



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.8.2012 г.
COM(2012) 446 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Социалната закрила в политиката на Европейския съюз за сътрудничество за
развитие**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Социалната закрила в политиката на Европейския съюз за сътрудничество за развитие

1. ЗАЩО Е ВАЖНА СОЦИАЛНАТА ЗАКРИЛА?

Трайна бедност и нарастваща уязвимост

Чрез *Програмата за промяна*¹ се определя политиката на ЕС в областта на бъдещото сътрудничество за развитие. В нея се призовава, наред с другото, за по-всеобхватен подход към човешкото развитие, подкрепя за по-голям достъп до качествени здравни и образователни услуги и подобрена социална закрила в подкрепа на приобщаващия растеж, характеризиращ се със „способност на хората да участват и да се възползват от богатство и създаване на работни места“.

През последните години световната икономика отбеляза впечатляващ растеж в някои развиващи се страни, особено в Азия. Пет многолюдни държави постигнаха статут на държави със средни доходи (ДСД). Но днес все още две трети от 1,5-те милиарда най-бедни хора в света живеят в държави със средни доходи. Освен това глобализацията все по-широко се свързва с повишена уязвимост, разпадане на традиционните системи за солидарност и в някои случаи — с увеличена социална поляризация. Голям брой временни работници, недекларирани работници и работници мигранти нямат достъп до свързано със заетостта социално осигуряване или до каквато и да е реална форма на социална закрила.

Докато първата цел на хилядолетието за развитие (ЦХР) — намаляване наполовина на съотношението между хората, живеещи в крайна бедност — е вероятно да бъде постигната, редица домакинства продължават да бъдат уязвими и живеят малко над прага на крайната бедност². Там, където не може да бъде преодоляна, бедността все повече е свързана с изключване и маргинализация в резултат на специфични фактори като географската изолираност, уврежданията, пола или етническата принадлежност. Особено в държавите с по-ниски доходи (ДНД) влошаването на здравето и болестите, незадоволителното хранене, по-специално при децата, липсата на достатъчна квалификация, особено сред младежите, недостигът на ресурси и непрекъснатото излагане на силни стресения при изкарване на прехраната пречат на милиони бедни хора да участват ефективно в пазара на труда или да развиват собствена дейност, за да преодолеят бедността. Световната хранителна, горивна и финансова криза изостри тези въздействия върху средствата за препитание и влоши качеството и сигурността на заетостта сред бедните.

¹ COM (2011) 637, Заключение на Съвета 9316/12.

² S. Chen и M. Ravallion, „*The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*“ („Развиващият се свят е по-беден, отколкото сме си мислели, но и не по-малко способен да постига успехи в борбата с бедността“), WB, 2008.

Социалната закрила в подкрепа на приобщаващото развитие

Социалната закрила може да играе ключова роля за намаляване на бедността и уязвимостта. Чрез все по-голяма справедливост — например чрез социални трансфери и по-голям достъп до основни социални услуги — и осигуряване на защита срещу риск, социалната закрила може да спомогне за намаляване на бедността и за създаване на приобщаващ растеж, както и да способства за социалното сближаване и стабилността. Въпреки това твърде различните профили на развиващите се икономики и големият дял на неформалната икономика на техните пазари на труда представят много различни условия от тези, в които са били създадени повечето съществуващи системи за социална закрила в развитите страни, и се нуждаят от иновативни и специално пригодени решения въз основа на специфични за страната нужди и приоритети.

Социалната закрила в бъдещото сътрудничество за развитие на ЕС

Съветът на Европейския съюз, Европейският парламент, международните организации и гражданското общество отправиха призив към Комисията да изготви предложение относно социалната закрила в политиката на ЕС за сътрудничество за развитие³. В Европейския доклад за развитието от 2010 г. се призовава социалната закрила да стане неразделна част от политиката на ЕС за развитие⁴. През 2011 г. Комисията започна процес на консултации, който потвърди значението и навременността на разработването на рамка за политиката за бъдещата подкрепа на ЕС за социалната закрила.

