

POLITIKA ZAPOSLOVANJA

Evropska strategija zaposlovanja iz leta 1997 je določila skupne cilje za politiko zaposlovanja ter prispevala k „mehkemu usklajevanju“ med državami članicami. Eden glavnih ciljev strategije Evropa 2020 je bil ustvariti več in boljša delovna mesta. Od začetka desetletja je Komisija predlagala nove in ambicioznejše cilje na področju politike zaposlovanja. Čeprav so za politiko zaposlovanja odgovorne predvsem nacionalne vlade, se na nekaterih področjih upošteva pravo EU.

PRAVNA PODLAGA

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

CILJI

V skladu s členom 3 PEU si mora Unija prizadevati za polno zaposlenost in družbeni napredek. Horizontalna klavzula v členu 9 PDEU določa, da bi bilo treba pri opredeljevanju in izvajanju politik in dejavnosti EU upoštevati cilj, da se doseže visoka stopnja zaposlenosti. Države članice in Unija se morajo zavzemati za razvoj usklajene strategije za zaposlovanje, zlasti v zvezi s spodbujanjem kvalificirane, usposobljene in prilagodljive delovne sile ter trgov dela, ki se odzivajo na gospodarske spremembe, kot je opisano v členu 145 PDEU.

DOSEŽKI

A. Od začetkov (od 50. do 90. let prejšnjega stoletja) do ciljev po letu 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 ([2.3.2](#). Evropski socialni sklad), ustanovljen leta 1957, je bil glavno orodje v boju proti brezposelnosti.

V 80. in 90. letih prejšnjega stoletja so se akcijski programi za zaposlovanje osredotočali na posamezne ciljne skupine in tako je bilo ustanovljenih več sistemov za spremljanje in dokumentiranje.

Mnoge države članice je pestila visoka brezposelnost, zato je bela knjiga o rasti, konkurenčnosti in zaposlovanju iz leta 1993 sprožila razpravo o evropski gospodarski strategiji in strategiji zaposlovanja ter vprašanje zaposlovanja prvič postavila na vrh dnevnega reda EU.

Z vključitvijo novega poglavja o zaposlovanju v Amsterdamsko pogodbo iz leta 1997 je bila oblikovana podlaga za uvedbo evropske strategije zaposlovanja, ustanovljen pa je bil tudi stalni Odbor za zaposlovanje s svetovalnim statusom, ki naj bi pripomogel k usklajevanju med državami članicami glede politike zaposlovanja in trga dela. Politika zaposlovanja pa kljub temu ostaja predvsem v pristojnosti držav članic. Z zapisom tako

imenovanega socialnega protokola v pogodbo se je povečalo vključevanje socialnih partnerjev ([2.3.7. Socialni dialog](#)).

Na izrednem vrhovnem 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 je leta 2000 v Lizboni za Evropsko unijo določil nov strateški cilj, in sicer postati „najbolj konkurenčno in dinamično na znanju temelječe gospodarstvo na svetu“, pri čemer je kot najpomembnejši cilj politike zaposlovanja in socialne politike opredelil polno zaposlenost ter določil konkretne cilje, ki bi jih bilo treba doseči do leta 2010 (lizbonska strategija).

Po finančni krizi v letih 2007 in 2008 je bila leta 2010 sprejeta strategija Evropa 2020, za lažje usklajevanje finančne in gospodarske politike pa je bil uveden evropski semester. Ta desetletna strategija za delovna mesta ter pametno, trajnostno in vključujočo rast je prvič opredelila nekatere glavne cilje, med drugim povečanje udeležbe ljudi, starih od 20 do 64 let, na trgu dela na 75 % do leta 2020. Države članice so morale vse glavne cilje pretvoriti v nacionalne cilje.

