

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ЛОГИКАТА НА ВЪЗМОЖНОТО - ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИКА НА ЗАЕТОСТ

Симеон Петров

Резюме

Настоящата статия е посветена на същността, възникването и развитието на Европейската политика на заетост. Акцентът е поставен върху Европейската стратегия по заетостта като най-важната и съдържателна сърцевина на политиката по заетостта на европейско равнище. За разлика от преобладаващата част от изследванията, които оценяват и обясняват ЕСЗ към даден момент тук е възприет по-динамичен подход. По този начин по-добре са отчетени фактори като ролята на Европейската комисия, значението на разширяванията на ЕС, промяната в структурата на доминиращата коалиция, значението на господстващата парадигма по отношение на заетостта.

Ключови думи: публични политики, европейска политика на заетост, активни политики, отворен метод на координация, прозорец на възможностите, общност на политиките;

THE LOGIC OF THE POSSIBLE - EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN EMPLOYMENT POLICY

Simeon Petrov

Abstract

This article is dedicated to the nature, emergence and development of the European Employment Policy. The focus is on the European Employment Strategy as the most important and meaningful core of the employment policy at European level. In contrast to the majority of studies that assess and explain the European Employment Strategy at the relevant moment this article adopts a more dynamic approach. Thus the factors such as the role of the European Commission, the importance of EU enlargement, changes in the structure of the dominant coalition and the importance of the dominant paradigm in terms of employment are better taken into account.

Key words: public policy, European Employment Policy, active policy, Open Method of Coordination, windows of opportunity, policy community

Въведение

Появата на Европейската стратегия по заетостта през 90-те години представлява сериозна промяна на европейско равнище в поне три посоки. От една страна, се появява нова политика на европейско ниво, която не може да се обясни нито само като „секторен разлив“, нито като рационална воля на националните страни. От друга страна, това съвпада с промяната в парадигмата за заетостта, защото разбирането за заетост прокарано чрез *ЕСЗ се различава от господстващите до тогава кейнсиански разбирания и заетостта не влиза в европейския дневен ред толкова като продължение на социалната политика, колкото като свързващо (междинно) звено между свободния европейски пазар и все още нереформираната социална политика в европейските страни.*

Не на последно място е важен и друг аспект на промяната, който касае не съдържанието, а процеса – на ниво ЕС постепенно се появява (със своите плюсове и минуси) нов начин на вземане на решения, който е различен от превърналите се в конвенционални процедури – **Отвореният метод на координация**, който след въвеждането си в следствие и в редица други области, очевидно заслужава сериозно изследователско внимание.

1. Европейската политика на заетост – изграждане на нова общност на политиката

В настоящата статия Европейската политика на заетостта се разглежда като изграждане на нова общност на политиката. Изследването на общността на политиката включва два съществени въпроса: за политическите актьори и за взаимодействието между тях. *Този подход променя напълно разбирането за общия интерес: от абстрактен, свързан с общата полза, той се превръща в конкретно „договарян“ в рамките на възможност за тези актьори в този пространствено времеви континуум.* В това „договаряне“ участват различни интереси, получаващи достъп до властта чрез специфични механизми. Те чрез организациите, които ги представляват, влизат във взаимодействие, зависещо от макрополитическото разпределение на властта и от ситуационната му проява (Брайкова, 2003, 28-9).

В продължение на няколко десетилетия осъществяваната интеграция в областта на политиката по заетостта е насочена предимно към премахването на нормативните и институционални пречки пред свободното движение на хората, стоките и капиталите. След средата на 90-те години на XX век започва да се говори за сближаване и сходни модели за развитие на пазарите на труда в страните от ЕС. Така с Договора от Амстердам проблемите на заетостта са реално включени в европейския политически дневен ред. *Съществуващите големи различия в регулациите и структурата на пазара на труда в отделните страни обективно не позволяват осъществяването на общоевропейска политика на заетост, но е създаден нов модел за координация, обсъждане и обмяна на практики на европейско ниво.*

Още първите насоки по заетостта на ниво ЕС, които са групирани в четирите стълба на ЕСЗ от 1997 г., са формулирани в рамките на един по-голям политически избор. Този избор за политиката по заетост води до модел, който е компромис между либералната и северната традиция. Акцентът поставен върху предприемачеството и адаптивността е вдъхновен от либералния модел, наблягащ на дерегулациите на пазара на труда и намаляването на данъците, а от друга страна, фокусирането върху пригодността за заетост чрез обучение и активните мерки на пазара на труда са взимствани от скандинавския модел.

2. Същност на европейската политика на заетост

Учудващо е колко малко подробни политически анализи са правени на заетостта на европейско равнище и Отворения метод на координация (ОМК) в тази област. Радаели коментира този въпрос така: *„отворената координация съдържа елементи на напрежение – от една страна, тя работи в областта на иновациите и подобряването „случай по случай“. Така се запазва политизацията на ниски нива. От друга страна, целта в рамките на ОМК е да се насърчи сближаване и координация на най-високо политическо равнище, по-специално на ниво Европейски съвет. Това прави неизбежна политизацията.“* (Radaelli, 2003, 5).

Опитите да се изгражда политиката по заетостта на Европейския съюз са оплетени от самото начало, като един от **най-сложните регулаторни механизми** на ЕС: как да се създаде система за регулиране, която събира разнообразието на историческа, правна и

институционална традиция на държавите-членки и продължаващия конфликт за целесъобразността на новите форми на регулиране на пазара на труда, както и прехвърлянето към ЕС на политически правомощия в тази област (Rhodes, 2005, 280). Независимо от това в последните няколко десетилетия се създава регулаторна система основана на три стълба, всеки с различен начин на изготвяне на политиката и управление:

(1) *законодателството на ЕС насърчава трудовите права - една версия на „общностния метод“;*

(2) *„нормите за колективен трудов договор“ е алтернатива на първия стълб и включва споразумение между социалните партньори преди законодателството, и*

(3) *по-новата и по-радикална промяна е от твърдия закон към актове с незадължителна юридическа сила в рамките на Европейската стратегия по заетостта (Rhodes, 2005, 280).*

Трите институционални стълба на европейската политика по заетостта са изградени след 1960 г. Първият стълб се изпълнява чрез директиви, в които възможностите за различия в изпълнението е ограничен. Вторият стълб има своите корени в спорадични случаи на социално насърчаване на диалога от Комисията на европейско равнище между работодателя и синдикалните конфедерации през 1980 г. Това е подкрепено от член 138 от ДЕО и официално се институционализира в споразумението за социална политика (чл. 4, чл. 139 от ДЕО) от Маастрихтския договор. Третият стълб е ЕСЗ.

Всеки стълб свързва една особена форма на правене на политики със специфичен начин на управление. В първи стълб работят обвързващи правни инструменти (директиви) с твърда форма на изпълнение чрез трудовото законодателство, подкрепени от съдилищата (национални и европейски). Това представлява най-принудителната форма на управление (Rhodes, 2005, 283).

Вторият стълб произвежда задължителни, но гъвкави инструменти (например законодателство, което предлага алтернативи, между които държавите-членки избират), тъй като има необвързващи, но строги инструменти (напр. целенасочени препоръки, които съдържат изрични правила за поведение на наетите и работодателите). Този подход разчита силно на водене на преговори, както на европейско, така и на национално равнище между социалните участници. Третият стълб е Европейската стратегия по заетостта.

Може да се възприеме, че основата на единната политика по заетостта на ЕС реално води *началото си от „Бялата книга“* за растеж, конкурентоспособност и заетост, публикувана през 1993 г., която е приета по инициатива на тогавашния председател на ЕК Жак Делор. С нея се поставят политическите и аналитичните основи за разработване на европейския подход към заетостта. „Бялата книга“ бележи първия опит за интегриране на политиката по заетостта с останалите политики и за фокусиране на вниманието върху проблема с безработицата в общоевропейски план (Владиминова, 2008). В продължение на така прокламираната инициатива една година по-късно, на Европейския съвет в Есен от 1994 г., се поставя началото на практическите стъпки на Европейската политика за заетост (ЕПЗ). Въпреки силната политическа подкрепа, обаче, изпълнението се нуждае от разработване на ясна нормативна база, изграждане на структури и дългосрочна визия, каквито на този първоначален етап липсват.

Основната причина за *разнообразната и нестабилна архитектура на европейската политика на заетост* е самото разнообразие в институционалната традиция на държавите-членки, както и в същественото различие на съществуващите на държавно равнище институции на пазара на труда. Останалите причини, които имат допълнителен характер са: промяна в характер на заетостта, разнообразието на европейския трудов пазар и организацията на индустриалните отношения, както и по същество оспорваният характер на трудовото законодателство.

