

ИНСТИТУТ ЗА СОЦИАЛНИ И СИНДИКАЛНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

КЪМ КНСБ

СОЦИАЛНА ЕВРОПА

Брой 2

юли, 2009
София

СЪДЪРЖАНИЕ НА БРОЯ

- | | |
|--|---------|
| 1. Ирландия – социалното партньорство и финансово-икономическата криза | стр. 3 |
| 2. Европейската стратегия за заетост и детските заведения | стр. 17 |

Изготвил броя:
Отговорен редактор:

Даринка Кирчева
Надежда Даскалова

ИРЛАНДИЯ

Социалното партньорство и финансово-икономическата криза

Ирландия, доскоро известна с икономическия си бум, е силно засегната от световната финансово-икономическа криза, която сериозно разтърсва устоите на нейното благосъстояние. Ръстът на БВП, който през последните години вече не е двуцифрен, но с равнището си около 5% надхвърляше средното за еврозоната, се срива с удивителна бързина и превърна Ирландия в една от най-засегнатите от кризата страни в ЕС. Обхватът на рецесията е съизмерим със срива на пазара на недвижими имоти в страната. Но още преди да избухне финансовата криза, икономиката изпитваше структурни затруднения главно поради намалялата привлекателност на страната за чуждите многонационални компании.

Тези ограничения се почувстваха особено ясно през първата половина на 2008 г., когато Ирландия не можа да избегне покачването на инфлацията и началото на стагфлацията. Тази конюнктура особено тежко се отрази на конкурентоспособността на страната по отношение на себестойността и доведе до няколкомесечно зацикляне на преговорите за нов национален пакт по заплащането. Това е безпрецедентен случай от въвеждането на социалното партньорство през 1987 г. и мнозина предрекоха края на социалните пактове, запазили се учудващо дълго в сравнение с другите европейски страни. Пречките бяха привидно преодолені през втората половина на 2008 г. и началото на 2009 г. Постигнато бе споразумение, но при бързо развиващите се събития и особено с влошаването на икономическата ситуация в страната ангажиментите се преразглеждат и социалното партньорство отново е разклатено.

Провал на преговорите при стагфлацията през първото полугодие на 2008 г.

В Ирландия, както и в другите страни, 2008 г. беше твърде особена. От първото до второто полугодие страната премина от една от най-опасните макроикономически конфигурации, стагфлацията – трудно разрешимо за икономическата политика съчетание от икономически застой и инфлация – към финансово-икономическа криза с небивал размах.

Социалното партньорство, създадено за преодоляване на слабите макроикономически показатели на страната, но развило се при постоянна тенденция на силен растеж, се оказа сериозно

дестабилизирано, след като през последните години проявяваше признаци на изчерпване.

Покачване на инфлацията и забавяне на растежа

Подписан през 2006 г. след трудни преговори, пактът „Towards 2016” предвиждаше 10% увеличение на заплатите за период от 27 месеца и след това нов кръг от преговори. Така, след изтичане на този срок, преговорите бяха подновени през април 2008 г. при все повече признаци за влошаване на конюнктурата.

Когато през април преговарящите започнаха да заседават, лошите новини следваха една след друга под формата на цифри за макроикономическата конюнктура. Публикуваните от Института за икономически и социални изследвания данни очертаха силно свиване на икономическата дейност, особено в отрасъл строителство, един от секторите, на които се дължеше растежа през последните години. Институтът ревизира прогнозите си за растеж през 2008 г. на 1,6%, докато правителството бе съставило бюджета въз основа на прогноза за 2,8%. Заемостта в строителството е намаляла с 11,7% от март 2007 г. до март 2008 г. Става очевидно, че цените на недвижимите имоти ще спаднат главоломно. Количеството непродадени жилища достига исторически стойности¹.

Безработицата рязко започна да се покачва и според очаквания тогава от института скок, ще засегне 6% от активното население, при едва 4,6% през 2007 г. Ситуацията бързо се влоши. През януари 2008 г. безработицата надхвърли 5%, а броят на регистрираните през февруари 187 900 безработни е най-висок от 1999 г. насам. Настъпи поврат. През 2007 г. заемостта се е увеличила с 2,6%, а 90% от новоразкритите работни места са били създадени от чужденци. Островът действително се е превърнал в имигрантска страна. През първото тримесечие на 2008 г. работещите в Ирландия чужденци представляваха 1/6 от активното население. Но като доказателство за чувствителния обрат на пазара на труда, през април 2008 г. настъпи сериозен отлив. За една година броят на имигрантите е намалял с 23,5%.

Впоследствие положението на пазара на труда продължи да се влошава с бързи темпове – през септември безработните бяха близо 7%. В началото на 2009 г. нивото на безработицата стана двойно по-високо от това през 2007 г. (таблица 1).

¹ Делът на този сектор, достигнал през 2006 г. 16% от БВП, според прогнозите трябва да спадне на 9% през 2009 г.

Таблица 1. Ниво на безработицата - %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Януари	4,8	4,6	4,3	4,5	4,5	4,9	9,6
Февруари	4,7	4,5	4,3	4,5	4,6	5,0	10,4
Март	4,5	4,5	4,4	4,5	4,6	5,4	
Април	4,5	4,5	4,4	4,5	4,7	5,4	
Май	4,5	4,5	4,4	4,5	4,6	5,7	
Юни	4,7	4,4	4,3	4,5	4,5	6,0	
Юли	4,8	4,4	4,3	4,5	4,4	6,3	
Август	4,7	4,4	4,4	4,4	4,4	6,7	
Септември	4,6	4,4	4,4	4,3	4,5	6,9	
Октомври	4,6	4,4	4,5	4,3	4,6	7,4	
Ноември	4,5	4,3	4,5	4,3	4,7	7,8	
Декември	4,5	4,4	4,5	4,4	4,7	8,3	

Източник: Central Statistics Office Ireland

Кризата ясно пролича по зачестилите обяви за съкращаване на работни места, а понякога и за закриване на предприятия. Засегнати са известни ирландски марки – англо-ирландският производител на порцелан Уотерфорд Уедгуд е в съдебна процедура за оздравяване, пивоварните Гинес се разделят с две от своите предприятия, което води до загубата на 250 работни места. Многонационалните компании започват твърде тревожно да се оттеглят от Ирландия. Интел се освобождава от 200 свои служители чрез доброволно напускане. Дел (4500 души в Ирландия) съкращава 2000 работни места от производството в Лимерик, като запазва само висококвалифициран персонал, за сметка на завода в Полша. Посещението на членове на правителството в Тексас не промени нещата.

