

ИНСТИТУТ ЗА СОЦИАЛНИ И СИНДИКАЛНИ
ИЗСЛЕДВАНИЯ
КЪМ КНСБ

СОЦИАЛНА ЕВРОПА

Брой 2

юни, 2010
София

СЪДЪРЖАНИЕ НА БРОЯ

ГЪВКАВА СИГУРНОСТ ЗА РАЗВИТИЕ НА СПОСОБНОСТИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ГРАЖДАНИ	стр. 3
ГЪВКАВА СИГУРНОСТ В ЕВРОПА – КРИТИЧЕН ПОДХОД	стр. 15

Изготвил броя: Даринка Кирчева
Отговорен редактор: Надежда Даскалова

ГЪВКАВА СИГУРНОСТ ЗА РАЗВИТИЕ НА СПОСОБНОСТИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ГРАЖДАНИ

Европейският съюз определя гъвкавата сигурност като „интегрирана стратегия за едновременно повишаване на гъвкавостта и сигурността на пазара на труда”. Очакваше се този печеливш и за двете страни подход да предизвика всеобщо одобрение, а всъщност Съобщението на Европейската комисия от 2007 г. стана обект на значителни критики и от синдикатите, и от неправителствените организации, и от движението на антиглобалистите.

Отхвърлянето на тази постановка от важни партньори за прилагането на всяка стратегия по гъвкавата сигурност се дължи основно на констатирания дисбаланс – докато документът съдържа подробни конкретни предложения за засилване на гъвкавостта и послаба регламентация на трудовото право, в него не се предлага обновена социално осигурителна рамка, която да обхваща новите рискове и условия, пред които са изправени европейските граждани в своя трудов и семеен живот. А такава нова концепция за сигурността се налага. Затова е необходим друг подход, насочен не към адаптиране на институциите и системите, както в Съобщението на Европейската комисия, а отчитащ дълбоките промени в потребностите на гражданите, за да се преосмислят основните характеристики на един защитен социален модел. Въпросът не е социалните държави просто да се преустроят или да се реформират в по-пазарна насока, нито да се активират ползвателите на социални плащания, а да се преосмисли социалното осигуряване и закрила в по-широк смисъл, изхождайки от развитието на реалните свободи и способностите на всички европейски граждани.

Този алтернативен подход се основава на концепцията за способностите на Амартия Сен, според когото развитието на дадено общество се измерва с реалната свобода на неговите граждани да избират своя начин на живот. От тази гледна точка програмите за активиране на ползвателите на социални плащания, поставени в центъра на повечето реформи на съвременните социални държави, се оказват съвсем недостатъчни и би трябвало да бъдат заменени с далеч по-амбициозни политики и стратегии за развитие на способностите на всички европейски граждани.

Такава стратегия за развитие на способностите се основава на нов по-широк възглед за социалната сигурност, който включва освен тесните рамки на активните политики на пазара на труда или традиционните схващания за социалната сигурност, също и обществените услуги от общ интерес, политиките за организация на времето и пространството, развитието на качествени работни места

и др. Той включва и демократизация на процесите за вземане на решения и тяхното изпълнение, така че да даде възможност на участващите страни (европейски, национални и местни ръководители, партньори на място, ползватели и др.) възможността да въздействат върху формата и съдържанието на обновената социална сигурност.

I. Гъвкава сигурност – историята на един оксиморон

До средата на 90-те години гъвкавостта и сигурността се разглеждаха като непримирими противоположности, което налагаше да се избере един от двата полюса за сметка на другия. По това време на модела на САЩ, при който се отдава приоритет на гъвкавостта на пазара на труда за сметка на сигурността във всичките ѝ форми (особено сигурността на заетостта и социалната сигурност), се противопоставяха европейските практики, при които съжителстваха строго регулиран пазар на труда и обхватна социална сигурност с някои неблагоприятни отражения, често квалифицирани като евросклероза. Редица автори изтъкваха превъзходството на американския модел поради способността му за намаляване на нивото на безработица или поддържането ѝ на много ниско ниво и предлагаха стратегии за разграждане на социалната държава и за дерегулация на пазара на труда с оглед намаляване на европейските нива на безработица.

От средата на 90-те години в Европа се налага изводът, че е необходимо да се преосмисли взаимовръзката между икономическа ефективност и социална справедливост. Фордисткият модел, съчетаващ икономическа конкурентоспособност и обхватна социална сигурност, се поставя почти единодушно под въпрос и представителите на различни идейни течения изтъкват необходимостта от по-гъвкав пазар на труда и от определяне на активен вариант на сигурността. Тогава сигурността започва да се разглежда не само от гледна точка на изплащането на парични помощи и обезщетения (определяно като пасивен вариант на сигурността) или от гледна точка на пожизнено гарантираната заетост, а от гледна точка на способността за включване в пазара на труда. Налага се нов възглед за сигурността, при който гарантираната сигурност на работното място се замества с понятието „сигурност чрез пригодност за труд”.

При тези условия вече следва да се осигурява не работното място, а възможността да се намери бързо ново работно място на пазара на труда. Сигурността на заетостта, подкопана от изискванията на гъвкавото производство, вече не е целесъобразна,

затова се препоръчва въвеждането на нови форми на сигурност чрез пригодността за труд с цел да се улесни заемането на ново работно място в същото предприятие или при друг работодател. Накъсването на трудовия стаж се възприема като неизбежен факт, поради което следва да се положат усилия не за илюзорно връщане към сигурната заетост (например чрез засилване на юридическия инструментариум за регулиране на пазара на труда и обезпечаване на неговото прилагане в предприятията), а да се подсигури доколкото е възможно преходът между различни работни места, за да се избегнат дълготрайната безработица и социалното изключване.

Понятието гъвкава сигурност е въведено с цел да се придадат конкретни очертания на стратегията за сигурност чрез пригодността за труд и да се определи нов европейски социален модел, различаващ се от американската практика с опита да се съчетаят изискванията за гъвкавост и за сигурност. Националният опит на две страни изигра ключова роля при постепенното разработване на това понятие – Холандия и Дания. Позоваването на тези два модела, често определяни като чудо, илюстрира многообразието на възможните пътища за прилагане на гъвкава сигурност и желанието на Европейския съюз да не уеднаквява отделните практики, а да ги хармонизира чрез използването на открития метод на координация.

Понастоящем резултатът от разработките на ЕС е небалансиран в две направления – от една страна, въпреки усилията за развитие на понятието активна сигурност, инструментите на гъвкавостта са далеч по-разгърнати (най-вече понеже се поддават по-лесно на количествена оценка и измерване чрез показатели, които играят ключова роля при прилагането на открития метод на координация); от друга страна, гъвкавата сигурност е въведена с цел да се повиши нивото на заетост и при модернизацията на трудовото право (както привържениците на гъвкавата сигурност евфемистично наричат въвеждането на гъвкав пазар на труда) отреденото централно място на въпроса за заетостта свежда социалния въпрос до пригодността за труд, разбираана като приспособимост към изискванията на пазара на труда. Тези два недостатъка на подхода „гъвкава сигурност“ – дисбалансът между двете съставки и склонността да се разглежда сигурността само от гледна точка на пазара на труда и да се изключват въпросите за качеството на трудовата и социална интеграция, и по-общо, за качеството на живот – обясняват отправените критики към този подход и показват до каква степен понятието гъвкава сигурност не успява да обхване новите икономически и демографски условия.

В съобщението на Европейската комисия трезво се определят предизвикателствата, пред които ще бъде изправен ЕС през

следващите десетилетия – икономически реструктурирания, съпроводени от социални трусове, които често се проявяват с по-голяма сила на регионално ниво, преобразувания на пазара на труда, изискващи количествено и качествено адаптиране на работната сила, застаряване на населението, съчетано с нарастване на социалната и икономическа зависимост, семейна несигурност, водеща до увеличаване на броя на домакинствата с един родител и др. В личен план тези явления пораждаат все по-голяма семейна и професионална несигурност, а вероятността от изолация представлява за все по-голяма част от населението пречка за изграждането на семейство или неговото увеличаване. При тези условия да се изисква от хората да проявяват по-голяма гъвкавост е проява на цинизъм, ако същевременно не им бъде предоставена конкретна и сигурна защита за удовлетворяване на основните им потребности, които не се свеждат само до трудовата дейност.

Следователно истинското предизвикателство не е да се развива гъвкавостта на пазара на труда, а да се създадат и приложат подходящите средства за гарантиране сигурността на европейските граждани.

II. Целта на сигурността

В Съобщението на Европейската комисия от 2007 г. сигурността е определена по следния начин: „Това означава да се предоставят на хората способности, които да им позволят да се развиват в трудовия си живот, и да им се помогне да намерят ново работно място. Това означава също така да им се предоставят подходящи обезщетения за безработица за улесняване на трудовите преходи. Това включва и възможности за обучение за всички трудещи се (особено неквалифицираните и по-възрастните работници),„

Изхождайки от понятието „способности“ на Нобеловия лауреат Амартия Сен, това определение предлага твърде опростенческа трактовка и не отчита многобройните разработки, в които тази концепция се определя по следния начин: „Инвестирането в хората не е просто инвестиране в образование, първоначално или през целия живот. Всъщност целта е да се развиват способностите на хората във всеки момент от живота и трудовата им дейност, така че да се разгръща действителната им свобода да действат и да избират от широк кръг възможности (...) Концепцията за способностите включва наличието на действителни възможности за хората да развиват уменията си, следователно, наличието на колективни насоки, които да им позволят

придобиването на реални средства и да осигуряват справедливо разпределение на социалните възможности”.

