



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 27.6.2007  
COM(2007) 359 окончателен

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

**Към общи принципи на гъвкавата сигурност.**

{SEC(2007) 861}  
{SEC(2007) 862}

## СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Предизвикателствата и възможностите на глобализацията и промяната .....	3
2.	Интегриран подход за гъвкава сигурност.....	4
3.	Политики за гъвкава сигурност — опитът на държавите-членки.....	8
4.	Гъвкавата сигурност и социалният диалог .....	9
5.	Разработване на общи принципи на гъвкавата сигурност .....	10
6.	Пътеки в гъвкавата сигурност.....	12
7.	Финансовото измерение на гъвкавата сигурност .....	12
8.	Следващи стъпки — гъвкавата сигурност и Лисабонската стратегия за растеж и заетост .....	14
ПРИЛОЖЕНИЕ I Пътеки в гъвкавата сигурност.....		16
ПРИЛОЖЕНИЕ II ПРИМЕРИ ЗА ГЪВКАВА СИГУРНОСТ.....		24
ПРИЛОЖЕНИЕ III ПОКАЗАТЕЛИ ЗА КОНТЕКСТА, ПРИЛОЖИМИ КЪМ ГЪВКАВАТА СИГУРНОСТ .....		27

## 1. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА И ВЪЗМОЖНОСТИТЕ НА ГЛОБАЛИЗАЦИЯТА И ПРОМЯНАТА

В начина на живот и работа на европейските граждани настъпват бързи промени.<sup>1</sup> Открояват се четири основни причини: европейската и международната икономическа интеграция; развитието на новите технологии, най-вече информационните и комуникационните; застаряването на европейските общества, съчетано с все още сравнително ниски средни нива на заетост и висока трайна безработица, които излагат на риск устойчивостта на системите за социална защита; развитието на „сегментирани“ пазари на труда в много държави<sup>2</sup>, в рамките на които съществуват и сравнително защитени, и сравнително незащитени работници („приобщени“ и „неприобщени“ лица).

Като цяло глобализацията се отразява благотворно на растежа и заетостта, но свързаните с нея промени изискват и бързи реакции от страна на предприятия и работници. Заетостта в ЕС нараства, а безработицата трайно спада. Налице са положителни тенденции, върху които може да се надгражда, въпреки че 17 млн. души в ЕС са все още безработни (2007 г.), а европейските икономики продължават да се нуждаят от реструктуриране. Адаптацията изисква по-гъвкав пазар на труда, съчетан с нива на сигурност, които едновременно отговарят на потребностите и на работодатели, и на работещи. Европа трябва да създаде повече и по-добри работни места, да управлява промяната и новите социални рискове. Тя трябва да намали броя на случаите на сегментирани пазари на труда и нетрайни работни места и да насърчи устойчивата интеграция и натрупване на умения. Жените, младежите и мигрантите вече са свръхпредставени сред неприобщените лица на пазарите на труда, а по-възрастните работници се сблъскват с редица трудности при намирането или оставането на работа.<sup>3</sup> Дори наетите по безсрочни договори могат да се почувстват застрашени, тъй като в случай на съкращения се изправят пред същите трудности в придвижването към качествени работни места.

С оглед постигането на лисабонските цели за повече и по-добри работни места са необходими нови форми на гъвкавост и сигурност за отделния човек и за фирмите, а също и за държавите-членки и Съюза. Сега, когато онези, които остават на една и съща работа цял живот, са по-малобройни, отделният човек все повече се нуждае от сигурност за своята трудова заетост, а не от сигурност за работното си място. Фирмите, особено МСП, трябва да бъдат в състояние да адаптират своята работна ръка към промените в икономическата конюнктура. Те трябва да могат да наемат служители с умения, които по-добре съответстват на техните нужди, и които ще бъдат по-продуктивни и адаптивни, създавайки така повече иновации и конкурентоспособност. Европа обаче не се приспособява така добре както би могла към сътресенията, които изпитва нейната икономика. Оттук могат да нараснат притесненията, свързани с изнасянето навън и преместването<sup>4</sup> на производствата и да се засилят

---

<sup>1</sup> ВЕРА. Europe's Social Reality. 2007

<sup>2</sup> Европейска комисия. Employment in Europe. 2004. глава 4

<sup>3</sup> ОИСР. Live longer, work longer. 2006. Вж. също ОИСР. Employment Outlook. 2007

<sup>4</sup> ВЕРА. EU competitiveness and industrial location. 2006

неравенствата в доходите и дистанцията между квалифицираните и неквалифицираните работници<sup>5</sup>. ЕС и неговите държави-членки трябва да се придвижат по-напред към създаването на динамична, успешна икономика на знанието, която разпределя ползите от просперитета по-равномерно сред цялото общество. В процеса на промени печелившите трябва да бъдат по-многобройни, а възходящата мобилност по-често срещана. Повече „нямащи“ трябва да се превърнат в „имащи“.

Европейските граждани приемат необходимостта от промяна и приспособяване. Общо 76 % от европейците са съгласни, че пожизненото работно място при един и същи работодател е нещо от миналото. 76 % също считат, че умението да преминаваш с лекота от едно работно място на друго е качество полезно при намирането на работа в настоящия момент. 72 % заявяват, че трудовите договори трябва да станат по-гъвкави, за да се стимулира разкриването на работни места. В заключение 88 % от гражданите посочват, че редовното обучение разширява възможностите за работа<sup>6</sup>.

Цялостният отговор на политиката на ЕС на предизвикателствата и възможностите на глобализацията е подновената Лисабонска стратегия за растеж и заетост. Европейският съвет призова държавите-членки „да разработят по-системно в националните програми за реформи комплексни стратегии за повишаване приспособимостта на работещите и на предприятията“. Към Комисията беше отправена молба съвместно с държавите-членки и социалните партньори да „проучи разработването на набор от общи принципи на гъвкавата сигурност“ като полезна отправна плоскост в постигането на по-отворени и чувствителни към промените пазари на труда и по-продуктивни работни места<sup>7</sup>.

## 2. ИНТЕГРИРАН ПОДХОД ЗА ГЪВКАВА СИГУРНОСТ

Мотивацията за интегриран подход за гъвкава сигурност е в необходимостта да бъдат постигнати целите на обновената Лисабонска стратегия<sup>8</sup>, по-специално целта за повече и по-добри работни места, и същевременно да бъдат модернизираны европейските социални модели. За това са необходими политики, които едновременно работят по гъвкавостта на пазарите на труда, организацията на труда и трудовоправните отношения и по сигурността — социална и на трудовата заетост.

Гъвкавата сигурност има за цел да осигури за гражданите на ЕС високо ниво на сигурност в трудовата заетост, т. е. възможност за лесно намиране на работа по време на всеки един етап от активния живот на личността и добри перспективи за кариерно развитие в една бързо променяща се икономическа среда. Другата цел на гъвкавата сигурност е да помогне и на работещите, и на работодателите докрай да се възползват от възможностите, които разкрива глобализацията.

---

<sup>5</sup> J. Hudson. Inequality and the Knowledge economy: Running or standstill?

<sup>6</sup> European Employment and Social Policy. Специален Евробарометър 261. октомври 2006

<sup>7</sup> Заключение на Председателството, Европейски съвет, 23/24 март 2006 г. и 8 март 2007 г.

<sup>8</sup> Годишни доклади за постигнатия напредък, януари и декември 2006 г.: Насока 21

Затова тя създава среда, в която сигурността и гъвкавостта могат взаимно да се подсилват.

Държавите-членки трябва да положат още усилия, за да направят своите трудови пазари и заетост по-дружелюбни към отделния човек: често пъти мерки се разработват и реализират „на парче“, като този подход не работи за разрешаване на по-общите проблеми на пазара на труда. Твърде често политиките имат за цел да повишат *или* сигурността на предприятията, *или* сигурността на работниците, в резултат на което си противоречат или ефектът от тях се неутрализира. Настъпилото оживление в икономиката — отбелязан най-висок ръст за последните 6 години и разкрити между 7 млн. нови работни места 2005 и 2008 г. — представлява възможност за Съюза и за държавите-членки. Сега е времето усилията да се удвоят и да се осъществят необходимите реформи, за да се изпълни ангажиментът на Съюза към растеж и работни места и към икономическо и социално сближаване.

### Какво представлява гъвкавата сигурност?

Гъвкавата сигурност може да бъде определена като интегрирана стратегия за едновременното повишаване на гъвкавостта и сигурността на пазара на труда.