Многонационалните фармацевтични компании значително допринесоха за ирландския бум. Но Пфайзер (2200 души в Ирландия) обяви плановете си за намаляване на производствените си мощности в страната. Със спирането от производство на лекарство против холестерол поради опасност от смърт на пациентите в Корк ще бъдат съкратени 180 работни места. Предприятието Тико Сейфти Продъктс за противопожарни аларми съкращава 320 работни места в Корк, като запазва само 20 висококвалифицирани работници.

По-редки явления станаха добрите новини, като оповестеното от френското предприятие Бизнес Обджектс разкриване на сто

работни места до четири години в изследователско-развойния си център в Дъблин.

Положението допълнително се усложни от ускорените темпове на инфлация поради световното покачване на цените на суровините и петрола. Тази съвкупност от фактори създаде онази неблагоприятна ситуация, от която се боят всички правителства от 1970 г. насам и пред която икономическите политики са безсилни – забавен икономически растеж и инфлация. При започване на преговорите социалните партньори узнаха, че инфлацията през февруари 2008 г. се е покачила на 4,6% на годишна база, което засили тревогите на работодателското представителство за конкурентоспособността на страната и желание за възстановяване на понижената покупателна способност у синдикатите.

Във връзка с държавния бюджет се изказа опасение, че вместо излишъка от предходната година, през текущата се очертава дефицит. До края на годината тази прогноза се потвърди и оказа силно въздействие върху развитието на социалното партньорство.

Провал на първите преговори за заплатите ...

В тази обстановка работодателската конфедерация ИВЕС искаше да доведе до край централизираните преговори. Още от самото начало на социалния диалог работодателската страна се стреми чрез централизираното договаряне да си осигури умерен ръст на заплатите, а по време на икономическия бум – да запази под контрол конкурентоспособността на страната, въпреки догонването на заплатите в другите европейски страни. Тази гаранция се постига чрез поетите от синдикатите ангажименти, които отчитат средното състояние на предприятията, докато преговорите по места могат да бъдат повлияни от отстъпките на работодателите в секторите с най-ускорен растеж. Държавата също дава своя принос (например чрез данъчната политика) за постигане на умерен ръст на заплатите.

Покачването на инфлацията и все по-належащата необходимост да се овладее увеличаването на разходите за труд естествено засилиха привързаността на ИВЕС към централизираното договаряне. Обратното се получи при синдикалните организации, които, напротив, установиха, че предишното споразумение е ощетило работниците, тъй като увеличенията на заплатите не са изпреварили скока в цените на петрола и на суровините. Затова те пристъпиха към преговорите с твърдото намерение да възстановят покупателната способност, спаднала през първия етап на пакта Towards 2016. Освен това искаха да постигнат действителен напредък по правата на представителство на работниците в

предприятия без синдикална организация, както е предвидено в пакта. В смутна политическа обстановка, довела до смяна на правителството и белязана от провала на референдума за Лисабонския договор, двигателят на социалното партньорство неколкостранно зацикля. Няколко кръга от преговори последователно се провалиха.

През м. април 2008 г. Конгресът на ирландските трейдюниони взе решение да участва в преговорите, но основните разногласия останаха. Работодателите от ИВЕС се опитаха да докажат, че покачването на цените се дължи в значителна степен на външен фактор и предложиха ограничено, едноцифрено увеличение на заплатите. Според тях, очевидно Ирландия не може да си позволи и занапред достигнатото през последните пет години - двойно по-високи увеличения отколкото в еврозоната, 17% по-високи заплати от средното ниво в еврозоната.

От своя страна, правителството приветства решението на синдикатите да участват в преговорите, но изтъкна необходимостта от "реалистичен подход" и отчитане на международната и вътрешната икономическа обстановка. То припомни, че нарастването на производителността най-вероятно ще бъде значително по-ниско от обичайното през 90-те години.

Синдикатите подчертаха, че изпреварващият ръст на инфлацията е „изял“ всички увеличения на заплатите, договорени за последните двайсет и седем месеца (при договорено 10% увеличение, инфлацията бе достигнала 12%) и те ще се борят за по-голямо увеличение, което не само ще компенсира инфлацията. Накратко, синдикатите пристъпиха към преговорите с намерението да извоюват догонване на натрупаното изоставане по пакта „Towards 2016“.

Както обикновено, конгресното решение за участие в преговорите получи подкрепата на Impact, мощната организация на публичния сектор, която смята, че социалните пактове остават най-добрата защита срещу желанието на държавата и работодателите да посегнат на заплатите и придобивките. Но този път изказа известни резерви, като предупреди още през м. май 2008 г., че подписването на новия пакт ще бъде по-трудно от предишното. Тя изтъкна необходимостта споразумението за заплатите да запази жизнения стандарт и припомни, че повечето държавни служители не са получили никакво съществено увеличение. Освен това настоя за по-добра защита на временните работници.

... и по другите въпроси

Сродната организация от частния сектор SIPTU (250 хиляди работници) постави защитата на временните работници като условие за участието си в преговорите. SIPTU обвини работодателите, че прибягват до временни договори, за да заобикалят установените с КТД заплати и условия на труд. Временните работници действително са поставени при различни условия на пряко и косвено заплащане (пенсионни осигуровки и др.). Синдикатът посочи случая с търговско предприятие, което плаща на постоянните работници 18,50 евро, а на временните – 11,20 евро¹.

Работодателите веднага се противопоставиха на всякакво законодателство, което би дало пълни права на тази категория работници. ИВЕС изказа съмнения относно искрената загриженост на синдикатите към временните работници и видя в тази позиция предимно желание за защита на щатните заплати. Конфедерацията изтъкна, че временните работници вече се ползват с такава закрила, каквато имат постоянните работници – срещу неправомерни уволнения, платени отпуски, минимална заплата, работно време. Работодателите от малките предприятия разкритикуваха законопроекта за защита на работниците (Protection of Employees Bill 2008), който според тях увеличава тежкото бреме върху предприятията. ИВЕС също изказа неодобрение към новия законопроект за трудовите права (Employment Rights Compliance Bill), тъй като съдържа разпоредби, които не са предвидени в пакта Towards 2016. Този закон включва създаването на орган за правата на наемния труд (National Employment Rights Authority) и дава на трудовите инспектори право на достъп до документацията и данните за персонала, като увеличава санкциите за работодателите нарушители.