Системите на европейски индустриални отношения се разделят на: такива, в които държавата играе централна роля чрез конституционни разпоредби за правата на наетите и всеобхватно законодателство в областта на пазара на труда (Белгия, Франция, Германия, Холандия, Люксембург, Италия, и Гърция); такива, в които държавата по традиция се въздържа от регулиране на индустриалните отношения чрез кодекси и законодателство (Великобритания и Ирландия), както и тези, в които функционалните еквиваленти на правни и законодателни рамки се осигуряват от корпоративен тип споразумения между работодатели и синдикати (Дания и Швеция). Ако работодателите в Германия, Холандия, Белгия и Скандинавските страни са силно ограничени от наемане, уволнения, но се наслаждават и на гъвкавост (поради високите нива на умения и правилото за определяне на консенсусно работно място), тези във Великобритания и Ирландия се радват на по-високи нива на вътрешна и външна гъвкавост, а южните страни (Италия, Гърция, Португалия и Испания) обикновено не ползват нито едното, нито другото, поради сериозните ограничения. Разширяването на Изток добавя четвърти модел, в който намесата на държавата, близка до тази на южните страни, се комбинира със слабите нива на инициативност (Rhodes, 2005, 281-282).

3. Появата и развитието на Европейската стратегия по заетостта

Причина за нестабилността в заетостта като област на политиката е, че неизбежно засяга основни идеологически различия относно въпроса за заетостта - съответните степени на икономическото регулиране и нивата, на които тя се прилага. По този начин процесът на ЕС за развитие на политиката по заетостта е разкъсван от двупосочен конфликт или двойно разцепване, от ранните дни на европейския проект и по-специално от 70-те години между поддръжници и противници на социалното измерение на ЕС, което да увеличи разпределителните политики, както и между конкуриращи се концепции как трябва да бъдат организирани пазара на труда и социалните системи (в общи линии между социалистите/социалдемократите и пазарните либерали).

Казаното дотук е полезна стъпка в разбирането на природата на коалициите, които са мобилизирани за или против политиката на заетостта в ЕС през последните няколко десетилетия. Повечето от съществуващите изследвания, в които се анализира ЕСЗ се фокусират върху определен времеви момент. Същевременно, изглежда по-защитимо и даващо цялостен поглед ЕСЗ да бъде анализирана в рамките на нейното развитие във времето, като разликата между появата (преди пълното установяване), еволюцията във времето и развитата към момента рамка за координация на политиките, задължително трябва да се отчита. **Така, за целта на настоящата статия европейската политика на заетост е систематизирана в следните периоди:**

- **Ранни идеи за заетостта** – от 1957 до началото на 90-те години – слабо развитие на негативната интеграция, оформяне на първи и втори стълб на заетостта. През периода практически липсва дискурс за общоевропейски действия по заетостта;
- **Поява, еволюция и оформяне на Европейската стратегия за заетостта** – от началото на 90-те години на миналия век, период, който се характеризира с поява на идеи за позитивна интеграция и постепенно утвърждаване на Отворения метод на координация. **Разгледани са три етапа в развитието на Европейската стратегия за заетост:**
 - **Първи етап – поява и утвърждаване** – 1992 – 1999 г.;
 - **Втори етап – еволюция на идеите и структурата на ОМК**, включително с оглед на Лисабонската стратегия – 2000 – 2004 г.;
 - **Трети етап – съвременен характер** – след 2005 г. – тригодишни, интегрирани с останалите икономически аспекти, насоки за заетостта.

3.1. Ранна история на политиката по заетостта на европейско равнище

Договорът от Рим (ДСЕИО) има само силно двусмислена разпоредба за социалната политика и политиката по заетостта на ЕС. Членове 117-122 (социални разпоредби), предоставят няколко реални правомощия на институциите на ЕС. Съгласно член 117 (ДСЕИО) условията на труд трябва да са гарантирани. Член 118 (ДСЕИО) просто изисква Комисията да насърчава сътрудничеството между държавите-членки посредством проучвания, становища и консултации. Като се има предвид пазарно-ориентиран характер на Договора от Рим, политиките в областта на трудовата заетост се използват за коригиране на очевидните слабости на пазара, а не за създаване на една наднационална държава.

Единственото съществено отражение на френската позиция за по-силна социална регулация е член 119 (ДСЕИО) за принципа на равно заплащане. В резултат на това, много от политическият напредък в областта на заетостта от 1960 г. се основава на алтернативни похвати. Разбира се, *най-важният елемент, създаден още с Римските договори, е Европейският социален фонд (ЕСФ).*

По време на дебатите около Договора за Европейския съюз има една по-широка коалиция от държави-членки в полза на европейското регулиране на трудовата заетост. Но съпротивата от страна на *Британското правителство* поставя ограничение за всяко ново наднационално прехвърляне на правомощия, а за това допринася и засилването на принципа на субсидиарност.

Амбицията, особено на северните държави-членки, за решаване на процедурните спорове в повечето области на политиката на пазара на труда при гласуване с квалифицирано мнозинство, както и за това да се разшири компетентността на Общността към договорните права и представителството на работниците, води до подписване на окончателното споразумение, прието като Социален протокол от единадесет държави-членки (Великобритания отказва), касаещ това здравео и безопасността, условията на труд и равнопоставеността на работното място да попадат под гласуването с квалифицирано мнозинство. В ревизираните членове 117-18 (ДЕО) са подкрепени препратки към необходимостта да се уважават различията на държавите-членки и да се избегнат нови регулаторни тежести върху малките и средни фирми.

Едно от основните нововъведения на Договора от Маастрихт по отношение на социалната политика е създаването на алтернативен вид на вземане на решения, включващ европейските социални партньори - *„междупрофесионален социален диалог на европейско равнище“*. Комисията трябва да насърчава дискусии между работодателите и профсъюзите чрез съвместни работни групи върху икономиката, заетостта, социалния диалог, както и новите технологии. По този начин *Комисията успява да създаде нови „политически пространства“* и разширяване на европейските отговорности в нови области, като основа за бъдещото институционално развитие. Най-важното, до което води по-структурираният диалог на европейско равнище, обаче, е смяната във фокуса на европейската политика скоро след Маастрихт към *нови цели за насърчаване на заетостта.*

През 90-те години дълбочината и темпото на интеграцията на вътрешния пазар значително надминават социалната хармонизация. Проведени са поредица от структурни реформи в областта на вътрешния пазар: създаване на Европейската централна банка и на Икономическия и паричен съюз, координацията на бюджетните и икономическите политики на равнище ЕС, либерализацията на продуктите и трудовите пазари. На равнище ЕС се сблъскват съществуващите социални държави в Европа (Scharpf, 2002).

3.2. Формализиране на Европейската стратегия по заетостта

Отговорът на въпроса защо ЕСЗ се появява, би следвало да се търси на кръстовището между теориите за европейската интеграция и публичното управление (governance). Част от литературата за появата на ЕСЗ и ОМК съчетава редица от класическите подходи на европейската интеграция като междуправителственото сътрудничество и неофункционализма. Първият се опитва да обясни промените чрез фокус върху силата на държавите-членки в ключовите моменти, а вторият се концентрира върху европейските и институционални участници и по-специално ЕК.

Междуправителственият подход се фокусира върху историята на вземане на решения в моменти като договорни ревизии или сериозни кризи за структурните промени в европейската интеграция (Rosamond, 2000, 106). В същия дух, много от началната литература за ЕСЗ се фокусира върху значението на Договора от Амстердам за ЕСЗ (Goetschy, 1999; Szysczak, 2000) и върху значението на срещата на върха в Лисабон за неговото институционализиране в различни области на политиката (de la Porte, 2001; de la Porte and Pochet, 2002, Borras and Jacobsson, 2004). Тези теории, обаче, трудно могат да дадат комплексни обяснения.

3.2.1. Отворения прозорец на възможностите за включване на ЕСЗ в европейския дневен ред

Ако просто приемем появата на ЕСЗ като „функционален разлив” или „класическо” договаряне на правителствените ръководители, няма как да отговорим на въпросите *защо това се случва точно в този момент, от една страна, и в този нов процедурен вид, от друга*. Въпреки това, са правени малко опити за обобщаване на факторите довели до ЕСЗ и в последствие на ОМК в края на 90-те години. Може би най-пълнен и завършен е анализът на Недергаард. Факторите за появата на ЕСЗ са групирани както следва: (Nedergaard, 2005).