Komisija je leta 2017 predstavila evropski steber socialnih pravic, ki določa 20 ključnih načel in pravic za podporo obnovljenemu procesu konvergence k boljšim življenjskim in delovnim razmeram. Ta steber vključuje pregled stanja na socialnem področju za spremljanje napredka. Parlament, Svet in Komisija so na socialnem vrhu v Göteborgu novembra 2017 poudarili skupno zavezanost s sprejetjem skupne razglasitve evropskega stebra socialnih pravic.

Akcijski načrt iz leta 2021 za izvajanje evropskega stebra socialnih pravic določa tri nove krovne cilje EU, ki naj bi bili doseženi do konca leta 2030, med drugim:

- zaposlenost: do leta 2030 bi morale biti zaposlenega vsaj 78 % prebivalstva med 20. in 64. letom starosti;
- znanja in spretnosti: vsaj 60 % odraslih bi se moralo vsako leto udeležiti usposabljanja.

B. Intenzivnejše usklajevanje in spremljanje

Letni cikel spremljanja politik zaposlovanja v okviru evropskega semestra vsebuje naslednje elemente:

- smernice za zaposlovanje, ki jih pripravi Komisija in sprejme Svet po posvetovanju s Parlamentom;
- skupno poročilo o zaposlovanju, ki ga objavi Komisija in sprejme Svet;
- nacionalni programi reform;
- poročila o državah in priporočila za posamezne države, ki jih pripravi Komisija, nato pa sprejme Svet.

Štiri 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. Smernice za zaposlovanje so del osmih integriranih smernic, ki vključujejo tudi štiri širše smernice gospodarske politike (člen 121 PDEU).

Smernice za zaposlovanje so bile postopoma usklajene z načeli evropskega stebra socialnih pravic ([2.3.1. Socialna politika in politika zaposlovanja: splošna načela](#)) in vključujejo elemente v zvezi s krizo zaradi covida-19, zelenim in digitalnim prehodom, pravičnostjo med zelenim prehodom, cilji trajnostnega razvoja OZN in rusko invazijo na Ukrajino.

Komisija je kot ključno orodje za spremljanje, ki se uporablja v evropskem semestru, predlagala revidirani pregled socialnih kazalnikov (priložen k akcijskemu načrtu evropskega stebra socialnih pravic). Sestavljen je iz 17 glavnih kazalnikov, ki jih je podprl Svet in s katerimi se ocenjuje uspešnost držav članic na področju zaposlovanja in socialnih zadev v treh širših razsežnostih: (i) enake možnosti, (ii) pošteni delovni pogoji ter (iii) socialna zaščita in vključevanje.

C. Zavezujoči pravni akti – pravo EU

Na podlagi določb Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki se nanašajo na socialne zadeve in svobodo gibanja, je bilo sprejetih več povezanih direktiv, uredb in sklepov za zagotovitev minimalnih standardov v 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 pri delu, 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: minimalne plače za delo s krajšim delovnim časom, delavci na digitalnih platformah, pogodbe za določen čas, delovni čas, zaposlovanje mladih, obveščanje zaposlenih in posvetovanje z njimi ([2.3.6. Pravica delavcev do obveščeniosti, posvetovanja in soodločanja](#); [2.3.7. Socialni dialog](#));
- podporne službe: tesnejše sodelovanje med javnimi zavodi za zaposlovanje;
- prosto gibanje delavcev: enaka obravnava, dostop do socialnih prejemkov ([2.1.5. Prosto gibanje delavcev](#));
- napotitev delavcev: trajanje, plača, zajeti sektorji ([2.1.13. Napotitev delavcev](#)).

D. Koordinacija prek priporočil in drugih pobud politike

Poleg zgoraj navedenega „trdega prava“ prispevajo k boljši koordinaciji med državami članicami EU tudi dodatni ukrepi „mehkega prava“, med drugim nezavezujoča priporočila sveta in druge politične pobude Komisije.