Дълбоко разногласие се получи и по въпроса за развитие на законодателството, което работническите представители искат, за да принудят работодателите да признаят синдикатите. Но те не получиха подкрепа от правителството, което се обяви против промяна на законодателството, като изтъкна, че така страната ще стане по-малко привлекателна за многонационалните компании.

¹ Обстановката в ЕС се разви в полза на синдикатите, които се позоваха на новата европейска директива за възнаграждението и условията на труд на временните работници, публикувана по същото време. Правителството откликна на синдикалните искания и заяви, че “временната работа продължава да бъде важна законна форма на предлагане на гъвкав труд, но не може да се използва за безкрайно заобикаляне на задълженията относно възнагражденията и другите основни права на трудещите се.”

Накрая синдикатите се противопоставиха на исканото от работодателите по-гъвкаво прилагане на клаузата за неплатежоспособност, което би позволило на даден работодател да не спазва централно договорените споразумения поради очаквани затруднения в бъдеще, а не само поради текущи финансови затруднения.

Втори провал

Когато през м.юни 2008 г. преговорите се подновиха, синдикатите все така настояваха за увеличение на заплатите, което да покрие прогнозната инфлация, и 1,7% за компенсиране на непредвидената инфлация през последното споразумение. С други думи, те искаха 10% увеличение за десетгодишен период. Въпреки категоричния отказ на работодателите, те не отстъпваха от позициите си и не приемаха тогавашните прогнози за спадане на инфлацията до края на годината и още повече през 2009 г.

Синдикатите тогава изглеждаха готови да скъсат с десетгодишната традиция в сключването на социални пактове. Те действително проявиха склонност да се откажат от централизираното договаряне и да се върнат към договарянето по места с надеждата или заплахата да постигнат във водещите отрасли много по-изгодни КТД в сравнение с предлаганите от ИВЕС и да очакват заразителен ефект в другите отрасли. Изглежда през по-голямата част от годината синдикатите са подценявали мащаба на икономическия застой и структурните трудности в страната и едва финансовата криза през септември ги е отрезвила и накарала да осъзнаят конюнктурата и съотношението на силите с работодателите.

Правителството както обикновено изтъкна необходимостта от “справедлив баланс” между очакванията на работодателите и на работниците, като подчерта важността на чуждите инвестиции. Въпросът е да се изпрати послание, че “все още имаме гъвкавост в предприятията”, както и “високо компетентни хора със специфични умения”. Според вицепремиера акцентът трябвало да се постави върху най-уязвимите работници и покупателната способност на ниските заплати, но чрез въздействие не толкова върху заплатите, колкото върху цените на едро. С тази цел тя проведе среща с представители на сектора и ги призова да отразят всички възможни намаления на цените.

Споразумение едва през септември

В началото на м. август, при пореден опит за преговори, синдикатите отхвърлиха предложението на работодателите за 5% увеличение на заплатите за два месеца и един месец, при отсрочка от шест месеца за частния сектор, единайсет месеца за публичния сектор и дванайсет месеца за строителството. От няколко седмици те изпълняваха заплахата за връщане към браншово договаряне – Ирландското сдружение на банковите служители (ИВОА) сключи за своите членове споразумение за 10% увеличение за две години, а ИВЕС, опасявайки се, че ще изгуби контрола, припомни на своите членове отказа си да се ангажира с местни споразумения. По същия начин SIPTU се позова на сключения договор в бранш авто-продажби (3% увеличение за осем месеца през 2008 г., считано от 1 май), за да осъди прекалено твърдите позиции на ИВЕС. Синдикатът смята, че е доказал “какви резултати могат да се постигнат с разумни работодатели”.

Вероятно с осъзнаване на дълбочината на започналата икономическа криза и с установяване на спада на инфлацията синдикатите са смекчили позициите си и бе сключено споразумение. Заявявайки, че спадът на инфлацията с нищо не променя исканията им за заплати, синдикатите все пак признаха, че становището им може да се промени, ако тенденцията се запази.

През м.септември преговорите най-сетне приключиха. Споразумението предвижда 6% увеличение за 21 месеца с отсрочка от 3 месеца за частния сектор и 11 месеца за публичния сектор, както и 0,5% допълнително увеличение за нискоквалифицираните работници. Извън заплатите, се предвижда засилване на правата на временните работници чрез разработването на проектозакон и транспонирането през 2009 г. на европейската директива за временната работа.

Два месеца по-късно, на конференцията си през м.ноември, синдикатите от Ирландския конгрес на трейдюнионите ратифицираха споразумението с 305 гласа за и 36 против. Само два синдиката, UNITE и Guinness Staff Union, отхвърлиха споразумението. Някои заявиха, че го приемат не от възторг, а защото осъзнават, че не биха постигнали по-добри резултати при договарянето по места. Работодателите от ИВЕС също ратифицираха споразумението, но заявиха, че го правят с “известна предпазливост”. Според работодателската организация това е възможно най-доброто споразумение в такъв труден период. Работодателите от строителния бранш, Construction Industry Federation, отхвърлиха обаче споразумението и препоръчаха на

своите членове 10% намаление на заплатите. За наказание синдикатите поискаха от правителството да изключи от обществените поръчки предприятията от сектора, които не спазват споразумението. От своя страна, работодателската федерация от строителството изтъкна, че някои предприятия вече вземат заеми, за да изплащат заплати.

През декември 2008 г. Конгресът на трейдюнионите поиска увеличение на минималната заплата, за да се отчетат договорените увеличения на възнагражденията. ИВЕС настоя, обратно, за мораториум поне до 2010 г.

Нова заплаха за социалното партньорство при финансово-икономическата криза

След подписването на споразумението за заплатите влошеното състояние на публичните финанси застраши социалното партньорство, тъй като държавата реши да предприеме сериозно орязване на бюджетните разходи и предизвика гнева на синдикатите.