Целта на настоящото съобщение е да се обясни ролята на социалната закрила за укрепване на приобщаващото и устойчиво развитие и ролята на политиката на ЕС за сътрудничество за развитие в полза на укрепването на политиките и системите за социална закрила.

2. ЩО Е СОЦИАЛНА ЗАКРИЛА И ЗА КАКВО СЛУЖИ ТЯ?

Определение за социална закрила

Използваните в световен мащаб определения за социална закрила значително се различават едно от друго. Някои подходи са силно нормативни и се основават на концепцията за социалната закрила като право, както се посочва в инструментите на ООН, включително в конвенциите на Международната организация на труда (МОТ), докато други се съсредоточават повече върху функциите на социалната закрила за намаляване на бедността и за създаване на икономически растеж. Някои подходи към социалната закрила подчертават функциите ѝ за подпомагане на бедните да преодолеят бедността, а други изтъкват ролята ѝ за насърчаване на социалното приобщаване, социалната справедливост и за гарантиране на сигурност на доходите, качествено образование и здравеопазване за всички. Следователно социалната закрила може да бъде широко определена като политики и действия за:

³ Заключение на Съвета 11068/07, Резолюция на Европейския парламент 2011/2047.

⁴ Европейски доклад за развитието, озаглавен „Социална защита за приобщаващо развитие — нова перспектива в сътрудничеството между ЕС и Африка“, 2010 г.

- увеличаване на капацитета на всички граждани, особено на бедните и уязвими групи, да преодолеят бедността или да избегнат обедняването и да управляват по-добре рисковете и сътресенията,

както и

- осигуряване на по-висока степен на социална сигурност чрез сигурност на доходите и достъп до основни услуги (по-специално здравеопазване и образование) в активните и неактивните периоди и периодите на нужда през целия живот.

Задължението на правителствата да предоставят социална закрила произтича от правото на социална сигурност, заложено във Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. Стандартите за социална сигурност са установени от МОТ, по-специално в Конвенцията за социална сигурност (минимални стандарти) от 1952 г. (№ 102), напълно или частично ратифицирана от четиридесет и седем държави, предимно с високи доходи.

Как социалната закрила може да способства за приобщаващото развитие?

Социалната закрила има потенциала да насърчи приобщаващото развитие по няколко начина:

- чрез социалната закрила се **увеличават достъпът** до публичните услуги, подобряват се здравеопазването, образованието и храненето на работещите и на децата им, подпомага се участието на бедните в икономиката и се повишава производителността на труда.
- Социалната закрила може да предостави инструменти за **управление на риска** за гражданите и тяхното имущество и да им даде възможност да защитят дългосрочния си потенциал за генериране на доходи и за инвестиране.
- Социалната закрила насърчава **стабилността на доходите** и може да стимулира търсенето на местните стоки и услуги, не на последно място като действа като **макроекономически стабилизатор** по време на икономически сътресения.
- Социалната закрила **намалява неравенството**, като с това спомага за създаването на приобщаващ и устойчив растеж и за укрепване на **пакта между гражданите и държавата**, и насърчава социалното приобщаване, сближаването и по-голямата отчетност.
- Социалната закрила може да гарантира **справедливостта между поколенията** чрез разпределяне на социалните обезщетения през целия жизнен цикъл от сегашното продуктивно поколение към децата, младежите и възрастните. Това допринася за сигурността и стабилността в обществото и за предвидимостта по отношение на отделните граждани.

Ролята на политиките и мерките за социална закрила в подкрепа на приобщаващия растеж и на намаляването на бедността на национално равнище е отразена в приноса им за постигането на целите на хилядолетието за развитие (ЦХР).

Социалната закрила в подкрепа на ЦХР

ЦХР 1: Крайна бедност и глад

Безвъзмездната помощ за подкрепа на децата в Южна Африка допринесе за намаляване на дълбочината на бедност с 47 %⁵.

ЦХР 2 и 3: По-добри резултати в образованието и равенството между половете

От 1996 до 2002–3 г. нетният процент момичета, записани в начално училище в Бангладеш, нарасна от 48 на 86 %. Редица изследователи обясняват това отчасти с програмата за стипендии за образование на момичетата, която беше подкрепена с финансиране от ЕС⁶.

