

ИНСТИТУТ ЗА СОЦИАЛНИ И СИНДИКАЛНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

КЪМ КНСБ

СОЦИАЛНА ЕВРОПА

Брой 4

декември, 2009
София

СЪДЪРЖАНИЕ НА БРОЯ

ЛИСАБОНСКАТА СТРАТЕГИЯ – ПРОВАЛ ИЛИ РЕШЕНИЕ ЗА В БЪДЕЩЕ?	стр. 3
ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ – ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА	стр. 18

Изготвил броя: Даринка Кирчева
Отговорен редактор: Надежда Даскалова

ЛИСАБОНСКАТА СТРАТЕГИЯ – ПРОВАЛ ИЛИ РЕШЕНИЕ ЗА БЪДЕЩЕТО?

УВОД

През 2000 г. Европейският съвет в Лисабон прие стратегически документ за следващото десетилетие относно заетостта, икономическите реформи и социалната кохезия. Стартира Лисабонският процес. През 2010 г. в Стокхолм трябва да се направи преглед на Лисабонската стратегия и да се включат нови цели за следващото десетилетие.

Лисабонската стратегия беше разработена, за да се създадат условия за растеж и заетост с поддържане на висока конкурентоспособност на европейската икономика. Тя е пронизана от идеята, че новото общество, основано на знанието, изисква значителни промени в европейските икономически модели. Прокарва се убеждението в икономическата ефективност на либерализацията на пазарите и се поставя за цел социалната кохезия. Така тази стратегия се наложи като особена комбинация от икономически либерализъм, социалдемократическа загриженост и технологически детерминизъм.

Критическите анализи сочат, че Лисабонската стратегия не е стройна рамка за обновяване на европейските капиталистически модели, а очертава тенденция на структурни реформи, следващи неолиберален модел, чиято икономическа ефективност далеч не е гарантирана.

1. Защо бе приета Лисабонската стратегия?

Отговорните лица и институции за определяне на обществените политики още в началото на 90-те години проявиха загриженост за икономическото развитие на Европа. Слабият среден растеж, високите нива на безработица или неактивност в контраст с новия подем на благосъстоянието в САЩ през 90-те години и при очертаването на Индия и Китай като икономически гиганти наложиха да се преосмисли начина за запазване на европейския „социален модел”. Понижената конкурентоспособност би направила невъзможно поддържането на висока социална защита в икономическа среда, белязана от изострената конкуренция между отделните нации.

При тази обстановка на срещата в Лисабон бе разработена европейска стратегия за превръщане на Европа в най-конкурентната икономика, основана на знанието, до 2010 г. Тази цел беше твърде

амбициозна, като се има предвид ръстът на БВП на глава от населението в сравнение с постигнатия в САЩ ръст през последните двайсет години. Страни като Германия, чийто БВП на глава от населението достигаше 90% от този в САЩ, се изравниха с Франция, Великобритания и Италия на нива от 70-80%. Ирландия беше единственото изключение в Европа.

Европейското изоставане се потвърждава и от такива показатели, които измерват по-точно икономиката на знанието. Една от целите на Лисабонската стратегия беше делът на средствата за наука и развойна дейност да достигне 3% от БВП до 2010 г. ЕС-27, който в тази сфера е заделил по-малко от 2% от БВП през 2007 г., е далеч от тази цел и тя едва ли ще бъде постигната до определения срок. Други показатели отразяват проблемите, пред които е изправена Европа при навлизането си в новата технологическа парадигма – по-бавно разпространение на информационните и комуникационните технологии в сравнение със САЩ и Япония, по-нисък дял на иновационните дейности в производствената структура, по-слаба динамика на иновацията¹.

Трудностите на Европа не са новост и в Лисабонската програма е отразен дебатът за „евросклерозата“. Проблемите на Европа най-често се обясняват по следния начин – европейските институции не съответстват на изискванията на новата иновационна ера, в която е навлязъл съвременният капитализъм. Според доклада Сапир (2004), ако държавата има проблеми с растежа, причините следва да се търсят в недостатъците на институциите, а не на икономическите политики. Институциите на европейските страни понастоящем са същите, каквито са били в следвоенния период на възстановяване, и не са пригодени към новата техническо-икономическа парадигма, тъй като не са достатъчно гъвкави. Ключът към растежа (бъдещ и настоящ) е в иновационните малки и средни предприятия, а не в защитените олигополи. Невъзможно е да се запази институционалната рамка, подкрепяща растеж, основан на стабилността – трудовото отношение, регулирането на конкуренцията, финансовите отношения на банковите системи и др. Невъзможно е да се съхрани щедра и „пасивна“ социална защита при застаряването на населението; европейските трудови пазари ограничават трудовото участие на жените, на неквалифицираните работници, особено на младежите и възрастните, като защитават „инсайдерите“ за сметка на „аутсайдерите“; данъците, механизмите на преразпределение и влиянието на синдикатите ограничават

¹ OECD (2000), A New Economy ? The changing role of innovation and information technology in Growth, Paris, OECD

неравенството в заплащането и така нископроизводителните работници стават негодни за наемане, а най-квалифицираните се обезсърчават; „прекомерната“ защита на заетостта затормозява предприемаческата динамика, създаването на работни места и структурните промени; „прекомерното“ регулиране на стоковите пазари възпира навлизането на нови предприятия и обезсърчава иновацията.

Твърде спорен е обаче доводът, че неолибералните структурни реформи ще позволят да се „обнови“ и съхрани европейският (социален) модел. Ако се анализира до какви важни промени ще доведат тези програми за реформи, става ясно, че целта не е адаптиране към изискванията на съвременния капитализъм, а коренна промяна в икономиката и институциите, в пълен разрез с познатите ни европейски икономически и социални модели.

Лисабонският процес има роля в тази промяна, като определя препоръките за реформите на европейските страни. В него е заложена макроикономическа среда, подходяща за възхода на неолибералния модел, а не за стабилността или обновяването на континенталния и социалдемократически модел на капитализма. Освен това, съчетаването на гъвкавия пазар и социалното подпомагане, изведено на преден план от Лисабонската програма, не е нито чудотворен лек за подобряване на икономическите резултати, нито средство за стабилизиране на икономиката. Структурните реформи не са само начин за постигане на икономическа ефективност, а и въпрос на политическа икономия. Освен че може би не са подходящи за решаване на европейските икономически проблеми, структурните реформи могат да се окажат и неподходящи при сегашната социално-политическа обстановка в редица държави от континентална Европа.

Лисабонският процес отразява трудностите, които биха могли да изпитат моделите на континентална Европа при една обща вълна от структурни реформи. Неолибералният дух на структурните реформи противоречи на повечето обществено-политически ангажменти, довели до създаването на най-важните институции на европейския модел. Конфликтът между неолибералния и социалдемократическия модел е налице в самия Лисабонски процес, така че може да се говори за две Лисабонски програми: 1) „технологична“ програма с акцент върху инвестирането в наука и развойна дейност, държавната политика в областта на знанието и защитата на европейския социален модел; 2) „програма за реформи (или дейности) съобразно с пазарния фундаментализъм“, според който структурните реформи на пазарите на стоки, на услуги и на

труда ще доведат до добри резултати в науката, развойната дейност и иновацията, поставени като цел в Лисабонската програма.