Големият поврат в подхода, въведен с концепцията за способностите, е свързан с избора на отправна точка за разработване, прилагане и оценка на публичната дейност (политики, законодателство, процедури). Според Сен, единствената етически легитимна отправна точка за публичната дейност е човекът, поточно обхващат на неговите реални свободи за избор и водене на желанието от него живот. Този възглед очертава амбициозна задача за гъвкавата сигурност, която не се свежда до насърчаване на приспособимостта на хората към изискванията на трудовия пазар, а развива реалната им свобода да избират начин на живот според собствените си нагласи.

При това положение публичната дейност следва да развива предлаганите възможности на хората, без да се опитва да им налага специфична нагласа или начин на живот. Подходът, основан на концепцията за способностите, поставя акцент върху две съществени измерения на реалната свобода – развитието на възможностите, благодарение на което хората придобиват средства за свободен избор, и зачитането на процедурната свобода, благодарение на която те остават господари на направения избор. Ако едно от двете измерения липсва, развитието на способностите не постига своята цел. Действително, прекомерното акцентирание върху развитието на способностите за сметка на процедурната свобода би довело до провеждането на патерналистки политики, поставящи предоставянето на щедри средства в зависимост от подходящото им използване, т.е. според официалните очаквания. Разработени по този начин, държавните политики действат като средство за уеднаквяване на поведението, дори като дисциплиниращо средство. Обратно, политика, зачитаща свободния избор на адресатите си, но не предоставяща средства за развитие на реалните им възможности, не би осигурила развитието на способностите или на реалните свободи. Формалните свободи ще бъдат зачетени при тези условия, но това не би довело до увеличаване на реалните свободи.

Оценена през призмата на способностите, определената от ЕС гъвкава сигурност страда от два недостатъка. По отношение на възможностите тя цели преди всичко развитието на пригодността за труд, разбираана като повишена приспособимост към изискванията на пазара на труда. По този начин достъпът до сигурност в другите сфери на живота е поставен в зависимост от полагането на труд. Налага се опасението, че хората с трайно намалена пригодност за труд ще ползват твърде малък осигурителен пакет. По отношение на

процедурата, намирането на ново работно място се явява необходимо условие за разполагането с някаква сигурност. Тъй като организацията на пазара на труда се разглежда през призмата на гъвкавостта, достъпът до сигурност се поставя в зависимост от приемането на гъвкавостта, което е значително ограничаване на свободния избор.

Обратно, според подхода, основан на концепцията за способностите, сигурността като елемент от поставената за цел гъвкава сигурност би трябвало не само да повиши индивидуалните способности, за да осигури приспособимост към пазара на труда през целия трудов живот (основен акцент в Съобщението на Комисията във връзка с понятието „сигурност“), а също така и най-вече:

- да осигури на хората възможността да съчетават трудов живот и семейни задължения при равни условия за мъжете и жените;
- да осигури ефективно временно или окончателно изключените от пазара на труда. Следва да се гарантира обезпечаването при всякакви обстоятелства на редица основни житейски аспекти – здравеопазване, жилище, енергия, детски заведения, образование, мобилност, комуникация, средства за съществуване и т.н. Това е съществено условие за индивидуалната динамика и приспособимост, за демографски подем, но и за социална кохезия и намаляване на неравенствата. В Съобщението си обаче Комисията съвсем бегло засяга това измерение и просто го описва като „модерни социално осигурителни системи, предоставящи подходяща помощ към дохода, насърчаващи заетостта и улесняващи мобилността на трудовия пазар“. Само в своята съвкупност тези гаранции могат да доведат до ефективна политика на гъвкава сигурност, която може да си постави за цел да осигури на всеки човек, в променяща се семейна и трудова среда, действителен „проектен хоризонт“, който да му позволи във всеки момент да се впусне в нови проекти, краткосрочни или дългосрочни – семейни проекти, закупуване на жилище, смяна на професията, преселване в друга страна и др.

III. Обхватът и средствата на сигурността

Видно е, че за да отговаря на подобна цел, сигурността като елемент на гъвкавата сигурност налага значително разширяване на традиционните граници на общественото осигуряване, определяно аналитично (по рискове, както в конвенция 102 на МОТ) или функционално (според изпълняваните задачи, както в препоръка 92/442 на Съвета на ЕС, 1992). Ако погледнем какви потребности би

трябвало да обхваща социалната защита в широк смисъл, за да отговаря на индивидуалните и колективните предизвикателства на икономика, основана на знанието, установяваме, че тя трябва да е насочена към много по-широки области от обикновено. Освен класическите клонове, тук се имат предвид достъпът до жилище, до основно образование и обучение през целия живот, до енергия, до кредит, до мобилност, до детски заведения и старчески домове, до средства за комуникация и информация и др.

Използвайки израза в Съобщението на Комисията, трябва да се разработи наистина „интегрирана” стратегия, която да се прилага във всички области на икономическия и социалния живот, оказващи въздействие върху жизнения път на хората. Един от приоритетите на ЕС в това отношение би следвало да бъде определянето на нов „осигурителен пакет”, отчитайки основните нужди от материални средства и нива на компетентност на европейските граждани в една нова икономика.

Класическият инструмент на социалното осигуряване е колективното покритие на някои рискове и събития, смятани за обществено легитимни и даващи право, при настъпването им, на изплащане на компенсаторни или заместващи обезщетения. Чрез колективното определяне на периоди за излизане от пазара на труда през целия житейски път, използването на този инструмент позволява да се преразпределят в голям мащаб два ресурса, които ще останат основни в икономиката на знанието – парите и времето. Този инструмент може да обхване редица нови събития, като например родителските отпуски (вече факт в някои страни) или обучението през целия живот.

Методът на функционалните еквиваленти позволява да се разбере, че някои функции, осигурени в едни случаи чрез класическите средства на социалното осигуряване (например семейни надбавки до 25 годишна възраст), в други случаи са обхванати от други форми на държавни плащания (например стипендии за учащи от 18 до 25 години, данъчни облекчения, евтин достъп до висше образование). Така става ясно, че социалната закрила, за да отговаря по-добре на обществените промени, би могла да използва други средства освен общественото осигуряване, като услугите от обществен интерес или данъчната политика.

В това отношение твърде често се забравя (и това е един от пропуските в Съобщението на Комисията) значението и предимствата на качествените и достъпни услуги от обществен интерес. Опитите за все по-голяма индивидуализация на социалните плащания в отговор на растящото многообразие в начините на живот се сблъскват с подвеждането под общ знаменател на все по-

разнородни житейски ситуации и пътища, свързани не само с лични стремежи, а най-вече със специфични потребности. В редица области (здравеопазване, образование, транспорт, информационни и комуникационни технологии, жилище и др.) може да се окаже, че развитието или утвърждаването на качествени и достъпни услуги от обществен интерес успешно и изгодно замества личните социални плащания. И несъмнено това е един от ключовете за успеха на скандинавския модел, твърде често пренебрегван в теоретичните анализи, в които просто се поставят на кантар трудово право и социална сигурност, разбрана в тесния смисъл като социално осигуряване.

Както и общественото осигуряване, развитието на услуги от обществен интерес е елемент от политика на регулиране и колективно структуриране на времето и пространството, което парадоксално запазва основно значение в едно гъвкаво общество. Предвидимите и уеднаквени работни графици на детските заведения или училищата, на транспорта или на други обществени услуги и др. подпомагат работодатели и работници в поддържането на гъвкава организация на пазара на труда и са необходими за домакинствата, които трябва да съчетават трудов и личен живот. Но други инструменти допринасят за тази реорганизация на времето и общественото, семейно и професионално пространство. Тук се имат предвид най-вече политиките за времевата организация на градския живот (въведени например в Болоня и Париж, които позволяват договарянето от многобройни субекти с противоположни интереси работното време на частните или обществени услуги) или дори семейното право (което може да предвиди, както в Белгия, редуване в отглеждането на децата между разделени родители като отправна норма).

Изборът на инструменти за солидарност (например изразеното в някои случаи предпочитание към общественото осигуряване на рисковете, а в други случаи към услугите от обществен интерес) винаги изразява обществен компромис за отговорностите на държавата, на работодателите, на работниците и изобщо на гражданите. Следователно, за постигане на гъвкава сигурност европейските общества следва да пристъпят към широко договаряне на обектите, средствата и целите на солидарността. Трябва да се договори какво следва да се включи в широка и еднородна рамка за солидарна колективна защита, която да отговаря на основните потребности на всички хора, но и на предизвикателствата пред европейските икономики. В тази рамка следва да се определят най-подходящите инструменти (социално осигуряване, услуги от

обществен интерес, политики за времева и пространствена организация), за да се отговори на разнородни лични интереси.