Бързо влошаване на публичните финанси

Обикновено твърде загрижено за бюджетната дисциплина, правителството не можеше да не се разтревожи от това, че икономическата конюнктура води до бързо влошаване на публичните финанси. Правителството е предвидило 5,5% бюджетен дефицит спрямо БВП за 2008 г. и 6,5% през 2009 г., но изрази волята да го сведе под 3% през 2011 г.

Още от средата на 2008 г. бяха замразени някои разходи, а през септември се постави като цел намаляването на публичните разходи. Министърът на финансите оповести на колегите си вероятното намаление с 2,5% на бюджетните приходи през 2009 г. и още тогава планира замразяване на заплатите на държавните служители през 2009 г. и съкращаване на раздутия щат. Тези намерения предизвикаха реакцията на синдикатите, които размахаха публикувания през април 2008 г. доклад на ОИСР за реформата на ирландския публичен сектор – международната организация смята, че в сравнение с другите страни делът на заетостта в бюджетната сфера е твърде малък за обема свършена работа¹. Ако публичната

¹ ОИСР препоръчва обаче да се ограничат публичните разходи (“Важно е да се избягва поемането на скъпоструващи задължения, особено във връзка с възнагражденията в публичния сектор”), визирайки предишните споразумения за увеличаване на възнагражденията в бюджетната сфера.

заетост е нараствала с 30% годишно от 1995 г. до 2007 г., това се дължи на твърде ниската изходна база. Обратно, от доклада на ОИСР правителството възприе препоръката да организира работата, без да залага на същото увеличение на ресурсите и като засили професионалната мобилност между държавните ведомства, държавните агенции и местните власти, като организира кадрово развитие, съчетано с оценка на личните резултати. Седмица след публикуването на доклада започна преглед на стотици държавни агенции. Брайън Коуен, тогава смятан за следващия министър-председател, заяви, че не изключва закриването на някои от тях. Според него, от съществуващите 800 поне половината са излишни. Докладът на ОИСР отбелязва, че броят на държавните агенции се е удвоил от 1990 г. насам, но точното им отчитане и оценката на щатните им бройки се оказва трудно.

Позовавайки се също на доклада, опозиционната Фин Гейл обвини управляващото мнозинство, че е прахосало 50 милиарда евро през последните четири години, без да подобри обществените услуги. Подкрепена от лейбъристите, тя прикани правителството да преразгледа програмата за децентрализация¹ въз основа на препоръките на ОИСР. Действително, международната организация дава сурова оценка на процеса на децентрализация и изказва загриженост от недостатъчните резултати и дестабилизацията на министерствата (в някои от които до 90% от служителите са отказали новото назначение).

През следващите месеци правителството непрекъснато се стремеше към икономии. Държавата бе поставена в режим на затягане на коланите. Финансовото министерство наложи на всички министерства “преглед за ефективност” с цел намаляване на разходите им през 2009 г. – всяко министерство трябваше да анализира разходите си и да открие източниците на разточителство, поради дублиране и не пълно използвани възможности за съвместяване на дейности.

Решено бе заплатите на министрите и главните секретари да бъдат намалени с 10% , а същото решение веднага бе прието лично и

¹ Процесът на децентрализация косвено пострада от влошаването на публичните финанси. Оповестен през декември 2003 г. и оспорван още отначало, той е преустановен през декември 2008 г. Министрите трябваше да отстъпят пред социалните брожения в държавните агенции и да отложат преместванията. При разход, оценяван от лейбъристите на 900 милиона евро, правителството успя да пренасочи едва 1000 служители и много малко държавни агенции. 5000 работни места, които трябваше да бъдат преместени от Дъблин, остават в столицата за разочарование на 37 града, които трябваше да ги приемат.

от президента на републиката, управителя на централната банка, омбудсмана и други управници¹.

Лоши новини за заплатите на държавните служители

Правителството, решено да сведе бюджетния дефицит до разумни граници преди 2011 г., планира в края на ноември пакет от реформи в публичния сектор, в т.ч. и съкращения. Назначена бе експертна комисия, която да проучи съкращаването на разходите и възможното реформиране на държавните агенции. Тя трябва да предложи кои дейности и длъжности могат да бъдат съкратени и възможната след това разстановка на служителите, както и закриването или сливането на държавни агенции (вероятно около четиридесет).

Съкращаването на работни места, първоначално ограничено до националната служба по здравеопазване, впоследствие бе обмислено по-мощно. Правителството смята, че са нужни между 18 и 24 месеца за определяне на “излишните” работни места и за преговори със синдикатите.

Правителството предупреди, че държавните служители няма да получават надбавка за компенсиране на исканите от тях промени. Според министъра на финансите те трябва дори да се радват, че имат сигурна работа. Министър-председателят и финансовият министър отказаха да посочват цифри за съкращенията, но поставиха за цел на всяко министерство и агенция намаляване с 4% на годишния им фонд работна заплата, което се равнява на 10 000 работни места.

Imprac, най-големият синдикат на държавните служители, изрази тревога от подобни съкращения на персонала, които според него в крайна сметка ще доведат до свиване на обществените услуги. Несъмнено има възможности за икономии и реорганизация на служителите съобразно с приоритетите, но това едва ли ще се постигне с масови съкращения, без да засегне обслужването на населението. Синдикатът приветства инициативите за улесняване достъпа на гражданите до обществените услуги, но изтъкна, че оповестените мерки не са на нужната висота. От своя страна, работодателската организация подкрепи “новата насока”, но подчерта, че държавата трябва да действа по-бързо.

През декември министър-председателят трябваше да успокои организациите на служителите, разтревожени от слухове, че увеличението на заплатите на държавните служители с 3,5% ще се

¹ От данъчни съображения им се налага да попълнят формуляр, с който удостоверяват, че извършват “дарение” на министерството на финансите.

отложи за следващата година. Оказа се, че тези слухове не са безпочвени...

Нарастване на напрежението между правителството и синдикатите

Работодателите изразиха общото си задоволство от проявената от правителството загриженост за затягане на бюджетната дисциплина. Единственото, впрочем лесно разбираемо изключение, бе строителната федерация, която критикува решението на правителството да намали с 300 милиона евро инфраструктурните разходи и изказа съжаление, че е пропусната възможността да се стимулира стопанската дейност и да се запазят работни места. Правителството изобщо не реагира на апелите, с които още от средата на 2008 г. се настояваше за разработването на план за заетостта в този сектор чрез програма за инфраструктурни обекти и социални жилища, каквато е предвидена в Национални план за развитие. Още тогава министър-председателят, определено не привърженик на кейнсианството, даде да се разбере, че се налага “фокусиране върху приоритети” и отлагане на някои разходи. Първата жертва на тази политика стана метрото в Дъблин, чийто проект беше отложен за 2013 г.

