

Trends in European Integration in the Field of Social Policy

Siyka Kovacheva

Paisii Hilendarski University of Plovdiv

Тенденции в развитието на европейската интеграция в областта на социалната политика

Сийка Ковачева

Пловдивски университет "Паисий Хилендарски"

Author Note

Siyka Kovacheva  <https://orcid.org/0000-0002-4612-9374>

The author has no known conflict of interest to disclose. Correspondence concerning this article should be addressed to Siyka Kovacheva, Department of Applied and Institutional Sociology, Paisii Hilendarski University of Plovdiv, Tsar Asen 24, Plovdiv 4002, E-mail: siyka@uni-plovdiv.bg

Бележки за автора

Сийка Ковачева  <https://orcid.org/0000-0002-4612-9374>

Авторът няма конфликт на интереси. Кореспонденцията, свързана с тази статия, да бъде адресирана до Сийка Ковачева, катедра "Приложна и институционална социология", Пловдивски университет "Паисий Хилендарски", ул. "Цар Асен" 24, Пловдив 4002, E-mail: siyka@uni-plovdiv.bg

Abstract

This article traces the development of the European social policy from its minimalist role provided for in the Treaties of Rome, through the neoliberal orientation, especially in the financial crisis of 2008, to the trend towards a socio-investment perspective in response to the crisis caused by the Kovid19 pandemic. Current EU social policy applies a new approach that emphasizes the need to invest in education and training and the provision of quality social services throughout the life course of people - from early childhood to old age. It relies on the mutual enrichment of national and supranational forms of social protection.

Keywords: European integration, European social model, European social policy, social investment perspective

Резюме

Тази статия проследява развитието на европейската социална политика от минималистичната ѝ роля, предвидена в Римските договори, през неолибералната ориентация, изявена особено в условията на финансовата криза от 2008 г. до тенденцията към социално-инвестиционна перспектива, която се очертава в отговор на кризата, породена от пандемията Ковид19. Съвременната социална политика на ЕС прилага нов подход, който акцентира върху необходимостта от инвестиции в образованието и обучението и предоставянето на качествени социални услуги през целия жизнен път на човека – от ранното детство до старостта и разчита на взаимното обогатяване на националните и наднационалните форми на социална защита.

Ключови думи: европейска интеграция, европейски социален модел, европейска социална политика, социално-инвестиционна перспектива

ARTICLE INFO:

Original Article

Received: 02 05. 2022

Revised: 20, 05. 2022

Accepted: 30, 05.2022

Тенденции в развитието на европейската интеграция в областта на социалната политика

В условията на поредната вълна на пандемията Ковид 19 в началото на 2022 г., застрашаваща живота и здравето на европейските граждани, въпросите за целите и формите на интеграционния процес в Европейския съюз (ЕС) отново е поставен на преден план. Макар че страните-членки се отказаха от пълното затваряне на държавните граници като мярка, предпазваща "своето" население от заразяване, по-нататъшното сближаване, както и механизмите за неговото осъществяване, са поставени на остра критика от различни преспективи. След като към последиците от здравните мерки се прибавиха скокът в цените на енергоносителите и общата инфлация, оспорвани изглеждат не само европейската социална политика, но и интеграцията в областта на политиката, икономиката, екологията. Наред с това, обаче, се засилват и очакванията, че само със съвместни действия страните-членки на ЕС ще могат да отговорят на растящите предизвикателства.

Тази статия е опит да даде отговор на въпроса: как и доколко защитата на социалните права на гражданите на наднационално равнище допринася за благополучието на гражданите на ЕС, или социалната защита трябва да бъде ограничена само до решения в рамките на правомощията на националните правителства? След преглед на подходите към осмисляне и изследване на европейската социална политика, статията проследява основните насоки в развитието на интеграцията в тази област от създаването на Съюза до последните инициативи на Европейската комисия (ЕК) и завършва с представяне на актуалните дебати по тези проблеми. Важен извод от анализа е, че намирането на общи решения за социална Европа, които да допълват (без да подменят) националните политики, е съставна част от европейската интеграция, която разчита на взаимното обогатяване на икономическите, политическите, екологичните, здравните и научните политики.

Европейската социална политика като оспорвана идея

В публичния дебат съществува многообразие от понятия и изследователски подходи към социалната политика на ЕС. В основата ѝ стои концепцията "европейски социален модел", чиято употреба е не по-малко многозначна. В официалните документи на ЕС терминът се използва в Бялата книга за социалната политика от 1994 (COM (94) 333), приет след широка обществена дискусия с участие на академичните среди. В

Бялата книга европейският социален модел се разглежда като основан на ценности, които включват демокрация и индивидуални права, пазарна икономика и колективно договаряне, равни възможности и социална справедливост, социална защита и солидарност. В заключенията на Европейския съвет в Ница (ЕС, 2000) отново се дава определение на понятието като система от общи ценности, осигуряваща високо равнище на социална защита, при значима роля на социалния диалог и допринасяща за социалното сближаване между страните-членки.