Гъвкавостта, която стои от едната страна, се отнася до успешните ходове („преходи“) в живота на един човек: от училище към работа, от едно работно място към друго, от безработица или незаетост към работа и от работа към пенсиониране. Тя не се изчерпва с повече свобода за фирмите при наемане на и освобождаване от работа и не предполага отмирането на безсрочните трудови договори. Гъвкавостта се отнася до напредването на работещите към по-добри работни места, до постигането на „възходяща мобилност“ и оптимално развитие на талантите. Гъвкавостта предполага и гъвкава организация на труда, която е в състояние бързо и ефективно да овладее нови производствени нужди и умения, и до благоприятна среда за съчетаването на работа с лични отговорности. Сигурността, от друга страна, е нещо повече от сигурността да запазиш работното си място. Тук става дума за това хората да придобият уменията, които им позволяват да напредват в техния трудов път и им помагат да намират нова работа. Тя се отнася и до предоставянето на адекватни обезщетения за безработица, които спомагат осъществяването на прехода. В нея най-накрая се включват и възможностите за обучение за всички работници, особено нискоквалифицираните и по-възрастните.

По този начин и предприятията, и работниците могат да извлекат ползи от гъвкавостта *и* от сигурността, т. е. от по-добрата организация на труда<sup>9</sup>, от възходящата мобилност вследствие на обогатени умения, от инвестиции в обучение, които за предприятията се изплащат, а на работниците помагат да се приспособят и да приемат промяната.

---

<sup>9</sup> ОИСП. Live longer, work longer. 2006

### Елементите на гъвкавата сигурност

Въз основа на своя опит и на анализи Комисията и държавите-членки постигнаха консенсус, че политиките за гъвкава сигурност могат да бъдат разработени и осъществени с помощта на четири компонента:

- *Гъвкави и надеждни договорни отношения* (от гледна точка на работодателя и на наетия на работа, от гледна точка на „приобщените“ и на „неприобщените“) чрез съвременно трудово законодателство, колективни договори и организация на труда;
- *Комплексни стратегии за обучение през целия живот (ОЦЖ)*, чрез които да се осигури постоянната приспособимост и пригодност за заетост на работниците, най-вече на най-уязвимите;
- *Ефективни активни политики на пазара на труда (АППТ)*, които помагат на хората да се справят с бързата промяна, съкращават периодите на безработица и правят по-лек прехода към ново работно място;
- *Модерни социалноосигурителни системи*, които осигуряват адекватно парично подпомагане, насърчават заетостта и способстват мобилността на пазара на труда. Тук се включва и широк спектър от елементи за социална защита (обезщетения за безработица, пенсии, здравеопазване), които помагат на хората да съчетават работата с частни и семейни отговорности като отглеждането на деца.

### Как работи гъвкавата сигурност

Икономическият анализ<sup>10</sup> потвърждава, че тези четири компонента могат взаимно да се подсилват и да подобряват показателите на заетостта (както като цяло, така и за жените, младежите и по-възрастните работници), човешкия капитал и нивата на заплашените от преминаване под прага на бедността.

Докато част от работниците разполагат с висока степен на гъвкавост и ниска степен на сигурност, други са обвързани с договорни отношения, които не стимулират или забавят преминаването към други такива. Това е особено валидно при наличието на строго законодателство за защита на заетостта (ЗЗЗ), целящо да предотврати съкращенията. Според анализите<sup>11</sup>, строгото ЗЗЗ<sup>12</sup> намалява броя на съкращенията, но снижава и процентното равнище на преминалите от безработица към работа. Когато вземат решение дали да назначат нови работници и служители, фирмите отчитат вероятността в бъдеще да понесат големи разходи в следствие на съкращения на персонал. Това е особено валидно за малките предприятия. Анализите<sup>13</sup> показват също така, че макар и да има ограничен ефект върху общото ниво на безработица, строгото

---

<sup>10</sup> Европейска комисия. Employment in Europe. 2006. глава 2

<sup>11</sup> ОИСР. Employment Outlook. 2007, стр. 69-72

<sup>12</sup> Общата строгост на ЗЗЗ се оценява от ОИСР. Вж. напр. ОИСР. Employment Outlook. 2004

<sup>13</sup> Напр. Algan and Cahuc. Job Protection: the Macho Hypothesis. IZA DP no. 1192. 2004 и Nickell and Layard. Labour Market Institutions and Economic Performance във Ashenfelter and Card (Eds.), Handbook of Labour Economics. 1999

ЗЗЗ може да има отрицателно въздействие върху онези групи, за които е най-вероятно да се сблъскат с проблеми при включването в пазара на труда, например младежите, жените, по-възрастните работници или трайно безработните. За жените например е по-вероятно отколкото за мъжете да се придвижват между работа и незаемост, особено когато се стремят да балансират работата със семейния живот. Затова те са и по-силно засегнати от редуцираното наемане на работа, което строгото ЗЗЗ поражда. Строгото ЗЗЗ често пъти насърчава прибегването до различни временни договори с ниско ниво на защита (често пъти те се сключват с жени и младежи), които не дават добри възможности за напредък към безсрочно открити работни места<sup>14</sup>. В резултат се стига до сегментация на пазара на труда, която гъвкавата сигурност се стреми да преодолее. ЗЗЗ, естествено, има и положителен ефект — за предприятията това е стимул да инвестират в обучение, а за работниците мотив за повече лоялност и по-висока производителност.

За да се отговори на бързата промяна и на иновациите са необходими *комплексни стратегии за обучение през целия живот* и повече инвестиции в човешките ресурси. Те са все по-важен фактор за конкурентоспособността на фирмите и дългосрочната пригодност за заетост на работещите. Качественото първоначално образование, широката гама от основни познания и умения и постоянната инвестиция в уменията на работещите повишава възможностите на предприятията да се справят с икономическите промени и шансовете на работещите да запазят работата си или да намерят нова. Високата степен на участие в обучение през целия живот се свързва с високи нива на заетост и ниски нива на (трайна) безработица<sup>15</sup>. Същевременно твърде често тези инвестиции са в полза само на висококвалифицираните<sup>16</sup>. Онези, чиито потребности от обучение са най-големи, например нискоквалифицираните работници, работещите на временни договори, самонаетите и по-възрастните работници, в най-голяма степен страдат от недостатъчните инвестиции в обучението. Възможно е предприятията да не бъдат склонни да инвестират в изграждането на умения поради опасения, че обученият персонал може да бъде нает от други работодатели. Съвместното финансиране, например чрез фондове на браншово ниво, може отчасти да предотврати появата на този проблем. Приобщаващите стратегии за обучение през целия живот изискват активно участие от страна на държавата, социалните партньори, предприятията и отделните работещи.

*Модерните социалноосигурителни системи*, предлагащи адекватни обезщетения при безработица, и *активните политики на пазара на труда* са основни компоненти, обезпечавщи сигурност на доходите и подкрепа при промяна на работното място. Добрите системи за изплащане на обезщетения за безработица са необходими, за да компенсират негативните финансови последици при смяната на работни места, но могат също така да имат отрицателен ефект върху интензивността на търсенето на работа и да намаляват финансовите стимули за приемане на предложена работа. Това може да се компенсира в голяма степен от изграждането на ефективни механизми за

---

<sup>14</sup> Европейска комисия. Employment in Europe. 2004

<sup>15</sup> Employment in Europe. 2006, стр. 108

<sup>16</sup> ОИСП. Promoting Adult Learning. 2005

подкрепа за търсене на работа и стимули за приемане на работа<sup>17</sup>, с които да се осигури равновесие между права и задължения. Налице са доказателства, че директното съдействие при търсене на работа, например под формата на курсове и клубове за търсене на работа, се оценява като най-ефективната мярка в подкрепа на безработните лица<sup>18</sup>. Разходите, направени за активни политики на пазара на труда, се свързват с по-ниско общо ниво на безработица<sup>19</sup>. Ефективността на активните политики на пазара на труда корелира положително с по-малко строгото ЗЗЗ<sup>20</sup>.