Трудностите при изпълнението на Лисабонската стратегия отразяват липсата на политически ангажимент във всяка отделна страна и между различните страни. Липсата на ангажимент по националните политики между различните обществено-политически групи засяга съвкупността от институции, които биха могли да създадат основата за определен модел капитализъм. Липсата на ангажимент между страните означава, че борбата между модели е с неопределен изход и обществено-политическите групи, неуспели да наложат своето виждане в собствената си страна, могат винаги да се надяват на по-благоприятен изход в европейски мащаб, където правилата са други. В този смисъл откритият метод на координация представлява особен интерес, тъй като позволява да се заобиколят националните политически ангажименти, но се оказва и особено деликатен, тъй като такива опити по един или друг начин да се наложат на страните редица реформи, замислени на наднационално равнище, могат грубо да разтърсят всички институции на европейско ниво.

2. Структурните реформи – пазари на труда, стокови пазари и предвидими последствия

Гласък на Лисабонската програма дават основно двадесет и четири интегрирани директиви, приети от Европейския съвет през 2005 г. и потвърдени през 2008 г. Те обединяват основните насоки на икономическите политики и на заетостта. Така се очертава една задължителна рамка за всички европейски правителства, които трябва да разработят национални планове за действие, за да отговорят на изискванията на Лисабонската програма.

В тези директиви личи: 1) извеждането на преден план на макроикономическа среда, която противоречи на модела на континентална Европа и насърчава по-скоро въвеждането на неолиберален модел; 2) подриване на институционалната основа на континенталния европейски модел с оглед “обновяването” на адекватен европейски модел.

Първата директива е свързана с премахването на “прекомерните дефицити” и необходимостта от структурни реформи. Ограничаването на “прекомерните дефицити” може да доведе до **премахването на два важни компонента на европейския модел** – публичните разходи (като социални разходи) и публичните инвестиции в инфраструктури, особено при условия на данъчна конкуренция. Втората директива е насочена към

намаляване на размера и дела на публичните разходи; пенсионната реформа, социалното осигуряване и системите за здравеопазване трябва да бъдат социално “задоволителни” и финансово жизнеспособни. **Никъде не се определя точно кое е социално “целесъобразно”.** В третата директива се уточнява, че публичните разходи трябва да бъдат по-добре разпределени, като се избягва финансирането на “непроизводителни” социални разходи. Системата на данъчно облагане трябва да се промени така, че да увеличи потенциала за растеж.

Директива № 12 задължава правителствата да “развият работещ вътрешен пазар на услугите, като запазят европейския социален модел”. **Никъде не е загатнато, че запазването на европейския социален модел и въвеждането на единен пазар на услугите могат да влязат в противоречие.**

Директива № 13 се отнася за отварянето на пазарите и конкурентоспособността. **Отварянето на пазара може да застраши синдикатите** – по-големите възможности за преместване на предприятията или прибъгване до подизпълнители ги принуждават да приемат по-ниски нива на защита на заетостта, заплатите и условията на труд. По този начин е застрашена и политиката на преразпределение чрез процеса на формиране на заплатите.

Директивите № 17 до 22 се отнасят до реформите на пазара на труда. Споменава се (неизбежно) на места “социалната кохезия”, но **общата тенденция е да се увеличи участието в пазара на труда чрез премахване на пречките за заетостта, като законодателството за защита на труда и други несъвършенства на пазара.** Например Директива № 19 гласи: “да се създадат пазари на труда, улесняващи включването, да се повиши привлекателността на труда, да се направи трудът финансово привлекателен за безработните, включително за социално слабите и неактивните”. **Никъде не е изрично посочена връзката между баланс на пазара на труда и неравенства в заплащането.** В Директива № 21 се препоръчва “насърчаване на гъвкавостта в съчетание със сигурност на заетостта” – тук **не става въпрос за защита на заетостта, а за възможност съкратените работници да си намерят нова работа,** с други думи, създаване на “ликвидни” пазари на труда без никаква граница между “аутсайдери” и “инсайдери” – и “намаляване на сегментацията на пазара на труда с надлежно отчитане на ролята на социалните партньори”. Една от целите на Лисабонската стратегия е повишаване на качеството на работните места, но **фактически критериите за сигурност и защита изобщо не се вземат предвид.** Договарянето на заплатите се урежда от Директива № 22: “осигуряване на благоприятно за заетостта развитие на разходите за

труд и на механизмите за определяне на заплатите”, “създаване на подходяща рамка за договаряне на заплатите”. **Не се уточнява естеството на “добрата” рамка.**

Децентрализираното договаряне на заплатите ще създаде неравенства в заплащането¹. В Лисабонската програма никъде не става въпрос за насърчаване на солидарното определяне на заплатите, нито за директна атака срещу централизираното договаряне на заплатите, но в Директива № 4 се изтъква необходимостта от “отчитане на различията в квалификациите и местните условия на трудовия пазар” при формиране на заплатите, което всъщност е атака срещу солидарното определяне на заплатите. Ножицата на заплатите тогава би трябвало да се свие примерно чрез данъчни политики за преразпределение; но понастоящем тези политики съвсем не са лесно осъществими в създадената институционална рамка.

Идеалното трудово правоотношение според Лисабонската програма е пречупено през призмата на гъвкавата сигурност: “повишаване на приспособимостта на трудовите пазари чрез съчетаване на гъвкавост и сигурност на заетостта и повишаване на възможността за трудова реализация чрез инвестиране в човешкия капитал”. Този вид гъвкава сигурност е допустим само ако не се изроди в безусловна гъвкавост на трудовия пазар. За целта са нужни: 1) ефективно образование, система за обучение и преквалификация, каквито понастоящем имат малко европейски държави; 2) стабилен механизъм за преразпределение на заплатите, устойчив спрямо чисто икономическите промени (ниво на производителност и на растеж), но и спрямо политическите промени – политически ангажимент за преразпределение на доходите, устояваща на конкуренция данъчна система. Понастоящем в Европа такива условия не са налице. За повишаване на конкурентоспособността си европейските предприятия оказват натиск за плащане на по-малки осигуровки и въвеждане на повече гъвкавост в областта на труда. В редица страни бяха въведени различни форми на несигурна заетост, а системата за социална защита често се поставя под въпрос. Това първоначално разрастване на несигурната заетост може да предизвика особено развитие в страните, които досега са били привърженици на гъвкавата сигурност. Настъпването на трус в система на гъвкава сигурност може да породи лавинообразно нарастване на нуждаещите се от социални помощи (и следователно

¹ В страните с централизирано договаряне на заплатите е налице по-равномерно разпределение на заплатите. Централизираното договаряне позволява солидарно определяне на заплатите.

увеличение на социалните разходи), така че печелившите в икономическата надпревара да бъдат все по-склонни да отказват да плащат за губещите и да предпочитат избягването на такива разходи. Намаляването на социалните придобивки и на социалната база, крепяща тази система, ще подрони гъвкавата сигурност и ще я превърне в чиста гъвкавост на пазара.

Накратко, в Лисабонската програма е залегнало убеждението, че икономическата ефективност налага политика на дерегулация на всички пазари и възможните обратни (социални) ефекти могат да бъдат коригирани с активни политики. Такава е например стратегията за гъвкава сигурност, смесица от дерегулиране на пазара и „активна“ социална защита. Но убеждението, че дерегулираните пазари са икономически по-целесъобразни, може да се окаже напълно неоснователно. Два примера са особено красноречиви. Първо, един по-гъвкав пазар на труда, поради по-ниското ниво на защита на труда, не води непременно, каквото е преобладаващото мнение, до по-добри резултати в заетостта. Това поставя под въпрос не само програмите за дерегулиране на трудовия пазар, а и самата стратегия за гъвкава сигурност. Второ, стратегията за дерегулиране на пазарите на стоки и услуги със сигурност няма да повиши иновацията. Политиката за защита на конкуренцията изобщо не замества изследователската дейност и иновационните политики.