Унииние обзе най-вече синдикалните организации. През януари 2009 г. SIPTU предложи оздравяване на държавния бюджет чрез повишаване на корпоративния данък, като изтъкна, че Ирландия не може да си позволи най-ниската данъчна ставка в Западна Европа (през 1998 г. тя бе намалена от 40% на 20%). Според синдиката, облагодетелстваните от икономическия бум трябва да дадат своя принос за възстановяване на държавната хазна в трудни времена. Тази забележка се вписва в дебат, в който се противопоставят либерален възглед, поддържан най-вече от опозицията Фин Гейл, за още по-голямо свиване на бюджетните разходи, и по-необичайната за страната критика на този възглед. Когато най-либералните коментатори приканиха SIPTU да се откаже от сключеното през септември споразумение, председателят на синдиката, Джек О’Конър, се противопостави на либералните решения (“Ясно е, че диктатурата на свободни пазар не е по-успешна за решаване на проблемите на човечеството от опитите за изграждане на социализъм без демокрация”) и предупреди, че синдикатът няма да отстъпи от споразумението.

В търсенето на 2 милиарда евро икономии правителството започна през януари поредица от двустранни срещи с обичайните участници в социалния диалог. Опасенията от намеса на

Международния валутен фонд накараха синдикатите да изразят готовност за сътрудничество. Те се притесняваха от оздравителните мерки, които международната организация обикновено препоръчва – съкращаване на броя на служителите и намаляване на заплатите в бюджетната сфера. Синдикатите смятат, че следва да се обсъжда не само орязването на бюджетните разходи, а трябва да се постигне общо съгласие за разпределение на усилията за оздравяване на икономиката (“Всички, които могат да плащат, трябва да плащат”, заяви Конгресът на трейдюнионите) и участие на най-богатите със съответния дял – повишаване на най-високите данъчни ставки, намаляване на свръхвисоките възнаграждения за ръководители. От страна на сдруженията за борба с бедността поискаха решението да се търси в повишаването на данъците, а не в орязването на обществените услуги. Правителството обезоръжи синдикалната опозиция, като включи в оздравителния си план данъчните мерки и уверението, че всички обществени слоеве ще вземат участие в общите усилия. Синдикатите бяха принудени да видят в него “съставните части на пакт за обществена солидарност”, докато работодателската организация продължаваше да настоява, въпреки всичко, по-голямата част да дойде от съкращаване на публичните разходи, а увеличението на данъчните ставки да не се въвежда преди подема на икономиката, който организацията предвижда през 2011 г.

Постигнатото съгласие обаче не трая дълго, тъй като правителството изрази намерение да преразгледа договореното през септември увеличение с 3,5% на бюджетните заплати. Традиционно най-борбените синдикати (на медицинските сестри, на учителите, на държавните служители) твърдо се противопоставиха, докато другите заявиха готовност да обсъдят отлагането на увеличението, но не и да се откажат от него.

Министерството на финансите обяви план за съкращаване в двугодишен период на 4000 работни места в здравеопазването (четири пъти повече от планираното година по-рано). Напрежението нарасна най-вече, когато през февруари 2009 г., предприемайки следваща стъпка, правителството заложи намаление на заплатите на държавните служители чрез въвеждане на допълнително отчисление за пенсионно осигуряване. Намерението е да се постигне икономия от 1,4 милиона евро от фонд работна заплата в публичния сектор. Инициативата беше приветствана от работодателската организация, а синдикатите я обявиха за удар върху социалното партньорство. Организациите на държавните служители изразиха протеста си с най-различни форми – демонстрации, стачни дни по министерства и др.

Освен несъгласието относно бюджетните заплати, Конгресът на трейдюнионите разшири протеста срещу общия подход на правителството за справяне с кризата и отношението към социалните партньори. Още повече, че през февруари правителството официално оповести намерението си да спре приложението на септемврийското споразумение за заплатите. През февруари в Дъблин излязоха на демонстрация 120 хиляди души, а синдикатите обявиха, че на 30 март ще проведат обща стачка, освен ако правителството не приеме антикризисната им програма от десет точки, която цели справедливо разпределение на тежестта от необходимите мерки в настоящата икономическа обстановка.

Обрат или край на социалното партньорство?

Несъмнено за Ирландия и за социалното партньорство настъпва краят на един етап, през който от края на 80-те години бе постигнато бързо нарастване на благосъстоянието на страната и развитие на централизираното тристранно договаряне чрез взаимни отстъпки по заплатите и нормите на заетост.

При наложилото се вече убеждение в устойчивия просперитет на страната и безспорния успех на факторите за икономическото развитие, слабите страни отново се проявяват. Лошите икономически резултати в Ирландия (подобно на Испания, която доскоро също афишираше цветущото състояние на заетостта и държавния бюджет) не се дължат само на сриването на пазара с недвижими имоти, или по-общо, на изкривеното съотношение между финансовата сфера и реалното икономическо развитие. Тук сценарият не е като в Исландия, където финансовата криза предизвика катастрофа, като разкри надценяването на “реалната” икономика. Слабостите започнаха да се проявяват преди финансовата криза, когато все повече многонационални компании започнаха да напускат Ирландия, за да се установят в новите страни-членки. Ирландският подъем бе постигнат благодарение на това, че страната бе използвана от многонационалните компании като платформа за по-евтин достъп до ЕС, и сега се поставя въпросът какво ще стане, след като тя все повече е изместена в тази си роля от новите страни-членки.

Правителството се опитва да реагира на намалялата привлекателност на страната. За целта създаде фонд от 500 милиона евро с американски дружества за рисков капитал, за да насърчи установяването на малки високотехнологични дружества. За стимулиране на инвестициите въпросните дружества за рисков капитал ще ползват 15% данъчна ставка. Амбицията е Ирландия да

се превърне в “иновационен център” на ЕС, но специализацията на ирландската икономика е с неясно бъдеще.