Една успешна стратегия за гъвкава сигурност трябва внимателно да балансира между функцията на обезщетенията за безработица като източник на доход и уместната стратегия за „активизиране“, разработена с цел да улеснява прехода към заетост и да стимулира кариерното развитие. Налице са емпирични данни, че работещите се чувстват по-защитени, когато имат добри обезщетения за безработица, а не строга защита срещу освобождаване от работа. Активните политики на пазара на труда също имат положителен ефект върху усещането за сигурност сред работниците.<sup>21</sup> Работещите от различни части на Европа дават твърде различни отговори, когато бъдат запитани какви са техните шансове да си намерят нова работа в случай на съкращение. Френските работници и служители, например, които имат силно изразено ЗЗЗ, преценяват шансовете си като много ниски, докато датчаните, които имат умерено изразено ЗЗЗ, заявяват, че те са много високи<sup>22</sup>. Това идва да покаже, че добрите обезщетения за безработица, ефективните активни политики на пазара на труда и динамичните трудови пазари засилват усещането за сигурност.

### 3. ПОЛИТИКИ ЗА ГЪВКАВА СИГУРНОСТ — ОПИТЪТ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

През последните няколко години дебатът за гъвкавата сигурност черпеше вдъхновение от благоприятното представяне на определени държави-членки в сферата на заетостта и в социално-икономическо отношение, както подчертава възобновената Стратегия за работни места на ОИСР<sup>23</sup>. Като цяло ОИСР описва гъвкавата сигурност по следния начин: умерено изразено ЗЗЗ; висока степен на участие в обучението през целия живот; много средства, заделени за политики на пазара на труда (и пасивни, и активни); системи за големи обезщетения за безработица, постигащи баланс на права и задължения; широк периметър на социалноосигурителните системи; висока степен на членство в профсъюзни организации. Социалноикономическите резултати се характеризират с висока степен на заетост, ниски нива на безработица и ниски нива на относителна бедност в сравнение със средните за ЕС. Проучванията на ОИСР<sup>24</sup>, МОТ<sup>25</sup> и

<sup>17</sup> ОИСР. From unemployment to work. 2005

<sup>18</sup> Jochen Kluge. The Effectiveness of Active Labour Market Policy. IZA Discussion Paper. март 2007

<sup>19</sup> ОИСР. OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience. 2006

<sup>20</sup> Jochen Kluge (вж. по-горе)

<sup>21</sup> ОИСР (вж. по-горе) и Postel-Vinay и Saint-Martin. Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?. 2004

<sup>22</sup> European Employment and Social Policy, Специален Евробарометър 261, стр. 27

<sup>23</sup> ОИСР. Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy. 2006

<sup>24</sup> Пак там.



Европейската комисия<sup>26</sup> сочат, че политиките за гъвкава сигурност са допринесли за тези положителни резултати.

В съответствие със Стратегията за растеж и заетост, гъвкавата сигурност трябва да бъде разглеждана в един по-широк контекст. Надеждните и финансово устойчиви макроикономически политики и ефективните микроикономически политики, както и отворените и конкурентоспособни пазари на стоки, услуги и капитали създават среда, в която фирмите могат да използват новите възможности, да финансират нови търговски идеи и да разкриват работни места. Също така гъвкавата сигурност трябва да бъде допълнена от социални политики, насочени към социално слабите лица и лицата, най-отдалечени от пазара на труда.

Приложение II откроява някои примери на държави, провеждащи ефективни политики за гъвкава сигурност или преодоляващи предизвикателствата по комплексен начин, ориентиран към гъвкавата сигурност.

С оглед проследяването на ефективността на политиките за гъвкава сигурност, държавите-членки и Комисията обсъждат дефинирането и използването на индикатори, приложими към гъвкавата сигурност. Постигнатите до тук резултати са представени в приложение III, като дискусиите още не са приключили.

#### **4. ГЪВКАВАТА СИГУРНОСТ И СОЦИАЛНИЯТ ДИАЛОГ**

Активното участие на социалните партньори е ключов фактор за подсигуряване на ползи от гъвкавата сигурност, които достигат до всички. От същностно значение е и това всички заинтересовани страни бъдат готови да поемат отговорност за промяната. Интегрираните политики за гъвкава сигурност често пъти се откриват в държави, в които диалогът и най-вече доверието между социалните партньори и публичните власти е имало важна роля в миналото. Социалните партньори са онези, които могат най-добре да отговорят на нуждите на работодателите и работещите и да открият възможния синергизъм между тях, например при организацията на работа или при разработването и реализацията на стратегии за обучение през целия живот. Подкрепата на социалните партньори за основните цели на Лисабонската стратегия е важен актив; превръщането на тази подкрепа в конкретни инициативи е отговорност едновременно и на правителствата, и на социалните партньори. Комплексният подход на гъвкавата сигурност, на който противопоставяме отделните мерки в сферата на една политика, е може би най-добрият начин за осигуряване участието на социалните партньори в комплексен дебат относно приспособимостта.

---

<sup>25</sup> MOT. Seventh European Regional Meeting. 14-18 февруари 2005 г. official conclusions no. 18; MOT. Changing Patterns of Work, Report of the Director-General, юни 2006 г., стр. 33-35. Също: S. Cazes и A. Nesporova. Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe. MOT. 2007

<sup>26</sup> ОИСР. Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy. 2006 Европейска комисия, ГД „Заетост“. Employment in Europe. 2006

Опитът показва, че най-подходящ за разработване на политика за гъвкава сигурност е подходът на партньорството. Естествено, от съответните заинтересовани страни зависи като автономни организации да решат за себе си по какъв начин да участват в социалния диалог по политиките за гъвкава сигурност.

На равнище държави-членки гъвкавата сигурност ще осигури рамката на процес по набелязването на национални цели за приспособяване и промяна в сферата на заетостта, производителността, гъвкавостта и сигурността. В този процес ще бъде необходимо повишено съзнание за специфичните потребности за промяна и усъвършенстване на политиките. Стартът му ще дадат публичните органи, но за него ще търси ангажираност от страна на социалните партньори и останалите заинтересовани страни, чието участие е целесъобразно. Може да се разгърне национален диалог с представители на работодателите, работещите, правителството и други страни в процеса със задачата да се формулира набор от подходи или да се договори пакет от мерки. Оттук може да се стигне до приемането на национална интегрирана стратегия за гъвкава сигурност. Комисията насърчава държавите-членки да работят със социалните партньори с оглед включването на техните подходи към гъвкавата сигурност в националните програми за реформи.

## **5. РАЗРАБОТВАНЕ НА ОБЩИ ПРИНЦИПИ НА ГЪВКАВАТА СИГУРНОСТ**

Въпреки че политиките и мерките за гъвкава сигурност трябва да отразяват особено различните национални условия, всички държави-членки на ЕС са изправени пред едно и също предизвикателство за модернизация и адаптиране към глобализацията и промяната. Затова с цел да се способстват националните дебати в рамките на общите цели на Стратегията за растеж и заетост като уместно се налага постигането на консенсус на равнище ЕС относно комплекс от „общи принципи на гъвкавата сигурност“.

Тези общи принципи могат да бъдат полезна отправка в постигането на по-отворен и по-чувствителен пазар на труда и по-производителни работни места. Те следва да подпомогнат държавите-членки в изработването и реализацията на стратегии за гъвкава сигурност, които в пълна степен отчитат техните собствени специфични предизвикателства, възможности и условия с помощта на активното участие на социалните партньори.

Общите принципи биха могли да бъдат следните:

- (1) Гъвкавата сигурност предполага гъвкави и надеждни договорни отношения (от гледна точка на работодателя и на наетия работник, от гледна точка на приобщените и на неприобщените), комплексни стратегии за обучение през целия живот, ефективни активни политики на пазара на труда и модерни социалноосигурителни системи. Нейната цел е да укрепи реализацията на Стратегията за растеж и заетост, да създаде повече и по-добри работни места и да подсили европейските социални модели като предостави нови форми на гъвкавост и сигурност и повиши приспособимостта и трудовото и социално сближаване.