В научната литература най-често се използва именно това разбиране на европейския социален модел като съвкупност от споделени ценности (Follesdal et al, 2007; Lauk, 2009). Европейският социален модел представлява общата визия, сплотяваща европейските страни около ценностите за равенство, социална справедливост и солидарност (Castels, 2002; Judt, 2011). Няма единство обаче по въпроса как тези общосподелени ценности се отнасят към формулирането и приложението на социалната политика на европейско и на национално ниво. Според една група автори (Therborn, 1995; Crouch, 1999) европейският социален модел трябва да се разглежда като идеален тип в разбирането на Вебер, с който се подчертава контрастът между степента на социална защита и регулиране на заетостта в европейските страни и социалните условия в САЩ, Япония и други региони в света. Хантрейс (Hantrais, 2007) разбира европейския социален модел като научна абстракция, извлечена от общото в реално съществуващите национални системи на страните-членки, чиято същност е единството между икономическа ефективност и социална справедливост.

Друга група изследователи смятат, че съвкупността от ценности, идентифицирани в европейския социален модел, са по-скоро далечен идеал, "мечта" по израза на Рифкин (2005), към който европейските граждани и някои политици се стремят, но неговата реализация се отнася към бъдещето. Нещо повече, за някои автори този идеал е по принцип недостижим в съюз, създаден като "икономическа организация, съсредоточена върху поощряване на интеграцията чрез търговия и премахване на търговските бариери" (Whyman et al, 2014, p.31.). Икономическите реалности правят невъзможно постигането на консенсус относно социална политика, насочена към общи ценности. Според Шарп (Scharpf, 2002) и Вогън-Уайтхед (Vaughan-Whitehead, 2015), продължаващото присъединяване на нови страни към ЕС подкопава самата идея за единен европейски социален модел. В процеса на европейска интеграция Шарп (Scharpf,

2002, p.665.) открива „фундаментална асиметрия“ между политиките, целящи пазарна ефективност и политиките по социална защита. Икономическите политики са силно европеизирани, докато тези за социална защита остават на национално ниво. Според него, ако в отделните страни вътрешните икономически и социални политики са се развивали повече или по-малко като взаимно свързани, то на европейско ниво социалната политика остава ограничена под „върховенството“ и в подчинение на европейските правила за икономическа интеграция (пак там, 666). За други автори неравномерното развитие на икономическата и социалната интеграция в Европейския съюз не е неразрешимо противоречие, а е проява на двете страни на "модерния социален конфликт" (Dahrendorf, 1990). В своя анализ на развитието на модерните общества, Дарендорф извлича модел, при който силите, издигащи искания за социална справедливост и равенство и силите, настояващи за икономически растеж и ефективност, са в непрекъснато взаимодействие. развитието напред се осъществява не чрез елиминиране на едната група сили за сметка на другата, а чрез взаимното им уравнивяване в рамките на демократични институции.

Следва да отбележим, че самият термин „европейска социална политика“ също е оспорван с аргументи, че не фигурира като понятие в законодателството на ЕС и не съществуват социални осигуровки, които да постъпват в общия европейски бюджет, нито европейска агенция, която да изплащат социални помощи на гражданите (Leibfried, 2000). И действително, ако разбираме европейската социална политика като единна държава на всеобщо благоденствие, предоставяща социална защита на всички европейски граждани (Kuhnle, 2000), нейното съществуване е лесно да се отрече. Според Трелфал (Threlfall, 2007), обаче, обхватът на общите мерки в националните социални политики се разширява непрекъснато, при което контролът върху националните социални системи отдавна не е единствено в ръцете на отделните страни-членки. Нещо повече, европейската социална политика е важен лост в процеса на "европейска социална интеграция", който води към "европейско социално гражданство" (пак там, 135). В своя анализ на координирането на системите за социална сигурност в законодателството на ЕС, Корнелисен и де Виспеларе (Cornelissen and De Wispelaere, 2020, p.147.) установяват висока степен на наднационално разширяване на социалните права на гражданите, особено в областта на мобилността и единния трудов пазар, така че според тях можем да говорим за формирането на "скрита държава на всеобщо

благодеяние“ в ЕС, която все още остава незабелязана и недостатъчно дискутирана в академичния публичен и политически дискурс.