3. Лисабонската стратегия и някои показатели

Както е известно, Лисабонският процес се основава на т.нар. бенчмаркинг и използването на стандартни показатели за сравнение и оценка на постигнатите резултати от държавите-членки. Според констатациите в последното издание на Центъра за европейска реформа CER (2009), нито един от целевите показатели, определени на Лисабонската среща или след това, няма да бъде постигнат. Следователно, провалът не се ограничава до някоя конкретна област. Една от причините е, че редица показатели бяха твърде амбициозни или дори поначало напълно недостижими.

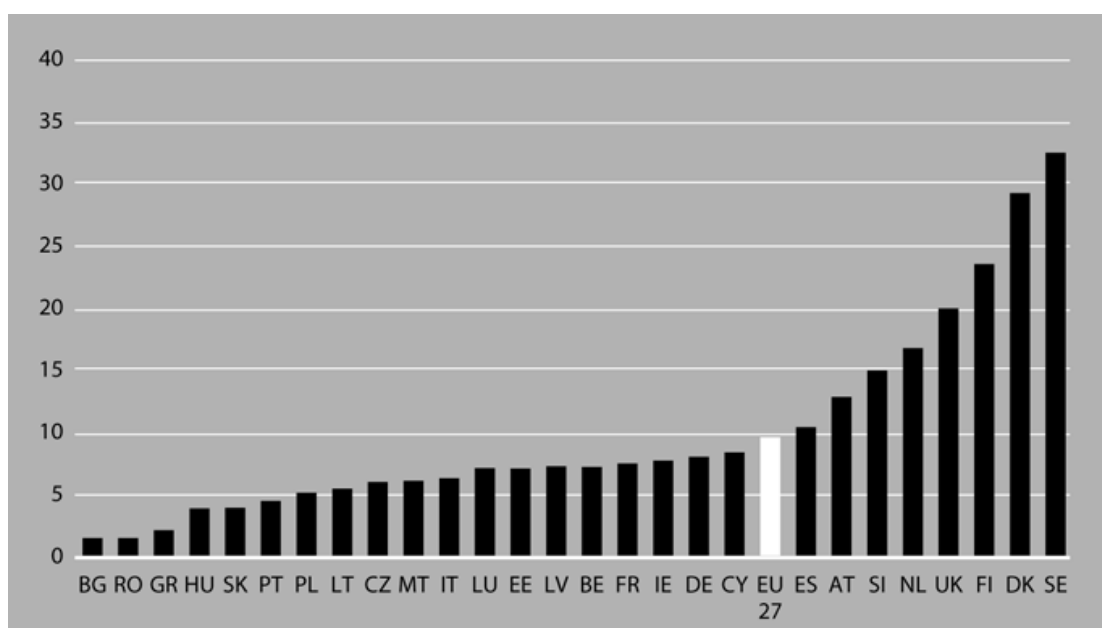
Задачата на показателите беше да се постигне политическа мобилизация и да се очертае ясна тенденция към постигането на целите.

По-долу ще бъдат приведени някои от тях, групирани според вътрешната логика на Лисабонската стратегия. Данните са взети от последното издание на *Benchmarking Social Europe* (2009). Основната цел беше да се изгради общество на знанието (чиито параметри се измерват с два показателя – разходите за изследователска и развойна дейност и достъпът до учене през целия

живот). Така трябваше да се насърчи растежът (цел – 3% годишно). Освен това, според логиката, че социалното развитие зависи от икономическото, следваше да се създадат голям брой качествени работни места. Ще бъдат представени данните за равнищата на заетост, качеството на заетостта, видовете трудови договори и запазващото се неравенство.

Във връзка с обучението на работниците, целта беше 12,5% от работниците да бъдат обхванати от програми за учене през целия живот. Постигнатите досега резултати са далеч от този обхват. Картината зад издигнатия лозунг показва ясно разграничение между малък брой страни, преизпълнили този показател, и мнозинството страни, в които по-малко от 10% от работната сила са участвали в обучение през месеца, предхождащ изследването. В частност, новите страни-членки са постигнали твърде слаби резултати в това отношение. Тази констатация впрочем е валидна за повечето показатели от Лисабонската стратегия.

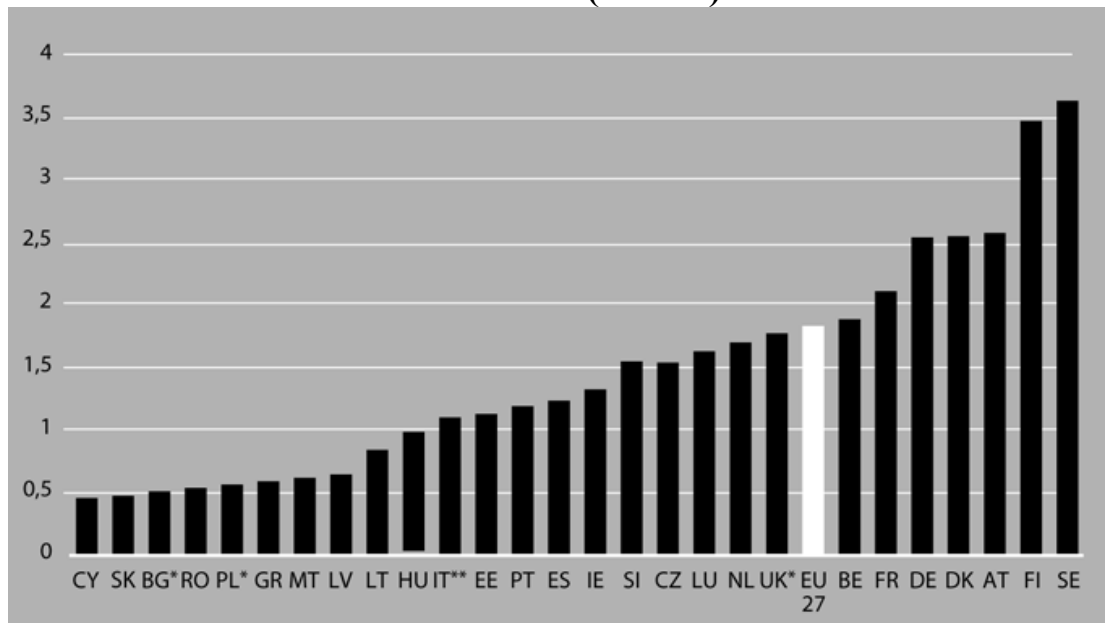
Графика 1. Учене през целия живот (2007 г.)



Източник : Benchmarking Social Europe, 2008.

Данните за разходите за изследователска и развойна дейност са още по-плачевни, като се има предвид, че основната цел беше заделянето на 3% от БВП. През 2007 г. само шест държави-членки са надхвърлили 2%, а две – 3%. Ако иновацията трябва да бъде двигателят на европейския растеж, то заделените средства са свидетелство за един съвсем „незахранен“ двигател. Още по-притеснителен е фактът, че в периода 2000-2007 г. не е настъпила никаква промяна в отпусканите финансови средства.