IV. Субектите и структурите за определяне на сигурността

Включването на всички ключови субекти в провеждането на всяка политика изисква предварителното им приобщаване към разработването на тази политика. Това е особено важно, когато се налага, както при гъвкавата сигурност, да се извърши коренна промяна във възгледите относно обществения компромис между гъвкавост и сигурност, но и на институциите, свързани с тази промяна. За прилагане на горепосочения амбициозен подход към сигурността, който предполага постигането на нов обществен договор, действителното участие на всички ключови партньори в определянето на политиките за гъвкава сигурност е необходимо предварително условие за успешното им провеждане. Класическите партньори – правителства и социални партньори – запазват легитимността си за договаряне на въпросите, свързани със заетостта (следователно на елемента гъвкавост в гъвкавата сигурност) и с общественото осигуряване. Присъствието на мощни представителни синдикати на масата на преговорите е залог за ефективност при провеждането на политиките за гъвкава сигурност. Но при едно по-широко третиране на сигурността, което включва и други области освен самото обществено осигуряване, вече не е допустимо традиционните партньори да имат монопол при разработването и провеждането на политиките. Ако в понятието сигурност бъдат включени и услугите от обществен интерес, политиките за времева организация на градския живот и пр., тогава следва да се чуе експертното мнение на други субекти, за да се разработи възможно най-реалистичната рамка за гъвкавата сигурност и да се избегне значителната съпротива на гражданското общество и на европейските граждани при нейното прилагане. В преговорите следва да се включат и други министри, освен тези на труда и социалната политика, трябва да се изслушват представителите на гражданското общество.

Тази констатация поставя под въпрос използването само на инструментите за класическо обществено регулиране – законодателство, колективни трудови договори, социален диалог. Те изцяло запазват значението си в трудовото право. Но ако стремежът е да се насърчи гъвкавостта в професионалното развитие и преходите между различни трудови дейности, трябва да се изпитат и развият нови форми на договаряне, включващи на различните равнища (от европейско до местно ниво) всички субекти, които

могат да допринесат за сигурността. Това, че „гъвките“ инструменти за регулиране, въведени вследствие на Лисабонската стратегия, не успяха да въвлекат всички субекти в развитието на икономика на знанието, може би се дължи на факта, че тези субекти не бяха изобщо или само отчасти включени в разработването на инструментите. Тясното сътрудничество на традиционните партньори с нови партньори в разработването на гъвкаво законодателство несъмнено е полезна насока, която следва да се проучи.

От тези разсъждения следва, че отговорите на предизвикателствата, които поставя сигурността на европейските граждани, не трябва или не могат вече да се договарят в цялата си съвкупност в съответните структури на класическото социално право – отрасъл, бранш, предприятие. Тези структури трябва изцяло да участват в процеса, но за редица предложения, предвид многообразието на засегнатите субекти, територията на различните нива (от европейско до местно равнище) се явява най-подходящото средище за формулиране и развитие на сигурността. Следователно традиционните социални партньори трябва да се организират така, че да могат да водят преговори в тази нова обстановка. Тук просто се набелязват въпросите, които възникват в тази връзка в Европа – за да бъде включена гъвкавата сигурност като подход във всички необходими области, кой трябва да участва в преговорите по този нов обществен договор? Какви процедури трябва да се въведат, за да се осигури на всеки партньор, на най-подходящото ниво, действителен глас при обсъжданията? Какъв вид следва да имат новите инструменти за обществено регулиране? Всички тези въпроси трябва да получат отговор, ако стремежът е да се подходи сериозно към рамката на гъвкавата сигурност и да се разработят инструменти в съответствие с двете измерения – възможности и процедура – в развитието на способностите или реалните свободи на хората.

Вместо заключение – няколко насоки за предоговаряне на гъвкавата сигурност

След определянето на партньорите другият ключов фактор за успешно провеждане на политика за гъвкава сигурност е изборът на подходящо управленско ниво за нейното разработване и провеждане. Къде да се договори една обща рамка, а още по-важно – до каква степен да се прецизира? В отговор на определените в Лисабон европейски предизвикателства концептуалната рамка на гъвкавата сигурност трябва задължително да се договори на

европейско ниво. Тази матрица следва да включва основните елементи на подновен договор между гъвкавост и сигурност и да състави справочник за гъвкавата сигурност (понятия, показатели и др.), който да позволи на всички субекти да преосмислят стратегията си с други изразни средства. За целта взаимовръзката и взаимната обусловеност между гъвкавост и сигурност трябва да се утвърди по-балансирано и убедително, а адресатът на политиките за сигурност трябва да се посочи недвусмислено. Обхватът на сигурността трябва да се разшири и уточни, така че тази метарамка да бъде наложена, включително и на европейско ниво, в най-различни области като здравеопазване, защита на потребителите, транспорт, енергетика, образование, информационно и медийно пространство и др. Тази матрица би могла впоследствие да очертае процедурни насоки (субекти, начини, нива и форми на договаряне) и технически средства (инструменти) за въвеждането на гъвкава сигурност на европейско, териториално и местно ниво.

Може ли обаче Европейският съюз да се задоволи просто с определяне на концептуална рамка?

Предвид съществуващите предизвикателства, едновременно икономически („икономика на знанието”, „конкурентна Европа”), социални („европейски социален модел”) и демографски, учудващо е, че Европейската комисия е направила толкова слаби предложения в своето Съобщение, след като самата тя е инициирала толкова проекти и разсъждения за „социалната” сигурност на европейските граждани. Редица причини налагат по-интегрирано действие (1), от една страна, и по-голяма хармонизация (2), от друга страна, в рамките на сегашните компетенции на ЕС. Освен това, някои общи предизвикателства за всички държави-членки изискват общ отговор за сигурността в европейски мащаб. Може би е настъпил часът за въвеждане на европейски инструменти за сигурност (3).

(1) За да се убеди европейският гражданин, че е налице амбициозна политика за сигурност, е необходимо да се групират технически и институционално под знака на гъвкавата сигурност редица тясно свързани и взаимнозависими въпроси като например социалната защита, качеството на заетостта, услугите от обществен интерес, равенството между половете и борбата с дискриминацията. Такова прегрупиране ще позволи да се оцени обективно и измери осигурителният пакет, който всяка държава-членка предлага на своите граждани, отгук и инвестицията, най-вече финансова, която отпуска за тяхната сигурност. Подобен интегриран подход ще позволи освен това да се овладее международната конкуренция между инструментите за солидарност. Държавите-членки вече срещат значителни трудности от конкуренцията между системите

(по отношение на достъпа до образование или здравеопазване, например), които понякога застрашават цели клонове на социалните политики, а ЕС не може да предложи смислени отговори поради разпръснатото европейско управление на инструментите, свързани с тези политики. Ако в концептуалната рамка за сигурността се включат нови съществени елементи, като услугите от обществен интерес, ще проличи по-ясно, че конкуренцията между социалните системи не се води само въз основа на такива критерии като задължителните отчисления (дори ако се сумират данъчни и парафискални отчисления). Тогава могат да се формулират други отговори. Лисабонският договор предлага в това отношение интересна насока, след като чл.9 вече гласи: „При определянето и провеждането на своите политики и дейности ЕС отчита изискванията за постигане на високо равнище на заетост, за гарантиране на подходяща социална защита, за борба със социалното изключване, както и за високо ниво на образование, обучение и защита на човешкото здраве”. Този нов член приканва към същинско обединяване под знака на гъвкавата сигурност на всички политики и действия на ЕС. Остава социалните партньори да се позоват на тази разпоредба и да изискат конкретното ѝ прилагане от европейските институции.

(2) Конкуренцията между социалните системи и все по-големият риск, в който тази конкуренция поставя националните системи, несъмнено е достатъчен аргумент, за да предприеме ЕС незабавни действия за амбициозно хармонизиране на осигуряването на своите граждани. Но дори и загрижеността за икономическа и социална ефективност води до същия извод. Някои области и инструменти на сигурността понастоящем са твърде обусловени от един стерил диалектически подход (за или против приватизацията на обществените услуги? Как да се финансира социалната държава?) поради липсата на утвърден социален проект с обединяващ и мобилизиращ ефект. Припомнянето от ЕС на ролята на тези въпроси за изграждането на конкурентна икономика на знанието би насърчило тяхното разглеждане и амбициозно развитие. Следва ЕС да предложи общо определение на един минимален осигурителен пакет, до който да има достъп всеки европейски гражданин, за да се осигури неговия житейски път. Този минимален осигурителен пакет ще бъде задължителен или не... но тогава няма да се постигне никакъв напредък по посока на гъвкавостта, очаквана от европейските трудещи се. Приемането на амбициозна директива за услугите от обществен интерес се очертава като определящ елемент на истинска политика за сигурност. Но необходимо е да се промени и директива 96/34/СЕ за родителския отпуск (Съвет на ЕС, 1996) –

първата директива, налагаща като задължително за всички рамковото споразумение на европейските социални партньори – в истинска директива за „съчетаване на личния и трудовия живот” (Европейска комисия, 2007)¹, или да се адаптира директива 79/7 за равнопоставеността в законоустановените социалноосигурителни режими (Съвет на Европейските общности, 1979) съобразно основния принцип за равенство на половете, закрепен в Амстердамския договор, и необходимостта от индивидуализация на социалните права (вж. пътният лист на Европейската комисия, 2006), или потребността на мъжете и жените да съчетават семеен и трудов живот².