ЦХР 4, 5 и 6: Подобряване на здравеопазването и намаляване на заболяемостта

В програмата *Oportunidades* в Мексико паричните трансфери и безплатното здравно обслужване са комбинирани с подобрения в предлагането на здравни услуги, което за период от три години доведе до 17-процентен спад на детската смъртност в селските райони на Мексико⁷.

3. СОЦИАЛНАТА ЗАКРИЛА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Общ ангажимент, различни подходи

Социалната закрила е в сърцевината на европейския социален модел. Политиката на социална закрила до голяма степен е от компетентността на отделните държави членки в съответствие с принципа на субсидиарност. Въпреки това на равнище ЕС бе създаден *отвореният метод за координация* — доброволен процес на политическо сътрудничество въз основа на приети общи цели и показатели. Системите за социална закрила се различават значително в отделните страни на Съюза. По принцип обаче всички държави членки на ЕС са се ангажирали с осигуряването на всеобщ достъп до социална закрила от сериозните рискове за хората през целия им живот в съответствие с гаранцията, съдържаща се в член 34 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Европейските системи за социална закрила предпазват от риска и бедността поради липса на доходи и позволяват да се ограничи неравенството в Европа, но продължаващите икономически затруднения поради финансовата криза породиха сериозни съмнения за тяхната финансова достъпност и ефективност. В отговор на това ЕС се опитва да разработи нови начини за постигане на висока степен на социална закрила на по-ниска цена, включително с по-голям акцент върху активизирането на младежите и възрастните. Стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020“ бе стартирана през 2010 г. с цел увеличаване на заетостта и намаляване на бедността и социалното изключване. Те са обект на подробно наблюдение и анализ посредством европейския семестьър, чието начало бе поставено през 2011 г., с цел да се увеличи координацията на политиките за възстановяване и растеж.

⁵ Департамент по международно развитие на правителството на Великобритания (DFID), *Доклад за паричните трансфери*, 2011 г.

⁶ УНИЦЕФ, „*Accelerating the MDGs with Equity*“ („Ускоряване на справедливото постигане на ЦХР“), 2010 г.

⁷ Департамент по международно развитие на правителството на Великобритания (DFID), *Доклад за паричните трансфери*, 2011 г.

4. СОЦИАЛНАТА ЗАКРИЛА В РАЗВИВАЩИТЕ СЕ ИКОНОМИКИ

Икономиките на развиващите се страни се характеризират с голям дял на неформалния сектор, ниски основи за подоходните данъци, сравнително ниски бюджетни кредити за социална закрила и силно сегментирани системи за социално осигуряване, от които обикновено се ползва само малка част от официалния сектор. Развиващите се страни отделят средно около една четвърт от това, което се изразходва за социална закрила в напредналите икономики. Следователно едва около 20 % от световното население в трудоспособна възраст има достъп до цялостна социална закрила.

В държавите със среден доход предизвикателството е да се разшири обхватът и да се подобри ефективността.

В много държави със средни доходи вече са установени наченки на модерна система за социална закрила с някои компоненти на сега съществуващото социално осигуряване. Въпреки това обхватът — по-специално на схемите с плащане на вноски — по принцип е малък, така че от него се ползва относително малка част от населението, предимно тези, които работят в официалната икономика. При това положение основното предизвикателство е да се разшири обхватът, по-специално по посока към неформалната икономика.

Държавите със среден доход са склонни да работят и с множество отделни програми за социално подпомагане, предназначени за подпомагане на конкретни групи, например бедното население, и за увеличаване на достъпа им до основни услуги. Ефективността на тези схеми варира значително, въпреки че примерите от Азия и Латинска Америка показват, че добре замислените програми могат да бъдат много ефективни при подпомагането на бедните хора и други уязвими групи.

Освен това правителствата обикновено използват субсидиите за енергия и/или ценовия контрол като средства за осигуряване на теоретична защита на доходите за определени слоеве от населението. Въпреки това тези политики се оказват скъпи, регресивни и неефективни.