Графика 2. Изследователска и развойна дейност в % от БВП (2007 г.)

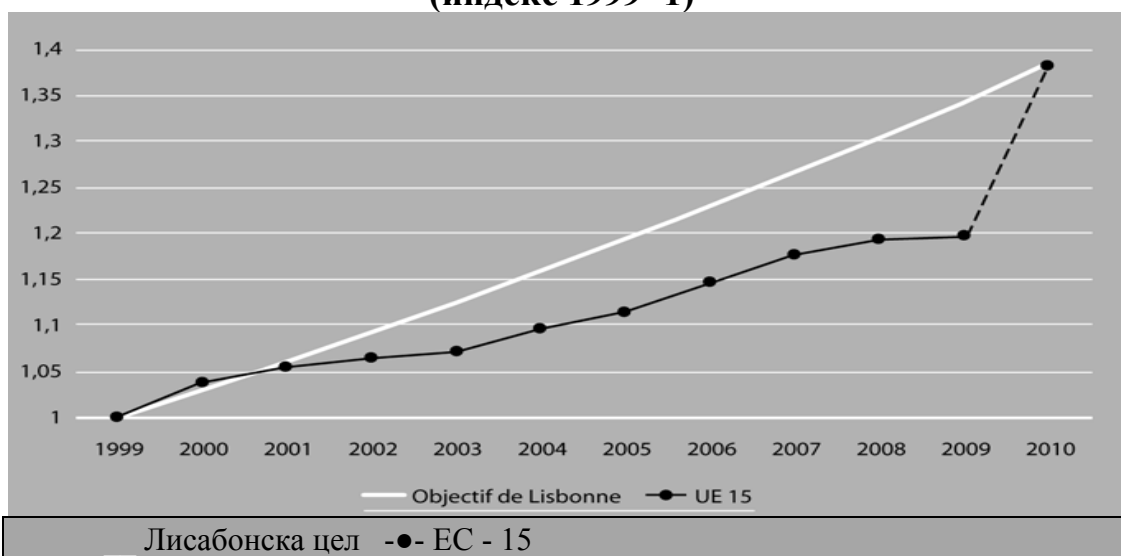


Бележка : * 2006, ** 2005.

Източник: Benchmarking Social Europe, 2008.

Ако разгледаме данните за икономическия растеж, разминаването между амбициите и постигнатите резултати е също толкова очевидно. Това разминаване е особено подчертано през първия период (2000-2005), докато в периода 2005-2008 г. е постигнат по-траен растеж. Именно това развитие създаде отчасти илюзията за успех на Лисабонската стратегия, тъй като през последните три години изглеждаше, че някои обещания ще бъдат изпълнени, макар и със закъснение.

Графика 3. Постигнат растеж и цели в Лисабонската стратегия (индекс 1999=1)



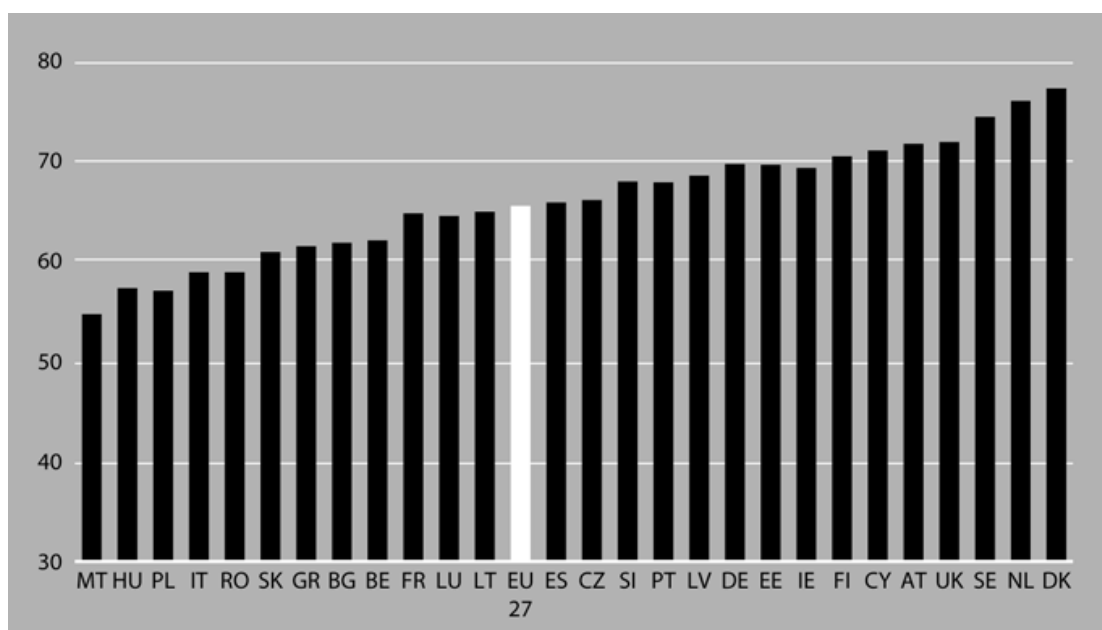
Лисабонска цел -●- ЕС - 15

Източник : Benchmarking Social Europe, 2008.

По-нататък ще разгледаме социалните показатели.

Коефициентът на заетост, превърнат в ключов показател в социалната област, е нараснал, но твърде умерено. Нарастването е различно в отделните страни и периоди. В някои нови страни членки първоначално се наблюдава спад на коефициента на заетост, който е особено нисък в Малта, Унгария и Полша. През последните години обаче коефициентът на заетост бележи голям ръст в редица нови страни-членки. Десет от двайсет и седемте страни надхвърлят или се доближават до коефициента на заетост от 70%, който, следва да се напомни, не е изчислен в еквивалент на пълно работно време. Ако се приложи критерият за заетост на пълно работно време, коефициентът на Холандия, например, ще спадне с над десетина пункта. Съществува опасност кризата механически да влоши повсеместно равнището на заетост.

Графика 4. Коефициент на заетост (2007 г.)