- **Фактори, свързани с публичното управление (Governance):** недоволството на правителствата на някои държави-членки (напр. правителството на Великобритания) от европейската „свърхрегулация”, както и нов подход в публичното управление с по-широко използване на дерегулациите;

- **Политически (political) фактори:** увеличаване на броя на новите социалдемократически правителства в началото на 90-те години, които искат да се повиши значението на заетостта в политическия дневен ред в Европейския съюз след десетилетието на либерализация и след въвеждането на програмата за вътрешния пазар през 1985 г. В същото време, налице е политическо желание за по-широко участие на социалните партньори и неправителствени организации в политическия процес на равнище ЕС, за да се отговори на част от критиките към ЕС за работа със „скрити” процедури за вземане на решения;

- **Глобални фактори:** конкурентоспособността на Съюза в глобализиращата се световна икономика се превръща в господстващ дискурс в повечето европейски решения, което води до включването на нови форми и нови области на сътрудничество.

Класификацията на Недергаард *има завършен вид, но само от гледна точка на въпроса за процедурното съдържание на ЕСЗ*, оставяйки на заден план съдържателните и времевите аспекти. В настоящата статия е възприето схващането, че *голямата промяна в политиката, възприета като поява на нова политика на ниво ЕС, се обяснява най-добре с модела на прозореца на възможностите*.

Въз основа на „модела на кошчето за боклук” на организационния избор, **Джон Кингдън** (Kingdon, 1995) е разработил подход за определяне на дневния ред и формулиране на политиката. Според него може да се концептуализират три, до голяма

степен несвързани, „течения”: (1) **проблемен поток**, състоящ се от информация за реалните световни проблеми и последиците от последните правителствени интервенции; (2) **поток на публичните политики** –общността, съставена от научни изследователи, защитници и други специалисти, които анализират проблемите и формулират възможни алтернативи, както и (3) **политически поток**, състоящ се от избори, законодателно развитие, лидерски подходи и др. Според него промените стават възможни, когато към „прозореца на възможностите” се присъединяват трите потока: в отговор на признат проблем, общността на политиката разработва предложение, което е финансово и технически възможно и политиците го намират изгодно за одобрение.

Според Кингдън политическият поток (political stream) се състои от такива елементи като обществено настроение, групи за натиск, изборни резултати, партийни и идеологически разпределения и промени на администрацията. Всички най-важни участници в системата, а не само политиците, благоприятстват за действието. **Прозорецът е възможност за защитниците на предложения да прокарат своите решения** или да насочат вниманието към специфичните им проблеми. В случая, **ЕСЗ е може би на първо място политически компромис с три измерения – класическо дясно/ляво разделение, не по-малко класическо разделение на повече европейска интеграция срещу повече субсидиарност и накрая борбата между икономически и финансови въпроси и социални въпроси.**

Понякога прозорецът се отваря доста предвидимо. Подновяването на програма, например, създава възможност за много от участниците да прокарат своите собствени вътрешни проекти. В случая на ЕСЗ това е пряко свързано с неизбежните междуправителствени конференции, които са насочени към завършването на Единния европейски пазар, от една страна, и започващото да се очертава (макар и в първоначални контури) източно разширяване. В други случаи, това се случва доста непредсказуемо. Политическите предприемачи (policy entrepreneurs) играят важна роля при концепцията за отворения прозорец на политиката за поставяне на решения за проблемите. Прозорецът понякога се затваря, защото няма налична алтернатива. В случая на ЕСЗ, това е **предотвратено от оформилата се коалиция между група държави и ЕК.**

ЕСЗ се оформя като политическа стратегия и успехът на тези нови „доброволни” методи е свързан с твърдите политически реалности. По отношение на целите на политиката, ЕСЗ е тясно свързана с политическия процес от Маастрихт и ИПС. Европейската стратегия по заетостта е била използвана, за да се получи подкрепата за ИПС и той дължи своето съществуване и институционализиране на стратегията и на политическата коалиция зад нея.

Същевременно, благоприятният климат за появата на ЕСЗ е допълнен от простия факт, че развитият европейски отворен пазар изисква неизбежното обсъждане на националните политики по заетост. Разширяването на ЕС през 1995 г. с две скандинавски държави допълва картината на създадения прозорец за поява на нова политика. Не на последно място по важност е констатираната и от Питър Хол (Hall, 1986, 1993) промяна на парадигмата в европейските страни, свързана с разбирането за оттеглянето на държавата от редица сфери на общественния живот, която макар и по-бавно засяга националните политики по заетостта.

3.2.2. Изграждане на коалиции и предприемаческа роля на ЕК

ЕСЗ се появява, когато социалдемократическите правителства са увеличили силата си в Съвета и това неизбежно трябва да се взема предвид при обясненията. Преди Амстердамската конференция от 1996 г. Великобритания и Германия се противопоставят на включването на отделен дял за политиката по заетостта в Учредителния договор. Смяната на правителството във Великобритания променя ситуацията на европейско

равнище, тъй като новите лейбъристи подкрепят включването на дял за заетостта в новия договор и това се оказва достатъчно да убеди най-устойчивата в позицията си страна – Германия, да промени мнението си (Goetschy, 2003; Jacobsson, 2004). Има крайни изследвания в рамките на междуправителствения подход, които се фокусират само върху социалдемократическите коалиции в Съвета като движещ фактор за появата на ЕСЗ. Но този подход, който включва политически коалиции по интереси в Европейския съвет, изобщо не показва как Комисията играе роля в появата на ОМК. Да, **националните позиции и ролята на страните, които председателстват ЕС, са важен фактор, но не очертават пълната картина.**

Целта не е да се заменят традиционните средства, а да се организира процес на учене, чрез който да се създаде възможност за обмяна на опит и добри практики. **Включването на главата за заетост в Договора от Амстердам е голяма промяна в политиката (policy change).** Безспорно, една от основните причини е съществуването на благоприятен политически климат. Френският премиер Жуспен няколкократно подчертава необходимостта от включването на въпроса за заетостта в европейския дневен ред, макар че срещата на върха в Амстердам първоначално е предназначена само за финализиране на мерките по отношение на Пакта за стабилност и растеж. **Водещият принцип на предвидената ЕСЗ не е хармонизирането, дори не е сближаването, а е изграждането на общност от държави около общи цели.** ЕСЗ е създадена в момент, в който е изключително спорен въпросът за ролята, която социалната политика трябва да играе в европейската икономическа интеграция (Regent, 2003).

В крайна сметка ЕСЗ е институционализирана на Амстердамската среща на високо равнище през 1997 г. Към този момент започват да се появяват и някои от специфичните цели, които са в основните цели на стратегията. Те са свързани с инвестиране в **професионалното обучение, увеличаване на интензивността на растежа на заетост, създаването на по-гъвкава организация на работата и заплащане, която да насърчава инвестициите в създаването на нови работни места, намаляване на непреките разходи за труд, както и подобряване на ефективността и ефикасността на политиките на пазара на труда чрез изместване от пасивни към активни мерки.** Временният институционален модел се състои от един цикъл на административни задачи, според който всяка страна се съгласява да докладва до декември за това как политиките по заетостта, договорени на европейско равнище, са били и ще бъдат изпълнени на национално (под формата на многогодишна програма).

Един от важните аспекти към този момент е да се проследят действията на Жак Делор (изключително активният тогавашен председател на ЕК) и разбира се, на самата ЕК. Те би следвало да се съпоставят на ролята на Европейския съвет в рамките на този предварителен за появата на ЕСЗ етап. **ЕК безспорно е най-влиятелна по време на този етап, най-вече като рамкира дискурса и създава фокусни точки – основни отправни точки за политиката, които се откриват в ключови документи на ЕК.**

Жак Делор иска да запази силната инерция за интеграция след одобрението на ИПС. Подема се настойчив политически дискурс за необходимостта от това държавите-членки да бъдат подкрепени от силната роля на Общността в областта на политиката по заетостта, за да се подкрепи икономическия растеж. Към този момент страните се отнасят резервирано към идеята да се отстъпят правомощия по време на икономическата рецесия, засегнала Европа в началото на 90-те. Въпреки това, на Единбургския съвет през 1992 г. е отбелязано, че безработицата е въпрос от голямо значение и че европейското равнище може да подкрепи страните в борбата им срещу нея. **Именно тази декларация използва Делор в качеството си на председател на ЕК, за да получи мандат за изготвяне на документ за политиката по заетостта, който да бъде представен и обсъден от представителите на държавите-членки на следващото заседание на Европейския**

съвет. Така се дава възможност на Комисията и Делор да рамкират дискурса и да предложат фокусните точки, около които да се изготви обща референтна рамка за европейските проблеми със заетостта. Присъства конкретна цел на политиката в документа – **активни политики** на пазара на труда, т.е. да се предостави на всички без работа ефективна помощ чрез мерки за обучение, адаптиране към технологичните промени, повишаване на качеството и броя на агенциите по заетостта.