- (2) Гъвката сигурност предполага баланс между права и отговорности на работодателите, работещите, търсещите работа и публичните власти.
- (3) Гъвката сигурност трябва да бъде адаптирана към специфичните условия, пазари на труда и индустриални отношения на държавите-членки. При гъвката сигурност не става въпрос за един единен модел на пазар на труда или една единна стратегия.
- (4) Гъвката сигурност трябва да намали дистанцията между приобщените и неприобщените към пазара на труда. Днешните приобщени се нуждаят от подкрепа, за да бъдат подготвени за и защитени по време на прехода си от едно работно място на друго. Днешните неприобщени, включително незаетите, сред които жените, младежите и мигрантите са свръхпредставени, се нуждаят от лесни входи към пазара на труда и помощни стълбички, за да напреднат към стабилни договорни отношения.
- (5) Вътрешната гъвкава сигурност (в предприятието) и външната (от едно към друго предприятие) трябва да бъде утвърждавана. Достатъчната свобода за наемане и освобождаване от работа трябва да бъде придружена от сигурни преходи от една работа към друга. Възходящата мобилност трябва да бъде способствано, също и когато то е от период на безработица или незаетост към работа. Висококачествените работни места, управлявани от способни ръководители, добрата организация на работа и постоянното усъвършенстване на уменията са част от целите на гъвката сигурност. Социалната защита трябва да подпомага, а не да потиска мобилността.
- (6) Гъвката сигурност трябва да подкрепя равнопоставеността на половете, като насърчава равния достъп на мъжете и жените до качествена заетост и като предлага възможности за успешно съчетаване на работа и семейство, наред с предоставяне на равни възможности на мигрантите, младежите, хората с увреждания и по-възрастните работещи.
- (7) Гъвката сигурност изисква климат на доверие и диалог между публичните власти, социалните партньори и останалите заинтересовани страни, където всички са подготвени да поемат отговорност за промяната и да създадат балансирані предложения в политиките и двойно печеливши решения.
- (8) Политиките на гъвкава сигурност имат своята отражение върху бюджета и следва да се провеждат и с оглед на това да допринасят за надеждните и финансово устойчиви бюджетни политики. Те следва да се стремят и към справедливо разпределение на разходите и ползите, особено между бизнеса, отделните граждани и публичните бюджети, като особено внимание се обърне на специфичното положение на МСП. Същевременно ефективните политики за гъвкава сигурност могат да допринесат към една подобна обща цел.

## 6. ПЪТЕКИ В ГЪВКАВАТА СИГУРНОСТ

Изпълнението на общите принципи на гъвкавата сигурност в държавите-членки изисква създаването на внимателно планирани и договорени комбинации и поредици от политики и мерки. Тъй като държавите-членки са много различни в социалноикономическо, културно и институционално отношение, конкретните комбинации и поредици също ще се различават.

При гъвкавата сигурност не става въпрос за един единствен модел на пазар на труда или една единствена стратегия. Добрите практики от целия ЕС дават изключително добри възможности на държавите-членки да се учат една от друга като анализират кое е най-добро за техните национални условия.

Могат да се посочат няколко широки, „типични“ комбинации и последователности на компонентите на гъвкавата сигурност, които помагат за преодоляване на типичните предизвикателства, с които се сблъскват страните по пътя си към гъвкавата сигурност. Това са т. нар. „пътеки на гъвкавата сигурност“. Описаните в приложение I четири типични пътеки и предизвикателствата, към чието разрешаване се стремят, не отразяват и не биха могли да отразяват конкретната ситуация на конкретна държава. Всяка пътека, дори и комбинацията от няколко пътеки обаче е насочена към конкретни предизвикателства, които са валидни за няколко държави-членки.

Пътеките са разработени въз основа на средата в държавите-членки и въз основа на доклада на Експертната група по гъвкавата сигурност<sup>27</sup>.

Държавите-членки като отчитат своето конкретно положение и институционален контекст, следва да проучат — в консултации със социалните партньори и други заинтересовани страни – специфичните предизвикателства, които стоят пред тях и типичните пътеки на гъвкавата сигурност, които могат да способстват тяхното разрешаване, за да разработят свои собствени пътеки към по-доброто съчетаване на гъвкавост и сигурност.

Пътеките следва да послужат и като инструмент за взаимно обучение и отчитане на резултатите в рамката на подновената Лисабонска стратегия.

## 7. ФИНАНСОВОТО ИЗМЕРЕНИЕ НА ГЪВКАВАТА СИГУРНОСТ

Все по-бързите икономически промени и промени в пазара на труда изискват от работниците по-чести преходи към нови работни места по време на техния трудов път. Това може да наложи да се прибегне до обезщетения за безработица, докато се получава подкрепа за активно търсене на работа и усъвършенстване на уменията.

---

<sup>27</sup> Flexicurity Pathways, доклад от проф. Ton Wilthagen, докладчик на Експертната група по гъвкавата сигурност, май 2007 г.

В държавите, в които вече съществува система от обезщетения за безработица и те са големи, прилагането на принципа на правата и задълженията следва да допринесе за по-високата финансова ефективност на системата. В страните, в които системите от обезщетения са по-слабо развити, властите могат да обмислят възможността за пренасочване на обществени ресурси към подобряване на политиките за гъвкава сигурност и разпределянето на евентуалните допълнителни разходи между различни източници посредством тяхното по-високо данъчно облагане или по-високи социални осигуровки.

Финансовата цена на гъвкавата сигурност обаче трябва винаги да се преценява в сравнение с бюджетните ползи, които носят повишената динамика на пазара на труда, по-високите нива на заетост и производителност. Според едно от проучванията<sup>28</sup> 10 %-ното увеличение на разходите за активни политики на пазара на труда за всяко безработно лице намалява с 0,4 % равнището на безработицата. Своевременната намеса намалява дългосрочната цена на безработицата и свързаните с нея влошено здравословно състояние и социална изолация<sup>29</sup>.

Подобреното обучение през целия живот ще изисква по-ефективно и понякога по-голямо използване на публични и частни ресурси, което обаче следва да се изплати под формата на повече работни места и по-висока производителност на труда. Според оценките лицата, които преминават през професионално обучение без откъсване от работното място, печелят средно с 5 % повече от останалите<sup>30</sup>. В момента една значителна част от разходите за обученията без откъсване от работа се поемат от работодателите. Публичните политики също могат да стимулират обучението през целия живот, финансирано от самите участници — например чрез данъчни отстъпки. В повечето страни работещите също могат да станат отговорни за инвестициите в обучението през целия живот и за усвояването на настоящите предложения за обучение. Следователно работещите също могат да поемат част от разходите, например като инвестират своето време.

Укрепването на активните политики на пазара на труда може да изисква насочването на нови ресурси върху индивидуализирани и превантивни политики. Тези политики обаче не повишават своята ефективност в следствие на просто увеличение в общия размер на заделените средства. Тя зависи от тяхното качество и от това доколко те отговарят на пазара на труда, от това дали са приспособени и пригодени и от резултатното съчетаване между сигурност и готовност за приемане на промяната и на динамиката на пазарите на труда. Работещите антидискриминационни политики също допълват активните политики на пазара на труда.

---

<sup>28</sup> Bassani и Duval, *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, ОИСП WP n° 35. 2006

<sup>29</sup> Iskra Beleva. *Long-Term Unemployment as Social Exclusion*. Доклад за развитието на човека. ПРООН. 1997

<sup>30</sup> De la Fuente и Ciccone. *Human capital in a global and knowledge-based economy*. май 2002

Често пъти политиките за гъвкава сигурност са разход за бюджета и трябва да останат в пълно съответствие с разумните и финансово устойчиво бюджетни политики. В някои държави разходите, свързани с гъвкавата сигурност, сами по себе си са достатъчно високи, но тяхната ефективност трябва да бъде увеличена, най-вече чрез подобряване структурата на обучението през целия живот и активните политики на пазара на труда. В други държави съществува ясна необходимост от допълнителни ресурси и следователно от заделяне на повече средства — публични, но и частни, поне в краткосрочна перспектива. Това допълнително финансиране обаче не идва непременно от увеличени общи публични разходи, а може да се генерира от справедливо разпределение на разходите между бизнеса, индивидуалните и публични бюджети и от разместванията в публичните разходи спрямо приоритетите в политиките.

#### Финансиране на политиките за гъвкава сигурност — приносът на Общността

В Насоките на Общността относно сближаването и развитието на селските райони се акцентира върху стратегическия принос на Структурните фондови и развитието на селските райони към стратегическите цели на Съюза и по-специално към Лисабонската стратегия. По-конкретно всички мерки, попадащи в рамките на Насоките относно заетостта (и включващи следователно политиките за гъвкава сигурност), отговарят на условията за получаване на подкрепа от Европейския социален фонд (ЕСФ), който ще предостави на държавите-членки приблизително 70 млрд. EUR през програмния период 2007-2013 г., а в много случаи Европейският фонд за развитие на селските райони също може да представи финансова подкрепа. Сред действията, които могат да получат финансиране, са обученията на фирмено ниво и активните мерки на пазара на труда, включително оказването на безработни лица съдействие за намиране на работа, обучението през целия живот и насърчаването на самонаемането и предприемачеството. Европейският фонд за приспособяване към глобализацията също може да предостави значителен принос от страна на Общността.