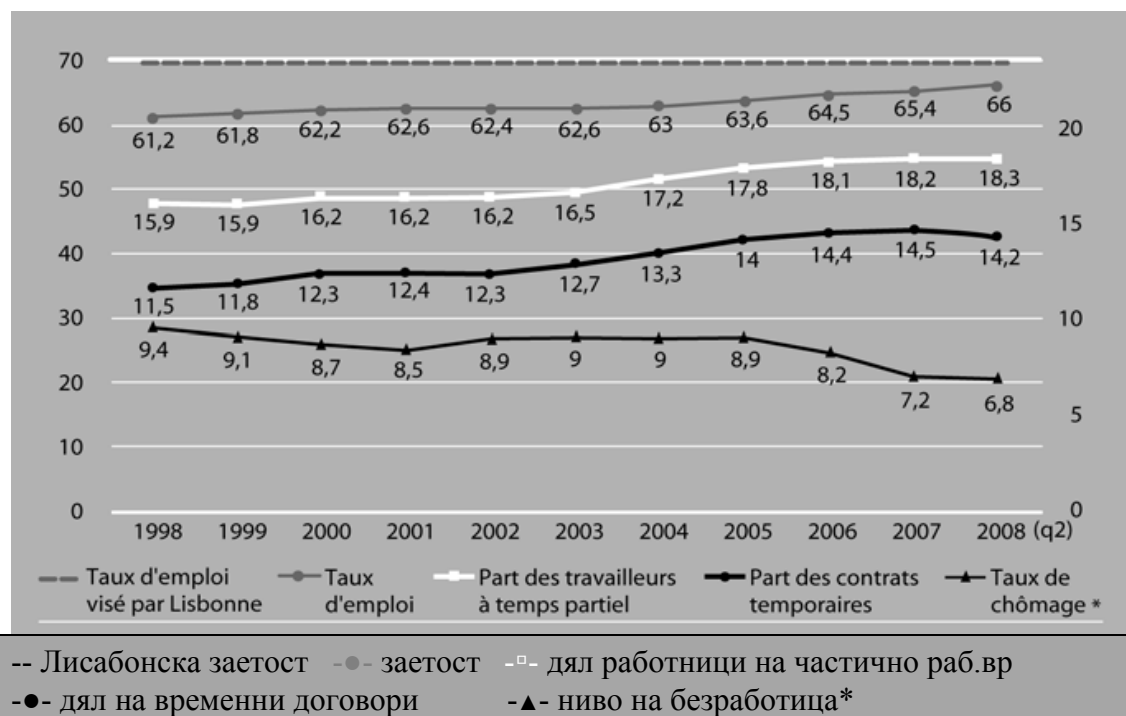


Източник: Benchmarking Social Europe, 2008.

Както се вижда от графиката по-долу, нарастването на заетостта е постигнато основно чрез увеличение на нетипичните форми на заетост и работата на непълно работно време. Заетостта на непълно работно време нараства от 15,9 % на 18,3 %, т.е. бележи ръст от 2,4 пункта, а срочните договори нарастват от 11,5 % на 14,2%, т.е. увеличението е с 2,7 пункта. Ако съберем двете цифри, получаваме сбор, който надхвърля с 0,3 % нарастването на коефициента на заетост. Равнището на безработицата очертава по-добро положение с постигнатите 6,8 % и положителните резултати от 2005 до 2008 година (поне в началото на годината).

По отношение на неравенството в доходното разпределение равносметката на резултатите не е еднозначна. В шест от двайсет и три страни (включително и Норвегия) неравенството е нараснало. Само България, Малта, Холандия, Франция, Белгия, Испания и Естония правят изключение.

Графика 5. Динамика на заетостта и безработицата през последните десет години (ЕС-27)

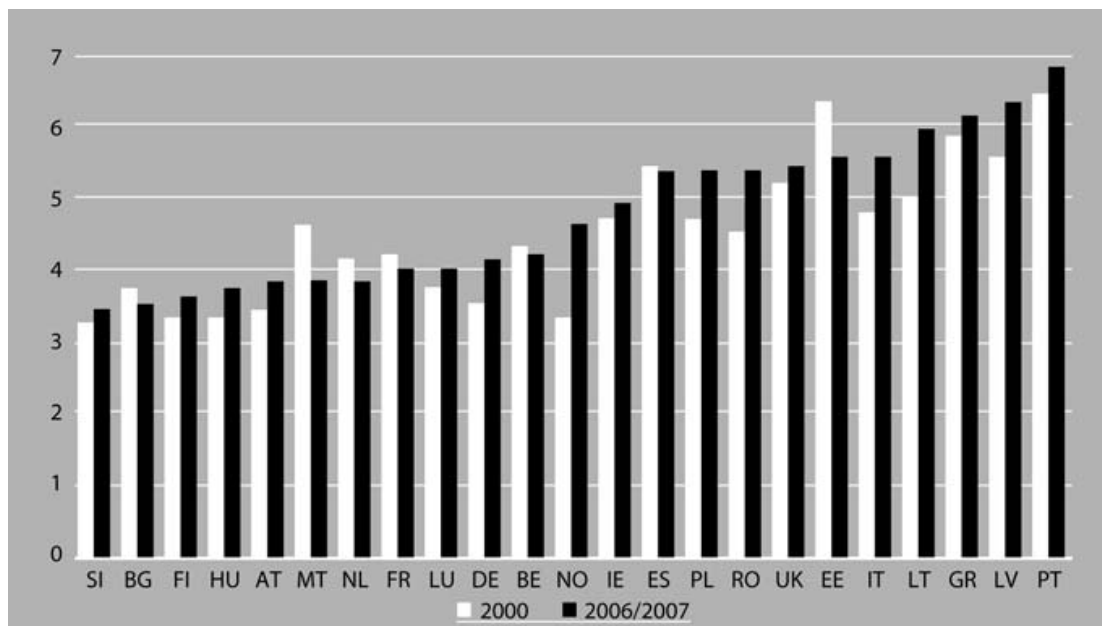


* Ниво на безработица в ЕС-25 за 1998-1999 г.

Източник: Benchmarking Social Europe, 2008.

Ако обобщим очертаните тенденции, установяваме, че целта за изграждане на общество на знанието чрез усилено инвестиране в развитието на човешките ресурси и в технологиите на бъдещето далеч не е постигната. Дали това е причината за по-слабия от заявения растеж? За да се отговори на този въпрос, следва да се види дали първоначалната диагноза и предложената стратегия са били уместни. Според редица изследвания изходните постановки са били твърде спорни. Така или иначе, набелязаната тенденция за икономически растеж съвсем не е реализирана. По отношение на заетостта резултатите показват ясно, че средното нарастване на коефициента на заетост се дължи, от една страна, на големите различия между отделните страни, а от друга страна, на увеличението на заетостта на непълно работно време и на срочните договори. Освен това, доходното и социалното неравенство се засилват в повечето страни, за които има налични данни.

**Графика 6. Неравенство в разпределението на доходите
2000-2006/2007**



Забележка: Отношение на квинтила с най-високите доходи към квинтила с най-ниските доходи. Колкото това съотношение е по-голямо, толкова по-голяма е разликата между най-богатите (20 % в горния квинтил) и най-бедните (20% в най-долния квинтил). Данните за LV, LT, LU, HU, MT, AT и PL са от 2007 г. ; за останалите страни - от 2006 г.

Източник : Benchmarking Social Europe, 2008.

4. Неподходящо управление ?

На какво се дължи липсата на убедителни резултати - на неправилна диагноза, на неудачни мерки или на неподходящо управление?

От прегледа на литературата се установява, че редица икономисти са особено скептични по отношение на въведените механизми на управление и тяхната целесъобразност. Те се съмняват в ефективността им най-вече в областта на социалните реформи (наричани срамежливо „модернизация на социалния модел” в европейския жаргон).

Интересът на изследователите често се насочва към новите форми на *меко* управление, чийто символ е откритият метод на координация. Десетки статии са написани за различните аспекти, обхванати от този нов подход. Очертават се три значими, почти единодушни, констатации относно резултатите от този метод:

- умерено въздействие и различен ефект според разглежданите въпроси, страните и момента;

- влияние върху използваната терминология (гъвкава сигурност, *бенчмаркинг*, пригодност за заетост)
- стратегическо приложение от партньорите според националната им програма (особено по начина на налагане на техните приоритети на общоевропейско ниво).

Участието на социалните партньори, друг важен аспект на открития метод на координация, най-често е било второстепенно и без особено влияние. Главното дългосрочно следствие би могло да се окаже намаляване на ролята на синдикатите в сравнение с миналото, както на европейско, така и на национално ниво. Отслабените позиции на ключовите субекти в предлагането на нови виждания на европейско ниво (по макроикономическите политики, европейската стратегия за заетост или реформите на социалните държави) могат да очертаят ситуация, при която синдикатите ще бъдат заобикаляни (както при пенсионните реформи) и ще им се отрежда символична роля. Така се засилва ролята на експертните комисии при разработването на планове за реформи на национално ниво.