Действително, европейската и националната социална политика се намират в сложна взаимовръзка, като в някои случаи общоевропейските решения действат за засилване на националните социални държави, когато разширяват социалните права в националното законодателство, а в други могат да водят до тяхното свиване, когато наднационалните мерки ограничават възможностите на националните държави да защитават преимуществено своите граждани (Ferrera, 2017). Основната трудност пред приемането на общо-европейска социална политика произтича от многообразието от модели, по които исторически са се формирали националните държави на всеобщо благодеяние, както и от актуалните различия в техните нормативни регулации, в размера и нивото на социални трансфери и качеството на социалните услуги (Scharpf, 2002, Томова, 2021). Най-често тези различия се обобщават в пет режима на социална политика в отделните страни: либерален, корпоратистки, социално-демократичен (Esping-Andersen, 1990), суб-щитен (Gallie and Paugnam, 2000; Scheepers et al, 2002) и пост-комунистически (Żukowski, 2009; Kovacheva et al, 2011). Формирането на европейска социална политика обаче не изисква премахване на националните различия и стандартизиране на системите за социална защита в единен модел, наложен отгоре надолу, а предполага активното включване на различни дейци на различни нива (Trenz, 2011; Ellison et al, 2021). При участието на множество дейци се извършва обмяна и апроприиране на материални мрежи, технически системи и знания, които прекосяват националните граници, често незабелязано от политическите елити (Misa and Schot, 2005). Също така, анализът следва да отчита, че европейската интеграция в областта на социалната политика не е еднолинеен процес и съществува възможност вече договорени права могат да бъдат ограничени или премахнати, което да задейства процес на "ренационализация на компетенциите в ЕС" (Vollaard, 2018, p.7.).

В тази статия приемаме за основен термина "европейска социална политика" като ценностно неутрален за разлика от концепцията за европейския социален модел. Европейската социална политика разбираме като синоним на социалната политика на ЕС и я разглеждаме като съвкупност от цели, принципи и механизми за социална сигурност, които са в компетенциите на институциите на ЕС, но тяхното формулиране и осъществяване зависи и от участието на европейските граждани и техните асоциации.

Основната ос на съпоставка за нас е не с икономическата политика на ЕС, а с националните социални политики в страните-членки, които се състоят от целите, принципите и механизмите, осъществявани от националните правителства, други институции и граждани в отделните национални държави. Процесът на формиране на европейската социална политика е от изключителен интерес тъкмо, защото има правно необвързан характер и при него липсва задължителността за въвеждане на решенията, взети на наднационално ниво, каквато съществува в други области на интеграцията. От тази теоретико-методологическа рамка в следващия параграф се насочваме към проследяване развитието на европейската интеграция в областта на социалната политика.

Основни насоки в развитието на европейската социална политика

Договорът за създаване на Европейската икономическа общност, подписан през 1957 в Рим, е ръководен от икономическа логика, както и предшестващите го договори на Европейската общност за въглища и стомана от 1951 г. и на Европейската общност за атомна енергия от 1957 г. Основната цел е премахването на търговските бариери и създаването на единен европейски пазар, който да доведе до ускорено икономическо развитие. Заявена е и целта за постигане на по-голямо благополучие на европейските граждани, но нейното изпълнение е ограничено само до ефекта от развитието на общия пазар. Постигането на социална хармонизация и общи стандарти се формулира още в член 117 Договора за създаване на ЕИО, но се разглежда като очаквана социална последица, а не като условие за икономическата интеграция (Hantrais, 2007). Договорът предоставя наднационални компетенции на общността в областта на икономиката и значително по-малки компетенции в други области, отново подчинени на пазарната логика. Още в този договор страните-членки признават необходимостта от създаване на финансов инструмент като Европейския социален фонд, който да оказва социална подкрепа при затваряне на предприятия и в защита здравето на работниците, но неговият мащаб е силно ограничен. Този подход към европейската интеграция се определя като функционалистски, основан на стремеж към секторна интеграция и отказ от по-мощабни, но по-трудно осъществими проекти (Threlfall, 2003; Минков, 2011).

Общата социална политика в ЕС бележи по-активно развитие през 80-те години на XX век, когато националните социални държави на страните-членки влизат в спирала на все по-голямо съкращаване на разходи и услуги, което съвпада с неолибералната

тенденция в международната политика. Отказът на националните държави от социална политика дава тласък за поставянето на въпросите за социална защита на наднационално ниво. Роля изиграва и страхът от „социален дъмпинг“ в конкуренцията на общия пазар в резултат на различното ниво на социалната защита на труда в различните страни-членки (Томова, 2021, р.163.). Европейската комисия под председателството на Делор формулира идеята за "европейско социално пространство", според която социалната политика започва да се разглежда като необходима предпоставка за по-нататъшното развитие на икономическата интеграция (Минков, 2011, р.4.). Следвайки принципа на субсидиарността, националните държави имат свободата да управляват вътрешната си социална политика посредством предпочитаните от тях инструменти. Въвеждат се минимални стандарти за условията на труд, като се запазва суверенитетът на държавите-членки да осигуряват свои по-високи нива на защита. Общите минимални стандарти се налагат чрез вторичното право – предимно с директиви, като се разчита на засилен социален диалог на европейско ниво. Създават се и нови структурни фондове, а дейността на Европейския социален фонд се обвързва с целите за подкрепа на заетостта и насърчаване на икономическата и социалната кохезия между държавите-членки.