#### **8. СЛЕДВАЩИ СЪПЪКНИ — ГЪВКАВАТА СИГУРНОСТ И ЛИСАБОНСКАТА СТРАТЕГИЯ ЗА РАСТЕЖ И ЗАЕТОСТ**

Настоящото съобщение има за цел да способства комплексния дебат между институциите на ЕС, държавите-членки, социалните партньори и останалите заинтересовани страни с оглед на това Европейският съвет да може да приеме до края на 2007 г. набор от общи принципи на гъвкавата сигурност. Тези общи принципи следва от своя страна да насърчат и допринесат за изпълнението на Интегрираните насоки за растеж и работни места, и по-специално Насоките относно заетостта.

Анализът от следващия Съвместен доклад за заетостта за 2007/2008 г. следва да се насочи към степента, в която държавите-членки развиват комплексни стратегии, обхващащи четирите компонента на гъвкавата сигурност. В своя анализ на тазгодишните национални програми за реформи съгласно Лисабонската стратегия Комисията ще представи първоначални бележки как държавите-членки могат да извлекат ползи от общите принципи и пътеки на гъвкавата сигурност в разработването на свои специфични политики.

По време на следващия цикъл на Интегрираните насоки държавите-членки ще бъдат приканени да използват своите национални програми за реформи за представянето на изрични доклади по своите стратегии за гъвкава сигурност. Комисията ще следи тези стратегии в годишните доклади за постигнатия напредък и в края на Лисабонския цикъл ще отчете постигнатото в стратегиите за гъвкава сигурност. Комисията ще предложи подсилена и по-целенасочена програма за взаимно обучение, с която да гарантира, че държавите-членки извличат ползи от работещи политики за гъвкава сигурност.

Като отчита ролята на социалния диалог в разработването и изпълнението на успешни стратегии за гъвкава сигурност, Комисията се обръща към европейските социални партньори с покана да участват в диалог на равнище Общността въз основа на общите принципи на гъвкавата сигурност, одобрени от Европейския съвет. Този дебат ще допълни и ще се слее с централната роля на социалните партньори в техните съответни национални условия. Така Тристранната социална среща на високо равнище през 2008 г. ще може да се фокусира в дискусиата си върху гъвкавата сигурност.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ I**

### **Пътеки в гъвкавата сигурност**

#### ***Пътека 1: Преодоляване на договорната фрагментарност***

*Тази пътека би представлявала интерес за държавите, в които ключовото предизвикателство са сегментираните пазари на труда, включващи приобщени и неприобщени лица. Целта ѝ е да разпредели гъвкавостта и сигурността по-равномерно сред работната сила. Тя би осигурила на новите лица подходи към заетостта и би подкрепяла техния напредък към по-добри договорни отношения.*

В такива държави безсрочните договори се разглеждат като основния начин за достъп до закрилата на трудовото законодателство и колективните трудови договори. Възможностите за обучение и социалноосигурителните придобивки също имат тенденция на зависимост от наличието на безсрочен трудов договор. В резултат от опитите за засилване гъвкавостта на пазара на труда се е наложило силно присъствие на срочни договори, договори от типа „на повикване“, работа чрез агенции и т. н. Често пъти преди да получат безсрочен договор работещите за дълги периоди от време са на последователни срочни договори. Вместо да бъдат за работещите стъпала нагоре, тези договори крият опасността да се окажат капани. В такива държави сигурността по-скоро зависи от закрилата на работното място, а не от социалните придобивки. В резултат обезщетенията за безработица са доста ниски, а системите за социално подпомагане са слабо развити. В сегашното си състояние администрациите, отпускащи обезщетенията, и публичните служби за наемане на работа се нуждаят от институционално подсилване, за да предложат на безработните лица стабилно ръководство и ефективни активни политики на пазара на труда.

За гражданите и обществото ще се генерират ползи, ако бъдат създадени ефективно действащи помощни механизми, позволяващи на работещите да влязат в пазара на труда, да напреднат и да постигнат възходяща мобилност.

На нивото на договорните отношения целта на пътеката е да подобри положението на работещите на срочни договори, чрез агенции, на повикване и т. н. Тя би осигурила предлагане на адекватна защита на тази група работещи, например равно заплащане и минимален брой работни часове за работниците на повикване. Вторичните условия на заетостта, като участие в професионални пенсионни фондове и достъп до обучение също ще се прилагат към тази група работещи. Законодателството и колективните договорености ще ограничат последователното използване на нестандартни договори и ще насърчат навременното преминаване към по-добри договори.

Комплементарен би се явил подходът за преработването на безсрочния договор. При този вариант работещите имат безсрочен договор от самото начало на трудовоправното отношение със своя работодател и вече не започват, както често се практикува сега, с поредица от срочни договори или договори през агенция. Безсрочният договор се преработва така, че да предвижда постепенно засилваща се защита на работното място. Договорът започва от основно ниво на закрила на работното място, която с течение на трудовия стаж на конкретното работно място се засилва докато достигне своята „пълна“ степен. Този подход на „проследяване на трудовия стаж на работното място“ ще гарантира автоматично напредване към по-добри договорни условия, а рискът от „затъване“ в по-незащитени договори ще бъде отслабен.



За безсрочните договори ще се предвиди преработване на правилата за освобождаване от работа по икономически причини, като се отчита проблемът с бюрокрацията, продължителността на процедурите, постигането на по-прозрачни резултати и надеждността на целия процес.

На нивото на обучението през целия живот работодателите и публичните органи следва да работят заедно за подобряване на базата за обучение на временни работници. Към момента тези категории работещи често не получават възможности за обучение, защото работодателят не е сигурен докога ще задържи лицето. Ще се създадат обучителни фондове и институти на браншово или регионално ниво, които да имат грижата всеки да може да се възползва от обучение. Стимулите за работещите и предприятията, в т. ч. финансовите вноски и данъчните кредити, ще се подсилват, за да насърчат участието.

Активните политики на пазара на труда ще започват от укрепването на публичните служби за наемане на работа по отношение на служителите и техните умения. Ще бъде разгледано сътрудничеството с пазарните партньори, например агенциите за временна работна ръка. Ще бъдат разработени активни политики на пазара на труда в подкрепа не само на (трайно) безработните, но и в подкрепа на онези, които често преминават през периоди на безработица.

Социалноосигурителните системи ще гарантират възможността временните работници да натрупват права и ще подобрят преносимостта на правата в друга фирма или друг бранш. Те ще бъдат преоформени към предоставяне на по-големи обезщетения по време на по-кратки периоди на безработица. Въвеждането на система за социално подпомагане ще бъде оценено като механизъм за повишаване на мобилността на гражданите и намаляване на тяхната зависимост от неформалната подкрепа на семейството.

Доверието между социалните партньори ще се укрепи допълнително чрез разкриването на възможности за тях да направят ползите от промяната реално видими за общностите, които представляват.

Що се отнася до последователността и финансирането, предимство ще се даде на преодоляването на сегментацията, което предполага ограничени по обем преки разходи. Мерките в направлението на обучението през целия живот и активните политики на пазара на труда са от най-голямо значение, но е възможно до постигането на резултат да измине немалък период от време. Ще бъдат необходими и публични и частни инвестиции. Подобряването на социалното осигуряване, особено въвеждането на социално подпомагане, може да изисква допълнителни или преразпределени публични разходи, които трябва да вървят ръка за ръка с проследяването и обвързването с определени условия на обезщетенията с оглед осигуряване ефективността на тези разходи. Успоредно с това, с въвеждането на тези условия ще бъде възможно преработването на правилата за освобождаване от работа по икономически причини.

## **Пътека 2: Развитие на гъвкавата сигурност вътре в предприятията и предлагане на сигурност на преходите**

*Тази пътека би представлявала интерес за държави със сравнително ниско текучество в работните места. Тя ще увеличи инвестициите в пригодността за заетост с цел да позволи на работещите от едно предприятие непрекъснато да осъвременяват своите способности и така да бъдат по-добре подготвени за бъдещи промени в методите на производство и организацията на работа. Пътеката гледа в перспектива и преминава отвъд настоящото работно място и настоящия работодател. Тя въвежда системи, които предоставят сигурни и успешни преходи от едно работно място към друго в случай на реструктуриране на компанията и съкращения.*

Пътеката се отнася до държави, в които преобладават по-големите предприятия, предлагащи високи нива на закрила на работните места. Там работещите са силно привързани към своето предприятие и динамиката на пазара на труда е сравнително слаба. През последните години обаче върху тази традиция се оказва натиск, тъй като реструктурирането на фирмите и изнасянето на дейности извън тях стават все по-често срещани. Социалноосигурителните системи в такива държави като цяло са добре развити и изплащаните обезщетения са в достатъчен размер. Съчетаването на добри обезщетения със силни стимули за приемане на работно място обаче продължава да бъде проблем. В много случаи средствата, заделяни за активни политики на пазара на труда, се увеличават с много, но програмите не винаги са ефективни, особено когато се стигне до предлагане на трайно безработните лица на пътища, извеждащи обратно към заетост.