Друг аспект е склонността да се насърчава дерегулацията и саморегулацията („по-добро регулиране” в европейския жаргон). Финансовата криза от края на 2008 г. показва как този подход води до крах. Някои биха искали да сведат краха до финансовия сектор и да ограничат нуждата от нова регулация до този сектор. Необходимо е обаче да се проведе широко критично обсъждане на реалните резултати от подобни подходи във всички сектори.

Това налага анализ по същество, още повече, че не само очакваните резултати не са постигнати, а освен това разликите между държавите членки следват тенденция на нарастване. Един от недостатъците на Лисабонската стратегия е, че не бяха преосмислени методите при разширяването, след което почти се удвои броят на участниците, а с това се увеличи броят и дълбочината на проблемите за разрешаване поради разликите в степента на развитие.

Друг проблем във връзка с Лисабонската стратегия беше липсата на дебат с противопоставяне на мнения. След постигането на политически консенсус усилията в публичните изказвания бяха насочени към налагане на новите модерни термини върху националните условия и реалности. Най-яркият пример е гъвкавата сигурност, която е много повече политическо понятие, отколкото аналитичен инструмент. Главната цел беше в периодичните доклади да се нагодят националните политики и насоки към преобладаващите в момента идеи на европейско ниво. Подобен

подход доведе до напълно противоречиви изявления. Например, един от привезданите аргументи за стимулиране към полагане на труд беше, че следва да се поддържа голяма разлика между минималните заплати и обезщетението за безработица, за да се насърчат безработните да приемат някаква работа (*workfare*), а същевременно в разсъжденията за гъвкавата сигурност се твърдеше, че съчетанието от щедри обезщетения и обучение дава сигурност на безработните и така ускорява връщането им на работа.

Освен това, как да се засили чувството за съпричастност на партньорите, след като процесът на вземане на решения остава непрозрачен? В най-добрата традиция на комитологията специализираните комитети (по заетостта, социалната защита, по икономическите, финансовите и валутните въпроси и т.н.) заседаваха всъщност при закрити врати. По този начин участието на партньорите играе второстепенна и подчинена роля.

С други думи, нововъведенията на Лисабонската стратегия по отношение на управлението ясно показаха ограничения си характер. Това не означава, че трябва напълно да се отхвърлят, но следва поне дълбоко да се преосмислят. Освен това, редно е да се помисли за какви цели е уместно да се прилагат тези стратегии.

5. Към коренно преосмислена стратегия?

В Европейския съюз се конкурират две стратегии за очертаване на стратегическата насока за в бъдеще – Лисабонската стратегия и Стратегията за устойчиво развитие. Сегашната стратегия за устойчиво развитие скромно включва някои социални цели – здравеопазване, борба със социалното изключване и бедността в света. Възможни са два избора - опит за връщане към първоначалната Лисабонска стратегия и по-доброто ѝ балансиране или инвестиране в стратегията за устойчиво развитие. Първият подход изглежда неприложим. От една страна, вече не са налице първоначалните условия с мнозинство от лявоцентристки правителства, което да подкрепи този вид стратегия; от друга страна, твърде големи са структурните пречки за успеха на този подход.

По-уместно е социалната програма да се възприема не като допълнителен раздел в Лисабонската стратегия, а като основополагащ елемент на обновената стратегия за устойчиво развитие. В съответствие с този нов подход следва да се преосмисли икономическата парадигма в двойка перспектива:

- за справяне с предизвикателствата пред ЕС трябва да се разчита занапред на политики за сътрудничество, а не само на конкурентната политика. Лисабонската програма днес се основава

на план за дерегулация и поставяне в конкуренция на икономиките и законодателствата с оглед повишаване, според този подход, на общата ефективност на икономическата система. За разлика от надпреварващите се конкурентни икономики именно сътрудничаещи си устойчиви икономики ще позволят да се посрещне предизвикателството на климатичните промени и социалните им последици;

- Лисабонската стратегия е краткосрочна (3 години) или средносрочна (10 години), докато Стратегията за устойчиво развитие е разгърната в средносрочен и дългосрочен план (10-40 години). Следователно се налага промяна във времевите параметри. Научната общност през последните години е добила доста точна представа за това, какво ни очаква поради климатичните промени и последиците им за човешките дейности. Все още има време да се овладеят климатичните промени, твърдят учените. Но затова е нужно икономическите политики да се определят с по-далечен хоризонт, а не само в краткосрочен и средносрочен план.

Следователно се налага коренно преосмисляне и ново дефиниране на принципите за социална справедливост в контекста на икономика с ниски въглеродни емисии, което означава да се преосмислят показателите на социалното развитие, както и критериите за социален прогрес.

Тази нова стратегия ще позволи да мислим за социална справедливост в общество с нисък разход на въглерод, а не да се опитваме да подражаваме на американския модел за растеж. Вместо програмния лозунг на Лисабонската стратегия Европейският съюз да се превърне в най-работещата икономика на знанието в света, програмният лозунг на тази нова стратегия може да бъде постигане на най-справедливото и устойчиво общество в Европа и другаде.

ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ – ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Програмата „По-добро регулиране” е израз на двойствената позиция на Европейската комисия. Под претекст за модернизация, опростяване и повишаване на качеството на европейските разпоредби, Комисията предприе със съдействието на Европейския съвет и често мълчаливото съгласие на Европейския парламент процес на дерегулиране на общностното законодателство. „Трябва да се опази конкурентоспособността на предприятията”, това се повтаря непрекъснато, за да се ограничи правото на законодателна инициатива на Комисията, правото на законодателни промени на другите законодателни органи и да се намали административната и

законова тежест на европейските разпоредби. Бюрократизацията на процеса и навлизането на нови субекти (частни консултанти и групи по интереси) поставят въпроса за истинските цели на програмата „По-добро регулиране“.

Увод

На 3 септември т.г., преди преизбирането си за председател на Европейската комисия, Жозе Мануел Барозу публикува документ, озаглавен „Политически насоки за следващата Комисия“. В него се посочва: „Предизвикателството за следващата Комисия ще бъде да възприеме подход, основан на интелигентно регламентиране в главните сфери на дейност. За целта е нужно да се приемат разпоредби, които да осигурят прозрачност, спазването на правилата и етичността на икономическите агенти с надлежно отчитане на обществения интерес. Интелигентното регламентиране би трябвало да защити потребителя и да позволи действителното постигане на общественополитическите цели, без да задушават икономическите оператори като малките и средни предприятия или да намаляват неправомерно тяхната конкурентоспособност.“ По-нататък се заявява: „Сегашната Комисия внесе революционна промяна в начина на разработване на общоевропейските политики с провеждане на обществени консултации и анализ на въздействието, които днес са превърнати в норма при новите законопроекти, и предприемат значително опростяване на действащото европейско законодателство.“ Наистина ли е налице революционна промяна? Тези похвални намерения не крият ли опасност за европейското законодателство и не застрашават ли постигнатото крехко равновесие?

