене и практикуване, е пряко свързано с целите на стратегия „Европа 2020“ за постигане и прилагане на нови иновативни и творчески идеи, носители на екологични ценности. Чрез разширяване на знанията и уменията за упражняване на предприемаческо мислене от най-ранна възраст, европейските институции очакват лесно и по-бързо интегриране на пазара на труда чрез богато личностно развитие на младите хора. Необходимо е да се разшири утвърждаването на нагласите към предприемачество чрез поэтапна стъпкова образователна стратегия от най-ранна детска възраст.

Важен елемент на новия социален диалог е акцентирането върху процеса на консултации със социалните партньори и активност в процеса на създаването на политики в Съюза. Макар сферата на консултирането със социалните партньори да е формално правно регулирана, то ЕК прие, че е необходимо да продължи да се допитва до социалните партньори по всички въпроси и инициативи с пряко или непряко въздействие върху откриването на нови работни места и икономическата сфера. Специално внимание заслужават новите инициативи, в които социалният диалог и консултиране ще бъдат незаменими, такива като единния дигитален пазар, енергийния съюз, индустриалната политика, миграцията и трудовата миграция, справедливостта и правата на човека. Постигането на по-добра правна регулация чрез механизмите на правото на ЕС ще бъде сред спецификата на новия социален диалог.

Европейската комисия въвежда принципа на консултации, като „консултации са тези процеси, чрез които Комисията желае да получи приноси от

⁸ Съвет на Европейския съюз, 3316 заседание „Образование, младеж, култура и спорт“, Брюксел, 20-21.05.2014 г., 10023/14.

външни заинтересовани страни с оглед изясняване на приоритетите на Комисията“. С течение на времето Комисията е оформила различни консултативни механизми при включването на експерти, предприемачи и на граждани в почти всички сектори. Както е декларирано в COM (2002)277⁹ и COM (2002) 704¹⁰, е необходимо консултациите да бъдат системни, да се подобри прозрачността в отношенията ЕС - гражданско общество, както и да се разширят максимално тематичните сфери на консултиране. Включването на организираното гражданско общество в европейската политика пряко отговаря на нуждата от преодоляването на демократичния дефицит в ЕС (Армстронг 2002; Смесман 2003 и 2006, Бозини 2009).

За да се разшири демократичната основа на социалния диалог, ЕК провежда и периодични публични консултации, за да следи за мнението на европейските граждани и работодатели. ЕК въвежда обособяване на разграничени помежду си отворена и фокусирана консултативна процедура. Фокусираните консултации са „формални консултации, официално инициирани от Комисията с поканени представители на съответния секторен интерес или на обществеността“. Подобни фокусирани семинари, работни групи могат да бъдат предимно формално включени в процеса на конституиране. Отворените консултации са предимно он-лайн изследвания и писмен консултативен процес, които са насочени към всички заинтересовани страни и към обществеността. Обикновено отворените консултации предлагат стандартна анкетна карта с традиционно затворени въпроси. При писмения консултативен процес Комисията и съответната генерална дирекция публикуват документ за консултиране и представят списък с отворени въпроси, по които очакват отговор. Попълващите подобен вид въпросник имат свободата и възможността да изразяват своите виждания, мнения, да представят доказателства, да развиват нови предложения.

В последните години има проведени над дузина публични консултации по въпроси като услуги към трайно безработните, работното време, безопасността на труда, работните стажове, свободата на движение на работниците и редица други.

Всичко, посочено по-горе, е насочено към нов рестарт на социалния диалог, и то в толкова значима степен, че той да допринесе за изпълнението на целите на стратегия „Европа 2020“. Социалният диалог е в основата на социалния модел на функциониране в Европа. Без неговото разширяване и задълбочаване на демократичните му основи социалният диалог е обречен. Поради това логична е необходимостта от подновяването му, от опитите

⁹ COM(2002) 277 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Consultation document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission at <http://www.thepep.org/ClearingHouse/docfiles/EU%20Commission%20consultation.pdf>.

¹⁰ COM (2002) 704 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>.

за неговото съживяване и бързо включване в протичащите процеси. Чрез него може да се достигне до създаване на територия на демократична сигурност в Европа. Основни инструменти за успеха на този рестарт са повишаване на усилията за образование, специално внимание към младите хора и тяхното равностойно включване на трудовия пазар, разширяване на системата на стажове и практики, предприемаческо мислене и образование.

Използвана литература:

1. Шикова, И. (20). Политики на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София
2. Armstrong, K. A. (2002). Rediscovering Civil Society: The European Union and the White paper on Governance, in European Law Journal, Vol. 8 (No1)
3. Bozzini, E. (2009). Participation of Civil Society Organizations in EU Consultations: Empirical Evidence and Open Questions; in Hristova-Valtcheva, K. (ed.) (2009) New Actors in a New Environment: Accession to the European Union, Civil Society and Multi-Level Governance, BECSA
4. Finke, B. (2007). Civil Society Participation in EU Governance. Living Reviews in European Governance 2(2)
5. J.Loughlin, J. (2001) - Subnational democracy in the European Union, Oxford University Press
6. Smismans, S. (2003). European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests, European Law Journal, Vol. 9 (No4)
7. Smisman, S. (2006). Civil Society and Legitimate European Governance, Cheltenham, Edward Elgar

Интернет ресурси:

1. Договор за функционирането на Европейския съюз, (ДФЕС) http://mail.nacid.bg/newdesign/bg_eu/att_files/uchr_doc-konsolid_versii_BG.pdf
2. European Commission: Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Communication, COM (2010), 2020, Brussels
3. Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013H0426%2801%29>
4. Treaty of Lisbon, 13Dec 2007, Art. 136a - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>
5. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change - Political Guidelines for the next European Commission at http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf#page=6