Новост в политическия дискурс подет от Делор е да се **пренасочи вниманието от равнището на безработица към нивата на заетост** и най-вече към увеличаване на общия брой на зетите и икономически активните. Идеята на ЕК е темата за активните мерки постепенно да стане централна за ЕСЗ. Опорните точки на Делор са одобрени и ЕК успява да получи мандат. **Така въз основа на своите 4 страници представени пред Европейския съвет, председателят на ЕК се сдобива с правомощия за средносрочната стратегия за насърчаване на растежа и заетостта** и ЕК започва работа по Бялата книга за растежа, конкурентоспособността и заетостта в средата на 1993 г.

Както стана въпрос, има учени, които оспорват ролята на ЕК в ранните етапи и вместо нея виждат в ролята на инициатор Партията на европейските социалисти (ПЕС), поради създаването под нейна егида на работната група „Европейска инициатива за заетост” (Kulachi, 2004; Johansson 1999). Твърди се, че създаденият през 1993 -1994 доклад на Алън Ларсон за работните места в Европа (доклада Ларсон) лежи в основата на текстовете на ЕСЗ. В противовес на това може да се каже, че основният автор на доклада към момента е председател на шведската социалистическа партия и по-скоро е в периферните кръгове за вземане на решения от европейските институции в периода 1992 – 1994 г. Към този момент Швеция все още не е член на ЕС и Ларсон не е имал достъп до заседанията на Европейския съвет, където са взети решенията за развитие на политиката за заетост на Съюза. **4 от 12 правителства (33%) са социалистически или социалдемократически към този момент. Това категорично означава малко влияние, както в Европейския съвет, така и в Съвета на министрите по политиките за заетостта.** В този смисъл може да се заключи, че ПЕС има по-скоро слабо влияние върху дебата за развитието на европейските политики в областта на заетостта и безработицата през тези години.

Следващата крачка вече е към създаването на може би първия формален (легален) елемент на ЕСЗ – Комитета по заетостта и пазара на труда, който е учреден през 1997 г. след решение на Съвета на министрите. Към този момент той включва по двама делегати от всяка страна-членка и двама делегати от ЕК, които са предварително избрани и е затворен за външни лица. Комитетът е създаден като колективен орган, който е консултативен и има за цел да насърчи координацията между държавите в областта на заетостта и пазара на труда. Тази роля се осъществява чрез възможността да се изготвят доклади и предложения.

Изключително интересен е въпросът **защо държавите-членки се договарят да създадат Комитет по заетостта** – политика, където Общността не разполага с официално определена роля. В този момент те вече дават основания да се твърди, че се търсят механизми за намеса на Общността в тази област. В този смисъл, е много важно да се каже, че ако държавите-членки са се споразумели за целите на политиката по заетостта и новосъздадените отчетни механизми за координация малко преди това, само като лична услуга на безспорно уважавания председател на ЕК Жак Делор и то по време на последната му среща като председател на Комисията, няма никакъв проблем целият стремеж да се развива европейска политика по заетостта да бъде „укротен” или дори спрян след Европейския съвет в Есен. Въпросът за заетостта обаче остава в дневния ред на Съвета. В този смисъл, ако първите стъпки, свързани с целите по заетостта са въз основа на рамкиране на дискурса от страна на ЕК и слабо ангажиращи актове, **след 1994 г. ЕК**

съвсем официално се ангажира с активното преследване на целта за общи дейности по отношение на заетостта, включително и чрез развитието на трайна финансова основа за политиката по заетостта.

Така относително бързо се стига и до формалното (юридическо) създаване на повтарящ се координационен цикъл на политиката. Интересно е **защо държавите избират да формализират тази област, която е толкова чувствителна и каква точно е ролята на ЕК и на отделните страни в този процес**. Изненадващо за някои, след приключването на междуправителствената конференция в Амстердам през юни 1997 г. като част от преразглеждането на Учредителния договор е решено и да се включи раздел за заетостта. Ролята възложена на **Общността е да допринесе за високото равнище на заетост чрез насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки и ако е необходимо чрез подкрепа и допълване на техните действия**. Насоките по заетостта трябва да се основават на Заключенията на Съвета, което означава, че политическите приоритети на отделните страни са в основата на цикъла. Това е ясно средство за политически контрол, създаден от държавите-членки по отношение на ЕК, която все пак притежава инициативата за предлагане на насоките.

Практически, легализирането на ЕСЗ и издигането на политиката по заетостта до област, установена в Учредителните договори, става възможно след промяна в позициите в две от най-важните страни в Съвета – избори във Великобритания и Франция водят на власт леви правителства, което е ключ към улесняване на приемането на заетостта като общоевропейски ангажимент. На този етап дейността на ЕК може да се квалифицира повече като подкрепа, отколкото като насочено управление на процеса. Има отделни страни, които лобират агресивно за включване на заетостта като дял в договора. В държави като Швеция, Финландия и Австрия координирането на политиката на заетостта на равнище в ЕС е представено като средство за запазване на социалните стандарти. В други страни с ляво ориентирани коалиции е мобилизирана подкрепа за включването на ЕСЗ в първичното право, но в крайна сметка, промяната не е възможна без преориентиране в позициите на най-големите държави-членки Великобритания, Франция и Германия (Trubek and Mosher, 2001; Schäfer, 2004).

Силната подкрепа на *Тони Блеър* (Лейбъристката партия на Великобритания) и *Леонел Жоспен* (Партия на социалистите на Франция) са имали силно влияние върху съответните им правителства и върху цялата политическа инерция в Съвета. В крайна сметка *Хелмут Кол* (Християндемократическия съюз на Германия), който първоначално се противопоставя на разпоредбите за заетостта от Есен, се съгласява, доколкото *субсидиарността* трябва да бъде ръководен принцип. Така се стига до заключението, че и стратегиите, и позициите на отделните правителства са от решаващо значение, за да се разбере как точно се е стигнало до споразумението за правното основание на ЕСЗ.

Поставената цел в Амстердам е ЕС „да насърчава икономическия и социалния напредък и да постигне висока степен на заетост, както и балансирано и устойчиво развитие“. Заетостта се разглежда като *въпрос от общ интерес*, за решаването на който са необходими координирани действия. Тя става една от ключовите цели на Съюза, така както макроикономическите цели за растеж и стабилност.

В очакване на влизането в сила на Договора от Амстердам на среща на високо равнище в Люксембург през ноември 1997 г. е лансирано въвеждането на нов, отворен метод за координация, заложен в тогавашния член 128 от ДЕО и е одобрен първият набор насоки по заетостта. Тези насоки са представени под формата на четири интегрирани начина на действие или така наречените основни принципи на насоките по заетостта:

- възможност за намиране на работа;
- предприемачество;
- адаптивност;
- равни възможности.

От тези действия се очаква да дадат отговор на предизвикателствата на заетостта. Освен цялостното укрепване на общностния подход към заетостта, ключовите елементи въведени след Амстердамския договор и Люксембург в тази област са: тълкуване на ангажимента за достигане на високо равнище на заетост като една от основните задачи пред ЕС; акцентиране върху това, че заетостта е въпрос от „общ интерес“; създаване на постоянни институционални структури, като например Комитет по заетостта, които позволяват воденето на явен, постоянен и прозрачен дебат по заетостта и други въпроси на структурната политика на европейско равнище; създаване на правна основа за анализ, изучаване, обмяна на най-добрите практики и заетостта, както и други отговорности на Комисията на общностно равнище в тази област, които преди това не са регламентирани.

Така оформена ЕСЗ се състои от координация на политиките на държавите, улеснена на европейско равнище и случваща се в области на политиката, в които държавите-членки са изправени пред сходни предизвикателства, а ЕС има слаба законодателна власт. ЕК гарантира осъществяването на координацията и прави предложение за общи цели, разработва политическата и техническата експертиза и играе ключова роля в мониторинга и оценката на политиките. Държавите-членки от своя страна не само търсят споразумения за целите на политиката в съответствие с националните изисквания, а дори и търсят механизми за контролиране дейността на Комисията.