А социалните пактове, въведени при една слабо развита икономика в сравнение с европейските ѝ партньори и първоначално насочени към постигане на умерен ръст на заплатите, неусетно се отклониха от тази цел. През настоящето десетилетие се задълбочи пропастта между работодателите и синдикатите относно крайните цели на тези централизирани споразумения, докато държавата се опитва да “прехвърли мост” между двете страни, в голяма степен чрез реторика, донякъде със законови разпоредби, но и чрез публичните разходи. Работодателите продължават да очакват от социалните пактове гаранция за умерен ръст на заплатите, докато синдикатите искат да превърнат тези пактове в средство за преодоляване на изоставането и догонване на жизнения стандарт на най-развитите страни (форми на организация на общественото обслужване и др.).

Днес никой не може да предскаже дали социалното партньорство ще издържи изпитанието, на което е подложено при сегашната конюнктура, нито при какви условия и под какви евентуално обновени форми ще вземе отново връх.

ЕВРОПЕЙСКАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ЗАЕТОСТ И ДЕТСКИТЕ ЗАВЕДЕНИЯ

В рамките на пакет от мерки, които да помогнат на родителите „да съвместяват по-добре трудов, личен и семеен живот”, Европейската комисия представи на 3 октомври 2008 г. доклад за постигнатия напредък в изпълнението на целите от Барселона относно заведенията за деца в предучилищна възраст. На срещата на върха през март 2002 г. в Барселона държавите членки в състава на Европейския съвет поеха ангажимент до 2010 г. да изградят детски заведения за:

- поне 90% от децата на възраст от 3 години до задължителното начално образование;
- поне 33% от децата до 3-годишна възраст.

Тези числени показатели изразяваха нова воля в европейски мащаб за осигуряване на детски заведения. Въпросът е бил предмет на предишни препоръки, но в повечето случаи те си останаха на хартия¹. „Откритият метод на координация”, прилаган в рамките на

¹ Особено препоръка 92/24 от 31 март 1992 г. на Европейския съвет относно отглеждането на деца.

европейската стратегия за заетост, позволил ли е да се постигнат големи успехи?

Докладът на Комисията беше очакван. За него настояваха най-вече Европейският парламент и социалните партньори. ЕКП отдавна изказва съжаление за недостатъчния брой, лошото качество или високата цена на детските градини¹. Окуражителен знак за привържениците на развити структури за отглеждане на деца е, че тази загриженост се споделя и от европейските работодатели. В доклад за напредъка в навечерието на тристранна среща през март 2008 г. по въпроса за „съвместяването“ и в съвместно писмо до Комисията през юли 2008 г. по въпроса за детските заведения, ЕКП и работодателските организации – BUSINESS-Europe, UEAPME, CEEP – поискаха от държавите членки да инвестират повече в инфраструктурите за отглеждане на деца. В това писмо, основаващо се на получените 36 становища от националните „социални партньори“ на повечето страни от ЕС, те изтъкват значението на заведенията за отглеждане на деца за участието на жените в пазара на труда и за намаляване на различията в заплащането между мъжете и жените.

В доклада на Комисията за напредъка по целите от Барселона се изтъкват основанията за развитие на детски заведения – те са ключов елемент от политиките за съвместяване на трудов и семеен живот, необходими са за поддържане на заетостта, равенството между половете, раждаемостта и борбата с бедността. Комисията припомня, че според анкетата за работната сила в ЕС над шест милиона жени от 25 до 49 годишна възраст заявяват, че са принудени да не работят или да работят на непълно работно време поради семейни задължения, а при над една четвърт от тях липсата на заведения за отглеждане на деца или тяхната цена е в основата на тяхното положение. Трудовото участие, не само на частично работно време, а и на пълно работно време е важно и поради това, че позволява да се преодолее бедността, в т.ч. и положението на работещи бедни, особено за самотните родители. Освен това, държавите-членки с най-висока раждаемост в настоящия момент са онези, в които е улеснено съвместяването на трудовия и семейния живот и се регистрира висок коефициент на заетост при жените.

Исходната ситуация по отношение на детските заведения е твърде различна в ЕС. Например, държавните средства за тези

¹ Например, през 2006 г. в междинния си доклад по изпълнението на плана за равните шансове или в становището си от юли 2007 г. при втората фаза от консултирането на европейските социални партньори по съвместяването на трудовия, личния и семейния живот.

мерки, изчислени в % от БВП, разкриват изключително големи различия (Таблица 1).

Таблица 1. Публични разходи за заведения за отглеждане на деца и предучилищна подготовка в % от БВП (2005) – ОИСР

Страни	Заведения за отглеждане на деца	Заведения за предучилищна подготовка	Общо*
Исландия	0,7	0,5	1,2
Дания	0,7	0,5	1,2
Франция	0,4	0,6	1,0
Швеция	0,6	0,4	1,0
Финландия	0,7	0,2	0,9
Белгия	0,2	0,6	0,8
Норвегия	0,5	0,3	0,8
България	..	0,8	0,8
Унгария	0,1	0,6	0,7
Румъния	..	0,8	0,8
Латвия	..	0,6	0,6
Италия	0,2	0,5	0,6
Малта	..	0,6	0,6
Литва	..	0,6	0,6
Великобритания	0,4	0,2	0,6
Чехия	0,1	0,3	0,5
Словения	..	0,5	0,5
Холандия	0,1	0,4	0,5
Испания	0,4	0,0	0,4
Словакия	0,1	0,3	0,4
Португалия	0,0	0,4	0,4
Люксембург	0,4	..	0,4
Естония	..	0,4	0,4
Германия	0,1	0,3	0,4
Кипър	..	0,3	0,3
Австрия	0,3	..	0,3
Полша	0,0	0,3	0,3
Ирландия	0,3	..	0,3
Гърция	0,1	..	0,1

* В колонката “общо” е посочена част от заделените средства за страните, за които е попълнена само една от първите две колонки

Източник: база данни на ОИСР за семейството (2008)

В доклада си Комисията прави равносметка на постигнатите резултати в тази област. Съветът в Барселона определи дела на децата в предучилищна възраст, които трябва да бъдат обхванати средно в детски заведения в ЕС до 2010 г.: поне 90% от децата на възраст от три години до задължителното начално образование (от 5 до 7-годишна възраст според страните) и поне 33% от децата до 3-годишна възраст. Тези цели, първоначално определени в рамките на европейската стратегия за заетост, са съставна част от наричаната вече „Европейска стратегия за растеж и заетост” и от „Лисабонския процес”.