(3) Вече бяха споменати инструментите, които могат да бъдат използвани за провеждането на интегрирана политика за сигурност. Става въпрос преди всичко за колективното осигуряване на някои събития, за утвърждаването и развитието на услуги от обществен интерес и за различни инструменти за регулиране на времето на европейските граждани. В тази връзка крайно време е да се пристъпи съвсем конкретно към европеизацията на някои от тези инструменти, за да се отговори на общите предизвикателства за държавите членки. Може да се помисли, например, за колективното осигуряване в европейски мащаб на обучението през целия живот, за да се обезпечи по-ефективно адаптирането на работниците. Подобни проекти са оправдани както заради по-голямата ефективност, включително и финансова, при осъществяването им в европейски мащаб, така и заради основното символично значение, което придобива изграждането на европейска социална солидарност. Пряка намеса на ЕС е още по-оправдана и необходима, като се има предвид, че редица основни европейски инструменти, най-важният от които е Европейският социален фонд, вече се насочени към въпросните потребности. Понастоящем с този фонд се субсидират/преразпределят средства по приоритети, много близки до горепосочените. Освен това, Комисията от няколко години развива оригинални и амбициозни инициативи за координиране на всички свои политики (икономическа, по заетостта, индустриална, за конкуренция, търговска, иновационна, образователна, структурна и др.), които играят роля при изпреварващото реагиране на промените и преструктуриранията. Наскоро към този набор от инструменти беше прибавен Глобализационният фонд в знак на солидарност между печелившите и губещите от глобализацията, за да се

¹ За съжаление последното рамково споразумение на европейските социални партньори не следва тази насока.

² Директивата не налага принципа за равнопоставеност при ползването на обезщетения за родителски отпуск.

подпомогне често трудният процес на промяна и реструктуриране. Следва тези инструменти да се включат в общата рамка за създаване на нови форми на сигурност и те да бъдат по-добре насочени и координирани в дългосрочен план.

Колкото и амбициозни да изглеждат, тези предложения на се нереалистични. ЕС вече разполага с правомощия в посочените области и пренасочването им към обединяващ европейски проект за гъвкава сигурност ще доведе до значителен напредък. Но успехът зависи от това дали при обсъждането на гъвкавата сигурност дебатът ще се ограничи до управлението за излизане от безизходицата с адаптирането на пазара на труда, или ще се използва възможността, за да се очертаят контурите на истински европейски социален модел. Един европейски проект за сигурност определено е необходима предпоставка за реална мобилност и приспособимост на работната сила, но и за приобщаване на европейските граждани и трудещи се към идеята за по-голяма гъвкавост на трудовото право. Липсата на ясна и обхватна визия за сигурността в европейски мащаб осъжда на неуспех търсенето на нови компромиси, включващи преразпределение на отговорностите между държавата, предприятията, работниците и гражданското общество.

Тези разумни предложения налагат обаче основно обмисляне в европейски мащаб на въпроса за финансирането и оценката на държавните политики – изискването за балансиран бюджет и намаляване на разходите (при делегитимация на данъка) твърде често води до предимно счетоводно определяне на приходите и разходите според краткосрочна финансова логика. При това положение, идеята за дългосрочна инвестиция, която създава риск от краткосрочно дебалансиране на бюджета, трудно намира своето място. А подобно отношение към финансирането на държавната дейност е сериозна пречка за възприемането на интегриран подход към гъвкавата сигурност, с който да се развие амбициозен вариант на активната сигурност. Към обмислянето на тези въпроси може би си заслужава да се мобилизират приоритетно усилията на всички икономически и социални субекти.

Увод

През последните години „гъвката сигурност” стана ключово понятие в европейския дебат за пазара на труда. Както в академичните, така и в политическите среди тя се разглежда като възможен нов подход за повишаване ефективността на пазара на труда и за съвместяване на икономическите и социалните цели. Гъвката сигурност действително внесе редица положителни елементи в този дебат – наложи един по-обхвaten подход, послужи като полезно средство за анализ и преобърна някои неокласически хипотези. Същевременно това понятие остава твърде неопределено и обтекаемо, за да послужи при разработването на политиките. На европейската политическа сцена то не успя да създаде консенсус при определянето на политическите насоки, а по-скоро бе използвано за обслужване на традиционните среди и интереси. Възниква и въпросът доколко преобладаващият подход към гъвката сигурност успява да обясни успехите или неуспехите на трудовите пазари в европейските страни. Гъвката сигурност често се разглежда през призмата на взаимното допълване между различните политики (законови уредби за наемането и освобождаването на работна сила, политика за социална защита и активни политики на пазара на труда) с повече или по-малко успешни комбинации между тези три елемента.

Скандинавските страни и по-конкретно Холандия обикновено се привеждат като пример за успех. Но този извод се основава на повърхностни емпирични данни, затова е добре да се изследват различните видове организация на труда и различните видове подкрепа при преходите на пазара на труда. Този алтернативен подход ще позволи да се изтъкнат по-ясно добрите резултати на тези страни, вместо вниманието да се фокусира единствено върху гъвкавостта на пазара на труда.

I. Гъвката сигурност – разширяване на дебата за пазара на труда

Гъвката сигурност се появи в европейския дебат в началото на сегашното десетилетие. Приложена първо в Холандия в средата на 90-те години, тя изразява две нови важни насоки в европейския дебат, преди това фокусиран основно върху дерегулацията. Едната насока се състои във възприемането на всеобхватен подход при анализа на пазара на труда. Вместо ортодоксалния едностранчив подход, при който се обсъжда само необходимостта от дерегулация

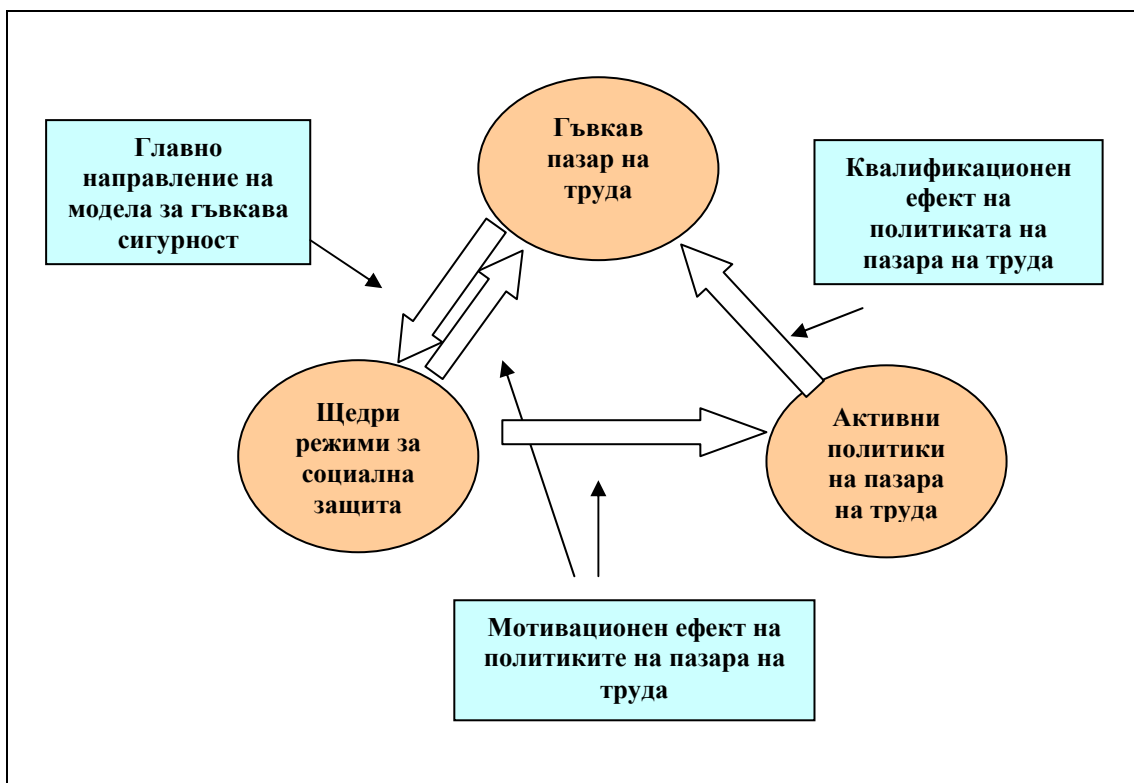
на пазара на труда и пречките за такава дерегулация, при този нов подход пазарът на труда се възприема като място на взаимодействие между различни видове гъвкавост и сигурност. Според това виждане комбинираният ефект от различните видове гъвкавост и сигурност определя функционирането и ефективността на пазара на труда. В този смисъл концепцията за гъвкава сигурност е полезно обхватоно средство за анализ и сравнение на управлението и институционалната динамика на пазарите на труда.

В тясна връзка с това, концепцията за гъвкава сигурност позволява да се преодолее традиционното противопоставяне между гъвкавост и сигурност на пазара на труда. Вместо да се изтъкват противоречията между тях, се подчертава взаимното допълване на тези две измерения и начинът, по който могат да се засилят взаимно. По дефиниция изразът съдържа принципа, че по-голяма гъвкавост на пазара на труда не означава непременно по-малко сигурност и че повече сигурност не ограничава непременно гъвкавостта.