В ДНД финансирането и институционалният капацитет са основните пречки

В държавите с ниски доходи предоставянето на социална закрила често е още по-ограничено поради относителната липса на ресурси, а в още по-голяма степен и поради слабостта на публичните институции. В контекста на ограничена индустриализация и голям дял на селското население повечето граждани не са обхванати от организираните методи за социална закрила и са уязвими на сътресения, въпреки че семейството и други неформални мрежи могат да предоставят частична компенсация. Програмите за социални трансфери — независимо дали са целеви или нецелеви, условни или безусловни — остават преобладаваща форма на социална закрила, като донорите често играят важна роля за тяхното проектиране и финансиране. Тези програми често са фрагментарни и много от тях не успяват да се превърнат в устойчиви държавни системи. Следователно пълното изключване и голямото неравенство в достъпа до социална закрила продължават да бъдат основни характеристики.

Общото предизвикателство: устойчиво финансиране, разширяване на обхвата, изграждане на капацитет

Въпреки тези ограничения се наблюдава значителна промяна в нагласите. Там, където икономите бележат ръст, търсенето на социална закрила от гражданите също нараства и правителствата са подложени на натиск да предложат решение. Предизвикателство за тях е не само изготвянето на програми за социална закрила с по-добър обхват (с което да се решат проблемите на справедливостта), но и по-ефективното им функциониране от гледна точка на фискалната осъществимост и устойчивост. Освен това реакцията на правителствата зависи, от своя страна, не само от финансирането — и от способността за повишаване на постъпленията от данъци или от събирането на вноски, вместо да се разчита на дългово или донорно финансиране — но и от институционалния капацитет на държавата и лекотата, с която той може да се използва за социална закрила.

Нов ангажимент от страна на международната общност

В отговор на тези предизвикателства бе даден нов тласък за засилване на ангажимента на международната общност за насърчаване на социалната закрила. Това се отрази върху *инициативата за минимално равнище на социална закрила (МРСЗ)*, разработена под егидата на МОТ, която бе горещо подкрепена на Международната конференция по труда (МКТ) през 2011 г. и на срещите на Г-20 през 2011 и 2012 г. През 2012 г. лидерите на Г-20 се споразумяха също така да помагат на ДНД за изграждането на капацитет за прилагане на националните МРСЗ чрез съгласуваност на политиките, координация, сътрудничество и обмен на знания. На Международната конференция по труда през 2012 г. беше приета „Препоръка относно националните минимални равнища на социална закрила“, в която се дават насоки за постепенното въвеждане на минимално равнище на социална закрила като основен елемент от приобщаващите национални системи за социална сигурност.

Минималното равнище на социална закрила е глобална инициатива и се основава на набор от принципи, изразени като гаранции, но то не е единствено и универсално решение. Разработването и прилагането на МРСЗ е от компетентността на всяка отделна държава в съответствие с конкретните национални институционални структури, икономическите ограничения, политическата динамика и социалните стремежи.

Минимални равнища на социална закрила

Минималните равнища на социална закрила включват основен набор от социални гаранции за всички (хоризонтално измерение) и постепенното въвеждане на по-високи стандарти (вертикално измерение) като интегриран набор от социални политики, насочени към гарантиране на сигурността на доходите и на достъпа до социални услуги за всички, като се обръща особено внимание на уязвимите групи, а хората се защитават и овластяват през целия си живот⁸.

В Препоръката относно минималните равнища на социална закрила, приета на МКТ през 2012 г., се посочва, че те следва да включват най-малко следните основни гаранции за социална сигурност:

- a) достъп до определен на национално равнище набор от стоки и услуги, изразяващ се в основни здравни грижи, включително родилна помощ, който отговаря на критериите за наличност, достъпност, приемливост и качество;

⁸ МОТ, „*Social protection floor for a fair and inclusive globalization Report of the Social Protection Floor Advisory Group*“ („Минимални равнища на социална закрила за справедлива и приобщаваща глобализация. Доклад на консултативната група за минималните равнища на социална закрила“), 2011 г.