Скритото лице на програмата „По-добро регулиране“

Оригиналността на програмата за по-добро регулиране произтича от нейните цели и начин на изпълнение. Към традиционната цел за приемане на ясни, прости и достъпни закони се прибавя и една икономическа цел – повишаване на конкурентоспособността на предприятията. Отражението на законодателството върху разходите и конкурентоспособността на предприятията вече е предмет на системен анализ. Този икономически анализ засяга дори съдържателната страна на законовия акт. Следва да се предвидят инструменти, които да отговарят на общите цели, залегнали в Договора (създаване на устойчиво развитие, разкриване на качествени работни места и др.),

но да окажат възможно най-малко отрицателно въздействие върху конкурентоспособността на предприятията. Желанието да се сведат до минимум разходите за предприятията (и най-вече малките предприятия) е първата значителна новост в законотворчеството. Но това двояко изискване трудно може да се балансира. Действително, трябва да се съчетае създаването на устойчиво развитие, което по същността си не се вписва в краткосрочна икономическа визия, с конкурентоспособността на европейските предприятия, изправени ежедневно пред международната конкуренция.

Програма, обслужваща конкурентоспособността?

Програмата за по-добро регулиране се обосновава с твърдението, единодушно подкрепяно от икономистите и широко споделяно от законодателните органи, че законната уредба на Общността и на държавите членки е твърде тромава, твърде сложна и представлява значителна пречка за конкурентоспособността на ЕС, като задушават европейските предприятия най-вече по отношение на американските им партньори, но и на новите конкуренти.

Според няколко проучвания, възложени от Европейската комисия, европейските предприятия са притиснати от твърде голямо административно бреме. Например, според проучването на EOS/Gallup, поръчано от Комисията (2001), разходът за спазване на разпоредбите се равнява на 4 % от brutния вътрешен продукт на ЕС. Според EOS/Gallup около 15 % от този разход, или 0,6 % от БВП, могат да бъдат избегнати с по-добра законова уредба и да се постигне икономия от 50 милиарда евро. В изследване, проведено от George M. M. Gelauff и Arjan Lejour¹ по метода Standard Cost Model, разходите за предприятията само в Холандия се оценяват на 16,4 милиарда евро, или 3,7 % от холандския БВП. Gelauff et Lejour изчисляват, че 40 % от тази сума са свързани с международното законодателство и по-конкретно със законодателството на ЕС. Затова холандското правителство реши през 2002 г. да намали „административното бреме“ с 25 %, или равностойността на 0,9 % от БВП (4,1 милиарда евро). ОИСР поде тази тема и я превърна в елемент от общата си стратегия. Последва я Европейският съюз чрез Комитета за икономическа политика, без критичен анализ и качествена оценка на аргументите, приведени от EOS/Gallup и холандското Централно бюро за планиране.

¹ Gelauff, G.M.M. et A.M. Lejour (2006) « Five Lisbon highlights :The economic impact of reaching these targets »

Таблица 1 : Административна тежест за европейските предприятия в % от БВП (данни от 2003 г.)

Страни	В % от БВП	В милиарди щатски долари
Белгия	2,7	8,1
Чехия	3,7	2,7
Дания	2,4	3,8
Финландия	2,4	2,3
Франция	2,9	61,6
Германия	3,2	85,5
Гърция	4,4	10,6
Унгария	4,4	4,4
Ирландия	2,4	3,2
Италия	2,4	61,9
Холандия	3,7	16,4
Полша	4,4	10,0
Испания	2,9	3,4
Швеция	2,4	4,2
Великобритания	2,4	24,3

Източник : Gelauff и Lejour (2006)

Целенасоченият характер на програмата

Първоначалното намерение за „по-добро регулиране” постепенно бе изместено от други цели, които не бяха нито ясно определени, нито ясно изразени. Така например, законово бреме и административно бреме изглежда се слагат в „общ куп”. Редовно се представя смесица от „бюрократични административни тежести” и „необходими законови прагове”. А тези две понятия съдържат елементи от коренно различно естество. Законодателният процес лежи в основата на парламентарното устройство и е акт на суверенна демокрация. Законът е основната гаранция за поддържане на баланс между предимствата на икономическата свобода и произтичащите от нея задължения за надзор, контрол и оценка на съответната дейност. Административните задължения, наложени на предприятията, се изразяват в определен брой изисквания, въведени от законодателя за постигане на целта на закона. Административната тежест е вътрешно обусловено, макар и „бюрократично” следствие на закона – осигуряване на условия за спазването му чрез налагане на задължения за предоставяне на

информация (отчети, статистически данни и др.)¹. Смесването на закон и административна тежест е дискредитиране на законодателя и представяне на административните задължения като излишно, дори неправомерно изискване. Забравя се, че правната сигурност и предвидимост изискват понякога полезен административен ответ.

Освен това, разсъждението е едностранчиво, тъй като опростяването на текстовете не води непременно до подобряването им, и обратно. Много лесно разбираеми текстове не защитават непременно предприятието или потребителя. Обратно, сложни текстове могат понякога да осигурят подходяща защита. Опростяване и усъвършенстване на законодателството следва да се свързват като цели с общата по-добра защита и правна сигурност.

От друга страна, често се установява причинно-следствена връзка между степента на законова уредба и свързаното с нея административно бреме и конкурентоспособността на ЕС. Конкурентоспособността обаче зависи от редица други фактори, които далеч надхвърлят въпроса за законовата и административна тежест. Такива са например условията за инвестиции, нивото на данъчно облагане, мениджърските умения, образователното равнище на предприемачите, на персонала, производителността, качеството на инфраструктурата, технологичното и нетехнологично обновление, творчеството и новаторството на предприятията и др. Следва да се запитаме по какви причини програмата за по-добро регулиране бе представена като ключова тема за конкурентоспособността на ЕС, след като всъщност тя е само един от елементите на обща стратегия за добро управление и то не непременно най-решаващият.

Намаляването на административната тежест

Многозначителен е фактът, че Европейската комисия е предприела поход с цел да премахне или да постави под въпрос административната тежест, която определено е от полза за държавните органи. В това отношение красноречив е примерът с Директивата за спазване на правата на пациентите в здравеопазването. Изхождайки от направените проучвания и проведените консултации преди приемането на проектодирективата, Комисията прецени, че статистическите данни за трансграничните здравни услуги са непълни и недостатъчно сравними и не

¹ Благодарение на тези задължения за предоставяне на информация държавните органи могат да откриват нередности, да проследят вериги за пране на пари, да разкриват механизми за извършване на измами.

позволяват дългосрочна оценка и управление, поради което предложи да се премахнат. Всъщност редовната статистика и допълнителните данни за трансграничните здравни услуги са необходими за осъществяване на ефективно наблюдение, планиране и управление на здравните услуги изобщо, и на трансграничните здравни услуги в частност. Тези статистически данни позволяват ясно да се определи влиянието на трансграничните здравни услуги върху системите за здравеопазване. Те осигуряват баланс между свободното предоставяне на здравни услуги, високо качество на здравеопазването и зачитането на правомощията на държавите-членки при постигане на общите цели на здравните им системи. Вместо да предлага премахването им, Комисията следваше да предложи хармонизирането им.