Като най-добри примери в това отношение обикновено се посочват Дания и Холандия. Датският модел се представя от неговите привърженици като съчетание от три елемента, които взаимно се подсилват (вж. графика 1): 1) гъвкавост на пазара на труда, основана на ограничена защита срещу лично уволнение; 2) щедри осигурителни режими с високи обезщетения за безработица, изплащани за дълъг период; 3) активни политики на пазара на труда. Същността на датската система се изразява по следния начин: „С гъвкавата сигурност се постига взаимно допълване на три механизма, обикновено зле съгласувани – трудовото право, режимът на обезщетения при безработица и политиката по заетостта. Щедрите обезщетения при безработица силно намаляват натиска върху управлението на заетостта от предприятията, но тези два механизма действат съгласувано само в съчетание с активна политика по заетостта, която управлява и контролира наличността на безработните, като създава условия за тяхната преквалификация”¹

¹ Следва да се уточни, че този модел само отчасти отразява начина, по който успешно функционира датският пазар на труда. Още по-важно е това, че в Дания колективните трудови договори имат много голям обхват и колективното договаряне е важна форма на регламентиране с регулиращи функции, които в редица европейски страни се изпълняват от законодателството. Освен това, в Дания съществува силно развит публичен сектор, който създава много работни места.

Графика 1. Датският модел



Холандската система също се представя като основана на взаимно допълващи се елементи. Холандският модел стимулира развитието на гъвкави и нетипични форми на заетост, като ги обезпечава, от гледна точка на условията на труд и социалното осигуряване, със сходни права на тези при традиционната заетост.

Взаимното допълване на тези съставки не е нещо ново и присъства в редица по-ранни разработки. Така някои автори твърдят, че голяма гъвкавост и мобилност на работниците, съчетана с пълна заетост, осигуряват гъвкавост на предприятията и висока степен на сигурност на работниците. Освен това останалите без работа трябва да бъдат подкрепени чрез активни и пасивни политики на пазара на труда, за да се стабилизират положението и доходите им и да могат да си намерят нова работа. В този модел, сходен по логика с датския модел, се съчетава голяма външна гъвкавост (уволнение) и географска мобилност в полза на работодателите и сигурност за работниците, обезпечена от пълната заетост, обезщетенията за безработица и активните политики на пазара на труда.

Но логиката на гъвкавата сигурност може да се приложи и върху съвсем различни модели. Като напълно противоположен пример може да се приведе традиционният германски модел за диверсифицирано качествено производство, основан на голяма сигурност на работното място, непрекъснато повишаване на

знанията и уменията и много голяма вътрешна и функционална гъвкавост. Тук високата степен на сигурна заетост действа като „благоприятен натиск” върху работодателите да инвестират повече в знанията и уменията на персонала и да развиват стратегии за вътрешна гъвкавост. Това е средство за постигане на конкурентоспособност чрез пълноценното използване на човешките ресурси. Освен това, в този модел важно значение има участието на работниците в управлението и колективното договаряне като средство за съгласуване на интересите на работниците и работодателите. Датският и германският модел, с напълно противоположни институционални характеристики, се вписват и двата в логиката на гъвкавата сигурност. Те се основават на презумпцията, че някои видове сигурност действително улесняват поддържането във висока степен на някои видове гъвкавост и обратно. Следователно задачата е да се предложи една по-обща рамка на гъвкавата сигурност, при която могат да се търсят такива положителни комбинации.

Гъвкавата сигурност предлага един обхванат подход и алтернативен поглед върху връзката между гъвкавост и сигурност, с по-голям акцент върху такива важни теми като анализа на житейския път и различните преходи, баланса между трудов и личен живот, благоприятните за работниците видове гъвкавост и положителните страни на различните видове сигурност за повишаване на конкурентоспособността. Тя позволява и да се обърне по-голямо внимание на качеството на заетостта, вместо фокусирането само върху нейното количество. Освен това, от гореизложеното следва, че гъвкавата сигурност не се отнася до някакъв особен модел на пазара на труда, а е свързана по-скоро с аналитична постановка, в която по принцип могат да бъдат включени множество различни модели на пазара на труда.

II. Нееднозначност, позиции и политики

Гъвкавата сигурност не се използва само като средство за анализ. Тя се представя изрично и като стратегия за решаване на проблемите на пазара на труда както от академичните, така и от политическите среди. В академичните среди някои автори твърдят, че гъвкавата сигурност е „политическа стратегия, с която се цели, от една страна, решително и съгласувано повишаване на гъвкавостта на пазарите на труда, организацията на труда и трудовите отношения, а от друга страна, засилване на сигурността – трудова и социална – особено за най-уязвимите групи в и извън пазара на труда”. Други автори подчертават, че „гъвкавата сигурност определя насоките за

реформиране на социалната защита в държавите членки, които трябва да балансират съществуващите осигурителни системи, трудови права и институции с потребността от нови форми на заетост”.

В политическите среди дебатът се води разгорещено на европейско ниво. Европейската комисия, главният политически привърженик на гъвкавата сигурност, е възприела приблизително първото определение в Съобщението си от юни 2007 г. – това е ключов документ, в който е изложено виждането на Комисията за гъвкавата сигурност. Приетите от Европейския съвет през декември 2007 г. общи принципи за гъвкава сигурност гласят, че тя е „средство за по-успешно изпълнение на Лисабонската стратегия, за създаване на повече и по-качествени работни места, за модернизирване на пазарите на труда и за създаване на добри условия на труд чрез нови балансирани форми на гъвкавост и сигурност, с цел повишаване на приспособимостта, заетостта и социалната кохезия”.

Освен това, в съвместния си анализ на пазара на труда „европейските социални партньори признават, че съвременният пазар на труда налага да се усъвършенстват политическите мерки относно гъвкавостта и сигурността както на работниците, така и на работодателите. Приложена по този начин, гъвкавата сигурност може да бъде печеливша и за двете страни и да донесе полза и на работодателите, и на работниците”. Въпреки използването на различна терминология всички определят пет възможни компонента на гъвкавата сигурност: гъвкави и надеждни договорни разпоредби, интегриращи стратегии за обучение през целия живот, ефективни активни политики на пазара на труда, модерни, подходящи и устойчиви социалноосигурителни системи и диалог между правителствата, социалните партньори и други участници. Освен това, единодушно се признава, че няма един-единствен модел на гъвкава сигурност, който да се клонира, а гъвкавата сигурност следва да се възприема и прилага според тежестта на проблема и институционалните конфигурации на развитите в течение на времето национални модели.

Досега повечето участници в дебата за гъвкавата сигурност като че ли постигат общо съгласие относно значението и главните насоки на подхода за гъвкава сигурност¹. Но щом няма един-единствен модел на гъвкава сигурност и с този термин могат да се обединят най-различни модели и стратегии, то главната задача е да

¹ Някои фракции в Европейския парламент и редица национални синдикати ясно се противопоставиха на гъвкавата сигурност.

се определят по-конкретни политически цели и стратегии. В това отношение концепцията за гъвкава сигурност не съдържа достатъчно индикации и оставя място за различни интерпретации. Например, с нея не се отдава приоритет на едни форми на гъвкавост спрямо други, нито се уточнява коя е подходящата степен на гъвкавост или сигурност. Не се уточнява и какво е, например, съвременна социално осигурителна система, как трябва да изглежда обхватна стратегия за обучение през целия живот или каква е относителната тежест на различните компоненти.

Някои коментатори твърдят, че тази неяснота на понятието гъвкава сигурност е предимство и дори силен коз. Според тях гъвкавата сигурност трябва да остане стремеж, вместо да се идентифицира с конкретна политика, а „за успеха на политиките за гъвкава сигурност е важно определението на термина гъвкава сигурност да остане обтекаемо, за да може да се използва при разработването на редица, понякога противоположни политически цели”. При тази постановка гъвкавата сигурност играе ролята на ментор, който направлява решенията на политиците в добрата насока, като ги приканва да възприемат комплексен подход, за да изследват взаимовръзките между политическите сфери и да се стремят към балансираны стратегии и резултати.

Този подход напълно съответства на стремежа с Европейската стратегия за заетост да се установи баланс между големите общоевропейски цели и политическите подходи, най-вече програмите, правилата и институциите на различните държави. Същевременно възниква въпросът дали е определена ясна насока. Широкият смисъл на гъвкавата сигурност, в съчетание с неточността и нееднозначността на това понятие може да го превърне в „пенкилер” и то да бъде използвано за най-различни цели.

Например, в дадена страна един политик следва програма за реформи с цел да институционализира датския модел, докато друг е привърженик на програма, основана на германския модел. И двамата заявяват, че в предложенията си изхождат от философията на гъвкавата сигурност, въпреки че политическите им съображения са коренно противоположни. С други думи, политици с различни идеологии и интереси могат да имат съвсем противоположни възгледи, например, кое е доброто съчетание между различните видове гъвкавост и сигурност, каква законова уредба е необходима за осигуряване на гъвкави и надеждни трудови договори, какви размери, продължителност и обхват на социалните плащания са необходими за постигане на подходящи социалноосигурителни системи. Самият техен анализ на главните проблеми, с които се сблъсква пазарът на труда, може коренно да се различава от

заклучението, че основната пречка е липсата на гъвкавост, или от твърдението, че прекалената гъвкавост е главната пречка за успешното функциониране на същия този пазар на труда. Въпреки това и двамата могат да се позовават на гъвкавата сигурност, за да обосноват своите предложения.