Договорите от Маастрихт от 1992 г. и Амстердам от 1997 г. ясно изразяват стремежа към формиране на общи политики, които не са тясно икономически, а са насочени към създаване на заетост; осигуряване на социална защита, развитие на човешките ресурси и предотвратяване на социалното изключване. Социалното измерение на Европейския съюз е предвидено в Член 3 от Договора за Европейския съюз (Договора от Маастрихт), в който се подчертава, че цел на ЕС е да насърчава благоденствието на своите народи, да работи за конкурентна социална пазарна икономика, да се бори срещу социалното изключване и дискриминацията и да насърчава равенството между жените и мъжете. С Протокола от 1993 г. за прилагане на Европейската социална харта се слага акцент върху практическите гаранции за социалните права на гражданите. Последвалите го Зелена и Бяла Книга за европейската социална политика се явяват подготовка за формулирането на целите и приоритетите за развитието на европейската социална политика с Амстердамския договор.

Приемането на Европейската стратегия по заетостта, официално с договора от Амстердам, издига европейската интеграция в областта на социалната политика на ново ниво, тъй като изисква преход от пасивна към активна политика на пазара на труда. В

нея са заложени четири основни направления: равни възможности на мъжете и жените на пазара на труда, повишаване пригодността за заетост чрез подобряване на уменията, поощряване на предприемаческата активност и дерегулацията на заетостта. По оценка на Шарп (Scharpf, 2002) тези направления, особено последните три, са силно повлияни от неолибералната политикономия и показват доминантния статус на икономическата политика в интеграционния процес.

Развитието на европейската социална политика получава нов тласък с Лисабонската стратегия, приета на срещата на Европейския съвет в Лисабон през 2000 г. Стратегията определя два основни стълба на европейската интеграция: икономически и социален, като по-късно (2001 г.) се добавя и трети, екологичен стълб. В нея отново се акцентира върху взаимосвързаността между икономическата ефективност и социалната справедливост. Документът очертава необходимостта от преход към конкурентоспособна, динамична икономика, основана на знанието, поощряваща научноизследователската и развойната дейност, и от модернизация на европейския социален модел чрез инвестиране в човешките ресурси и активна политика на заетост. Разработената на тази основа програма „Европа 2020“ формулира три взаимно подсилващи се приоритета: интелигентен растеж, свързан с изграждане на икономика, основана на знания и иновации; устойчив растеж, изискващ насърчаване на по-екологична и по-конкурентоспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите; и накрая, приобщаващ растеж, който предполага икономика с високи равнища на заетост, водеща до социално и териториално сближаване. Основен механизъм за реализиране на тези цели става „отвореният метод на координация“ (ОМК), формално инициран на срещата на Европейския съвет в Лисабон през 2000 г. На практика ОКМ представлява регулационен механизъм, действащ чрез така нареченото "меко" или вторичното право и е насочен към постигане на хармонизация на целите, формулиране на количествени и качествени индикатори за желаните резултати на национално и регионално равнище. Контролът върху постигането на целите се осъществява не чрез санкции, а чрез периодични прегледи (peer reviews) и формулиране на препоръки, които позволяват на страните-членки да се учат една от друга, без техните компетенции да бъдат иззети от наднационални институции. Важна роля се придава на процеса на идентификация на „добри практики“ (benchmarking), при който съвместно се определят успешни социално-политически иновации, а ЕК приема ролята на "брокер"

(Томова, 2021, р.166.) за тяхното разпространение в страните-членки. Държавите имат свободата да решат до каква степен да ги възприемат и да намерят подходящите механизми на приложение в националния контекст.

След приемането на нови десет страни през 2004 г. и опита за създаване на европейска конституция от 2005 г., целящ постигане на по-голяма ефективност в дейността на ЕС и засилване на ролята му в световната политика, започва дискусия относно бъдещето на европейската интеграция. Неуспешната ратификация на конституционния проект не може да бъде оценена като пълно отхвърляне на възможностите за бъдещи законови промени на ниво съюз, а се явява етап в процеса на "еволюционен конституционализъм" и потвърждение на "конституционните елементи в природата на ЕС" по думите на Мартинико (Martinico, 2011). Преосмислянето на пътищата за развитие в новите условия води до приемането през 2007 г. на Договора от Лисабон (Договор за функционирането на Европейския съюз), който включва много от разпоредбите, предвидени в проекта за конституция, но променя начина, по който Съюзът упражнява своите правомощия, като увеличава участието на гражданите, създава нов институционален ред и насочва процесите на вземане на решения към повече парламентарен контрол и демократична отчетност. В документа се съдържа формулировка на три основни принципа за функциониране на ЕС: демократично равенство, представителна демокрация и демокрация на участието, като последната включва новата форма на гражданска инициатива. Договорът (Член 151) посочва целите на ЕС в областта на социалната политика: насърчаване на заетостта, подобряване на условията на живот и труд, равенство между мъжете и жените, трудова мобилност, права на командированите работници, адекватна социална защита, социален диалог, борба срещу социалната изолация. В областта на социалната политика вече действат повече от 125 правни акта, някои от които са приети с единодушие, например Директивата за равно третиране в областта на заетостта и Директивата за расовото равенство, а други, например Директивата за равенство между професионалния и личния живот и Директивата за прозрачни и предвидими условия на труд - чрез гласуване с квалифицирано мнозинство по обикновената законодателна процедура (ЕК, 2019, р.5.). Като цяло, промените, въведени с Лисабонския договор, водят към постигането на по-голяма гъвкавост и ефективност в процеса на вземане на решения в Европейския съюз.