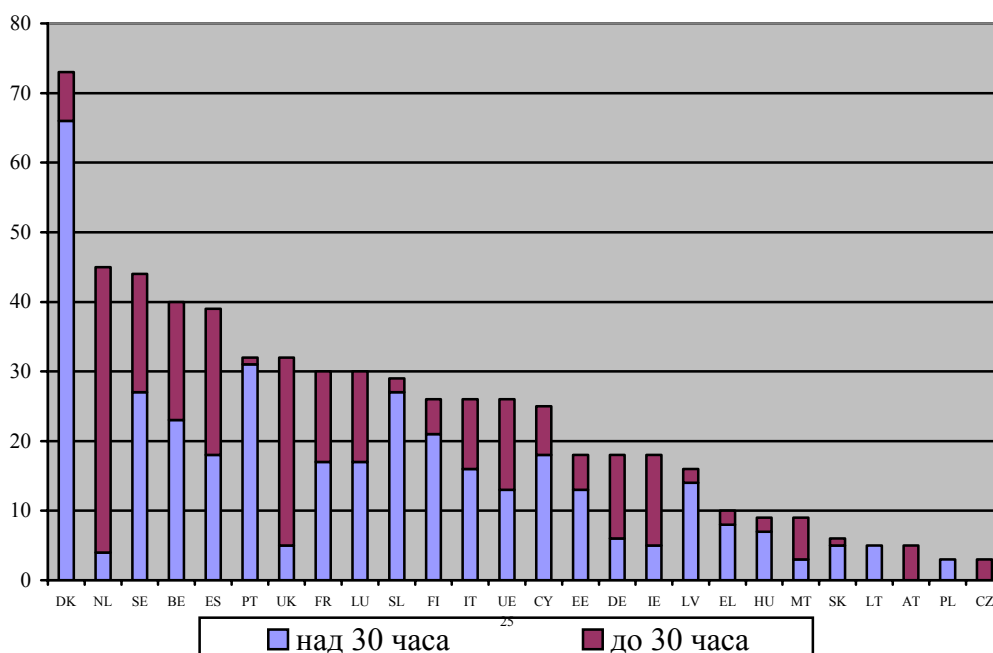
За да се прецени дали са постигнати целите относно „официалните структури за отглеждане на деца”, беше нужно да се определят и изчисляват показатели за напредък. Комисията изходи от хармонизираната европейска анкета, европейска анкета за доходите и условията на живот на домакинствата (EU-SILC), която има известни недостатъци и може да доведе до значителни отклонения спрямо други национални източници. Анкетата SILC дава твърде обща представа за положението през 2006 г., но в европейски мащаб все още липсва инструментариум, който да позволява проследяване на развитието. Освен това, възприетото от ЕС определение за „детски заведения” е твърде широко. Действително, включените в изчисленията структури за отглеждане на деца обхващат не само колективните структури (дневна детска ясла и градина, предучилищно обучение или еквивалентен център, занимални), но и отглеждане в семейна среда, в частност от „акредитирани детегледачки” в жилището на родителите или в жилището на „детегледачките”. Само грижите за децата от членове на семейството, съседни или неакредитирани „детегледачки” не се отчитат при изчисляване на обхвата на „официалните структури за отглеждане на деца”. Освен това дете, отглеждано дори и един час седмично в детско заведение, се смята за „обхванато” от структура за отглеждане на деца.

Неизпълнени ангажименти

Но дори и при такова разширено определение на структурите за отглеждане на деца много малко държави изпълняват задълженията си. Според възприетия подход само пет държави (Дания, Холандия, Швеция, Белгия, Испания) са надминали определения в Барселона обхват на 33% от децата до 3 годишна възраст в “официални структури за отглеждане” (графика 1). Други пет (Португалия, Великобритания, Франция, Люксембург, Словения) се доближават до тази цел. Всички останали страни са

далеч от този показател. Седем държави-членки (Финландия, Италия, Кипър, Естония, Германия, Ирландия, Латвия) се намират на междинно ниво (от 16 до 26%), а осем други (Гърция, Унгария, Малта, Словакия, Литва, Австрия, Чехия, Полша) имат обхват до 10%. Комисията подчертава, освен това, че тези резултати включват всички видове официални грижи за децата, но положението фактически е още по-тревожно, ако се отчетат времевите амплитуди и съвместимостта им с работа на пълно работно време. Посещаемостта на детските заведения в часове много се различава, а в редица страни делът на структурите, които се грижат за децата на непълнен работен ден, е особено висок. Най-показателни в това отношение са Холандия и Великобритания, където децата до 3-годишна възраст посещават почти изцяло детски заведения на частично работно време.

Графика 1. Обхват и съотношение на децата до 3-годишна възраст, отглеждани в детски заведения до 30 часа седмично и над 30 часа седмично

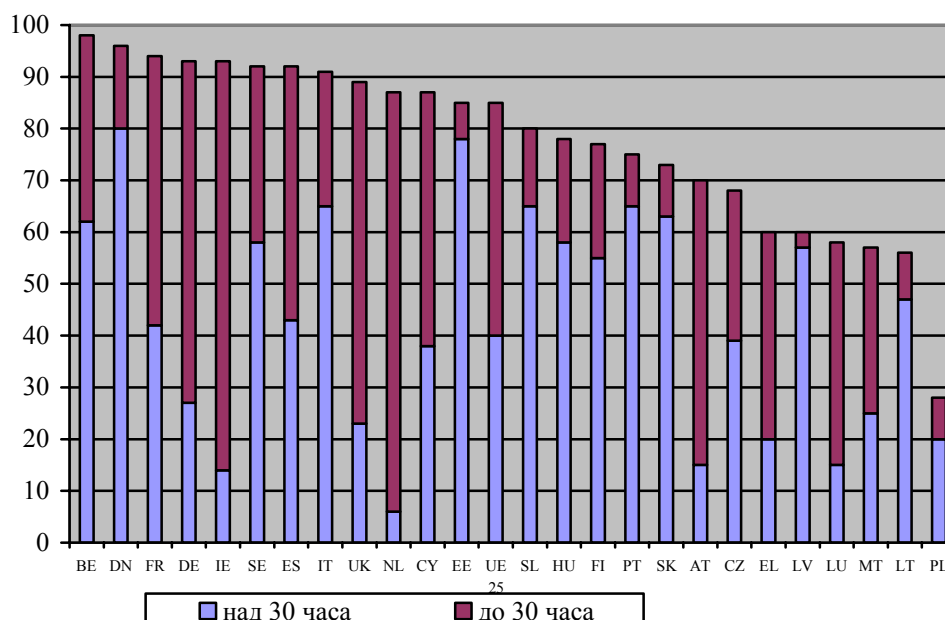


Източник: Eurostat, EU-SILC (2006)