Всъщност трудно е да се определи една истинска програма за гъвкава сигурност, тъй като липсват параметрите за нейната оценка. При липсата на яснота, която да ръководи политиците, има опасност тълкуването на гъвкавата сигурност да стане повод за политически спорове и политическите сили да се опитват да наложат своя възглед, като си служат с концепцията за гъвкава сигурност за оправдаване на традиционни политически становища.

Твърде рано е да се каже дали това ще се случи в държавите членки, но в текущия общоевропейски дебат силно се оспорва въпросът за приложението на гъвкавата сигурност в конкретни политики. Всички важни субекти в европейски мащаб изтъкват значението на гъвкавата сигурност, но са в пълно несъгласие относно политическите ѝ последици. Така например, в становището си от 2007 г. по Съобщението на Комисията, Европейският парламент изразява редица позиции в противоречие с Комисията. Той недвусмислено заявява, че мнението на Комисията е едностранчиво и твърде фокусирано върху гъвкавостта, като се застъпва за едновременно подобряване на сигурната заетост и гарантираната заетост и за запазване на традиционния модел на безсрочни трудови договори. Един от аргументите на Европейския парламент е, че защитата на заетостта и по-дългосрочните трудови договори карат предприятията да инвестират в човешките ресурси, което от своя страна се отразява добре на производителността и иновацията. Следователно гъвкавата сигурност следва да се постигне с развитие на квалификацията и програмите за обучение през целия живот, с антидискриминационни политики, премахване на пречките за мобилност и политики за подкрепа на трудовите преходи.

Освен това, в съвместния си анализ на европейския трудов пазар европейските социални партньори единодушно определят значението на гъвкавата сигурност като абстрактно понятие, но позициите им относно баланса между „гъвкавост” и „сигурност” са напълно противоположни. За Бизнес-Юроп „гъвкавата сигурност е основен инструмент в подкрепа на усилията на предприятията и работниците да се адаптират към промяната и за пренастройка на мисленето от защита на заетостта към създаване на работни места, което от своя страна е от съществено значение за намаляване степента на социално изключване в Европа).” Според тази

организация гъвкавата сигурност трябва да включва по-либерално трудово право и разнообразни трудови договори, активни политики на пазара на труда и политики за обучение през целия живот, както и системи за обезщетение при безработица, които да свеждат до минимум периодите на безработица¹.

От своя страна, Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) изтъква, че за европейските предприятия и без това са създадени условия за голяма приспособимост, а европейската икономика е твърде гъвкава. Тя определя преобладаващата несигурна заетост и крайната гъвкавост като основни проблеми и посочва като приоритетна цел подобряване на качеството на заетостта. Както и Европейския парламент, тя се застъпва за сигурността на работното място като допълнение, а не като алтернатива на сигурната заетост, за безсрочните трудови договори, които трябва да останат общото правило, и за засилване на правата на нестандартните работници. Във връзка с политиките на пазара на труда, ЕКП отстоява висок размер на социалните плащания в съчетание с активни политики на пазара на труда и включването на групи, които понастоящем не са обхванати от социалноосигурителните режими. Тя предлага разработването на политика за гъвкава сигурност съобразно макроикономическия подход, насочен към растеж и създаване на работни места, тъй като гъвкавата сигурност сама по себе си не разкрива работни места.

Следователно европейски консенсус не е налице. Двойственият характер на понятието гъвкава сигурност позволява всички да изтъкват неговото значение. Същевременно, различните субекти възприемат по твърде различен начин тази концепция и свързаните с нея политически залози.

Тази концепция подлежи на широки тълкувания и различните субекти излагат твърде различни схващания за гъвкавата сигурност, размахвайки я като флаг за прокаране на традиционните си възгледи за реформите на пазара на труда.

III. Опит за алтернативен подход

Според класическото схващане връзката между гъвкава сигурност и ефективност на пазара на труда обяснява високите коефициенти на заетост, достигнати от скандинавските страни и Холандия. Твърди се, че гъвкавата сигурност е многообещаващ

¹ Изказване на Филип де Бък, генерален секретар на Бизнес-Юроп, на конференцията на Европейската комисия за гъвкавата сигурност, 20 април 2007 г.

подход, тъй като стои в основата на баланса, постигнат от проспериращи страни като Дания и Холандия. Затова се представя като ключов фактор за успеха на прословутия „скандинавски модел”.

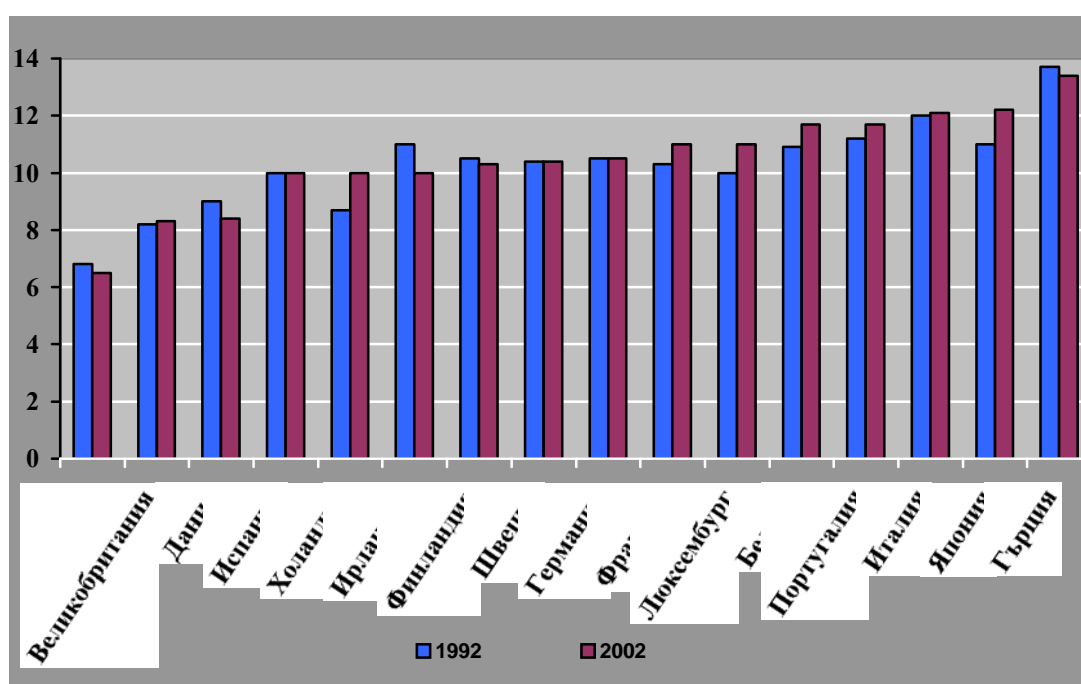
Със стандартния подход не може обаче да се обясни защо сходни резултати са постигнати с различни институционални елементи. Един алтернативен поглед може да се фокусира върху държавните институции за подялба на рисковете и върху различните видове организация на труда в предприятията.

На първо място следва да се припомни, че средната продължителност при заемане на едно и също работно място е нараснала през последните десет години. Тази констатация налага друга насока на настоящия дебат, като поставя под въпрос настоящите искания за по-голяма гъвкавост на пазара на труда, основани на изследването на ОИСР за заетостта през 1994 г. Противно на общото убеждение, средната продължителност при заемане на едно и също работно място общо се е запазила или е нараснала в повечето европейски страни, с изключение главно на Дания и Ирландия (вж. Графика 2). Това означава, че несигурната заетост е относителна представа, която не може да се изрази убедително просто със средни показатели. Зад средните величини за всички страни е възможно нарастващият брой на работниците, засегнати от растяща несигурност, да е комбиниран с все по-стабилно ядро на заетост. Това е свързано със сегментацията на трудовия пазар, наблюдавана във всички страни, и с разрастването на срочните и други гъвкави трудови договори. Освен това, трайната или нарастваща продължителност на заетостта може да означава също така, че работниците с безсрочен трудов договор все повече избягват поемането на рискове и предпочитат да останат на същото работно място поради все по-несигурното общо състояние на пазара на труда. Така стабилността на работниците с безсрочен трудов договор парадоксално се дължи, поне отчасти, на растящото чувство за несигурност и неговите последици – по-малко поемане на рискове и ограничаване на трудовите преходи.

От друга страна, стои въпросът за ефективността. Високият коефициент на заетост и ниската безработица са ключовите показатели за ефективност в дебата за гъвкавата сигурност. Но обикновено те не са добри показатели за успех при разкриването на работни места. Това особено важи за Холандия, сочена като един от главните примери за успех на гъвкавата сигурност. Действително, холандските коефициенти за заетост и безработица са благоприятни, но това се дължи на големия дял заетост на непълно работно време (понастоящем около 50%). Ако се приравни към пълновременна

заетост, холандският коефициент на заетост се оказва сходен с германския и по-нисък от наблюдавания в Испания, Франция или Гърция. С други думи, Холандия е постигнала успешно разпределение на съвкупното работно време, но не е шампион в създаването на допълнителни работни места (в пълновременен еквивалент). В Дания с непълновременна заетост над средното ниво (24% при средно 17% за ЕС) се наблюдават същите характеристики, макар и в по-малка степен.