За гражданите и обществото засилената мобилност на работещите между различните предприятия ще бъде източник на ползи. Работещите ще бъдат по-склонни да поемат рискове, свързани с прехвърлянето на друга работа, ако обезщетенията, изплащани по време на преходните периоди са достатъчни, а перспективите за нови и по-добри работни места — реални.

Договорните отношения ще трябва да отговорят на следните изисквания: а) превантивен подход с постоянни инвестиции в обучението през целия живот (вж. по-долу), подобрена гъвкавост на работното време и условия за съчетаването на работа и задължения за полагане на грижи; б) ранни интервенции, които идват да покажат, че търсенето на нова работа не се отлага до момента, в който работещият вече е съкратен, а започва веднага щом стане ясно, че съкращенията са вероятни; в) съвместни действия от страна на всички участници. Работодателите, социалните партньори, публичните служби по заетостта и агенциите, предлагащи временна работа, ще работят заедно за организирането на преходите и недопускане превръщането на съкратените лица в (трайно) безработни лица. Ако тези условия бъдат изпълнени, процедурите за освобождаване от работа могат да бъдат направени значително по-леки, евтини и кратки.

От предприятията ще се очаква мащабно да увеличат инвестициите си в обучението през целия живот и в пригодността за заетост на наетата от тях работна ръка. Това ще стане по начин, който отчита разнообразието и различните мащаби на предприятията. Програмите за повишаване на квалификацията ще предлагат персонално обучение и кариерни програми на всеки служител. Те ще се разглеждат като част от трудовия договор, която сочи общо задължение да се направи всичко възможно за изпълнението на договорените условия относно квалификацията. Пригодността за заетост ще се наложи като въпрос на договаряне на нивото на предприятието или отделния сектор. Колективните трудови договори ще определят квалификационни изисквания за всяка професия, към която такива са приложими, ще предоставят обучителната инфраструктура, необходима за постигането на тази квалификация, и ще определят рамки, в които работещите да изпълнят тези изисквания. В доминираните от МСП браншове сътрудничеството на браншово равнище би спомогнало за създаването на политики за ефективно развитие на човешкия капитал.

Активните политики на пазара на труда, провеждани от публичните служби по заетостта, биха допринесли за успешните преходи от едно към друго работно място (вж. по-горе). Извън тях публичните служби по заетостта ще се съсредоточат върху трайно безработните лица. На тях те ще предлагат програми, които ще се адаптират съответно към търсенето на пазара на труда, и персонална подготовка на търсещите работа.

Социалноосигурителните системи ще се съсредоточат върху осигуряването обвързаността на обезщетенията с определени условия и ефективното проследяване на усилията, полагани за търсене на работа. Въпреки че като цяло нивата на обезщетенията са добри, може да се наложи те да бъдат увеличени по време на първите периоди на безработица с цел подобряване положението на работещите в преход.

Въпреки че институционалният социален диалог е добре развит, доверието между социалните партньори спешно трябва да се засили, особено на национално ниво. Винаги, когато това е възможно, в преговорите ще се включват децентрализираните нива.

Що се отнася до последователността и финансирането, предимство трябва да се даде на мерките и инвестициите от предприятия и браншове с оглед доразвиването на вътрешната гъвкава сигурност и сигурността по време на преходите. Този процес ще върви ръка за ръка с преориентирането на процедурите при освобождаване от работа към ранни интервенции и преходи. Усъвършенстваните активни политики на пазара на труда ще изискват по-добро разходване на средствата, а не повече средства.

\*\*\*

### ***Пътека 3: Действия за повишаване на квалификацията и сближаване на възможностите на работната сила***

*Тази пътека би представлява интерес за държавите, в които ключовото предизвикателство са големите различия в квалификацията и възможностите на населението. При нея се утвърждават възможностите лицата с ниска квалификация да започват работа и да повишават квалификацията си с цел постигане на трайни позиции на пазара на труда*

В такива държави има тенденция към високи равнища на заетост, в която обаче не всички групи са еднакво включени. Налице е необходимост от утвърждаване на възходящата мобилност. Тенденцията в договорните отношения е те да бъдат достатъчно гъвкави, въпреки че в някои случаи е необходимо да предоставят повече закрила на по-слабите групи на пазара на труда. Различията в квалификацията и възможностите могат да доведат до сегментация в секторите и работните места, както и в резултатите на пазара на труда. Съществува риск определени групи (жени, самотни майки, мигранти, лица с увреждания, младежи и по-възрастни работници) да бъдат изключени от пазара на труда. Това може да доведе до висок дял на лицата на постоянни обезщетения и помощи и може да повиши степента на бедност. Активните политики на пазара на труда предоставят силни стимули за приемане на работа, но въпреки това може да е необходимо да се положат усилия за обезпечаване на напредъка по отношение на качеството на работното място и нивата на квалификация.

Гражданите и обществото ще извлекат ползи от предоставянето на по-добри възможности за социална мобилност на нискоквалифицираните лица, като ги подготвят за придвижване напред към различни професии с нови перспективи.

Договорните отношения ще позволят на работниците с ниска квалификация да започват работа при условия, благоприятни за потенциалните работодатели, но същевременно ще им осигурят възможност да напредват към по-стабилни договорни уредби, в момента в който повишат квалификацията си и трудовоправното отношение придобие по-траен характер.

Политиките за обучение през целия живот ще работят за коригиране на различията във възможностите сред работната сила, като се започне от системата на първоначалното образование. Ще се поведе борба с ранното отпадане от училище, а общите квалификационни нива на завършващите училище ще бъдат повишени. Ще се работи по проблемите на неграмотността сред пълнолетното население. Обучението на работната сила ще бъде специално насочено към лицата с ниска квалификация. Ще се насърчава съчетаването на работа, обучение и мобилност между квалификационните системи. Неформалното обучение ще се признава и отчита и ще се организират езикови и компютърни обучения с нисък входен праг и лесен достъп, както в рамките на работното място, така и извън него. Като отчитат мащабите си и наличното разнообразие, предприятията ще разработят комплексни квалификационни стратегии, позволяващи на всички техни служители да се обучават и да придобиват нови квалификации. Като използват данъчни облекчения и други инструменти публичните власти могат да подобрят стимулите за инвестиции от страна на предприятията в тяхната работна сила. Ще бъдат подобрени и стимулите за работниците, например чрез въвеждането на система от индивидуални сметки за обучение. Тези сметки ще позволят на работещите в сътрудничество със своите работодатели да изразходват определено количество време (работно) и средства за своето личностно развитие.

Активните политики на пазара на труда ще правят ясна разлика между достатъчно квалифицираните търсещи работа лица и онези, които трябва да подсилат квалификацията си. По отношение на първата група акцентът може да пада върху индивидуалната подкрепа при търсене на работа. По отношение на втората група обаче активните политики на пазара на труда ще се съсредоточат върху осигуряването на адекватно обучение, което подпомага възходящата мобилност и трайната, а не бързата реинтеграция.

Социалноосигурителните системи ще предлагат стимули на нискоквалифицираните получатели на обезщетения и ще следят за обвързаността на плащанията с определени условия с цел да обезпечат положение, при което приемането на работа носи на индивида печалби, ако е необходимо чрез предоставяне на допълнителни финансови помощи или чрез постепенно преустановяване на обезщетенията. Така те ще допринесат да се избегнат проблемите на работещите бедни. Те ще допринесат и за намаляване на разходите за труд на нискоквалифицирани работници, несвързани със заплати.

Там, където ролята на социалното партньорство не е силно развита, социалният диалог би могъл да бъде съживен чрез въвеждането на нови теми в дискусиата, например научноизследователската дейност, иновациите и образованието и квалификацията.

Що се отнася до последователността и финансирането, подобренията в изходното образование ще се реализират като приоритет, но резултатът от тях ще дойде едва след време. Подобреното обучение на работното място ще изисква частни инвестиции, подкрепени от публични стимули. Трябва да се усъвършенстват показващите ефективност активни политики на пазара на труда и политиките в сферата на социалното осигуряване с оглед повишаване привлекателността на наемането на нискоквалифицираните лица.