Борбата с последиците от глобалната финансова криза от 2008 г. насочва политиката на ЕС към икономическата интеграция, което намира отражение в разработването и приемането на Стратегията на ЕК "Европа 2020" за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж (ЕК, 2010). Макар и в нея да се поставят и социални цели като по-висока заетост и борба с бедността, акцентът се поставя върху икономическия растеж, което се изразява и в предимното използване на термина "социална пазарна икономика" (за сметка на термина "европейски социален модел"). Отговорът на кризата е свиване на социалните разходи в отделните страни и засилване на неолибералната ориентация на наднационално ниво. В резултат се засилват и различията в развитието между отделните страни-членки, което застрашава понататъшната икономическа и социална конвергенция в Европа (Eurofound, 2021).

Актуални програми и инициативи на европейската социална политика

Пандемията Ковид19 поставя европейската интеграция в условията на нова криза. За разлика от предишната, кризата, започнала с разпространението на корона вируса в Европа от 2020 г. насам, изправя ЕС пред предизвикателства, застрашаващи не само икономическия растеж, но и живота и здравето на европейските граждани, качеството на образованието, социалното общуване и други области на европейския начин на живот. обстоятелството, че кризата е породена от изцяло външен за ЕС фактор, дава основания за определянето ѝ като уникална (Buti and Papaconstantinou, 2021). В действителност, кризата осветлява много от вътрешните недостатъци на здравните и социално-защитните системи в отделните страни-членки. Към това се добавят и въздействията от екологичните промени, демографските тенденции, разпространението на новите технологии и новите форми на труд.

Различен е и подходът на ЕК към сегашната криза. Ако при справянето с последиците от икономическия спад през 2008–2013 г. доминират мерки за икономии с цел балансиране на бюджетните дефицити на държавите-членки, то при кризата от 2020–2022 г. икономическият отговор на Европейския съюз е значително по-бърз и мащабен и с определено по-социален характер, който може да бъде определен като "безпрецедентна проява на общоевропейска солидарност" (Vanhercke and Spasova, 2022, p.148.). В отговор на негативните здравни, икономически и социални последици от пандемията още през април 2020 – първия месец на пандемията в Европа, започват преговорите за създаването на План за възстановяване на ЕС (NextGenerationEU), който

е приет през юли 2020. Той е подсилен през февруари 2021 г. с Механизма за възстановяване и устойчивост (Recovery and Resilience Facility), предоставящ безвъзмездни средства в размер на 310 милиарда евро (по постоянни цени и 335 милиарда евро по текущи цени) и допълнителни 250 милиарда евро (по постоянни цени и 268 милиарда евро по текущи цени) под формата на заеми. Отново за разлика от предишния анти-кризисен подход, ЕК (COM/2020/123 final) незабавно активирани на т. нар. обща клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж, приет с Договора на функционирането на ЕС, която разрешава на страните-членки пълна фискална гъвкавост. Облекчават се правилата за държавна помощ, позволяваща по-голяма подкрепа за най-засегнатите сектори и за заетите в тях. Създава се и Европейският инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредно положение (SURE), който може да предостави до 100 милиарда евро помощ под формата на заеми с цел запазване на заетостта и действа като втора спасителна мрежа за разработване на мерки за работещите на намалено работно време и самонаетите. Това е първият такъв инструмент, който предоставя социално-политическа подкрепа директно на ниво ЕС (Eurofound, 2021, p.99.). Допълнителни средства, възлизащи на 99.3 милиарда за периода 2021-2027, се предоставят от Европейски социален фонд+ (ESF+), който разширява значително ролята на предишния ЕСФ, като обединява и предишните Инициативи за осигуряване на заетост на младите хора, Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица, програмата за заетост и социални иновации и програмата в областта на здравеопазването. Със своята насоченост към политиките по заетостта, образованието и обучението и социалната защита, Европейският социален фонд+ става основният инструмент на ЕС за социални инвестиции в хората.