Графика 2. Средна продължителност на заемане на едно и също работно място 1992-2002



Източник : Auer (2006).

Следващият е въпросът за институционалната обвързаност. Както беше посочено, гъвкавата сигурност се основава на идеята, че допълнителното институционално обвързване води до по-добра ефективност.

В една бързо променяща се глобализирана среда, налагаща непрекъснато адаптиране, датският модел е представян като подходящ отговор. При него действително е налице засилено институционално допълване между делегуиран пазар на труда, необходим за улесняване на приспособимостта, добри социални придобивки, даващи необходимата сигурност на хората без работа, и активни политики на пазара на труда за насърчване на трудовата мобилност.

Но фокусирането върху тази идеализирана схема отклонява вниманието от факта, че редица други страни постигат добри резултати при заетостта и безработицата благодарение на съвсем различни модели.

На първо място следва да се посочи примерът с Швеция, чиито резултати са сравними с тези на Дания, но са постигнати с много по-регулиран пазар на труда (според показателите на ОИСП). В Холандия са постигнати добри показатели за заетост и безработица, но има много по-строг режим за уволнения от Дания, а страната се нарежда между тези с „най-твърда” защита на обикновените работници. Холандия и особено Швеция имат обхватна система за социална защита. Във Великобритания също се отчитат добри резултати, но при много гъвкав пазар на труда и минимална социална държава. В таблица 1 е представено положението в редица страни, класирани според щедростта на социалноосигурителната им система и твърдото регулиране на пазара на труда.

Таблица 1. Статична класификация на гъвкавата сигурност в някои европейски страни

Социално осигуряване	Регламентиране на пазара на труда	
	Гъвкаво	Строго
Щедро	Страни с „гъвкава сигурност” Дания Финландия Швейцария	Страни с „негъвкава сигурност” Холандия Швеция Норвегия
Минимално	Страни с „гъвкава несигурност” Великобритания	Страни с „негъвкава несигурност” Испания Португалия Чехия

Най-важният извод от тази таблица е, че страни с най-добри резултати попадат в три от четирите модела (единствено комбинацията “строго регламентиране на пазара на труда” и “минимална социалноосигурителна система” не съответства на нито една страна с висок коефициент на заетост и ниска безработица). Това поставя под въпрос твърдението, че комбинацията от взаимно допълващи се видове гъвкавост на пазара на труда и социална сигурност обяснява добрите резултати, тъй като очевидно те се постигат не само с голяма гъвкавост и висока степен на сигурност, както в датския (или финландски и швейцарски) случай, но и при малка гъвкавост в съчетание с висока степен на сигурност (например

в Швеция, Норвегия, Холандия), както и при голяма гъвкавост в съчетание с ниска степен на сигурност (Великобритания).

От нормативна гледна точка, сред отличниците могат да се отдадат предпочитания на едни спрямо други. В това отношение най-привлекателни изглеждат скандинавските страни и Холандия, тъй като при тях е налице съчетание от висок коефициент на заетост и ниска безработица с висок размер на доходите и по-голямо равенство в заплащането, отколкото в другите европейски страни. Следователно въпросът е какво отличава тези страни от другите. Едната причина несъмнено е развитата социална държава. Но освен това следва да се изтъкнат други два фактора – добрите резултати в тези страни се обясняват с обхватната и ранна колективна подкрепа на трудовите преходи и организацията на труда в предприятието.

Общото между Швеция, Дания и Финландия е грижата за работниците в периода на предизвестие за уволнение. Предизвестията за уволнение може също да спомогне за преквалификацията, особено когато е съпроводено от помощ за търсене на работа. Редица страни от ОИСР са въвели системи за бързо реагиране, които се задействат при обявяване на масови съкращения и са предназначени да смекчат последиците им (като например пренасочват работниците към предложения за работа още преди уволнението им). Скандинавските страни предлагат най-пълните проактивни услуги на застрашените от масови съкращения. В тези страни е силно развита работата на терен и служителите от бюрата по труда се изпращат на място в предприятията, в които са обявени предстоящи съкращения. Така, вместо наблягане единствено върху пълната гъвкавост на пазара на труда, ключовите фактори в скандинавските страни изглеждат са изпреварващото действие и улесняване на промяната.

За по-добра илюстрация могат да се приведат няколко примера от тези страни, на първо място Финландия. Базата данни на ЕС за реформите на пазара на труда съдържа анализ на главните реформи, предприети през 2004 г. Те са описани като въвеждане на нова операционна система за “сигурност при промяната” за съкратените по икономически съображения, а именно: 1) ново право на работника да запази пълния размер на заплатата си в периода на предизвестие, за да си намери нова работа или да участва в мерки за насърчаване на заетостта; 2) правото на работника да бъде информиран за правото си на план за заетост, като работодателят трябва да информира и бюрата по труда за съкратените работници с минимум тригодишен стаж; 3) разработването от обществените служби за заетост и работника на индивидуална трудова програма; 4) допълнително плащане по програмата за трудово устрояване,

получавано за период от 185 дни, в добавка към обезщетението за безработица – то се увеличава за хората с дълъг трудов стаж.

В Швеция съществуват “споразумения за трудов преход”, въведени с колективното договаряне, в които се определят големи отговорности на работодателите при уволнение. Според документ за гъвкавата сигурност, изготвен от Комитета по заетостта на ЕС през 2006 г., работниците се включват в активен преходен период, който започва още с получаване на предизвестие, а в някои случаи и по-рано. При определени обстоятелства споразуменията предвиждат и финансова компенсация за частта от заплатата, която надхвърля тавана за обезщетенията за безработица. Може да се изплаща обезщетение за ограничен период на работниците, които намират нова работа с по-ниска заплата. Този режим се финансира от вноските на предприятията в размер на 1% от фонд работна заплата.

В Дания също действат строги правила относно оповестяването на съкращенията и особено на масовите съкращения. Освен това подлежащите на съкращения работници преди настъпването на датата получават помощ за търсене и приспособяване към нова работа.

Всъщност, не прехвалената от някои пълна гъвкавост на пазара на труда, а изпреварващото действие и подпомагането при промяната са съществените характеристики на скандинавските страни. Поставянето на дебата на тази основа променя параметрите за международни сравнения.

Въпросът не е трудът да става по-гъвкав и за компенсация да се увеличат обезщетенията за безработица, а да се улесни трудовият преход. В тази връзка са проведени сериозни обсъждания за професионалните преходи, особено във Франция и Германия.

Втората група аргументи е свързана с формите на организация на труда. Въз основа на изследването на условията на труд, проведено от Дъблинската фондация, е направен анализ на преобладаващите модели за организация на труда в европейските страни. По петнадесет критерия са определени четири вида организация на труда според самостоятелността, обучението и сложността на работата – “обучение по усмотрение”, “производство на поточна линия”, “тейлоризъм” и “традиционни форми”. Обучението по усмотрение се характеризира с голяма самостоятелност в работата, съчетана с висока степен на обучение, разрешаване на проблеми и сложност на труда. Производството на поточна линия се отличава с незначителна самостоятелност на работника за определяне на темпа и методите на производство. Ротацията на работните места и екипната работа се използват много

повече, отколкото при първия вид, а трудовото усилие е повече подчинено на количествените производствени норми и колективната организация на труда, която в значителна степен съответства на японския модел. Третият вид в редица отношения отговаря на класическата характеристика на тейлоризма. Тук трудовата дейност е противоположна на ситуацията в първата група – ниско ниво на вземане на решения и слаба динамика на обучение и разрешаване на проблеми. Обучението и сложността на труда като производствени фактори са най-слабо застъпени при традиционната организация на труда. В тази група попадат формите на организация, при които методите на работа са по същество неформални и нерегламентирани.

Както може и да се очаква, преобладаващият модел на организация на труда зависи от производствения отрасъл (вж. Таблица 2). Затова не е изненадващо, че повече „обучаващи“ предприятия се наблюдават във финансовия сектор, а не в минния отрасъл. Още по-важен е фактът, че формите на организация се различават по страни и то не само в зависимост от разпределението на отраслите. В таблица 3 е показана относителната тежест на формите на организация на труда за пет групи страни, определени според характеристиките на осигурителния режим на социалната държава. Скандинавските страни, но също така и страните от континентална Европа определено са над средното европейско ниво (38,4%) по дела на работещите при такава конфигурация. С някои малки изключения (Малта, Естония, Унгария и Ирландия), страните от Южна, Централна и Източна Европа, както и англосаксонските страни определено се нареждат под средното ниво. В повечето страни от последната група много по-голям дял работници са обхванати от тейлористки и традиционни методи. Това обстоятелство е важно, тъй като вероятно осмислянето и възприятието на гъвкавата сигурност ще се окаже съвсем различно според вида организация на труда. С други думи, гъвкавата сигурност се възприема по един начин от работника с трудова самостоятелност и по друг начин от работещия в строго йерархична система. Средно, един стандартен работник в Холандия или Дания има висока степен на самостоятелност и организация на труда, основана повече на доверието и сътрудничеството, отколкото един стандартен испански, полски, румънски или гръцки работник, който е по-скоро подложен на тейлористка или традиционна организация, при която работниците имат много малка самостоятелност. Освен това, както беше посочено по-горе, наложеният преход от едно предприятие в друго в скандинавските страни се подкрепя още в началото от обществената служба по заетостта или се компенсира

финансово, докато това по-рядко се случва в южноевропейските, англосаксонските и страните от Централна и Източна Европа.