\*\*\*

#### ***Пътека 4: Подобряване на възможностите за лицата, получаващи обезщетения, и за неформално заетите***

*Тази пътека представлява интерес за държавите, преживели значително икономическо реструктуриране в близкото минало, довело до появата на големи групи от хора, получаващи дългосрочно обезщетения и с лоши перспективи за връщане на пазара на труда. Целта ѝ е да подобри възможностите за получателите на обезщетения и да постигне преход от неформална към формална заетост чрез разгръщането на ефективни активни политики на пазара на труда и системи за обучение през целия живот, съчетани с достатъчно високо ниво на обезщетенията за безработица*

В тези държави традиционни, често промишлени предприятия бяха принудени да съкратят голям брой хора. Безработните лица получават обезщетения, които нерядко са замислени като обезщетения за „излизане от пазара на труда“, а не за „преход към нова заетост“. Инвестициите в активни политики на пазара на труда са ограничени, а шансовете за намиране на нова работа — малки. Администрациите, изплащащи обезщетенията, и публичните служби по заетостта се нуждаят от институционално укрепване, за да предоставят активни политики на пазара на труда, постигащи ефективност. Нова икономическа активност се развива, но основно в услугите. Получаващите обезщетения лица срещат трудности с това да използват възможностите, свързани с този нов път на икономиката. Новите работни места често пъти имат ниска степен на защита, а същевременно част от мерките, които се отнасят до старите работни места могат да се окажат твърде рестриктивни. Запазват се нежеланите разлики между мъжете и жените. Голяма част от хората прибягват до неформалната икономика. Слабите системи за професионално обучение затрудняват приспособяването към изискванията на пазара на труда на нискоквалифицираните работници и младите хора без натрупан опит.

Гражданите и обществото ще извлекат ползи от създаването на нови възможности за безработните лица и от включването на неформалната стопанска дейност във формалната икономика.

В рамките на договорните отношения ще се гарантира, че на работещите в нововъзникналите сектори на икономиката, голяма част от които са ангажирани за определен срок или на повикване, се предлагат адекватни нива на закрила. Регуляризирането на неформалното полагане на труд може да стане по-привлекателно, ако се подобрят правата на неформално работещите и им се осигури достъп до професионално обучение. По-високата степен на регламентирана заетост ще доведе до по-високи данъчни приходи и социални осигуровки. Преходите към формална заетост ще изискват и по-нататъшни реформи на данъчното облагане на доходите от труд, изискванията за регистриране на фирмите, както и укрепването на инспекциите по труда и финансовите институции, борещи се с неформалната заетост. За работещите на безсрочни договори това ще донесе повече инвестиции в тяхното обучение и ранно предприемане на действия в случай на заплаха от съкращения. Ако тези условия са налице, нуждата от прилагане на строги правила по отношение на освобождаването по икономически причини намалява.

Системите за обучение през целия живот, образование и професионална квалификация ще бъдат разработени в тясно сътрудничество с предприятията и ще бъдат ориентирани към нуждите на пазара. Ще се насърчават фирмените инвестиции в обучението през целия живот. Основен въпрос при колективното договаряне може да бъде задължението за работодателите да инвестират в своите служители. Разработването на системи за обучение през целия живот и за професионална квалификация ще изисква активно партньорство между частните фирми и публичните органи. За да бъдат финансово ефективни тези системи е необходимо по-добро обвързване на процеса на заделяне на средства с образователните резултати.

Административният капацитет на публичните служби по заетостта ще бъде приоритет. В това отношение е необходимо подобрене по отношение на броя служители, квалификацията, процесът на вземане на решения и организацията на работа. Ще се засили сътрудничеството между администрациите, отпускащи обезщетенията, и публичните служби по заетостта с цел осигуряване на ефективни активни политики на пазара на труда. Активните политики на пазара на труда ще се концентрират върху трайно безработните лица, работещите с увреждания и заплашените от освобождаване от работа. Политиките ще предоставят индивидуално адаптирано съдействие, в т. ч. и програми, по-чувствителни към нуждите на пазарите на труда и успешното последващо наемане на търсещите работа лица. Публично-частното партньорство на всички заинтересовани страни (публичните органи на всички нива, организациите и институциите предоставящи образование и обучение, социалните партньори, фирмите, неправителствените организации, частните агенции за човешки ресурси) могат да допринесат за повишаване ефективността на активните политики на пазара на труда.

По отношение на социалноосигурителните системи обезщетенията за безработица ще се увеличат до достатъчно високо ниво, така че чрез тях да се даде възможност за търсене на работа без търсещите да приемат неформална заетост. В същото време трябва да се усъвършенстват с оглед и на работещите, и на работодателите стимулите за приемане на работа и условията, с които е обвързано отпускането на обезщетения. Те от една страна ще стимулират получаващите обезщетения трудоспособни лица да търсят работа, а от друга работодателите — да създават нови работни места. Ще се

подобряват условията за интегрирането на лицата с увреждания в пазарите на труда. Ще се подобри преносимостта на социалноосигурителните права.

Ще се засили допълнително капацитетът на *социалните партньори*, например чрез предоставянето на права за договаряне на ключови елементи от условията на труд, в т. ч. и работното време. Правителствата ще насърчават създаването на комплексни организации на работодатели и работещи и тяхното сливане в други по-големи такива. Може да се подсили и двустранният, и тристранният диалог. Социалният диалог също може да се разгърне на браншово и регионално ниво.

По отношение на *последователността и финансирането*, приоритет ще се отдава на включването на неформалната заетост във формалната система. Така институционалното укрепване на публичните служби по заетостта и подобренията в социалното осигуряване ще станат по-достъпни. Инвестициите в обучението през целия живот ще изискват съвместни усилия от страна на публичните власти и предприятията. Преработването на процедурите за освобождаване на наетите лица ще бъде рационален избор, ако се осъществи успоредно с усъвършенстването на активните политики на пазара на труда, обучението през целия живот и социалното осигуряване.

## ПРИЛОЖЕНИЕ II

### ПРИМЕРИ ЗА ГЪВКАВА СИГУРНОСТ

Следните примери са илюстрация как могат да работят политиките за гъвкава сигурност. Те открояват достойнствата на интегрирания подход, обхващащ поне някои от четирите компонента на гъвкавата сигурност, посредством който гъвкавостта и сигурността взаимно се подсилват.

**Австрийската система на обезщетения при прекратяване на трудово правоотношение.** Австрия съчетава доста силна гъвкавост на пазара на труда със средно високи социални обезщетения, придружени от ефективни активни политики на пазара на труда и социални партньорства, на които се залага в много голяма степен. Австрийското трудово законодателство предвижда сравнително ниска степен на фактическа закрила на заетостта, въпреки че статистиката сочи средни стойности на индекса. Това разминаване е свързано с някои процедурни аспекти, които подпомагат сравнително гладките процедури за освобождаване от работа. Необходимостта работодателите да прибегват до срочни договори е сравнително малка и техният дял е под средния (9 % през 2006 г. спрямо средна стойност за ЕС от 14,4 %). Равнището на безработицата е сред най-ниските в Европа (4,8 %). Трайната безработица е 1,3 %. Степента на заетост постига целта от Лисабон (70,2 % като цяло и 63,5 % за жените). Участието в обучението през целия живот надминава заложената от ЕС цел и е 12,9 % (2005 г.). Процентният дял на застрашените от бедност групи от населението е нисък и възлиза на 12 %.

При тези условия през 2003 г. беше направено важно нововъведение с влизането в сила на новата система на обезщетения при прекратяване на трудово правоотношение. При старата система обезщетенията на съкратените работници зависеха от продължителността на трудовото правоотношение. Следователно при смяна на работодателите работниците губеха натрупалите се при предишния работодател права. Новата система задължава работодателя да превежда фиксирана месечна сума в персонална сметка с титуляр работника. В случай на освобождаване работникът може да тегли от тази сметка. Новата система премахва негативния ефект, който тази уредба има по отношение на мобилността, и не допуска правата на работещите да се загубят, в случай че сами прекратят трудовото правоотношение. Същевременно трудовите фондации (Arbeitsstiftungen) са особено успешен модел за облекчаване на последиците от реструктурирането. Те действат като преходни агенции, подпомагащи устройването на друго работно място в случай на заплахата от масови съкращения чрез прилагане на принципите на ранната интервенция и съвместни действия от страна на всички заинтересовани частни и публични страни.