В разгара на пандемията през март 2021 г. ЕК (ЕС, 2021a) публикува Плана за действие по Европейския стълб на социалните права, с който изразява своята решимост за конкретни действия в областта на социалната политика. Самият Европейски стълб на социалните права е приет на срещата на Европейския Съвет в Гьотеборг през ноември 2017 г. и формулира 20 принципа за гарантиране социалните права на гражданите, които са обединени в три категории: равни възможности и достъп до пазара на труда; справедливи условия на труд и социална закрила и социално включване. Ако стълбът на социалните права е конкретизация на Европейския социален модел, то планът е важно

средство за превръщането на целите и принципите в реалност. Документът не цели хармонизиране на националните системи за социална защита и няма силата да задължи европейските страни да го приложат в своето законодателство, а е начин да ги стимулира да разглеждат социалната политика като "социална инвестиция", т.е. от нея се очаква възвращаемост чрез едновременното осигуряване на социално включване и икономически растеж (Eurofound, 2021, p.14.). След излизането от кризата, породена от пандемията, се очаква, че ЕС ще ускори зеления и дигиталния преход, което изисква специално внимание да се насочи към въздействието на големите структурни промени върху хората. Планът включва формулирането на три главни цели, които да бъдат постигнати до 2030 г. в областта на заетостта, уменията и социалната защита: поне 78% равнище на заетост ред възрастовата група 20-64 г., поне 60% от възрастното население да участва в обучение всяка година и охрата в риск от бедност или социално изключване да намалее с 15 милиона. Приети са и няколко подцели, които стимулират качествена заетост, високо образование и професионални умения, подобро здравеопазване и социална интеграция и по този начин да подпомогнат отделните страни в развитието на националните политики. Следва да отбележим, че ако някои политици изразяват опасения, че планът ще донесе допълнително бреме за държавните бюджети, а някои работодателски организации се страхуват, че той ще намали конкурентноспособността на европейския бизнес, то от своя страна някои синдикати смятат, че планът не поставя достатъчно амбициозни цели в защита на социалните права на гражданите (ETUI and ETUC, 2021).

Развитието на европейската социална политика продължава с обсъждане на множество инициативи, свързани с разработване на нови инструменти за социална защита. Продължава обсъждането на предложението на ЕК за директива за обща минимална заплата за ЕС, чието приемане се очаква през пролетта на 2022 г. (Ammann, 2021). Макар ЕС да няма компетенции за директно определяне на заплатите според договора за функциониране на ЕС, с тази директива ЕК се стреми да изработи "мек" механизъм за формиране на "адекватни" национални минимални заплати, което да доведе до намаляване на групата на "работещите бедни". През декември 2021 г. е публикувано предложението за директива COM(2021)762final) за регулиране на работата през цифрови платформи, която се свързва с лоши условия на труд, здравни рискове, неадекватни нива на доходи (ЕС, 2021в). Делът на хората, работещи в този

сектор на икономиката, нараства значително в условията на пандемията и ще продължи да расте с очаквания дигитален преход. Директивата включва мерки за правилно определяне на трудовия статус на хората, работещи през цифрови платформи, и дава нови права за работниците и самостоятелно заетите лица по отношение на алгоритмичното управление, с което ЕК се стреми да гарантира, че "платформените" работници ще могат да се ползват от трудовите права и социалните обезщетения, на които имат право. Друга важна социална инициатива се съдържа в препоръката на Европейския съвет за разработване на Европейска гаранция за децата (ЕС, 2021с) по подобие на Европейската гаранция за младежта, за която също се предвижда да бъде подсилена през 2022 г. Гаранцията за децата следва да направи безплатни или реално достъпни за всички нуждаещи се такива специализирани за децата услуги като детски заведения, медицински грижи, качествено хранене, образование и жилищни условия.

В общо-европейския дискурс се поставят на обсъждане възможностите за нови "синергии" (Gugushvili & Otto, 2021), чрез създаване на интегрирани програми за екологични и социални действия, които да увеличат едновременно благополучието и устойчивостта във формата на "еко-социален обществен договор" (Gough, 2021). В политическите документи се налага и терминът "справедлив преход", който "осигурява и създава качествени работни места при прехода към ниско-въглеродна икономика" (Mercier, 2020: 4). Още с решението на ЕК за осъществяване на прехода към неутрална по отношение на климата икономика до 2050 г. беше приет и Механизъмът за справедлив преход като инструмент за социална закрила срещу социалните и икономическите последици от реструктурирането. Чрез него се предоставя целева подкрепа в размер на около 55 млрд. евро за периода 2021—2027 г. в най-засегнатите региони с цел да се защитят предприятията и работещите в сектори като добив и изкопаеми горива, които се сблъскват с най-големите предизвикателства на зеления и дигиталния преход. Някои от критиките в тази насока (Vanhercke and Spasova, 2022) се състоят в това, че в обсъждането на новите инициативи не се предвижда достатъчно значима роля на участието на социалните партньори.