Таблица 2. Разпределение на формите на организация на труда по сектори (%)

	Форми на организация на труда				Общо
	Обучение по усмотрение	Поточна линия	Тейлористка форма	Традиционна форма	
Хранителни стоки, напитки и тютюневи изделия	24,8	25,4	31,1	18,8	100,0
Текстил, облекло и кожени изделия	19,6	27,1	47,1	6,2	100,0
Дървообработване, хартиена промишленост и печатна дейност	30,0	32,5	30,2	7,4	100,0
Химия, пластмасови изделия и минерални суровини	31,0	32,7	27,7	8,5	100,0
Металургия и метални изделия	26,0	35,0	30,0	9,0	100,0
Машиностроене	44,4	32,2	17,0	6,5	100,0
Електрически, електронни и оптически уреди	35,7	31,1	18,7	14,6	100,0
Превозни средства и оборудване	35,4	31,4	27,8	5,5	100,0
Добивна промишленост	29,0	29,2	26,4	15,4	100,0
Електро, газо и водоснабдяване	56,3	23,4	8,7	11,6	100,0
Строителство	29,1	35,7	23,0	12,2	100,0
Търговия на едро и на дребно, ремонтни дейности	39,6	20,4	14,6	25,5	100,0
Хотелиерство и ресторантьорство	32,5	20,8	26,0	20,8	100,0
Транспорт	33,2	22,0	18,2	26,6	100,0
Пощи и далекосъобщения	42,0	22,2	21,7	14,1	100,0
Финансово посредничество	63,2	18,9	5,6	12,4	100,0
Брокерски и бизнес услуги	50,5	20,5	10,8	18,3	100,0
Комунално-битово обслужване и социални дейности	48,9	21,3	7,7	22,2	100,0
Средно	38,4	25,7	19,5	16,4	100,0

Забележка: Поради закръгляне на цифрите общата сума може да надхвърля 100.

Източник : Valeyre *et al.* (2009).

Важно е да се изтъкнат тези разлики, за да се разбере по-добре защо обсъждането на гъвкавата заетост намира по-положителен отзвук в скандинавските страни или Холандия, отколкото например в южноевропейските страни.

Таблица 3. Разпределение на формите на организация на труда по страни (% от работниците)

	Форми на организация на труда					Общо
		Обучение по усмотрение	Поточна линия	Тейлористка форма	Традиционна форма	
Скандинавски страни	DK	55,2	27,1	8,5	9,2	100,0
	FI	44,9	29,9	12,6	12,7	100,0
	SE	67,5	16,0	6,9	9,6	100,0
Континентална Европа	AT	47,3	22,4	18,3	12,0	100,0
	BE	43,3	24,6	16,3	15,8	100,0
	DE	44,3	19,9	18,4	17,4	100,0
	FR	47,7	23,8	17,5	11,0	100,0
	LU	42,7	29,6	13,9	13,8	100,0
	NL	51,5	24,3	11,4	12,7	100,0
Централна и Източна Европа	BG	20,6	27,2	32,7	19,5	100,0
	CZ	28,0	26,7	22,5	22,9	100,0
	EE	40,7	33,4	11,2	14,7	100,0
	HU	38,3	18,2	23,4	20,1	100,0
	LT	23,5	31,1	22,0	23,4	100,0
	LV	33,4	34,5	17,1	15,0	100,0
	PL	33,3	32,6	18,9	15,2	100,0
	RO	24,0	33,4	27,6	14,9	100,0
	SI	34,9	32,1	16,7	16,3	100,0
SK	27,2	21,0	33,8	18,1	100,0	
Англо-саксонски страни	IE	39,0	29,2	11,3	20,5	100,0
	UK	31,7	32,4	17,7	18,2	100,0
Южна Европа	CY	26,4	27,0	21,2	25,4	100,0
	EL	24,0	29,1	22,6	24,3	100,0
	ES	20,6	24,6	27,5	27,3	100,0
	IT	36,8	24,1	24,6	14,6	100,0
	MT	45,6	34,2	12,1	8,2	100,0
	PT	24,9	30,3	32,5	12,3	100,0
ЕС	27	38,4	25,7	19,5	16,4	100,0

Източник : Valeyre *et al.* (2009).

Новото в тази аргументация е свързано с последиците за работниците от полагането на труд в „обучаващи” предприятия и от достъпа до необходимите институции за поддържане на такива методи на работа (информирание, консултиране, доверие, силни синдикати и др.). Някои автори изтъкват основателно, че през 80-те години се извършва преход към вътрешно по-гъвкави системи и преминаването от едно работно място на друго става по-лесно. Но вътрешната гъвкавост е заменена в полза на външната сигурност.

В обхванен европейски изследователски проект (Translearn) са проучени резултатите на скандинавските страни и Словения и се стига до заключението, че комбинацията от институции за споделяне на рисковете и „обучаващи” предприятия позволява на предприятията и частните лица да разработват нови проекти отвъд професионалните си граници и да се отклоняват от рутинните пътища. С други думи, поемането на рискове се подкрепя от държавните институции (например насърчаване на трудовите преходи и осигуряването на значителни доходи при безработица) и е налице по-голяма самостоятелност в трудовия живот. Освен това, поемането на рискове е важен фактор за повишаване на производителността, иновацията и конкурентоспособността. Тези показатели са от съществено значение в глобализираната икономика, която непрекъснато предлага нови възможности, но и налага нови изисквания и форми на конкуренция. Те предлагат и на работниците повече възможности да си потърсят друга работа, ако не са доволни от своя работодател. Следователно работниците могат да бъдат също толкова активни, колкото и работодателите, за динамично развитие на системата, тъй като в подбора си те изключват работодателите, които не предлагат възможности за повишаване на квалификацията.

При разглеждане на гъвкавата сигурност през тази призма се поставя акцент върху ролята на работодателите за създаване на предприятия с условия за обучение и израстване на работниците, което изисква дългосрочни усилия и действително лично и колективно участие. Следователно целта е да се изгради комплексна система за обучение, която би въоръжила работниците срещу рисковете на отворената икономика, с режим за социална защита, който би позволил поемането на такива рискове.

Заключение

В настоящия дебат за гъвкавата сигурност се забелязват редица недостатъци. Първият е свързан с това, че самото понятие „гъвкава сигурност” е твърде двусмислено, което позволява използването му с различни политически цели и осуетява постигането на политически консенсус. Освен това, дебатът често се води от твърде идеологически съображения, като се изтъква необходимостта от по-голяма гъвкавост на пазара на труда (компенсирана в известна степен от социалната политика), а се затварят очите пред добрите резултати на редица страни с малка гъвкавост на пазара на труда. Това определено личи в становището на Европейската комисия, което мнозина възприемат безкритично. В

тясна връзка с това, в дебатите често се чува аргументът за институционалната обвързаност между различните политически сфери при привеждане на примерите за гъвкава сигурност в Дания (взаимно допълване между слаба защита срещу уволнение, висок размер на обезщетенията при безработица и активни политики на пазара на труда) и в Холандия (взаимно допълване между широко разпространение на гъвкави трудови договори и разпростирането на осигурителните права върху този вид договори); но в дебатите изобщо не се отчитат други институционални устройства, присъщи на други страни, които също са постигнали успех.

Следователно възниква въпросът дали гъвкавата сигурност като подход дава полезна информация за политиките и позволява справедлив анализ на добрите резултати на пазара на труда. В това отношение могат да се предложат алтернативни насоки за обяснение на постиженията на скандинавските страни и Холандия. От една страна, в тези страни се улеснява външният преход от едно работно място на друго чрез изпреварващи мерки (при реструктуриране) или чрез по-постоянни мерки (с възможности за обучение). От друга страна, в тях има много повече предприятия, които могат да се определят като „обучаващи” и предоставят голяма самостоятелност на работниците, и в които отношенията се основават на доверието между партньорите (ръководство и синдикати в предприятието). При това положение, вътрешните преходи, подкрепяни от система за обучение през целия живот на работното място, и външните преходи, поети от държавните институции, са основни елементи за обяснение на добрите резултати на тези страни по отношение на производителността, заетостта и икономическата специализация. Най-общо, в тези страни са изградени институции за подялба на рисковете, които в положителен (а не наказателен) дух позволяват поемането на рискове както от работниците, така и от предприятията. Основният въпрос тук не е да се въвежда по-голяма гъвкавост на пазара на труда, а да се инвестира повече в доверието, сътрудничеството между участниците, работата в екип, самостоятелността, способностите и обучението през целия живот и пр. Добри резултати се постигат, когато работодателите развиват „обучаващо” предприятие, когато всеки работник има привлекателно работно място и може да изгради интересна кариера (с развитие на знанията и уменията си, съчетавайки трудовите и семейните си задължения, без да се страхува от поемане на рискове с временно излизане от пазара на труда, с инвестиране в квалификацията или с поемането на нова професионална насока), когато държавните органи подкрепят работниците и предприятията,

като предоставят на работодателите и на работниците подходяща институционална рамка за възприемане на такова поведение.

ПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ:

1. La Revue de l'IRES N° 63 2010
2. [http//ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)
3. [http//www.etuc.org](http://www.etuc.org)