- | | |
|----|---|
| б) | основна сигурност на доходите за деца, поне до национално определено минимално равнище, което да осигурява достъп до прехрана, образование, здравни грижи и всички други необходими стоки и услуги; |
| в) | основна сигурност на доходите, поне до национално определено минимално равнище, за лицата в активна възраст, които не могат да си осигуряват достатъчно приходи, особено в случаи на болест, безработица, майчинство и инвалидност; както и |
| г) | основна сигурност на доходите, поне до национално определено минимално равнище, за възрастните хора ⁹ . |

5. БЪДЕЩАТА НАСОКА НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО ЗА РАЗВИТИЕ НА ЕС В ПОДКРЕПА НА СОЦИАЛНАТА ЗАКРИЛА В СТРАНИТЕ ПАРТНЬОРИ

Справедливост, социално приобщаване и социално сближаване

Целта на политиката на ЕС за сътрудничество за развитие в подкрепа на социалната закрила е да се подобрят справедливостта и ефикасността при нейното осигуряване, като се способства за социалната интеграция и сближаване като основа за приобщаващия, устойчив растеж и за намаляването на бедността. Тези цели произтичат по естествен път от основните ценности на Европейския съюз.

Поставяне на социалната закрила в центъра на диалога за националните стратегии за развитие

ЕС се стреми да включва социалната закрила в своите диалози за политиките с държавите партньори относно техните национални стратегии за развитие и следва да продължи да насърчава и подкрепя развитието на съобразени с контекста системи за социална закрила, които да бъдат ефикасни, справедливи и устойчиви.

Чрез диалозите за политиките с правителствата партньори следва да се гарантира, че системите за социална закрила са подкрепени от принципи, чиято цел е постигането на равен и всеобщ достъп до социалната закрила през целия живот, като се обръща особено внимание на най-уязвимите хора и хората в неравностойно положение, например децата и хората с увреждания.

Подпомагане на националните политики и програми

ЕС следва да подкрепя разработването на **национални политики и програми за социална закрила**, включващи минимални равнища на социална закрила, като същевременно се стреми да насърчава добрите практики в определянето на политиките и в изготвянето и разработването на системи за социална закрила. Добрите практики обикновено могат да включват действия за рационализиране и уеднаквяване на системите с цел подобряване на ефективността и изграждане на по-добра основа за установяване на по-широк и по-ефективен обхват, включително чрез преминаване от селективни, краткосрочни предпазни мерки към всеобхватни системи. Политиките следва да отразяват специфичните нужди и приоритети на отделните държави партньори.

⁹ МОТ, член 5 от Препоръката относно националните минимални равнища на социална закрила, 2012 г.

Реформа на приходите за фискално пространство

Ефективната и устойчива социална закрила следва в крайна сметка да се основава на вътрешно, а не на международно преразпределение на богатствата. С Партньорството от Пусан за ефективно сътрудничество за развитие¹⁰ правителствата партньори се призовават да отредят по-голяма роля на собствените приходи за финансиране на необходимите дейности за развитието с цел по-нататъшно намаляване на бедността и напредък към постигане на ЦХР, като същевременно се укрепва устойчивостта чрез намаляване на зависимостта от външна помощ. В съответствие със Съобщението относно данъчното облагане и развитието от 2010 г.¹¹ и с принципите на доброто управление в областта на данъчното облагане ЕС ще подкрепи мерки за изграждане на ефективни, ефикасни, справедливи и устойчиви данъчни системи според възможностите на отделните държави партньори, за да се увеличи фискалното пространство с цел финансиране на социалната закрила. Това може да включва създаване на капацитет за данъчната администрация и реформа на приходите, за да се подобри данъчната основа, както и замяна на регресивните субсидии с по-ефективни мерки за социална закрила.

Изграждане на капацитет за силни институции

Създаването на подходяща нормативна и институционална уредба е основно предизвикателство за предоставянето на ефективна и ефикасна социална закрила. ЕС следва да продължи да подкрепя държавите партньори посредством техническо съдействие, за да създадат стратегическа, политическа, нормативна и институционална уредба въз основа на своите местни анализи и приоритети. ЕС следва също така да продължи да подкрепя институционалното изграждане на капацитет на всички равнища (национално, регионално и местно, правителствено и неправителствено), за да се развие и укрепят административният и изпълнителният капацитет на правителствата, изпълнителните агенции, социалните партньори и другите неправителствени участници.