**Датският златен триъгълник.** Датският пазар на труда разкрива успешна комбинация от гъвкавост и сигурност. Той предлага гъвкаво трудово законодателство и сравнително ниска степен на закрила на работното място, мащабни инициативи в сферата на обучението през целия живот и активните политики на пазара на труда и щедра социалноосигурителна система. Последната води началото си от т. нар. „Септемврийско споразумение“ от 1899 г., когато правото за наемане и освобождаване от работа се приема в замяна на развитието на обществена система за изплащане на обезщетения. През 60-те години на XX в. държавата поема голяма част от риска от изпадане в безработица със създаването на обществената служба по заетостта. В края на 80-те и началото на 90-те години се прибавят и активните политики на пазара на



труда с цел мотивиране на безработните лица да търсят и приемат работни места, както и с оглед на повишаването на тяхната квалификация. Развитието на квалификацията се стимулира от системата на ротация на работните места, която позволява на работещите да се обучават докато безработни лица временно ги заместват. Взети заедно, тези елементи формират т. нар. „златен триъгълник“ на гъвкавите договорни отношения, щедрото социално осигуряване и социално подпомагане и добре разгърнатите активни политики на пазара на труда. Дания се характеризира с високи равнища на заетост (77,4 % през 2006 г.), много ниско равнище на безработицата (3,9 %), младежката (7,7 %) и трайната безработица (0,8 %), голяма степен на смяна на работни места (една четвърт от работещите са при своя работодател от по-малко от една година), силно участие в обучението през целия живот (27,4 %), нисък процентен дял на изправените пред риск от бедност (12 %) и силно изразено общо усещане за сигурност сред населението.

**Временната работа в Нидерландия.** Нидерландското „Васенарско споразумение“ от 1982 г. разменя умерения курс в нивата на заплатите за повече заетост и прокарва пътя за развитието на работните места на непълно работно време в контекста на колективните трудови договори. Повечето от работните места на непълно работно време са по безсрочни договори и следва да не се бъркат с „несигурната заетост“. За мнозинството работещи на непълно време, повечето от които са жени, това е личен избор. През 90-те години сравнителната липса на гъвкавост в пазара на труда предизвикваше все по-силни притеснения, но публичните органи не успяха да се договорят по модернизацията на трудовото законодателство. Социалните партньори (в рамките на Фондацията на труда) в крайна сметка бяха поканени да договорят пакетно споразумение. Договореното от тях споразумение се фокусираше върху положението на работещите на временни договори и така намали несигурността без да премахва аспекта на гъвкавост. В него се съдържаха три основни „съставки“: 1) ограничаване до три на последващите сключени срочни договори (след тях договорът става безсрочен); 2) премахване на пречките пред агенциите за временна работа; 3) признаване в кодекса на труда на срочните договори и на временните договори, получени чрез агенции, и въвеждане на минимална защита и минимално заплащане. Работещите по временни договори, получени чрез агенции, ще бъдат обхванати от колективно споразумение, осигуряващо гаранции за трудовото възнаграждение, обучението и допълнителната пенсия. Споразумението намира законодателен израз и Законът за гъвкавостта и сигурността влиза в сила на 1 януари 1999 г. През 90-те години в Нидерландия настъпва драстично снижаване на безработицата и бурно разкриване на работни места. Нивата на заетост са високи, както като цяло (74,3 % през 2006 г.), така и за жените (67,7 %). Изчислена в еквиваленти на пълно работно време, заетостта е по-ниска, поради високия дял на работата на непълно работно време. Равнището на безработицата е ниско (3,9 %) като същото е валидно и за младежката и трайната безработица (респективно 6,6 % и 1,7 %). Участието в обучението през целия живот е сравнително високо (15,9 %). Делът на изправените пред риск от бедност е 11 % и е сравнително нисък.

**Намаляване броя на срочните договори в Испания** Испания се сблъсква с трайно висок дял на срочните договори — около 34 % от общата заетост. През май 2006 г. се подписа комплексно споразумение с действие до края на 2007 г. между социалните партньори, което беше подкрепено от правителството и което ограничава прекомерното използване на срочни договори и облекчава изискванията спрямо работодателите. Всеки работещ, подписал два или повече срочни договора с една и съща компания и работил на една и съща длъжност в продължение на повече от 24 месеца в рамките на

30 месеца, автоматично получава безсрочен договор, при който дължимото обезщетение при съкращение се намалява — вместо възнаграждение, дължимо за 45 работни дни за всяка една изработена година, възнаграждение, дължимо за 33 работни дни.

**Споразумението между социалните партньори в Ирландия — „Към 2016“ [Towards 2016].** През последните години ирландската икономика и пазар на труда преминаха през период на бързи промени. От икономика с ниски доходи, бавен растеж и високи нива на безработица Ирландия се превърна в страна с високи ръст и доходи и ниска безработица. Ирландия има гъвкав пазар на труда и засилва инвестициите си в активни политики на пазара на труда (0,75 % от БВП спрямо средното за ЕС равнище от 0,5 %). Ниското образователно ниво на по-възрастните работещи (41,7 % от лицата в групата на 45-54-годишните имат първата степен на средното образование или по-ниско образование) отразява факта, че по-рано в образованието не се е инвестирало достатъчно. За по-младите поколения ситуацията обаче се променя значително. Участието в обучение през целия живот все още не може да достигне най-високите, отбелязани в ЕС нива, и показва наличието на трудност при осигуряването на възможности за нискоквалифицираните и по-възрастните работещи. Споразумението „Към 2016“ се насочва комплексно към тези предизвикателства. В него е набелязана необходимостта от повече участие, производителност и активизиране с повече внимание към трайно безработните, безработните младежи и тези, които са най-отдалечени от пазара на труда. Акцентува се и върху необходимостта повишаването на квалификацията да се съсредоточава в обучение на работното място (в т. ч. и основна квалификация) и върху по-нискоквалифицираните и уязвими работници и мигрантите. В споразумението са представени планове за разширяване на обучението на работното място и увеличаване размера на средствата, заделени за Фонда за основно образование на работното място, насочен към преодоляване на проблема с неграмотността и липсата на основно образование.

**ПРИЛОЖЕНИЕ III**  
**ПОКАЗАТЕЛИ ЗА КОНТЕКСТА, ПРИЛОЖИМИ КЪМ ГЪВКАВАТА**  
**СИГУРНОСТ**

Посочените по-долу показатели, повечето от които са взети от утвърдения списък на показателите за мониторинг на Европейските насоки по заетостта, могат да се разглеждат като приложими към всеки от четирите компонента, както и към общите резултати на пазара на труда.

**А. Гъвкави договорни отношения**

- Строга закрита на заетостта, общо за постоянните и временните служители и работници (ОИСР)
- Разнообразие и мотивация на договорните и работни отношения. (ЕВРОСТАТ)

**Б. Комплексни стратегии за обучение през целия живот**

- Дял на пълнолетното население във възрастовата група 25—64 години, което участва в образование и обучение (ЕВРОСТАТ)
- Образователни постижения на възрастовите групи 45-54 год. и 25-34 год. (дял на населението с втората степен на средното образование или с по-високо образование) (ЕВРОСТАТ)

**В. Ефективни активни политики на пазара на труда**

- Заделени средства за активни и пасивни политики на пазара на труда като процент от БВП (ЕВРОСТАТ)
- Заделени средства за активни и пасивни политики на пазара на едно безработно лице (ЕВРОСТАТ)
- Брой участници в активните политики на пазара на труда по тип мярка (ОИСР)
- Дял на безработните лица в младежка и зряла възраст, на които не е било предложено работно място или мярка за активизиране в срок от съответно 6 или 12 месеца (ЕВРОСТАТ)

**Г. Модерни социалноосигурителни системи**

- Нетни коефициенти на заместване през първата година и след 5 години (ОИСР)
- Капан на безработицата, представен като мярка от равнищата на обезщетенията (ОИСР-ЕВРОСТАТ)

#### **Д. Резултати на пазара на труда**

- Равнище на заетост, общо, за жените, за по-възрастните работещи (ЕВРОСТАТ)
- Процент на младежка безработица (възрастова група 15-24 год.) (ЕВРОСТАТ)
- Равнище на трайната безработица (ЕВРОСТАТ)
- Ръст в производителността на труда (ЕВРОСТАТ)
- Качество в работата (разработва се)
- Процент на поставените в риск от бедност лица (ЕВРОСТАТ)