Поглеждайки назад към корените на ЕСЗ е видно, че те *нямат нищо общо с подобряване на европейското публично управление или увеличаване на обхвата на участие.* Тази цел се е появила с течение на времето. Целта все още е политическа, т.е. заетостта има същия статут като този на икономическата политика (De la Porte and Pochet, 2003). Създадената по този начин ЕСЗ най-често е определяна като „трети път“, а някои изследователи смятат, че тя би могла да се превърне в нов стълб на ЕС, който е различен от общностния и междуправителствения. Самата идея за „*трети път*“ е изречена от Тони Блеър и бележи опитите за комбиниране на гъвкавостта на пазара на труда и социалната справедливост. Питър Менделсън, тогавашният британски министър на търговията, изяснява фразата като комбинация от междуправителствени и наднационални елементи, като компромис между междуправителственото и федералното развитие. Тя означава тясно сътрудничество и координация на европейско ниво, без да се засягат прерогативите на националните органи (Jacobsson, 2001, 5). Причината за появата на такъв компромис е в *твърде големите различия на социалните системи на държавите, които правят хармонизацията неосъществима на този етап.* Още повече, че липсва и политическа воля за това.

Има опасения, че към този момент Европа насърчава неолибералните политики по заетостта, в съответствие с развитието на единния пазар. Политическият момент е благоприятен за предложения, тъй като новациите в Европа (Австрия, Финландия и Швеция се присъединяват към Европейския съюз през 1995 г.) имат про-социална политическа традиция и все повече европейски правителства са с лява/социалдемократическа ориентация.

Когато се четат предложенията за заетостта и социалната политика, може да се разпознаят *подходи, които са разработени на международно ниво* или от Световната банка, или от ОИСР. Те са за социални политики в чисто нео-либерален свят, където решенията винаги са обусловени от пазара, а ролята на държавата следва да бъде толкова минимална, колкото е възможно. След това се налага преформулиране и компромис, така

че основните принципи да бъдат адаптирани към европейския социален модел. Ето защо, всеки път *когато Европейският съвет приема текст върху заетостта или социалните политики, той се основава на двусмислени определения за икономическата и социалната ориентация* (Palier, 2003).

След Маастрихт се появява криза на доверието в ЕС, където се оформят поне 2 коалиции за застъпничество – една сред социалдемократите в Европейския парламент, Комисията и някои от държавите-членки и друга, сред консерваторите, водени от британското правителство. Правени са анализи за връзката на произхода на целите на стратегията и институционалния модел на социалдемократическата коалиция възникнала около Швеция (Johansson, 1999). По същия начин се твърди, че включването на ЕСЗ е благодарение на това, че социалдемократическите правителства в Съвета получават подкрепа от останалите институции на ЕС, включително и за Лисабонската стратегия и нейните социални измерения (Schäfer, 2004).

Съдържателно Европейската стратегия по заетостта между 1997 и 2000 година – веднага след Договора от Амстердам, включва:

- доста широка и отворена програма;
- съответствие повече на „северните”, отколкото на англосаксонските политики;
- водеща роля на Комисията;
- предвидена 5 годишна оценка.

С 4 стълбовата структура (Съвет от Люксембург), ЕСЗ е доста „отворена” програма с огромен набор от инструменти на политиката по заетостта - платформа за разнообразните политически инструменти, налични в държавите-членки. Тя е имплицитно когнитивна структура за реформа, с някои ясни парадигми въз основа на предходните и многобройни опити на пазара на труда на държавите-членки.

Такъв широк подход е полезен и приканя държавите-членки да опознаят политиките си по-добре. Като се има предвид спектъра от политически мерки, които са възможни, идеологическите сблъсъци могат да бъдат избегнати. Скрытите модели са по същество северният срещу англосаксонският. Акцентът е поставен най-вече върху активните реформи на пазара на труда.

Основната цел на Европейската политика за заетост през цялото време остава увеличаването на коефициента на заетост на ЕС и неговите членки, с цел постигане на икономически растеж, пълна заетост и социално благополучие. В голяма степен това *контрастира с подхода, който е доминиращ в повечето от държавите и акцентира повече върху борбата с безработицата.* Тези факти показват важната роля на *ЕК, която след положителните сигнали от Съвета, увеличава дейността си като инициатор на дневния ред, без да има изричен мандат за това.* ЕК стартира 2 инициативи за по-нататъшно развитие на институционалния модел на ЕСЗ. Тези две инициативи към момента са неразделна и съществена част от ОМК – *препоръки към отделните страни и програма за партньорски проверки.* И докато втората не се оспорва особено поради това, че повечето държави не я възприемат като сериозна форма за влияние, възможността за препоръки се възприема като доста спорна. Към настоящия момент препоръките могат да се разглеждат като най-силният аспект на институционалния модел на ЕСЗ, защото значително увеличават ролята на ЕК, независимо от липсата на възможност за санкции.

Всички по-нататъшни структурни промени в ЕСЗ, вкл. в целите на политиката, са инициирани и ръководени изцяло от ЕК. *Постепенно експертите на европейско равнище стават водещият двигател на това, което се случва в Брюксел. Друг е въпросът доколко това, което се случва в Брюксел, влияе в отделните страни.* В обобщен табличен вид първият етап на зараждане, поява и първоначално утвърждаване на ЕСЗ изглежда така:

Таблица 1. Поява на ЕСЗ

Поява на ЕСЗ – първи етап					
Време	1992 – 1994	1994 – края на 1996	Края на 1996 – юни 1997	Ноември 1997 – 1998	1999
Усилия в посока на:	Цели на политиките и институционален модел	Институционален модел	Институционален модел	Цели на политиките	Институционален модел
Конкретно емпирично съдържание	Политически цели и слабо определени административни задачи	Формално (правно) създаване на общност на политиките	Формално (правно) създаване на процеса на политиката по заетост	Политическо споразумение за целите на политиките – правно заглавие Прилагане	Развитие на инструментите на ЕСЗ: препоръки, програма за партньорски проверки
Основни констатации за водещата роля на Комисията или страните-членки за появата на ЕСЗ					
Водеща роля	ЕК	ЕК	Страни	ЕК	ЕК
Основна дейност	Рамкиране на дискурса	Задаване на дневния ред	Определяне на договора	Рамкиране на дискурса	Интерпретиране на договора

Комисията играе водеща роля в този първи период. В следващия период на ЕСЗ може да се забележи промяна към по-междуправителствен подход, но ЕК остава силна. Тази междуправителствена промяна е в резултат на Лисабонската стратегия (2000 г.) и реформата ѝ през 2005 г. Линията е затвърдена след приемането на стратегическите цели на ЕС до 2020-та година.

3.3. Еволюция на ЕСЗ и легализиране на понятието „Отворен метод на координация”

В момент, в който механизмите на ЕСЗ се утвърждават, Европейският съвет от *Лисабон* през март 2000 г. приема като стратегическа целта да се създаде *европейска икономика основана на знанието, най-конкурентоспособна и най-динамична в света, способна за траен икономически растеж, съпроводен от количествено и качествено подобряване на заетостта и постигането на тази основа на по-голяма социална кохезия*. Той фиксира като цел постигането на **пълна заетост**. С приетите заключителни документи от Европейския съвет в Лисабон са очертани стратегическите ориентири и приоритети на съгласуваната социална политика на ЕС. Трите взаимосвързани цели поставени на Съвета са: икономика на знанието, пълна заетост и образование.

Новият момент е по-високата заетост да се постигне при по-добри условия на труд, по-качествени работни места. По-високата заетост трябва да бъде същевременно и *стабилна заетост, не социална, а икономическа*. Целите следва се обвържат с различните процеси на координация на политиката - в областта на заетостта (Люксембург), структурната реформа (Кардиф) и макроикономическия диалог (Кьолн), и да се синхронизират, за да се избегне вътрешната противоречивост, като от Европейския съвет се очаква да ръководи и дава политическите импулси.

През 2002 г. ЕСЗ е подложена на петгодишна оценка. Отбелязан е значителен прогрес по отношение на създаването на работни места, обуздаването на дългосрочната безработица, намаляване на данъчното облагане за нископлатения труд и разпространяване на принципите за учене през целия живот и политиките за равни възможности на жените и мъжете. Въпреки това е ясно, че стратегията се нуждае от по-голямо фокусиране върху приоритетите и по-добро ръководство. Именно затова в насоките по заетостта за 2003 г. ясно са формулирани трите основни приоритета - за пълна

заетост, качество на работа и социално включване, както и редица нови количествени цели (особено в сферата на ученето през целия живот).