- Namen evropskega jamstva za mlade je zagotoviti, da bi vsi ljudje, mlajši od 30 let, v štirih mesecih po tem, ko postanejo brezposelni ali se prenehajo formalno

izobraževati, prejeli kakovostno ponudbo za zaposlitev, nadaljnje izobraževanje, vajeništvo ali pripravništvo.

- Priporočilo Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela se osredotoča na prijavo, poglobljene individualne ocene in sporazume o vključitvi v zaposlitev, ki naj bi se ponudili prijavljenim dolgotrajno brezposelnim.
- Evropski program znanj in spretnosti vsebuje 12 ukrepov, povezanih z znanji in spretnostmi za delovna mesta, s katerimi naj bi po vsej Evropi zagotovili uresničitev pravice do usposabljanja in vseživljenjskega učenja. Leto, ki se je končalo 8. maja 2024, je bilo razglašeno za „evropsko leto spretnosti“, namenjeno pa je bilo odpravi pomanjkanja na področju znanj in spretnosti v EU ter spodbujanju miselnosti, naklonjene preusposabljanju in izpopolnjevanju, da bi ljudem pomagali pri iskanju kakovostnih delovnih mest.
- V priporočilu Komisije o učinkoviti aktivni podpori zaposlovanju po krizi zaradi covida-19 je opisan strateški pristop k postopnemu prehodu med izrednimi ukrepi, sprejetimi za ohranitev delovnih mest med pandemijo, in novimi ukrepi, potrebnimi za okrevanje s številnimi novimi delovnimi mesti.
- Strateški okvir za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2021–2027 zajema ključne izzive in strateške cilje za zdravje in varnost pri delu ter ukrepe in instrumente za njihovo reševanje in zagotavljanje.
- Cilj evropske strategije za oskrbo je zagotoviti visokokakovostne, cenovno ugodne in dostopne storitve oskrbe po vsej EU ter izboljšati položaj oskrbovancev in ljudi, ki zanje skrbijo, bodisi poklicno bodisi neformalno.

E. Podpora za instrumente financiranja EU

Podpora na področju zaposlovanja se zagotavlja z več programi financiranja EU.

- Evropski socialni sklad plus (ESS+) ([2.3.2](#). Evropski socialni sklad) je osrednji instrument EU za naložbe v ljudi ter združuje več skladov in programov, predvsem Evropski socialni sklad, pobudo za zaposlovanje mladih, sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim ter program za zaposlovanje in socialne inovacije.
- Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji za presežne delavce podpira ljudi, ki so izgubili zaposlitev zaradi strukturnih sprememb v svetovnih trgovinskih tokovih, digitalizacije, avtomatizacije in prehoda na nizkoogljično gospodarstvo.
- Mehanizem za okrevanje in odpornost, ki je osrednji del [instrumenta NextGenerationEU](#), je začasni instrument za podporo reformam in naložbam, ki so jih in jih bodo države članice izvedle med februarjem 2020 in 31. decembrom 2026. Namenjen je bil ublažitvi posledic pandemije covida-19 ter izboljšanju evropskih gospodarstev in družb, tako da postanejo bolj trajnostni in bolj pripravljeni na izzive in priložnosti, ki jih prinašata zeleni in digitalni prehod.
- Pomoč pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope REACT-EU dopolnjuje programe strukturnih skladov za obdobje 2014–2020 in že dodeljena kohezijska sredstva za obdobje 2021–2027. Razširja ukrepe za odziv na krizo in njeno odpravo, ki se izvajajo v okviru naložbene pobude v odziv na koronavirus in naložbene pobude v odziv na koronavirus plus.

- Podpora za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah SURE je državam članicam med krizo zaradi covid-19 zagotovila finančno pomoč, s čimer je omogočila sheme skrajšanega delovnega časa ali podobne ukrepe za zaščito delovnih mest in delavcev.
- Sklad za pravični prehod je namenjen blaženju socialnih in gospodarskih posledic, ki so nastale zaradi prehoda na podnebno nevtrarno gospodarstvo, in sicer tako, da ljudem pomaga pri prilagajanju na spreminjajoči se trg dela. Sklad za pravični prehod je prvi steber mehanizma za pravični prehod, ki je tudi sam del evropskega zelenega dogovora.