В системите за социална закрила може да има сериозни пробойни. Следователно подкрепата ще трябва да бъде насочена към справянето с проблеми на доброто управление и управлението на публичните финанси, не на последно място за да се намалят случаите на измами, злоупотреби и прехосване, както и за да бъде насърчена отчетността.

Добавена стойност на ЕС в техническото сътрудничество

ЕС е натрупал богат опит и разполага с различни подходи в областта на социалната закрила. Разликите между държавите — членки на ЕС, в областта на финансирането на социалната защита, степените на обхват, управлението и системите за доставка предлагат широк спектър от опит и знания, които могат да бъдат здрава основа за изграждане на капацитет и за даване на съвети относно политиките в подкрепа на държавите партньори. Когато е уместно, ЕС следва също така да улеснява сътрудничеството в посока юг-юг, обмяната на опит и научните изследвания.

¹⁰ Четвърти форум на високо равнище по въпросите на ефективността на помощите, Пусан, Корея, ноември 2011 г.

¹¹ СОМ (2010) 163, Заключение на Съвета 10349/10.

Комисията по-интензивно ще използва наличните инструменти, например ТАІЕХ, и ще разработи нови инструменти с цел бързото, продиктувано от търсенето разгръщане на практикуващи експерти както от Европа, така и от съответните трети държави в рамките на парадигма за сътрудничество юг-юг или за тристранно сътрудничество.

Подкрепа за създаването на работни места и за заетостта

Ефективната социална закрила трябва също така да включва или да бъде тясно свързана с мерки, даващи възможност на бенефициерите да участват в продуктивна икономическа дейност и заетост. Основната роля на продуктивната трудова заетост и достойния труд за намаляването на бедността е ясно определена в първата ЦХР, както и в работния документ на службите на Комисията за насърчаване на заетостта чрез политиката на ЕС за сътрудничество за развитие¹².

ЕС следва да подкрепя националните правителства да развият програми за заетост и схеми за създаване на работни места и да подпомагат предприемачеството. Той следва също така да подкрепя социалния диалог и трудовите стандарти в съответствие с Програмата за достоен труд¹³ и предоставянето на социална закрила в контекста на силно неформални пазари на труда, включително прилагането на новаторски подходи, например схеми за микрозастраховане. ЕС следва да подкрепя и националните програми за подобряване на възможностите за наемане на работа на уязвими и маргинализирани групи, например лицата с увреждания.

Партньорство между гражданското общество и частния сектор

Докато правителствата носят главната отговорност за политиката и предоставянето на социална закрила, има ситуации, в които най-подходящи за осъществяване на схемите за социална закрила могат да бъдат публично-частните партньорства. Подкрепяйки разработването на системи за социална закрила, ЕС следва да признае важната роля на частния сектор и на неправителствените доставчици на услуги. Чрез Инициативата на ЕС относно корпоративната социална отговорност може да бъде оказана подкрепа за частния сектор в развиващите се страни с цел прилагане на съответните международни насоки, за да се постигне повече приобщаващ и устойчив растеж и допълнително развитие.

Гражданското общество и социалните партньори следва да бъдат оправомощени и насърчавани да си партнират с държавата при разработването и прилагането на системите за социална закрила. Участието им може да спомогне за повишаване на ефективността на нейното предоставяне, както и за по-широко консултиране и приобщаване. Те могат да играят основна роля като застъпници за социалната закрила, както и за овластяването на общностите и индивидите, по-специално на лицата в неравностойно положение и на социално изключените лица, посредством привличане на общественото внимание и подобряване на осведомеността. В някои случаи те могат да помагат и при наблюдението и оценката на схемите за социална закрила.

Подкрепа за трансформиращата социална закрила

¹² SEC(2007) 495.

¹³ COM (2006) 249, Заключение на Съвета 11068/07.