През 2003 г. експертна група, оглавена от Вим Кок, бивш министър-председател на Холандия, представя доклад съдържащ основните предизвикателства и приоритети за увеличаване на заетостта в Европа: *увеличена адаптивност на работниците и предприятията; превръщане на работата в реална възможност за всички чрез укрепване на действащи политики на трудовия пазар и обхващане на по-уязвими групи като жени, по-възрастни хора и етнически малцинства; инвестиране в човешкия капитал, особено в ученето през целия живот; подобряване на управлението на заетостта чрез мобилизиране на всички субекти от обществото.*

Оформилият се ОМК сам по себе си е резултат от дълга история на опити и грешки в социалната сфера, където са били тествани различни методи (хармонизиране, минимална регулация и др.) Резултатите не винаги са водели до очакванията, но и в някои ключови области като здраве и безопасност водят до допълнителни проблеми при изпълнението, които са довели до проучване на по-иновативни методи (De la Porte and Pochet, 2003). ОМК в рамките на ЕСЗ в най-съвършената си форма включва следните компоненти:

- Насоки;
- Сравнителен анализ и споделяне на най-добри практики;
- Партньорско наблюдение;
- Индикатори;
- Повтарящ се процес;
- Изпълнение чрез вътрешната политика или законодателство (това означава, че законодателството на ЕС не е необходимо) (Radaelli, 2003, 15).

Така ОМК като нов режим на публично управление се основава на шест характеристики:

1) **Нова и по-ограничена роля на закона.** Ролята на закона е различна в сравнение с традиционното управление (Scott and Trubek, 2002). Друга разлика е, че съдилищата не предоставят основните механизми на отчетност, като това обяснява защо критиките на ОМК често се фокусират върху отчетността.

2) **Нов подход към разрешаването на проблеми.** В своя идеален формат, методът действа като проява на итерация, взаимно сътрудничество (за различните нива на управление, както и между публичния и частния сектор). Автори като Якобсон (2001, 2005) твърдят, че ученето е „отгоре-надолу”. Държавите-членки трябва да приложат определени на европейско равнище насоки. За разлика от това американските автори (напр. Scott and Trubek, 2002) са по-склонни да подчертават потенциала на откритата координация за учене „отдолу-нагоре”. ОМК активира мрежа, която търси решение, като работи като радар. Приликите с управлението в мрежови (за разлика от йерархични) системи са ясни. В текста на Заключенията от Лисабон има доказателства и за двете посоки. От една страна, има позоваване на цели на ЕС и конвергенция, а от друга, текстът настоява за взаимно учене и развитието на националните политики с темпо, което не е продиктувано от Брюксел.

3) **Участието е ключов елемент от процеса.** „Споделянето на властта” е по-високо, отколкото в традиционното законодателство (Scott and Trubek, 2002, 5). Участието е от съществено значение по две причини – легитимност и ефективност. Според Зейтлин ОМК трябва да използва предимствата на местните знания и локалното експериментиране (Zeitlin, 2002). Участието не трябва да бъде ограничено до тези, които работят в комитети на равнище ЕС, но то трябва да бъде разширено на местно ниво.

5) **Нови начини за производство на използваеми знания.** ОМК би трябвало да работи като мрежа и да търси използваеми знания на всички нива.

6) Това води до извода, че ОМК е процес на *учене в областта на политиката* (Radaelli, 2003, 24-6).

Докато насоките и препоръките са официално необвързващи, *държавите-членки в договора имат ангажимент за общи цели (например да се разработи координирана стратегия за заетостта и по-специално за развитието на квалифицирана, обучена и адаптивна работна сила и пазари на труда, които да реагират бързо на икономическите промени), както и на специална процедура за мониторинг (с насоки, годишно отчитане и т.н.)*. Въпреки това, независимо от договорната база, ЕСЗ не се гради на твърдо право (регламенти, директиви), а на актове с незадължителна юридическа сила (насоки, препоръки, показатели, критерии), в комбинация с други меки механизми за управление (партньорска проверка, бенчмаркинг, участие на актьори, мрежи и партньорства).

ОМК е представян като подходящ инструмент за интегриран подход за постигане едновременно на икономическо и социално развитие (Regent, 2003). При легализирането си той е обвързан с голямата цел на Лисабонската стратегия – ЕС да се превърне в най-конкурентната и динамична икономика основана на знанието и способна на устойчив икономически растеж, с по-добри работни места и по-голямо социално сближаване. Както ЕК посочва в Бялата книга за европейско управление, *ОМК е насочен към допълване на действията на Общността в областите, където има малки възможности за законодателни действия*.

Европейската стратегия по заетостта в периода между 2000 и 2004-та година - в разгара на осъществяване на Лисабонската стратегия, включва:

- политически компромиси от по-строг характер;
- „сближаване” между скандинавските и англосаксонските позиции, както и поява на ново разделение между държавите - бързи реформатори и бавни реформатори;
- по-малка вътрешна съгласуваност на дневния ред;
- по-последователен годишен процес и рационализиране;
- смяна към повече междуправителственост.

Заклученията на срещата на върха в Лисабон посочват редица ключови елементи на ОМК:

- създаване на краткосрочни, средносрочни и дългосрочни насоки за ЕС с определен график за тяхното постигане;
- създаване на показатели и ориентири, съобразени с всяка държава-членка, за да се даде възможност за сравнение на най-добри практики;
- използване на цели от европейските насоки на националните политически реакции;
- периодичен мониторинг, оценка и партньорска проверка и оценка с акцент поставен на взаимните процеси на учене (Hemerijck, 2002).

Отпадането на стълбовата структура, както и намаляването на броя на препоръките само отразява преминаването от доста широка когнитивна структура към по-специфични политически компромиси между така наречените пазарно ориентирани и социално ориентирани страни. По-голям завои към ориентацията на Великобритания, обаче, не се случва, въпреки че председателството на Великобритания оказва натиск за ориентиране към пазара. *Могат да се наблюдават някои елементи на сближаване между англосаксонските и скандинавските страни от гледна точка на легитимността и необходимостта да се реформират широките пазари на труда и социалната защита*. Това е дори противопоставяне на коалицията за регулиране (Белгия, Франция). Общото усещане е, че Великобритания, скандинавските страни и Германия, настояват за повече гъвкавост на пазарите на труда и съкращаване на социалната защита.

По-широкият икономически уклон на целите на Лисабонската стратегия повлиява на реформата на ЕСЗ през 2003 г. Въпросът за качеството на работните места и капиталовите дебати не са били дотогава сред основните приоритети на ниво ЕС. Образование и учене през целия живот, недекларирана заетост, регионалните различия се класират по-високо, отколкото преди, но те са въпроси за средносрочните и дългосрочни резултати:

Таблица 2. Еволюцията на ЕСЗ

Еволюция на ЕСЗ след създаването ѝ – втори етап				
Време	2000	2000 – 2001	2002 – 2003	2003 – 2004
Аспект	Цели на политиките	Институционален модел	Цели на политиките	Цели на политиките
Конкретен емпиричен резултат	Всеобхватни количествени цели	Разширяване на общността на политиките	(очаквана) структурна промяна на ЕСЗ	(неочаквана) структурна промяна на ЕСЗ
Основни констатации за водещата роля на Комисията или страните-членки				
Водеща роля	Страни	ЕК	ЕК	Страни
Основно действие	Задаване на посоката на политиките	Задаване на дневния ред	Интерпретиране на споразумението (договора)	Задаване на посоката на политиките, предефиниране на споразумението (договора)

3.4. Оформяне на съвременния характер на ЕСЗ

Формално погледнато ролите на актьорите и отношенията между тях могат да бъдат определени по отношение на ЕСЗ като цикъл на координация на политиките. Този цикъл е реформиран значително на Европейския съвет в Брюксел през юни 2003 г., не само за „включване” на ЕСЗ в рамките на Лисабонската стратегия, но също така и в отговор на жалби, подадени от държавите-членки за прекомерна сложност и високо ниво на детайлност в насоките на ЕСЗ, значително припокриване между ЕСЗ и други процеси, както и дублирането на работата на националните длъжностни лица (виж Jacobsson, 2004).

От 1997 до 2004 г. политическият цикъл се повтаря на годишна основа, като започва с определяне на дневния ред. На практика ротационното председателство на Съвета на ЕС има значително влияние в процеса на определяне на дневния ред, както и Комисията, която осигурява „екип за поддръжка”, както и аналитични и подготвителни документи. До 2002 г. тези цели са изложени по отношение на двадесет насоки, организирани около четирите направления за пригодността за заетост, предприемачеството, адаптивността и равните възможности. От 2005 г. те са представени под формата на ориентирани към резултатите десет приоритета, структурирани около три цели: **пълна заетост; качество и производителност на труда и социално сближаване и приобщаване** (Rhodes, 2005, 297).