Заклучение

Развитието на европейската интеграция в областта на социалната политика е сложен и противоречив процес (Hantrais, 1995; Threlfall, 2003; Минков, 2011). От първите договори за европейското обединение до актуалните инициативи на ЕС,

социално-политическите решения се преплитат с търсенето на ефективни политики в разширяващ се спектър от форми на сътрудничество. Ако европейското обединение е напреднало в осигуряването на функциониращ единен пазар и икономически и паричен съюз с развито общо законодателство, то в ЕС няма формирана единна общоевропейска система за социална сигурност, а ролята на европейската социална политика е да стимулира и подкрепя националните социални политики на държавите-членки (Leibfried, 2000; Томова, 2021).

В националните политики на страните-членки на ЕС се извършват процеси, както на нарастване на различията, така и на сближаване (Kovacheva et al, 2011; Томова, 2021). Прегледът на социалната политика на наднационално ниво в ЕС, на който е посветен анализът в тази статия, откроява тенденция към преориентиране от неолиберален модел към социално-инвестиционна перспектива (Morel et al, 2012; Hemerijck, 2015). От Лисабонската стратегия през програмата Европа 2020 до Европейския стълб на социалните права ЕС разглежда социалната политика като производителен фактор от ключово значение за икономическия растеж, която е насочена към развитието на човешкия капитал и отчита високата социална цена на социалното изключване. На мястото на неолибералните идеи за минималистичен, остатъчен характер на социалната политика, която да води към „работа на всяка цена“, последните инициативи на ЕК са в търсене на активен отговор на новите социални рискове като увеличаване дела на самотните родители, спадащата раждаемост и трудностите при съчетаването на работата и семейния живот, липсата на продължителни еднотипни кариери, по-несигурни форми на трудови договори и обезценяване на професионални умения, здравни рискове и екологични заплахи, които изискват координирани усилия.

Съвременната европейска социална политика прилага качествено нов подход, който акцентира върху необходимостта от инвестиции в образованието и обучението и предоставянето на качествени социални услуги през целия жизнен път на човека – от ранното детство до старостта. Доколко този подход ще доведе до интегрирани действия за висока заетост, образование през целия живот, качествено здравеопазване и сигурни доходи, гарантиращи благополучието на европейските граждани, ще зависи, както от действията на амбициозно и активно лидерство на европейско ниво, така и от реално включване на множество актьори в страните-членки за реализирането на поставените приоритети, както на традиционните социални партньори, като работодателски

организации и синдикати, така и на широк спектър от представители на местни и регионални власти и неправителствени организации (Ellison et al, 2021; Vanhercke & Spasova, 2022). От тяхното участие зависи дали новата по-социална ориентация на политиката на ЕС няма да изчезне с преодоляването на пандемията Ковид19, а ще осигури социално справедлив и ефективен преход към зелена и дигитална икономика.

Благодарности.

Статията е получила подкрепата на програма Еразъм+ на Европейския съюз, проект № 620841-EPP-1-2020-1-BG-EPPJMO-CoE.

Използвана литература

Ammann, J. (2021). EU Council agrees to negotiate position on minimum wage directive.

<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-council-agrees-negotiating-position-on-minimum-wage-directive/>

Buti, M., & Papaconstantinou, G. (2021). The legacy of the pandemic: how Covid-19 is reshaping economic policy in the EU. *CEPR Policy insight*, 109, 1-15.

https://cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight109.pdf

Castels, M. (2002). The construction of European identity. In M. Rodrigues (ed.), *The knowledge economy in Europe* (pp. 232-24). Elgar.

Cornelissen, R., & De Wispelaere, F. (2020). Sixty years of European social security coordination: achievements, controversies, and challenges. In B. Vanhercke, D. Ghailani, & S. Spasova (Eds.), *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road* (pp. 143-166). ETUI.

Crouch, C. (1999). *Social change in western Europe*. Oxford University Press.

Dahrendorf, R. (1990). *The modern social conflict*. University of California Press.

Ellison, M., Bertin, G., & Moro, G. (2021). Introduction: Healing the divisions - restoring the foundations for a social Europe. In *The European social model and an economy of well-being*. Edward Elgar Publishing.

doi: <https://doi.org/10.4337/9781800378070.00007>

Eurofound (2021). Monitoring convergence in the European Union: Looking backward to move forward – Upward convergence through crises, challenges, and prospects in the EU series, Publications office of the European Union.

European Commission (EC) (1994). *European social policy - A way forward for the union. White paper on social policy*. COM (94) 333 final. Brussels, 27.07.1994.