Чрез трансформиращите подходи се разширява обсегът на понятието за социална закрила така, че то да включва „сфери като справедливостта, овластяването и икономическите, социалните и културните права, вместо да се ограничава обхватът на социалната закрила единствено до целенасочено подпомагане на доходите и трансфери за потребление“¹⁴. Това отговаря точно на ценностите, стоящи в основата на развитието на социалната закрила в ЕС, и затова такива подходи следва да бъдат подкрепяни чрез политиката на ЕС за сътрудничество за развитие. Съществуват обаче недостатъчен брой изследвания за тяхната ефективност и ЕС следва да разгледа варианти за подкрепа за оперативните изследвания, при които се документират добри практики и се събират доказателства за въздействията на трансформиращата социалната закрила с цел да се изгради солидна база от знания за действие.

Мястото на равенството между половете в социалната закрила

„Жените и мъжете са изложени на различни рискове и опасности, някои от които са свързани с техния пол, а други са изострени от неравенството между половете и дискриминацията“¹⁵. За да се гарантира, че мъжете и жените се ползват равнопоставено от тях, системите за социална закрила трябва да бъдат съобразени с рисковете за жените през целия им живот и с тежестта на грижите, която носят, както и с пречките, които затрудняват достъпа им до работа. ЕС следва да гарантира, че при разработването на политиките и програмите за социална закрила се обръща внимание на проблемите, свързани с различията между половете.

6. ПРОГРАМИРАНЕ И НАЧИНИ НА СЪТРУДНИЧЕСТВО ЗА РАЗВИТИЕ

Всички начини за оказване на помощ са от значение за подпомагане на развитието в полза на социалната закрила в зависимост от контекста и целта на помощта. В съответствие с *Програмата за промяна* социалната закрила може да бъде избрана като един от секторите за сътрудничество в отделните национални или регионални програми или като измерение в други секторни програми (например в областите на заетостта, здравеопазването, образованието, продоволствената сигурност, селското стопанство, развитието на частния сектор и т.н.). Социалната закрила може да бъде подкрепяна и чрез тематични програми, които да допълват географските.

Секторните подходи¹⁶ могат да бъдат особено подходящо средство за подпомагане на социалната закрила, тъй като те използват системите и процесите на държавите партньори и тяхната основа за диалог за политиките.

Бюджетната подкрепа¹⁷, придружена от диалог за политиките, може да допринесе за насърчаване на развитието на системите за социална закрила, които са напълно интегрирани в националния бюджет и в процесите на планиране в рамките на правителствената отчетност пред парламента и гражданите.

¹⁴ S. Devereux и R. Sabates-Wheeler, „*Transformative social protection*“ („Трансформираща социална закрила“), IDS, 2004.

¹⁵ *Promoting pro-poor growth: social protection* („Насърчаване на растеж, насочен към бедните: социална закрила“), ОИСР, 2009 г.

¹⁶ Секторният подход е начин за включване в сътрудничеството за развитие въз основа на принципа за координирана подкрепа за някоя местна програма за развитие, като например национална стратегия за намаляване на бедността или секторна програма.

¹⁷ COM (2011) 638, Заключение на Съвета 9323/12.

7. ДИФЕРЕНЦИРАНИ ПАРТНЬОРСТВА ЗА РАЗВИТИЕ

Програмата за промяна предлага диференциран подход на ЕС за отпускане на помощи и за партньорства. Подкрепата за разработването на системите за социална закрила е важна както за държавите с по-ниски доходи, така и за държавите със средни доходи, но държавите със средни доходи ще имат по-голям фискален и институционален капацитет от тези с по-ниски доходи. Някои от тези държави постепенно ще престанат да се ползват от широкомащабното финансиране на сътрудничеството за развитие на ЕС, отпускано по линия на двустранни географски програми. Въпреки това подкрепата за разработването на системи за социална закрила в тези държави, и по-специално за техническа помощ, обмен и съвместни оперативни изследвания, може да бъде оказана чрез регионални и тематични програми.