Потенциалните опасности на програмата “По-добро регулиране”

Диалектическо противоречие между първенството на конкурентоспособността и върховенството на общия европейски интерес

Програмата за по-добро регулиране разкрива съотношението на силите между държавите-членки, институциите и заинтересованите страни. Това деликатно равновесие се отразява на европейското законодателство и развитието на политиките на ЕС. В общи линии се противопоставят две логики – едната изхожда от върховенството на общия европейски интерес и търсенето на баланс между трите стълба на Лисабонската стратегия (икономическо, социално и екологическо измерение); другата отдава първостепенно значение на едно направление – конкурентоспособността. От гледна точка на трите ѝ компонента (опростяване, анализ на въздействието и намаляване на административната тежест) програмата за по-добро регулиране съдържа постоянно диалектическо противоборство между две насоки, които са и плод на политически избор:

— запазването и развитието на европейските законови норми (чл.АII ал.35 и чл. 2 от Договора на ЕС) *срещу* облекчаването, дори отслабването им ;

— адаптирано законодателство и регулиране *срещу* дерегламентация и дерегулиране;

— баланс между трите стълба (икономически, социален и екологически) на Лисабонската стратегия *срещу* приоритетното значение на конкурентоспособността ;

— първенство на европейския подход (чл. АII, ал. 16 и 17) - хармонизиране и взаимно признаване, *срещу* алтернативни подходи за регулиране – саморегулиране и съвместно регулиране;

— изключителното право на законодателна инициатива на Комисията *срещу* паралелните инициативи на групите на високо равнище, експертни и независими групи;

— спазване на баланса между институциите и на общия подход на трите институции *срещу* намесата на лобита и групи по интереси в законодателния и незаконодателния процес.

Опасността от бюрократизация на текущия процес

В процеса на развитието ѝ програмата за по-добро регулиране парадоксално доведе до постепенно разрастване на бюрокрацията, а всъщност основната ѝ цел е да се бори именно с това явление. Така например бяха създадени нови органи¹ за контрол на изпълнението ѝ, за оценка на ефективността ѝ, за определяне на нови цели.

Тенденцията да се добавят междинни звена в класическия механизъм за вземане на решения постепенно доведе до все по-голяма непрозрачност на процеса и до по-тромавото му управление. Опасността от системно остойносттаване на законодателството и на свързаната с него тежест може да помрачи съществения дебат за избора на политически насоки и да обезсърчи законодателната инициатива на Комисията.

Два спорни примера от програмата за по-добро регулиране

Изключването на микропредприятията от обхвата на счетоводните директиви (опростяване)

В проекта си за изменение (опростяване) на Директива 78/660 от 26 февруари 2009 г. относно годишните отчети на някои видове предприятия (опростяване) Комисията предлага да се предостави на държавите членки възможност да изключат микропредприятията от обхвата на счетоводните директиви. Според определението тези предприятия трябва да отговарят на няколко критерия в числено изражение – общ баланс до 500 хиляди евро, годишен оборот до 1 милион евро и средно до 10 работника през финансовата година. Комисията е изчислила, че подобна мярка би намалила значително

¹ Национални експертни групи, комитет за анализ на въздействието, група на високо равнище с независими представители на засегнатите страни от административната тежест (група Щойбер), външни консултанти и пр.

административната тежест на тези предприятия и би стимулирала създаването на нови предприятия. Според разчетите на Комисията микропредприятията ще реализират икономия от 6,3 милиарда евро, ако всички държави членки се възползват от тази възможност, без да налагат допълнителни изисквания. Тази инициатива беше оспорена в Европейския съвет от няколко държави членки¹ по следните причини:

(а) Публикуването на годишните отчети е много полезно, включително и за малките предприятия. По този начин публичните и частните, националните и международните инстанции могат да се възползват от публичността и прекия достъп до тези данни, за да преценят качеството на съответното дружество. Кредитните институции, в частност, ползват тези данни, за да преценят платежоспособността на предприятията и отпускането на кредити. По-малко доверие от страна на банките означава по-високи лихви по заемите. Данъчната администрация използва тези данни за облагане на предприятията. Конкурентите, но и партньорите им имат достъп до тях.

(б) Мярката крие опасност от увеличаване, вместо намаляване, на бюрокрацията и бумажината, тъй като всяка кредитна институция, всеки доставчик, всяка администрация, всяко отделно предприятие може да поиска от малкото предприятие счетоводни документи, за да се увери в неговата надеждност – платежоспособност, ликвидност, рентабилност. Следователно може да се получи излишно повторение на разходи по административни актове.

(в) Има опасност да се засили асиметрията на информацията и така да се създаде нелоялна конкуренция. Фирмите от държавите членки, които са изключили микропредприятията от обхвата на счетоводните директиви, ще имат пряк достъп до цялата счетоводна информация на предприятията от страните, които не са приложили тази мярка, а те самите ще бъдат лишени от достъп.

Държавите членки, отхвърлили предложението на Комисията, изтъкват, че най-добрият подход би бил въвеждане на опростена, но хармонизирана счетоводна система за всички държави членки.

Проектодирективата за борба с просрочените плащания (промяна)

В проекта си за промяна на Директива 2000/35 от 8 април 2009 г. Европейската комисия предлага да се подобри финансовото

¹ Белгия, Франция, Италия, Испания, Португалия, Австрия и Люксембург – блокиращо малцинство със 123 гласа от общо 345.

състояние на малките и средни предприятия с въвеждането на санкции под формата на наказателни лихви за просрочие (16,5% !) при забавено плащане на фактура. На пленарно заседание на Европейския парламент през септември 2009 г. комисарят Ферхойген посочи, че по този начин ще бъдат „освободени” 179 милиарда евро ликвидни средства в целия ЕС. Изхождайки от едно похвално намерение – да се подпомогнат малките и средни предприятия – с проекта Комисията въвежда система, при която болници, университети, училища и осигурителни каси ще трябва да понесат много тежки санкции при неизплащане на фактури в рамките на предвидените 30 дни. Тъй като са зависими от държавни субсидии, тези публични учреждения рискуват, по смисъла на директивата, да изпаднат в сериозни затруднения или да бъдат принудени да отлагат строителни работи, инвестиции или закупуване на материали поради въведените с Директивата счетоводни правила.

Заключителни забележки

Опростяване на европейските законови норми и повишаване на качеството на регулирането – това са основните цели на програмата за по-добро регулиране. Съвсем скоро обаче програмата бе натоварена с други цели – предварителен анализ на въздействието (най-вече икономическо) на европейското законодателство и намаляване на административната тежест с 25% до 2012 година. Програмата понастоящем действа като мощен двигател на европейската конкурентоспособност. Оправдано ли е това? Това ли е нейният смисъл?

Цялото европейско законодателство беше подложено на проверка и мониторинг за оценка на неговата целесъобразност. Вглеждането в административната тежест постепенно постави под въпрос цялото европейско законодателство. Всичко става предмет на „по-добро регулиране”. Два случая, обсъждани в Европейския съвет и Европейския парламент, показват, че този процес има известни недостатъци.

Към това следва да се добави и растящата бюрократизация на процеса, както и все по-непрозрачното вземане на решения поради нарастващия брой междинни структури.

Програмата за по-добро регулиране бойна машина ли е или Троянски кон, който ще подкопае европейското законодателство и европейския подход?

Досега реакциите са по-скоро защитни и разнородни. Отношението на Европейския парламент е често възторжено,

понякога двусмислено. Може би е време да се поиска отчет за постигнатите по програмата резултати, както социално-икономически, така и екологически.

Да се надяваме, че оповестената от Барозу „революция” е нещо повече от поредния лозунг и представлява анонс за по-балансирано насочване на процеса.

ПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ:

1. La Revue de l' IRES N° 60, 2009
2. Le programme Mieux legiferer, ETUI, 2009
3. <http://europa.eu>
4. www.etuc.org