По поставената в Барселона цел за 90% обхват на децата от 3-годишна до предучилищна възраст осем държави членки (Белгия, Дания, Франция, Германия, Ирландия, Швеция, Испания, Италия) са надминали този показател, докато други три (Великобритания, Холандия, Кипър) се доближават до него (Графика 2). Седем страни

(Гърция, Словения, Унгария, Финландия, Португалия, Словакия, Австрия) са постигнали значителен, но недостатъчен обхват от 70% до 85%. И в този случай значителен дял от детските заведения за тази възрастова група работят на частично работно време в повечето страни, което затруднява заетостта на пълно работно време на родителите. Ако се отчетат заведенията на пълно работно време, над половината страни имат обхват под 50%, а една трета дори и под 30%.

Графика 2. Обхват и съотношение на децата от 3-годишна до предучилищна възраст, отглеждани в детски заведения до 30 часа седмично и над 30 часа седмично



Източник: Eurostat, EU-SILC (2006)

Освен въпроса за работното време на детските заведения и съвместимостта му със заетост на пълно работно време, както и за финансовата достъпност на съществуващите структури, Комисията изтъква и желателното подобряване на качеството на полагащите грижи (квалификация и условия на труд на персонала, брой деца на един възпитател). Тя обаче предпазливо избягва съществуващото напрежение по въпроса за количеството и качеството на мерките, за които държавите не са склонни да заделят допълнителни средства.

Следва да се подчертае, че обхватът на детските заведения, изчислен въз основа на анкетата EU-SILC, дава представа за положението само през дадена година (2006). Тъй като изходното положение е било и остава твърде различно, би било полезно да се

оцени доколко държавите членки са увеличили средствата за детските заведения, т.е. доколко са възприели сериозно поетите ангажименти. За подобна оценка липсват сведения. Според събраните от ОИСР данни за разходите за отглеждане на деца и предучилищна подготовка в % от БВП (Таблица 1) за периода 2003-2005 г. е налице незначителен напредък. Единствените значителни промени се наблюдават при отличниците в тази област, които са намалили заделените средства в този период – това са най-вече Дания, но и Финландия, Швеция и Франция, макар и в по-малка степен.

Европейски тласък, сведен до благопожелания?

Въпреки констатацията, че повечето държави-членки няма да постигнат целите от Барселона до 2010 г., Комисията избягва да ги критикува. Определените през 2002 г. числени показатели в рамките на Европейската стратегия за заетост бяха забележителни с това, че за пръв и единствен път в областта на заетостта се поемаше ангажимент не за твърде съмнителен резултат, като коефициент на заетост за възрастовата група 15-64 години¹, коефициент на заетост за възрастовата група 55-64 години² или увеличаване на средната възраст за преустановяване на трудова дейност³, а за провеждане от държавите-членки на държавни политики. Очакваните резултати в областта на заетостта и безработицата не зависят единствено от волята на държавите, а и от много други фактори, в т.ч. състоянието на световната икономика и растежа, с които могат да се обяснят някои неуспехи. Затова пък увеличаването на местата в детските заведения зависеше преди всичко от истинската решимост на държавите да заделят допълнителни средства. Това беше повод да докажат волята си за изпълнение на поетите европейски ангажименти.

Европейският тласък изглежда ще трябва да се сведе до няколко благопожелания, повтаряни във връзка с “процеси”, “стратегии” и други европейски форуми. Комисията се опитва да докаже, че няма намерение да отстъпва. Тя предлага да следи

¹ Коефициентът на заетост за възрастовата група 15-64 години трябва да достигне 70% през 2010 г. с минимум 60% за жените (среща на върха в Лисабон, март 2000 г.). През 2005 г. трябваше да достигне 67% при мъжете и 57% при жените (среща на върха в Стокхолм, март 2001 г.).

² Коефициентът на заетост при възрастовата група 55-64 години трябва да достигне 50% през 2010 г. (среща на върха в Стокхолм, март 2001 г.).

³ Средната възраст за преустановяване на трудова дейност трябва да се увеличи с пет години до 2010 г. (среща на върха в Барселона, март 2002 г.).

внимателно политиките на държавите-членки за увеличаване на броя и качеството на детските заведения, да предоставя по-пълни статистически данни и да насърчава обмена на добри практики. Но ЕКП запазва критично отношение. Тя оценява положително доклада на Комисията, но изказва съжаление за липсата на натиск върху държавите и очаква по-конкретни мерки за увеличаване броя на достъпните, финансово поносими и висококачествени детски заведения. Конфедерацията отбелязва също така с неудовлетворение, че не се предвижда нищо за нарастващия брой работници, които трябва да се грижат за възрастни родители и зависими членове на семейството.

Предложените от Комисията мерки очевидно целят да не притесняват държавите членки, които ревниво пазят прерогативите си в област, в която националните условия и политики много се различават. На срещата си през февруари 2009 г. за обсъждане на целите от Барселона министрите по семейните въпроси констатираха значителните си разногласия. Чешкият министър, натоварен с председателството на ЕС, изтъкна, че въпросните цели са поставени преди приемането на новите държави-членки, които могат да имат твърде различни виждания по тези въпроси. Той уточни, че определеният количествен показател не е подходящ за страни като неговата, която иска да насърчи отглеждането на децата от самите родители, като тези родители очевидно са майките в къщи.

Налага се заключението, че “откритият метод на координация” не е проработил по-успешно от обикновените препоръки. По въпроса за детските заведения държавите-членки не се съобразяват много с поетите ангажименти и вече дори не се опитват и да го крият.

ПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ:

1. Chronique internationale de l'IRES, No 117, 2009
2. <http://europa.eu>
3. www.etuc.org