Ключовата роля на социалната закрила за справяне с високите равнища на бедност и уязвимост, които продължават да съществуват в държавите с наскоро променен статут и в тези с бързоразвиващи се икономики, също налагат социалната закрила да продължи да бъде основен елемент в политическия диалог и диалога за политиките между ЕС и тези негови партньори.

Сътрудничеството за развитие на ЕС може да се използва за финансиране на създаването и укрепването на системи за социална закрила, включително в случаите, когато се налага да се разработват системи, които да могат бързо да бъдат адаптирани за справяне с чести природни бедствия. Финансирането на обезщетения за социална закрила или трансфери може да бъде оправдано в нестабилни държави и в следконфликтни ситуации, по-специално в случаи, когато социалната закрила може да играе решаваща роля за подпомагане на засегнатото население да възстанови своето имущество. Въпреки това ЕС следва да съдейства за разработването на системи, основани на национално финансиране.

8. КООРДИНИРАНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС

В *програмата за промяна* се призовава да се подновят усилията за повишаване на ефективността на помощта от ЕС, включително посредством съвместно програмиране и разработване на уредба за хармонизирани резултати. По време на всички консултации с държавите партньори, с държавите — членки на ЕС, с международните организации, социалните партньори, гражданското общество и широката общественост беше подкрепена идеята за засилена координация на ЕС за подкрепа на социалната закрила в областта на сътрудничеството за развитие. Координацията следва да се извършва на местно равнище в държавите партньори.

ЕС изрази подкрепа за концепцията за минимални равнища на национална социална закрила, приета на стотното заседание на Международната конференция по труда през 2011 г., и допринесе за одобрението ѝ от Г-20. Той допринесе и съдейства за приемането на Препоръката за минимални равнища на социална закрила на заседанието на МКТ през 2012 г. Концепцията за минимални равнища на социална закрила (МРСЗ) може да предостави точно определена основа, върху която да се надгражда координирана и когато е възможно — съвместна подкрепа на ЕС за социална закрила с държавите партньори, които решат да ги развият.

ЕС може също така да се стреми към участие в глобални инициативи като например Междуправителствения съвет за социална закрила, предложен от работната група на Г-20 за развитието.

9. ПО-ДОБРА СЪГЛАСУВАНOST МЕЖДУ ПОЛИТИКИТЕ НА ЕС

В една глобализирана икономика съгласуваността между политиките е от съществено значение. Външното измерение на политиките на ЕС може да окаже въздействие върху социалната закрила в държавите партньори. ЕС следва да гарантира съгласуваността между политиките за подпомагане на социалната закрила при сътрудничеството за развитие и на всички други подходящи политики на ЕС.

ЕС поема ангажимент да поощрява отвореността към търговията и интеграцията в световните пазари като основа за приобщаващ и устойчив икономически растеж и развитие¹⁸. По-голямата отвореност може да доведе до повишена уязвимост на хората, заети в сектори, които могат да изгубят конкурентоспособността си, но въздействието от това може да бъде смекчено при наличие на ефективна система за социална закрила. ЕС поема ангажимент и за засилване на сътрудничеството между държавите членки, за да се разработи по-съгласуван подход към координацията на социалната сигурност с трети държави¹⁹.

Успешното преминаване от хуманитарна помощ към сътрудничество за развитие също ще зависи основно от създаването на ефективни системи за социална закрила. Ефективната интеграция на развитието и хуманитарната помощ следва да бъде поощрявана в съответствие със Съобщението относно „Обвързване на помощта, възстановяването и развитието“²⁰, за да се гарантира, че международната система за подпомагане действа съгласувано, последователно и прозрачно за справяне със слабостите. Ефективната система за социална закрила следва да улеснява мобилността на работната сила, като гарантира преносимостта на социалноосигурителните права за работниците мигранти. Социалната закрила следва да бъде тясно свързана и с мерките за адаптиране към изменението на климата с цел да се намали уязвимостта на бедните хора към последиците от изменението на климата.

¹⁸ COM (2012) 22 и Заключение на Съвета 7412/12.

¹⁹ COM(2012) 153.

²⁰ COM(2001) 153.