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.

Parlament je odločno podprl strategijo Evropa 2020. Več pobud za boj proti brezposelnosti mladih, na primer program jamstva za mlade in minimalni standardi za pripravništva, izvirajo prav iz njegovih predlogov za konkretne, praktične ukrepe. V [resoluciji iz julija 2014](#) je pozval k oblikovanju pravnega okvira EU, s katerim bi se uvedli minimalni standardi za izvajanje jamstva za mlade, ki bi zajemali kakovost vajeništev in tudi mlade med 25. in 30. letom. V [resoluciji iz leta 2018](#) o naslednjem dolgoročnem proračunu EU, je Parlament pozval k znatnemu povečanju sredstev za izvajanje pobude za zaposlovanje mladih. Oktobra 2020 je sprejel [resolucijo](#), v kateri je izrazil pomisleke zaradi prostovoljne narave jamstva za mlade (trenutno priporočilo Sveta) in pozval Komisijo, naj predlaga zavezujoč instrument.

Obsodil je tudi neplačane prakse in Komisijo pozval, naj pregleda obstoječe evropske instrumente, kot sta okvir za kakovost pripravništev in evropski okvir za kakovostna in učinkovita vajeništva. Parlament vztraja, da je treba v ponudbe, ki jih dobijo mladi, vključiti merila kakovosti, med njimi načelo poštenega plačila pripravnikov in praktikantov, dostop do socialne zaščite, trajnostne zaposlitve in socialnih pravic, da bi okvir iz leta 2014 spremenili v močnejši zakonodajni instrument. Komisija je po tem pozivu in da bi obravnavala nekatere od teh pomislekov, marca 2024 predstavila [predlog direktive](#) o izboljšanju in izvrševanju delovnih pogojev za pripravnike ter boju proti predstavljanju rednih zaposlitvenih razmerij kot pripravništev ter predlog za [revizijo](#) priporočila Sveta o okviru za kakovost pripravništev.

Poleg tega je Parlament v [resoluciji](#) iz oktobra 2015 podprl pristop, sprejet v priporočilu o dolgotrajni brezposelnosti. Intenzivno delo Parlamenta na področju razvoja znanj in spretnosti je vplivalo na evropski program znanj in spretnosti. Parlament je [poudaril](#) pomen vseživljenjskega učenja ter poklicnega izobraževanja in usposabljanja, med drugim tudi izpopolnjevanja in preusposabljanja. Komisijo in države članice je že večkrat pozval, naj oblikujejo evropski prostor za poklicno izobraževanje in usposabljanje.

Parlament je v svoji [resoluciji](#) z dne 13. marca 2019 o evropskem semestru poudaril, da so socialni cilji in zaveze EU enako pomembni kot njeni gospodarski cilji. Poslanci so v [resoluciji](#) o smernicah EU za zaposlovanje, sprejetih 10. julija 2020, pozvali k sprejetju korenitih ukrepov za ublažitev pretresa, ki ga je povzročila pandemija,

zlasti k spremembi prihodnjih smernic, ter poudarili, da je treba ukrepati proti brezposelnosti mladih, tako da se izboljša jamstvo za mlade. Zaradi energetske in draginjske krize je Parlament [pozval](#) države članice in Komisijo, naj dajo prednost boju proti brezposelnosti in okrepijo instrument SURE, da bi podprli sheme skrajšanega delovnega časa, dohodke delavcev in delavce, ki bi bili med drugim začasno odpuščeni zaradi zvišanja cen energije, ter ublažili učinke asimetričnih šokov.

Za več informacij o tej temi obiščite spletišče [Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve](#).

Samuel Goodger / Monika Makay
04/2024