- EC (2021a). *European pillar of social rights action plan*, Luxembourg, Publications office of the European Union. <https://op.europa.eu/webpub/empl/europeanpillar-of-social-rights/downloads/KE0921008ENN.pdf>
- EC (2021b). *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work*, COM (2021) 762 of 9 December 2021. https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2021_414
- EC (2021c). *Proposal for a council recommendation establishing a European child guarantee*, COM(2021) 137 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0137&from=EN>
- European Council (2000). *Presidency conclusions nice European Council meeting 7, 8 and 9 December 2000*, Annex I.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- ETUI and ETUC (2021). *Benchmarking Working Europe 2021. Unequal Europe*. ETUI.
- Ferrera, M. (2017). The European social union: A missing but necessary “political good”. In F.Vandenbroucke, C. Barnard, & G. De Baere (Eds.), *A European social union after the crisis*(pp. 47–67). Cambridge University Press.
DOI: 10.1080/01402382.2014.919771.
- Follesdal, A., Giorgi, L., & Heuberger, R. (2007). Envisioning European solidarity between welfare ideologies and the European social agenda. *Innovation*, 20(1), 75–92.
- Lauk, K. (2009). The European social model: In urgent need of redefinition. *European View*, 8(1), 53–63.
- Gough, I. (2021). Two scenarios for sustainable welfare. New ideas for an eco-social contract ETUI Working paper 2021.12. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3969042>
- Gugushvili, D. & Otto, A. (2021). Determinants of public support for eco-social policies: a comparative theoretical framework, *Social Policy and Society*, First view, 1 – 15,
DOI: <https://doi.org/10.1017/S1474746421000348>
- Judt T. (2011). *A grand illusion? An essay on Europe*. New York University Press.
- Hantrais, L. (2007). *Social policy in the European Union* (3rd ed.). Palgrave Macmillan.
- Hemerijck, A. (2015). The quiet paradigm revolution of social investment. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 22(2):242–256.
<https://doi.org/10.1093/sp/jxv009>

- Kovacheva, S., van Doorne-Huiskes, A., & Anttila, T. (2011). The institutional context of the quality of life in Europe. In M. Back-Wiklund, T. Van der Lippe, L. Den Dulk, & A. van Doorne-Huiskes (Eds.), *Quality of life and work in Europe: Theory, policy, practice* (pp. 32-54). Palgrave Macmillan.
- Kuhnle, S. (Ed.) (2000). *Survival of the European welfare state*. Routledge.
- Leibfried, S. (2000). National welfare states, European integration and globalization: a perspective for the next century. *Social Policy and Administration*, 34(1), 44-63.
<https://doi.org/10.1111/1467-9515.00177>
- Martinico, G. (2011). Constitutional failure or constitutional odyssey? What can we learn from comparative law? *Perspectives on Federalism*, 3(1), E-52 - E-77.
- Mercier, S. 2020. Four case studies on just transition: Lessons for Ireland. NESC Research Series Paper 15. http://files.nesc.ie/nesc_research_series/Research_Series_Paper_15_TTCasestudies.pdf
- Minkov, J. (2011). Socialna politika na EC – zeli, niva i obhvat [EU Social Policy - objectives, levels and scope]. NBU Publishing House. <http://eprints.nbu.bg/851/>
- Misa, T. J., & Schot, J. (2005). Introduction. *History and Technology*, 21(1), 1-19. DOI: 10.1080/07341510500037487
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). (Eds.), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Policy Press.
- Rifkin, D. (2005). Evropejskata mechta. Kak budesheteto na Evropa zatumnjava amerikanskata mechta [The European dream. How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American dream]. Prozoretz.
- Scharpf, F. (2002). The European social model: coping with the challenges of diversity. *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 645 – 670.
- Therborn, G. (1995). *European modernity and beyond. The trajectory of European societies 1945-2000*. Sage.
- Threlfall, M. (2007). The social dimension of the European Union. Innovative methods for advancing integration. *Global Social Policy*, 7(3), 271-293.
DOI: 10.1177/1468018107082235
- Threlfall, M. (2003). European social integration: harmonization, convergence and single social areas. *Journal of European Social Policy*, 13(2), 121-139.
DOI: 10.1177/0958928703013002002

- Tomova, T. (2021). *Bulgarskiyat put v socialnata politika. Istoriya na prehoda, koito ne svurshva*. [Bulgarian road in social policy. The history of transition that never ends]. St. Kl.Ohridski University Press.
- Trenz, H.J. (2011). Social theory and European integration. In A. Favell, & V. Guiraudon (Eds.), *Sociology of the European Union* (pp. 193-214). Palgrave Macmillan.
- Vanhercke B., & Spasova, S. (2022). (Eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2021. Re-emerging social ambitions as the EU recovers from the pandemic*. European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE).
- Vaughan-Whitehead, D. (2015). *The European social model in crisis. Is Europe losing its soul?* Edward Elgar Publishing.
- Vollaard, H. (2018). *European disintegration. A search for explanations*. Palgrave Macmillan.
- Whyman, P., Baimbridge, M., & Mullen, A. (2014). Revisiting the European social model(s) debate: challenges and prospects. *Dans L'Europe en Formation*, 2(372), 8-32.
- Żukowski, M. (2009). Social policy regimes in the European countries. In S. Golinowska, P.Hengstenberg, & M. Żukowski (Eds.), *Diversity and commonality in European social policies: The forging of a European social model* (pp. 23-32). Wydawnictwo Naukowe Scholar.