През 2005 г. - пет години след иниципирането на Лисабонската стратегия, е налице определен напредък, но изпълнение на поставените цели не е постигнато. Затова Люксембургското председателство на Съвета на ЕС поема инициативата за обновяване на Стратегията и мобилизиране на действията, за да се запази лисабонската идея. Още повече, че въпросите на заетостта са ключови за постигане целите на Съюза. Целта на промените е тристранна: *да се улесни определянето на приоритетите, като същевременно се запази взаимодействието между отделните компоненти; подобряване на изпълнението на тези приоритети на място, чрез разширяване на участието на държавите-членки; опростяване на процедурата на мониторинг.*

На 12 юли 2005 г. Съветът приема Общи насоки по икономическата политика и заетостта, т.нар. „Интегрирани насоки за растеж и заетост 2005 – 2008 г.“. Те обединяват в едно съществуващите към момента като отделни документи Общи насоки за икономическото развитие и Насоки по заетостта. Този факт подчертава разбирането на ключовата роля на насоките по заетостта за икономическото развитие и обратно. Интегрираните насоки осигуряват стабилна основа за реализиране на приоритетните мерки, одобрени от Европейския съвет. Те са база за Националните програми за реформи, които страните-членки разработват. Така осемте насоки по заетостта стават част от пакета от 24 насоки на Лисабонската стратегия, свързан с макроикономическите и микроикономическите насоки за период от три години (Владиминова, 2008).

През 2007 г. представителите на европейските институции и държавите-членки стигат до заключението, че „интегрираните насоки представляват една всеобхватна и отворена рамка, която урежда основните посоки на развитие в политиките, свързани с растежа и заетостта в Европа“. След като е преценено, че интегрираните насоки изпълняват своята задача и не се нуждаят от преразглеждане, е приет пакет от насоки за периода 2008-2010 г. Той се основава на поощряването на пълната заетост, подобряване на качеството и производителността на работа и засилване на социалното и териториално сближаване.

Европейската стратегия по заетостта в периода 2005-2014г се характеризира с укрепването на общите насоки и програмите за реформи и постепенно оформяне на ЕСЗ в сегашния ѝ вид:

- интеграция на ЕСЗ в по-широката рамка на интегрираните насоки на Лисабонската стратегия;
- по-свободни и по-малко устойчиви коалиции между държавите;
- повече съгласуваност на дневния ред;
- подходи за „гъвкавата сигурност“ в дневния ред като основни приоритети за бъдещето¹.

В този трети период, **коалициите са по-малко подложени на конфликти поради няколко причини: доста по-труден избор в полза на една по-голяма гъвкавост е направен по-рано през 2003 година.** С разширяването на ЕС с десетте нови членове, броят на участващите страни се увеличава и прави съюзите по-трудни. **10-те нови държави-членки пък идват със своите специфични и понякога тежки социални проблеми.**

Лисабонската реформа от 2005 г. събира в една и съща рамка широка гама от продукти (макро-и микроикономиката, изследвания и иновации, заетост), които правят коалициите по заетостта по-трудни, като се има предвид и сложността за промяна на институционалните комбинации между икономическата, научната и развойната дейност и въпросите на заетостта.

Акцентът се поставя на приоритети и мерки, позволяващи да се увеличат равнищата на заетост (жени, възрастни работници и младежи). **По-висок приоритет се дава на**

¹ Гъвкавата сигурност е модел на проактивна политика на пазара на труда. Терминът за първи път е въведен от социалдемократическия министър-председател на Дания Пол Расмусен през 90-те години. 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: 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. Европейската комисия счита гъвкавата сигурност като интегрирана стратегия, която да подобри едновременно гъвкавостта и сигурността на пазара на труда. Гъвкавата сигурност е проектирана в четири компонента: 1) гъвкави и надеждни договорни отношения; 2) всеобхватни стратегии за учене през целия живот; 3) ефективни активни политики на пазара на труда; и 4) съвременни системи за социална сигурност, осигуряващи адекватно подпомагане на доходите в случай на преквалифициране на заетостта.

въпросите за изследванията и иновациите, и образованието и ученето през целия живот (забележимо ускорение на ОМК по отношение на процеса на образование/обучение), като: а) привличане и задържане на лицата на пазара на труда чрез засилване на подходите за съчетаване на гъвкавост и сигурност; баланс между заетостта и политиките за социална защита, по-добро съответствие между нуждите на пазара на труда и квалификация; б) развитие на адаптивността на частните лица и предприятия, чрез модернизиране на трудовото законодателство; в) развитие в по-голяма степен на образованието и обучението чрез по-големи инвестиции и подобряване на качеството и достъпността им.

Приемането на Стратегията „Европа 2020“ окончателно затвърждава обвързването на политиката по заетостта с мерките за икономически растеж и производителност. Окончателно е оформен резултатът от една линия на развитие на европейската политика по заетостта, която стартира със самото създаване на ЕСЗ. **Заетостта на ниво ЕС вече изобщо не се възприема в кейнсианския ѝ смисъл като продължение на социалната политика.** Сега тя се е изместила дори от ролята на медиатор между европейската социална държава на благоденствието и свободния европейски пазар и се е превърнала в **продължение на пазара. Ако в началото на ЕСЗ все пак дискурсът е насочен към заетостта („растеж за заетост“), то към настоящия момент той е насочен към растежа и производителността („заетост за растеж“).**

Таблица 3. Трети етап на ЕСЗ

Съвременен лице на ЕСЗ – трети етап			
Време	2005-2007	2008 – 2010	2011 – 2014
Аспект	Цели на политиките и институционален модел	Цели на политиките – все по-свързани с растежа	Цели на политиките – свързани с растежа
Конкретен емпиричен резултат	Всеобхватни количествени цели, интегрирани насоки	Интегрирани, подчинени на икон. Растеж насоки	Интегрирани, подчинени на икон. растеж насоки
Основни констатации за водещата роля на Комисията или страните-членки			
Водеща роля	ЕК и някои страни	ЕК	ЕК и някои страни
Основно действие	Задаване на посоката на политиките	Задаване на дневния ред	Задаване на посоката на политиките и дневния ред

4. Тенденции в развитието на ЕСЗ и ОМК

Следва да се добавят няколко трайни тенденции, които са характерни и за трите периода:

- Добра адаптация на ЕСЗ към други процеси на ЕС, като Лисабонската стратегия и Стратегията 2020;
- ЕСЗ служи като „модел на управление“ на другите процеси, по отношение на които е въведен ОМК;
- Има промяна към повече междуправителственост;
- Националните социални партньори и националните парламенти като цяло са недостатъчно ангажирани в дискусиите и изпълнението
- Различни коалиции са наблюдавани с течение на времето – например „минималистична коалиция“ (Великобритания, Дания, Холандия, Ирландия, Испания, Полша) в сравнение с „коалиция за повече регулиране“ (Франция, Белгия, Люксембург, Гърция, Унгария, Словения, Кипър), които са оформени по време на реформата от 2003 г.;

- Постепенно се налага философията за активни политики на пазара на труда и „активиране”.

Активиращата политика е парадигмално различна от нео-кейнсианските разбирания. За нео-кейнсианството постигането на пълна заетост е чрез съвкупното търсене (фискална политика и регламентиране на заплатите) и високо ниво на преразпределителна социална политика – „кейнсианска социална държава”. Първоначалната програма на първото правителство на Митеран е може би последният по време опит в голяма икономика.

За социалдемократическите нео-кейнсианци в малка и отворена икономика активната политика на пазара на труда отдавна е важен вторичен механизъм за преквалификация на работната ръка най-вече от западащи сектори. **Но това не е ролята на кейнсианската социална държава - да променя участието на хората на пазара на труда. Разликата между „активна” политика на пазара на труда и „активираща” политика на пазара на труда е важна.** В другия край на спектъра на идеи са тези, опровергаващи изцяло кейнсианските принципи. В крайно либералния вариант държавата е важна само за формиране на подходящ правен ред за икономиката, но не трябва да ръководи икономическите процеси. В социалната пазарна икономика формулирането на „социална” е строго пасивно. Активните политики са използвани само палиативно (Boyle, 2009).

Основната разлика в рамките с оглед на активирането възниква относно това дали основната тежест е на индивидуално ниво или държавата трябва да предоставя подкрепа, която ще позволи на човек да работи. Задължителното участие на пазара на труда произтича от дискурс, който се фокусира върху индивидуалната отговорност на неактивните и необходимостта от превенция на антисоциално поведение.

„Активирането” произтича от дискурс, който се фокусира върху необходимостта държавата да убеди и подкрепи неактивните. В предположенията, направени от „задължителната” парадигма, дългосрочно безработните са ангажирани с антисоциално поведение, безработицата е доброволна и трябва да се използват санкции, за да се коригира това. **„Активирането” не поставя под въпрос готовността да се работи, тя се съсредоточава върху активната трудоспособност.**

Новият речник на „пригодността за заетост”, „учене през целия живот”, „активиране” и т. н. е знак за промяна в полза на микроикономическо управление на предлагането (Esping-Андерсен, 2000). Нова цел е да се увеличи заетостта, а това означава нови връзки между политиката по заетостта и социалната сигурност (Schmidt, 1996). Основният приоритет навсякъде е за увеличаване на квалифицираните работници, стимулиране на професионалното обучение и образование.

Практически оформящият се модел в много голяма степен се приближава до датския, от гледна точка на съдържанието на политиката. Той изиграва ключова роля като еталон (benchmark) на пазара на труда и за политическите дебати и реформите, както на равнище ЕС, така и на национално равнище и е по-силен в националните дебати на държавите-членки, реформите и изследванията в областта на международните организации - особено в последните години (ОИСР, Международната организация на труда, ЕС), отколкото модела на Великобритания. Все пак, самата ЕСЗ играе роля в дебатите, партньорските проверки и политическите алтернативи, където динамиката на пазара на труда на „датския модел” се съчетава с други национални системи (Холандия, Великобритания, Ирландия, Австрия).

През 80-те години се смята, че пълната заетост може да се постигне само чрез преразпределение на съществуващите работни места. Най-популярна стратегия е за намаление на работното време През 90-те години политиката е преместена в полза на доброволния труд и чрез разширяване на непълното работно време. **Три тенденции са ясни: (1) либерализация на обществените системи на службите по заетостта; (2)**

разширяване на обхвата на координацията между социалната защита и осигуряване на заетост, и (3) нововъзникващите поднационални пактове за заетост в отговор на проблемите, свързани с регионалните икономически условия.

Емпиричните доказателства за развитие на институционалния капацитет на ЕСЗ в настоящето и осъществените до този момент изследвания – за създаването на нови арени за актьорите или овластяването на съществуващите чрез тяхното участие в планирането (НПДЗ и НПР), показват сложна картина. ЕСЗ все пак служи като ресурс, макар и слаб, за участниците в министерствата по труда и е довела до развитие на хоризонтални и междуправителствени сътрудничества и комуникации по политически въпроси, които произтичат от ЕСЗ и най-вече по отношение на пригодността за заетост. Трябва да се отбележи, обаче, че ОМК далеч няма монопол по отношение на ученето по въпросите за пазара на труда, тъй като и ОИСР е много силна в тази област.

Заклучение

Оценките, които се дават на досегашното функциониране на ЕСЗ понякога *определят твърде крайно нейните силни и слаби страни*. Сред областите, които се маркират като позитивни, са повишеното участие и по-големият брой на актьорите на европейско и национално ниво, по-голяма прозрачност на политиките по заетост и по-голяма политическа отговорност за предприетите действия. Като основни слабости се посочват регионалните различия във функционирането на пазара на труда и фактът, че изключителният акцент върху заетостта е довел до липса на достатъчно внимание към модернизацията и иновациите, както и върху социалното партньорство в рамките на държавите-членки. Всъщност, тези силни и слаби страни произтичат, в голяма степен, от самия характер на ЕСЗ, която е определяна като „меко законодателство”.

Практически през 90-те години на европейско равнище се случва неизбежното в рамките на политически възможното – появява се обща политика по заетостта, от което се нуждае логиката на общия европейски пазар, но нейния обхват е ограничен от нежеланието на националните правителства за прехвърляне на правомощия в тази твърде чувствителна сфера от една страна и големите институционални и културни различия на пазара на труда в страните от ЕС, от друга страна. Въведения на европейско ниво Отворен метод на координация в рамките на политиката по заетостта разкрива, че за появата на нова политика и промяна на съществуващите политически инструменти в условията на голямо противопоставяне на влиятелни интереси нараства значението на знанието и на методите, търсещи изграждане на съгласие и взаимно учене.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Брайкова, Т., Публичните политики, С., 2003
2. Владимирова, К., Европейският социален модел: Лисабонската стратегия и Стратегията за заетост на ЕС, С., 2008
3. Borras, S. & K. Jacobsson, The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU. *Journal of European Public Policy* 11 (2), pp. 185-208, 2004
4. Boyle, N. Schünemann, W., The Malleable Politics of Activation Reform: the 'Hartz' Reforms in Comparative Perspective, Paper for 2009 EUSA Biennial Conference, April 25, Los Angeles.
5. De la Porte, C., "The Complex Soft Governance Technique and the Brittle Consensus in European Social Protection", in Gabaglio, E. and Hoffmann, R. (eds.), *European Trade Union Yearbook 2000*, European Trade Union Institute, Brussels, pp.293-314, 2001
6. De La Porte, Caroline and Philippe Pochet. Introduction. In *Building Social Europe through the Open Method of Co-Ordination*, ed. Caroline De La Porte and Philippe Pochet., 11-26. Brussels: P.I.E. Peter Lang, 2002
7. De la Porte, C. and Pochet, P., "The OMC Intertwined with the Debates on Governance, Democracy and Social Europe", Report prepared for the Belgian Ministry of Pensions and Social Affairs, Brussels., 2003
8. Esping-Andersen, G., 'Challenges to the Welfare State in the 21st Century, Ageing Societies, Knowledge Based Economies, and the Sustainability of European Welfare States' report for the Portuguese Presidency of the European Union, 2000
9. Goetschy, Janine, The Employment Strategy and European integration. In *Five years' experience of the Luxembourg employment strategy*, ed. David Foden and Lars Magnusson, 69-109. Brussels: Peter Lang, 2003
10. Hall, P.A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press, 1986
11. Hall, Peter A., "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25(3):275-96, 1993
12. Hemerijck, A. The Self-transformation of the European Social Model(s), in Gosta Esping-Andersen, With Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles, Oxford University Press, 2002
13. Jacobsson, K., 'Employment policy co-ordination. A new system of EU governance'. Paper presented at the Scancor Workshop, Stanford, June 2001
14. Jacobsson, K., "Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy", *Journal of European Social Policy*, Vol.14, No.4, pp.355-370, 2004
15. Johansson, K., "Tracing the employment title in the Amsterdam Treaty: uncovering transnational coalitions", *Journal of European Public Policy*, Vol.6, No.1, pp.85-101, 1999
16. Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies (Second Edition)*. New York: Harper Collins, 1995

17. Kulachi, E., "The party of European Socialists and the question of unemployment", in Delwit, P., Kulachi, E. and Van de Walle, C. (eds.), *The Europarties. Organisation and Influence*, Centre d'études de la vie politique, Free University of Brussels, Brussels, pp.221-241, 2004
18. Nedergaard, P. The Open Method of Co-ordination and the Analysis of Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy, Working paper no 1, 2005
19. Palier, B., The europeanisation of welfare reforms, 'Ideas, Discourse and European Integration' Center for European Studies Harvard University May, 11-12 2001 and at the "ESPAnet Young researcher's conference" , 2003
20. Radaelli, C. M., *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Research Report, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, 2003
21. Regent, Sabrina, The Open-Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal* 9 (2): 190-214, 2003
22. Rhodes, M., European Employment Policy – Between Efficacy and Experimentation, in: William Wallace/Helen Wallace/Mark A. Pollack (Hg.): *Policy Making in the European Union*, Oxford, 489–512, 2005
23. Rosamond, B., *Theories of European Integration*, The European Union Series: Macmillan Press, London, 2000
24. Schäfer, Armin, Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making. *European Integration online Papers* 8 (13), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm>, 2004
25. Scharpf, Fritz W., The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645–670, 2002
26. Schmidt, V. A., *From state to market? The transformation of French business and government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996
27. Scott, J. and Trubek, D.M., 'Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union', *European Law Journal* 8(1): 1–18, 2002
28. Szyszczak, E. M., "The evolving European Employment Strategy", in Shaw, J. (ed.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Hart Publishing, Oxford, pp.197-222, 2000
29. Tomova, T., European social policy: do the states matter? ,ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg Volume 3, Number 1, June 2012
30. Trubek, David M. and Mosher, James, 'New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model'. Presented at Reconfiguring Work and Welfare in the New Economy. European Union Center, University of Wisconsin-Madison, May 10-12 2001
31. Zeitlin, J., The open method of coordination and the future of the European Employment Strategy, Hearing of the European Parliament, Employment and Social Affairs Committee, 8 July 2002